



A integração entre os municípios como uma estratégia de ação do Estado frente às consequências da crise sanitária do novo Coronavírus.

Gustavo Leite de Araujo da Silva¹

Daniely Silva de Viveiros²

RESUMO

No Brasil, a modernização econômica do século XX veio junto com intenso processo de urbanização que se deu a partir das marcas de uma sociedade desigual, na qual o Estado deveria atuar para garantir o bem-estar dos cidadãos. Nesse contexto, o debate sobre desenvolvimento regional ganha tônica e este trabalho busca compreender como vem se dando a gestão metropolitana do Rio de Janeiro, marcada por um movimento dialético entre integração e fragmentação. Esse processo acaba apontando tendências sobre os próximos passos que devem ser tomados diante de um cenário marcado pela crise provocada pela Covid-19 na região e suas consequências.

Palavras-chave: Políticas públicas. Desenvolvimento regional. Covid-19.

ABSTRACT

In Brazil, the economic modernization of the 20th century came together with an intense process of urbanization that took place from the marks of an unequal society, in which the State should act to guarantee the well-being of its citizens. In this context, the debate on regional development is emphasized and this paper seeks to understand how the metropolitan management of Rio de Janeiro has been taking place, marked by a dialectical movement between integration and fragmentation. This process ends up pointing out trends on the next steps that must be taken in the face of a scenario marked by the consequences of the crisis caused by Covid-19 in the region.

Keywords: Public policy. Regional development. Covid-19.

¹ Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro – CECIERJ.

² Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro-RJ.



INTRODUÇÃO

A crise sanitária mundial deflagrada com a pandemia do novo Coronavírus, a partir dezembro de 2019 na China, está fazendo emergir, de forma mais acelerada, aguda e simultânea, variados riscos, desastres e conflitos que já estavam potencialmente presentes ou em desenvolvimento há pelo menos três décadas. São riscos, desastres e conflitos que resultam, dentre outras práticas, da apropriação espoliativa da terra e de bens naturais, da exploração destrutiva da natureza e do trabalho humano, do recrudescimento de diferenciações e preconceitos de raça, cultura, gênero e classe, da subordinação do capital produtivo ao capital financeiro, das incidências desses modos de apropriação da riqueza sobre as economias nacionais e sobre a atuação política, econômica e social dos Estados.

É nesse sentido que fica mais evidente a necessidade de refletirmos sobre possíveis saídas, diante de um cenário de aumento da pobreza na América Latina, onde, segundo dados da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe – CEPAL (2020)³, a pobreza subirá 10,8% na Argentina, 7,7 % no Brasil e 7,6% no México, países expressivos na região.

Diante disso, na contramão do atual modelo de atuação de cunho neoliberal, o Estado precisa lançar mão de estratégias para o enfrentamento dos desafios apresentados em face do aprofundamento das desigualdades em diferentes territórios dos países da América Latina. Não obstante, no caso do Rio de Janeiro, em especial na Região Metropolitana, as expressões de uma sociedade desigual ficam ainda mais evidentes perante um cenário marcado pela precariedade das condições de vida nas diversas áreas do campo social.

De forma a lançar uma aproximação nesse debate, apontamos a necessidade de pensarmos, diante desse cenário, a perspectiva do desenvolvimento regional como uma resposta do Estado a essa questão social. A análise foca em uma região metropolitana,

³Dados obtidos no link: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf. Acesso em 12 de agosto de 2020.



em que os municípios são marcados por uma forte interdependência social, política e econômica, de maneira que os desafios, ao menos em tese, não podem ser pensados de maneira fragmentada.

Destacamos, na esteira da apresentação da temática desenvolvida, que os resultados levantados neste texto são fruto de um longo processo de investigação no âmbito do mestrado, realizado na área de Políticas Públicas e Formação Humana, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. A investigação teve como tema a atuação, na perspectiva intersetorial, do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em territórios da Baixada Fluminense, área da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A partir dessa pesquisa, esbarramos na necessidade de pensar as políticas públicas no âmbito regional. Com a crise sanitária da Covid-19, essa questão, ao nosso ver, se torna ainda mais latente e importante de ser debatida.

A estratégia de integração dos municípios no âmbito da gestão pública deve se dar a partir do reconhecimento de que os problemas da vida social carregam as contradições produzidas no contexto de uma sociedade capitalista e, portanto, devem se constituir como responsabilidade pública e dever do Estado, sobretudo, considerando o aprofundamento dessas contradições face à crise sanitária oriunda da expansão da Covid-19.

É, no entanto, fundamental destacar que, ao apresentar a importância da perspectiva regional no enfrentamento das consequências da crise sanitária nos municípios metropolitanos do Rio de Janeiro, precisamos estar conscientes dos limites e tensões presentes nesse processo. É esse ponto que destacaremos neste trabalho, com a intenção, inclusive, de potencializar esta discussão na esfera pública e sinalizar sua importância no âmbito da agenda política para os próximos anos. Nesse sentido, este trabalho indica uma pauta voltada para a necessidade de se compreender a importância do planejamento regional frente a um quadro marcado pelo aumento da pobreza nos municípios metropolitanos do Rio de Janeiro, historicamente marcados pela desigualdade e ausência de infraestrutura urbana adequada que potencializam as consequências da crise sanitária.



