



OS LIMITES DA INTEGRAÇÃO E DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NA ESCALA LOCAL: A AÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Floriano José Godinho de Oliveira
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
fgodinho@uerj.br

Thaís de Oliveira Soares
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
thaisolsoares@gmail.com

Resumo

A tendência de expansão do urbano para uma escala regional, ampliando as áreas metropolitanas, traz o desafio de encontrar meios de produzir uma gestão compartilhada desses espaços. Este texto pretende aportar algumas reflexões acerca das limitações de elaboração de planos e políticas territoriais por parte dos municípios – hoje, o principal ente da federação que tem a atribuição de legislar sobre o uso e a ocupação do solo, no Brasil – e avaliar a necessidade de planejamento e de ordenamento do território com base em planos e estudos elaborados em escalas que possam ir além dos limites estreitos dos planos municipais. Discute-se a necessidade de instituição de políticas territoriais na escala regional – por exemplo, por meio de um Plano Diretor Regional, que seja um guia para os Planos Diretores Municipais –, integrando os diferentes níveis governamentais e, com isso, revertendo o quadro de isolamento, na esfera do planejamento, que limita as ações dos municípios brasileiros.

Palavras chaves: políticas territoriais, cidades metropolitanas, gestão das metrópoles.

Resumen

La tendencia de expansión de lo urbano para una escala regional, ampliando los áreas metropolitanas, trae el desafío de encontrar medios de producir una gestión compartida de esos espacios. Ese artículo tiene la intención de contribuir con algunas reflexiones respecto a las limitaciones de elaboración de planes y políticas territoriales por parte de los municipios – hoy, el principal ente de la federación que tiene la atribución de legislar sobre el uso y la ocupación del suelo, en Brasil – y evaluar la necesidad de planeamiento y ordenamiento del

territorio con base en planes y estudios elaborados en escalas que puedan ir más allá de los límites estrechos de los planes municipales. Es discutida la necesidad de institución de políticas territoriales en la escala regional – por ejemplo, por medio de un Plan Director Regional que sea un guía para los Plan Directores Municipales –, integrando los diferentes niveles gubernamentales y, con eso, revertiendo el cuadro de aislamiento, en la esfera del planeamiento, que limita las acciones de los municipios brasileños.

Palabras-clave: políticas territoriales, ciudades metropolitanas, gestión de las metrópolis.

As obras e investimentos produtivos no Brasil nesse início de século XXI promovem uma profunda interferência nas formas históricas de organização do território nacional, pois direcionam suas ações para projetos que aguardavam investimentos públicos para sua realização. Sob a denominação de Programa de Aceleração do Crescimento – PAC o governo federal investe em praticamente todos os estados da federação, realizando obras de infraestrutura, como sistemas viários e portos; políticas públicas de habitação – programa denominado Minha Casa, Minha Vida –; programas de saneamento básico entre outros e, em grande medida, influí na localização de estruturas produtivas, públicas ou privadas, como na localização das refinarias da Petrobrás no Rio de Janeiro e em Pernambuco, ou intervindo na definição das prioridades de exploração mineral, como na mineradora Vale.

São projetos que causam forte impacto econômico e social nos territórios e exigiriam, para o cumprimento de sua função social, planos e projetos de ordenamento territorial que permitissem a absorção dos impactos, positivos e negativos. Ou seja, investimentos desse tipo não podem ser baseados apenas em demanda de determinados projetos produtivos, de interesse empresarial, sem que seus efeitos no território sejam previstos e todas as precauções tenham sido tomadas para valorar o uso do território segundo os interesses da população e não, apenas, das corporações industriais, comerciais, imobiliárias e de outros capitais. Todavia, não é isso que está ocorrendo. Os investimentos são anunciados e cada município que terá seu território afetado se prepara da forma que é possível para absorver os empreendimentos.

A divisão política-territorial brasileira: o município como ente da federação

A Constituição Federal brasileira define a União, os estados e os municípios como entes federativos, todos com autonomia, e isso implica, teoricamente, em um compartilhamento das responsabilidades quanto às políticas territoriais. Contudo, esse compartilhamento não ocorre na prática. Na prática ocorre uma complexa divisão das atribuições administrativas e de gestão do território em que, curiosamente, a maior parte das definições de uso e controle do solo, bem como a responsabilidade de elaboração do planejamento e gestão dos recursos destinados ao ordenamento do território, é conferida aos municípios.

