

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: DIÁLOGO CONFLITUOSO NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

PUBLIC POLICIES AND SOCIAL RIGHTS: CONFLICTUAL DIALOGUE IN BRAZILIAN METROPOLITAN REGIONS

Eloisa Carvalho de Araujo

Arquiteta e Urbanista; Doutora em Urbanismo; Professora do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense.

Wagner Barboza Rufino

Arquiteto e Urbanista; Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Doutorando em Urbanismo do Programa de Pós-graduação em Urbanismo da FAU/UFRJ.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo a realização de uma reflexão acerca da problemática dos direitos sociais e políticas públicas nas regiões metropolitanas brasileiras.

Diversos fatores promoveram uma rápida urbanização da sociedade brasileira seguida de um vigoroso processo de metropolização. As regiões metropolitanas brasileiras são lugares de inversão e se definem por territórios em constante mutação. Se por um lado a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e o aumento de recursos destinados às políticas urbanas revelam a entrada das cidades nas agendas dos governos, por outro não se percebe melhoras efetivas em relação ao cumprimento da função social da cidade, sobretudo no que tange à gestão dos interesses metropolitanos.

Portanto, observamos como a produção e reprodução do espaço metropolitano devem operar sobre a perspectiva de responder às demandas em termos de direitos sociais – nas variadas escalas necessárias, exigidas ou preconizadas para um mundo urbanizado ambientalmente comprometido – impondo grandes desafios à urbanistas e juristas diante da promoção do direito à cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Regiões metropolitanas; Direito à cidade e Gestão.

ABSTRACT

This paper aims to produce an essay about social rights and public policies in Brazilian metropolitan regions .

Several factors have promoted rapid urbanization of Brazilian society followed by a strong metropolization process. Brazilian metropolitan regions are 'places of inversion' and define territories on constantly mutations. If the approval of the City Statute , the creation of the Ministry of Cities and increased resources for urban policies reveal the entrance of cities on the agendas of governments, they do not realize effective improvements related to the City social function, especially regarding to the management of metropolitan interests .

Therefore, we observe how the production and reproduction of the metropolitan space must operate on the perspective of achieving demands in terms of social rights – in several ranges, required or recommended for an urbanized world environmentally engaged – imposing great challenges to planners and lawyers towards the promotion of the right to the city .

KEYWORDS: Metropolitan regions; Right to the city and Management.

Introdução

As urbes dão significado e sedimentam ao longo da história o movimento das sociedades em suas variadas dimensões. Ideologias, modos de vida e de produção marcaram distintos momentos, mantendo uma relação recíproca de causa e efeito com a formação do espaço urbano. Um jogo de espelhos que ganha evidência e complexidade em momentos de inflexão, dado à capacidade das cidades de fazerem parte e de refletirem o processo de construção da civilização.

A gestão metropolitana é uma questão global. Quase todos os países do mundo a enfrentam em face de um contínuo processo de urbanização e de metropolização em curso, onde o agravamento dos conflitos é visível e faz parte do cotidiano dos cidadãos e das administrações públicas.

A retomada do tema do planejamento das regiões metropolitanas e seus territórios, tanto no Brasil como no exterior, ainda não foi capaz de gerar um consenso sobre o papel político destes aglomerados e sobre como criar uma conscientização a respeito do entrelaçamento de seus problemas (KLINK, 2010).

Dentre os desafios que se colocam, a realização de planos associados a um sistema adequado de tributação que possibilitem a interferência do Estado sobre o setor privado – e ainda contribua para a realização da função social da cidade, onde a aplicação dos investimentos públicos deverá converter-se para a priorização do bem-estar coletivo, reafirmando o direito à cidade dentro dos princípios da sustentabilidade, da justiça social e do direito coletivo.

