

Pesquisa realizada pelo Centro
de Pesquisas Urbanas do IBAM
sob o patrocínio do Instituto
de Planejamento Econômico e So-
cial - IPEA.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

ESTUDO PARA A DEFINIÇÃO DOS SERVIÇOS
DE INTERESSE COMUM DA REGIÃO
METROPOLITANA DO GRANDE RIO

RIO DE JANEIRO - 1975

COORDENAÇÃO

Ana Maria Brasileiro

Chefe do Centro de Pesquisas Urbanas do IBAM

CONSULTOR ESPECIAL

Diogo Lordello de Mello

Diretor do IBAM

CONSULTORIA TÉCNICA

Adina Mera

Arquiteta e Urbanista

Antonio Octavio Cintra

Cientista Político

Cleuler de Barros Loyola

Técnico de Administração .

Joaquim Castro Aguiar

Advogado

Pedro Wilson Leitão

Técnico de Administração e Urbanista

EQUIPE DE PESQUISA

Alete Ramos de Oliveira
Arquiteta e Urbanista

Carlos Nelson Ferreira dos Santos
Arquiteto e Urbanista

Esperança de Lourdes Franco Netto Becerra
Arquiteta e Urbanista

François Eugène Jean de Bremaeker
Economista e Geógrafo

Jacaúna de Alcântara
Técnico de Administração

Jorge Carlos de Abreu Seixas
Advogado

Laís Meireles
Economista

Maria Josefina Gabriel Sant'Ana
Socióloga

Maria Lúcia de Oliveira
Socióloga

Maria Teresa de Oliveira
Socióloga

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Marly Monteiro dos Santos
Arquiteta e Urbanista

Sonia Maria de Carvalho Colô
Assistente Social

Sunamita Nery Teixeira
Estagiária

Victor Prochnik
Estagiário

SUMÁRIO

PARTE I

	Pag.
I - Natureza do Problema	8
II - O Fenômeno Metropolitano e a Redivisão de Encar <u>go</u> entre as Instituições Governamentais	12
III - A Repartição de Competências entre as Esferas de Governo e a Entidade Metropolitana	15
IV - As Funções Metropolitanas e o Conceito de Regi <u>ão</u> Metropolitana	26
V - Operacionalização do Esquema Metropolitano: Cri <u>t</u> érios para a Identificação dos Serviços e Ati <u>vi</u> dades de Interesse Metropolitano	34
VI - Recursos Financeiros para a Administração Metro <u>po</u> litana	50

PARTE II

	Pag.
I - Caracterização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	64
II - As Funções Externas da Metrôpole	78
III - O Processo de Metropolização do Rio de Janeiro	85
IV - O Suporte Físico da Região Metropolitana	91
V - A Estrutura da Metrôpole	94
VI - O Peso da Região Metropolitana no Novo Estado	109
VII - Os Municípios Metropolitanos: Aspectos Demográficos, Sociais e Econômicos-Financeiros	112

APRESENTAÇÃO

As profundas transformações político-institucionais ora em processo, envolvendo a criação de um novo estado na federação, fruto da fusão dos Estado da Guanabara e do Rio de Janeiro, a criação de um novo município, extraído da antiga cidade-estado do Rio de Janeiro, a institucionalização da região metropolitana do Grande Rio, cuja complexidade e problemas não encontram paralelo no país, requerem a mobilização dos recursos técnicos e intelectuais capazes de avaliar, objetivamente, as circunstâncias e proporem alternativas adequadas para solucionar os inúmeros problemas emergentes.

O presente trabalho representa uma contribuição do IBAM, através do seu Centro de Pesquisas Urbanas, para o equacionamento do problema referente à nova entidade metropolitana. Fruto de convênio entre o IPEA e o IBAM, com a participação da Comissão Nacional de Política Urbana - CNPU - consiste ele em um ESTUDO PARA A DEFINIÇÃO DOS SERVIÇOS DE INTERESSE COMUM DA REGIÃO METROPOLITANA DO GRANDE RIO.

O produto final aqui apresentado, contudo, em virtude de de haver sido executado, desde a sua concepção até a montagem final dos dois volumes que o compõem, no prazo exíguo de dois meses, ressentiu-se, provavelmente, de uma série de limitações. Não foi possível, nesse curto período, reunir todas as informações que seriam desejáveis. Da mesma forma algumas das idéias e sugestões constantes do trabalho, principalmente por se tratarem de contribuição inovadora e original, não puderam ser exploradas na sua plenitude.

O IBAM acredita, porém, que o trabalho atingiu, plenamente, o seu objetivo: o de fornecer subsídios e orientação para a identificação dos serviços que, em virtude de suas características, devem vir a ser absorvidos pela nova entidade metropolitana do Rio de Janeiro.

PARTE I

QUADRO TEÓRICO

I - NATUREZA DO PROBLEMA

O reconhecimento oficial do fenômeno metropolitano e da necessidade de se encontrar soluções novas para os problemas que afligem os grandes centros urbanos brasileiros - levou, já tardiamente, à criação de uma nova entidade administrativa, a região metropolitana.

Contemplada, pela primeira vez, de modo explícito, na Constituição de 1967, vem a região metropolitana tomando, aos poucos, forma organizacional, a partir de alguns instrumentos legais e medidas de caráter concreto.

A criação da nova entidade administrativa, com o porte e a vocação da que ora se procura institucionalizar, tem, forçosamente, que provocar uma redistribuição das competências governamentais preexistentes. Novos arranjos governamentais surgem para fazer face a novos problemas, necessidades e demandas.

A redistribuição das competências e, por consequinte, a identificação das funções a serem desempenhadas pela nova entidade, dependem, basicamente, dos seguintes fatores:

1) de opções de tipo valorativo: qual o papel que se quer dar à entidade dentro da estrutura governamental;

2) do exame do quadro jurídico-institucional vigente: os limites constitucionais e os elementos do sistema jurídico em vigor que se deseja manter (e, em contrapartida, os que, por se terem tornado incompatíveis com a nova realidade ou inconvenientes, devam ser mudados);

3) de indicações de natureza predominantemente técnica que forneçam critérios orientadores para a redistribuição das funções entre os órgãos governamentais, face à realidade que se deseja controlar.

O tratamento legal dado ao assunto, a nível federal, vem, em princípio, delimitando, em diversos pontos, o processo da institucionalização da região metropolitana. Assim, foi afastada a possibilidade de que a região viesse a se constituir, de direito, num quarto nível de governo, colocado entre o estado e os municípios. Delineou-se, também, a organização básica da região pelo estabelecimento dos Conselhos Diretivo e Consultivo. Diversas outras medidas ficaram, também, estabelecidas nas normas federais.

No que se refere à identificação das funções a serem exercidas pela nova entidade, o panorama é o seguinte: a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que criou oito regiões metropolitanas no país, definiu as entidades das regiões metropolitanas como órgãos de planejamento, programação e coordenação dos serviços comuns aos municípios que integram a região, os quais são considerados de interesse metropolitano. Implícita na definição da Lei, quando esta se refere, no item II e no parágrafo único do seu art. 8º, à unificação dos serviços comuns, está o caráter também executório da entidade metropolitana, ou seja, a sua responsabilidade, direta ou indireta, pela prestação desses serviços, seja mediante a delegação a entidade estadual, seja pela constituição de empresas metropolitanas, seja por meio de convênios ou de concessões.

A Lei adiantou-se a definir os serviços comuns de interesse metropolitano, que são (art. 5º):

I) Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II) Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;

III) Uso do solo metropolitano;

IV) Transportes e sistema viário;

V) Produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI) Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII) Outros serviços incluídos na área da competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

A Lei Complementar nº 14 não incluiu a Região Metropolitana do Grande Rio, que veio a ser criada pela Lei Complementar nº 20, de 1 de julho de 1974 (Lei da Fusão), a qual manda sejam aplicados ao caso do Grande Rio as mesmas normas de caráter geral da Lei nº 14, especificamente os seus artigos 2º, 3º, 4º, 5º e 6º. Segue-se daí que os serviços comuns da Região Metropolitana do Grande Rio já estão definidos, salvo a hipótese de acréscimo com base no item VII do art.5º da Lei nº 14.

Contudo, a enumeração dos serviços comuns feita pela lei tem-se mostrado insatisfatória, dando margem a diferentes interpretações quanto às opções de cunho valorativo nela contidas e dificultando a operacionalização, a nível estadual, do modelo proposto. Assim, a identificação dos serviços comuns de interesse metropolitano num contexto específico, como o Grande Rio, não deve decorrer, simplesmente, da aplicação a esse contexto dos dispositivos legais sob pena de se deixar de atingir os efeitos desejados. Requer, outrossim, que se reavalie o problema à luz da realidade local, dos ensinamentos teóricos e de experiências anteriores, propondo-se as soluções que, a curto e médio prazo, se afigurem como as mais adequadas para o caso específico, o Grande Rio.

O presente estudo propõe-se, em resumo, a examinar o problema da atribuição de competências às entidades metropolitanas, com vistas à identificação dos serviços de interesse comum da Região Metropolitana do Grande Rio.

A partir da análise do papel que compete à nova entidade dentro de estrutura governamental brasileira e do exame do sistema de repartição de competências entre as diversas esferas de governo, no que a ela diz respeito, serão elaborados critérios para a identificação dos serviços comuns de interesse metropolitano no Grande Rio. Esses critérios, fruto de concepção teórica, serão (quando for possível fazê-lo de imediato) aplicados à realidade do Grande Rio, permitindo já a definição de alguns serviços e atividades de interesse metropolitano. Além dos critérios que servirão para definir o interesse metropolitano, serão desenvolvidos critérios estratégicos, de conveniência e oportunidade, que servirão de base para a atribuição efetiva de funções à nova entidade.

As dificuldades relacionadas com o prazo exíguo para a realização do trabalho acrescentem-se as oriundas da situação sui generis da região metropolitana sob estudo. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro distingue-se das demais principalmente por se ter formado em território submetido à jurisdição de dois sistemas estaduais, dificultando a busca de soluções integradas para os problemas comuns e ocasionando distorções bastante graves na distribuição interna de recursos e serviços. As peculiaridades da região levaram, inclusive, a tratamento legal específico, consubstanciado na Lei da Fusão.

II - O FENÔMENO METROPOLITANO E A REDIVISÃO DE ENCARGOS ENTRE AS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS

O fenômeno metropolitano se dá dentro do contexto geral do crescimento urbano acelerado, em função, basicamente, dos mesmos processos que caracterizam a urbanização: forte afluxo demográfico em direção à área urbana, com as migrações superando, em muito, o crescimento vegetativo, transformação da estrutura ocupacional, com os setores secundários e terciários substituindo o primário, surgimento de novas demandas, em termos de serviços públicos etc.. No aspecto físico, o que diferencia a metrópole dos demais centros urbanos é a sua escala, o tamanho da área urbana, e, no aspecto institucional, a existência de mais de um governo dentro de uma moldura econômico-social comum. A cidade-núcleo se expande e influencia os municípios vizinhos, que tendem a se transformar em locais de moradia para os que trabalham no núcleo. Estes municípios passam, também, a crescer rapidamente, dando-se a conurbação.

A metrópole é uma cidade grande, submetida a vários governos, com economia capaz de gerar, continuamente, novos empregos e novas atividades, constituindo-se em um sistema funcionalista diversificado, polarizador e catalisador de uma região ou mesmo de todo o país.

Paralelamente, a metrópole é, também, palco de um sem número de problemas que atingem, diretamente, a qualidade da vida de seus habitantes e a eficiência econômica do sistema. Em situações de subdesenvolvimento, caracterizadas por estrutura de emprego inadequada, capacidade de investimento reduzida, desequilíbrios na distribuição da renda e, por conseguinte, grande contingente de população com baixo poder aquisitivo, sem condições de arcar com os ônus da prestação de serviços ou reivindicar melhorias, tende a haver um deficit crônico, ou o uso em excesso dos serviços e equipamentos urbanos, além de

uma série de distorções na ocupação do espaço. Tal situação se agrava face à falta de recursos de toda ordem dos governos municipais, tradicionalmente os responsáveis pelo suprimento e regulamentação desses serviços.

O desenvolvimento da metrópole vem, portanto, acompanhado de novos problemas para a vida em sociedade. A metrópole ou "cidade-região" passa, então, a demandar soluções para esses problemas que ameaçam, inclusive, as suas possibilidades de continuar a se desenvolver.

Quando os serviços normalmente produzidos ou regulados pelo governo se tornam insatisfatórios para os usuários é que a redistribuição das competências governamentais tende a se processar. No caso da metrópole, principalmente, quando os governos municipais, cada um de per si, não podem se desincubar a contento da prestação de serviços básicos, com sérios danos para toda a comunidade, surge a necessidade de organizar a prestação desses serviços em escala territorial suficientemente ampla que assegure maior eficiência e equidade na sua prestação. A institucionalização da região metropolitana é a resposta para tal situação.

A região metropolitana é, portanto, o reconhecimento explícito da necessidade de se atribuir responsabilidade (de planejamento, programação, coordenação e, se possível e desejável, de execução) por determinados serviços - os serviços comuns de interesse metropolitano - a uma entidade governamental com a jurisdição territorial adequada para deles se ocupar.

A criação da região metropolitana envolve, pois, a redivisão de encargos governamentais na área.

Observa-se, de um lado, tendência para a centralização, na medida em que a maior parte de suas novas funções é subtraída à esfera de competência municipal. De outro, é pos

sível que se processe, também, um movimento de orientação descentralizadora, através da absorção, pela entidade metropolitana, de serviços de responsabilidade dos outros órgãos do governo estadual. Além da redistribuição de encargos, funções inteiramente novas poderão vir a ser desempenhadas pela entidade metropolitana.

A entidade passa então a ter, com referência aos serviços comuns de interesse metropolitano, a responsabilidade de planejá-los, programá-los e coordená-los. Sempre que possível e desejável, deverá também a entidade metropolitana se ocupar, direta ou indiretamente, da sua prestação.

III - A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO
E A ENTIDADE METROPOLITANA

A distribuição de competência entre as três esferas de governo para prestação de serviços segue, em linhas gerais, o esquema abaixo.

A União fica com os poderes explicitamente enumerados no art. 8º da Constituição e, com os que, em virtude de outros dispositivos constitucionais, lhe sejam atribuídos. Assim face ao disposto no art. 164 compete, também, à União instituir as regiões metropolitanas no país e, como corolário, organizá-las em suas linhas gerais, competência efetivamente exercida através das leis complementares nº 14 e nº 20, de 8. 6.73 e 1. 7.74, respectivamente.

Aos municípios, em decorrência do princípio da autonomia municipal, contemplado no artigo 15 da Constituição, fica assegurada a administração própria no que respeite o seu peculiar interesse, especialmente com referência aos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas, e à organização dos serviços públicos locais.

Ao estado, face ao § 1º do art. 13, são conferidos os poderes remanescentes, isto é, aqueles que não foram atribuídos explicita ou implicitamente à União e aos municípios, bem como alguns poderes que lhe foram reservados.

As competências constitucionais assim distribuídas foram classificadas na doutrina em três categorias principais: competência exclusiva ou privativa; competência concorrente; e competência supletiva.

Pela primeira, conferido dado poder a uma das esferas

de governo fica o mesmo automaticamente vedado às demais. Assim, não há dúvidas de que quando a Constituição Federal assegura à União o direito de legislar sobre desapropriação (art. 89, XVII - f), ela, ao mesmo tempo, veda aos demais governos (estados e municípios) essa possibilidade.

Competência concorrente é a exercida, simultaneamente, pela União, estados e municípios, coexistindo entre si. Tanto o governo federal, quanto o estadual e o municipal ditam normas de defesa e proteção da saúde, o primeiro prescrevendo diretrizes gerais, dentro do contexto nacional, o segundo editando normas no âmbito regional, e o último, instituindo preceitos de ordem local.

A competência supletiva é a que complementa a competência de outro nível de governo. Assim, a Constituição (art. 89 § único) estabelece que os estados terão competência supletiva para legislar sobre determinadas matérias da competência da União. Exs.: defesa e proteção da saúde; tráfego e trânsito nas vias terrestres; diretrizes e fases da educação nacional.

No que se refere à repartição de encargos para a prestação de serviços, a regra tem sido a da indefinição das fronteiras funcionais entre as três esferas, isto é, a competência concorrente. Pelo sistema da competência concorrente qualquer das esferas de governo e todas elas podem se desincumbir, ao mesmo tempo, das mesmas funções. Merecem especial destaque as ligadas à prestação dos serviços sociais (educação, cultura, recreação, saúde, assistência social etc). Assim tanto o município, quanto o estado, quanto a União podem ocupar-se, e se vêm ocupando, de prestar o ensino de primeiro grau, da instalação e manutenção de unidades de saúde etc.

Com referência a certos tipos de serviços pode-se, contudo, falar num tipo de competência que, concorrente quando vista do ponto de vista global do setor, é, na verdade, exclusiva com referência a algumas ou todas as suas fases. Exemplo bastante ilustrativo desse tipo de competência encontra-se no tratamento dado ao problema do trânsito. Estão com referência ao trânsito perfeitamente identificadas as tarefas que cabem, especificamente, a cada uma das esferas de governo. A competência é concorrente para o conjunto da função, mas exclusiva com referência a cada uma de suas partes.

A dificuldade de se precisar o conteúdo do conceito de peculiar interesse local, identificando-se, assim, inequivocamente, as funções de competência municipal e por exclusão as do estado, e mesmo do governo federal, têm concorrido para dotar o sistema de relações intergovernamentais de alta dose de irracionalidade, com duplicações de esforços, lacunas, acarretando, quase sempre, a impossibilidade de responsabilização do agente público pela prestação ou não do serviço.

