



Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense

Augusto César Pinheiro da Silva

Introdução

As configurações territoriais e suas representações políticas estão em plena metamorfose. Os modelos instituídos dessas configurações na sociedade brasileira precisam de ajustes sistêmicos urgentes frente aos eventos sociopolíticos¹ nos diversos fragmentos espaciais no país, no tempo presente.

Dentre os ajustes sistêmicos urgentes e fundamentais para as próximas décadas, deve ser destacada a reestruturação legal das competências entre os agentes de representação territorial e suas solidariedades intersetoriais, a fim de

serem testadas novas formas de governança que atendam as demandas cotidianas, materializadas nos territórios, de variados grupos sociais. Tal reestruturação poderá gerar novas arquiteturas político-institucionais de gestão dos territórios em que os temas cooperativização, solidariedade e coparticipação possam afetar a esfera da política territorial sob o manto legal de uma legislação mais factível aos clamores da sociedade civil com o apoio de redes de investigação acadêmica.

No II CONGEO (II Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território) ocorrido no campus da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) em outubro de 2016, as discussões sobre tais configurações tiveram força no Eixo 3 do evento, que tratou amplamente de temas sobre ‘Localismo, Nacionalismo, Regionalismo e Globalismo’, no âmbito da Geografia política e na gestão de novos territórios. Assim sendo, a pesquisa *Rio de Janeiro: arquiteturas políticas regionais para as sustentabilidades de gestão do território*, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), com a bolsa Jovem Cientista Nosso Estado (JCNE), realizada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), foi apresentada no evento de Natal, possibilitando-me ampliar a percepção de que

¹ Dos eventos sociopolíticos brasileiros mais expressivos dos últimos quatro anos (2013-2017), destacam-se: 1) as manifestações de rua, notadamente nas capitais metropolitanas do país, em 2013; 2) a reeleição (2014) do Governo federal em uma relação de clara divisão política e ideológica (51% X 49%) entre os formadores de opinião do país e o decorrente acirramento das tensões entre os atores sociais na atualidade; 3) o *Impeachment* da Presidente da República reeleita, em 2016, por um Poder Legislativo desacreditado pelo envolvimento de muitos deputados e senadores em processos de corrupção; 4) a crise do poder Judiciário no país devido a luta entre os legisladores e juizes pelas estratégias de pressão (delações premiadas) usadas na Operação Lava Jato, desde 2014; 5) a recessão da economia brasileira que retrocedeu socialmente o país a condições de qualidade de vida de duas décadas passadas; e 6) a crise de legitimidade das eleições municipais e estaduais brasileiras, em 2016, quando os votos brancos e nulos atingiram o patamar histórico de 33% do total.

Como citar este artigo:

SILVA, Augusto César P. da “Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 147-163 DOI 10.21507/9788563800367-09

Desde que Machado Júnior (1986) lançou as discussões sobre o federalismo brasileiro como fundante de uma nova ordem democrática no país, no auge da Constituinte em 1985⁴ que o momento não era tão propício para que fossem retiradas das gavetas anotações e estruturas analíticas sobre as arquiteturas de gestão da política territorial brasileira. Após mais de trinta anos dessa fase da Nova República, as reflexões sobre as regiões (tão marginalizadas e periferizadas, na Geografia, entre os anos de 1980 e 2000) retornam com a intensidade amplificada em escalas diversas. Enquanto é ponto comum que a regionalização na Ciência política é um processo de ordenamento territorial, por outro se questiona se é uma boa estratégia de descentralização do Estado e do controle territorial por Governos centrais (sejam eles nos moldes federativos ou de um Estado unitário). Todavia, tal processo (a regionalização) cria um problema imediato de ordem político-administrativa: a repartição do ‘bolo tributário’.

Durante a confecção da Constituição brasileira de 1988, parte da classe política e dos estudiosos envolvidos então com a gestão executiva direta nos Governos estaduais e municipais de um país que retornava às estruturas do Estado de direito, afirmava (não se pode descartar, todavia, os interesses fisiológicos e corporativos das classes políticas brasileiras) que a criação de outros níveis político-administrativos além dos da União, Estados e Municípios geraria custos públicos extraordinários⁵.

4 Para essa linha da Administração pública, a reestruturação de bases constitucionais brasileiras deveria se basear em uma nova relação de forças entre os entes federativos. O Federalismo brasileiro, cópia mal realizada do modelo norte-americano, é altamente centralizador, o que reduz a importância da gestão municipal. Ressignificados em sua função de administração territorial, os municípios passariam a ser responsáveis para a estruturação de um ente regional para a gestão que redefiniriam a estrutura de administração política do país.

5 Tal concepção passou a fazer parte do discurso ‘oficial’ dos detratores do Estado, sejam acadêmicos ou não. Ainda hoje, a ideia da ampliação dos gastos públicos devido a novas divisões territoriais (emancipações distritais e divisões de unidades federadas, por exemplo) ou a formação de outros níveis de representação política no espaço, como as RMs é a dimensão destacada nas análises políticas e econômicas, pois se consolidou a perspectiva de que ‘mais Estado é sinônimo de mais corrupção’, sendo evitadas outras

Nos últimos 40 anos, a população brasileira se metropolizou (aproximadamente 45% da população total do país vivem em RMs e RIDES⁶ – IBGE, 2015) e frente a isso, a pergunta a ser feita é: a substituição/criação de escalas territoriais de representação no espaço (União, Estados e Municípios/RMs ou RIDES) definidas pelo federalismo brasileiro e suportadas pela Constituição de 1988 por uma lógica demográfico-regional de concentração (as Regiões Metropolitanas – RM / as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE) seria positiva para a descentralização político-administrativa no país? Machado Júnior (1986) já instigava, há 30 anos, os pesquisadores das arquiteturas político-territoriais a pensarem em tal possibilidade, rivalizando-a a outra ideia de que o melhor a fazer seria o aperfeiçoamento do modelo distributivo a partir do quinhão tributário da União. Nessa condição, os municípios em rede poderiam melhor executar os recursos, a partir da força de coesão horizontal imposta pela clara conurbação em curso no Brasil, desde os anos de 1970.

Hoje, para parte dos especialistas da área e políticos em exercício naquele período da Constituinte em 1985, faltaria uma tradição federalista de descentralização no Brasil. Para eles, o modelo federativo incipiente no país foi gerado pela falta de movimentos políticos ou emancipatórios relevantes no contexto da história oficial brasileira. Tal condição criou, por natureza, um Estado unitário, autoritário e sem autonomias, cujas províncias, transformadas em unidades da federação a partir da República, ‘são meras auxiliares do poder central’. (MACHADO

discussões que possam indicar que mais níveis de representação podem melhorar competências colaborativas na gestão de serviços coletivos.

6 As Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES) foram definidas em 2001 com o objetivo de articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos municípios para a promoção de projetos dinamizadores das economias dos territórios de baixo desenvolvimento. Tais regiões seriam uma forma de construção de redes de cooperação entre municípios de mais de uma unidade da Federação, ampliando a ação das RMs. (Adaptado de: Ministério de Integração Nacional. <http://www.mi.gov.br/regioes_integradas_rides>. Acesso em: 12 jul. 2017)

JÚNIOR, 1986, p. 174). Assim sendo, não haveria vantagens em manter o atual modelo federativo, reforçando-se a ideia de que os poderes instituídos pertenceriam, de fato, à União pela natureza das suas competências entre as esferas decisórias. Tais especialistas ainda afirmam, segundo o mesmo autor, que a máquina burocrática das unidades federadas é bastante onerosa e que os Municípios, por si só, poderiam ‘fazer tudo o que os estados fazem’ e ‘com maior grau de precisão e impacto espacial’ (a força locais), ao mesmo tempo em que a prevalência das unidades federadas, ao menos político-administrativamente sobre os municípios, reforçaria o esvaziamento das cidades do interior, com o aumento e concentração dos recursos nas capitais’ (p. 175). Esta última condição exposta pelo autor é um ponto chave para que a condição metropolitana do Rio de Janeiro seja compreendida e analisada.

Em síntese, a defesa de uma abordagem mais local para os problemas cotidianos não é recente, sendo que o discurso municipalista da gestão do território brasileiro está presente, desde o século XIX, com a Constituição descentralizadora de 1891, que contrapunha a engenharia política do então Presidente da República Velha Campos Sales à Política dos Governadores, entre 1898 e 1902⁷.