Apontamentos sobre as regiões metropolitanas brasileiras

Segundo o relatório intitulado “Regiões de Influência das Cidades” elaborado pelo IBGE (2007), O Brasil possui atualmente 5564 municípios, sendo 12 metrópoles¹, 70 capitais regionais, 169 centros sub-regionais, 556 centros de zona e 4473 centros locais. Para as metrópoles, a subdivisão do IBGE estabelece três categorias: A) Grande Metrópole Nacional: São Paulo; B)

¹ Entendemos por metrópole a “cidade mãe” a partir de seu sentido etimológico do idioma grego. Porém, com frequência o termo é utilizado para a definição de regiões metropolitanas – a exemplo do IBGE – que não configuram essencialmente metrópoles polarizadoras e detentoras de grande poder econômico, político e simbólico, como se pode verificar na conceituação que aparece no Estatuto da Metrópole (Projeto de Lei 3460/04) para Região Metropolitana: “É o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: a) um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 4% (quatro por cento) da população nacional; b) taxa de urbanização acima de 60% (sessenta por cento), para cada um dos Municípios integrantes da região; c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos Municípios integrantes da região; d) urbanização contínua em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos Municípios componentes da região.

Metrópole Nacional: Rio de Janeiro e Brasília; C) Metrópole: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre.

A realidade urbana brasileira ultrapassa ou radicaliza a questão metropolitana. Temos o desafio de gerir regiões multifuncionais – metrópoles ou metápoles² – face (1) às transformações necessárias a um Estado de desenho ultrapassado, (2) à busca pelo reconhecimento das escalas que este Estado deve ter e (3) às tentativas de articulação.

A região metropolitana brasileira é o lugar da inversão – um nó atado em um cenário de dês-coesão, focado nos requisitos pró-competitividade em face de um passivo de fragmentação espacial, social, política e institucional. Para Ribeiro (2010, p. 93), “A eficácia das políticas públicas depende da capacidade da sociedade brasileira em construir um sentido de comunidade política nas cidades capaz de fundamentar e legitimar o necessário consenso à instauração de uma autoridade pública sobre os territórios urbanos”.

Dentre todas as frentes que a atual realidade urbana brasileira pode demandar, podemos sublinhar três importantes desafios para os que se preocupam com o futuro de nossas cidades e territórios: 1) Regiões metropolitanas industriais sendo transformadas em cidades de serviços submetidas à lógica do capital internacional de grande mobilidade, face a uma estrutura social de baixa mobilidade; 2) Preparar novos territórios produtivos para receberem politicamente, espacialmente e legalmente a parcela da economia real produtiva que se desloca para as franjas ou para fora das regiões metropolitanas e 3) Garantir a permanência da base produtiva no país, frente à nova geografia internacional do trabalho e ao poder imantado do fenômeno China³.

Segundo Spink, Teixeira & Clemente (2009), iniciativas no campo do planejamento metropolitano⁴ já estavam presentes nas agendas políticas federal e estaduais antes da criação por parte do governo militar da Lei Complementar n.14 de 1973, que institucionalizou as primeiras Regiões Metropolitanas no Brasil. Destas, temos como principal legado o desenho institucional que

² Na radicalização do poder de catalisação e centrifugação da grande cidade contemporânea, Ascher (1998) denomina por metápole a até então “metrópole”, indicando a multiplicação exponencial de sua presença e influência.

³ Embora alerte sobre o risco de um possível caminho em direção à desindustrialização do país, dado à exposição a fatores como a sobrevalorização da moeda local e o poder de atração do gigante asiático, Nassif (2008) não constata em suas análises – até o início da segunda metade dos anos 2010 – a efetiva redução da produção industrial brasileira. Recentemente o Governo Federal lançou uma nova política nacional, O Plano Brasil Maior (Ministério da Ciência, Indústria e Comércio, 2011), que busca reter o parque industrial existente no país, promover a expansão da produção nacional, incrementar o valor agregado ao produto brasileiro e fomentar a inovação da indústria nacional em prol da competitividade no cenário internacional.

⁴ São exemplos destas ações o Grupo executivo da Grande São Paulo, criado em 1967 e outras organizações semelhantes em Porto Alegre, Belém, Salvador, Belo Horizonte, além da própria organização da cidade-estado da Guanabara, implementada após a transferência da capital federal para Brasília em 1960.

de alguma maneira ainda figura como um direcionador, visto que algumas das recentes agências ou órgãos foram implementados com Fundos, Conselhos Deliberativos e Conselhos Consultivos. Naquela época, inúmeras ações em direção à cooperação, organização de dados e implementação de metodologias de análise e planejamento sucumbiram ao pensamento dominante do crescimento econômico.