A jurisprudência, a teoria e a tradição vêm, por vezes, suprimindo a omissão legal e esboçando, com referência a certos serviços, algum tipo de repartição de encargos. O próprio conceito de peculiar interesse local é reinterpretado de forma a significar o interesse predominantemente (e não o exclusivamente) local. Assim, têm sido entendidas como funções predominantemente locais aquelas que se referem ao controle do uso do solo urbano, ao traçado do sistema viário, aos transportes urbanos, à prestação de serviços de água e esgoto e saneamento básico, ao controle da poluição e ao planejamento local integrado. Nem sempre, contudo, em virtude de uma série de fatores (penúria econômico-financeira, carência de pessoal capacitado, organização administrativa deficiente, problemas políticos locais...) estão os municípios, efetivamente, se desempenhando dessas funções, embora, haja bastante acordo quanto à sua competência le

gal para tanto.

.18.

O conceito de autonomia e competência legal para a prestação de serviços de interesse local, cujos contornos têm, por tradição jurídica, sido definidos, a partir das bases locais mais em termos de possibilidades do que de viabilidade, esbarra, então, com a pequena capacidade operacional do Município. Por outro lado, a tendência para a centralização do processo político-administrativo na esfera mais abrangente de governo limita, de cima para baixo, a noção de autonomia municipal e a abrangência do conceito de competência legal dos municípios.

Tem faltado, portanto, no sistema de relações intergovernamentais, definição mais precisa dos serviços que se espera dos municípios e esforços no sentido da adequação de suas funções aos recursos de que dispõem. Como é ao estado que compete organizar o município obedecendo aos ditames de lei federal, capacidade decorrente da de auto-organizar-se (art. 13 da Constituição), a ele competiria, também, definir a competência municipal, inclusive quanto ao que o estado entende por serviços públicos locais, sob pena de deixar sem efeito o preceito constitucional que pressupõe a variação da organização municipal segundo as peculiaridades locais (art. 14 parágrafo único). Isso, contudo, não tem sido feito pelo estado-membro ou o tem de forma incompleta e insatisfatória.

A Lei Complementar nº 14 e o problema da repartição de competência

A Lei Complementar nº 14 inova o quadro de distribuição de competências ao introduzir, no seu artigo 5º, a noção de interesse metropolitano em virtude do qual a prestação de determinados serviços, dentro das então instituídas regiões metropolitanas, deixa de ser, em princípio, de interesse predominantemente local.

Inova, também, ao enumerar expressamente os serviços considerados como de interesse metropolitano, deixando, porém, em aberto a possibilidade de que outros venham ser, a estes, acrescentados.

Como, contudo, não foi criado um novo nível de governo e como a ação governamental só pode se efetivar através dos níveis de governo existentes, surge o problema de se identificar qual dos níveis de governo, ou se mais de um conjuntamente, exerceria as ações governamentais necessárias para que as funções metropolitanas fossem efetivamente exercidas.

Diversas têm sido as interpretações, teóricas e práticas, do espírito da lei, à luz das conveniências político-administrativas e outras podem a essas ser acrescentadas. Todas elas apresentam vantagens e desvantagens e têm recebido diferente aceitação por parte de juristas, urbanistas e administradores.

Entre as situações possíveis podemos enumerar as seguintes:

- 1 - Prevalece o princípio da autonomia municipal. Com referência aos serviços enumerados a competência é de tipo concorrente. O município não pode ser obrigado a agir de acordo com o planejamento da entidade metropolitana.

Segundo essa interpretação, que conta com grande aceitação, principalmente por parte dos juristas, a autonomia municipal, definida a partir do próprio município, não foi, de forma alguma, atingida, não havendo possibilidade de a entidade metropolitana ou do estado constranger os municípios integrantes da região a se comportarem de determinada maneira. O artigo 164 da Constitução fala apenas no estabelecimento de regiões metropolitanas constituídas de municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica,

.20.

sem nenhuma outorga de poderes novos ao estado. A Lei Complementar nº 14, por sua vez, parece dar mais ênfase a estímulos de natureza econômico-financeira para obter a participação dos municípios (art. 6º) do que baseá-la em possível poder de tipo coercitivo emanado da entidade. Outros dispositivos da lei reforçam essa idéia (por exemplo: "objetivando-lhes sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns" - art. 3º - II). Assim, persistiria com relação aos serviços enumerados competência concorrente entre a entidade metropolitana e o município.

Seria possível pensar-se na existência simultânea de planos e instrumentos de execução e controle dos serviços, não de todo compatíveis, em vigor ao "nível metropolitano" e ao nível municipal dentro da região. A integração de planos, políticas e instrumentos na região teria que seguir, nesse caso, o mesmo processo e enfrentar as mesmas dificuldades da integração da ação governamental nos três níveis, característicos do sistema de relações intergovernamentais fora das regiões metropolitanas.

Tal interpretação levanta a hipótese de que tanto o art. 164 quanto as leis complementares que tratam do assunto deixam de fornecer os instrumentos jurídicos e institucionais necessários para se enfrentar um problema que é novo e está a demandar soluções urgentes (o fenômeno metropolitano).

A ação coordenada das diferentes instituições político-administrativas teria que se apoiar num modelo consensual, dispondo a entidade metropolitana apenas dos instrumentos de indução e punição de tipo econômico-financeiro.

- 2 - O conceito de interesse metropolitano faz com que a entidade metropolitana, atuando através do estado, tenha competência privativa com referência aos serviços enumerados, em todas as suas fases.

Tem-se, muitas vezes, entendido como certo que a lei atribuiu ao Governo estadual, em cujo nível se situaria a entidade metropolitana, a competência exclusiva para prestar os serviços comuns considerados de interesse metropolitano. Esses serviços que, tradicionalmente, tem sido considerados como de competência municipal, teriam deixado de refletir interesse predominantemente local. Como consequência ficaria afastada toda e qualquer competência municipal com referência a eles.

O problema que se apresenta, do ponto de vista operacional (uma vez que do ponto de vista jurídico é possível a tese da permanência do interesse predominantemente local pelo menos com referência a certas fases ou partes dos serviços enumerados), é a da viabilidade de tal solução. É praticamente impossível ou pelo menos desaconselhável nas regiões metropolitanas de maior porte, como a do Rio de Janeiro, a centralização do planejamento e da execução de maior parte desses serviços em uma só entidade. Alguma forma de delegação teria que ser encontrada para levar os municípios da região, desobrigados de toda e qualquer responsabilidade com referência a esses serviços (se aceita a presente tese), a arcarem com os ônus da sua prestação. Entre os problemas da mais difícil solução, contudo, estaria o de como assegurar, uma vez concebida a fórmula de delegação, o controle pela entidade metropolitana da execução das funções delegadas ao município.

Uma das vantagens da delegação estaria no fato de que ela só seria atribuída aos municípios que tivessem capacidade real para executar o serviço.

- 3 - a competência para realização dos serviços enumerados é privativa da região metropolitana. Esta constituiu-se numa instituição de tipo intergovernamental que não se confunde quer com o governo estadual, quer com o governo municipal. Suas decisões obrigariam a ambos.

Uma corrente minoritária de pensamento tem percebido a região metropolitana como uma instituição que se distingue tanto do governo estadual quanto dos governos municipais, embora se ja integrada por eles.

A Constituição é omissa a esse respeito. A Lei Complementar nº 14 institui dois Conselhos, ambos com representantes do estado e dos municípios (art. 2º, caput §1º e §2º) e não explicita a que governo se devem subordinar tais Conselhos. Diz apenas que os mesmos serão criados por lei estadual (art. 2º caput), que o governador nomeará os membros do Conselho Deliberativo (art. 2º §1º) e que incumbe ao estado prover, às expensas próprias, as despesas de manutenção dos Conselhos (art. 2º, § 3º).

O planejamento elaborado por essa entidade obrigaria a ambas as esferas de governo. A repartição de encargos entre os estados e os municípios integrantes da Região estaria contemplada nesse planejamento. Resta saber como se resolveria o problema do não cumprimento do planejamento e através de que nível de governo seriam tomadas as providências legislativas e outras necessárias para prestação dos serviços.

- 4 - Subsiste, com referência a algumas fases dos serviços enumerados, ou em casos específicos a serem de terminados, a predominância do interesse local sobre o metropolitano na região.

Defende-se, com bastante propriedade, parece-nos, a tese de que apesar de a Lei Complementar nº14 haver expressamente identificado serviços que passaram a ser de interesse metropolitano, ela, nem por isso, eliminou integralmente a competência municipal com referência a certas parcelas daqueles serviços.

.23.

Nem todos os problemas e nem todas as atividades ou serviços tra-
dicionalmente integrantes de uma determinada função são de
igual complexidade e amplitude ou receberam, da mesma maneira, o
impacto da metropolização. Em alguns casos é evidente que a exe-
cução de tarefas específicas, pelas suas características, não
chegou ainda, ou não chegará jamais, a se constituir em interes-
se metropolitano. Com referência a essas persistiria a competên-
cia municipal.

É possível, portanto, proceder-se a uma hierarquização
de problemas dentro de uma mesma função e atribuir-lhes compe-
tência metropolitana ou municipal segundo critérios que atendam,
da melhor maneira, aos interesses da comunidade como um todo.

Assim a região metropolitana, atuando através do esta-
do, teria competência exclusiva em relação a certas etapas ou
partes das funções e os municípios em relação a outras.

A entidade metropolitana tanto poderia desempenhar as
funções que lhe são próprias, atuando através de órgãos de tipo
metropolitano ou através da administração direta ou desconcen-
trada do estado, como poderia delegar a sua execução aos municí-
pios da região ou a alguns deles.

Caberia à entidade metropolitana, que tem a visão do
conjunto, e cuja existência se justifica na busca de soluções
dos problemas que, dificilmente, poderiam ser resolvidos por
cada município de per si, definir, dentro de uma mesma função,
quais as partes a serem reservadas para si própria e quais as
que ela atribuiria aos municípios.

Ao repartir as competências a entidade metropolitana pode, ainda, levar em consideração as peculiaridades locais e as diferenças intermunicipais, evitando, assim, o tratamento simétrico de unidades heterogêneas.

Resta saber, uma vez aceita a tese da competência própria municipal para a execução de parcelas contidas no serviço, se caberia à entidade metropolitana alguma forma de controle sobre o município nesses aspectos. Parece-nos que, fora dos estímulos de natureza econômico-financeira, alguns dos quais já previstos na Lei Complementar, e das soluções de tipo consensual, pouco pode fazer a entidade metropolitana no sentido de submeter à sua orientação os municípios, naquilo que lhes foi atribuído como competência própria.

- 5 - A entidade metropolitana e os municípios da Região estariam solidariamente obrigados a prestar os serviços metropolitanos.

Essa solução, pouco utilizada em nosso meio mas possível do ponto de vista jurídico e operacional, usa os municípios como os principais executores dos serviços, valorizando a instituição e evitando a duplicação de esforços. A entidade metropolitana, agindo solidariamente, se reserva a tarefa de traçar as linhas gerais de ação para os municípios, prestar-lhes assistência técnica, fornecer-lhes recursos para os desempenho das funções, estabelecer padrões de execução para essas funções, fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos e avaliar o desempenho efetivo do governo local, segundo as diretrizes e padrões estabelecidos.

.25.

Apenas quando se observar a impossibilidade ou total in conveniência dos municípios, todos eles ou algum em particular, de se desobrigarem de suas funções é que a entidade assumirá di retamente a execução da mesma.

IV - AS FUNÇÕES METROPOLITANAS E O CONCEITO DE REGIÃO METROPOLITANA

O fenômeno metropolitano, para fins de intervenção governamental, pode ser visto sob dois enfoques básicos que, embora não conflitantes, dão ênfase a fatores distintos. Dependendo da perspectiva considerada tem-se um tipo de atuação do poder público com implicações para o sistema de planejamento, coordenação e controle a ser implantado na região e o elenco das funções metropolitanas a serem desempenhadas.

No primeiro caso dá-se ênfase ao papel da região metropolitana no contexto regional e nacional. O aspecto econômico prepondera sobre os aspectos físico-territoriais, político-administrativos e sociais mais diretamente ligados ao ordenamento interno da metrópole.

O fenômeno metropolitano é visto, principalmente, com referência às relações de dependência econômica de uma ou várias cidades face à cidade-centro. O conjunto funciona como um pólo econômico, ocupando posição de destaque no contexto regional e nacional. As intervenções do poder público propostas para a região têm como objetivo atuar principalmente na função externa desempenhada pela metrópole, no seu papel no contexto regional ou nacional. Visam induzir o seu crescimento de acordo com as diretrizes globais do desenvolvimento. São, portanto, voltadas para fora.

A visualização da região metropolitana como pólo econômico, segundo esse primeiro enfoque, leva a que se dê importância prioritária, ao se tratar do fenômeno, às funções da metrópole como um todo, funções essas que se refletem no panorama regional e nacional, isto é, ao conjunto de atividades de caráter econômico e social que são, ou deveriam ser, desempenhadas pela metrópole "vis-à-vis" os demais pólos de desenvolvimento.

Para o segundo enfoque o elemento crítico é a conurbação e as dificuldades de integração da ação de múltiplos governos na área, com competências específicas e às vezes conflitantes. Buscam-se, nesse caso, soluções voltadas para dentro da metrópole. O problema maior é representado pela "cidade" que se espalha por muitos municípios, dificultando a solução integrada de problemas comuns, com reflexos, inclusive, para o papel da metrópole no contexto nacional.

Neste caso, interessa definir quais os obstáculos de diferente natureza - econômicos, sociais, culturais e político-administrativos- que dificultam o funcionamento da metrópole e dar a eles uma solução adequada.

As funções metropolitanas seriam aquelas realizadas com o fito de racionalizar o ordenamento interno da metrópole e resolver os problemas que, se deixados à iniciativa de cada município da área, não teriam tratamento satisfatório.

Os problemas que, embora situados próximos da conurbação, não estão a ela diretamente referidos não seriam, em princípio, considerados como de natureza metropolitana. Assim, só seriam problemas metropolitanos fora da conurbação propriamente dita aqueles que, situados na periferia da metrópole, teriam impacto direto e imediato sobre a mesma ou que poderiam vir a tê-lo dentro de um período relativamente curto de tempo, justificando, portanto, medidas de natureza preventiva.

Com referência ao segundo enfoque é ainda possível pensar-se em duas orientações de abrangência distinta.

Pela primeira, mais restrita, as funções metropolitanas seriam definidas como aquelas passíveis de atender aos problemas urgentes ou mais imediatos da grande cidade-metrópole. A entidade metropolitana, a quem seriam atribuídas as

funções metropolitanas, seria, principalmente, um órgão orientado para a solução de problemas, um órgão prestador de serviços que pela sua natureza não poderiam ou não deveriam ou não estariam sendo desempenhados a contento pelos municípios integrantes da área. O aspecto determinante não seria o econômico, uma vez que, ao nível de administração metropolitana, não haveria a preocupação básica de promover o desenvolvimento econômico da região, embora as medidas racionalizadoras com referência aos serviços pudessem contribuir para esse desenvolvimento. A função - importantíssima - de planejar o desenvolvimento integrado da região não seria uma atribuição metropolitana propriamente dita mas responsabilidade do estado ou da União, ou de ambos.

As funções metropolitanas referir-se-iam basicamente à administração dos chamados serviços urbanos, isto é, aqueles que se realizam na cidade, na "urbs", e que sofrem mais diretamente o impacto do crescimento urbano acelerado e da multiplicidade de governos atuando sobre uma mesma comunidade sócio-econômica (água, esgoto, ocupação do solo, transporte urbano etc.). Tradicionalmente, os serviços urbanos têm sido considerados de interesse local e portanto de competência municipal. A entidade metropolitana, a quem seriam atribuídas as funções metropolitanas, estaria portanto absorvendo funções tipicamente municipais.

Numa segunda perspectiva, dentro daquela que considera a conurbação como manifestação maior do fenômeno metropolitano, como o problema novo que está a demandar soluções urgentes, a intervenção governamental a nível metropolitano requerida é bem mais ampla. Visa atuar sobre o ordenamento interno da metrópole, racionalizando-o, e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento econômico e social da metrópole como um todo. Assim, as funções metropolitanas se ampliariam para incluir não apenas as que se referissem ao planejamento, à programação, à coordenação (ou mesmo execução) dos ser

viços urbanos mencionados anteriormente, mas, também, aquelas capazes de promover, planejadamente, o desenvolvimento econômico e social da metrópole, num enfoque intrametropolitano mas integrado, verticalmente, com os governos locais, estadual e federal. A entidade metropolitana teria que dispor, como consequência, de elementos indutores do desenvolvimento (estímulos de natureza econômico-fiscal, canalização de investimentos etc.) e de alguma forma de comando sobre os serviços de natureza social, como educação, saúde, recreação, habitação etc., destinados à região e, em geral, de competência de mais de uma esfera de governo.

O SISTEMA BRASILEIRO

O tratamento legal dado até o presente momento ao problema metropolitano permite que se opte, ao se organizar a entidade metropolitana e atribuir-lhe funções, por uma interpretação mais restrita ou mais abrangente do conceito de região metropolitana. Apoio quer para uma, quer para outra orientação pode ser, igualmente, encontrado na legislação.

Já na determinação dos limites da região metropolitana, percebe-se que os critérios econômicos, focalizando as relações de troca entre o centro e a periferia e a posição da metrópole no contexto nacional, se constituíram numa das preocupações básicas do legislador. Preferiu-se o termo "região metropolitana", de maior conteúdo econômico, ao de "área metropolitana", usado principalmente para indicar situações caracterizadas pela grande extensão e contiguidade da malha urbana. Ao delimitar as regiões (o que a lei preferiu fazer enumerando taxativamente os municípios que as integram) foram incluídos municípios que mantem, principalmente com o núcleo, relações de troca de tipo econômico, embora ainda

bastante tênues. Em alguns casos as suas populações estão separadas da mancha central da conurbação por grandes espaços vazios. O exemplo típico é, talvez, o de Petrópolis no Grande Rio, separado do aglomerado urbano central por acidente geográfico bastante expressivo (a Serra do Mar).