Ao resgatar aspectos históricos do processo de constituição das regiões metropolitanas no Brasil, compreendemos que este é permeado por um quadro de forte desigualdade socioterritorial, o qual se deu a partir de um projeto de urbanização e industrialização voltado para a modernização das estruturas econômicas do país, mas que trouxe para as cidades as contradições de uma sociedade de capitalismo dependente⁴.

Em relação ao debate sobre o planejamento regional no Brasil, recorremos a Oliveira (2008) para entender que o país até o início do século XX era marcado pela presença de “ilhas regionais” que, num contexto de ausência de uma integração nacional, eram consideradas como subespaços e estavam mais vinculadas a uma lógica comercial externa. No entanto, Furtado (1973) lembra que o desenvolvimento das forças produtivas, nas primeiras décadas do século XX, passou a demandar uma nova organização espacial em termos de relações comerciais no Brasil. São Paulo, local que concentrou a instalação de indústrias naquele contexto, acabou sendo o centro comercial que articulou diversas regiões brasileiras, dando lugar, portanto, às “ilhas regionais” marcantes no período anterior. Embora exista, na primeira metade do século XX, uma articulação produtiva tanto industrial quanto agrícola a nível nacional entre as diferentes regiões do Brasil, a concentração da infraestrutura e do setor produtivo em uma região – destaque para o Sudeste – era uma realidade, o que acabou suscitando o debate sobre a questão regional no país, sobretudo a partir da década de 1950 (FURTADO, 1973).

Celso Furtado (1973) aponta para as grandes desigualdades regionais, engendradas desde o Brasil Colônia e intensificadas na segunda metade do século XX, que reforçaram dissimetrias entre as regiões do Centro-Sul e Nordeste, expressas por meio de processos de industrialização e padrões de consumo desiguais. Caberia ao Estado no papel do governo central atuar corrigindo tais disparidades.

⁴ O conceito de capitalismo dependente foi elaborado por Fernandes (1975) com vistas à compreensão da forma particular assumida pelo capitalismo em sociedades nacionais participantes da economia de mercado, mas de modo periférico. O debate trazido por Florestan Fernandes é fundamental para a compreensão da realidade brasileira por evidenciar que, em contextos como o nosso, as inovações e os avanços econômicos, culturais ou políticos não eliminam as distinções e barreiras sociais, consolidando-as ou renovando-as “sob novas aparências”.



Santos (1987) entende que, no contexto de expansão da industrialização no Brasil, que se deu concentrado em grandes centros urbanos como São Paulo, os direitos sociais foram historicamente vinculados ao trabalho. Aqueles segmentos populacionais que ficavam fora das funções reconhecidas pelo Estado eram vistos como “pré-cidadãos”, compondo um quadro que o autor chama de “cidadania regulada”, ou seja, uma cidadania limitada que atendia ao projeto em curso durante longo período do século XX⁵. Associamos essa análise sociológica de Santos à discussão de Lefèbvre (1991) sobre o direito à cidade, entendido pelo autor como o próprio direito à vida, pois uma integral cidadania é uma necessidade e um instrumento fundamental para aqueles membros “naturais” ou não de um certo espaço, algo que foi na contramão do processo de urbanização no Brasil.

Nesse sentido, este trabalho, consciente das contradições presentes no processo de urbanização brasileira, busca compreender as especificidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), tendo como foco de análise os municípios da periferia metropolitana que compõem os territórios municipais que circundam a cidade do Rio de Janeiro, entendendo-a como núcleo metropolitano. Neste debate, o ponto principal será a realização de uma reflexão sobre o papel da integração entre municípios na agenda das políticas públicas, como a da saúde, que deve ser integrada a outras políticas setoriais no sentido de garantir uma cidadania plena nos territórios. Ao mesmo tempo, pensando em perspectivas futuras, essa integração pode se constituir como uma estratégia em termos de resposta do Estado para as consequências da crise sanitária proveniente da pandemia do novo Coronavírus. Assim, nossa análise foca nos municípios metropolitanos do Rio de Janeiro, considerando esse espaço onde se estabelecem diferentes relações humanas e se expressam uma série de desafios, que

⁵Nessa lógica, o conceito de “cidadania regulada” de Wanderley Guilherme dos Santos (1987) localiza o desenvolvimento da cidadania no Brasil dentro de um sistema de estratificação ocupacional, consolidado a partir de categorias profissionais regulamentadas pelo Estado, estabelecendo, desta forma, a diferenciação de acesso a serviços e benefícios. O cidadão era aquele não somente inserido no mercado de trabalho, mas com a profissão regulamentada. Historicamente, amplas parcelas da população tiveram uma inserção marginal no mercado de trabalho, significando o subemprego e a informalidade.



precisam fazer parte da agenda pública. Desafios que se tornam mais expressivos diante da conjuntura atual.

O DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL, FORMAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS E O CASO ESPECÍFICO DO RIO DE JANEIRO

As décadas de 50 e 60 caracterizam-se pela emergência do desenvolvimentismo e o ideal do crescimento econômico, reconfigurando o papel do Estado enquanto fomentador do desenvolvimento nacional, ao passo que se estabelecem as bases para o autoritarismo e a repressão ampliados em potência com o Golpe Militar em 1964. Celso Furtado reforça que

o autoritarismo político, que a partir de 1964 neutralizou por duas décadas todas as formas de resistência dos excluídos, exacerbou as tendências antissociais do nosso desenvolvimento mimético. Esse autoritarismo, como um deus mitológico, apresentou duas faces. Se, por um lado, favoreceu os interesses criados da área econômica, por outro agravou o isolamento da esfera política, que adquiriu crescente autonomia sob a forma de poder tecnocrático. Implantou-se a fantasia geopolítica aberrante da “potência emergente” (FURTADO, 2000, p. 3).

