

**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



A Intenção e o gesto: desafios e possibilidades do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ/2018

Kelson Vieira Senra

Doutor, PPGAU/UFF, Universidade Federal Fluminense

Glauco Bienenstein

Professor Doutor, PPGAU/UFF, Universidade Federal Fluminense

Sessão Temática 2: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Este artigo analisa, de forma resumida, aspectos do processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ, concluído em 2018. Busca-se identificar algumas das principais características do planejamento elaborado para a RMRJ, e avaliar os desafios e as possibilidades do mencionado plano como instrumento para direcionar o desenvolvimento metropolitano. Para tanto, discute-se o estado da arte do tema a partir de um breve histórico do planejamento urbano no Brasil, apresentando um panorama das RMs no País. Em seguida, analisa-se o processo de elaboração do PDUI/RMRJ, considerando os antecedentes, o termo de referência, a proposta técnica da consultoria escolhida e os resultados finais. Este procedimento é realizado a partir da análise de oito temas que nortearam este trabalho. São eles: a) abrangência temática e referências teóricas do plano; b) critérios para a definição da RMRJ; c) metodologia de planejamento; d) participação da sociedade; e) integração do planejamento metropolitano; f) a produção informal do espaço urbano; g) polarização, policentrismo e segregação espacial; h) desenvolvimento econômico e questão social na metrópole desigual. Assim, busca-se indicar questões que possam contribuir com a reflexão sobre o planejamento da RMRJ.

Palavras-chave. Planejamento Urbano-Metropolitano; Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; Brasil.

The Intention and the gesture: challenges and possibilities of the Strategic Plan for Integrated Urban Metropolitan Development Region of Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ/2018

Abstract. *This article briefly analyzes aspects of the elaboration process of the Strategic Plan for Integrated Urban Development of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ, concluded in 2018. It seeks to identify some of the main characteristics of the planning elaborated for the RMRJ, evaluating the challenges, and possibilities of the mentioned plan as an instrument to guide the metropolitan development. To this end, the state of the art of the theme is discussed based on a brief history of urban planning in Brazil, presenting an overview of the Brazilian metropolitan regions. Then, the elaboration process of the PDUI/RMRJ is analyzed, considering the antecedents, the term of reference, the technical proposal of the chosen consultancy, and the final results. This procedure is carried out through the analysis of eight themes: a) thematic scope and theoretical references of the plan; b) criteria for defining the RMRJ; c) planning methodology; d) participation of society; e) integration of metropolitan planning; f) the informal production of urban space; g) polarization, polycentrism, and spatial segregation; h) economic development and social issue in the unequal metropolis. Thus, we seek to indicate issues that may contribute to the reflection on the planning of the RMRJ.*

Keywords: Metropolitan Planning; Metropolitan Region of Rio de Janeiro; Integrated Urban Metropolitan Development; Brazil..

La intención y el gesto: desafíos y posibilidades del Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de Río de Janeiro, PDUI/RMRJ/2018

Resumen. Este artículo analiza brevemente aspectos del proceso de elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de Río de Janeiro, PDUI/RMRJ, concluido en 2018. Busca identificar algunas de las principales características del planeamiento elaborado para la RMRJ, evaluando los desafíos, y las posibilidades del plan como instrumento para orientar el desarrollo metropolitano. Para ello, se discute el estado del arte del tema a partir de una breve historia de la planificación urbana en Brasil, presentando un panorama de las RM en el país. Luego, se analiza el proceso de elaboración del PDUI, considerando los antecedentes, el término de referencia, la propuesta técnica de la consultoría elegida y los resultados finales. Este procedimiento se realiza a partir del análisis de ocho temas que orientaron este trabajo. Son: a) alcance temático y referentes teóricos del plan; b) criterios para la definición de la RMRJ; c) metodología de planificación; d) participación de la sociedad; e) integración de la planificación metropolitana; f) la producción informal del espacio urbano; g) polarización, policentrismo y segregación espacial; h) desarrollo económico y cuestión social en la metrópoli desigual. Así, buscamos señalar cuestiones que puedan contribuir a la reflexión sobre la planificación de la RMRJ.

Palabras clave: Planeamiento Urbano-Metropolitano; Región Metropolitana de Río de Janeiro; Plan de Desarrollo Urbano Integrado; Brasil.

1. Introdução

Qual planejamento urbano? Esta foi a questão apresentada pela Professora Ermínia Maricato, em 2000, ao contribuir com o debate sobre as matrizes teóricas do planejamento urbano e regional, aplicadas à realidade brasileira. Segundo a autora, a crise do planejamento urbano vivida naquele momento, era uma oportunidade de “replantear a questão em novas bases” (MARICATO, 1997, p. 127).

A mesma questão se coloca nos dias de hoje, mais de vinte anos depois, ao estender tal indagação à escala das regiões metropolitanas brasileiras, que têm reassumido sua importância ultimamente, visto o grande número de publicações e artigos sobre o tema.

A grave e persistente crise urbana, ressaltada pela enorme desigualdade sócioespacial presente nos espaços metropolitanos brasileiros, assim como a recente promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), e os seus desdobramentos nos estados e municípios, justificam um olhar mais aprofundado sobre o tema.

Neste contexto, que articula os desafios colocados para a gestão urbano-metropolitana e a necessidade de revisão do ferramental e institucional disponível, foi elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ¹, concluído em 2018, que é aqui discutido de forma resumida.

Dessa maneira, o objetivo desta reflexão é avaliar os desafios e as possibilidades do PDUI/RMRJ como instrumento para direcionar o desenvolvimento metropolitano, considerando as suas principais características.

Do ponto de vista teórico-metodológico, assumimos que o espaço é um produto social submetido à dinâmica da acumulação vigente no mundo, ou seja, é um produto que, nos limites e nas possibilidades do padrão de acumulação, de corte predominantemente financeiro e globalizado, é percebido e inserido no circuito mundial e valorizado como uma mercadoria. Desse modo, compreendemos que a maioria das prescrições voltadas à sua produção e/ou gestão, também acabam por se submeter a tal lógica geral e predominante.

Desse modo e à guisa de método de exposição, além desta introdução e das considerações finais, o trabalho encontra-se dividido nos seguintes itens: (i) elementos de contexto, onde é esboçado um histórico resumido do planejamento urbano no Brasil, a fim de identificar continuidades e rupturas; (ii) breve panorama das RMs no Brasil, indicando aspectos institucionais mais relevantes;

e (iii) aspectos gerais da Região metropolitana do Rio de Janeiro, ressaltando sua decadência econômica, a desigualdade sócioespacial e a desarticulação institucional nela presentes.

Em seguida, a fim de melhor compreender o PDUI/RMRJ, são apresentados apontamentos sobre o processo de elaboração do referido Plano, considerando quatro momentos: os antecedentes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; o Termo de Referência que orientou a elaboração do plano; a proposta do Consórcio Rio-Barcelona, que executou o trabalho de consultoria técnica; os resultados do processo de planejamento, expressos nos produtos do plano.

Visando analisar o processo de elaboração do PDUI, discorre-se sobre os seguintes itens: (a) abrangência temática e referências teóricas do plano; (b) critérios para a definição da RMRJ; (c) metodologia de planejamento; (d) participação da sociedade; (e) integração do planejamento metropolitano; (f) a produção informal do espaço urbano; (g) polarização, policentrismo e segregação espacial; (h) desenvolvimento econômico e questão social na metrópole desigual.

Concordamos com CAMPOS e MELCHIÓRS (2016), quando afirmam que a promulgação do Estatuto da Metrópole abre uma janela de oportunidade para revisar o planejamento urbano na escala metropolitana, na medida em que este passou a exigir a integração de estado e municípios, a fim de promover a governança compartilhada das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas e outros recortes regionais.