Talvez esteja nessa descentralização apresentada como uma forma mais democrática de manter a relação entre Estado e população, devido a maior integração e proximidade entre os sujeitos sociais, a causa da incapacidade de uma melhor gestão dos recursos presentes no território nacional. Isso porque a autonomia concedida a cada ente federativo admite que não haja a instituição permanente de relações interinstitucionais entre eles, contribuindo com o isolamento e, consequentemente, mau uso dos recursos naturais e sociais. Por mais paradoxal

que seja essa “autonomia” é tida no âmbito municipal como sinônimo de independência em relação aos demais entes da federação – o que acaba induzindo a uma confusão conceitual, em que autonomia aparece como se fosse a instituição de verdadeiras autarquias¹ – propiciando a inexistência de um planejamento compartilhado, baseados em estudos e planos delineado regionalmente e que sirvam de orientação aos municípios na instituição de suas diretrizes no correto uso dos recursos em cada território. Não há a devida atenção ao fato de que “não há descentralização sem autonomia, nem há tampouco autonomia absoluta, sequer para os estados nacionais”². Assim, consideramos que a delimitação do município com o ente da federação na Carta Magna de 1988 tem o mérito de oficializar o exercício histórico de um poder local que se exerce desde os tempos do Brasil colônia. Nessa fase da história brasileira o poder local se exercia por meio dos terras-tenente, dos coronéis, dos latifundiários etc. Mas, atualmente, se constitui em um grave problema quando a autonomia se converte em um espécie de gestão autárquica.

A descentralização política no Brasil implicou, na verdade, uma intensa descentralização administrativa, ampliando as responsabilidades em termos de administração e execução de políticas públicas, por meio da transferência de responsabilidade no atendimento à saúde, educação básica, ordenamento dos transportes, planejamento do uso e ocupação do solo, saneamento, entre outras atribuições exclusivas. Assim, embora o poder de legislação das disposições gerais, sobre o uso dos recursos naturais e bens culturais disponíveis no território nacional, é delegado à União, as legislações ordinárias e delineamento das políticas públicas para execução dos serviços ficam como atribuição dos municípios. É nesse contexto que cabe a instigante pergunta feita por Carlos Vainer, apresentada no IX Encontro Nacional da ANPUR, em 2001, quando discute as escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? O que pode o poder local em termos de realização de um amplo plano regional de planejamento e ordenamento territorial, inegavelmente necessário para dar visibilidade e uso aos amplos recursos específicos e genéricos presente no território, sempre em uma escala superior aos recortes político-territorial de um município.

Uma observação nas atribuições dos entes federativos brasileiros, expresso na constituição de 1988, evidencia algumas das limitações aqui enfatizadas.

“ausência de um plano nacional de ordenamento do território, que é uma atribuição do governo da União (...) Destaca-se a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, junto com o Ministério da Defesa, de coordenar o processo de formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT. Nessa tarefa, a competência para legislar sobre direito urbanístico e sobre a maior parte das questões ambientais e de proteção ao patrimônio cultural é concorrente, repartindo-se entre União, Estados e Distrito Federal, cabendo à União a edição de normas gerais e aos Estados a edição de normas específicas, adaptando as normas gerais às suas peculiaridades locais. Em paralelo há que se definir uma lei geral de Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, com objetivos de reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras. Apresenta como foco a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território.” (PNOT, Ministério da Integração Nacional, 2006)

Todavia, 24 anos após a promulgação da Constituição Federal nem o PNOT, nem o PNDR foram aprovados no Congresso Nacional. Consequentemente, o planejamento e as políticas territoriais seguem as orientações do interesse imediato, do empreendimento, sem que se tenha em conta os efeitos e interesses da sociedade local.