Com referência às funções metropolitanas propriamente ditas, tanto se pode propugnar, com base na lei, por um papel mais restrito para a entidade metropolitana (que se encarregaria, principalmente, de atuar, direta ou indiretamente, sobre a prestação daqueles serviços urbanos que, em virtude de conurbação progressiva, afetam a comunidade em seu todo e que estão a demandar uma solução integrada), como por uma mais abrangente, em que a entidade metropolitana teria o papel de promover o desenvolvimento da região, coordenando e integrando, também, sempre que possível, a ação setorial dos diversos órgãos das distintas esferas de governo e da iniciativa privada na região, além de atuar, a fim de racionalizar a sua prestação, sobre os serviços considerados de interesse metropolitano.

Apoio legal para a visão mais restrita pode ser encontrado na própria Constituição que, no art. 164, estabelece, como objetivo da criação da região metropolitana, a realização de serviços comuns aos municípios. Tal dispositivo sugere que se pense na entidade metropolitana principalmente como um órgão programador, coordenador e mesmo executivo dos serviços que deixarem de ser de interesse puramente local (o planejamento metropolitano nesse caso teria, como objetivo básico, coordenar a prestação desses serviços de tal forma que decisões tomadas quanto a um deles não prejudicassem o desempenho de outros, com efeitos negativos para área como um todo).

O elenco de serviços de interesse metropolitano, expressamente arrolados na Lei Complementar nº 14 (art. 5º),

parece também indicar na mesma direção.

A principal exceção (com referência a esse elenco de serviços), que vai, por sua vez, permitir que se opte por uma interpretação mais ampla do papel da entidade metropolitana, refere-se à indicação do "planejamento integrado do desenvolvimento" econômico e social como um dos serviços comuns de interesse metropolitano.

Da mesma natureza parece ser também o art. 3º da lei, ao afirmar que:

Art. 3º - Compete ao Conselho Deliberativo:

I - Promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns.

II - ...

A expressão "Plano de Desenvolvimento Integrado" implica numa visão sistêmica da região metropolitana. Assim, todos os elementos (de natureza física, econômica, político-administrativa e social), que compõem o sistema metropolitano, atados por relações de interdependência, deveriam, em princípio, ser considerados no planejamento metropolitano. Este teria, como objetivo básico, dar uma dimensão espacial, coordenada e integrada à ação do poder público, cuja tendência tem sido a de se organizar funcionalmente, criando setores que correm vertical e paralelamente. Isso tem dificultado que se levem em consideração as múltiplas conexões e as interferências recíprocas dos elementos que integram a região metropolitana. Essa integração seria também vertical, no sentido da articulação do planejamento metropolitano com o do estado, da União e dos próprios municípios. Para que essa perspectiva em relação à região metropolitana prevaleça, contudo, é necessário que o elenco de funções metropolitanas se expanda ou que pelo menos nele se incluam elementos de controle efetivo dos fato-

res que afetam o sistema metropolitano (formação de capital, decisões de investimento, oferta de emprego, dimensionamento e localização do equipamento social, instrumentos econômico-financeiros de indução e controle da iniciativa privada etc.) O inciso VII do art. 5º da Lei Complementar nº 14 indica, também, a possibilidade de ampliação do elenco de serviços metropolitanos.

VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS DIFERENTES PERSPECTIVAS

Deixando de lado o enfoque da região metropolitana como um pólo de desenvolvimento, cujas funções externas só podem ser definidas dentro de um contexto mais amplo (regional e nacional), as duas perspectivas restantes apresentam vantagens e desvantagens, que devem ser levadas em consideração ao se definirem as funções metropolitanas.

O enfoque restrito, através do qual as funções metropolitanas estariam ligadas principalmente à administração dos serviços de interesse metropolitano (excluído o planejamento integrado da região no sentido amplo), enfraquece, politicamente, a entidade metropolitana, ao mesmo tempo que lhe nega muitos dos instrumentos necessários para o exercício efetivo de uma das suas funções básicas: o controle do uso do solo.

A entidade fica sendo, principalmente, um órgão responsável pelos serviços que tradicionalmente competiam aos municípios, dispondo basicamente de poderes de tipo regulador (poder de polícia), além das possibilidades abertas pela prestação de serviços como o transporte urbano, o saneamento básico etc. O planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da metrópole ficaria a cargo do estado que, organizado em bases regionais, para fins de planejamento, ela

boraria, entre outros planos regionais, o plano de desenvolvimento metropolitano, dentro das orientações básicas estabelecidas pelo governo federal.

Num primeiro momento, ao se implantar um sistema metropolitano de administração, contudo, talvez fosse conveniente aderir-se a essa perspectiva, como ponto de partida, embora, tendo-se como meta a implantação de um sistema integrado de administração para toda a região metropolitana.

O enfoque mais amplo, em que se busca promover o desenvolvimento harmônico da metrópole, levando em consideração fatores de natureza física, social, político-administrativa e econômica, apresenta como desvantagem a sua complexidade e a tendência para o gigantismo burocrático, duplicando a estrutura estadual montada para fins de planejamento. E não basta, é claro, a elaboração do plano metropolitano. É necessário toda a montagem de mecanismos de implementação ou, pelo menos, de controle, para que não se tenha o planejamento inteiramente dissociado da execução.

Apenas, contudo, com esse tipo de enfoque em mira é que se pode cogitar de uma administração de caráter realmente metropolitano, valorizada e forte, capaz de encontrar soluções adequadas para os inúmeros problemas resultantes da conurbação progressiva. Tal esquema tende a aproximar o modelo de governo metropolitano, cujo êxito já vem sendo comprovado em alguns países.

V - OPERACIONALIZAÇÃO DO ESQUEMA METROPOLITANO: CRITÉRIOS PARA A IDENTIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS E ATIVIDADES DE INTERESSE METROPOLITANO

O estabelecimento de critérios para a identificação dos serviços e atividades de caráter especificamente metropolitano visa, de um lado, facilitar a delimitação do campo funcional da entidade metropolitana, separando-o, principalmente, do que compete aos municípios e, de outro, fornecer subsídios que orientem a intervenção governamental, de nível metropolitano, em matérias de mais urgência.

Embora a repartição de encargos e recursos entre os órgãos e instituições governamentais reflita, em última análise, escolhas de tipo valorativo e opções por esta ou aquela solução, busca-se, quase sempre, ao se tentar identificar a escala organizacional adequada para o fornecimento de determinado serviço público, baseá-la, consciente ou inconscientemente, mais ou menos explicitamente, em critérios de natureza técnica bastante objetivos.

Assim, a repartição da competência governamental que atribui, por exemplo, à União as responsabilidades enumeradas no art. 8º da Constituição deixa entrever alguns dos critérios adotados.

Contudo, nem todos os serviços e atividades são igualmente passíveis de tratamento objetivo e quantificação. Em alguns casos, o critério orientador terá que ser, forçosamente, de natureza qualitativa, apontando em direções que só encontram amparo no raciocínio lógico. Em outros casos será, contudo, possível oferecer parâmetros quantitativos que isolarão, sem sombra de dúvidas, o serviço de interesse metropolitano.

A eleição dos critérios orientadores e a definição propriamente dita dos serviços metropolitanos dependem, contudo,

da tomada de posição com referência a uma série de problemas. O presente trabalho foi orientado, entre outras, pelas seguintes posições:

1) A região metropolitana, embora situada dentro da estrutura governamental do estado, tem funções próprias que se distinguem das funções do governo estadual. A região metropolitana é uma resposta nova a um problema que não estava encontrando solução adequada dentro do quadro institucional tradicional.

2) As funções a serem desempenhadas pela entidade metropolitana, com referência aos serviços comuns de interesse metropolitano, incluem atividades de planejamento, programação, coordenação, controle e execução.

3) Os serviços comuns enumerados como de interesse metropolitano podem ser decompostos em fases ou partes distintas, para efeitos de atribuição de competência quanto ao seu planejamento, programação, coordenação, controle e execução. Seria inconveniente atribuir ao nível metropolitano determinado serviço apenas porque parte de suas atividades demanda uma solução integrada.

4) Assim, com referência a certas fases ou partes dos serviços comuns de interesse metropolitano, pode persistir a competência do município.

CRITÉRIO DAS ESCALAS

A busca de critérios que pudessem orientar a identificação dos serviços e atividades a serem assumidos a nível metropolitano, distinguindo-os dos que deverão permanecer sob a responsabilidade das instituições governamentais que tradicionalmente deles se têm ocupado, levou a que se pensasse em algo semelhante a uma unidade de medida, uma espécie de régua,

que permitisse o dimensionamento do serviço (ou parte dele) vis-à-vis a administração de nível metropolitano. Com esse intuito foi adotado o critério das escalas.

As escalas ora se aplicam aos serviços, ora se aplicam à organização governamental. No primeiro caso, toma-se como dado a jurisdição metropolitana e se examina, através das escalas, a adequabilidade de se atribuir a ela determinado serviço. No segundo caso, toma-se como dado o serviço, com as suas características intrínsecas, e se busca, através da aplicação do critério das escalas, a organização governamental de âmbito adequado para absorvê-lo.

As escalas que se aplicam, predominantemente, ao serviço são:

- escala geográfica
- escala econômica

As que, por sua vez, se aplicam predominantemente à entidade governamental são:

- escala financeira
- escala técnica
- escala do poder político

Ambas as categorias de escalas têm, contudo, o mesmo objetivo, isto é, buscam adequar o tipo de serviço à entidade governamental, diferindo apenas no método através do qual chegam a esse resultado.

Essas escalas não são mutuamente exclusivas. Interpenetram-se e reforçam-se mutuamente. A identificação do serviço (ou parte dele) que deve ser absorvido pela entidade metropolitana pressupõe a aplicação concomitante das diversas escalas. O uso das escalas pode, contudo, resultar em indicações divergentes. Por exemplo, é possível que, da aplicação das escalas acima na determinação de adequabilidade da entidade me-

tropolitana para prover serviços de transporte urbano, resulte que técnica, financeira e economicamente a entidade metropolitana se encontre adequadamente equipada para prestar tal serviço, mas que geograficamente, ou do ponto de vista do poder político, isso não se dê. Esse exemplo chama a atenção para o peso distinto das diferentes escalas em função dos casos concretos.

Algumas das escalas, dependendo do tipo de problema sob análise, impor-se-ão sobre as demais.

Embora o exame da prevalência das escalas tenda a ser feito em função do caso concreto, algumas podem ser, a priori, consideradas como conditio sine qua non para atribuição de competência ao nível metropolitano.

Escala Geográfica

A escala geográfica, como o próprio nome indica, considera a dimensão espacial dos problemas, permitindo identificar os que se circunscrevem ao âmbito local, e que, portanto, devem, em princípio, receber tratamento municipal e os que, em virtude de extravasarem, de uma forma ou de outra, o âmbito local, acarretando efeitos para a comunidade em geral, merecem tratamento metropolitano.

Do ponto de vista espacial, e para fins de atribuição de competência, os problemas que estão a requerer intervenção governamental de nível metropolitano seriam:

a) Serviços e atividades comuns a vários municípios da região. O exemplo típico é constituído pelos serviços de rede (água, esgoto etc.). O sistema viário, pelas externalidades que apresenta, incidentes sobre toda a região, é também um excelente exemplo de problema que, em princípio, esta

ria a demandar solução de tipo metropolitano, unificada por ser comum a vários (ou todos) os municípios da área, embora se possa distinguir entre a rede viária principal e as redes menores, de uso limitado a determinadas partes do território, pelo menos no que respeita à sua manutenção e conservação.

b) Os problemas que têm origem num ponto determinado do espaço, em um só município, mas cujos efeitos atingem outros municípios. A poluição ocasionada por uma grande indústria exemplifica esse tipo de problema. Os efeitos nesse caso se fazem de dentro do município para fora (para a comunidade).

c) Os serviços e atividades espacialmente localizados em um só município, mas que recebem impacto direto ou indireto de elementos de outros municípios. A relação desse caso é da comunidade para o município-centro do serviço (de fora para dentro). Tal é o caso da reserva de grandes áreas verdes dentro de um município, para benefício de toda a comunidade. Da mesma forma a proteção a um manancial de água dentro de um município e a eleição de locais para a destinação final do lixo são eventos espacialmente localizados, mas que interessam a toda a comunidade que vai deles se beneficiar e portanto devem em princípio obter atenção metropolitana.

A escala geográfica chama, também, atenção para o facto de que os serviços e atividades que requerem solução unificada, de tipo metropolitano, não estão distribuídos de modo uniforme no espaço. Uma vez observado que um serviço ou parte dele interessa a mais de um município da região, é mister identificar, numa perspectiva espacial, até onde perdura o interesse metropolitano e onde começa a predominar o local. É possível definir, às vezes com bastante segurança, às vezes por aproximação, os limites espaciais do serviço comum de interesse efetivamente metropolitano, dando-lhe tratamento adequado.

Outra consideração diz respeito aos limites físicos, de que se ocupa a teoria dos umbrais ou do limiar (threshold analysis), os quais podem impedir a expansão de certos serviços da rede. Assim, determinado acidente geográfico, como uma montanha, um rio ou um lago, pode afetar a atribuição de competência, em consequência da descontinuidade territorial.

Parâmetros

Em resumo, a escala geográfica pode ser aferida utilizando-se os seguintes parâmetros:

1) De localização (em função de um limite artificial: as fronteiras político-institucionais) - se a necessidade de um serviço se circunscreve ao âmbito local deve, em princípio, ter tratamento municipal. Em contrapartida, se se estender por dois ou mais municípios, pode vir a ser considerado de interesse metropolitano.

2) De dimensão espacial (em função de limites naturais: as fronteiras dos serviços) - o espaço exigido para a realização de determinado serviço ou atividade deve sugerir qual a autoridade governamental mais adequada para a administração daquele serviço.

3) De uso e destinação - mesmo que determinado serviço ou atividade se exerça dentro de um só município, pode ser que se justifique sobre tal serviço ou atividade, controle de tipo metropolitano, desde que grande parte dos seus usuários, ou beneficiários, se situem em outros municípios da região.

Escala Econômica

A escala econômica busca encontrar a solução organiza

cional mais eficiente para a prestação de serviços públicos na área. Eficiência é entendida como o nível mínimo de gastos para um dado nível de serviços ou como o máximo nível de serviços para um dado nível de gastos, ou seja, a relação clássica insumo - produto.

Em alguns casos a eficiência econômica é obtida com referência a determinada função ou parte dela, deixando-se a responsabilidade pela prestação de serviço ou atividade aos municípios, individualmente. Em outros casos a administração de nível metropolitano se impõe como forma de assegurar maior eficiência governamental, através de economias de escala, ou oportunos usos de externalidades econômicas que porventura possam ser encontradas na região. Assim, a realização concentrada de investimentos de grande vulto pelo nível metropolitano num determinado serviço é, às vezes, mais eficiente, em termos da obtenção de produtos, do que a realização fragmentada de investimentos, de motante igual ou superior, pelos municípios isoladamente. Tal é o caso, por exemplo, do abastecimento de água nas suas fases de captação, reservação, tratamento e adução, excluindo-se, portanto, a distribuição. O mesmo se poderá dizer com referência à destinação final do lixo, em contrapartida com a varredura dos logradouros e a coleta.

Da mesma forma é possível que a competência sobre um dado serviço público seja determinada pela presença, em grande escala, de certos fatores de produção que provocariam economias externas na produção desses serviços. Por exemplo, a conveniência da metropolização do destino final do lixo poderia ser aconselhável, do ponto de vista econômico, pela simples existência, em determinada área da região, de indústrias que produzem, como subprodutos, elementos que diminuiriam o custo do tratamento, ou da queima do lixo concentrado na sua vizinhança.

Contudo, para que se decida a conveniência ou não da prestação de determinado serviço ou atividade em nível de administração metropolitana ou municipal, é necessário que se efetuem estudos de viabilidade econômica e análises do tipo custo-benefício com referência ao caso concreto.

Uma observação, no entanto, há que ser feita quanto à utilização desses estudos. Critérios dessa natureza podem levar a resultados perigosos, caso não se tenha em conta o componente social dos custos de um serviço público.

Principalmente em países economicamente pobres, de baixo nível de renda individual, a viabilidade econômica e a relação custo-benefício podem ter o determinismo de seus indicadores diminuído. Tal diminuição se daria em função do caráter social ou da necessidade gritante de uma determinada esfera social que não poderia pagar o preço econômico de certos serviços, caso esses fossem cobrados.

A idéia da equidade faz com que a relação insumo-produto, aplicada aos serviços públicos, avalie, predominantemente, o produto em termos dos benefícios para toda a coletividade mais do que em termos de rentabilidade e auto-suficiência do serviço.

A aplicação da escala econômica na identificação dos limites de jurisdição é especialmente indicada com referência aos serviços de tipo empresarial, dos quais se espera auto-suficiência e rentabilidade, como energia elétrica, telefones, centrais de abastecimento, produção de gás a ser canalizado etc.).

Parâmetros

- a) de economia de escalas
- b) de externalidades econômicas
- c) dos benefícios sociais (welfare economics)

Escala Financeira

42

A escala financeira leva em consideração a adequação entre a competência para o exercício da função e os recursos disponíveis ou que se possam tornar disponíveis, sem maiores disfunções para o sistema governamental.

A escala financeira tem sido aplicada sobretudo no seu sentido negativo. Visa impedir a atribuição de competência para a realização de determinados serviços ou atividades (ou parte deles) a instituições governamentais que, por falta de recursos disponíveis para aqueles fins, não podem deles se ocupar a curto ou médio prazo. O caso mais típico é o de municípios que contam com a maior parte de seus recursos já vinculados a tipos de gastos específicos, ou por determinação legal (FPM, Constituição etc.), ou em decorrência de dívidas assumidas e outros compromissos.