1. Elementos de Contexto

1.1. Planejamento urbano no Brasil: uma história de serviços prestados à ideologia dominante e à segregação espacial

Segundo VILLAÇA (2010), o planejamento urbano no Brasil tem pelo menos três fases distintas: os planos de melhoramento e embelezamento (de 1875 a 1930); o planejamento com base científica em resposta aos problemas urbanos (de 1930 a 1990); um período de politização do planejamento urbano, (de 1990 em diante). O período de 1930-1990 é dividido pelo mencionado autor em três subperíodos: o do Plano de conjunto ou Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do Plano sem Mapa (1971-1992).

Vale lembrar que no final do Século XIX, as cidades brasileiras vivenciaram uma série de intervenções urbanas sustentadas pelo pensamento higienista (ABREU, 1987), origem dos planos de melhoramentos e embelezamento que tiveram seu auge com Pereira Passos, Prefeito do Rio de Janeiro (1902-1906) (VILLAÇA, 2010). Tais intervenções modernizadoras acarretaram a valorização da área central, levando a um aumento dos aluguéis e a expulsão da população pobre e da classe trabalhadora para os subúrbios distantes ou para os morros próximos, intensificando o processo de favelização.

O Plano Agache² é visto como exemplo inicial de plano urbano de conjunto, com base científica, elaborado no Brasil. Além de diagnósticos setoriais. Com base na história econômica e social, o plano Agache utilizou uma base cartográfica para traçar eixos de circulação, espaços públicos e parques (LEME, 1999).

A partir da década de 1930, com a adoção dos conceitos científicos e a identificação dos problemas sociais e urbanos, teve início a desvinculação entre planos e os investimentos públicos. Como afirma MARICATO (2000), quando o planejamento urbano passou a abranger as questões sociais, os investimentos previstos não foram executados.

O Plano Doxiádis³, primeiro plano para uma área correspondente a da atual Região Metropolitana do Rio de Janeiro, propôs criar uma estruturação urbana descentralizada e polinucleada (Figura 1). Entregue no final do Governo Carlos Lacerda (1960-1965), o plano não foi implantado (REZENDE, 2014), embora as vias nele propostas, tais como as Linhas Vermelha e Amarela, foram implantadas posteriormente.

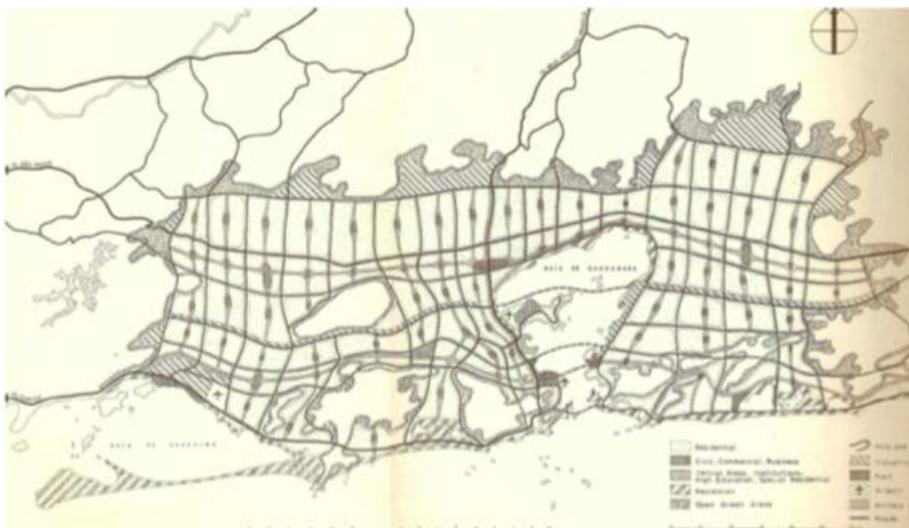


Figura 1. Plano esquemático para o Rio de Janeiro, Plano Doxiádis, 1965 (fonte: Leme, 1999).

Na década de 1970, a Ditadura Militar (1964-1985) promoveu o planejamento urbano, adotando a tese do equilíbrio da rede de cidades, e elaborando a primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU (1973), conferindo respaldo ao planejamento local integrado.

Apesar de o planejamento urbano ter se propagado no Brasil nesse período, marcado pelo intenso crescimento das cidades, ter contado com o suporte de órgãos federais, a implantação desses planos foi muito restrita (MARICATO, 2000), verificou-se que tal crescimento ficou à margem da legislação urbanística e dos investimentos em infraestrutura urbana.

Seguindo as tendências verificadas nos países capitalistas centrais, os anos 1990 inauguram a etapa de planos estratégicos urbanos, cuja experiência pioneira se deu no município do Rio de Janeiro, em 1994, com base no modelo utilizado na cidade de Barcelona, Espanha. Essa iniciativa repercutiu em todo país, tendo sido adotado por muitas cidades, inclusive em capitais estaduais. Cabe observar que esse tipo de orientação de planejamento enfrentou diversas críticas, que sustentavam, entre outros aspectos, a tomada de decisões a partir de expectativas geradas pelo mercado, a negação da diversidade e a construção forçada de consensos (VAINER, 2000).

A redemocratização trouxe novos atores políticos e práticas vinculadas à gestão das cidades, tais como os planos diretores e os orçamentos participativos. Contudo, foi nos anos 2000, notadamente após a eleição do Presidente Lula (2003-2011), foram consolidadas, de um lado, e instituídas, de outro, diversas instâncias de participação da sociedade nas políticas públicas, a exemplo da criação do Conselho das Cidades, no Governo Federal, em 2003, fato que repercutiu na conformação de conselhos estaduais e municipais semelhantes.

Se, por um lado, houve tais avanços nesse período, por outro, as duas primeiras décadas dos anos 2000, assistiu à consolidação de instrumentos que repercutiram nos modos de gestão e planejamento urbano no Brasil. Dentre eles, destaca-se a substituição do plano por projetos pontuais, ou seja, por meio da implementação de grandes projetos, seja de cunho cultural, que têm nos museus de grife a sua principal marca, seja por intermédio de megaeventos esportivos. Na verdade, tal tendência já era sentida na cidade do Rio de Janeiro nos anos 1990, no bojo das iniciativas consumadas nas administrações César Maia à frente do executivo municipal carioca. A proposta natimorta da instalação de uma filial do museu Guggenheim na região portuária e a realização dos jogos Panamericanos de 2007 constituem exemplos emblemáticos do que está sendo aqui tratado. Vale dizer que os programas Rio-Cidade e Favela-Bairro também podem ser considerados expressões desta orientação.

Há ainda que observar que nesse período ocorre ainda uma grande campanha pelos Planos Diretores Participativos, que alcançou numerosos municípios, mas se desdobrou em poucos resultados, no sentido de promover o acesso à terra urbana bem localizada para a população de menor renda e a apropriação social da cidade (OLIVEIRA; BIASOTO, 2011)

A resultante da implementação de grandes projetos, em especial, aqueles vinculados aos megaeventos esportivos que foram sediados no Brasil, a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016, acarretaram, no caso da cidade do Rio de Janeiro, a remoção de mais de 12 mil famílias, 74% delas reassentadas na periferia da cidade (Santos Júnior et al, 2015).

Desse modo, corroborando a indicação de REZENDE (2014, p. 15), tanto o planejamento urbano, quanto a legislação urbanística não tinham com objetivo melhorar o acesso dos grupos de menor renda da população aos bens sociais e à infraestrutura urbana.

Em síntese, é possível identificar algumas características que o planejamento urbano assumiu ao longo da sua história no Brasil, quais sejam: a) promoção de uma adesão da sociedade aos projetos da classe dominante; b) utilização frustrada do racional científico como forma de resolver os “problemas urbanos”; c) promoção da segregação espacial e a expulsão de famílias de baixa renda de áreas nobres; d) utilização do planejamento como forma de resposta política para movimentos sociais; e) não abrangência da informalidade da cidade ou da sua forma de produção; f) a desvinculação entre o planejamento e as decisões de investimento; g) exercício de um papel ideológico, onde o planejamento urbano serviria para facilitar o controle da sociedade.