Vejamos algumas das atribuições relacionadas ao ordenamento do território e definição de políticas públicas de cada membro da federação e veremos o desequilíbrio, que acaba deixando

para os municípios não só a execução, como a responsabilidade do planejamento, do ordenamento do território e dos gestão serviços públicos. A constituição define como atribuição da União, em seu artigo 21, inciso IX, “Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e no inciso XII, “Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. No inciso XX desse artigo, a União fica encarregada de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. No artigo seguinte, artigo 22, está determinado que “Compete privativamente à União legislar sobre: incisos II – desapropriação; Inciso IV – águas e energia e inciso XI - trânsito e transporte. De acordo com esses artigos, a União deveria assumir a iniciativa de regular os possíveis usos do território e a delimitação de diretrizes gerais para as políticas públicas relativas ao desenvolvimento econômico e social.

Em termos de atribuições para o desenvolvimento de políticas territoriais dos estados federados, chegam a ser absurdas as limitações do poder de intervenção e planejamento territorial em seus respectivos territórios. Isso por que, como veremos, os estados federados deixam aos municípios o planejamento e execução das políticas territoriais. São atribuições exclusivas dos estados da federação: Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição: (...) § 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação; e § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Apenas isso. Estas são as atribuições exclusivas dos estados federados, não sendo, portanto, obrigados a nenhuma outra atribuição, muito menos a de delinear planos de ordenamento territorial, para além da mera aprovação da instituição das regiões metropolitana. Essa atribuição, todavia, ocorre sem a implantação das formas de gestão deste “novo” território.

Por fim, identificamos algumas das atribuições constitucionais dos municípios, como forma de mostrar que sobre esse ente recai grande parte das responsabilidades de elaboração das políticas territoriais. A constituição federal brasileira delimita como atribuição dos municípios, em seu artigo 30 a competência desse ente federativo: “Art. 30 Compete aos Municípios: Inciso III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; Inciso IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; Inciso V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; Inciso VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; Inciso VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; Inciso VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Em termos de competência tributária, o art. 156 determina: “Compete aos Municípios instituir impostos sobre: (...) inciso III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. Em termos de

políticas territoriais urbanas no sentido amplo, o Art. 182 determina: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes: § 1º - **O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana;** § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor; § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro; § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Sobre a regularização do uso do solo nas cidades. A constituição determina, e, seu artigo, 183 – “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”: § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil; § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez; e, § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Evidencia-se a amplitude das responsabilidades dos municípios em termos de planejar o ordenamento do uso e ocupação do solo, que será o principal aspecto delineado nos Planos diretores municipais. Contudo, a inexistência de planos diretores elaborados pelos demais níveis governamentais, sobretudo, pelos governos dos estados da federação, faz com que os planos sejam absolutamente inócuos em termos regionais. A ausência de planos regionais, portanto, em áreas metropolitanas, por exemplo, faz com que predomine uma irracionalidade que inviabiliza qualquer possibilidade de administração do uso e ocupação do solo e administração dos serviços públicos.

Concretamente, após a promulgação da Constituição em 1988, os estados da federação e municípios foram obrigados a instituir suas respectivas Leis Orgânicas, o que ocorreu entre os anos de 1990 e 1991, e nelas, em geral, são mencionadas as necessidades de articulações regionais, supramunicipais etc. Igualmente, os municípios com população acima de 20 mil habitantes também foram obrigados a elaborar Planos Diretores Municipais, nos quais são recorrentes as menções às articulações metropolitanas ou intermunicipais, mas, como salienta Salandia (2012:251) “todos os municípios do nosso recorte analítico incorporaram nos seus planos diretores instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, mas nenhum estabeleceu plenamente as condições para sua implementação, o que, como veremos, dificulta os objetivos de articulação da política urbana com outras políticas setoriais”.

Mais do que dificuldade para sua implementação, temos, na verdade, uma indefinição do próprio estatuto das cidades quanto à questão metropolitana. O Estatuto, em seu Artigo 4º, define que “Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (i) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (ii) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e

(iii) planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; (iv) – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; (v) – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009); u) legitimação de posse (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009).³

Ora, podemos observar que o estatuto, no artigo 4º, menciona em seus incisos I e II, planos nacionais e planejamento metropolitano, mas não oferece os instrumentos para tal, enquanto que para a elaboração do planejamento municipal relaciona 5 incisos e artigos que oferecem instrumentos que para enumera-los utiliza-se todo o alfabeto, de A a Z.