Parte-se do pressuposto de que certos serviços, considerados básicos para a vida em sociedade, só podem ser realizados pelo poder público; e pelo poder público que disponha de recursos para tanto. A atribuição de competência à entidade governamental que não tenha condições financeiras para arcar com o ônus da função pode representar sério dano para a comunidade metropolitana em geral e para a clientela demandante do serviço em particular, uma vez que o mesmo ficará sem ser fornecido.

Obviamente, é, em princípio, possível proceder-se a uma redistribuição de recursos de forma a capacitar, financeiramente, as entidades governamentais que devam assumir novas funções ou se desincumbir, de fato, de funções antigas

A escala financeira, via de regra, não deve ser aplicada aos serviços autofinanciáveis. O recolhimento de taxas de limpeza urbana, por exemplo, deve ser suficiente pa-

ra manter o serviço de lixo, não se justificando, portanto, nesse caso, a alegação de que o município não tem recursos para assumir o serviço. De outro lado, estão os chamados serviços sociais (educação, saúde, cultura, assistência social), que são muito onerosos e não autofinanciáveis.

A escala financeira, talvez mais do que as outras, presta-se a tratamento quantitativo. Os indicadores de capacidade financeira para atribuição de competência, contudo, devem ser formulados com referência a cada função específica, podendo também variar dentro de uma mesma função, conforme o tipo de município e de problema.

Escala Técnica

A escala técnica leva em conta os requisitos para o bom desempenho da função, em termos de:

- complexidade tecnológica do serviço;
- qualificações específicas dos recursos humanos necessários;
- natureza dos recursos materiais e equipamentos;
- métodos e processos de gerência e operação.

Como outras, a escala técnica pode decidir da conveniência de se atribuir a função a esse ou aquele nível de governo, a esse ou aquele município.

Em princípio, pode-se pensar que tudo o que for simples e fácil e de pouca sofisticação, requerendo mão-de-obra pouco especializada, poderá, segundo esta escala, permanecer da competência municipal. Em alguns casos, a serem determinados, alguns municípios estarão, também, em condições de assumir funções bastantes complexas e sofisticadas, liberando, então, a entidade metropolitana para outras funções.

Se determinado serviço, como, por exemplo, o aproveitamento industrial do lixo, exigir a instalação de usinas, maquinaria e equipamentos sofisticados, requerendo maior capacidade técnica especializada dos servidores governamentais e maior capacidade gerencial na organização, é de se esperar que seja ele atribuído a um nível de competência maior (metropolitano).

É, também, possível que a escala técnica sugira tratamento municipal para problemas que, embora possam facilmente ser identificados como de interesse metropolitano, venham a exigir soluções extremamente complexas para serem obtidas a nível exclusivamente metropolitano. O caso talvez mais ilustrativo refira-se ao problema do uso do solo. Em princípio, interessaria à autoridade metropolitana controlar, praticamente, todas as formas de ocupação e uso do solo, incluindo o traçado viário e instrumentos como normas de loteamento, zoneamento, edificação etc.. A unificação, a nível metropolitano, desse controle, em todas as suas fases, demandaria, contudo, um sistema metropolitano de tal complexidade, que a solução seria desaconselhável do ponto de vista técnico (podendo sê-lo, também, em função de outras escalas).

Também para a escala técnica se aplicam algumas considerações feitas a respeito de escala financeira. É possível (e bastante provável) que ocorram situações concretas em que, uma vez aplicadas as demais escalas, se conclua pela conveniência da atribuição de competência ao município para determinada função. O critério de escala técnica, contudo, pode indicar que o município não está, ainda, preparado para assumir essa competência. Nesse caso, a opção política pode ser no sentido de prepará-lo, através de assistência técnica e treinamento adequado, para essa função, que lhe seria atribuída na ocasião oportuna.

O avanço tecnológico dos últimos anos, representado, em

tre outras coisas, pelo computador, pelos meios de comunicação moderna como o telex, o DDD, pelos novos materiais em uso em construções e vias, de um lado, e a relativa incapacidade do governo municipal, frente aos demais, de acompanhar o progresso, podem transformar a escala técnica na mais discriminatória em favor da centralização. Novamente estamos, aqui frente à teoria dos umbrais, pois além do umbral ou limiar físico, já mencionado, há o umbral técnico, que pode condicionar seriamente a atribuição de competência para certos serviços ou atividades em determinada circunstância, ainda que temporariamente ou contra a recomendação de outras escalas.

Escala do Poder Político

A escala do poder político deve ser usada para se eleger o nível governamental mais apto a apreender o problema e eleger a solução de caráter normativo ou operacional adequada para determinadas funções ou atividades.

A escala do poder político pode utilizar três tipos básicos de parâmetros:

Competência legal

O exame da competência legal destina-se a situar o problema dentro do sistema governamental brasileiro, identificando os limites jurídico-institucionais para a atribuição de responsabilidades. A Constituição, estabelecendo a repartição da competência nacional, é o marco básico dentro do qual deve proceder-se a esse exame.

Competência de fato

A avaliação em termos de competência de fato para o

exercício do poder. De caráter principalmente qualitativo, visa identificar o nível que dispõe efetivamente dos instrumentos de coerção e controle adequados para lidar com o problema. Esses instrumentos são das mais diversas naturezas e variam conforme o problema em foco: polícia armada, instrumentos tributários, estímulos financeiros, presença da autoridade governamental, acesso aos meios de comunicação etc..

Em alguns casos a simples proximidade do governo municipal com a comunidade local, fazendo-o mais propenso à parcialidade, ao patrimonialismo, ao comprometimento ilegal (corrupção, suborno) etc. ou pelos menos a ser alvo mais direto de pressões de interesses particulares, pode aconselhar que se atribua à administração de nível metropolitano a responsabilidade por determinado serviço ou atividade.

Representação dos interesses

Se por um lado há interesse em se garantir, em alguns casos, certa distância entre o governo e o particular para fazer aquele mais isento e mais livre para tomar decisões e exercer controle sobre a comunidade, por outro, em outros casos, é importante encontrar a solução institucional que mais aproxime o governo dos seus governados. Como o governo municipal é o que mais próximo se encontra dos governados pode ser interessante, em casos específicos, dar a ele a responsabilidade por certo serviço ou atividade. O serviço de limpeza urbana e, de modo geral, os de utilidade pública, são exemplos típicos, pois a sua ausência ou mau funcionamento afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos que seria conveniente facilitar a esses o acesso aos centros de decisão desses serviços.

O critério da representação é, também, importante para determinar o nível de autoridade governamental capaz de incluir, dentro do seu quadro de poder decisório, todos os interes

ses atingidos dentro da região metropolitana. Os participantes diretos de uma transação, sejam eles pessoas físicas ou instituições governamentais, tendem a negociar apenas seus interesses, deixando as conseqüências indiretas de suas ações recaírem sobre terceiros. Esse seria o caso de uma fábrica instalada em determinado município que polui o município vizinho. Daí a necessidade, às vezes, de um nível superior de governo que inclua os interesses políticos adequados. Esse critério tem ligações estreitas com o de escala geográfica já mencionado.

CENTRALIZAÇÃO SELETIVA

A aplicação das escalas deve levar à identificação dos serviços (ou parte deles) de interesse metropolitano, a serem programados, coordenados e, quando for o caso, executados, direta ou indiretamente, pela entidade metropolitana.

Contudo, é bem possível que a entidade metropolitana, principalmente nos primeiros anos de sua existência, não possa assumir todos os serviços que, teoricamente, deveriam estar sob sua responsabilidade.

Alguns critérios, de natureza estratégica, podem ser usados em apoio às decisões nesse setor, contribuindo para a elaboração de um esquema gradualista para a absorção efetiva de funções pela entidade metropolitana.

Quanto à entidade propriamente dita, os seguintes fatores, entre outros, devem ser levados em consideração:

- Possibilidade de controle efetivo - passarão para o nível metropolitano apenas aqueles serviços de interesse metropolitano sobre os quais a entidade metropolitana possa exercer um controle efetivo e imediato. Para os demais a en-

tidade metropolitana preparar-se-ã, adequadamente, antes de assumi-los.

- Disponibilidade de recursos - passarão para o nível metropolitano apenas aquelas atividades e serviços para os quais a entidade metropolitana dispõe (ou disporã, com segurança) de recursos.

Do ponto de vista dos serviços, sugere-se a seguinte ordem de prioridades para que sejam eles considerados metropolitanos:

1º) Serviços que visem a atender às necessidades básicas do indivíduo em sociedade, necessidades essas que, se não forem atendidas ou se forem mal atendidas, trarão grandes transtornos não apenas para ele mas para a comunidade em geral. Referem-se, principalmente, aos serviços urbanos; água, esgoto, limpeza, transporte urbano etc..

Para que se eleja entre esses, considerar os seguintes fatores:

- externalidades (quanto maior o impacto de um problema sobre a região, maior urgência)
- relação oferta-demanda (quanto maior a demanda insatisfeita, maior a urgência)
- qualidade do serviço prestado (quanto mais precário o nível de atendimento, maior a urgência)
- relação custo-benefício (quanto maior o custo em relação ao benefício, maior a urgência)

2º) Serviços que representam melhoria nas condições de vida do indivíduo em sociedade, mas que não são vitais para a sua sobrevivência, ou que já estão tendo tratamento adequa

do em outro nível governamental. Lucrariam, contudo, com o enfoque metropolitano. São eles: cultura e recreação, educação, saúde, segurança etc. (Estes se incluem no que se convencionou chamar faixa de interesse metropolitano)

O PROBLEMA DA OPORTUNIDADE

As escalas geográfica, econômica, financeira, técnica e do poder político, e os critérios de natureza estratégica, visam, em última análise, aumentar a racionalidade do processo decisório, com referência à distribuição de encargos entre as instituições governamentais, orientando-o para soluções que, no contexto específico, se afiguram como as mais adequadas. Contudo, em certas circunstâncias, a divisão de responsabilidades entre a entidade metropolitana e as demais instituições governamentais terá que obedecer a razões de conveniência política, não quantificáveis e difíceis de prever. A solução mais racional, no caso, deixa de ser obtida através da aplicação de critérios técnicos preestabelecidos e passa a depender mais das forças políticas atuantes e da sensibilidade dos dirigentes e legisladores.

Assim, apenas como exemplo, é possível que a aplicação das escalas indique, como solução mais adequada para a coordenação e controle do transporte urbano na região, a absorção desse serviço pela entidade metropolitana. Contudo, por conveniência política, pode-se manter o serviço de transporte urbano da cidade do Rio de Janeiro em regime isolado, sob a responsabilidade do município a ser criado.

Em situações de grandes transformações político-institucionais, considerações de natureza política assumem especial relevância.

VI - RECURSOS FINANCEIROS PARA A ADMINISTRAÇÃO METROPOLITANA

A Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, criou, especificamente para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, um fundo contábil destinado a financiar os programas e projetos prioritários para a região, diferente do que ocorreu nas outras regiões metropolitanas do País, estabelecidas pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. A Lei Complementar nº 20 instituiu uma situação singular para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ao criar esse fundo. Compõem esse fundo os recursos provenientes da União, do estado e de entidades particulares de financiamento internas e externas. O Governo federal contribui com dotações orçamentárias e extraorçamentárias mediante a apresentação de planejamento adequado. Ao novo estado cabe o encargo de transferir à administração metropolitana uma parcela, ainda não estipulada, do produto da arrecadação do ICM da nova unidade da federação, destinada aos serviços comuns da região metropolitana.

A lei ainda relaciona entre os recursos componentes do fundo, os provenientes de outras fontes, internas e externas, provavelmente obtidos de órgãos municipais, estaduais e federais (com recursos próprios para atuarem em programas e projetos nas diversas funções de interesse metropolitano, através de convênios e contratos).

Vale acentuar: a lei prevê - para as demais Regiões Metropolitanas somente o encargo de manutenção dos dois órgãos componentes da entidade: Conselhos Deliberativo e Consultivo, da responsabilidade do estado, que é incumbido de prover os dois órgãos a expensas próprias, deixando em aberto a constituição dos recursos da entidade. Isso também se aplica ao Grande Rio.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Outro ponto relevante e inusitado da Lei da Fusão refere-se à aplicação - no novo município do Rio de Janeiro - do produto da arrecadação do ICM lá efetuado e pertencente ao estado, com o objetivo de atender ao pagamento de obrigações e encargos relativos àquela área, segundo uma escala gradualista decrescente, cujos percentuais variam de 100, 90, 80 e 70%, respectivamente, para o quadriênio de 1975 a 1978. A medida intenta cobrir um esvaziamento repentino do volume da receita do ex-estado, se for mantido o atual critério de transferência, previsto pela legislação (20%), em curso nas demais unidades da federação. Isso, sem prejuízo dos recursos tributários a que terá direito o município.

Outro caso: a previsão de complementação (por parte da União, para os demais municípios pertencentes ao atual Estado do Rio de Janeiro, inclusive os da região metropolitana) do valor da parcela correspondente a cada um na participação no ICM do novo estado, caso ocorra uma redução em relação ao seu valor no ano de 1974. O montante da complementação visa assegurar um crescimento anual, durante cinco anos, de um percentual de pelo menos 5% na receita proveniente daquela transferência estadual do ICM.

Nos estados onde se localizem as regiões metropolitanas, um mínimo de 55% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados serão destinados a projetos definidos pelas entidades de planejamento metropolitano e aprovados pelos órgãos estaduais de planejamento.

Quanto aos recursos do FPM, estabelece o Decreto 75.071, de 9.12.74, especificamente para os municípios integrantes das regiões metropolitanas, os seguintes percentuais: 20% para os municípios das capitais e 10% para os demais municípios da região metropolitana, para serem aplicados em projetos definidos pelas entidades de planejamento metropolitano e aprovados pelos órgãos estaduais de planejamento.

Os estados poderão articular-se entre si ou com seus respectivos municípios, mediante convênios, com vistas a compatibili-

Outro ponto relevante e inusitado da Lei da Fusão refere-se à aplicação - no novo município do Rio de Janeiro - do produto da arrecadação do ICM lá efetuado e pertencente ao estado, com o objetivo de atender ao pagamento de obrigações e encargos relativos àquela área, segundo uma escala gradualista decrescente, cujos percentuais variam de 100, 90, 80 e 70%, respectivamente; para o quadriênio de 1975 a 1978. A medida intenta cobrir um esvaziamento repentino do volume da receita do ex-estado, se for mantido o atual critério de transferência, previsto pela legislação (20%), em curso nas demais unidades da federação. Isso, sem prejuízo dos recursos tributários a que terá direito o município.

Outro caso: a previsão de complementação (por parte da União, para os demais municípios pertencentes ao atual Estado do Rio de Janeiro, inclusive os da região metropolitana) do valor da parcela correspondente a cada um na participação no ICM do novo estado, caso ocorra uma redução em relação ao seu valor no ano de 1974. O montante da complementação visa assegurar um crescimento anual, durante cinco anos, de um percentual de pelo menos 5% na receita proveniente daquela transferência estadual do ICM..

Nos estados onde se localizem as regiões metropolitanas, um mínimo de 55% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados serão destinados a projetos definidos pelas entidades de planejamento metropolitano e aprovados pelos órgãos estaduais de planejamento.

Quanto aos recursos do FPM, estabelece o Decreto 75.071, de 9.12.74, especificamente para os municípios integrantes das regiões metropolitanas, os seguintes percentuais: 20% para os municípi

Os estados poderão articular-se entre si ou com seus respectivos municípios, mediante convênios, com vistas a compatibili

zar a utilização de recursos do FPE e FPM, na programação do desenvolvimento integrado de regiões metropolitanas ou microregiões, ainda que não estabelecidas por lei (art. 7º do decreto 75.071).

A liberação das cotas do FPM para os municípios integrantes da região metropolitana ficará condicionada à aprovação, pela SEPLAN, dos programas de aplicação apresentados ao poder executivo do estado pelos referidos municípios.

Agentes financiadores:

Quanto aos recursos provenientes do produto de operações de crédito, captados através de agentes financiadores internos e componentes dos recursos do fundo contábil da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, pode-se enumerar alguns dos programas relacionados intimamente às regiões metropolitanas, notadamente os que têm no BNH ou Banco do Brasil as suas entidades financiadoras (nºs 1 e 2, e suas divisões e subdivisões).

1 - Do Banco Nacional de Habitação:

1.1 - FINC (Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais) que apresenta dois subprogramas:

1.1.1. - FIEGE (Financiamento de Infra-Estrutura Geral)

1.1.2. - FISIP (Financiamento de Infra-Estrutura de Serviços Industriais de Utilidade Pública).

1.1.1 - Objetivo do FIEGE:

o financiamento de: obras de terraplanagem; abertura e pavimentação de ruas e acessos diretos dos conjuntos habit

cionais aos centros urbanos mais próximos; construção de galerias plu_viais e de obras de arte e outras que venham a ser aceitas pelo BNH; e da canalização de rios e córregos.

Beneficiários: os estados e municípios com conjuntos habitacionais financiados pelo BNH.

Fontes de recursos: o BNH, através de agentes financeiros: estabelecimentos de crédito, preferencialmente os que estejam sob controle acionário dos estados respectivos.

1.1.2 - Objetivo do FISIP:

o financiamento de : obras de energia elétrica; abastecimento de água; esgotamento sanitário; abastecimento de gás; telefonia e semelhantes, executadas através de concessionários de serviço público.

Fontes de recursos: o BNH, através de agentes financeiros: estabelecimentos de crédito, preferencialmente os que estejam sob controle acionário dos estados respectivos.

1.2 - FIMURB (Financiamento para Urbanização).

Objetivo: o financiamento de investimentos destinados à infra-estrutura urbana, que se incluam em planos gerais previamente definidos, cujas finalidades sejam:

- desenvolver as cidades de porte médio e instalar novas comunicações urbanas, com vistas ao descongestionamento dos grandes centros urbanos;

- expandir as linhas das áreas urbanas, com vistas ao crescimento equilibrado das cidades e equacionando o trinômio urbanização-oferta de terreno-transporte;

- complementar adequadamente através de investimentos o equipamento urbano de áreas que possam integrar-se prioritariamente ao tecido urbano;

- promover a recuperação e renovação das áreas urbanas deterioradas por causas diversas, com vistas à execução de planos diretores e à racionalização do desenvolvimento urbano;

- ampliar a disponibilidade de terrenos urbanos e adequadamente situados, com vistas à redução dos custos e ao desenvolvimento do PLANHAP.