Os entes federativos contam com alguns avanços realizados após a Constituição Federal de 1988, que resultaram em um leque de alternativas às demandas reprimidas da gestão metropolitana no país. Para Rolnik & Somekh (2002), a experiência multidisciplinar do Grande ABC⁵ fornece importante contribuição. Em resposta à crise econômica decorrente do processo de reestruturação produtiva, as sete cidades instalaram o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, o Fórum da Cidadania do Grande ABC, a Câmara do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Cada organização visa à construção de uma gestão compartilhada que vem atuando no planejamento da região, na questão da mobilidade, na habitação, na educação e no desenvolvimento econômico.

Apesar do destaque das ações implementadas no Grande ABC devido a seus efetivos resultados, a associação entre municípios não configura uma novidade no cenário nacional. Quando o Congresso brasileiro aprovou a lei dos consórcios (Lei Federal 11.107/05) em 2005, o país já tinha aproximadamente cinco mil consórcios municipais operando em um diversificado pacote de prestação de serviços. Esse fato demonstra a importância deste instrumento e a capacidade endógena das cidades de buscarem soluções possíveis dentro de suas limitações. Spink, Teixeira & Clemente (op. cit.) parecem corroborar com Rolnik & Somekh (op. cit.) sobre as virtudes dos consórcios intermunicipais ao identificarem a capacidade de organização dos atores em torno de uma menor escala, abordando problemas específicos. Porém, o padrão dominante é o de des-coesão e desarticulação entre municípios metropolitanos envoltos em dinâmicas sobrepostas.

Podemos dizer que o peso político dos territórios metropolitanos, enquanto entidades decisórias no caminho do planejamento e da evolução social e urbana do país, é o avesso de sua dimensão econômica. Ao passo que vemos a atrofia política dos grandes aglomerados refletida nos conflitos de competências, na incompatibilidade das ações governamentais e dos projetos de infraestrutura e desenvolvimento – como transporte, sistema de saúde, saneamento e habitação – esta atrofia parece se retroalimentar pela própria ineficiência dos serviços, pela competitividade e pela disputa política.

⁵ As ações promovidas na região do Grande ABC agregam sete municípios localizados no setor sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, incluindo as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A soma da população dos sete municípios aproxima-se atualmente a dois milhões e duzentos mil habitantes.

Tal padrão representa importante entrave para políticas que visem garantir os direitos fundamentais contidos naquilo que Cavallazzi (2007) define como um feixe de direitos que configura o direito à cidade⁶ - rebatendo-se em passivos incorporados ao processo de urbanização que acabam por afetar negativamente a transformação da paisagem, a segurança e a vida das pessoas.

Desafios postos

De imediato podemos explicitar pelo menos dois desafios a serem enfrentados em cidades integrantes de Regiões Metropolitanas Brasileiras. Um passa, por exemplo, em fazer com que o zoneamento e a tributação imobiliária, com finalidade de agir sobre o uso do solo e o solo criado sejam utilizados, de fato, como mecanismos, através dos quais o poder público municipal possa interferir no setor privado, buscando atenuar distorções e procurar assegurar, não só uma satisfatória estrutura territorial urbana como uma adequada produção e distribuição de equipamentos – o que assegurará a realização da função social da cidade, onde a aplicação dos investimentos públicos deverá converter-se para a priorização do bem-estar coletivo, reafirmando o direito à cidade dentro dos princípios da sustentabilidade, da justiça social e do direito coletivo. O outro diz respeito à inadequação da legislação urbanística, ou melhor, à ineficácia social da norma, observando dois aspectos ainda a considerar – o desconhecimento da cidade existente e a má gestão da cidade formal.

Diante da enorme diversidade⁷ encontrada na grande maioria das cidades brasileiras, onde a realidade revela que sem planejamento habitacional o planejamento urbano e as políticas urbanas de meio ambiente se tornam inócuos, estão os direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal de 1988 (MARICATO, 2001). Tratam-se de direitos relacionados aos problemas relativos ao saneamento básico, saúde, transporte, risco de vida por desmoronamentos, preservação do meio ambiente, infraestrutura urbana e localização dos equipamentos públicos, entre outros, condicionando uma ação direta na área habitacional.