1.2. Notas sobre a história das RMs no Brasil: da centralização federal à “reestudualização mitigada”⁴

A instituição, a governança e o planejamento de regiões metropolitanas no Brasil podem ser situados na história recente em pelo menos três momentos. A primeira fase ocorreu na década de 1970, quando foram criadas as primeiras RMs, de maneira centralizada na União; um segundo momento ocorre após a Constituição Federal de 1988, CF, quando a responsabilidade relativa às RMs foi delegada aos governos estaduais; e, por último, o período pós-promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015, quando passou a vigorar uma primeira regulamentação federal sobre o tema das RMs.

A iniciativa de institucionalizar regiões metropolitanas foi uma tentativa do Governo Federal de promover o planejamento e a gestão de grandes aglomerações urbanas, que se constituíram durante o acelerado processo de urbanização do país, ocorrido na segunda metade do Século XX. As primeiras RMs foram criadas pelos governos militares, em 1974, com poder de decisão fortemente centralizado nos governos estaduais. Naquele momento, a composição e a estrutura de governança das RMs também foram definidas pela legislação federal.

SCHMIDT (1983) entende que a política federal para as regiões metropolitanas, no período da sua criação, tinha natureza compulsória e implicações negativas para governos locais que não eram da mesma linha política dos governos estadual e federal. Segundo o referido autor, os órgãos metropolitanos foram utilizados como um modelo de administração “moderna”, a fim de promover o planejamento racionalista e compreensivo, com bases científicas, sem ouvir ou responder às reivindicações e interesses locais.

SCHMIDT (1983) lembra ainda que nos anos 1970, a constituição de órgãos de caráter preponderantemente técnicos, com propósito de elaborar o planejamento e promover a gestão metropolitana, não foi bem-sucedida, uma vez que estes não dispunham de um poder efetivo para articular os entes envolvidos no processo, não definiam a alocação de investimentos, e não conseguiam, de fato, promover integração das políticas públicas. Desse modo, conforme indicado por um conjunto de autores tais como SCHMIDT (1983), MONTE-MOR (2008), e MARICATO (1997), o planejamento urbano e metropolitano brasileiro que se desenvolveu fortemente durante

o período militar, teve resultados pouco efetivos no desenvolvimento das grandes aglomerações brasileiras de então.

O segundo da história recente das Regiões Metropolitanas brasileiras teve início após a Constituição Federal de 1988, que delegou aos estados federados a competência para instituir e governar microrregiões, metrópoles e aglomerações urbanas, reconhecendo a falência dos formatos institucionais utilizados até aquele momento para esse fim.

Com efeito, a CF/1988 desencadeou um ciclo de revisão e criação de microrregiões, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas pelos estados federados, sem que houvesse uma regulamentação federal que estabelecesse critérios comuns para o tema, e sem que se avançasse simultaneamente na governança descentralizada destas regiões.

Para Moura et. al (2003), diante da inexistência de critérios nacionais, no período pós CF/88, os estados criaram unidades territoriais bastante distintas e incomparáveis. As RMs criadas se caracterizaram por transcender os limites políticos administrativos dos municípios, mas suas delimitações não se encontravam evidenciadas pelo fato urbano.

Em 2020, o IBGE identificou 74 RMs institucionalizadas no país. O maior número destas RMs encontrava-se na Região Nordeste (31), e o estado com maior número de RMs era a Paraíba (12), seguido por Santa Catarina (10).

Nas duas últimas décadas, o IPEA realizou uma série de pesquisas sobre as RMs do país e buscou investigar o desenho institucional de gestão e governança, as funções públicas de interesse comum selecionadas (FPICs) e os instrumentos de planejamento. Os estudos evidenciaram a fragmentação e a fragilidade da gestão e da governança metropolitana recente no Brasil.

KLINK (2013), analisando por que as regiões metropolitanas brasileiras continuavam ingovernáveis, indica que estas vivenciam processos parecidos de disputa de protagonismo na rearticulação política na sua escala, com tentativas de liderança dos governos estaduais, aumento do número de consórcios intermunicipais e grandes projetos urbanos calcados em parcerias público-privadas. Segundo o autor, as regiões metropolitanas continuam a promover as históricas contradições socioespaciais e ambientais.

Concordamos com o entendimento de FARIA (2008), para quem as novas instituições metropolitanas buscam alcançar um equilíbrio entre entes federados promovendo uma “reestadualização mitigada” da gestão metropolitana. (FARIA, 2008, p. 70)

Contudo, no período após a aprovação do Estatuto da Metrópole, consolidam-se iniciativas onde os estados buscam exercer uma governança metropolitana com alguma participação dos municípios e de representações da sociedade.

Em síntese, pode-se afirmar que o histórico e o quadro geral contemporâneo das regiões metropolitanas brasileiras apontam para uma grande diversidade de regiões institucionalizadas, com delimitações baseadas em critérios distintos, que não atendem ao Estatuto da Metrópole. Além disso, em relação à governança e à gestão metropolitana, as pesquisas indicam um quadro incipiente de institucionalidade, um baixo grau de cooperação entre os entes federados, a ausência de coordenação de políticas públicas, como também a ausência de políticas federais claras sobre a matéria.

1.3. Breve caracterização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: decadência econômica, desigualdades sócioespaciais e desarticulação institucional

A RMRJ foi criada pela Lei Complementar 20, de 1974, que também promoveu a fusão do antigo Estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara, atualmente município do Rio de Janeiro. É atualmente constituída por 22 municípios, como determina a Lei Complementar 184/2018, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, quais sejam: Rio de Janeiro, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Niterói, Belford Roxo, São João de Meriti, Magé, Itaboraí,

Mesquita, Nilópolis, Maricá, Queimados, Itaguaí, Japeri, Seropédica, Guapimirim, Paracambi e Tanguá, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu e Petrópolis.

Também conhecida como Grande Rio, com cerca de 13 milhões de habitantes (IBGE, 2018), em termos de população, a RMRJ é a segunda maior região metropolitana do Brasil e a terceira da América do Sul, concentra cerca de 75% da população do Estado, e conta com um PIB de cerca de 470 bilhões de reais (IBGE, 2015), o segundo maior do país.

O dinamismo econômico da cidade do Rio de Janeiro estava associado à sua condição metropolitana (LOUREIRO, 2006). O Rio de Janeiro foi a cidade brasileira mais importante do país, até meados do Século XX. Ao longo da história, foi capital da Colônia, do Império e da República (até 1960), centro comercial, cultural e político, principal porto, maior centro de consumo e maior base militar do país.

Contudo, já nas primeiras décadas do Século XX, o Rio de Janeiro perdeu espaço econômico para São Paulo e viu sua produção industrial decair de 28% do volume nacional em 1919, para cerca de 12% em 1959.

Ao mesmo tempo, a RMRJ passou por um acelerado processo de urbanização, com elevado aumento populacional na sua periferia. Dos anos 1940 a 1960, por exemplo, a Baixada Fluminense apresentou uma taxa média de crescimento populacional de 9,5%, em contraste com o município do Rio de Janeiro, que alcançou 3,2% de aumento demográfico no mesmo período.

Tal quadro resultou, dentre outros aspectos, no incremento da precariedade das condições de habitação, que pode ser notada no crescimento da população moradora de favelas, cuja taxa de crescimento anual foi bastante superior ao do total da população da região metropolitana. Por exemplo, a população em favelas do município do Rio de Janeiro cresceu 7,1% na década de 1960, contra 3,3% da população total. Compreende-se tal crescimento ao fato de que já na década de 1950 houve o aprofundamento das contradições do processo de urbanização da cidade o qual, articulado à expansão da economia industrial deste período, desenvolveu-se uma dinâmica de acumulação baseada na atividade imobiliária, restrita a camadas de maior renda da população (LAGO, 2015).