Outro aspecto no estatuto que nunca foi regulado é o referido ao artigo 45 – “Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”. Ora, não há mais no Brasil instituição de gestão metropolitana com capacidade de administração política desse território. Logo, não se trata apenas de aplicação de princípios e preceitos constitucionais, pois, a realidade econômica, política e social produz limitações ao uso desses recursos que faz com que, “aplicar o Estatuto da Cidade em tal contexto, culturalmente excludente, tradicionalmente conservador, não é tarefa simples especialmente porque nessas sociedades chamadas de emergentes, não desenvolvidas, em desenvolvimento ou periféricas, o poder político e social vem associado à propriedade patrimonial”⁴. Por isso, enfatizamos que não se trata apenas de aplicação da lei, mas do enfrentamento político com as forças conservadoras no país, e isso implica luta política com as classes dominantes e a instituição de princípios democráticos no ordenamento do território.

Práticas sociais e luta de classe no direito à cidade

A ausência de políticas territoriais para além dos instrumentos de gestão municipal, como os planos diretores, limita a gestão e verdadeira integração no território brasileiro. A elaboração de planos territoriais metropolitanos e regionais, em um cenário de intensa mobilidade espacial das indústrias e logísticas globais, é a condição para produzir usos do território que permita o desenvolvimento social. Política e território, portanto, formam um par dialético indissociável e influenciam-se mutuamente, de forma que a organização do território é resultante direta das decisões políticas, que, em geral, são delineadas segundo as estratégias de reprodução das relações sociais de produção e a lógica e interesses das classes dominantes e hegemônicas.

Assim, consideramos que a produção do espaço social, objeto dos estudos geográficos, tem no exercício do poder político e controle do Estado uma das principais referenciais analíticos, pois nesse campo, além de se delinearem as estratégia de produção da hegemonia social e política, também se produz o planejamento dos diferentes usos do território. Ou seja, o poder político adquire uma grande capacidade de atuação territorializadora, por meio do controle dos organismos de gestão, sobretudo aqueles destinados a estabelecer as políticas territoriais e a administração do território, e dos órgãos de administração direta, responsáveis pela execução dos planos e projetos. Essa relação é destacada por Joan-Eugení Sàncches i Peres quando destaca que “um dos objetivos da obtenção do poder político é poder atuar sobre o espaço-território para introduzir as mudanças na sua articulação que facilitem a consecução de seus objetivos políticos, econômicos e sociais” (Sánchez, 1991: 41).

Nesse sentido, devemos ampliar nosso olhar para o fato de que, se por um lado, “toda decisão política tem uma clara reflexão sobre o território” (Sánchez, 1991:33), há também o inverso, na medida em que não podemos duvidar que haja também uma importante influência do território sobre a política. Consideramos que toda decisão política se aplica sempre sobre uma base territorial determinada e, por isso, há que se considerar os recursos presentes no território, tanto em termos de suas características físicas quanto, sobretudo, os recursos humanos, integrados no processo econômico.

Portanto, estamos tratando da relação entre política e território, e consideramos que a base territorial é condição necessária para a existência de toda organização política. Isso porque, usando as palavras de Donata, “a maneira como, em um momento dado, se define a estrutura da base territorial, explicita a estratégia que um poder político concreto adota para relacionar-se com seus cidadãos” (Donata, 2008:47)

Contudo, há certa resistência ao enfrentamento dessa questão no Brasil, bem como às medidas para enfrentar a fragmentação administrativa vigente, pois a estrutura político-administrativa embora ancorada na base do velho domínio territorial da política brasileira, a maior descentralização conquistada na Constituição de 1988 representou uma vitória sobre o centralismo administrativo dos governos militares. Isso, por outro lado, ofuscou outra verdade: a de que “a tradição municipalista de raízes coloniais, recuperada pela constituição de 1988, reafirmada pelas políticas paroquiais e clientelistas exercidas pelos legislativos e executivos, reforça esse localismo que foi incentivado ainda durante os anos 1990, pelo Banco Mundial e Congêneres” (Maricato, 2011:18). Por meio do apoio do Banco Mundial é que se disseminam os planos estratégicos de caráter municipalista (Vainer, 2000) como instrumento do planejamento.