Lencioni (2008) entende que, no período desenvolvimentista, o Brasil passou a ter uma economia pautada fortemente na indústria e com uma população predominantemente urbana. Dentro deste período, a ditadura militar, marcada pelo centralismo político, outorga em 1967 uma Constituição Federal que concretiza o projeto autoritário, assim como a relação do governo central com os estados e municípios. Nesta direção, Algebaile e Oliveira (2019) compreendem que a Constituição de 1967 trouxe inúmeros instrumentos que passaram a limitar a autonomia dos governos estaduais e municipais, como a suspensão de eleições diretas para prefeitos de cidades consideradas de segurança nacional e capitais, ainda que mantendo o poder das câmaras municipais. Diferentemente do texto constitucional de 1946, o governo central passou a orientar as “políticas de desenvolvimento, inclusive urbanas e regionais” (LENCIONI, 2008, p. 42).



Na ditadura militar, o planejamento urbano e regional passou a ser adotado como uma política de Estado e vários organismos governamentais foram criados com a intenção de atuar nesse campo. Lencioni (2008) lembra de alguns deles, como:

- a) Secretaria Federal da Habitação e do Urbanismo: criada em 1964, tinha como objetivo a formulação de políticas urbanas para as grandes cidades, inclusive sendo um organismo financiador dessas ações;
- b) Banco Nacional de Habitação – BNH: criado em 1964, foi um banco que financiou a construção de habitações;
- c) Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE: foi criada em 1959, porém passou por mudanças na ditadura e ficou voltada para atuar na descentralização econômica do país, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento do Nordeste.

É interessante destacar que as mudanças na SUDENE se deram em um ambiente de formulação de planos nacionais de desenvolvimento, que procuraram desenvolver uma política urbana

[...] voltada para o equacionamento dos transportes, saneamento e habitação. De outro lado, buscou promover a descentralização econômica frente a uma realidade que apresentava extrema concentração das atividades industriais no sudeste do território brasileiro. A busca pela descentralização econômica tinha como objetivo não só alavancar o desenvolvimento do Nordeste mas, também, intensificar a ocupação territorial do Centro-Oeste e da Amazônia, que apresentavam baixa densidade populacional e pequena participação na riqueza gerada (LENCIONI, 2008, p.43).

Nesse ambiente de defesa do planejamento e desenvolvimento regional, Lencioni (2008) registra que em 1973 começou a criação das regiões metropolitanas no Brasil, ou seja: foi em um contexto de centralismo político que o processo de metropolização do ponto de vista normativo começou a ser implantado, primeiramente em Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Recife, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Um ano depois, com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foco de nosso debate.

No processo normatizado de metropolização, a partir de 1973, fica evidente uma tentativa de delegar à escala regional funções públicas de interesse comum, incluindo, nesse ponto, políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento social. No caso do



Rio de Janeiro, entre as décadas de 1940 e 1970, houve uma forte ocupação dos municípios que se localizam próximos ao núcleo metropolitano, que é a cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, tal processo se deu sem uma agenda de desenvolvimento que integrasse as diferentes administrações locais.

Conforme qualifica Brandão (2017), desde a década de 90 o país sofre “rodadas de neoliberalização” que foram caracterizadas por um processo contraditório e espacialmente desigual e dependente. Assim, “o Brasil pode ser caracterizado, ao longo da sua história, como uma máquina potente de produção de cidades e simultaneamente por processo de rápida urbanização precarizada e marcada por várias expressões de destituição para a maioria de sua população” (BRANDÃO, 2017, p. 54).

Em relação ao papel das metrópoles nos países de capitalismo periférico, Santos (2009) entende que elas acabam concentrando fortemente as estruturas econômicas e apresentam um cenário de indicadores sociais mais avançados do que os municípios próximos ao núcleo metropolitano, concretizando uma produção desigual do espaço urbano que, ao nosso ver, no atual contexto, exacerba as consequências da expansão da Covid-19 na Região, ponto que iremos levantar mais à frente. O quadro a seguir retrata esses aspectos em relação ao Rio de Janeiro.

Tabela 01– Alguns dados sobre o quadro social e econômico dos municípios da RMRJ

Municípios	Pessoas que trabalham na cidade do Rio de Janeiro em %- 2010	Renda mensal média	Acesso à saneamento básico em % -2014
Rio de Janeiro	98	R\$ 2.155,00	83
Niterói	24	R\$ 2.888,00	93
São Gonçalo	15	R\$ 966,00	39
Magé	19	R\$ 819,00	42
Duque de Caxias	28	R\$ 856,00	44
Japeri	44	R\$ 603,00	40
Queimados	37	R\$ 699,00	41



Maricá	14	R\$ 1.314,00	12
Nilópolis	42	R\$ 1.309,00	99
Mesquita	40	R\$ 924,00	44
São João de Miriti	40	R\$ 863,00	49
Itaboraí	12	R\$ 844,00	42
Paracambi	11	R\$ 838,00	46
Seropédica	20	R\$ 873,00	33
Guapimirim	9	R\$ 858,00	Dado não divulgado pelo SNIS
Itaguaí	16	R\$ 917,00	39
Tanguá	6	R\$ 636,00	31
Rio Bonito	2	R\$ 929,00	Dado não divulgado pelo SNIS
Belford Roxo	35	R\$ 710,00	41
Nova Iguaçu	30	R\$ 853,00	45
Cachoeiras de Macacu	2	R\$ 873,00	57