⁶ Cavallazzi (2007, op. cit.) conceitua: “O direito à cidade, expressão do direito à dignidade da pessoa humana, o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos que inclui o direito à moradia implícita à regularização fundiária, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos implícito o saneamento, ao lazer, à segurança, ao transporte público, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado, implícita a garantia do direito à cidades sustentáveis como direito humano de categoria dos interesses difusos.

⁷ Diversidade explicitada a partir das mudanças ocorridas na ordem socioeconômica brasileira, a partir da década de 1930, aliando crescimento dos núcleos urbanos e ausência de planejamento.

Ressalta-se nesse viés, um dos maiores desafios para se buscar a eficácia social da norma urbana: a participação da população na gestão democrática da cidade⁸.

Repercussões possíveis do direito à cidade no território

Adotaremos, no presente artigo, como expressão do direito à dignidade da pessoa humana, cuja expressão constitui o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos, os quais englobam o direito à moradia, implícita a regularização fundiária, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos, implícito o saneamento, ao lazer, à segurança, ao transporte público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado, implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis e o direito à informação.

Na ótica do conceito de direito coletivo e difuso⁹, a tutela do direito à cidade pressupõe a necessidade de ampliação do alcance do direito, ou seja, reconhecer ou institucionalizar novos direitos. E, nessa perspectiva, o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência diante do quadro de necessidades da cidade e da manutenção da vida urbana.

A incorporação de demandas sociais, que se traduzem em direitos, como, legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, tem como objetivo o alcance do pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. A partir da onde se presume a necessidade de ajustes na relação dos agentes produtores de cidade, especialmente no que tange a massa de excluídos de um possível pacto social. No entanto, uma vez o pacto social sendo artificial e precário este não é suficiente para assegurar a paz, o que vem a dificultar a resolução de conflitos.

Possibilidades de mudança no quadro institucional, urbano e jurídico

Discute-se, já algum tempo, que instrumentos jurídico-urbanísticos adequados ou mudanças administrativas são insuficientes para reverter um quadro de miséria social, segregação espacial, degradação do meio ambiente, controle urbanístico insuficiente. Por outro, o que se verifica a partir das iniciativas atuais, no âmbito da promoção de transformações físicas na paisagem urbana das regiões metropolitanas brasileiras, é que é o Estado que se apresenta como promotor das transformações no âmbito da paisagem urbana. Apesar deste ator social vir

⁸ Gestão Democrática da Cidade tem sua definição, segundo a Carta Mundial pelo Direito à Cidade/ II Fórum Social Mundial, ocorrido em fevereiro de 2002, como o controle e a participação da sociedade, através de formas diretas e representativas, no planejamento e governo das cidades priorizando o fortalecimento e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.

⁹ Definido por Silva, J.A. Direito Urbanístico Brasileiro, 1997, o conceito de direito coletivo difuso apresenta-se como de interesse social, coletivo e que amplia o alcance da própria tutela do direito. Pode ser invocado por todos os membros de uma dada coletividade juntos ou individualmente, simultaneamente, explicando-se assim a fluidez e a despersonalização que lhe são próprios. Trata-se de uma figura jurídica nova.

produzindo ambientes urbanos, tal atuação vem sendo conduzida sob a ótica do setor privado (ARAÚJO, 2013).

Todavia, o princípio do planejamento como parte integrante do Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/2001 ressalta a obtenção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, para as gerações presentes e futuras. Este fixa como meta a necessidade de planejamento do desenvolvimento das cidades. Em outras palavras, intenciona-se assim a necessidade de equacionar conflitos e demandas a partir de um olhar mais preventivo.

Como matéria do Estatuto da Cidade, além do planejamento urbano tem também o planejamento orçamentário e tributário. O que pressupõe a necessidade de adequação dos instrumentos de política econômico-financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, no sentido de haver investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos.

O que se anuncia como possibilidade de articulação e adequação? Uma legislação adequada pode, de fato, tentar articular questões e buscar visões mais integradas no âmbito das regiões metropolitanas. A legislação que regula ou tende a organizar o uso do solo e por isto conflita com interesses dos agentes políticos, comunitários e econômicos, não será matéria de consenso, mas sim de um acordo possível.