Com efeito, houve um avanço na conquista de maior descentralização, como forma de enfrentar o alto grau de centralização que permeou as políticas públicas e territoriais durante os sucessivos governos militares, deixando uma sombra de autoritarismo nas práticas de planejamento urbano e regional no Brasil. Porém, ao *envergar a vara para o outro lado* não conseguimos um ponto de equilíbrio, mas sim uma grande indefinição das responsabilidades de elaboração de planos diretores e de políticas territoriais em múltiplas escalas, deixando aos municípios uma responsabilidade que, em 99% dos casos, não conseguem dar conta.

Os limites da integração e a da gestão compartilhada: ação dos municípios ou planos territoriais regionais de ocupação e uso do solo

Mudanças nas formas de organização das atividades econômicas e novas práticas sociais no território deveriam ser seguidas de novas políticas territoriais, ou seja, novos planos de ações e de ordenamento territoriais que incorporassem esses novos dinamismos. Segundo um pouco mais adiante, pensamos que devíamos rever as base das políticas de gestão territorial existente no Brasil e voltarmos a discutir as formas de integração da administração dos serviços de interesse comum entre os municípios, para além dos comprovadamente ineficazes consórcios intermunicipais e, sobretudo, revermos as possibilidades de uma gestão metropolitana compartilhada.

Com efeito, estamos diante de mudanças nas práticas sociais e econômicas que geram impactos em uma escala sempre superior ao do restrito território municipal, onde obrigatoriamente se localiza um determinado empreendimento. Sempre é bom lembrar que no decorrer do século XX, as atividades econômicas industriais, estruturadas segundo o modelo de concentração espacial e uso intensivo de mão de obra, pelas características de seu processo produtivo influíam diretamente no município onde se instalava. Mas, atualmente, em face das transformações nas estruturas produtivas e incorporação de recursos tecnológicos e de comunicação, a territorialização das atividades econômicas é, espacialmente, mais dinâmica e visam o uso de recursos regionalmente localizados. Assim, a produção de propostas ou estudos de revisão das estratégias de gestão do território na atualidade, deve, necessariamente, se atrever a por em discussão os limites de uma gestão municipal, no que diz respeito às políticas territoriais e de desenvolvimento social, enfrentando as forças políticas conservadoras que atuam como defensoras da fragmentação das políticas territoriais, em detrimento de orientações e planejamento em escalas regionais.

A necessidade de revermos as políticas territoriais é mais sentida nos espaços metropolitanos, principalmente nos espaços referidos às nove primeiras grandes regiões metropolitanas, delimitadas pelo governo federal no início dos anos 1970, dentre as quais a do Rio de Janeiro. Isso porque devemos superar as limitações impostas por uma delimitação de regiões metropolitanas produzidas em uma conjuntura política e econômica que já não mais se aplica. Não vivemos mais um regime de governo autoritário, que instituiu por decreto as regiões metropolitanas, nem estamos mais influenciados pela noção de pólos de crescimento econômico, defendidos por François Perroux e por Mirdal, que influenciaram teoricamente na condução da institucionalização desses espaços no Brasil⁵.

Do ponto de vista da gestão desses espaços, algumas delimitações e referenciais analíticos precisam ser revistos. Falamos da necessidade de redefinir as delimitações dos espaços metropolitanos, que, a nosso ver abrangem três escalas distintas: (i) a que considera a cidade compacta, ou, usando a terminologia de Jordi Borja, cidade metropolitana convencional (Borja, 2009:24), que abarca a aglomeração no entorno da cidade núcleo formando um continuo urbano; (ii) a área metropolitana, que abarca um território mais amplo do que a cidade metropolitana, configurando-se como espaço social que vive processos urbanizadores compartilhados, com descontinuidades físicas porém com dinâmicas de fluxos que tendem a construir uma realidade que requer projetos de desenvolvimento e serviços comuns⁶ (Borja, 2009:25); e, por fim, (iii) a região metropolitana propriamente dita, que, em face da expansão das redes técnicas e da expansão de bases logísticas rodoviárias, portuárias, aeroportuárias, ferroviárias, áreas de retro portos, instalação de empreendimentos de grande porte etc, põe sob

o comando do núcleo mais adensado da metrópole, a cidade metropolitana – se aceitarmos a definição proposta por Jordi Borja – uma grande quantidade de municípios no interior dos estados.