Para LAGO (2015), a estrutura sócioespacial centro-periferia e a “guetificação” são duas faces simultâneas do processo de urbanização desse período. Nesse sentido, esta autora afirma que:

“merece destaque a tendência inexorável à dualização da estrutura social. De um lado, os “excluídos” ou “novos pobres”, localizados nos guetos, inner cities ou periferias urbanas, e, do outro, a nova classe superior, público-alvo do processo de gentrification nas áreas centrais das grandes cidades”. (LAGO, 2015, p. 163)

A desigualdade intrametropolitana da RMRJ se revela fortemente em variadas dimensões, apontadas em muitos indicadores: econômicos, sociais, de infraestrutura, violência, entre outros. O número de pessoas que trabalham sem registro formal chega a 58% em Magé, diante de 34% no Rio de Janeiro (Censo IBGE, 2010). O atendimento por esgoto sanitário não atinge 50% da população em vários municípios, como é o caso de Belford Roxo (41%), Nova Iguaçu (45%) e Duque de Caxias (44%) (Sistema Nacional de Informações do Saneamento, SNIS, 2012).

Segundo o JÚNIOR e CASTRO (2017, apud RIO DE JANEIRO, 2018a), a RMRJ não é homogênea e não pode ser classificada somente em termos da polarização centro-periferia (Figura 2). Há que se considerar o conjunto de centralidades urbanas e de territórios urbanizados na região. A análise realizada indica três padrões espaciais distintos na RMRJ: a centralidade da metrópole, constituídas por algumas áreas centrais e litorâneas Rio de Janeiro e Niterói; uma periferia consolidada, o que inclui os centros urbanos das principais cidades metropolitanas, como Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São Gonçalo; e uma franja metropolitana, com os maiores percentuais de população que vivem com uma renda per capita inferior a um salário-mínimo.

Em resumo, para compreender a desigualdade presente no território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é necessário olhar a perspectiva histórica de formação da cidade, em que

Durante os anos 1990, após a CF/1988 delegar aos estados a responsabilidade pelas RMs, o Rio de Janeiro promoveu várias alterações na legislação da RMRJ, modificando sua composição, governança e FPICs. Contudo, nesse período, a RMRJ viveu um longo período sem uma institucionalidade voltada para a sua governança.

No governo Marcello Alencar (1995-1998), com objetivo de promover a privatização do saneamento, uma alteração na lei da RMRJ tentou retirar a titularidade destes serviços dos municípios, repassando-a para um ente metropolitano, fortemente controlado pelo governo estadual.

Em reação a essa medida, foi movida a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1.842/98 pelo Partido Democrático Trabalhista, PDT, fato que colocou sob juízo e praticamente paralisou o debate sobre a gestão metropolitana do Rio de Janeiro, com reflexos no restante do país.

Em 2013, o julgamento da acima mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, STF, consolidou um entendimento sobre o tema, e passou a exigir uma governança compartilhada das funções públicas de interesse comum, FPICs, nas Regiões Metropolitanas, e outros recortes administrativos.

A definição do STF sobre a gestão das regiões metropolitanas contribuiu para a aprovação da Lei Federal 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, E.M., que regulamentou o Artigo 25 da CF/88. O mencionado Estatuto estabeleceu uma nova etapa para as RMs no Brasil, definindo diretrizes para sua constituição, governança e planejamento metropolitano.

No governo Sérgio Cabral (2007 a 2014), a perspectiva de crescimento econômico, a implantação do Arco Metropolitano e do COMPERJ, levou o Estado do Rio de Janeiro a tomar algumas iniciativas de planejamento. Diante da decisão de 2013 do STF, em 2014, o Governo do Estado do Rio de Janeiro instituiu a Câmara Metropolitana de Integração Governamental (CMIG) com a finalidade de restabelecer a governança metropolitana (LOUREIRO; LEITE, 2018).

Visando restabelecer a governança e o planejamento metropolitano, a CMIG elaborou um termo de referência com apoio do Banco Mundial e promoveu a contratação de empresas para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado, PDUI/RMRJ.

O PDUI/RMRJ foi elaborado entre 2015 e 2018, com a consultoria técnica do consórcio privado denominado Rio-Barcelona. O Plano foi formulado em período de grande crise política e econômica, o que resultou, entre outros eventos, no impedimento da Presidente Dilma Rousseff, na prisão do Governador do Estado do Rio de Janeiro, e numa drástica redução do desenvolvimento econômico.

Em 2015, em conjunto com a Procuradoria do Estado, ao largo da elaboração do PDUI/RMRJ, a Câmara Metropolitana elaborou um projeto de lei, encaminhado à ALERJ sob número 10/2015, onde propôs Funções Públicas e Interesse Comum – FPICs e uma estrutura de governança metropolitana.

Em dezembro de 2018, a ALERJ aprovou a Lei Complementar 184/2018, alterando a composição da RMRJ, incluindo o município de Petrópolis, instituindo um conjunto FPICs (resultando na ampliação da proposta do Executivo estadual) e, finalmente, criando uma institucionalidade para a governança metropolitana (formada por um conselho deliberativo, um conselho consultivo e um órgão executivo⁵).

A Lei Complementar 184/2018 não examinou o PDUI/RMRJ, e determinou que o plano metropolitano fosse posteriormente aprovado em legislação ordinária, em atendimento ao Estatuto da Metrópole, fato que passou a depender da revisão do PDUI, tendo em vista a inclusão do município de Petrópolis.

Em resumo, pode-se afirmar que, até os anos 2010, não houve, de fato, um planejamento metropolitano no Rio de Janeiro. A tentativa de planejamento metropolitano dos anos 1970 ficou diluída no bojo da fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. A iniciativa de

planejamento elaborada pela FUNDREM encontrou o estado em crise econômica e com mudanças políticas que esvaziaram o processo de planejamento territorial, o que culminou, conforme já mencionado, na extinção do órgão metropolitano em 1989.

O PDUI/RMRJ, concluído em 2018, foi a primeira iniciativa de planejamento para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro que contou com a participação de representantes de municípios e de instituições da sociedade e reuniu um conjunto de propostas para a região.

1.5. Sobre o Termo de Referência do PDUI/RMRJ: notas breves

O TR do PDUI/RMRJ foi o resultado de um processo que passou pelas proposições de gestores e do corpo técnico do Governo do Estado, RJ, seguindo as determinações do Estatuto da Metrôpole (Lei Federal 13.089/2015, que foi promulgado durante a elaboração do referido Termo), e de diretrizes do agente financiador do instrumento, o Banco Mundial. Conforme estipulado no Edital 001/2015, o TR incluiu uma apresentação, uma breve caracterização da região metropolitana, justificativa, os objetivos, as principais diretrizes, o escopo e o processo de elaboração do plano metropolitano. Desse modo, o objetivo principal do referido plano visou:

“promover a reorganização do território metropolitano, orientando iniciativas dos setores público e privado, com vistas a ampliar o equilíbrio e a harmonia do desenvolvimento urbano, apoiando o crescimento econômico, a melhoria da qualidade de vida da população e a preservação e sustentabilidade de valores e serviços ambientais críticos, considerando horizontes de 4, 8 e 25 anos. Ênfase será dada às questões de caráter supramunicipal e intersetorial.” (RIO DE JANEIRO, 2015b, p. 72).

Para o TR, a promoção da “reorganização do território” é uma iniciativa fundamental preponderante para os demais objetivos do planejamento metropolitano. Caberia à reorganização do território ampliar a “harmonia do desenvolvimento urbano” e promover “uma metrópole polinucleada mais equilibrada”, (RIO DE JANEIRO, 2015b, p. 93).

Ademais, o TR adotou a perspectiva de forte retomada do crescimento econômico, por meio da indicação de investimentos considerados como já definidos e em andamento à época, destacando-se o COMPERJ, iniciativas em ciência e tecnologia (CETEM-UFRJ, CTEX), a logística (Complexos de Itaguaí), e os grandes eventos internacionais.