Maricato, em sua obra “*Reforma Urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta*” (1993) já apregoava a necessidade de formulação de uma estratégia, com viés econômico-político-territorial, para o futuro dos territórios urbanizados. Para a autora, esta formulação tenderá a ser um importante elemento na constituição dessa nova cidade, ou de uma nova ordem urbanística propiciando um verdadeiro pacto social, com repercussões diretas nas regiões metropolitanas.

Nesse contexto, muito se tem discutido no sentido de compreender o que hoje podemos rotular de direito urbanístico. O plano da legalidade, que ressalta a eficácia jurídica da norma, valorizando critérios como competência, hierarquia, legalidade – e o plano da legitimidade, que ressalta a eficácia social da norma, com base na legitimidade, que pressupõem a participação da população na gestão democrática da cidade¹⁰.

A partir desse enfoque, podemos considerar que um dos grandes avanços da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade foi a incorporação da participação dos cidadãos nas decisões de interesse público o que está relacionado à gestão democrática da cidade, e, por consequência ao direito à cidade, como marco institucional do Direito Urbanístico.

¹⁰ Investigações acadêmicas conduzidas pelo Grupo de Pesquisa do CNPq - Direito e Urbanismo: práticas sociais instituintes – coordenado por Rosângela L. Cavallazzi, da qual a autora é colaboradora.

Temas e considerações que movimentam a agenda das nossas regiões metropolitanas

Ao se abordar o tema da metrópole contemporânea não se pode deixar de refletir sobre o conceito de ordenação territorial, que se refere ao âmbito supramunicipal, conurbado ou em vias de conurbação, o qual se apoia no estabelecimento de lógicas de funcionalidade ou mesmo lógicas a partir da influência de empreendimentos estruturantes.

Os planos locais setoriais, por exemplo, como os Planos Diretores Municipais de Saneamento,¹¹ além de procurar tratar o aspecto local, cumprem papel relevante no planejamento territorial no âmbito regional. Estes devem revelar capacidade de interlocução com instâncias institucionais para serem vistos como ferramentas de organização para instrumentar ações de planejamento.

Nesse sentido, apresentamos o Plano não só como uma peça técnica, mas também como um acordo institucional, pois corrobora para “produzir cidade junto”. E, dependendo do foco setorial, os planos devem pressupor conhecer os marcos legais e regulatórios, seja dos entes federativos, as normas ambientais, a presença de mecanismos de participação, instrumentos de planejamento, além de outros planos.

Dentre os temas mais conflitantes a moradia e o saneamento se destacam, sobretudo, em face do modelo de crescimento urbano em curso, na maioria das regiões metropolitanas brasileiras – crescimento espalhado e desorganizado, deixando claros vazios, o que acaba por exigir a atuação do Estado na provisão e resolução dos problemas.

A partir dos anos de 1980, a preocupação com a forma deixou de ser tão relevante para efeito do planejamento do território, sendo esta superada pela questão social e suas demandas, passando a marcar os instrumentos da cidade explicitando a dimensão política. Dentre estes, destacamos as Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS¹², institucionalizadas a partir da Lei Federal do Estatuto da Cidade, as quais caracterizam-se como instrumento de direito à cidade, instrumento de inclusão. Trata-se, na realidade, de instrumento para aperfeiçoar os benefícios dos recursos destinados à habitação social e os efeitos de implantação de grandes empreendimentos.

Outro instituto, relativamente novo, criado através da Medida Provisória 459/2009, é a “demarcação urbanística”. Trata-se de demarcação de imóvel de domínio privado, definindo seus

¹¹ A Lei Federal de Saneamento Básico, nº 11.445/2007 exige que os municípios elaborem seus Planos Municipais de Saneamento Básico.

¹² São, segundo definição do Ministério das Cidades, porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

limites e confrontantes, visando identificar seus ocupantes e o tempo de posse, bem como, solucionar questões de sobreposição.

Ambos os instrumentos poderão cumprir papel relevante no acesso a direitos sociais, a partir da conformação de peças urbanísticas e normativas.

Lefebvre, em sua obra “O Direito à Cidade”, sugere discutir algumas questões que ocultam os problemas da cidade e da sociedade urbana, acrescentando contradições já existentes. A primeira seria a moradia popular, seguida pela organização industrial e planificação global.