A ideia de que os municípios deveriam ser os gestores prioritários das questões espaciais, que, ainda hoje, são resolvidas pelos estados federados, vem ao encontro da perspectiva de que essas unidades espaciais precisam atuar em rede, estabelecendo regiões intra- e/ou interestaduais para a gestão de demandas coletivas absolutamente iguais no espectro regional. Assim sendo, a articulação política para a autonomia municipal com a valorização das decisões dessa escala de representação em torno

da qualidade de vida dos municípios será mais efetiva *se a escala da regionalização for local*, pois ao atuarem regionalmente os prefeitos criariam metas coletivas para os municípios através da ‘boa governança’, ou seja, aquela que atua com maior eficácia na gestão dos orçamentos e recursos diversos. (SILVA, 2016).

Machado Júnior (1986) reforçava essa ideia com base nas experiências administrativas de prefeitos de diversas regiões brasileiras nos anos de 1980. Para ele, a transferência para os municípios das responsabilidades e tributos inerentes aos Governos estaduais, diminuiria os custos de produção e o custeio do bem estar social, fortalecendo-se a consolidação de uma elite política regional cooperativada em redes de ação para a ‘boa governança’. Os municípios teriam possibilidade de dar ‘reais condições de promoção do homem dentro da sua comunidade’ (p. 176), sendo que aos seus prefeitos caberia a criação de um Conselho Regional Deliberativo composto de representantes de cada unidade regionalizada para a resolução de problemas cotidianos comuns. Outra percepção sobre as potencialidades políticas das redes de municípios seria a criação de Conselhos Comuns que deliberassem nas comunidades regionais, evitando-se que os três níveis (caso os estados não sejam eliminados) atuem, ao mesmo tempo, em um mesmo problema, gerando competição intersetorial (tema fartamente apresentado por cientistas políticos e juristas em suas discussões sobre o Estado de direito e suas funções federativas), gerando desperdícios de recursos humanos, materiais e financeiros pela sobreposição de competências.

Às ideias de ampliação do poder dos municípios conjuga-se à da consolidação do fator regional das ‘solidariedades cotidianas comuns’, estimulando-se coparticipações diversas de atores sociais na escala regional dos municípios coligados. Ao eliminar-se/reduzir-se a figura político-administrativa das unidades federadas seria reforçado o fato regional como um instrumento legítimo e competente para a redução das decisões exógenas advindas de outras esferas. Tal condição amplia a discussão atual e necessária na Geografia política sobre

7 Política dos Governadores foi implementada entre 1898 e 1902 como uma engenharia política de controle do poder central sobre os rincões municipais, através de um regionalismo comandado pelas unidades federadas. Há vasta produção bibliográfica sobre o tema e para a solidez dos discursos sobre o municipalismo / centralismo / localismo / regionalismo nos dias atuais, no Brasil, a reflexão histórica sobre essa engenharia política republicana é de especial importância.

as escalas de representação territorial, que, a partir de um sistema híbrido, poderia gerar mais sustentabilidade para governanças coparticipativas nos grandes aglomerados conurbados das RMs e RIDES do país.

Condicionantes para governanças sustentáveis na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: apontamentos gerais sobre as funções metropolitanas públicas em alguns setores essenciais

Com base nas reflexões das seções anteriores, a análise a seguir está situada nos pressupostos do Plano de Desenvolvimento Metropolitano, lançado em 2015 e em fase de conclusão (2017-2018) pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Estado do Rio de Janeiro. Também conhecido como o Plano ‘Modelar a Metrópole’, a proposta, subsidiada pelo Banco Mundial, reforça o planejamento metropolitano e sua gestão voltados para *a construção de uma metrópole mais ordenada, justa, equânime, próspera e sustentável*. (SEPLAG, 2017).

A grande expansão urbana brasileira desde 1950, notadamente nas capitais da macrorregião Sudeste do país, densificou as relações espaciais entre diversas cidades, mas cuja capacidade de gestão territorial é fragmentada devido às competências das escalas administrativas em vigor. Tal condição afeta a qualidade dos serviços prestados a milhões de pessoas, diariamente, por prefeitos desconectados das dinâmicas espaciais regionais, e que demandam dos Governos das Unidades federadas recursos públicos para realizarem os seus projetos de gestão local. Essa esquizofrenia territorial do modelo político brasileiro foi reforçada mais ainda pelas deliberações e costuras mal alinhavadas pela Constituição municipalista de 1988, deixando passar, pelos gestores públicos e a própria população, a percepção espacial a qual Villela Souto (2005) se refere no seguinte trecho:

(...) é importante chamar a atenção para o detalhe que uma lei que institui região metropolitana pressupõe um fenômeno econômico, fático, social e urbanístico, que é

a conurbação. Portanto, quando existe uma conurbação, os interesses são interpenetrados, não se percebe mais onde termina um município e começa outro, e aí não se pode falar mais em interesse predominantemente local; *o interesse passa a ser regional, sendo isso que viabiliza escala entre todos*. (p.156, grifo nosso).

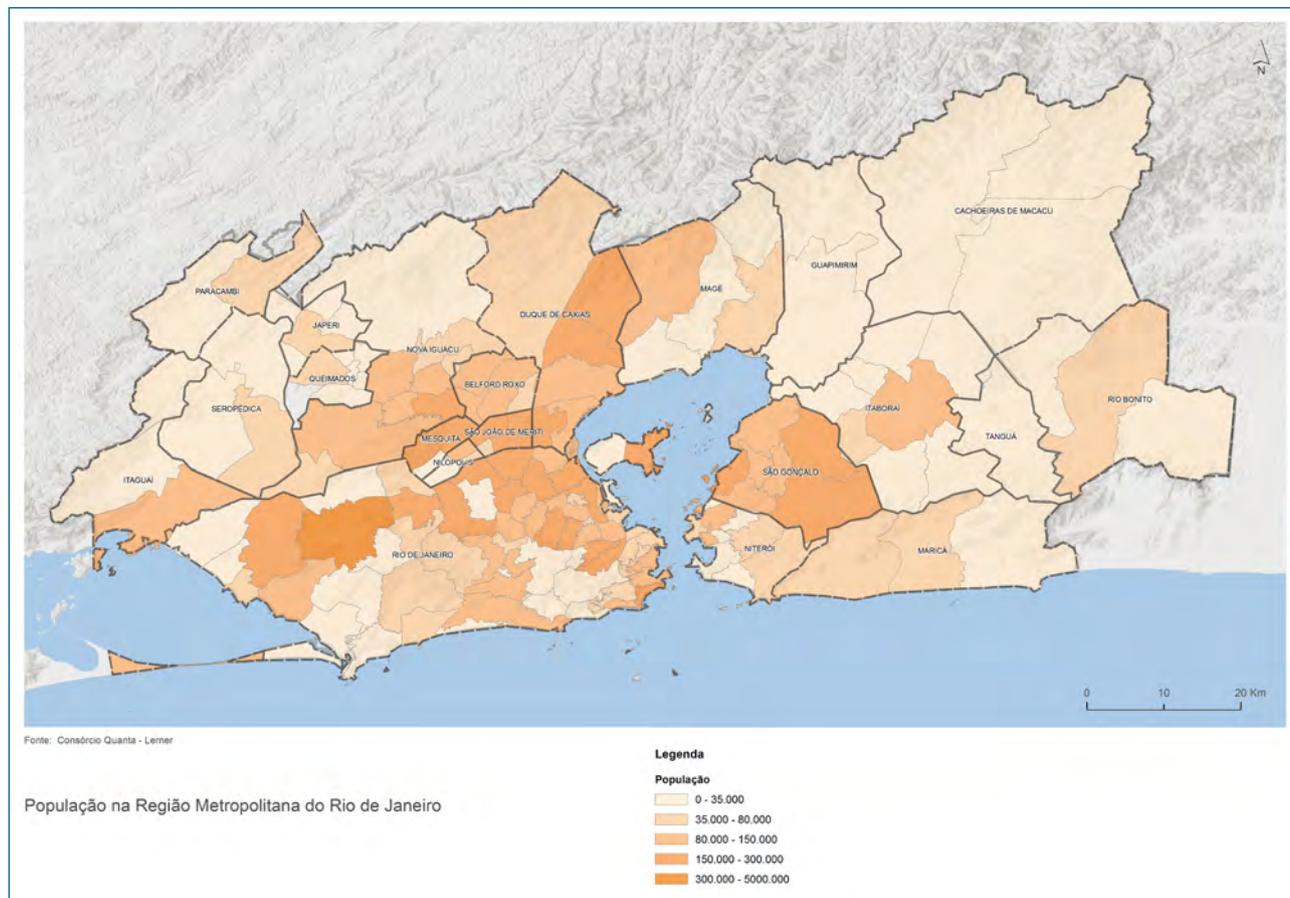
No caso da Região metropolitana do Rio de Janeiro, a concentração de 72% da população da unidade federada em somente 21 dos seus 92 municípios faz com que a observação destacada acima seja ainda mais expressiva, considerando-se a condição demográfica dessa macrorregião no contexto estadual. No cartograma 2, é fácil observar a conurbação dos municípios metropolitanos do Rio de Janeiro.