Por outro lado, o documento não tratou de desigualdades socioespaciais, econômicas e sociais, assim como das restrições do acesso à urbanização e à habitação de qualidade, uma expressão marcante da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Além disso, o TR também não abordou temas como desenvolvimento econômico incluyente, pobreza e distribuição de renda e vulnerabilidade social.

Uma das diretrizes relevantes no TR do PDUI/RMRJ, tratou da participação da sociedade, informada e estruturada, na elaboração do Plano. A segunda diretriz chama atenção é relativa ao enfoque estratégico, que se traduz na atuação em áreas prioritárias, o que significa “pensar de maneira abrangente no longo prazo e agir de maneira seletiva sobre áreas prioritárias no curto prazo”, (RIO DE JANEIRO, 2015b, p. 89)

Do ponto de vista metodológico, o TR estruturou o plano com base em etapas sucessivas de diagnóstico, visão de futuro, cenários, programas de ações, e instrumentos de implementação. Ainda em termos de metodologia, o TR defendeu claramente aspectos relativos ao controle social do processo de planejamento, indicando iniciativas de participação informada e estruturada, com ampla gama de visões do setor público e privado e da sociedade civil, indicando possíveis fóruns de decisão e comitês.

Todavia, há lacunas e/ou silêncios e contradições no TR manifestadas pelos seguintes pontos: adotou uma estrutura de plano estratégico participativo, mas estabeleceu ex-ante um objetivo conformador do processo de planejamento; apresentou as áreas setoriais a serem trabalhadas, mas não promoveu uma discussão sobre as Funções Públicas de Interesse Comum, FPICs; tratou de melhoria de qualidade de vida, mas não destacou as desigualdades socioespaciais; defendeu

a participação da sociedade, mas não incluiu a discussão sobre a governança metropolitana; entre outros aspectos notados.

1.6. Proposta técnica⁶ do Consórcio Rio-Barcelona: observações

A proposta técnica vencedora da licitação para elaboração do PDUI/RJ, apresentada pelo consórcio formado pelas empresas Jaime Lerner Arquitetos Associados e Quanta Consultoria, denominado Consórcio Rio-Barcelona, atendeu às orientações do Termo de Referência, elaborado pela Câmara Metropolitana.

No âmbito da escala metropolitana, a proposta contemplou a noção de “acupuntura urbana”⁷ (LERNER, 2003), ampliando-a para escala metropolitana por meio de três elementos: a Baía da Guanabara, os “Caminhos de Ferro” e o Arco Metropolitano.

Desse modo, fica claro que a proposta vencedora se estruturou com base no modelo de planejamento estratégico utilizado em Barcelona, por ocasião das Olimpíadas de 1992, e no planejamento estratégico em grande escala, da Área Metropolitana de Barcelona.

No que se refere às premissas adotadas pelo TR, o Consórcio Rio-Barcelona abraçou e reforçou a diretriz de reestruturação do território metropolitano para uma policentralidade, e propôs constituir um “coeficiente de equilíbrio” para indicar quanto cada centralidade urbana caberia avançar, a fim de atingir um patamar mínimo aceitável de desenvolvimento urbano.

No que concerne ao desenvolvimento econômico, o Consórcio não adotou a previsão favorável de desenvolvimento econômico lançada no TR, até porque a crise econômica já atingia o país e o Rio de Janeiro no momento da elaboração do documento. As empresas apontaram que a redução das desigualdades sociais deveria ser um ponto central no plano metropolitano.

Conforme orientação anterior, foi a participação da sociedade no processo de elaboração do PDUI, o que resultou no que foi definido como um Plano Participativo Estratégico Territorial. Nesse sentido, o consórcio vencedor apontou obstáculos e estratégias de participação, incluindo uma abordagem territorial, conjugando representações de diferentes escalas e regiões da RMRJ.

Visando a implementação do PDUI, as empresas seguiram as orientações do TR, e apresentaram uma proposta detalhando os instrumentos ali apontados. Na Proposta Técnica, dois pontos se destacam: a preocupação com a governança metropolitana, a redução da expectativa exagerada de desenvolvimento econômico presente no Termo de Referência, e a inclusão da análise da desigualdade sócioespacial.

1.7. A constituição da RMRJ

Antes da discussão dos resultados contemplados no PDUI/RMRJ, vale indicar alguns apontamentos sobre os critérios para definição de municípios da RMRJ, uma vez que houve alterações na sua configuração original.

A inclusão do município de Petrópolis na RMRJ, por meio da Lei 184/2018, no final do processo de elaboração do PDUI/RMRJ, com base em decisão política da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, sem qualquer referência técnica, ressaltou a importância da discussão sobre critérios para definir a composição institucional da região metropolitana.

Segundo MOURA e TOSCHINO (2019), a grande maioria das regiões metropolitanas do país, seguramente, não conta com os predicados mínimos que lhes atribuem verdadeira natureza metropolitana. A definição da RMRJ se enquadra na avaliação geral destes autores.

Para CASTRO (2017) o comando centralizado da gestão metropolitana interessa aos agentes econômicos, que contam com o Estado como garantidor do capital, executando funções regulatórias, dirimindo conflitos, exercendo uma coerção territorial, impondo compromissos assumidos coletivamente.

No caso da RMRJ, essa linha se evidencia no processo de concessão dos serviços de saneamento básico. Também aparece na inclusão do município de Cachoeiro de Macacu, cujo propósito principal seria controlar a principal bacia fornecedora de recursos hídricos para o COMPERJ.

Em síntese, as questões e evidências levantadas, referente à composição de municípios das regiões metropolitanas, evidenciam a necessidade de se aprofundar estudos relativos à conformação da RMRJ

Seria importante considerar alguns aspectos que pudessem caracterizar a área metropolitana, atendendo à exigência de referências técnicas do IBGE. Importante também verificar as discrepâncias entre a conformação administrativa da RMRJ e a espacialização das políticas públicas.

A composição da RMRJ pode vir a considerar a utilização de outros recortes territoriais administrativos, a exemplo do Colar Metropolitano adotado na RM de Belo Horizonte, bem como, avaliar a relação entre as funções públicas de interesse comum e a participação de municípios.

1.8. A metodologia do PDUI/RMRJ

A concepção do PDUI foi se ajustando ao longo do lento processo de formulação do seu Termo de Referência e da elaboração do próprio plano. Iniciado com gestores públicos, o TR incorporou exigências externas, destacadamente as do Banco Mundial (econômico), e do Estatuto da Metrópole (urbano integrado). No processo participativo de elaboração, foi introduzido o tema da gestão pública e aspectos sociais que não constavam na sua origem.

Em se tratando de aspectos metodológicos do PDUI/RMRJ, em linhas gerais, o plano foi elaborado sob as orientações do seu Termo de Referência, considerando quatro etapas: (i) plano de trabalho; (ii) diagnóstico e visão de futuro; (iii) cenários, programas de ações prioritárias e instrumentos de implementação; e (iv) plano integrado. Seguindo o referido TR, foram considerados seis eixos estruturantes, acrescido de um eixo transversal, a gestão pública, conforme abaixo (Figura 3).



Figura 3. Eixos estruturantes do PDUI /RMRJ (fonte: PDUI/RMRJ, 2018d).

Note-se que o PDUI/RMRJ inclui abordagens de fases distintas do histórico do planejamento urbano e metropolitano: abraça o propósito da integração, dá ênfase ao desenvolvimento urbano (e não o territorial), adota o modelo de planejamento estratégico (em parte), e promove a participação de representantes da sociedade e dos municípios.