As considerações do autor nos levam a considerar que algumas iniciativas de investimento nas cidades estão associadas à produção de moradias, de infraestrutura urbana e social, no aperfeiçoamento dos serviços, entre outros. Por outro, não podemos esquecer que entre os fatores que aceleram a demanda por terra podemos ressaltar que a valorização imobiliária está relacionada aos ciclos de desenvolvimento, aos grandes projetos e a investimentos concentrados.

Em outras palavras, investir nas cidades na conjuntura atual, é injetar recursos e esperanças na economia. A prática de urbanismo nas cidades diante de um mundo em crise acaba por compensar os impactos recessivos promovidos pela economia global. No entanto, é necessário eleger temas de forte impacto econômico e social.

É possível se perceber uma interdependência das escalas global e local. O modo de produção capitalista necessita de Estados que garantam o funcionamento da escala local, assim como lhe convém a porosidade destes Estados em suas competências reguladoras. Se as empresas são ao mesmo tempo globais e locais, os Estados submetidos à globalização também o são. De acordo com Santos (2000), a globalização marca um momento de ruptura no processo de evolução social e moral que vinha se construindo no decorrer dos tempos. Ele chama a atenção sobre a não ausência e sim omissão do Estado-nação em relação aos interesses sociais locais, portando-se agora de forma ágil e presente no papel de fomentador da economia dominante e atuando como mediador entre os interesses públicos e privados em prol da manutenção da competitividade de seus territórios.

Por exemplo, a crise de mobilidade presente na maioria das regiões metropolitanas do mundo, que abate também as cidades integrantes das nossa regiões metropolitanas, aparece como uma grande oportunidade de inovação e de investimento.

A recente e exitosa experiência de Bogotá na implantação do Transmilênio (um ousado sistema de transporte público para ônibus), claramente inspirado no pioneirismo do “Ligeirinho” de Curitiba, aponta para um caminho de soluções mais baratas e, portanto, mais replicáveis, com forte impacto na economia das cidades e na vida da população. Sem falar das inegáveis contribuições ao meio ambiente, com redução de emissões de poluentes na atmosfera e possibilidade de uso de

combustíveis alternativos. Desenham-se dessa forma políticas públicas em resposta ao clamor popular, ao direito à mobilidade.

A Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 aceleraram nas cidades sede dos jogos o redesenho da política de transportes. No caso da cidade do Rio de Janeiro, o que se percebe até o presente momento recai sobre a escolha prioritária da implantação de corredores de transportes exclusivos para ônibus de grande capacidade. Já a ampliação e aperfeiçoamento dos sistemas de trem, metrô e ônibus, cuja competência é da esfera de governo estadual, apresentam-se com um grande passivo a ser respondido com pouquíssimas iniciativas de oferta de um sistema integrado de transportes público de grande mobilidade, eficiente, de baixo custo, indutor de desenvolvimento de toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e conexões outras, capaz de contribuir na melhoria da qualidade do ar, na redução do uso de combustíveis fósseis, entre outros benefícios ambientais – e nem tão pouco em encurtar tempos de deslocamento com tarifas mais adequadas e justas.

Os resultados das ações públicas de governo, nas três esferas (municipal, estadual e federal), frente aos problemas urbano-ambientais que afetam nossas regiões metropolitanas estão longe de alcançar um patamar de referência para mudanças urbanas possíveis e sustentáveis, dignas e contundentes, com elevada contribuição ao enfrentamento de graves e aparentemente incontornáveis crises.

Enfrentar só não basta! Produzir e reproduzir cidades com qualidade, responder às demandas em termos de direitos sociais nas escalas necessárias, exigidas ou preconizadas para um mundo urbanizado ambientalmente comprometido, coloca urbanistas e juristas diante de grandes desafios.

Como conciliar o desenvolvimento sustentável do território, nas escalas regional e local, com ambientes tecnológicos e urbanos em formação? É o caso do território comprometido com a implantação e com os impactos gerados pelo Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ e pelo Arco Metropolitano¹³.