Fonte: Casa Fluminense (2018)

A não divulgação de alguns dados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) não compromete o entendimento de que a RMRJ apresenta um quadro forte de desigualdade ao compararmos a capital e os municípios da periferia metropolitana sob diferentes aspectos. Em termos de renda média mensal da população, fica evidente uma precariedade nos territórios municipais metropolitanos, sobretudo por conta de um dinamismo econômico extremamente limitado e dependente da capital, pela predominância da informalidade e precariedade nas relações de trabalho nesses municípios. No contexto de aprofundamento da crise econômica em curso, essas condições são acompanhadas por um quadro de aumento do desemprego (SILVA e VERSIANI, 2015).



Outros dados são importantes, como o quadro de precariedade em termos de acesso a saneamento básico nos municípios da periferia metropolitana, com exceção de Niterói que possui particularidades históricas por ter sido capital de uma Unidade da Federação, além da necessidade de deslocamento diário de pessoas que saem de seus municípios para trabalhar no núcleo metropolitano, compondo um cenário de

relação mútua entre os municípios metropolitanos. Primeiramente, os municípios periféricos saldam as demandas habitacionais desenvolvidas pela metrópole, mas, por outro lado, os habitantes desses municípios realizam parte de suas atividades básicas no núcleo metropolitano (ALENCAR, 2014, p.22).

Esse quadro de “migração diária” exige um planejamento metropolitano efetivo no âmbito da mobilidade urbana, porém o que se vê é uma forte dependência do modelo rodoviário nos municípios da periferia metropolitana e a concentração de outras matrizes de mobilidade, como metrô e barcas, na capital e em Niterói (PERO E MIHESSEN, 2013).

Silva e Versiani (2015) revelam o cenário de disparidade na Educação, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que mostra o núcleo metropolitano com um valor de 4,9 em 2013, enquanto na maioria dos municípios da periferia esse valor não alcançou 4,0. Ainda que o IDEB possa apresentar limitações em termos de avaliação educacional, é importante salientar o quadro precário de condições estruturais do campo educacional que acaba reforçando a diferenciação acentuada da oferta escolar de um município para outro, principalmente em relação à infraestrutura e instalações físicas. Esse aspecto acaba sendo um fator agravante no contexto da Covid-19, em que o direcionamento é dado pelos diferentes municípios para o retorno das aulas presenciais, agravado por discursos negacionistas ou sem embasamento científico suficiente de algumas lideranças políticas, mesmo sem as condições mínimas para alunos, professores e os trabalhadores da educação em geral.

Por consequência, tanto Dias (2017) quanto Oliveira e Soares (2012) assinalam que a situação da RMRJ é marcada por uma profunda desigualdade, sobretudo sob diversos aspectos voltados para o bem-estar coletivo, relacionando-a com o histórico de ausência de um planejamento regional efetivo.



Em relação à RMRJ, ainda no contexto da ditadura militar, foi criada a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM) que passou a assumir diferentes funções para o desenvolvimento regional, entre elas: elaborar estudos sobre as demandas dos municípios da RMRJ, executar projetos de interesse metropolitano, prestar auxílio técnico aos municípios da RMRJ, inclusive no campo das políticas públicas, e desenvolver atividades voltadas para a formação de recursos humanos que atuam nas políticas públicas. Portanto, na década de 1970 a FUNDREM exerceu uma grande relevância por meio de importantes “instrumentos que eram escassos na maioria dos municípios metropolitanos, como quadros técnicos especializados” (DIAS, 2017, p. 14).

Oliveira e Soares (2012) entendem que na década de 1980, em um contexto de crise do modelo pautado na centralização política, o debate sobre a descentralização política e administrativa ganha tônica com o intuito de democratizar a gestão pública após anos de autoritarismo político. Em contrapartida, em um movimento inverso, é nesse período que a FUNDREM começa a ser desidratada.

Esse desenho aponta para a necessidade de analisar como o quadro federativo constituído no atual texto constitucional vem se consolidando como um fator limitador à formação de uma governança metropolitana no Rio de Janeiro.

Ao analisar as especificidades econômicas e sociais do Rio de Janeiro, Oliveira (2008) entende que os investimentos públicos nas diversas áreas de atuação do Estado se deram mais fortemente na cidade do Rio de Janeiro. Isso levou a um cenário de desigualdade sob diversos aspectos, inclusive no campo das políticas públicas, pois a capital concentrou fortemente todas as estruturas adequadas para a realização de políticas setoriais e desenvolvimento urbano⁶.

⁶ Sobre os aspectos do crescimento das cidades e da vida urbana, Pedro Jacobi (1986) chama de “urbanização desurbanizada” o fato de que, apesar do crescimento das cidades, a maioria da população é excluída dos benefícios urbanos em decorrência da “concentração de poder econômico e político nas mãos de alguns e de segregação e desigualdade para a grande maioria” (p. 23), sem que haja possibilidade de uma “expressão territorial de suas necessidades e vontades” (p. 24).