Cada uma dessas escalas apresenta um tipo de integração territorial, e sua administração exige a produção de mecanismos institucionais que possam integrar também sua gestão. Todavia, para levar adiante um propósito de produzir estratégias de gestão compartilhada desse território, teremos que superar o entrave gerado no pacto federativo brasileiro. A Constituição brasileira, no capítulo de política urbana, em seu artigo 182, ao definir que a política de desenvolvimento urbano seria executada pelo Poder Público municipal, e definiu, em seu § 1º, que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal (...) “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, fortaleceu uma perspectiva de que o planejamento territorial era uma atribuição exclusiva do município.

Esse fato, é verdade, não implica que os demais entes da federação não possam participar do planejamento territorial e da elaboração de planos regionais de desenvolvimento e de ordenamento do território. A tentativa de maior intervenção dos demais entes federativos nos territórios municipais é registrada pelos inúmeros programas, projetos e planos estratégicos nos ministérios do governo federal, como os de planejamento e integração regional, e das secretárias de governo do estado do Rio de Janeiro. Todavia, são, em geral, planos macrorregionais ou de assessoramento que não se traduzem em planos de ordenamentos territoriais efetivamente submetidos a discussão das administrações e instituições governamentais e, na medida do possível, aprovados na forma de lei nos respectivos poderes legislativos.

Concretamente, nossas pesquisas apontam para a necessidade de produção de planos diretores metropolitanos e regionais, que sejam elaborados em parcerias entre cada governo estadual e os municípios envolvidos, a partir de estudos técnicos especialmente orientados para tal tarefa. Uma vez apresentados ao debate e aprovados na forma de lei estadual, servirão de base para a aprovação dos planos diretores municipais.

A princípio essa definição aparenta uma forma de intervenção na autonomia municipal, mas esta interpretação não é correta, pois, ela revela apenas o fato que as formas de planejamentos municipais e regionais se articulam no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, já que apresentam particularidades que necessitam de políticas específicas e de planos de integração dos serviços, bem como, no plano geral, de coordenação do crescimento econômico e perspectivas de desenvolvimento social.

Com efeito, indo de encontro a maior racionalidade na administração dos espaços metropolitanos, o que observamos é um esvaziamento, se não a própria extinção de instituições ou entidades metropolitanas criadas com o intuito de gerir os serviços de interesses comuns. No caso do Rio de Janeiro, a extinção da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (Fundrem), cujo primeiro diretor foi o arquiteto Jaime Lerner, pode ser considerado a maior demonstração de incompreensão dos processos e práticas sociais contemporâneas. A Fundrem, em face das desconfianças por parte das administrações municipais, devido ao poder conferido ao prefeito do município da capital e o poder de influência do governador sobre a instituição, era rechaçado pela maioria das prefeituras. Esse mesmo cenário esvaziou a maioria das instituições criadas nas regiões metropolitanas no Brasil.

Esse histórico negativo não impede a imediata revisão das formas de gestão das políticas públicas no país e, particularmente, em seus espaços metropolitanos. Como esses espaços são constituídos por verdadeiras cidades plurimunicipais, há que se criar e institucionalizar formas de governos próprios e, no limite, instituições capazes de gerir com autonomia certos serviços e elaborar planos regionais de urbanismo e desenvolvimento. Evidentemente não é um assunto simples, em face dos preceitos e restrições constitucionais, mas necessário, posto que, refere-se à reprodução de condições gerais de produção em espaços metropolitanos e, ao mesmo tempo, de criar melhores condições de vida e socializar os benefícios sociais dos investimentos públicos.

Vários instrumentos podem ser utilizadas para a criação dessas formas de governo próprio, ainda que somente para a administração dos serviços e do planejamento plurimunicipal, com orçamento próprio e uma organização política compartilhada, eleita entre as bases representativas de cada município. O caminho mais imediato para estabelecer formas de governo superior nesses espaços poderia ser a de associações espontâneas de municípios, mas, ao mesmo tempo, não podemos descartar a instituição por parte dos governos estaduais de legislação específica de elaboração de planos regionais e metropolitanos.