Beneficiários:

- entidades metropolitanas, intermunicipais ou municipais incumbidas da elaboração ou execução de programas e projetos vinculados ao desenvolvimento urbano;

- governos municipais, o Distrito Federal, e em casos especiais, os governos estaduais;

- outras entidades ligadas às regiões metropolitanas.

Fontes de recursos: O BNH, através de agentes financeiros: o Banco do Brasil, os bancos em que a União ou os estados sejam detentores do controle acionário e outras instituições financeiras, a critério do BNH; e o próprio BNH, através de recursos próprios.

1.3 - FINANSA (Financiamento para Saneamento), que apresenta um subprograma: o FIDREN (Financiamento e Refinanciamento para Implantação ou Melhoria de Sistemas de Drenagem). Objetivo: o financiamento e refinanciamento ou melhoria de sistemas de drenagem, com vistas ao controle de inundações em núcleos urbanos (1.3.1).

Beneficiários:

- estados e municípios;

- entidades executivas das regiões metropolitanas;
- autarquias: companhias estaduais, metropolitanas e intermunicipais responsáveis pela solução do problema de drenagem.

Fontes de recursos: o BNH, através de recursos próprios ou de recursos internos e externos captados; os governos estaduais, através dos FAEs (Fundo de Água e Esgotos): recursos próprios ou recursos de origem interna e externa captados e repassados pelo BNH. Ainda será aceitável, a critério do BNH, a participação de recursos ou investimentos a fundo perdido de organismos regionais ou de natureza federal ou estadual.

1.4 - FINEC (Financiamento de Equipamentos Comunitários de Conjuntos Habitacionais), que apresenta um subprograma: o FINEP (Financiamentos de Equipamentos Comunitários Públicos). Objetivo: o financiamento de obras executadas pelo poder público, a fim de proporcionar serviços adequados de: educação, saúde, comunicação, segurança, formação profissional e comunitária, recreação e semelhantes à população dos conjuntos habitacionais e respectiva área periférica - (1.4.1)

Fontes de recursos: o BNH, através de agentes financeiros: estabelecimentos de crédito, preferencialmente os que estejam sob controle acionário dos estados respectivos.

1.5 - FITURB (Financiamento para Transporte Urbano). Objetivo: a implantação ou melhoria dos sistemas de transporte coletivo urbano, em obediência a planos previamente definidos com vistas a:

- otimizar o transporte urbano de massa, nas principais áreas urbanas do país, através de melhor integração e conjugação dos diversos tipos de transporte coletivo;

- reduzir o custo e o tempo do transporte urbano, espe

- ampliar a disponibilidade de terrenos, urbanizados e adequadamente situados, para reduzir os seus custos e desenvolver o do Plano Nacional de Habitação;

- propiciar maior segurança, bem-estar e economia à população urbana e ao país, através do descongestionamento dos grandes centros urbanos;

- acelerar a implantação de sistemas de transporte coletivo e suas instalações complementares.

Poderão ser financiados: as instalações fixas, o equipamento móvel e os serviços e obras complementares destinadas aos diversos tipos de transporte coletivo de passageiros, nas áreas urbana e suburbana.

Beneficiários:

- estados e municípios;

- entidades regionais de desenvolvimento;

- entidades executivas das regiões metropolitanas;

- entidades autônomas responsáveis pelos sistemas financiados.

Fontes de recursos: o BNDE; os bancos em que a União ou os estados sejam detentores do controle acionário; outras instituições financeiras, a critério do BNH.

1.5.1 - FETRAN (Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros). É um subprograma do FITURB (Financiamento para o Transporte Urbano). Objetivo: o financiamento de projetos para implantação e melhoria, em áreas urbanas, de sistemas de transporte coletivo ferroviário ou assemelhado, que, a

- obedecerem a planos integrados de transportes com vistas à otimização do transporte urbano de massa na área a que se destinam;

- se integrem e se conjuguem com os demais meios de transporte coletivo, de forma a contribuírem para a otimização visada;

- concorram para reduzir o custo e o tempo de transporte urbano, especialmente para a população de menor renda;

- apresentem relação custo-benefício inferior à de outras hipóteses consideradas viáveis;

- ampliem a disponibilidade de terrenos, urbanizados e adequadamente situados, com vistas à redução de seus custos e ao desenvolvimento do PLANHAP.

Poderão ser financiados: o equipamento móvel e os serviços e obras complementares relativos ao projeto.

Beneficiários:

- estados e municípios;

- entidades autônomas responsáveis pelos sistemas financiados;

- outras entidades aceitáveis pelo BNH.

Fontes de recursos: o BNH, através de agentes financeiros: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; os bancos em que a União ou os estados sejam detentores do controle acionário; outras instituições dinanceiras, a critério do BNH.

2 - Do Banco do Brasil S/A é mencionado apenas o programa de projetos de implantação ou ampliação de infra-estrutura urbana

e de desenvolvimento em geral dos municípios abrangidos pelas Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul do Brasil.

Objetivo: o financiamento de projetos com vistas à infra-estrutura e obras prioritárias dos principais centros urbanos compreendidos nas mencionadas regiões, a saber:

- capitais dos estados;
- municípios, cuja sede apresente população superior a 50 mil habitantes;
- regiões metropolitanas ou regiões de desenvolvimento urbano polarizado, definidas em legislação federal ou assim conceituadas:

Itens:

- preferencialmente, na ordem de alocação de recursos, a implantação ou remanejamento da rede urbana e suburbana;
- infra-estrutura básica, serviços essenciais de utilidade pública e equipamentos comunitários;
- tratamento e manutenção dos rios e vias navegáveis integrados no contexto urbano;
- recuperação de alagados e outras áreas degenerescentes;
- outras obras ligadas ao desenvolvimento urbano, exceto os serviços de água, esgoto e metrô.

Beneficiários: os estados, municípios, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e concessionários dos serviços públicos.

Fontes de recursos: o FDU (Fundo de Desenvolvimento Urbano), constituído com recursos oriundos do BNH e da CEF (Caixa Econômica Federal).

Existem inúmeros outros programas de interesse imediato para as regiões metropolitanas ou para os seus municípios, porém, pelas suas características de importância indireta, não estão aqui relacionados.

Vale acentuar que todos os programas anteriormente mencionados comportam outros itens como limites de operações, prazos, encargos, garantias e condições não abordados no contexto aqui examinado.

A SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO

O sucesso da entidade metropolitana, cuja ação se fará sentir, principalmente, através de funções de planejamento, coordenação e controle, vai depender, em grande parte, da capacidade operacional, medida basicamente em função de recursos financeiros das entidades executoras dos serviços. É, portanto, de se esperar que os recursos individuais dos municípios da região que, certamente dividirão com a entidade metropolitana uma série de responsabilidades, componham de certa forma o conjunto de recursos disponíveis para o bom equacionamento dos problemas metropolitanos.

Contudo, os municípios integrantes da região metropolitana variam enormemente em relação aos recursos com que contam. Variações, também, conseqüentemente, os encargos que esses municípios terão condições de assumir.

Os desníveis observados entre os municípios da região ocorrem em função de uma série de fatores de natureza sócio-econômica, alguns já mencionados, que caracterizam, normalmente, o modelo centro-periferia de desenvolvimento metropolitano. O sistema tributário vigente, contudo, reforça, mais do que atenua, essas discrepâncias.

Os municípios da Região Metropolitana do Grande Rio podem ser classificados para efeito de se examinar o impacto do sistema tributário sobre os seus recursos, segundo sua especialização predominante em:

- municípios industriais;
- municípios mistos;
- municípios residenciais.

Dentre os municípios industriais pode-se citar: Duque de Caxias, Magé e Paracambi.

Integrando o grupo dos mistos, encontram-se Itaboraí, Niterói, São Gonçalo e Petrópolis.

Constituindo a categoria dos residenciais menciona-se Itaguaí, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, São João de Meriti e Maracatuba.

Exclui-se intencionalmente a metrópole, pois não se nota nitidamente especialização na mesma, nela se encontrando todas as atividades em nível superior ao dos demais municípios.

Os municípios residenciais e industriais têm funções que se evidenciam por si mesmas. Quanto aos mistos, sua característica básica é não gerar empregos industriais em número suficiente para absorver a mão-de-obra residente. O restante da força de trabalho poderá ou não ser empregada localmente, dependendo do tamanho do setor terciário, ou seja, do nível de renda dos habitantes e da existência de funções especiais. Na área do Rio de Janeiro, os mistos estão mais próximos dos residenciais.

A inadequação do atual sistema tributário prende-se ao fato de que as especializações urbanas são inevitáveis. O atual sistema penaliza os municípios que exercem a função residencial. Estes não são capazes de oferecer os serviços públicos locais de que neces-

sitam seus habitantes. Aos municípios mais necessitados cabe um menor volume de recursos, concentrando-se estes em poucas funções, notadamente os serviços urbanos e educação.

O determinante básico da arrecadação municipal é o nível de atividades, seja a receita composta de recursos próprios ou de transferências estaduais. A exceção das transferências do F.P.M., todos os outros elementos da receita estão correlacionados com o nível de produtos. Assinala-se também que as disparidades interáreas de corre do dinamismo desigual de cada uma das áreas.

Em primeiro lugar, destaca-se a relação íntima entre a predominância da categoria transferências estaduais (ICM) e o grau de industrialização dos municípios. Na região do Rio de Janeiro, a metrópole, Duque de Caxias e São Gonçalo obtêm mais de 50% da receita dessa fonte. Esse sistema de transferência beneficia os municípios industriais, em prejuízo daqueles que possuem outra especialização, tais como outros prestadores de serviços, cidades dormitórias, etc.

Em segundo lugar, sobressaem as receitas próprias, resultantes do nível de atividades. Onde esse tipo de receita é predominante podem estar ocorrendo duas situações: a pujança do município - Niterói, por exemplo, que revela uma capacidade tributária e um esforço de arrecadação maior; ou a absoluta escassez de recursos, motivada por um baixo nível de atividades (ausência de estabelecimentos industriais) e por um nível de população suficientemente elevado para que a cota-parte do FPM não seja muito relevante; Itaguaí, Nilópolis e Nova Iguaçu, por exemplo.

É interessante examinar-se a composição da receita própria, o que revelará o efeito da especialização das cidades. Nos municípios mais ricos, o componente mais importante dos recursos próprios é a receita de impostos, à exceção de Nova Iguaçu, onde as taxas representam a maior parcela, pois a comunidade é muito pobre e o imposto sobre serviços não pode ser elevado, bem como as alíquotas incidentes sobre os imóveis. Assim, enquanto o imposto predial mantém-se re

lativamente constante, o ISS varia muito mais, denotando que somente nos municípios de elevado nível de atividades esse imposto tem alguma significação. Assim, na metrópole, em Duque de Caxias e em Niterói, o ISS responde por 19% da receita própria e somente na Guanabara ele é sistematicamente mais importante do que o Predial.

Em resumo, pode-se dizer que o sistema tributário municipal e as transferências aos municípios (com exceção do FPM), dependem fortemente do nível de produto. Como este varia pelas próprias peculiaridades das áreas metropolitanas, não resta dúvida de que as desigualdades são parcialmente decorrentes de fatores institucionais.

Desta maneira, foi muito oportuna a criação do fundo único para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a destinação de parcela da arrecadação do ICM no Estado para a região metropolitana (ainda não fixado o montante da mesma), como formas de redistribuição dos recursos entre os municípios da área, com vistas à maximização dos benefícios à coletividade metropolitana como um todo.

Estímulos de natureza econômico-financeira são um dos instrumentos principais (contemplado na Lei Complementar nº 14) de influência e orientação dos municípios da região. A lei declara que terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais os municípios que participarem do planejamento integrado e dos serviços comuns sob responsabilidade da entidade metropolitana. Raros serão os municípios que poderão abrir mão do financiamento, aumentando assim as possibilidades de sucesso do planejamento metropolitano.

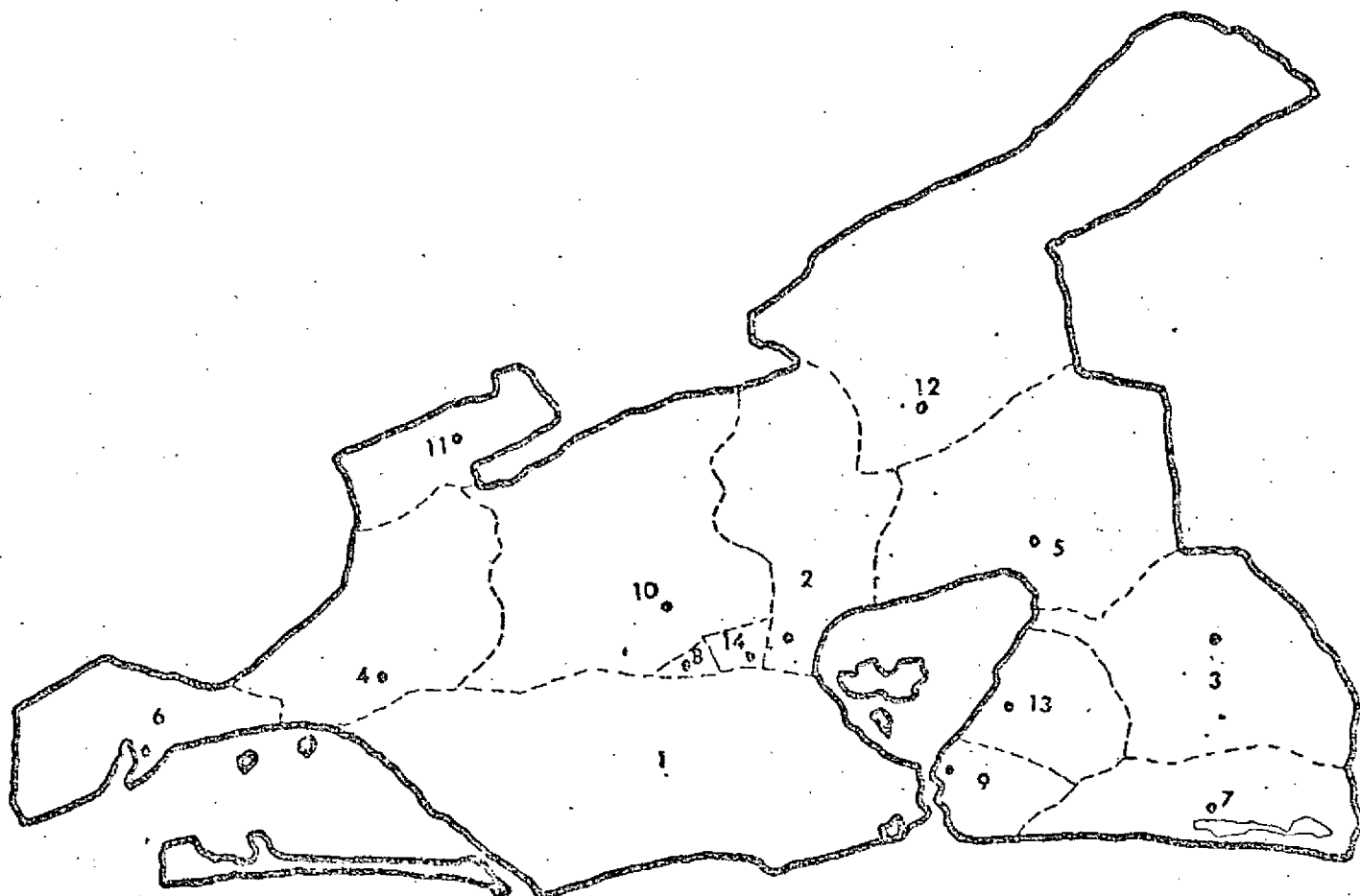
I - CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

O Rio dividia com São Paulo o papel de metrópole nacional. Atualmente, a metrópole do Rio está em processo de recessão, não pela perda de seu dinamismo, mas pelo aumento do dinamismo de outras regiões metropolitanas brasileiras, que tendem a se tornar autônomas, cortando, conseqüentemente, a relação de dependência que mantinham com o Rio.

Essa dependência obedecia a razões históricas: o Rio foi, por 150 anos, a capital do país, nela se concentrando, por conseguinte, as principais entidades governamentais. As primeiras indústrias brasileiras foram aqui instaladas e o Rio manteve por muito tempo a condição de principal centro industrial do Brasil. O porto recebia os produtos importados essenciais ao desenvolvimento econômico nacional e os redistribuía para os demais Estados, o que fez desenvolver o seu comércio atacadista. A sua concentração demográfica já era grande desde 1872 (275.000 habitantes), sendo, pelos padrões urbanos da época, a primeira metrópole brasileira. O crescimento das outras cidades não se comparava com o seu. Em 1900 o Rio contava com 811.000 habitantes, contra 240.000 de São Paulo, que já então começava a apresentar os primeiros sinais da explosão populacional posterior. A condição de capital e o alto poder aquisitivo de parte da população permitiram ao Rio desenvolver um terciário complexo e acumular condições para se transformar no grande centro de elaboração e difusão da cultura brasileira.

A partir da década de 30, quando se inicia, efetivamente, o processo de industrialização do Brasil, através da substituição de importações e a implantação de indústrias básicas, o Rio começa, nitidamente, a ceder lugar a São Paulo, tanto em crescimento populacional quanto em poderio econômico. A economia do Rio manteve-se dependente de indústrias tradicionais, enquanto São

REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO



MUNICÍPIOS

- | | |
|--------------------|------------------------|
| 1. Rio de Janeiro | 8. Nilópolis |
| 2. Duque de Caxias | 9. Niterói |
| 3. Itaboraí | 10. Nova Iguaçu |
| 4. Itaguaí | 11. Paracambi |
| 5. Magé | 12. Petrópolis |
| 6. Mangaratiba | 13. São Gonçalo |
| 7. Maricã | 14. São João de Meriti |

Paulo desenvolvia um parque fabril mais moderno e dinâmico, tornando-se, então, o centro das decisões econômicas em nível nacional.