Oliveira (2008) e Dias (2017) acreditam que o desenvolvimento concentrado no núcleo metropolitano do Rio de Janeiro se deve a alguns motivos importantes, a destacar:

- a) a existência de duas Unidades da Federação, até a década de 1970, no território do estado do Rio de Janeiro, é um fator que explica o cenário de fragmentação atual, pois os investimentos públicos por parte da União acabaram se concentrando na cidade/estado da Guanabara, então Distrito Federal até 1960. O antigo Estado do Rio de Janeiro, cuja capital era Niterói⁷, acabou ficando à margem dos investimentos públicos nas áreas importantes de atuação estatal;
- b) a lógica clientelista que se perpetuou nos municípios da periferia metropolitana se alimenta das próprias condições sociais da população desses territórios, o que limita a construção de um arranjo que integrem os municípios com a finalidade de fortalecer políticas públicas voltadas para o bem-estar coletivo;
- c) o próprio desenho do federalismo brasileiro, que garante autonomia administrativa aos municípios, acaba gerando um quadro de disputas entre os entes federados, limitando, inclusive, a capacidade de integração entre as esferas locais de governo.

O último tópico acima exige maior capacidade de análise e, portanto, precisamos entender o desenho federativo de 1988 que delega aos municípios uma série de funções no campo das políticas públicas. Arretche (2012) entende que o federalismo acaba se constituindo como um mecanismo de unificação de distintas totalidades em torno de regras comuns e, no caso brasileiro, os entes federados são estados e municípios, além da própria União. Diferentemente de outras constituições, a de 1988 acaba delegando aos municípios uma série de funções em termos de execução de políticas públicas fundamentais para os cidadãos, o que demonstra uma tendência de uma gestão territorial local (ALGEBAILLE e OLIVEIRA, 2019).

A partir de uma análise do texto constitucional, evidencia-se que os municípios assumem uma série de responsabilidades em termos de execução de políticas públicas,

⁷ Oliveira (2008) lembra que Niterói-RJ, pela proximidade com o Rio de Janeiro, sofreu influência direta da estrutura financiada pelo governo central.



principalmente naqueles serviços considerados elementares para os cidadãos. De maneira geral, a União acaba tendo funções complexas e variáveis, sendo responsável por normatizar e fiscalizar as políticas voltadas para a escala nacional, além de financiar a execução de programas e prestar apoio técnico aos municípios (ARRETCHE, 1997). No caso dos estados, apesar de possuírem autonomia de formular políticas públicas para diferentes áreas, possuem algumas funções consideradas residuais, como prestar serviços locais de gás canalizado, por exemplo. Em termos de gestão territorial, passam a ser os responsáveis pela criação de regiões metropolitanas como forma de integrar o planejamento e execução de funções públicas entre os municípios (ALGEBAILLE e OLIVEIRA, 2019).

Embora esteja presente o forte apelo pela descentralização política e administrativa, voltada para a democratização da gestão pública, Algebaile e Oliveira (2019) entendem que o texto constitucional acaba organizando nos municípios, muitos de pequeno porte e dependentes de repasses da União, arranjos políticos que fortalecem o coronelismo e a profissionalização da política, inclusive, com altas remunerações para prefeitos e vereadores. Com a afirmação do viés municipalista da Constituição Federal de 1988, a FUNDREM, autarquia de responsabilidade do governo estadual, é extinta em 1989, muito por conta da pressão de prefeitos que viam na figura do governador do Estado uma ameaça ao seu poder municipal garantido pelo texto constitucional.

Silva (2013) faz uma análise dos principais entraves do processo de descentralização, a partir da década de 90, que desconsiderou as diferenciações e distintas carências das unidades federativas. Isso reforçou o cenário de desigualdades já existentes, acirrado por uma falta de coordenação política e federativa, contribuindo na superposição de arenas de negociação, coordenação e ação das políticas, bem como na superposição das desigualdades territoriais na provisão dos serviços nos diversos entes federados (SILVA, 2013, p. 555). Mesmo assim, a partir de então, houve um avanço em termos de participação e controle social. De acordo com Silva (2013), isso trouxe a necessidade de novas estratégias de planejamento e coordenação da ação



governamental, incorporando uma tendência de mediação social e a multidimensionalidade do território que na última década vem sendo desmobilizada.

Embora avanços sejam detectados, perdura uma dispersão de iniciativas das políticas públicas, prejudicando a integração entre elas no nível territorial. Nessa direção, Barbosa (2011) analisa que

o uso do território pela gestão municipal – assim como praticados pela gestão estadual e federal –, no tocante à formulação e à execução de políticas públicas, continua a ser mobilizado como palco de ações isoladas e de interesses dispersos de agentes governamentais e atores sociais. Não se observam políticas para uma verdadeira efetividade socioespacial, aqui entendida como processo e conteúdo de mobilização das oportunidades presentes no território de modo equitativo e integrador de políticas e ações públicas, o que conduziria à justiça territorial (BARBOSA, 2011, p. 67).

Nesse ambiente de forças desarticuladoras e de um movimento dialético entre integração e fragmentação, atualmente marcado por um quadro de aprofundamento dos desafios sociais agravado com os efeitos da pandemia da Covid-19, é que se torna cada vez mais necessário fortalecer a construção de uma agenda que busca soluções a partir do enfoque regional, no sentido de enfrentar “os problemas comuns, que extravasam os limites jurídicos e administrativos” (BRANDÃO, 2007, p. 208).