No que se refere ao modelo de planejamento, verificou-se que o PDUI/RMRJ apresenta elementos comuns ao planejamento estratégico, conforme bibliografia que trata do assunto, a exemplo de

(SANCHES, 1999; VAINER, 2000; CONPANS, 2005). Isto se dá pela identificação de elementos da metodologia de planejamento estratégico no PDUI/RMRJ: a) propõe investir em áreas selecionadas da metrópole (“acupuntura metropolitana”); b) propõe a construção de consensos (evitando conflitos c) assume o ideário do Banco Mundial relativo às privatizações de serviços e infraestrutura urbana; d) valoriza a iniciativa privada, as parcerias público-privadas, operações urbanas consorciadas; e) reforça os grandes projetos urbanos associados aos megaeventos esportivos (sem fazer ressalvas relativas à concentração de investimentos no território); f) dedica esforços reduzidos para a questão social.

Por outro lado, o PDUI/RMRJ se distancia do modelo supracitado de plano estratégico quando: a) não promove a inserção da cidade no mercado regional e nacional; b) não adota uma estrutura piramidal de elaboração de conteúdos convergentes para uma visão de futuro comum; c) não desenha um conjunto de estratégias; d) define previamente o ordenamento territorial como objetivo principal; e) assume um programa de ações prioritárias tão amplo que, de fato, não define prioridades; f) define previamente as funções públicas de interesse comum, sem participação de municípios e sociedade.

O diagnóstico da RMRJ elaborado pelo PDUI foi baseado em revisão da bibliografia, na análise dados das áreas setoriais dos eixos do plano metropolitano, além de contribuições incorporadas ao longo do processo participativo. Ou seja, foi elaborado um diagnóstico técnico setorial, com participação consultiva, o que constituiu uma leitura dos “problemas urbanos”.

Contando com a participação de representantes da sociedade, foi elaborada uma visão de futuro para a RMRJ, considerando os contrastes em termos de qualidade de vida do presente, e a prospecção de sonhos, símbolos e cenários desejáveis. A mencionada visão de futuro se baseou em objetivos metropolitanos setoriais, pontos-chave estratégicos, e numa agenda metropolitana internacional. Contudo, avalia-se que essas três referências parecem desarticuladas, e não representam claramente um conjunto integrado de objetivos metropolitanos.

A propósito do quesito participação, vale discutir resumidamente a inserção da sociedade na elaboração do PDUI/RMRJ. Destaca-se que este foi o primeiro plano metropolitano do Rio de Janeiro a contar com a participação de representantes de municípios e da sociedade. Entretanto, apesar do processo de elaboração do PDUI ter contato com um conjunto de atividades de participação, avalia-se que resta saber se ela teve alguma efetividade.

Cabe ressaltar que a participação social no PDUI sublinhou a necessidade de superar desigualdades sociais, tendo introduzido o tema da gestão pública, assim como dado inúmeras contribuições pontuais para as áreas setoriais.

É válido denotar a importância de a participação ocorrer desde o momento inicial do processo de planejamento, incluindo a definição da metodologia, das funções públicas de interesse comum, projetos estruturantes (previstos no Estatuto da Metrópole), e na vinculação do plano com os recursos orçamentários, especialmente aqueles relativos ao fundo metropolitano. Estas abordagens não ocorreram no PDUI/RMRJ.

Na direção de uma participação mais efetiva da sociedade, a experiência de organização de Conferências Metropolitanas, que não foi amparada pela legislação em vigor à época, sugere que é possível construir uma institucionalidade, baseada em uma estrutura orgânica e espacializada, com atribuições objetivas, convergindo para uma decisão na escala metropolitana.⁸

Assim sendo e olhando o conjunto do processo de participação, constata-se que foi dado apenas um primeiro e importante passo no quesito participação social, ressaltando, porém, que a efetiva e consequente participação da sociedade ainda está longe de ocorrer com efetividade.

Do ponto de vista territorial, foi inscrito no diagnóstico do planejamento regiões com características próprias, quais sejam: Hipercentro, Norte, Oeste, Leste e Nordeste. Mas essa leitura espacial não foi determinante para a organização das propostas dos programas prioritários do plano.

Em seguida, foi realizada pelo eixo reconfiguração espacial, uma análise territorial, que reconheceu um modelo radial de infraestruturas, se dirigindo para um centro econômico. A leitura destacou três elementos estruturantes que foram considerados no planejamento: a Baía de Guanabara, o sistema ferroviário e o Arco Metropolitano.

Posteriormente ao diagnóstico, foram formulados Programas de Ações Prioritárias (PAPs), que buscam atender o objetivo geral do plano, a visão de futuro, e os objetivos metropolitanos. Os Programas prioritários definidos foram: Equilibrar a Metrópole PEM, Habitar a Metrópole – PHM, Metrópole Inteligente – PMI, Metrópole Sustentável – PMS, Baía Reinventada – PBR, e Governar a Metrópole – PGM.

A respeito dos Programas ditos prioritários vale ressaltar o fato de que eles são tão abrangentes, envolvem um número tão grande de ações, que não estabelecem, de fato, prioridades para a região metropolitana. Desse modo, observa-se um paradoxo, na medida em que as ações prioritárias não aparecem vinculadas à prioridade de investimentos. Ao mesmo tempo, as ações não se associam a uma estratégia que priorize investimentos.

Os Programas de Ações Prioritárias, PAPs, do PDUI/RMRJ, apresentam características mais identificadas com o desenho do “neourbanismo” (ASCHER, 2010), pois se constituem em múltiplas propostas, materializadas num amplo conjunto de planos setoriais e projetos localizados, com diferentes níveis de detalhamento, que se esforçam para se mostrarem importantes, viáveis e relacionados com os objetivos do plano.

Vale mencionar que a metodologia de planos para regiões metropolitanas deve atender ao Estatuto da Metrópole (Lei federal 13.089/2015, revisada pela Lei federal 13.683/2018), ou seja, deve definir um plano estratégico territorial, além de projetos estruturantes relativos às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), a serem definidas em Lei Complementar estadual.

O Macrozoneamento Metropolitano (MZM), apresentado a seguir pelo PDUI, visou consolidar a proposta de ordenamento territorial formal assim como identificar e caracterizar áreas com propósitos comuns, a fim de “pactuar” um padrão de uso e ocupação do solo.

A Proposta de Reconfiguração Espacial (PRE) valorizou o policentrismo urbano, na perspectiva de redução das desigualdades socioespaciais. A proposta apontou as principais diretrizes territoriais que devem orientar o desenvolvimento urbano, a exemplo de aumentar a densidade junto a eixos de mobilidade e ocupar vazios urbanos.

Em seguida, o PDUI apresentou os instrumentos de implementação do plano, abrangendo os mecanismos de participação, mecanismos financeiros e programas complementares. Os programas incluíram um sistema de informações, formas de monitoramento e avaliação das ações prioritárias do PDUI/RMR, com indicadores e um cronograma.

Embora se possa afirmar que o PDUI tenha conferido grande importância para a governança metropolitana, não tratou do projeto de lei que definiu a matéria. O plano valorizou a gestão pública municipal, mas sem se aprofundar nas questões relativas ao estado e à União, visando a participação de tais entes nas políticas públicas para a RMRJ.

2. Desafios, Dilemas e Possibilidades do Planejamento da Metrópole Carioca: à guisa de considerações finais

De uma maneira geral, no contexto federativo e social brasileiro, o planejamento integrado metropolitano, nas suas múltiplas faces, constitui um dos maiores desafios para as regiões metropolitanas.

A integração das políticas públicas é apontada, muitas vezes, como uma necessidade e, em outras, como solução para alcançar objetivos relacionados ao desenvolvimento. Assim, indo na mesma direção que MARQUES e TORRES (2004), somente um enfrentamento de forma integrada

poderá garantir ganhos reais e duradouros para territórios que acumulam carências sociais e urbanísticas.