As economias externas de São Paulo, resultantes da sua maior aglomeração, podem ser apontadas como causadoras dessa transformação, os excedentes da economia cafeeira constituindo o capital inicial. A utilização do porto de Santos, próximo de São Paulo, permitiu que a cidade se tornasse independente do Rio para exportar seus produtos e importar o material e a maquinaria de que necessitava para sua expansão industrial. Além disso, desde a época do café, São Paulo vinha acolhendo imigrantes estrangeiros, portadores do Know-how necessário para serem instaladas as primeiras indústrias. São Paulo, portanto, estava melhor aparelhado do que o Rio para ser um grande centro industrial moderno: mais próximo do mercado, das fontes de matéria-prima e de equipamentos; melhor localizado para a distribuição dos produtos, constituindo-se em um nó viário mais privilegiado; melhor área geográfica (mais terrenos planos) e melhor infra-estrutura (especialmente o fornecimento de energia).

A transferência da capital para Brasília tira do Rio as funções de centro político do Brasil, responsáveis pelo desenvolvimento do setor terciário, que representa cerca de 70% da estrutura econômica da sua área metropolitana.

No momento o Rio, como todas as outras metrópoles nacionais, é polarizado por São Paulo, da qual depende com desvantagens. A perda de hegemonia do Rio associa-se, estreitamente com a emergência de São Paulo como a grande metrópole econômico-financeira nacional.

Há indícios de que o Rio e São Paulo possam formar no futuro uma megalópole, que já se esboça ao longo do Vale do Paraíba, onde estão vias de comunicação rodo-ferroviárias interligando as duas

regiões metropolitanas. Ultimamente têm surgido possibilidades e planos de complementação funcional das duas cidades.

O ESPAÇO POLARIZADO PELA METRÓPOLE

(ilustração 1)

A área de influência regional do Rio de Janeiro tem-se retraído continuamente e, no momento, é a menor das regiões de influência metropolitana no Brasil, com apenas 120.000 quilômetros quadrados de extensão. Isso se deve ao crescimento de São Paulo e, mais recentemente, de Belo Horizonte, que evoluiu de centro de pendente à condição de terceira metrópole brasileira, atraindo áreas do Rio de Janeiro.

A região de influência do Rio de Janeiro é a mais urbanizada e a mais densamente povoada do país. Compõe-se de 52 centros urbanos, dos quais 5 são regionais, 13 sub-regionais e 34 locais. Abrange os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, mais o extremo sul da Bahia e parte da zona da Mata em Minas Gerais.

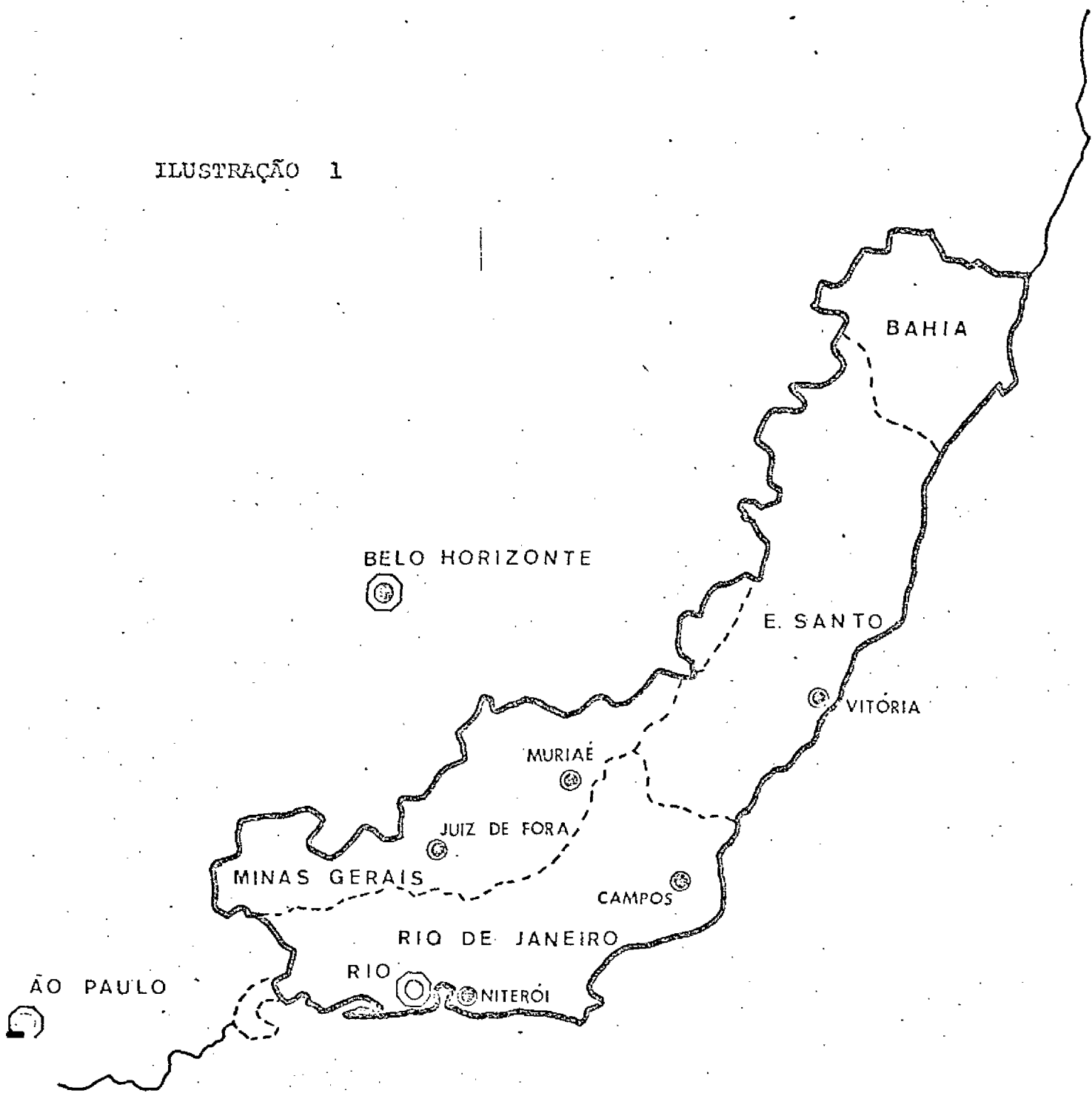
Os centros regionais são:

Niterói, Vitória e Juiz de Fora (os de maior importância funcional); Campos e Muriaé.

Niterói e Vitória acumulam as funções de capitais estaduais. Com exceção de Niterói, que faz parte da área metropolitana e tem um status especial em relação ao Rio, os outros dois centros mais importantes estão relativamente distantes e se localizam em outros estados. O único centro que se destaca no Estado do Rio é Campos, que está mais longe do Rio, polarizando o norte fluminense.

A rede urbana do Rio é bem estruturada, ainda que a área metropolitana concentre a maioria da população.

ILUSTRAÇÃO 1



A REGIÃO DE INFLUÊNCIA METROPOLITANA

A REGIÃO MAIS PRÓXIMA DA METRÓPOLE

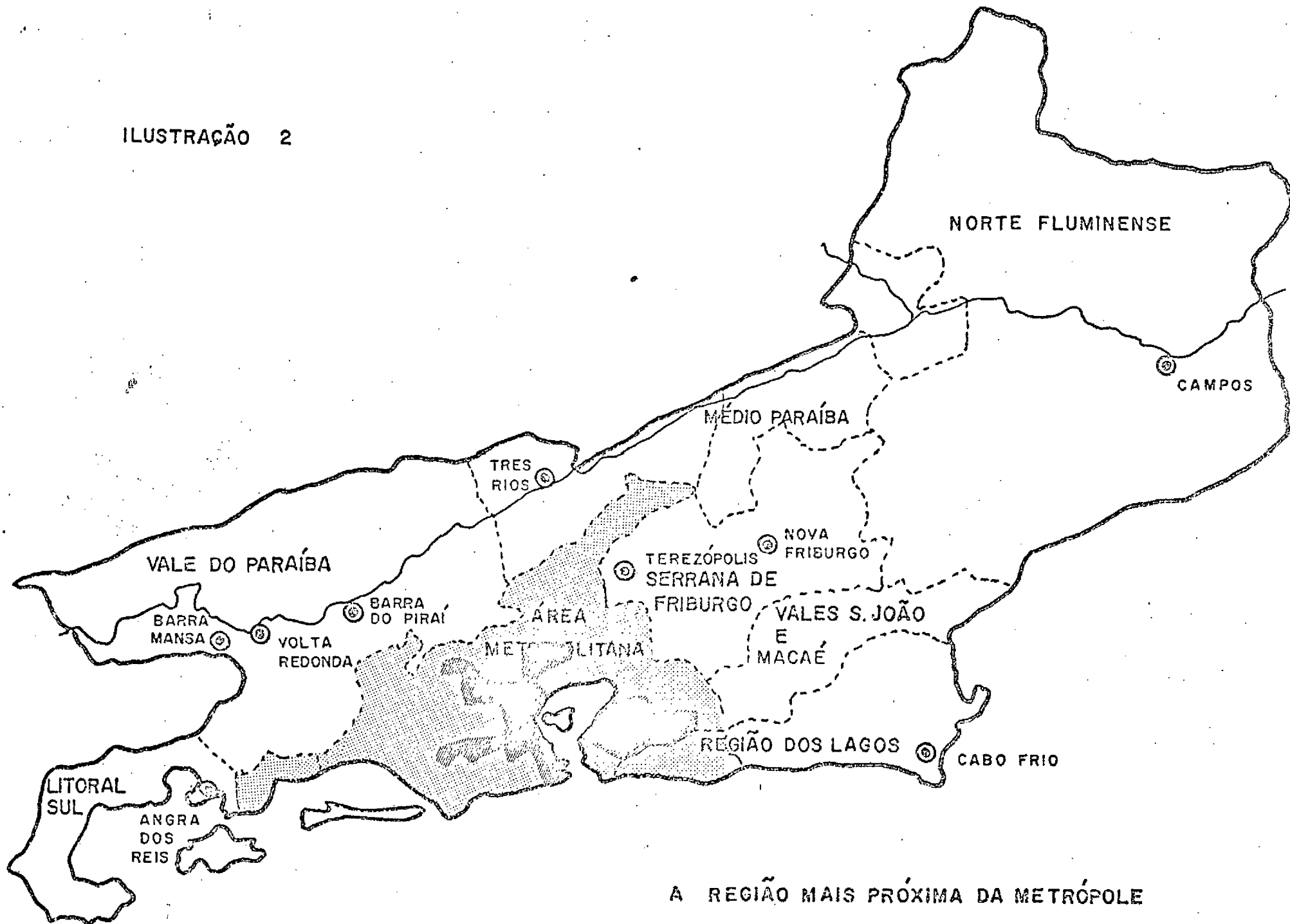
(ilustração 2)

O Estado do Rio de Janeiro é a região - por excelência - de influência direta da metrópole. Além da região metropolitana podem-se distinguir outras grandes divisões no estado, das quais se destaca o Norte, polarizado por Campos; o Vale do Paraíba, pela conurbação Barra Mansa-Volta Redonda; e a Região serrana, por Nova Friburgo. Com menor significado existem outras regiões: o litoral de Cabo Frio; o litoral sul-fluminense; o médio Paraíba na fronteira com Minas Gerais; os vales dos rios Macaé e São João.

A situação do Estado do Rio é bastante particular e sua estrutura em relação à metrópole difere muito da de São Paulo. No Rio, um núcleo metropolitano forte está rodeado por uma periferia fraca, seguida por um cordão urbano mais forte, correspondente em parte - à expansão do Rio em direção a São Paulo, abrangendo os municípios de Barra Mansa, Volta Redonda, Barra do Piraí, Três Rios; Teresópolis, Petrópolis e Nova Friburgo.

Os municípios do Vale do Paraíba (Barra Mansa, Volta Redonda e Barra do Piraí) apresentam bons índices de industrialização, realizada por influência da metrópole. Petrópolis, parte integrante da região metropolitana, se beneficia por servir às atividades de lazer da classe A residente em seu núcleo, sendo um antigo centro de colonização estrangeira, com uma indústria tradicional. Teresópolis repete em escala menor o panorama de Petrópolis. Três Rios está na fronteira com Minas e se desenvolveu por ser um distribuidor rodo-ferroviário. Nova Friburgo está sob influência de Niterói. É um centro industrial e de prestação de serviços. Campos, o único centro importante do Estado do Rio que ficou mais isolado, desenvolveu certa autonomia baseada na economia açucareira. Embora tendo permanecido em crise desde o declínio da cultura da cana-de-açúcar, e o domínio do mercado por São Paulo, a descoberta de petróleo em sua plataforma continental impulsionará, certamente, a sua economia, com reflexos na região metropolitana.

ILUSTRAÇÃO 2



A REGIÃO MAIS PRÓXIMA DA METRÓPOLE

A rede urbana de São Paulo, ao contrário, se dispõe especialmente em função de sua hierarquia, havendo uma gradação do núcleo em relação à sua periferia e desta em relação ao seu entorno, que se reforça ao encontrar novas periferias de outros núcleos menores (Campinas, Santos), segundo um sistema concêntrico mais regular, sem saltos ou vazios muito sensíveis, onde todas as etapas do processo de metropolização aparecem nitidamente.

A PERIFERIA

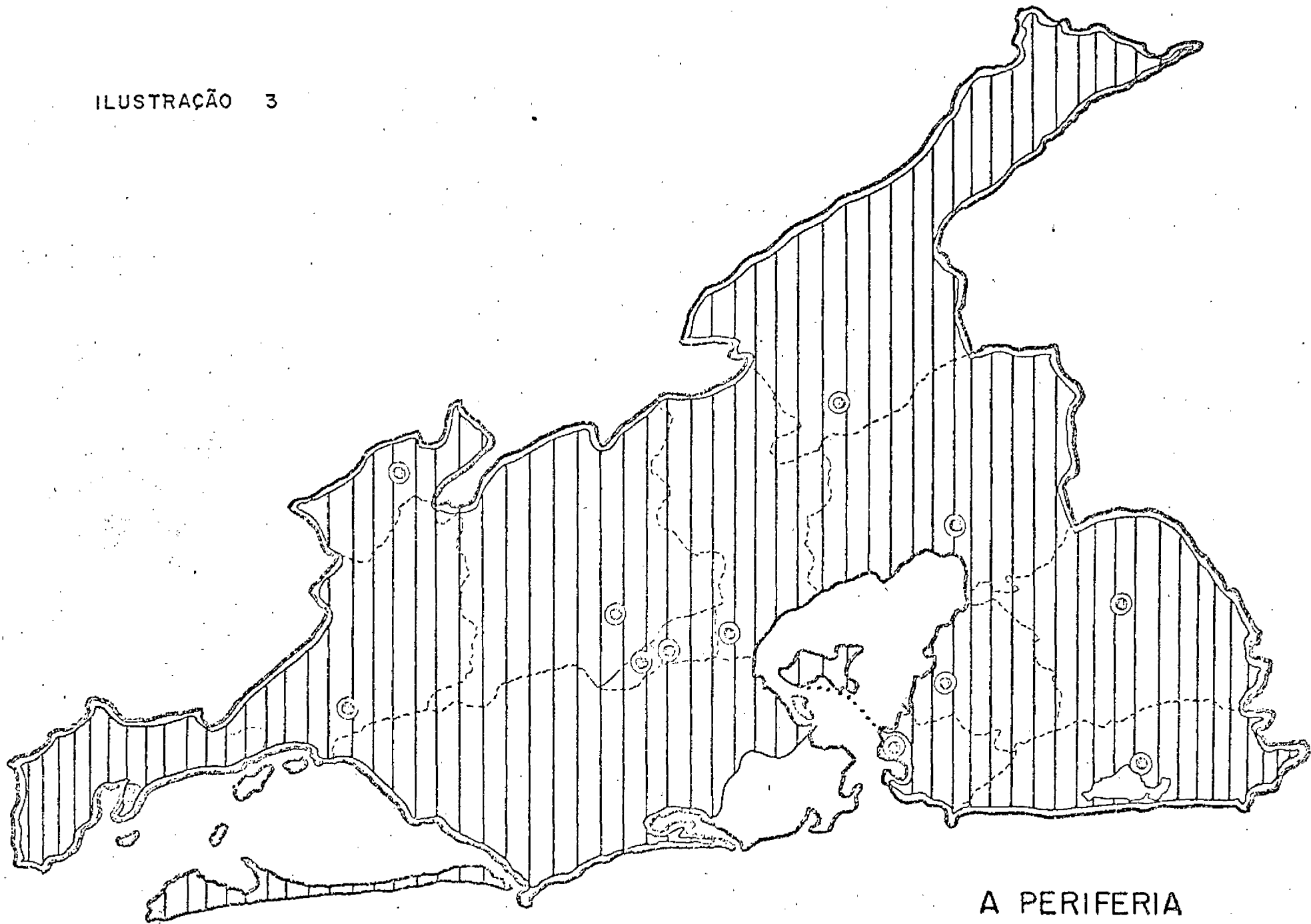
(ilustração 3)

A periferia da região metropolitana é constituída por bairros das cidades do Rio de Janeiro e de Niterói, que não fazem parte do núcleo, e pelos municípios que a lei estabelece: Duque de Caxias; Itaboraí; Itaguaí; Maricá; Nilópolis; Nova Iguaçu; Paracambi; Petrópolis; São Gonçalo; São João de Meriti; Mangaratiba.