Podemos até mesmo retomar uma velha discussão proposta no início dos anos 1960 sobre a necessidade de criação de formas alternativas para a gestão dos espaços metropolitanos, recuperando um texto produzido por Antônio Octávio Cintra, publicado em 1977. Cintra menciona que foi sob a orientação do Geógrafo Francês Michel Rochefort que o Ministério do Planejamento do Governo Castelo Branco (1964-1967), tendo Roberto Campos como ministro, iniciou estudos para identificar pólos nacionais e regionais. Um desses estudos, realizado pelo Conselho Nacional de Geografia, identificou as nove áreas metropolitanas para as quais seria necessário “o estabelecimento dos espaços metropolitanos como área de planejamento, eventualmente como um quarto nível governamental” (Cintra, 1977:28). Como para isso haveria implicações jurídicas e políticas, solicitou-se então ao jurista Hely Lopes Meirelles que estudasse o assunto. Na proposta de Meirelles, “poderiam não apenas o governo federal, mas, também os governos estaduais estabelecer regiões metropolitanas”. Sendo que os serviços públicos e obras públicas de interesse regional “seriam planejados e realizados em conjunto por uma administração unificada, intermunicipal e os recursos para as áreas metropolitanas deveriam provir dos governos federal e estadual” (idem:28). Essas discussões ocorreram antes da constituição de 1967, que em seu artigo 157, parágrafo 10, previu a criação pelo governo federal das áreas metropolitanas.

Se antes, a discussão já estava posta no sentido de criação de um quarto nível de administração, um governo metropolitano, mas não avançou por incapacidade de enfrentar os interesses localistas e o alto poder de centralização que os municípios núcleos das metrópoles exerciam sobre os demais, hoje, acreditamos não se pode mais evitar a discussão e buscar formas alternativas ao atual estado de fragmentação. Isso porque a questão da governabilidade e do planejamento no Brasil, seja por meio de uma agenda de planejamento regional ou metropolitano, põe definitivamente o problema da limitação técnica e política das administrações municipais no centro do debate.

Esse espectro da política administrativa brasileira é identificado em nossa pesquisa como um limitador das possibilidades de integração das administrações e dos espaços regionais e, especialmente, metropolitanos, devido à incapacidade de criação de compartilhamento administrativo, que hoje em dia é necessariamente de caráter espontâneo⁷. Ou seja, não há

obrigatoriedade de compartilhamento ou submissão de planos ou projetos às instâncias dos governos estaduais ou da união.

Nossa pesquisa enfatiza essa limitação a partir da investigação sobre as diferentes formas de integração e de gestão compartilhada no âmbito da metrópole do estado do Rio de Janeiro, em que buscamos relacionar as formas de integração estabelecidas entre os municípios. A consulta às administrações municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro evidencia a inexistência de formas de compartilhamento da gestão. Não há, até onde podemos investigar relações interinstitucionais duradouras entre as administrações⁸. Como observações preliminares, trabalhamos com a hipótese de que a ausência de políticas territoriais para além dos instrumentos de gestão municipal, como os planos diretores, limita a gestão e verdadeira integração no território brasileiro.

Em resumo, nosso trabalho de investigação nos onze municípios que compõem a parte leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro nos mostra a inexistência de planos, projetos e programas que articulam as administrações municipais na gestão ou formas de compartilhamento das responsabilidades sobre a execução de políticas públicas e serviços de interesse comum aos municípios.

Notas

¹ Augusto Muñoz, 2007, 75, adverte que autonomia não pode ser confundida com autarquia, uma vez que “La autonomía absoluta se convierte en autarquía. La descentralización territorial supone La existencia de entes subnacionales, con mayor o menor grado de autonomía y personalidad jurídica independiente para cada uno, pero sujetos al Estado unitario”.

² Augusto Muñoz, 2007, 75, analisa corretamente que a descentralização administrativa implica na existência de algum grau de autonomia, mas adverte que ela não é absoluta.

³ O Estatuto da Cidade: Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001

⁴ Comentários realizados por Ermínia Maricato na apresentação do Estatuto.

⁵ Sandra Lencioni aos discutir a metrópole contemporânea menciona a superação dessa teoria para enfrentar as questões atuais das metrópoles.

⁶ Em nossa interpretação das políticas territoriais no estado, o espaço que hoje é delimitado constitucionalmente como Região Metropolitana do Rio de Janeiro se enquadra melhor na definição de área, pois o alcance territorial do que consideramos região metropolitana é muito mais amplo. A interdependência e integração propiciada pelas obras viárias e infra-estruturais que estão sendo produzidas no estado dá maior visibilidade dessa nova escala.