Tal distribuição urbana da unidade tem a sua história na constituição do Município Neutro, no Império brasileiro, em 1834. Esta unidade imperial foi transformada em Distrito federal, em 1891, e permaneceu até 1960, quando, depois de 15 anos como unidade federada também, foi reincorporada ao antigo Estado do Rio de Janeiro, em 1975.

A histórica separação territorial iniciada na primeira metade do século XIX e que perdurou 121 anos (Município Neutro – cidade imperial do Rio de Janeiro / Província fluminense – estado do Rio de Janeiro) deixou marcas profundas de ordem sociológica, antropológica e geográfica nos seus habitantes e territórios. Enquanto o perfil cosmopolita atual da cidade do Rio de Janeiro veio sendo consolidado na população carioca nos vários momentos políticos-administrativos em que a cidade-município foi a sede central do país - uma marca da urbanidade e capitalidade associadas à modernidade da gestão central do país - o antigo estado do Rio de Janeiro manteve o tradicional perfil rural associado às atividades primárias do período agrário-exportador da Colônia, Império e República, situação pouco modificada até a chegada, via Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II), entre 1972 e 1979, dos projetos de modernização logística e energética implementados durante os Governos militares para o estado, notadamente a partir da fusão político-administrativa e territorial da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975.

Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense

Cartograma 2. Distribuição da população no território metropolitano do estado do Rio de Janeiro



Fonte: Projeto Modelar a Cidade. Produtos. Disponível em: <<https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Popula%C3%A7%C3%A3o.jpg>> Acesso em: 14 dez 2017.

Todavia, deve-se considerar que, desde meados do século XIX, e, com maior intensidade, ao longo do século XX, a periferia imediata do Município Neutro/Distrito Federal foi gradualmente desestruturada do seu perfil rural para outro mais urbano, o que possibilitou a ampliação dos seus núcleos habitacionais mantidos tímidos até o início do século XX. Como reflexo desse processo urbanizador, essa região (que, mais tarde, passaria a ser nomeada de Baixada fluminense e conhecida, nacional e internacionalmente, pelos seus índices de pobreza crônica e violência explícita) teve a sua população exponencialmente ampliada em um período de menos de um século, recebendo muitos habitantes advindos do território carioca (pobres que se retiravam da cidade do Rio de Janeiro pelo alto valor do solo urbano gerado pelas diversas reformas urbanas da então capital do país e por políticas públicas específicas de urbanização da

área com o desmonte, pelo poder central, das atividades primárias dos municípios limítrofes à capital federal) e dos municípios do interior do estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, além da macrorregião Nordeste do país, populações que eram afetadas por diversos níveis de escassez. Com a ampliação numérica da população dos municípios limítrofes na faixa imediata da fronteira carioca/fluminense, o outrora o 'cinturão verde da capital do país' conturbou-se ao longo do século XX, ao mesmo tempo em que o antigo estado do Rio de Janeiro perdia quantidades absolutas de população, esvaziando-se os municípios, situação que perduraria até os anos de 1990. (SILVA, 2005, 2015).

No atual contexto de crise fiscal e política do país, (e, especificamente, a da unidade federada Rio de Janeiro depois de quase uma década – de 2006 a 2014 – de uma falsa sensação de pujança

econômica com o crescimento ‘pouco sustentável’ de investimentos no território fluminense) é que novas formas de gestão dos territórios voltaram a ser discutidas em um contexto de ‘mudanças sustentáveis’.

Como resultante das políticas públicas dos Governos centrais brasileiros para a modernização do estado do Rio de Janeiro com a fusão de 1975, algumas importantes redes infraestruturais (como as de gás e óleo), rodovias e outros aspectos associados à natureza (projetos de proteção à Mata Atlântica) podem ser observados no espaço fluminense; todavia, as maiores transformações foram realizadas no território carioca, desde então, tanto por Governos municipais quanto estaduais.

Ao retornarmos ao objetivo geral do Plano ‘Mudar a Metrópole’ implementado hoje no Rio de Janeiro, observa-se que ele resgata um dos principais temas sobre as discussões das competências dos três níveis de gestão territorial no Brasil do atual período republicano (União, Estados e Municípios): a desconcentração dos investimentos da *core area* metropolitana (no caso, a cidade do Rio de Janeiro) e a melhor articulação regional entre os municípios compõem as ‘funções metropolitanas’. Com base na legislação sobre o tema, as reflexões de Grau (1974) geradas durante a implementação do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, em 1971, essas funções são:

(...) atividades e serviços urbanos, ou parte destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação, resultem em conexões e interferências recíprocas entre diferentes municípios, exigindo ação unificada e planejada que ultrapasse seus limites institucionais. Para que o conceito possa ser aplicado, indistintamente, a qualquer realidade metropolitana, basta que se substitua a expressão ‘diferentes municípios’ por ‘diferentes unidades administrativas com atuação na área’ (...). (PLANO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA GRANDE SÃO PAULO, 1971, p. 189).

Nesse contexto, ressaltam-se aqui as visões de Alves (1998) e Grau (2000) sobre como as *funções metropolitanas devem se tornar públicas*. Para esses juristas, as regiões serão consideradas,

de fato, metropolitanas quando certos serviços nelas presentes *tenham um tratamento comum e integrado, dando forma pública a elas*, ou seja: integrando-as através de vários municípios, a partir da sua oferta comum e horizontal. Tal oferta passaria a ser de ‘interesse comum entre o poder municipal e a União’, promovendo uma ‘gestão unificada’ (SLAWINSKY, 2006, p. 216) e conjugada às entidades autônomas que existem dentro do limite da região metropolitana.

Tal abordagem se justifica pela necessária confiança político-institucional instituinte a ser criada a partir de uma *sociedade supraterritorializada* – entendendo-a como a organização social cujas ações conjuntas envolvem atores e agentes que usufruam coletivamente das funções metropolitanas da região. Esse modelo de governança cooperativa, mais do que resultante de ações de Governos, deve ser reconhecido e ativado como um sistema de vasos comunicantes⁸ apresentado pelas leis da Física através do sistema hidrostático, apresentado no esquema 1 (página seguinte), adaptado à lógica das funções metropolitanas aqui discutidas.

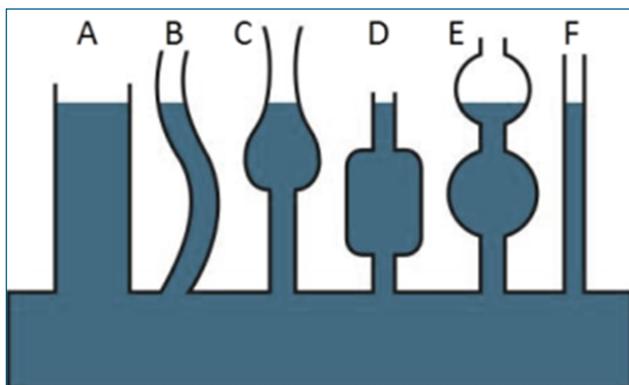
O sistema apresentado, na explicação das leis da hidrodinâmica, é

(...) um conjunto de vasos, dois ou mais, que são postos em comunicação entre si de tal modo que um líquido que se deite em um deles se distribui por todos os outros. Nessas circunstâncias, qualquer que seja a capacidade particular de cada um dos vasos ou a sua posição relativa no conjunto deles (supondo-os abertos), as superfícies livres do líquido ficarão situadas no mesmo nível, em todos eles. Poder-se-ia pensar que o líquido contido em **A**, por exemplo, pelo fato deste possuir maior diâmetro do que **B** e, portanto, conter uma porção de líquido de maior peso, obrigasse esse mesmo líquido a ascender mais. Tal

⁸ Apesar de a ideia de que ‘o mundo não é um sistema de vasos comunicantes’, como afirma Belik (2014), adaptamos essa dimensão ao mundo da política de representação espacial. Sem política séria e geograficamente sustentável, não se criam pontes nem se derrubam muros para a ação e o reconhecimento das responsabilidades sociais na escala da gestão. O nosso contraponto à visão do pesquisador é o de que em relação à desconcentração e redistribuição de recursos as decisões têm que ser pensadas politicamente em múltiplas escalas, para que as desigualdades socioespaciais não criem mais esgarçamentos e tensões, notadamente em ambientes demograficamente milionários.

situação não se sucede, pois ocorre um equilíbrio do líquido que, segundo a lei fundamental da Hidrostática, exige que a pressão tenha igual valor em todos os pontos situados em um mesmo nível, o que só se verifica quando as superfícies livres do líquido, nos diferentes vasos, estão no mesmo plano horizontal. (DELGADO *et al*, 2004, p. 369. Adaptação e tradução livres).