Conhecer os impactos reais do volume de investimentos previstos sobre a realidade local e regional; as potencialidades econômicas que permitam o desenvolvimento sustentável da região; a necessidade de investimentos complementares em infraestruturas sociais; as interfaces dos diversos projetos com a realidade local e a necessidade de promover ações que potencializem o objetivo estratégico do conjunto de investimentos são, nos parecem, informações e ações indispensáveis.

¹³ Autoestrada que está sendo construída no entorno da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com a finalidade de integrar o Porto de Itaguaí ao COMPERJ. Como empreendimento estruturante tem o desafio de lidar com problemas urbano-ambientais de natureza e escalas diferenciadas.

A partir dessa perspectiva, os sentidos da ordem urbana, que se materializa como um projeto político, e ora se coloca, nas diversas escalas, diante de um controle e estratégias de regulação, e por outro, revelando um constante enfrentamento de resistências relacionadas às disputas pelo território, pela não adesão à uma cultura de violação de direitos sociais. O que nos coloca frente à necessidade de atuação de forma colaborativa entre gestão e práticas de urbanismo, onde o urbanismo aparece numa relação privilegiada de integração sociopolítica. Isto é, o urbanismo como um elemento potencial pacificador e reconciliador da vida cidadã, garantindo mecanismos de participação política que poderão redundar em um sentido de inclusão social.

Segundo Klink (2009), quando se resgata para o debate no âmbito das nossas regiões metropolitanas questões importantes como participação e governabilidade, revela-se a cidadania como articuladora de um processo de reabilitação urbana gerenciada pelo Estado. A questão é como essa nova ordem urbana, materializada a partir de um projeto político, se legitima?

Ora, a cidade é onde o público e o privado se mesclam. Coletivizar o privado é ter força para que o mesmo seja em parte público. E isso, somente isso, já pode ser considerado urbanizar.

Uma das grandes lacunas existentes em nossas cidades ditas integrantes de regiões metropolitanas, é a falta de transições entre as diferentes regiões e sub-regiões. Elementos de transição entre sistemas gerais, como por exemplo, as grandes vias e os sistemas locais.

Atualmente nos deparamos, de forma cada vez mais dominante, com territórios que se apresentam com sistema de urbanização alargada ou difusa. As áreas centrais tradicionais deixaram de ser únicas, para serem cada vez mais complementares de outras áreas centrais. Deparamos-nos, na contemporaneidade, com uma cidade-território, com estratégias ora consensuadas a partir dos serviços de interesse metropolitano ou tendemos a uma estratégia de competição, ditada pelo mercado ou pelo oportunismo político – e aí será certamente uma competição desigual.

As questões novas estão circunstanciadas a uma cidade-território ou a uma metrópole expandida que estrutura continuidade, mudanças de ambiente e ritmo. Como será a composição física dessa cidade-território? Como eleger prioridades no campo da formulação de políticas públicas? Como fazer essa nova mecânica de relacionamento interurbano trabalhar a favor do progresso de cada cidade e da região como um todo? Como participar das vantagens da integração regional dos grandes empreendimentos em desenvolvimento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro? Será que podemos pensar o Arco Metropolitano como uma hipótese de uma nova Região Metropolitana do Rio de Janeiro? Estas são questões de coletividade que demandam a presença do Estado em diversas escalas.

Para alcançar respostas para essas e outras tantas indagações que movem a agenda das nossas regiões metropolitanas contemporâneas podemos nos valer da contribuição de Santos (1993) quando afirma que a aceleração contemporânea nos impôs novos ritmos, seja no âmbito dos deslocamento de pessoas, veículos e cargas seja no transporte das ideias, mas também acrescentou novos itens a história. Conhecê-los e interpretá-los é nosso dever.

Certamente a interpretação dos dados e informações tenderá a reforçar a ideia da geração de novos empregos, a necessidade de produzir cidades, a necessidade de proposição de políticas públicas adequadas ao tempo e ao espaço.

Conclusão

Em resumo, procurou-se, no presente artigo, salientar a importância em adotar uma visão multidimensional, complexa e dinâmica de abordagem no que diz respeito aos direitos sociais e políticas públicas no espaço metropolitano brasileiro.