⁷ Talvez o melhor exemplo de um esforço de administração compartilhada no Brasil ainda seja o consórcio do ABC, em São Paulo. “Do ponto de vista institucional, no ABC foram criadas várias instituições regionais, algumas formais e outras não: o Consórcio Intermunicipal, que congrega os sete municípios do ABC; o Fórum da Cidadania; a Câmara Regional do Grande ABC; e a Agência de Desenvolvimento Econômico (...) É uma nova institucionalidade, única no Brasil, que foi sendo criada ao longo de 1990, acompanhada de um conjunto de ações discutidas coletivamente (...) . O que explicaria o fato de a integração regional estar realmente acontecendo na região? Eu diria que é por um conjunto de cinco razões. Em primeiro lugar, um sentimento generalizado de crise na região, que começou a tomar conta de uma parcela importante dos formadores de opinião, lideranças da sociedade e lideranças políticas; (...). (Daniel, 2003:65 e 66)

⁸ A exceção a regra são os convênios de Saúde, que por força da distribuição de recursos do Ministério de Saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), realizam consórcios para redistribuição das Autorização de Internação Hospitalar (AIH) e Autorização de Consultas Médicas (ACM), já que nem todos os municípios possuem hospitais para os devidos atendimentos.

Bibliografia

ALGEBAILLE, Eveline. *Escola pública e pobreza no Brasil – a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Editora Lamparina, 2009.

BORJA, Jordi. *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*. Barcelona: editorial UOC, 2009.

CINTRA, Antônio Octávio. Desenvolvimento Urbano e Metropolitano no Brasil: uma análise política. Belo Horizonte: Mimeo, junho de 1977.

DANIEL, Celso Augusto. Ação política e diversidade de atores no universo social urbano. In: GONÇALVES, Maria Flora, BRANDÃO, Carlos Antônio e GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo, Editora UNESP: ANPUR, 2003, p.57-68.

DONADA, Joan Tort i. Interrogants: sobre l'organització territorial. In.: *Jornades sobre L'Organització Territorial: Um Repte per AL Segle XXI?*. Barcelona, Fundació Universitat Catalana d'Estiu, Galerada, 2008.

LENCIONI, Sandra. Da Metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo. In: PEREIRA, Paulo César Xavier & HIDALGO, Rodrigo. *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago: PUC-Chile, 2008, p. 41-54 ISBN: 978-956-14-1002-2.

MARICATO, Ermínia. Metrópoles desgovernadas. In.: *Revista Estudos Avançados* vol.25 no.71 São Paulo Jan./Apr. 2011.

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100002&script=sci_arttext

_____. O Estatuto da cidade periférica. In.: CARVALHO, Celso S. e ROSSBACH, Ana C. *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010, p.5 – 22..

MUÑOZ, Augusto trujillo. Democracia y territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política. Bogotá: Siglo del Hombre Editores: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007.

OLIVEIRA, Floriano J Godinho. *Reestruturação Produtiva, Território e Poder no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2008. 304 p.

_____. Sobre a questão metropolitana: nova escala de gestão, nova escala de lutas para os movimentos sociais. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331 (98). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-98.htm>>. [ISSN: 1138-9788].

SALANDÍA, Luis Fernando Valverde. Desafios metropolitanos à gestão pública de apropriação do espaço urbano no leste metropolitano do Rio de Janeiro. Niterói, RJ, Tese: Departamento de Geografia, UFF, 2012.

SÀNCHEZ i PÉREZ, Joan-Eugení. La política i l'administració del territori. In.: Institut D'Estudis Catalans. *Primer Congrés Català de Geografia, II ponències*. Barcelona, 1991.

SANTOS Junior, Orlando A. *Democracia e Governo Loca; dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: editora revan: Observatório das Metrópoles, 2001.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p.75-104.

_____. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?. In.: *Anais: Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço*: IX Encontro Nacional da ANPUR, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo:Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute, 1998.

Documentos

Constituição Federal do Brasil, 1988.

Estatuto da Cidade, Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001

Projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território - PNOT”. Agosto de 2006.

<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>