O Rio possui um centro hipertrofiado em relação à sua periferia e à região metropolitana em geral. O processo de metropolização foi incompleto, com o núcleo concentrando os recursos econômicos e financeiros e redistribuindo-os de maneira muito insuficiente pela periferia. A diferença entre a estrutura econômica da cidade do Rio de Janeiro e o segundo centro em importância (Duque de Caxias) é enorme e, mesmo assim, Duque de Caxias é mais favorecido que todos os outros centros, sendo o único pólo industrial significativo, além da metrópole.

Possivelmente, isso foi causado pela divisão da região metropolitana entre duas unidades político-administrativas distintas, ficando o núcleo (Rio) isolado em uma delas, sugando todos os recursos e aplicando-os em benefício próprio, num esquema de centralização quase absoluta. Os programas urbanos (infra-estrutura, sistema viário, equipamentos) eram organizados em função do núcleo, reforçando o desnível, sem interesse ou possibilidade de dinamizar a periferia, o que tem uma relação estreita com os atuais problemas econômicos da área como um todo.

ILUSTRAÇÃO 3



A PERIFERIA

Os municípios da área metropolitana devem seu crescimento à influência direta da metrópole. Alguns, como Nova Iguaçu e São Gonçalo, possuíam uma economia agrícola significativa, já existente antes de seu envolvimento no processo de metropolização e a conseqüente mudança da utilização da terra. Outros, como Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, ganharam expressão econômica a partir dos anos 30, quando, atingidos pela expansão da metrópole, tiveram aumentadas rapidamente suas populações e passaram a ter atividades urbanas, ainda que fracas.

Magé, mais distante do núcleo, só agora atravessa um processo que lembra o de Nova Iguaçu e São Gonçalo. Lá existe uma tradição de indústria têxtil que dá à cidade uma função urbana, relativamente autônoma da metrópole. Petrópolis é um caso especial, pois tem funções específicas (centro de lazer); abriga uma população de alto padrão aquisitivo em comparação com o da região metropolitana; está isolada por uma descontinuidade física significativa (a escarpa da Serra do Mar) e também possui uma tradição de atividades urbanas (indústria, centro de serviços) pré-existent.

Os demais centros (Itaboraí, Itaguaí, Maricá, Paracambi e Mangaratiba) apresentam-se como áreas de possível expansão do tecido e das atividades metropolitanas. Por enquanto, ainda exibem uma economia agrícola de muito peso, que tende a se estagnar à espera da transformação do uso da terra, acarretada pelos processos de metropolização, embora sua densidade de ocupação do solo não seja comparável à dos outros centros. Itaboraí tende a se transformar mais rapidamente, absorvendo o vetor de metropolização que parte do núcleo via São Gonçalo. Maricá e Mangaratiba têm funções de áreas de lazer em relação ao núcleo. Itaguaí e Mangaratiba poderão sofrer transformações profundas, a partir da execução de grandes obras nas áreas limítrofes do atual Estado da Guanabara (novo porto, usina siderúrgica).

A CONURBAÇÃO

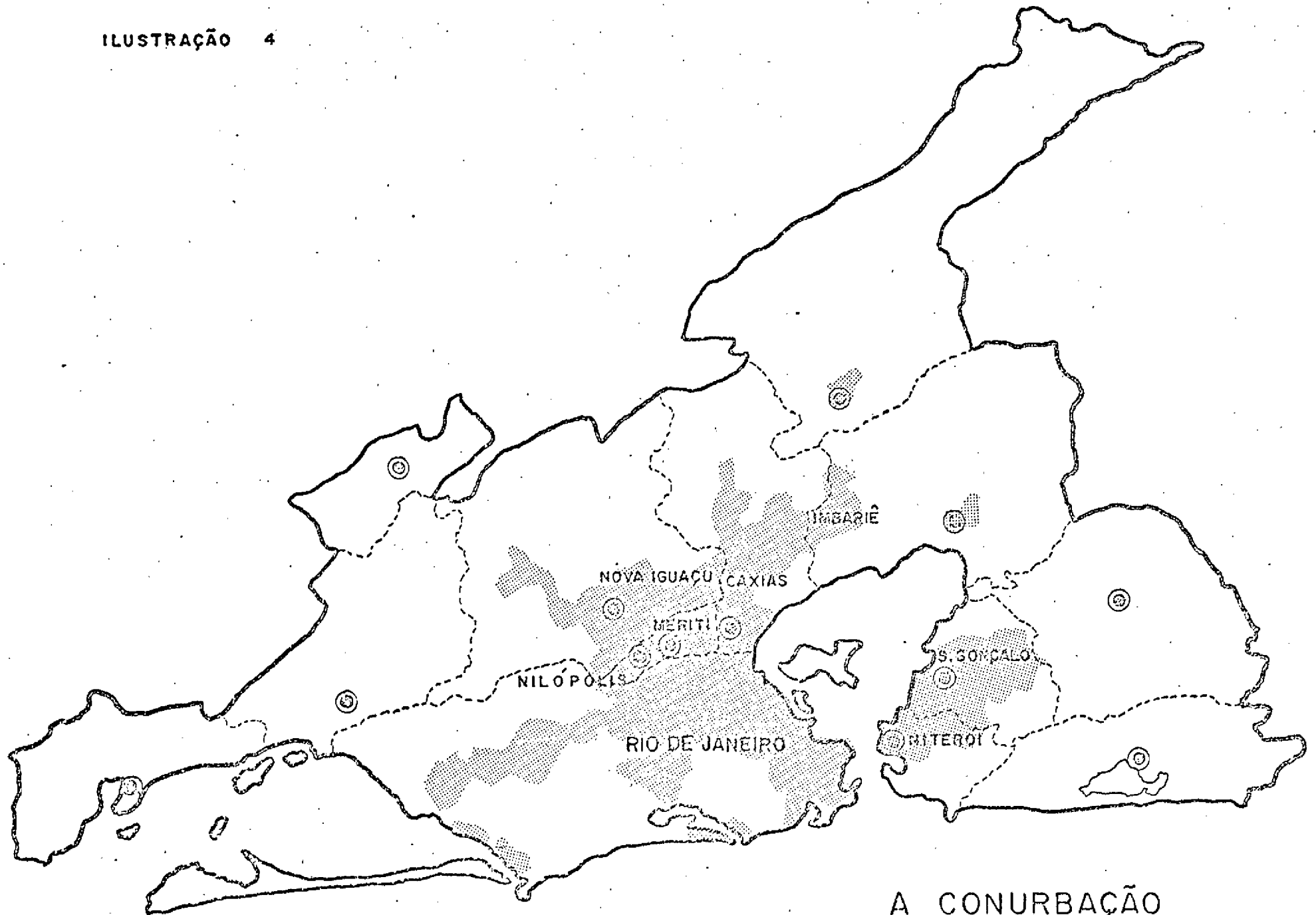
(ilustração 4)

Na região metropolitana do Rio de Janeiro quatro municípios estão completamente conurbados com a metrópole. São eles: Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti e Nilópolis. Nilópolis e São João de Meriti apresentam-se totalmente urbanizados, com densidade muito altas. Se admitirmos a ponte Rio-Niterói como um tipo especial de via urbana, Niterói e São Gonçalo também podem ser considerados integrantes da conurbação. Estas últimas cidades formam uma conurbação completa. Um distrito do município de Magé, Inhomirim, também está conurbado por suas ligações com o distrito de Imbariê, em Duque de Caxias. Não fazem parte da conurbação atual os distritos de Xerém, em Duque de Caxias; de Cava, em Nova Iguaçu; de Itaipu, em Niterói; e de Ipiíba em São Gonçalo, todos em descontinuidade no tecido urbano, densidades fracas e pouco urbanizados.

As razões da conurbação estão vinculadas ao processo de expansão do núcleo através das vias principais de penetração: as estradas de ferro (fator mais antigo) e o sistema rodoviário (fator mais moderno); capazes de integrar áreas mais distantes e que apresentem condições mais favoráveis ao uso de terra barata para fins residenciais. A descrição dos processos e interações figurará no item relativo à estrutura da metrópole.

Apesar da continuidade urbana, a conurbação apresenta-se estratificada, com uma composição sócio-econômica que se reflete a nível físico e que se dilui à medida em que se avança do núcleo para as regiões mais distantes dele.

Certos fatores externos, fruto de decisões políticas como a construção da ponte Rio-Niterói, da estrada Rio-Santos (BR-101) e da rodovia Litorânea que, partindo de Niterói demandará a região dos lagos fluminenses poderão deverão ter influência nos vetores que determinam o sentido da conurbação, fazendo incluírem-se nela trechos de Maricã, Itaboraí, Itaguaí e do próprio território do



A CONURBAÇÃO

Rio de Janeiro, ainda esparsamente ocupados.

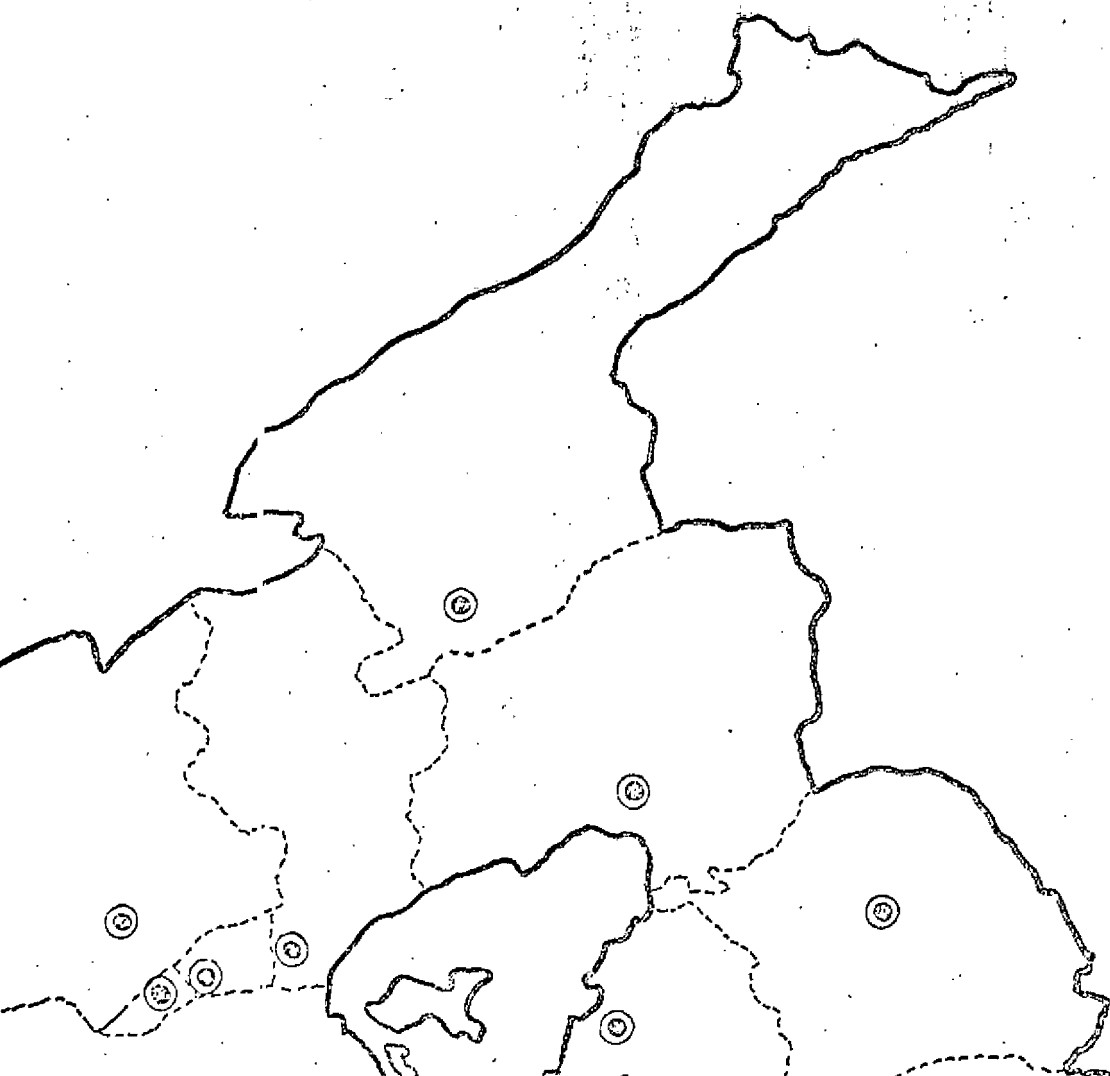
O NÚCLEO

(ilustração 5)

Apesar da descontinuidade física anterior à construção da ponte, o núcleo da cidade do Rio de Janeiro apresenta similaridades estruturais e de composição da população com o de Niterói, que permitem vê-los como um continuum funcional, classificável como núcleo da área metropolitana. O tipo de vocação sócio-econômica, com predominância do terciário e das funções administrativas (inclusive Niterói também tendo o status de capital), autorizam este raciocínio.

ILUSTRAÇÃO 5





II - AS FUNÇÕES EXTERNAS DA METRÓPOLE

O Rio de Janeiro aproveita-se da sua tradição histórica de grande centro político, cultural e econômico brasileiro. Concentra serviços especializados (terciário e quaternário), com re cursos humanos altamente qualificados, cuja atuação tem abrangência nacional.

Apesar de bem inferior a São Paulo, o Rio de Janeiro é o segundo parque industrial do país, participando em cerca de 10% da renda industrial do país. A indústria representa aproximadamente 22% das atividades econômicas que se desenrolam na região metropolitana.

A região metropolitana é dominada, industrialmente, pela cidade do Rio de Janeiro, que participa com 75% da produção, seguida por Caxias, com 14%. A tendência é de que as indústrias tradicionais se conservem no núcleo, enquanto as mais dinâmicas vão para a periferia. A grande base da industrialização no Rio de Janeiro ainda é formada pelas indústrias convencionais, embra a construção da nova siderúrgica (COSIGUA) e do centro industrial de Santa Cruz, juntamente com o desenvolvimento do pólo petroquímico de Caxias, possam inverter a situação, com acentuados reflexos regionais e nacionais. No momento, a indústria mais importante - sob o ponto de vista nacional - é a de construção de navios, que se concentra na área ao redor da Baía de Guanabara.

O Rio tem perspectivas de se tornar um centro de indústrias farmacêuticas e de material elétrico, eletrônico e acústico. Todas estas indústrias, que já começam a se instalar no centro industrial de Jacarepaguã, caracterizam-se pela sofisticação e utilização de recursos humanos especializados. Elas visam os

mercados nacional e internacional, e seu desenvolvimento depende da política de exportações do governo federal.

A economia de escala na região metropolitana é considerável devido à concentração demográfica. O Rio é a segunda metrópole do país em população e, de acordo com as estimativas, (taxa de crescimento na década 70/80 = 3,1%), deve possuir agora cerca de oito milhões de habitantes, aproximando-se de São Paulo, que estaria com cerca de nove milhões de habitantes, e bem distanciado de Belo Horizonte, com dois milhões. Note-se, no entanto: o Rio é a metrópole brasileira que cresce mais lentamente no momento, pois São Paulo tem uma taxa de crescimento de 5,5% anuais e Belo Horizonte de 6%.

A população da região metropolitana do Rio de Janeiro, pelo menos teoricamente, constitui o melhor mercado de consumo do Brasil, pois aqui, além da grande concentração humana, encontra-se a mais alta renda per capita do país (no Estado da Guanabara). Esse fenômeno decorre do caráter essencialmente urbano da economia e do fato de se localizarem no Rio as sedes das maiores empresas nacionais que, embora exerçam suas atividades fora do núcleo, nele apresentam sua contabilidade. A renda na região é mal distribuída e grandes parcelas da população têm poder aquisitivo apenas superior ao mínimo para a sobrevivência. Enquanto no último decênio a renda brasileira praticamente dobrou, a do Rio aumentou em apenas 20%, demonstrando assim que a taxa de crescimento de sua economia não está sendo suficiente para absorver o crescimento demográfico e elevar o nível de vida da população.

O Rio continua sendo o segundo porto do país (já foi o primeiro), mas sua importância como porto tende a declinar, sendo sua função nacional nesse setor substituída por uma regional: a de centro importador de produtos e de matéria-prima estrangeira.

ra, e escoador da produção da região. O declínio do porto decorre de uma certa superação de suas instalações e da substituição das importações pela indústria brasileira, que se serve - basicamente - de transportes rodoviários. O primeiro problema já está sendo superado por uma alternativa, dentro da própria região metropolitana. Trata-se do porto de Sepetiba, que funcionará ligado ao centro industrial de Santa Cruz, abastecendo a indústria siderúrgica e suas derivadas.

A função portuária, em sua expressão regional e nacional, é imprescindível à economia interna da região metropolitana, funcionando como agente criador de empregos no terciário. A posição do Rio de Janeiro como grande centro atacadista foi uma consequência direta do porto, que fez do Rio o centro de distribuição nacional de vários produtos. Uma consequência indireta: a função de centro financeiro nacional, gerada pela necessidade de grandes recursos financeiros destinados à movimentação daqueles produtos, no que foi ajudada pela localização no Rio das sedes das grandes entidades financeiras do governo federal (BNDE, Banco Central, Banco do Brasil, BNH) e das sedes das maiores empresas do país. Esta vocação empresarial e financeira tende a se confirmar nacional e internacionalmente, com a localização no Rio de sedes de centros distribuidores de recursos financeiros para outros países da América do Sul.

O Rio já é o principal ponto de entrada no país, com 75% do turismo estrangeiro aqui desembarcando. A construção do aeroporto supersônico, captador e distribuidor de vôos internos e internacionais, confirmará tal posição. A função turística internacional e nacional é uma das alternativas para o desenvolvimento de empregos no terciário, sendo o turismo uma atividade reconhecidamente dinamizadora do setor. A área metropolitana e suas adjacências no Estado do Rio reúnem condições naturais privilegiadas para a exploração do turismo e há políticas específicas da EMBRATUR para a região.