A interpretação dos princípios de planejamento e gestão democrática da cidade nos coloca diante de novos desafios voltados aos processos de formulação e implementação de políticas, novas temáticas e novas perspectivas características da sociedade contemporânea. São muitos os impasses que se observam no campo do direito à cidade e conseqüentemente tendem a demonstrar a dificuldade de aplicação do Estatuto da Cidade nas regiões metropolitanas. Estes concernem não só a questão da competência e equidade entre os campos do direito e do urbanismo, mas também a prática participativa da gestão urbana.

As regiões metropolitanas são lugares-chave do depósito do excedente do capital. Elas detêm recursos que poderiam proporcionar uma vida melhor para seus habitantes. Contudo, a retenção e a forma de acumulação do excedente conformam espaços em um padrão segregador e de fortes desigualdades que retroalimenta a inviabilidade do estabelecimento de uma vida mais justa.

O capital hegemônico soube reconhecer a importância do Estado na manutenção dos serviços locais para o funcionamento da máquina produtiva global. É necessário que a ação do Estado se inverta em resistência através de uma política de escalas e do empoderamento das escalas que regulam o desenvolvimento em favor da justiça social.

O planejamento do “espaço do urbano” tem como importantes abordagens as questões ambientais, de fluxos de bens, informações e pessoas – e de uso do solo. Em todas essas dimensões, o urbanismo encontra-se desafiado a tratar de uma modificação na forma de transformação do espaço pelo homem. O que antes se dava na conversão de áreas não ocupadas em áreas de agricultura, de áreas de agricultura em áreas industriais ou residenciais, ou de serviços – agora passa por processos de mutação associados a uma expansão ainda não interrompida. A agricultura se

modifica, as transformações nos processos e nos espaços industriais não cessam e as formas, usos e estéticas da cidade também se transformam, ora fundindo distintos usos, ora segregando pessoas. As regiões metropolitanas brasileiras, assim como boa parte das demais cidades país, seguem uma forma de ocupação desigual do espaço configurada por uma maior centralização dos estratos sociais de renda média e alta – e pela periferização dos estratos de baixa renda – o padrão núcleo-periferia. Os processos de urbanização e metropolização no âmbito do modo de produção capitalista dá novos usos ou modifica os usos do solo – e produz localização sob uma lógica desigual de valorização.

Dado o modelo de assimetrias e desigualdades em curso, é importante que as ações em andamento associadas a novos movimentos a favor da incorporação de dimensões políticas aos territórios metropolitanos ganhem musculatura e efetividade, para que o caminho em direção à implementação de uma governança urbana democrática, eficiente e justa seja gradativamente pavimentado.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Eloisa Carvalho de. **Problemas Urbano-ambientais e o Direito à Cidade**. In: Anais do XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Rio de Janeiro, UERJ, 2013.

ASCHER, François. **Metápolis: Acerca do Futuro da Cidade**. Oeiras: Celta Editora, 1998.

CAVALLAZZI, Rosangela. **O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: Possibilidades e Obstáculos na Tutela do Direito à Cidade**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, n.13. Ago/Set de 2007.

KLINK, Jeroen. **A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro**. In: Klink, Jeroen (organizador). Governança das metrópoles: Conceitos, experiências e perspectivas, p. 7-17. São Paulo: Annablume, 2010.

KLINK, Jeroen. **Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana**. In: Revista eletrônica da PUCRS, Educação, Porto Alegre, 2009, v.32, n.2, p.217-226, maio/ago.

Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/5524/4019>. Acesso em: 08 de set.2011.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Edição revisada. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. Brasil, **Cidades – alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Reforma Urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta**. In: Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras. Minas Gerais: FASE, 1993.

NASSIF, André. **Há evidências de desindustrialização no Brasil?** In: Revista de Economia Política. v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Os desafios da reforma urbana nas metrópoles brasileiras**. In: Klink, Jeroen (organizador). Governança das metrópoles: Conceitos, experiências e perspectivas, p. 75-98. São Paulo: Annablume, 2010.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. **Governar as metrópoles: Dilemas da recentralização.** In: Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles, n. 8. p. 105-117. São Paulo: EDUC, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal** - 11^a ed. - Rio de Janeiro: Record, 2000.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. **Governança, governo ou gestão: O caminho das ações metropolitanas.** In: Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles, v. 11, n. 22, p. 453-476. São Paulo: EDUC, 2009.