Esquema 1. Sistema de vasos comunicantes



Fonte: Adaptado de <<http://www.ebah.com.br/>>
Acesso em: 12 ago. 2017

Em analogia à lei da Física apresentada, o tema das funções metropolitanas se expressa através da governança cooperativa entre agentes e atores locais em uma região horizontalizada por municípios coligados pela conurbação. Apesar das características particulares e singulares dessas unidades político-territoriais - cujo espaço resultante não pode ser concebido como uma *planície isotrópica* para o planejamento (CORREA, 1995) - a posição delas na hierarquia urbana do sistema regional não deve influenciar na tomada da decisão sobre determinada política, mas sim reequilibrar as forças que definem as prioridades de aplicação espacial de tal política. Mesmo sendo desiguais, os municípios devem atuar de forma equânime em prol do equilíbrio regional, sendo o sistema dos vasos comunicantes aplicado às funções metropolitanas, livre de imposições externas e aberto ao equilíbrio endógeno, tornando-se assim públicas as funções existentes naquele espaço regional. Como o objetivo é o equilíbrio espacial dessas funções para que haja sustentabilidades nas

ações políticas, os municípios mais representativos participarão do processo distributivo usando suas forças de pressão em prol dos municípios menos proeminentes e mais opacos. Assim sendo, a aplicação da política pública por todo espaço regional metropolitano se fará em termo das *prioridades estruturantes* de democratização das funções públicas regionalmente, tornando-as saudáveis para as sustentabilidades. Equilibrando-se uma função por toda malha regional, a sua concepção de *publicização* é atingida. Cada unidade municipal terá potencialidades capazes de suprir faltas e carências em outro ponto do sistema regional e os arranjos políticos para a aplicação de cada uma das funções públicas serão distintos, com critérios específicos em termos da coesão que tal decisão deve promover no território regional.

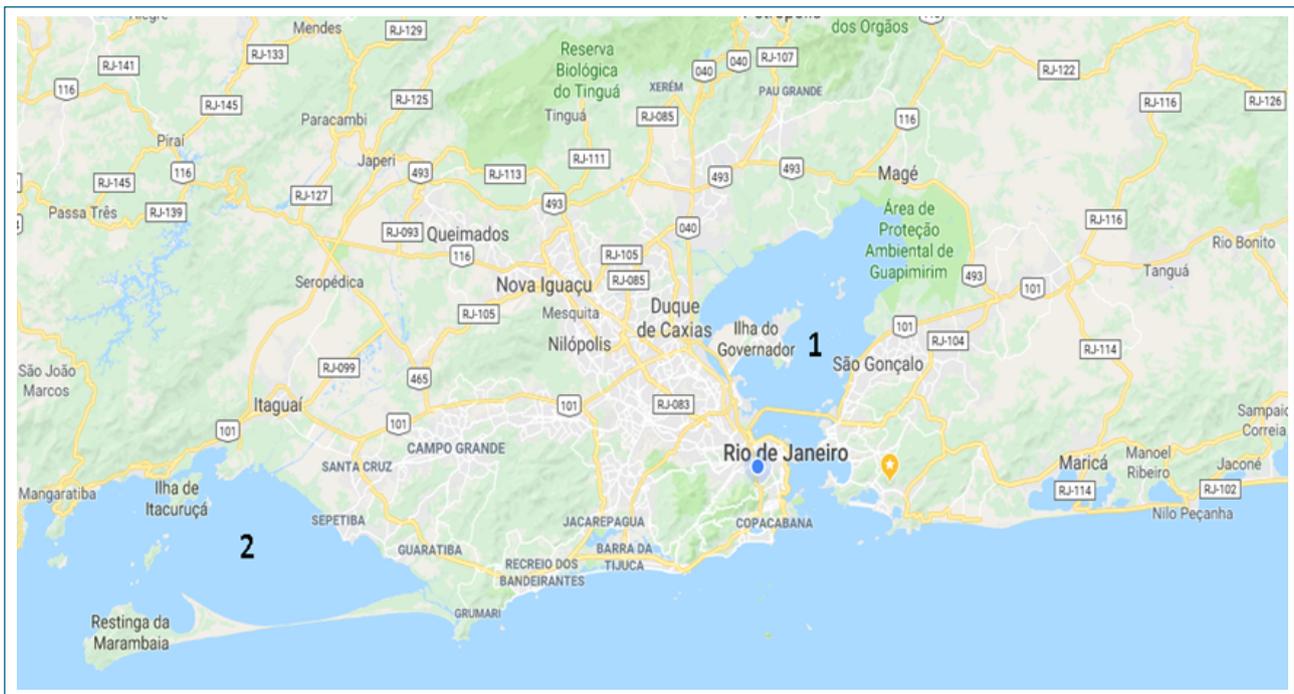
O objetivo do Projeto 'Modelar a MetrÓpole' na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é também o de compartilhar serviços comuns entre os territórios municipais em uma ação mais efetiva dos municípios mais fortes regionalmente. Um primeiro caminho é resgatar o ambiente de credibilidade institucional para que sejam eliminadas as crônicas crises de governabilidade entre as escalas município-município e município-unidade federada. Assim sendo, a flexibilização de orçamentos municipais para a definição de projetos associados às demandas regionais nesse jogo de comunicação 'comunicante' intermunicipal pode adequar os recursos dos orçamentos locais entre os vários municípios regionalizados, descentralizando os recursos estaduais através de um jogo da pressão política suprapartidária, por exemplo.

Releva-se, também, o fato de os juristas aqui citados terem uma dimensão não geográfica das funções metropolitanas, ao considerarem, assim como Grau (1974), que:

(...) nas regiões metropolitanas (as atividades e serviços urbanos), uma parte delas pode consubstanciar função metropolitana e outra não. É o caso, por exemplo, da função 'abastecimento de água', onde a captação, adução e tratamento *não prescindem de uma administração unificada (município-unidade federada-união, por exemplo), sendo de interesse estritamente local (...)*. (p. 36, grifo nosso).