O QUADRO DA COVID-19 NA RMRJ E AS EXPERIÊNCIAS ATUAIS EM TERMOS DE INTEGRAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a COVID-19 começou a se expandir, em um primeiro momento, concentrada em bairros da Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. Porém, aos poucos, diante de toda a dinâmica urbana, a doença começou a se tornar presente nas outras regiões da cidade e na realidade dos municípios próximos ao núcleo metropolitano.

É nesse sentido que Fortes, Oliveira e Sousa (2020) afirmam que a tendência é que as consequências da pandemia nos municípios da Região Metropolitana sejam agravadas diante de um cenário de vulnerabilidade no que diz respeito a saúde, educação, renda, habitação e saneamento, questões historicamente aprofundadas nesses



territórios. Como um exemplo relevante, os autores ressaltam que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro é marcada por uma alta taxa da média de mortalidade infantil, que chega a

15%, acima da média nacional de 12,4% e do índice da capital, de 11,2%. Em Nilópolis, ele chega a 21%. Tais dados revelam a precariedade das condições de habitação, acesso a água corrente e saneamento, que devem ter forte influência na dificuldade de conter a circulação do Coronavírus (FORTES, OLIVEIRA e SOUSA, 2020, p. 03).

As análises de Fortes, Oliveira e Sousa (2020), recentemente apresentadas em um artigo (abril de 2020), foram confirmadas. Apesar da maior concentração de casos e óbitos na cidade do Rio de Janeiro, os casos na Região Metropolitana se expandiram rapidamente, trazendo fortes impactos à região. Dados do Painel Coronavírus / Covid-19 do Governo do Estado do Rio de Janeiro⁸ demonstram que entre os municípios da RMRJ, o maior índice de letalidade da doença está no município de Nilópolis, alcançando 13,87%, em comparação com 10,64% na capital. Os municípios de São João de Meriti (13,15%) e Mesquita (12,62%) também apresentam taxas mais altas de letalidade da doença. No entanto, Fortes, Oliveira e Sousa (2020) afirmam que um outro fator deve ser levado em conta nessa análise, a subnotificação que, por limitações em termos de infraestrutura e técnica, acaba sendo maior nos municípios periféricos da Região.

O contexto da pandemia reconfigurou o papel dos governos estaduais e municipais nas respostas ao problema que, com a crise política nacional e a falta de protagonismo do Ministério da Saúde na condução das ações, levou governadores e prefeitos a criarem orientações e definições específicas para o enfrentamento local. A expansão da doença trouxe à tona a relação federalista e suas falhas históricas, deixando clara a falta de coordenação técnica e política em um momento crucial para evitar o alastramento de casos. No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, além de um embate político entre governador e presidente, a situação foi mais alarmante com as denúncias de superfaturamento de equipamentos médico-hospitalares, o que levou à

⁸ Dados obtidos no link <http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>. Acesso em 09 de setembro de 2020.



prisão do ex-secretário de saúde e ao afastamento do governador Wilson Witzel no final do mês de agosto de 2020.

Diante desse cenário, fica mais evidente a necessidade de respostas mais efetivas e coordenadas do poder público frente a um quadro de crise sanitária com graves consequências sociais. Portanto, torna-se expressiva a necessidade de fortalecer, sobretudo em termos técnicos, as experiências atuais de integração entre municípios, em um cenário pós-pandemia, que possivelmente será marcado pelo maior aprofundamento dos desafios atualmente existentes em uma região marcada pelo clientelismo político e pela fragmentação em termos de gestão.

Nesse sentido, recuperamos algumas experiências que podem ser potencializadas diante desse cenário, como o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Leste Fluminense (CONLESTE)⁹ que foi criado por conta das transformações sociais e econômicas prometidas com a instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) em Itaboraí-RJ – município da Região Metropolitana - com os objetivos de fazer frente a realidade que se desenhava em 2006 e fortalecer os governos locais em termos de “reivindicação de investimentos junto à Petrobrás e aos governos estadual e federal” (SALANDÍA, 2018, p. 97).

É importante destacar que a Lei dos Consórcios Públicos, de 2005, que regulamenta a cooperação entre municípios, foi um instrumento que acabou fomentando a criação do CONLESTE, institucionalmente apresentado como uma iniciativa voltada para o fortalecimento da economia, da infraestrutura e das políticas públicas de parte da Região Metropolitana. Em um contexto de crise econômica, institucional e política, as obras do COMPERJ acabaram não sendo concluídas, o que gerou um aumento do desemprego na região e a não realização da promessa de criar mais de 220.000 empregos diretos e indiretos com o Complexo (SALANDIA, 2018).

⁹ O CONLESTE atualmente envolve municípios da RMRJ e de fora dela, sendo eles: Araruama, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Nova Friburgo, Rio Bonito, São Gonçalo, Saquarema, Silva Jardim, Tanguá e Teresópolis.