Dessa maneira, em linhas gerais, avalia-se que houve uma sincera intenção de se fazer planejamento metropolitano no Rio de Janeiro. Elaborado com uma participação (limitada) de representantes da sociedade e dos municípios, o PDUI/RMRJ promoveu um primeiro ato do planejamento metropolitano no Rio de Janeiro, pós Estatuto da Metrópole (BRASIL, Lei 13.089, 2015). Nesta direção, compreende-se que a iniciativa de realizar o PDUI/RMRJ foi positiva para a RMRJ, oferecendo um patamar de experiências que possibilitam aprofundar a discussão acerca do tema.

Embora se possa reconhecer os aspectos positivos da iniciativa de realização do PDUI/RMRJ, ao se considerar o ponto de vista histórico do planejamento urbano e metropolitano no Brasil, assim como a análise do processo de elaboração do mencionado Plano e a comparação com outras experiências e referências de planejamento, não se constitui um exagero concluir que o gesto está distante da intenção inicial.

Tal percepção está baseada principalmente nos seguintes aspectos:

1. Apesar do Plano metropolitano adotar apenas parcialmente o modelo de planejamento estratégico, não apresenta claramente estratégias, assim como não estabelece prioridades, uma vez que os programas prioritários abrangem um amplo e variado cardápio de propostas para a região metropolitana;
2. O imediatismo imposto pelos interesses eleitorais e as prioridades particulares de gestores públicos, das três esferas da federação, resultaram na inibição da adoção de proposta integradas e estruturantes, de médio e longo prazos;
3. Tendo em vista os constrangimentos políticos e a descontinuidade das gestões públicas, a integração geral das ações públicas, dos três entes federados, têm poucas possibilidades de ser alcançada, pelo menos a curto prazo. Cabe, então, uma avaliação acerca de alternativas concretas possíveis, que possam viabilizar ações integradas.
4. Nesse sentido, a integração, se revela como um fetiche, no sentido de ser uma solução mágica para alcançar os resultados desejados. Isto porque não se verificam condições para se estabelecer uma ampla integração das ações, tendo em vista, especialmente, a concentração de recursos no governo federal, e as diferenças políticas entre os entes federados;
5. Apesar de propor integração, articulação e cooperação federativa, o PDUI/RMRJ não apresentou quais seriam as medidas concretas e os recursos para incentivar e viabilizar estas iniciativas, utilizando instrumentos como consórcios, convênios, financiamentos, fóruns e ambientes de cooperação;
6. Assim sendo, verifica-se um conjunto de impossibilidades, em especial, por conta da multiplicidade de instrumentos existentes, sejam eles setoriais (habitação, saneamento, transporte, sociais), sejam os abrangentes (diretor, estratégico, sustentável). A esse respeito e contrariamente a tais impossibilidades, destaca-se que talvez o maior mérito do PDUI seja a proposta de Projetos Multifuncionais dos Eixos Alcântara e Sarapuí, que indicam a necessidade de integração de políticas públicas, em uma iniciativa concreta, estruturante e de médio prazo, que contribui para a redução das desigualdades socioespaciais na escala metropolitana;
7. Ainda no quesito integração, vale também ressaltar que o planejamento metropolitano também fica obstaculizado, uma vez que as ações propostas são desvinculadas das decisões de investimento dos entes federados. Nessa perspectiva, o PDUI/RMRJ permanece enquanto um discurso voltado a orientar investimentos visando equilibrar a

metrópole no futuro, enquanto as decisões de investimento são tomadas em outros fóruns decisórios.

8. Embora a reorganização do território metropolitano se constitua no objetivo principal do PDUI/RMRJ, sendo preponderante frente aos demais objetivos estabelecidos no seu TR, aí incluídas as propostas de regularização e urbanização de favelas e assentamentos precários da periferia, a fim de promover a “coesão socioterritorial” (RIO DE JANEIRO, 2018b, p. 695), as propostas contidas no Plano, porém, não contam com recursos definidos e não demonstram reconhecer o processo de produção da cidade informal, desigual e segregada;
9. Assim, o ordenamento territorial pretendido pelo PDUI/RMRJ, é improvável, uma vez que o plano não reconhece (e não interfere) junto aos agentes e conseqüentemente e os mecanismos de produção da cidade informal, especialmente o que aqui se denomina de “maquina de fazer periferia”, que promove o crescimento da cidade à revelia da legislação urbanística e dos planos oficiais;
10. As medidas formais propostas pelo PDUI/RMRU, que visam o ordenamento territorial, como o macrozoneamento, planos diretores e a legislação urbanística, apresentam reduzidas possibilidades de conter a expansão da mancha urbana, ou de ordenar o uso e ocupação do solo na periferia metropolitana e nas favelas;
11. A pretensão de Modelar a Metrópole, por meio de valorizar centralidades urbanas secundárias, depende da priorização dos investimentos públicos em áreas menos qualificadas da metrópole e da descentralização da infraestrutura urbana e social, ao contrário do que tem ocorrido historicamente na metrópole;
12. O planejamento com base nas funções públicas de interesse comum, FPICs, aspecto fundante do planejamento metropolitano, foi pouco valorizada no processo do PDUI/RMRJ, foi alterado e ampliado na Lei Complementar 184/2018, o que prejudicou a formulação e a consecução de projetos estruturantes, de médio e longo prazos, relacionados aos temas por destacados;
13. A ausência de uma clara e consistente pactuação entre os entes federados também representa um óbice à efetiva implementação dos objetivos do PDUI/RMRJ, à medida que para realizar um grande montante de investimentos em infraestrutura e serviços, caberia aos supracitados entes o estabelecimento de um planejamento de Estado, com base em instituições públicas fortalecidas e competentes, fundado em uma pactuação para divisão de responsabilidades e de parcelas de recursos financeiros, humanos, e técnicos a serem mobilizados.

Dessa maneira, considerando os pontos acima abordados de forma resumida, a conclusão geral é que o PDUI/RMRJ ainda não se constitui um instrumento capaz de direcionar o desenvolvimento da região metropolitana.

3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maurício. A evolução urbana do Rio de Janeiro. IPLANRIO/ZAHAR. 1987.

ABRUCIO, Fernando Luis. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. In: Revista de Administração Pública, 39 (2), 401 a 422. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576> Acessado em agosto de 2022.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. Pla Estratégic Economic i Social Barcelona 2000. Barcelona. 1990

ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo. São Paulo, Romano Guerra, 2010

BIENENSTEIN, Glauco. GLOBALIZAÇÃO E METRÓPOLE - A Relação Entre as Escalas Global e Local: O Rio de Janeiro. In: 9º Encontro Nacional da ANPUR, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2001, Rio de Janeiro. Anais do 9º Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, RJ: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, ANPUR, 2001. v. 1. p. 73-84.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas. Unicamp. 2007

CASTELLS, Manuel (1973), "La urbanización dependiente en América Latina", em Manuel Castells (coord.), Imperialismo y urbanización en América Latina, Gustavo Gili, Barcelona, España, pp. 7-26.

CASTRO, Henrique Rezende. Coerção e coesão territorial na gestão metropolitana contemporânea. Campinas. PUC. 2017

CAMPOS, Heleniza Ávila, MELCHÍORS, Lúcia Camargo. As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. In Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, julho/ dez. 2016, p. 181 a 203

CANO, Wilson. Desconcentração produtiva regional no Brasil: 1970-2005. São Paulo. Editora UNESP. 2008

CHOAY, Françoise. O Urbanismo. São Paulo, Editora Perspectiva, 1992.

COMPANS, Rose. Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a pratica. São Paulo: Editora Unesp, 2005

DIAS, Robson Santos. Um Estado Sem Planejamento Urbano e Regional: a saga da FUNDREM no Rio de Janeiro (1975-1989). XVII ENANPUR, São Paulo, 2017

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. In: Revista de Economia Política. n0 24. 2004. Em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/QvmmNn4PtXr4dttnyQtyZMc/?lang=pt>. Acessado em agosto de 2022

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. De volta a um futuro incerto: relações intergovernamentais e gestão metropolitana na RMBH. Revista de estudos urbanos e regionais, v. 10, n. 2, 2008. p. 51-71

KLINK, Jeroen Johannes. Porque as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, Bernardo Alves, KRAUSE, Cleandro, FRANÇA, Christina Batista. Território metropolitano, políticas municipais. Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. 82 - Brasília, IPEA, 2013.