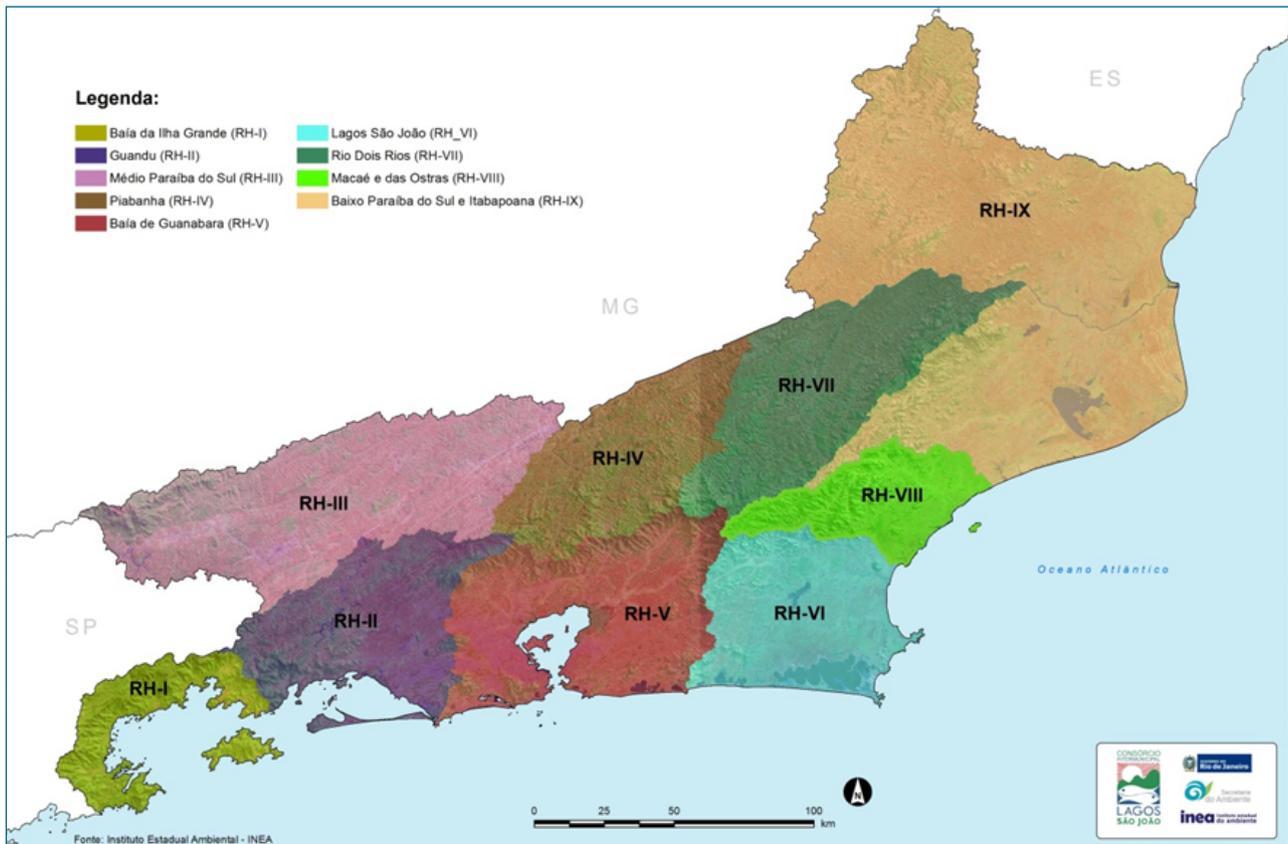
Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense

Cartograma 3. Localização das Baías da Guanabara (1) e de Sepetiba (2) que envolvem a RM do Rio de Janeiro.



Fonte: <<https://www.google.com.br/maps/@-22.7815221,-43.2359319,10z>> (adaptado). Acesso em: 14 dez. 2017.

Cartograma 4. Regiões Hidrográficas (RHs) do Estado do Rio de Janeiro, com destaque para as RH-II e RH-V, onde se enquadra a RM da cidade.



Fonte: <<http://forumfluminensecbh.eco.br>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

que se tornam espaços políticos (CASTRO *et al*, 2013) para as discussões e deliberações sobre os serviços essenciais elencados anteriormente. Assim sendo, a população metropolitana como um todo ganhará (e não apenas parte dela) nos fóruns municipais, o que pode reduzir um problema até agora insolúvel: a redefinição das competências, suas escalas e territórios de gestão para questões de abrangência espacial bem mais ampla¹¹.

Também ponto específico relacionado à escala metropolitana do Rio de Janeiro (e que é, indubitavelmente, um dos atuais nós górdios para a gestão de áreas metropolitanas em diversos países) refere-se à mobilidade urbana. A falta de um sistema intermodal que integre tanto o espaço interregional metropolitano quanto a RMRJ às demais regiões do estado fluminense reduz a atração de investimentos promotores de emprego e renda. O recém-construído Arco Rodoviário Metropolitano (cartograma 5), interligando os municípios de Itaboraí ao de Itaguaí (e passando por mais outros seis municípios metropolitanos) criou importantes conexões intermunicipais na RMRJ. Todavia, a falta de um sistema intermodal sobrevaloriza o modal rodoviário intramunicipal e intermunicipal, tanto para o transporte de carga quanto para o de passageiros. Essa carência de opções de modais na escala intermunicipal gera um dos maiores problemas de serviços públicos essenciais oferecidos aos cariocas e fluminenses: a ineficiência da mobilidade intrametropolitana. Milhões de pessoas sofrem diariamente com a falta de opções de circulação na mancha metropolitana do Rio de Janeiro, o que afeta a qualidade dessa função metropolitana que deveria ser pública¹².

11 Sobre este tema é fundamental a compreensão de um dos maiores fracassos de gestão pública no estado do Rio de Janeiro até hoje: o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), iniciado em 1995. Ao ser desconsiderada a escala dos eventos geográficos que provocam a poluição nessa baía, o PDBG, que foi setorizado, acabou não atendendo o seu objetivo, gerando o desperdício de gigantescos investimentos internacionais. A incapacidade de gestão sobre o processo de lançamento de dejetos no espelho d'água dessa baía está, em parte, associada à falta da dimensão do fator geográfico 'bacia hidrográfica' como unidade de gestão.

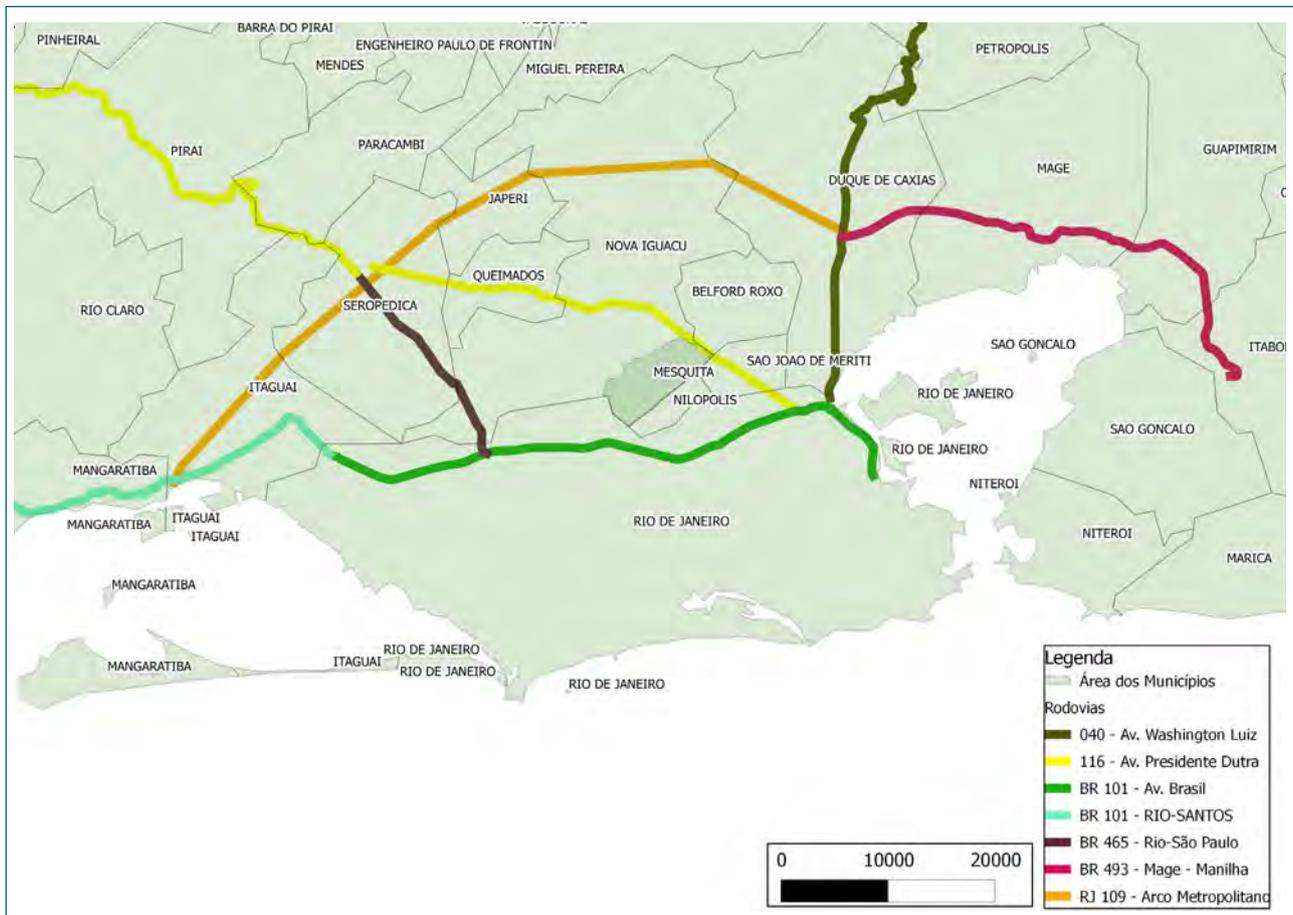
12 Para o aprofundamento no tema 'mobilidade e intermodalidade no Rio de Janeiro' sob uma visão da geografia política, recomenda-