A expansão da Covid-19 trouxe novos desafios, sobretudo em um ambiente marcado pelo desemprego, precarização das relações de trabalho, informalidade e desigualdades socioterritoriais, passando a exigir, portanto, um conjunto de políticas públicas pensadas, a partir do nível regional, no sentido de garantir o direito à cidade. Nessa direção, Salandía (2018) entende que o CONLESTE pode se constituir em um instrumento direcionado para construir um amplo pacto voltado para o desenvolvimento regional, envolvendo diferentes políticas setoriais e urbanas. Porém, se observa uma fragilidade na construção de uma agenda regional pautada na incorporação da sociedade civil como forma de democratizar os espaços de decisão, visando inibir ações que divergem do sentido de coletividade, voltadas para interesses de grupos privados. Segundo o autor, as políticas públicas ficam à margem das discussões realizadas no âmbito do CONLESTE, pois não foram identificadas “políticas e projetos de abrangência regional na área de desenvolvimento urbano, tarefa esta cuja coordenação caberia aos gestores e, em especial, àqueles responsáveis pela coordenação do consórcio” (SALANDÍA, 2018, p.117).

Ainda segundo Salandía (2018), apesar de todas as dificuldades, porém, a experiência do CONLESTE mostra um movimento de integração dos municípios como nova forma de enfrentar as demandas sociais e econômicas da região. Entretanto, em termos práticos o que se expressa é a continuidade da fragmentação característica do cenário metropolitano do Rio de Janeiro.

A atuação do CONLESTE, no atual contexto de pandemia, vem se limitando a adotar uma agenda pontual de auxílio às famílias através da doação de cestas básicas: ação que, ainda que importante, não garante impactos significativos a longo prazo, nem no desenho de um plano por parte dos municípios em termos de retomada das atividades econômicas. No entanto, em consulta às informações institucionais do Consórcio, percebemos uma ausência de planos efetivos em diversos setores das políticas públicas necessárias para o enfrentamento das consequências da pandemia que resultarão no agravamento de toda a questão social aqui mencionada.



Um outro aspecto, a ser ressaltado na construção de uma agenda de planejamento regional, é que na esteira dessa discussão, a partir do Estatuto das Metrôpoles, Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015, foi estabelecida como compromisso por parte dos governos estaduais a elaboração de diretrizes de desenvolvimento de suas regiões metropolitanas. Nesse ambiente, uma outra experiência foi criada: a Câmara Metropolitana¹⁰ vinculada ao governo estadual, com a participação dos municípios, voltada a coordenar funções públicas de interesse comum no território metropolitano, principalmente nas áreas de transporte, uso do solo, saneamento, saúde e educação.

A Câmara Metropolitana é uma experiência ainda recente que nos exige maior entendimento, porém Salandía (2018) entende que sua atuação deve estar pautada no subsídio técnico aos municípios metropolitanos para promover a integração de diferentes políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano, incluindo os arranjos intrametropolitanos como o CONLESTE, por último, mas não menos importante, garantindo em sua governança uma efetiva participação social.

Furtado (2000) sinaliza a importância da vontade coletiva na superação de crises:

o desenvolvimento, gerado endogenamente, requer criatividade no plano político, e esta se manifesta quando à percepção dos obstáculos a superar adiciona-se um forte ingrediente de vontade coletiva. O refinamento da sensibilidade e o estado de lucidez aguda que se manifestam em indivíduos superdotados nos momentos de crise social podem imprimir excepcional brilho a épocas consideradas de decadência. Mas somente uma liderança política imaginativa será capaz de conduzir as forças criativas para a reconstrução de estruturas avariadas e para a conquista de novos avanços na direção de formas superiores de convivência social (FURTADO, 2000, p.3).

No cenário apresentado em tempos de pandemia, entendemos que a atuação dessas experiências aqui mencionadas, além de outras essenciais na integração entre os municípios, precisam se constituir como estratégias primordiais em termos de garantia da proteção social a ser salvaguardada pelo Estado, entendendo a vida coletiva como uma totalidade, na qual o direito à cidade deve ser compreendido como o direito a

¹⁰ Salandía (2018) lembra que o debate sobre gestão metropolitana é fortalecido no Rio de Janeiro, a partir de 2010, como parte de um projeto pautado na parceria do governo estadual com agências internacionais que resultou em um empréstimo para o Estado de 485 milhões de dólares através do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento.



saúde, assistência social, educação, esporte, cultura e outros serviços fundamentais para o fortalecimento da cidadania, sobretudo em um contexto pós-pandemia, no qual os desafios se tornarão ainda mais complexos, agregados ao direito de melhores condições de vida no que se refere às instalações sanitárias, mobilidade urbana e acesso à moradia digna.

CONCLUSÃO

Ao analisarmos a RMRJ, observamos um cenário marcado por uma forte desigualdade socioterritorial entre os municípios da região, assinalada historicamente pela fragmentação entre os entes federados no que diz respeito a uma proposta de desenvolvimento regional pautado em políticas públicas de interesse coletivo para o espaço urbano.

Ainda que possam existir elementos que se traduzem como limites para uma construção efetiva de um desenvolvimento regional na RMRJ, é necessário estabelecer mecanismos que possam romper com as diferentes forças desarticuladoras, sobretudo em um cenário no qual os desafios se tornam ainda mais complexos e profundos frente à crise sanitária. Essa se põe como uma tarefa difícil, pois envolvem ações pautadas na afirmação do papel público do Estado e no fortalecimento técnico-político da administração pública: essa tarefa deve estar no horizonte dos cidadãos que estão de fato comprometidos com uma sociedade mais justa e menos desigual (BRANDÃO, 2007).