LAGO, Luciana Corrêa do Lago. Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise. (2. Ed). - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

LOUREIRO, Ana Cláudia Nonato da Silva; Rio de Janeiro: Uma análise da perda recente de centralidade. Belo Horizonte, 2006. Dissertação (Mestrado Faculdade de Ciências Económicas) Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, 2006.

LOUREIRO, Vicente; LEITE, Vera; Por uma região metropolitana eficiente, equilibrada e sustentável – contribuição da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Estado do Rio de Janeiro. In: COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno; Organizadores. Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole., Brasília, IPEA, 2018.

LERNER, JAIME. Acupuntura urbana. Curitiba. 2003

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, Nº 1 e Nº 2, 1997, p. 113-130

MARICATO, Ermínia. a. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento Urbano no Brasil. In: A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato, Editora Vozes, Petrópolis, 2000

MARQUES, Eduardo. TORRES, Haroldo. Políticas sociais e território. Uma abordagem metropolitana. São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/6NnCZDSZNrm5NXm6zM3KDLQ/?lang=pt> Acessado em agosto de 2022

MONTE-MÓR, Roberto. Do Urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas, organizado por Geraldo M. Costa e Jupira G. Mendonça, Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008 [p. 31-65]

MOURA, Adriana Maria Magalhães. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. MOURA, Adriana Maria Magalhães (Org.) p. 13 – 43. IPEA, 2016

MOURA, Rosa. e THOSCHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. 2019 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/TBb9YHtnNPDlRt9MZ7ZR5Bz/?lang=pt>. Acessado em agosto de 2022.

OLIVEIRA, Fabrício Leal; BIASOTTO, Rosane. o Acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves, MONTANDON, Daniel Todtmann. (Organizadores). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011

OLIVEIRA, Floriano. Godinho; OLIVEIRA, Leandro Dias. Circuitos espaciais da produção e a economia do petróleo no estado do Rio de Janeiro: as transformações territoriais por ação dos níveis superiores da economia. Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação Geografia Revista GEOUECE, v. 09, n. 16, p. 09-32, 2020. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/GeoUECE/article/view/3206/3627> Acessado em: agosto de 2022.

OSÓRIO, Mauro; MELO, Luís Martins; VERSIANI, Maria Helena; WERNECK, Maria Lúcia. Desafios para o desenvolvimento socioeconômico do Rio de Janeiro. In: OSÓRIO, Mauro et al (Org.) Uma agenda para o Rio de Janeiro. Estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico. p. 7-16. Rio de Janeiro. FGV 2015

REZENDE, Vera F. Evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro, 1900-1950-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva. Urbanismo no Brasil. São Paulo. Nobel. FAU USP; FUPAM, 1999. 600 p. Artigo. p. 39-70.

REZENDE. Vera Lúcia Ferreira Mota. Planos, regulação urbanística e intervenções no Rio de Janeiro: diferenças entre pensar e produzir a cidade. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo. 2014. Disponível em: https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-CDR-001-2_REZENDE.pdf. Acessado em: 15 de agosto de 2022.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Projeto de Lei Complementar No 10/2015. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro. 2015a.

RIO DE JANEIRO (ESTADO) Termo de Referência do PEDUI/RMRJ. Edital de Licitação Pública 01/2015. 2015b

RIO DE JANEIRO (ESTADO) Proposta Técnica do Consórcio Rio-Barcelona. Edital de Licitação Pública 01/2015. 2015c

RIO DE JANEIRO (ESTADO) – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ, Produto 18, Tomos I, 2018a. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br>. Acessado em: agosto de 2022.

RIO DE JANEIRO (ESTADO) – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ, Produto 18, Tomos II, 2018b. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br>. Acessado em: agosto de 2022.

RIO DE JANEIRO (ESTADO) – Resumo Executivo do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ, 2018c. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br>. Acessado em: agosto de 2022.

RIO DE JANEIRO (ESTADO) – Resumo Técnico do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ 2018d. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br>. Acessado em: agosto de 2022

RIO DE JANEIRO (ESTADO) – Relatório Integrado de Eventos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ, 2018e. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br>. Acessado: agosto de 2022.

RIO DE JANEIRO (ESTADO) – Apresentação PPT do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, PDUI/RMRJ, 2018f. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br>. Acessado em: agosto de 2022.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei Complementar 184/2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, as composição, organização e gestão, define as funções públicas de interesse comum, cria a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e dá outras providências. 2018f, Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br>. Acessado em 2022.

RIBEIRO, Luiz Cezar Queiroz. A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese. In: Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana / organização e coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

ROLNIK, Raquel. Complexificando a avaliação do Estatuto da Cidade: 20 anos de luta e captura. In: Le Monde diplomatique Brasil. 2021. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/complexificando-a-avaliacao-do-estatuto-da-cidade-20-anos-de-luta-e-captura/>. Acessado em 10 de agosto de 2022.

SANCHES, Fernanda. Políticas públicas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. P. 115., 1999

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. Governança Empreendedorista: modernização neoliberal. In: Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana / organização e coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

SCHMIDT, Benicio Viero. O Estado e a política urbana no Brasil, Editora da Universidade, Porto Alegre, 1983

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao planejamento estratégico do Rio de Janeiro. In: A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato, Editora Vozes, Petrópolis, 2000

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos; Organizadores. Pg. 169-244. 2ª Edição. Editora da Universidade de São Paulo, 2010

NOTAS

¹ O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado, no Produto 18, resultado final do processo de planejamento, utiliza a sigla PDUI, que surgiu no Estatuto da Metrópole, e que adotamos nesta tese. Em outros documentos, como o Termo de Referência e o Resumo Executivo do plano metropolitano, é utilizada a sigla PEDUI. No Termo de Referência utilizado para contratar a consultoria que elaborou o plano também aparece a sigla PED.

² O Plano de Remodelação e Embelezamento do Rio de Janeiro foi elaborado entre 1926 a 1930, por Alfred Hubert Donat Agache, arquiteto francês, em conjunto com um grupo de técnicos estrangeiros. É considerado o primeiro plano diretor para o Rio de Janeiro. A cidade, então Distrito Federal, é abordada de forma global, mas o plano dedica maiores atenções para sua área central e se dedica especialmente à estética e ao saneamento. (LEME, M. C.; 1999, p. 361).

³ O Plano Doxiadis é considerado um plano de desenvolvimento, enfoca o conjunto de problemas da cidade, à época estado da Guanabara, e abrange a área metropolitana. O plano foi elaborado a pedido do Governador Carlos Lacerda, pelo escritório grego “Doxiadis Associates” Consultores para Desenvolvimento e Eqüística, e foi concluído em 1965. (LEME, M. C.; 1999, p. 373).

⁴ FARIA, 2008, p.70.

⁵ O órgão executivo veio a ser efetivamente formado em 2019, com o título de Instituto Rio Metrópole - IRM (Decreto Estadual nº 46.893/ 2019).

⁶ Proposta Técnica, denominado TEC 4, Abordagem Técnica e Metodológica, SDP Nº: 01/2014, Empréstimo Nº 8327 – BR (Banco Mundial), Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, RIO METRÓPOLE – PROGESTÃO II

⁷ Esta orientação é originária do “modelo Barcelona”. Para maiores detalhes, consultar “Local y Global La gestión de las ciudades en la era de la información” de Borja & Castells.

⁸ Lembrando que os representantes eleitos pelo sistema de conferências metropolitanas, visando o conselho consultivo do PDUI, foram destituídos pelo governador do Estado do Rio de Janeiro na primeira reunião do Conselho Deliberativo da RMRJ, criado pela Lei 184/2018.