Selecionando serviços específicos que necessitam do resgate da sua função metropolitana sob uma base regional que ressignifique o papel dos entes federativos para mais e melhores governanças, destaca-se o *sistema metropolitano de recolhimento e deposição* de resíduos sólidos. Baseado ainda em sistemas municipais cuja responsabilidade recai sobre as Prefeituras, este serviço coletivo é composto pelas atividades de recolhimento, transbordo e deposição de resíduos no âmbito metropolitano, e a sua má gestão causa efeitos devastadores na qualidade de vida de milhões de pessoas. Ao se referendar a discussão regional sobre o tema, leva-se para a escala da gestão compartilhada a decisão final sobre as 'zonas de sacrifício' em prol de uma justa coordenação regional do tema. Os debates sobre aterros sanitários, usinas de tratamento de resíduos, cooperativas, usinas de compostagem, centros de transbordo e seleção de resíduos...são sempre traumáticos em termos territoriais devido ao sacrifício imposto a determinados espaços que terão os seus valores simbólicos e concretos afetados sob diversas perspectivas. Do valor do preço da terra às doenças endêmicas associadas a vetores diversos, passando pela poluição do ar e sonora imposta pelo tráfego constante de caminhões transportadores mal cheirosos e barulhentos, os espaços metropolitanos definidos para essas funções precisam ser mediados por fortes contrapartidas acordadas em termos efetivamente justos para milhões de pessoas. Assim como os *royalties* são recursos advindos como contrapartidas aos graves problemas socioambientais locais gerados por externalidades nocivas na exploração de recursos diversos, por exemplo, os serviços essenciais associados aos resíduos devem beneficiar os territórios escolhidos através de uma rede de ação política e social em prol do bem comum. Maiores investimentos podem ser direcionados para as mesmas áreas visando a geração de emprego e renda ou ainda para os temas relacionados ao reflorestamento, cuidado com as águas públicas e atendimento

se a leitura de Pacífico (2013) e Grass (2018).

Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense

Cartograma 5. Sistema de mobilidade rodoviária intrametropolitana do Rio de Janeiro.



Fonte: Rocha (2015).

médico-hospitalar. Tais contrapartidas devem compensar o ônus do recebimento dessa carga sistêmica no setor como forma de conter, pelo menos em parte, os corpos doentes¹³ que surgirão nas zonas de sacrifício.

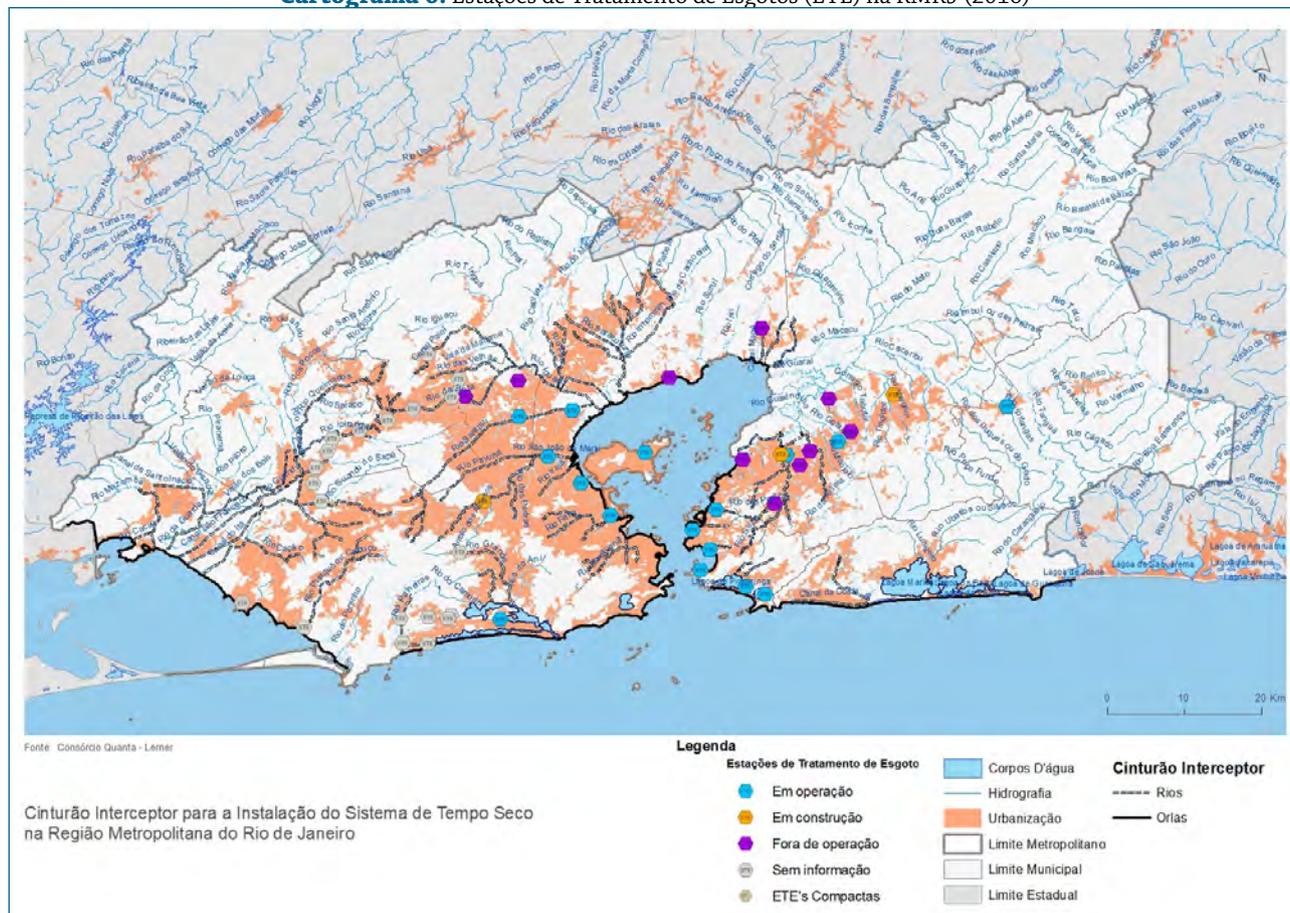
Finalmente, como último ponto a ser abordado sobre as especificidades da RMRJ aqui destacadas destaca-se o *sistema de segurança pública*. Um dos mais expressivos e impactantes problemas da atualidade cotidiana das metrópoles brasileiras, a violência explícita possui raízes históricas singulares na estruturação regional do Rio de Janeiro. Dentre os variados processos geradores da violência cotidiana nas cidades latino-americanas,

¹³ O tema merece atenção redobrada de pesquisadores e gestores. Para uma melhor compreensão sobre a geração de corpos doentes devido às políticas de resíduos sólidos na cidade do Rio de Janeiro, recomenda-se a leitura de Paulo (2015).

e, com destaque, nas cidades brasileiras, as discussões sobre os níveis de violência estrutural na RMRJ ganharam destaque na pesquisa acadêmica e no próprio desenvolvimento da identidade carioca/fluminense. O reconhecimento institucional de que a violência é um aspecto presente no *ethos* dos cariocas e fluminenses metropolitanos¹⁴ destaca o tema nas decisões de alocação de investimentos públicos e privados nos territórios que compõem a mancha metropolitana da região e definem um padrão de 'qualidade de

¹⁴ As abordagens sobre a violência no Rio de Janeiro são diversas. Elas vão desde a gênese da cidade balneária e periférica no ambiente colonial português na América do Sul entre os séculos XVI e XVIII e consequente violência institucional das corruptas burocracias ibéricas às violentas intervenções urbanas da 'era da modernidade' que banalizaram (e glamourizaram) o tema 'favelização da cidade', dentre outras situações históricas, sociológicas, espaciais, ambientais... amplamente pesquisadas e divulgadas por investigadores diversos e em tempos múltiplos.