As experiências aqui relatadas, como o CONLESTE e Câmara Metropolitana, são apontadas como forma de estabelecer uma integração regional para o desenvolvimento urbano, que devem trazer como base de suas ações uma agenda regional com clara participação da população e de associações representativas, reafirmando a participação popular como instrumento de gestão pública, com a intenção de buscar o direito à cidade de maneira efetiva no cenário metropolitano do Rio de Janeiro. No horizonte pós-pandêmico, tais instrumentos serão cruciais dentro de



uma totalidade que deve envolver uma série de outras mudanças estruturais e necessárias para a região e para o país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALENCAR, Diego. *Metropolização e Mobilidade: Análise dos deslocamentos intrametropolitanos de estudantes na Região Metropolitana de Goiânia, 2010 a 2013*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014. 128 f.
2. ALGEBAILLE, Eveline; OLIVEIRA, Floriano. Gestão territorial e políticas públicas no Estado contemporâneo. In: MUTIM, A.; MOURÃO, C.; MELO, R.; LACERDA, T. (Org.). *Educação ambiental, políticas públicas e gestão social dos territórios*. 1ªed. Curitiba: Editora CRV, 2019.
3. ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
4. _____. O Sistema de Proteção Social Brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n.3, 1997, p. 20-31.
5. BARBOSA, Jorge Luiz. O retorno ao território como condição da democratização da gestão da metrópole. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres et. al. (Org.). *Cartografia da ação e movimentos da sociedade: desafios das experiências urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, CAPES, 2011.
6. BRANDÃO, Carlos. *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora Unicamp, 2007.
7. _____. Crises e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cad. Metrop, São Paulo*, v. 19, n. 38, p. 45-69, jan/abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v19n38/2236-9996-cm-19-38-0045.pdf>. Acesso em 26 abr. 2019.
8. BRASIL. Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 7 abr. 2005.
9. _____. *Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015.
10. _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
11. BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.
12. CASA FLUMINENSE. *Mapa da Desigualdade*. Disponível em <<https://casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>>. Acesso em: jun. 2019.



13. CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
14. DIAS, Robson. Um estado sem planejamento urbano e regional: A saga da FUNDREM no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 6, n.01, 2017, p. 131-154.
15. FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1975.
16. FORTES, Alexandre ; OLIVEIRA, Leandro Dias de ; SOUSA, Gustavo Mota de . La covid-19 dans la Baixada Fluminense : collapse et appréhension à partir de la périphérie métropolitaine de Rio de Janeiro. *Espaço e Economia*, v. 9, p. 1-13, 2020.
17. FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1973.
18. _____. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 1, 1, p. 12-19, dez. 1981. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311220420.uma_politica_de_desenvolvimento_NE.pdf. Acesso em: 01 de setembro de 2019.
19. _____. Reflexões sobre a crise brasileira. *Rev. de Economia Política*, vol. 20, n. 4 (80), out. – dez. 2000. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311223320.reflexoes_sobre_a_crise_brasileira.pdf. Acesso em: 01 de setembro de 2019.
20. HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Anna Blume, 2005.
21. INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE (IETS). *Relatório Centralidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Disponível em <https://www.iets.org.br/IMG/pdf/relatorio_final_centralidades.pdf>. Acesso em: 11 de maio 2019.
22. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *População rural e urbana no Brasil*. Disponível em <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 15 de maio 2019.
23. IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
24. JACOBI, Pedro. A cidade e os cidadãos. *Lua Nova*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 22-26, Mar. 1986. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 abr. 2019.
25. LENCIONI, Sandra. Da Metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo. In: PEREIRA, P.; HIDALGO, R.(org.). *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago: PUC-Chile, 2008.
26. LEFÈVRE, Henry. *Le Droit à la Ville*. Paris, Anthropos, 1968. (Tradução Rubens Eduardo Frias). São Paulo: Editora Moraes, 1991.



27. MANDEL, Ernest. *O Capitalismo Tardio*. 2. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
28. OLIVEIRA, Francisco de. *Noiva da Revolução: Elegia para uma Re(li)gião*. São Paulo: Boitempo, 2008.
29. OLIVEIRA, Floriano. *Reestruturação produtiva, território e poder no estado do Rio de Janeiro*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.
30. OLIVEIRA, Floriano; SOARES, Thaís. Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial. *Scripta Nova*, Barcelona, v. XVI, nº 418 (56), 2012, p.01-14.
31. PERO, Vitor; MIHESSEN, Valéria. Mobilidade urbana e pobreza no Rio de Janeiro. *Revista Econômica*, Niterói, v. 15, n.02, 2013, p. 23-50.
32. POCHMANN, Márcio. *O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social*. São Paulo: Boitempo, 2014.
33. SALANDÍA, Luis. A Implantação do Comperj e os desafios da gestão territorial nos municípios do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro. In: BINSZTOK, J.; BARBOSA, J. (Org.). *Modernidade fracassada: Dossiê COMPERJ*. 1ªed. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.
34. SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Edusp, 2009.
35. SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça: a política social na ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
36. SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. *Políticas Sociais - acompanhamento e análise*, nº 21, Brasília, IPEA, 2013, pp. 549-570. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_21_artigoespecial.pdf. Acesso em: 24 jul 2019.
37. SILVA, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. História de Capitalidade do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, v. 7, n.7, 2015, p. 75-90.
38. YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas. In: ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; MONNERAT, Giselle; SOUZA, R. G. (Org.). *A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. 1ª. ed. São Paulo: Papel Social, 2014.