Cartograma 6. Estações de Tratamento de Esgotos (ETE) na RMRJ (2016)



Fonte: Projeto Modelar a Metr pole. Produtos. disponível em: <<https://www.modelarametr pole.com.br/wpcontent/uploads/2017/01/ETEs2-min.jpg>> Acesso em: 14 dez 2017.

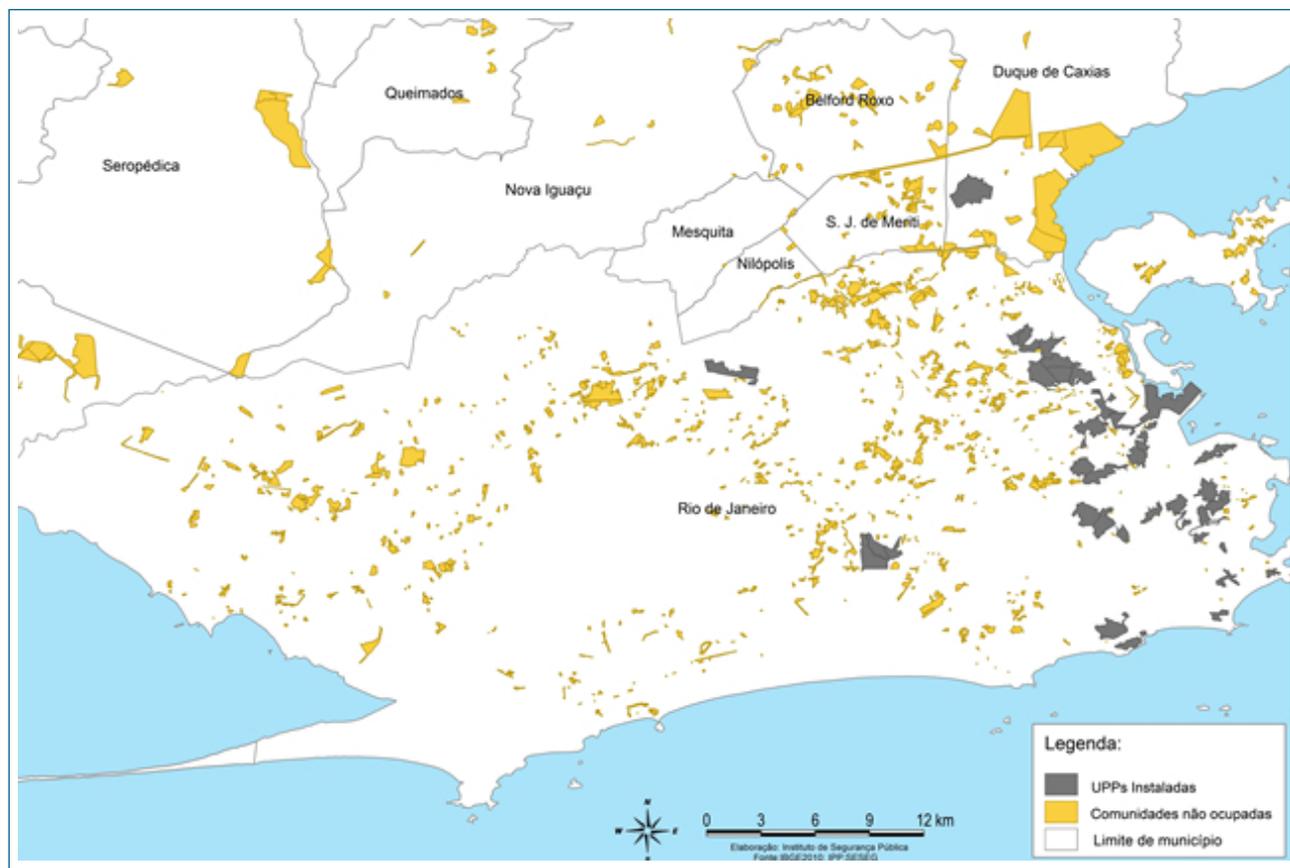
vida metropolitana' cujo tema 'violência' precisa ser contextualizado, mensurado e analisado. Atualmente, o tema 'Unidades de Polícia Pacificadora' (UPP)¹⁵ referenda-se como a última grande política pública pensada para a cidade carioca e ampliada para a sua RM, com o objetivo de erradicar as causas da violência estrutural no Rio de Janeiro e que hoje se concentram no controle, pelo narcotráfico subdividido em fac es diversas e articulado com os poderes oficiais, nos grandes complexos de favelas e bairros periféricos da cidade e sua RM, como se pode observar na cartograma a seguir.

No Projeto 'Modelar a Metr pole', as articula es em curso não d o prioridade ao combate da

violência, em diversos níveis, de forma direta e proativa, mas sim às formas concretas que afastam os investimentos promotores do crescimento econ mico. Ou seja, uma política de segurança metropolitana no Rio de Janeiro deveria gerar articula es regionais entre as polícias reformada (a militar e a civil fundidas), a Polícia federal e o Exército para o policiamento ostensivo na mancha metropolitana (vigilância de bairros, de estradas, no controle sobre a circula o de cargas em áreas onde os roubos são frequentes...), com foco na reestrutura o econ mica através de um modelo de mobilidade seguro através de infraestruturas circula o. Resgatar os patrim nios ambiental e cultural, juntamente com uma cultura de prote o e incorpora o de buscas inteligentes entre os agentes dos municípios poderia ser uma condi o prioritária para a estrutura o de uma governança

¹⁵ Para melhor conhecer tal política pública, que está em crise e prestes a ser desmontada na cidade do Rio de Janeiro, recomenda-se o interessante trabalho de Valle (2016).

Cartograma 7. Alguns aspectos espaciais das favelas e UPPs na RMRJ



Fonte: ISP-RJ, 2015.

cooperativa e sustentável na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

À guisa de reflexão final

Uma governança sustentável só é obtida através da cooperação. A vida cotidiana de milhões de pessoas precisa ser pensada sob a égide de redes de trocas e de solidariedades territoriais, através das quais emergem novas figuras jurídicas e políticas de gestão regional. Há que se reestruturar uma nova mentalidade sobre o poder nas metrópoles do país e suas formações espaciais conurbadas, com a possibilidade de emergência de um novo ente federativo e/ou o desmonte da atual relação de forças entre os três níveis legalmente reconhecidos, porque é nesses territórios que se realiza a vida cotidiana de milhões de pessoas, diariamente. Nesse sentido, pensar cooperativamente a

metrópole é mergulhar nas várias possibilidades de governança integrada e coparticipativa para que *funções metropolitanas* possam prover as redes regionais pela lógica dos vasos comunicantes, *publicizando-as*. Igualmente, pensar a metrópole brasileira hoje é retomar as discussões jurídico-institucionais realizadas por profissionais que marcaram a formulação das legislações brasileiras sobre o tema nos anos de 1960 a 1990, mas que foram ‘esquecidos’ frente ao modelo imposto pela lógica federalista centralizadora do país. Regionalizar municípios e descentralizar o poder se tornam processos complementares para a melhoria da qualidade da gestão pública dos espaços conurbados, podendo-se assim flexionar formas de composição de forças e otimizar a aplicação dos recursos públicos em uma lógica de políticas setoriais adequadas às realidades espaciais do mundo atual. Assim sendo, ao se

pesquisar a gestão dos territórios na Geografia política propõe-se arquitetar novas e importantes organizações espaciais para os tempos de hoje.

Referências bibliográficas

- ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico. Concessões, Permissões e Convênios Públicos*. Bauru: EDIPRO, 1998.
- AMADOR, Elmo da Silva. *Baía de Guanabara: ocupação histórica e avaliação ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2013.
- ARGIOLAS, G., CABRAS, S., DESSI, C., FLORIS, M. Building innovative models of territorial governance. *Journal of Place Management and Development*, 2(3), 178-210. 2009.
- BELIK, Walter. O mundo não é um sistema de vasos comunicantes. Entrevista dada ao jornalista Andriolli Costa, do IHU Unisinos para o site *Plataforma Social: caminhos para o desenvolvimento*. Porto Alegre, 24/05/2014. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/o-mundo-nao-e-um-sistema-de-vasos-comunicantes/>>. Acesso em: 12 ago 2017.
- BONAVIDES, Paulo. A Regionalização Política do Brasil e a Nova República. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 60/61, jan/jul. 1985, UFMG, BH, p. 195-232. 1985.
- CASTRO, Ina Elias. Território do Estado: divisão ou fragmentação? Argumentos para um debate necessário. In: FONSECA, Antonio Angelo Martins da et al (org.) *Estado, Território e a Dinâmica das Fronteiras: reflexões e novos desafios*. Grupo de Pesquisa LESTE da UFBA, JM Gráfica e Editora Ltda, Salvador, 2013, p. 33-52.
- CASTRO, Ina Elias. Do imaginário tropical à política. A resposta da geografia brasileira à história da maldição. *Revista eletrônica Geocritica*, Barcelona, Disponível em: <<http://www.ub.es.geocrit>>, 2006.
- CASTRO, Ina Elias. Territorialidade e institucionalidade das desigualdades sociais no Brasil. Potenciais de ruptura e de conservação da escala local. *Revista Geosp*, São Paulo, v. 18, p. 35-51, 2005.
- CASTRO, Ina Elias; RODRIGUES, Juliana Nunes; RIBEIRO, Rafael Winter (orgs.). *Espaços da democracia. Para a agenda da geografia política contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- CORREA, Roberto Lobato. *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- DEL BALDO, Mara. Corporate Social Responsibility and Corporate Governance in Italian SMEs: the experience of some 'Spirit Business', *Spring Science+Business Media*, LLC. 2006. Disponível em: <http://works.bepress.com/mara_del_baldo/10>. Acesso em: 04 jun. 2016.
- DELGADO, M^a Ángeles; LÓPEZ, J. Damián y Otros: La recuperación del material científico de los gabinetes y laboratorios de Física y de Química de los institutos y su aplicación a la práctica docente en secundaria, en *XXI Encuentros de Didáctica de las Ciencias Experimentales*. Servicio editorial UPV, 2004, p.361-380.
- FERRÃO, João. *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. *Revista de Direito Público*, n. 37-38, p. 19-24, jun./jul.1976.
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Letra Capital: Rio de Janeiro; Observatório das Metrôpoles, PUC-MG, Belo Horizonte, 2009.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.
- GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas; regime jurídico*. São Paulo: José Bushatsky, 1974.
- GUANABARA, Alcindo. *A presidência Campos Sales*. Brasília: Senado Federal, 2002.
- GUIMARÃES, Roberto. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In BECKER, B. & Mariana Miranda. *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2015. Dados atualizados sobre as populações totais dos RMs e RIDEs. Disponível em: <<http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/9647-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2015-atualizadas-18-00h-do-dia-28-08-2015.html>>. Acesso em: 19 jul. 2017.
- INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO (ISP). 2015. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=62>>. Acesso em: 14 dez. 2017
- INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). 2010. Disponível em: <<http://200.20.53.3:8081/Portal/MegaDropDown/Regionais/BaixoParaibadoSul/index.htm&lang=>>>. Acesso em: 19 jul. 2017.
- INSTITUTO POLÍTICAS ALTERNATIVAS PARA O CONE SUL (PACS). *Diagnóstico sobre a Baía de Sepetiba*. Disponível em: <<http://www.pacs.org.br/files/2012/12/Ba%C3%ADa-de-Sepetiba-fronteira-do-desenvolvimentismo.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2017.
- LENCIONI, Sandra. Urbanização difusa e a constituição de megaregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. e-metropolis: *Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, v. Ano 6, p. 6-15, 2015.
- MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. Regionalização ou Municipalização no Brasil? *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 63/64, jul.1986/jan.1987. UFMG, Belo Horizonte, p.171-183. 1986.
- MINAYO, M.C.S.; HARTZ, Z.M.A.; BUSS, P.M. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.5, n.1, p.7-18, 2000.
- MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/regioes_integradas_rides> Acesso em: 19 jul. 2017.

Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense

- PACÍFICO, Alan Gustavo Fernandes. *Transporte Aquaviário de Passageiros na Baía de Guanabara (RJ): monopólio e gestão das acessibilidades em uma perspectiva geográfica*. Dissertação de Mestrado. PGE/PUC-Rio, 2013, 176p.
- PAULO, Bárbara de Oliveira. *Sobre resistência e resignação: o exercício do poder político no combate à produção de corpos doentes*. Dissertação de Mestrado. PGE/PUC-Rio, 2015.
- PEREIRA, Érico Felden et al. *Revista brasileira de Educação Física*. v.26, n.2, p.241-50, abr./jun. 2012.
- PLANO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA GRANDE SÃO PAULO, Grupo Executivo da Grande São Paulo, GEGRAN, 1971.
- RELATÓRIO DE PROPOSTAS DE CENÁRIOS (FINAL). *Projeto 'Modelar a Metrôpole'*. Produto 10. 2017. Rio de Janeiro. SEPLAG/Rio. Disponível em: <http://www.modelarametrropole.com.br/wp-content/uploads/2017/07/PRODUTO_10_.pdf>; <<http://www.modelarametrropole.com.br/documentos/>> Acesso em: 21 jul. 2017.
- ROCHA, André Santos da. Os efeitos da reestruturação econômica metropolitana na Baixada Fluminense: Apontamentos sobre o “novo” mercado imobiliário da região. *Revista Brasileira de Geografia Econômica*. n. 6, Ano III, 2015. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/1677>>. Acesso em: 14 dez. 2017.
- RODRIGUES, Juliana Nunes. Cooperação e Coesão para o Desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. In: *II Congresso Internacional Estado, Território e Desenvolvimento*, 2015, Santiago de Compostela. II Congresso Internacional SETED-ANTE, 2015. v. 1. p. 1-16.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SEPLAG). Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeconteudo?article-id=257671>>. Acesso em: 21 jul. 2017.
- SILVA, Augusto César Pinheiro da. Uma Trajetória de Investigação de Geografia Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *GEOgraphia* (UFF), v. 18, p. 95-114, 2016.
- SILVA, Augusto César Pinheiro da. Redefinindo a Paisagem do Rio de Janeiro: dilemas constantes sobre o espaço carioca. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n.1, p. 57-73, 2015.
- SILVA, Augusto César Pinheiro da. O território fluminense em questão: a re-significação da cidade e do estado do Rio de Janeiro após 30 anos de fusão. In: *Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais*, Rio de Janeiro: CEPUERJ, 2005.
- SILVA, Augusto César Pinheiro da. Cooperativismo e Autonomia: pela transformação das práticas e dos objetivos associativistas no espaço rural brasileiro. *Revista GeoUERJ*, Rio de Janeiro, p. 72-96, 2002.
- SISTEMA DE VASOS COMUNICANTES. Site do EBAH. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/search?start=50&q=vasos-comunicantes>>. Acesso em: 12 jul. 2017.
- SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha. Regiões Metropolitanas e Serviços Públicos de Interesse Comum. *Revista de Dir. Proc. Geral*, Rio de Janeiro, (60), 2006, p. 214-239.
- SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, p. 25-45, 2017.
- SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 65, p. 27-48, 2008.
- SOUZA, Celina. Federalism and distributive conflicts: competition among Brazilian states for federal budgetary resources. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 46, p. 345-384, 2005.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n.24, p. 105-122, 2005.
- TÁCITO, Caio. Saneamento básico – região metropolitana. Competência estadual. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, NDJ, v.6, p.453-457, 2002.
- VALLE, Willian Andrión do. *As implicações territoriais da pacificação de favelas: um estudo sobre a Unidade de Polícia Pacificadora na Mangueira*. 2016. Dissertação de Mestrado. PPGG/FFP-UERJ, 2016, 174.
- VIEIRA, Márcio Viveiros. *O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. Entraves institucionais e impactos territoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. PPGG/UFRJ, 2009, 101p.
- VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. Parcerias Decorrentes do Programa Estadual de Desestatização. *Revista de Dir. Proc. Geral*. Rio de Janeiro, v.59, p.155-156, 2005.

Augusto César Pinheiro da Silva

Bolsista Produtividade do CNPq, nível 2. Doutor em Geografia pela UFRJ (2005) e Pós-doutor em Políticas públicas educacionais pela Universidade de Madrid (2010). Docente do Programa de Pós-graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e líder do grupo de pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ). É um dos fundadores da Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (REBRAGEO), da qual participam uma dezena de pesquisadores brasileiros e internacionais, além dos seus grupos de pesquisa, na organização dos eventos CONGEO. Participa do Projeto RioMetrôpole ProGestãoII, financiado pelo Banco Mundial.

E-mail: acpinheiro08@gmail.com