A existência de um equipamento cultural remanescente do período em que o Rio foi capital e de quatro grandes universidades (duas federais, uma estadual e uma particular) na área metropolitana, além de vários estabelecimentos e instituições particulares, garantem ainda para o Rio a posição de grande centro da cultura nacional.

Sendo o grande centro polarizador de uma região abrangendo três estados e comandando uma rede urbana extensa, o Rio tende a assumir a liderança na organização da produção econômica e do espaço territorial daquela região, bem como a comandar a formação e oferecer bens culturais à população.

As decisões políticas e os planos para a região têm adquirido, na prática, um caráter irregular e incompleto por dois motivos, basicamente: a inexistência - até agora - de uma área territorial que, representando uma extensão natural do núcleo, lhe permitisse exercer sobre ela suas potencialidades de organização e administração; - a influência de São Paulo, que tende a dominar certos aspectos da economia, da produção e da distribuição de bens na região do Rio de Janeiro.

O segundo motivo é uma decorrência do primeiro, e resulta das fraquezas estruturais do modelo apresentado pelo Rio de Janeiro - verdadeira cabeça sem corpo - próxima ao centro mais dinâmico do país, para quem apresenta condições de mercado privilegiado e fácil de dominar.

A fusão dos dois estados (Guanabara e Rio de Janeiro) poderá corrigir essas distorções, dando à metrópole as condições de organizar efetivamente seu território e suas economias.

No tocante à rede urbana, o maior impacto ocorrerá no Estado do Rio, unidade sobre a qual a metrópole poderá exercer diretamente seu poder de coordenação e planejamento. Os maiores bene

ficiários estarão na própria periferia metropolitana, a qual tem suportado todas as desvantagens dessa situação e que agora poderá ser equilibrada por decisões tomadas a partir do núcleo e dos centros urbanos de maior importância regional, entre os quais se destacam: o complexo Barra Mansa - Volta Redonda e Campos. Barra Mansa e Volta Redonda têm recebido benefícios de decisões federais. Tiraram bom partido da circunstância de estarem localizadas em área bem servida por sistemas viários, situada entre as duas grandes regiões metropolitanas: Rio e São Paulo. Comandam uma rede urbana equilibrada, estabelecida numa região já bem industrializada e com nível razoável de serviços. Já Campos, em virtude de sua vinculação a uma economia tradicional decadente (açúcar) e sua posição relativamente isolada, enfrenta grandes problemas, polarizando uma vasta região, o Norte Fluminense, que é muito desnivelada, com uma rede urbana pobre e uma economia fraca, baseada em agricultura e pecuária antiquadas e pouco produtivas. Todavia, a exploração de petróleo nesse município modificará, sensivelmente, suas perspectivas econômicas.

A metrópole terá de organizar o Estado a partir desses polos, para, através deles, receber insumos e complementações para o seu desenvolvimento industrial e para o abastecimento de gêneros alimentícios necessários ao consumo de sua grande população. Atualmente, depende muito de São Paulo para isso, com evidentes prejuízos para sua autonomia. O desenvolvimento dos polos urbanos estaduais favorecerá a região metropolitana, reforçando o mercado imediato, absorvedor de seus produtos e de seus serviços. Deverá ser encontrada uma estratégia para que esta política regional não entre em conflito com a necessidade de reforçar a periferia metropolitana, uma das áreas mais subdesenvolvidas do futuro estado.

As funções do Rio, como porto e grande pólo rodo-ferroviário, terão de ser reformuladas visando um atendimento prioritário à região e ao Estado. Até agora a estrutura viária esteve

muito mais comprometida em estabelecer ligações de interesse nacional, resultando vazios e áreas mal servidas no Estado e na região, o que tem muita ligação com deficiências na rede urbana e com os problemas de decadência de produção, enfrentados neste momento pelo Estado.

Da mesma forma, as potencialidades administrativas, financeiras e empresariais da metrópole poderão ser aplicadas, favorecendo mais a região e o Estado, o que poderá ser uma decorrência das medidas sugeridas anteriormente.

Os serviços de saúde, educação, cultura e lazer oferecidos pelo Rio, que são viáveis pela sua escala e pela concentração dos recursos humanos e econômicos, continuarão a atrair a população do estado e da região. Com a fusão, haverá oportunidade para se oficializar este uso e para se programar uma distribuição melhor espacialmente, reservando a região metropolitana para os atendimentos mais especializados.

No momento os principais fluxos entre o Rio e sua região de influência dizem respeito a produtos agrícolas enviados para abastecimento ou comercialização na metrópole.

O crescimento demográfico do Rio de Janeiro - que, a exemplo das outras áreas metropolitanas, se faz às custas principalmente da população rural e das cidades menores de sua região de influência - apresenta tendências à diminuição. São Paulo e Belo Horizonte, as metrópoles mais próximas, estão crescendo a taxas que são quase o dobro das do Rio e polarizam grandes regiões muito povoadas que continuam a lhes enviar seus excedentes populacionais. A região de influência do Rio é, comparativamente, bem menor. A região metropolitana já deve conter 3/5 de sua população (avaliada em treze milhões), o que talvez represente um indicio de estabilização, vantajosa para os problemas de planejamento da própria área metropolitana e de suas relações com o estado e a região. Caso seja verdadeira a hipótese levantada (tendên

cia à desaceleração do crescimento), a região metropolitana esta
ria parando de crescer porque estariam se esgotando as possibili
dades de novos fluxos migratórios por parte da região sob sua in
fluência. Assim sendo, tomam-se urgentes medidas normalizantes
de distribuição espacial da população para que - de acordo com
aquelas tendências naturais - fique garantido o funcionamento do
sistema metrôpole x região de influência.

III - O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DO RIO DE JANEIRO

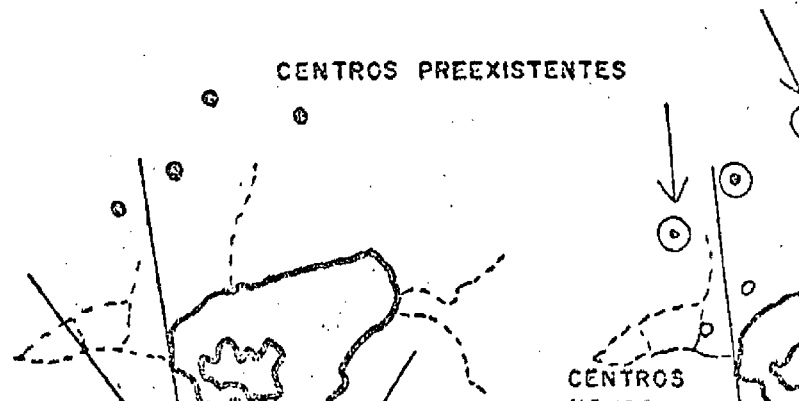
(ilustração 6)

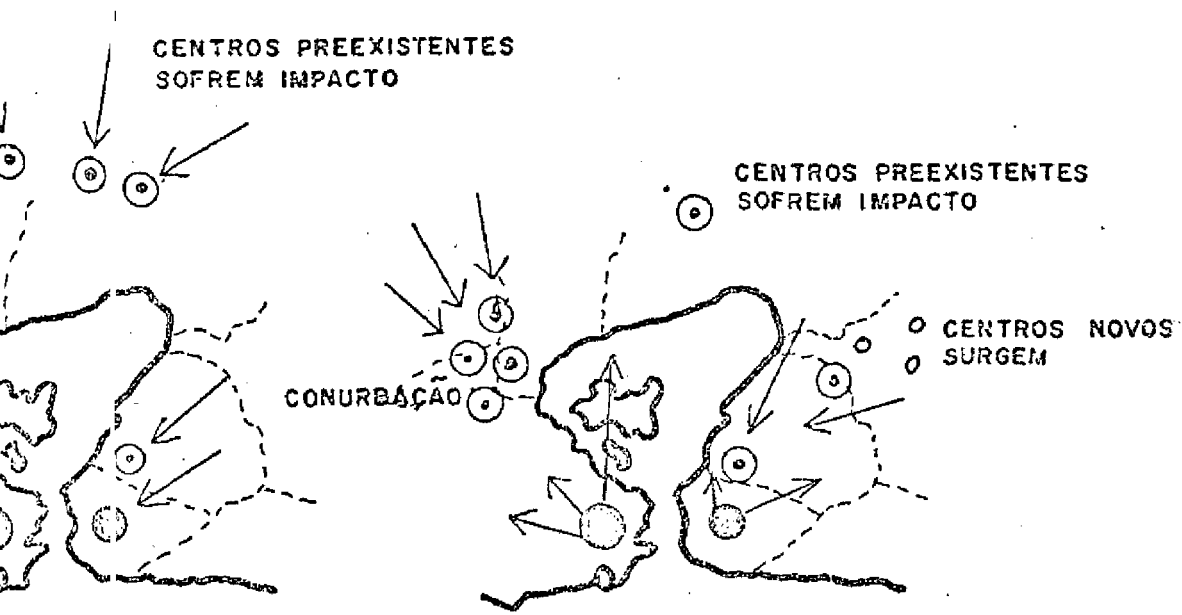
O fenômeno de metropolização do Rio de Janeiro segue um processo, demonstrado por três etapas:

1.^a etapa: Começa na segunda metade do século XIX e vai até as décadas de 20 e 30. O Rio de Janeiro, capital da nova república, se desenvolve como primeira metrópole nacional, isolando-se das outras grandes cidades da época, por seu crescimento mais acelerado, maior concentração de recursos e introdução de fatores de modernização. É a fase da primeira industrialização do país (produção de bens de consumo imediato: têxteis, alimentos, bebidas, etc) e as funções portuárias e de grande centro atacadista e distribuidor garantem ao Rio predomínio na hierarquia urbana. A metrópole atrai fluxos migratórios que se situam diretamente nela.

2.^a etapa: Vai das décadas de 20 e 30 até o início da década de 60. É a fase da segunda industrialização, com implantação de indústrias básicas e início da fase de substituição de importações. O Rio continua a gozar de vantagens de ser capital, mas o surto industrial passa a ser comandado por São Paulo, enriquecido pela economia cafeeira. O crescimento de São Paulo supera o do Rio, que fica ligado a atividades mais tradicionais, as quais também se dinamizam, sofrendo influência do aumento de crescimento no ritmo geral do país. As populações de baixa renda continuam a se dirigir ao núcleo, mas não ocupam mais as áreas decadentes do centro da cidade e acompanham as suas expansões norte (industrial) e sul (residencial), intensificando a favelização de morros e terrenos pantanosos. A

ILUSTRAÇÃO 6





periferia da área metropolitana começa a ganhar expressão. Os centros antigos, já tendo alguma atividade própria, começam a ser envolvidos pela metropolização e passam a ter uma economia predominantemente urbana, enquanto outros centros praticamente surgem sob o impacto da metrôpole. Desde o início, a periferia se caracteriza como lugar de moradia das massas populacionais pobres, que ocorriam à região metropolitana na esperança de obtenção de empregos, e de pessoas que vivendo no núcleo em condições precárias, encontravam nela uma forma de sobreviver no sistema metropolitano, tendo a garantia da posse da terra. A divisão política existente favoreceu o informalismo na ocupação das cidades da baixada fluminense, muito menos controladas que o Rio, permitindo a implantação de loteamentos ilegais, a construção espontânea, as transações imobiliárias e financeiras não oficializadas e o desenvolvimento de economias fora do sistema. A distância com referência ao núcleo, bem como a precariedade da infra-estrutura e de serviços, possibilitaram a oferta de terrenos a baixo custo.

3ª etapa: É identificável com os anos sessenta e com a mudança da capital para Brasília. Por essa época, a conurbação já estava configurada. O núcleo, bastante saturado, começa a sofrer obras de cirurgia urbana bem como a ação de planos habitacionais, que resultam na identificação definitiva da periferia como lugar de moradia das camadas mais pobres. A periferia cresce por fluxos migratórios agora induzidos em duplo sentido: os do exterior para a área metropolitana e que têm poucas chances de fixação no núcleo; os do núcleo em direção à periferia por um processo de modernização do primeiro, que expulsa os moradores mais pobres e menos estabilizados. A periferia se estratifica e os centros mais próximos do núcleo começam a auferir vantagens, tais como a implantação de indústrias e melhoria dos serviços, enquanto tendem a passar sua vocação de informalidade para periferias mais distantes ainda.

Os atuais vetores de urbanização, orientadores do processo de metropolização no Rio de Janeiro, seguem em sete direções, confirmando a tendência histórica, que relaciona a expansão da cidade à do sistema viário e dos meios de transporte.

Os vetores são* :

(ilustração 7)

1) ao longo da Estrada de Ferro Central do Brasil e da rodovia Presidente Dutra, na direção de São João de Meriti, Nilópolis e Nova Iguaçu.

2) ao longo da Estrada de Ferro Leopoldina e da rodovia BR-135, na direção de Duque de Caxias e de Magé.

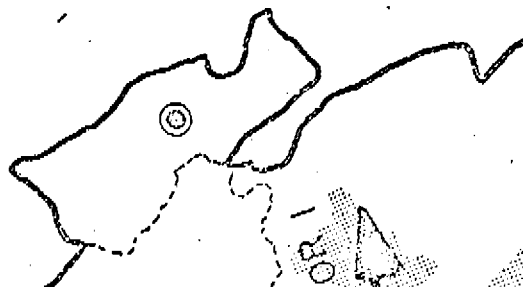
3) ao longo do ramal de Santa Cruz da Estrada de Ferro Central do Brasil e da antiga Avenida das Bandeiras, na direção de Bangu e de Campo Grande.

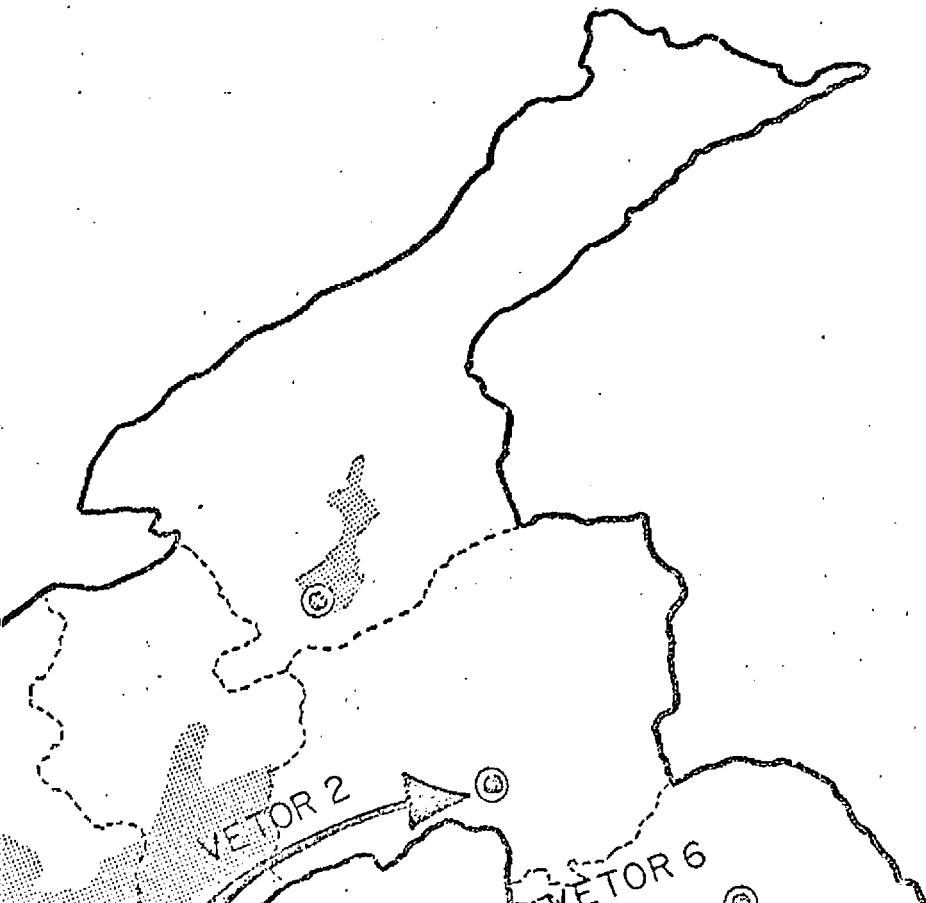
4) nas extensões da área suburbana do Rio de Janeiro, em direção à Baixada de Jacarepaguã.

5) ao longo da auto-estrada Lagoa-Barra da Tijuca e da rodovia BR-101, em direção à faixa litorânea do Estado da Guanabara.

(*) Na apresentação dos vetores, não houve preocupação em hierarquizá-los. A sua força e sua importância dependem de fatores atuais e futuros. Entre os atuais, alinham-se a concentração de população já existente e sua estratificação social. Entre os futuros, os mais significativos são o conjunto de iniciativas que o Governo pode tomar em diversas áreas (legislação para o uso do solo, transportes, infraestrutura) e as respostas dos possíveis usuários.

ILUSTRAÇÃO 7





6) através da ponte Rio-Niterói, ao longo da rodovia BR-101 (trecho oriental), em direção a São Gonçalo e Itaboraí.

7) através da ponte Rio-Niterói, em direção à região dos lagos fluminenses, na dependência da construção da Via Litorânea.

Destes vetores, apenas dois (o 5 e o 7) apresentam condições atraentes para moradia das classes média e alta. Os restantes oferecem opções de moradia às classes baixas e para localização de indústrias.

IV - O SUPORTE FÍSICO DA REGIÃO METROPOLITANA (ilustração 8)

A região é atravessada por três cadeias de montanhas paralelas à costa. Uma próxima ao litoral, a Serra da Carioca no Rio, que abrange os maciços de Pedra Branca e da Tijuca e que se prolonga para o outro lado da baía através do maciço de Niterói. A outra que se constitui em uma serra isolada: a serra de Madureira e, finalmente, fechando toda a área metropolitana no sentido leste-oeste, a Serra do Mar, com altitudes médias de mil metros.

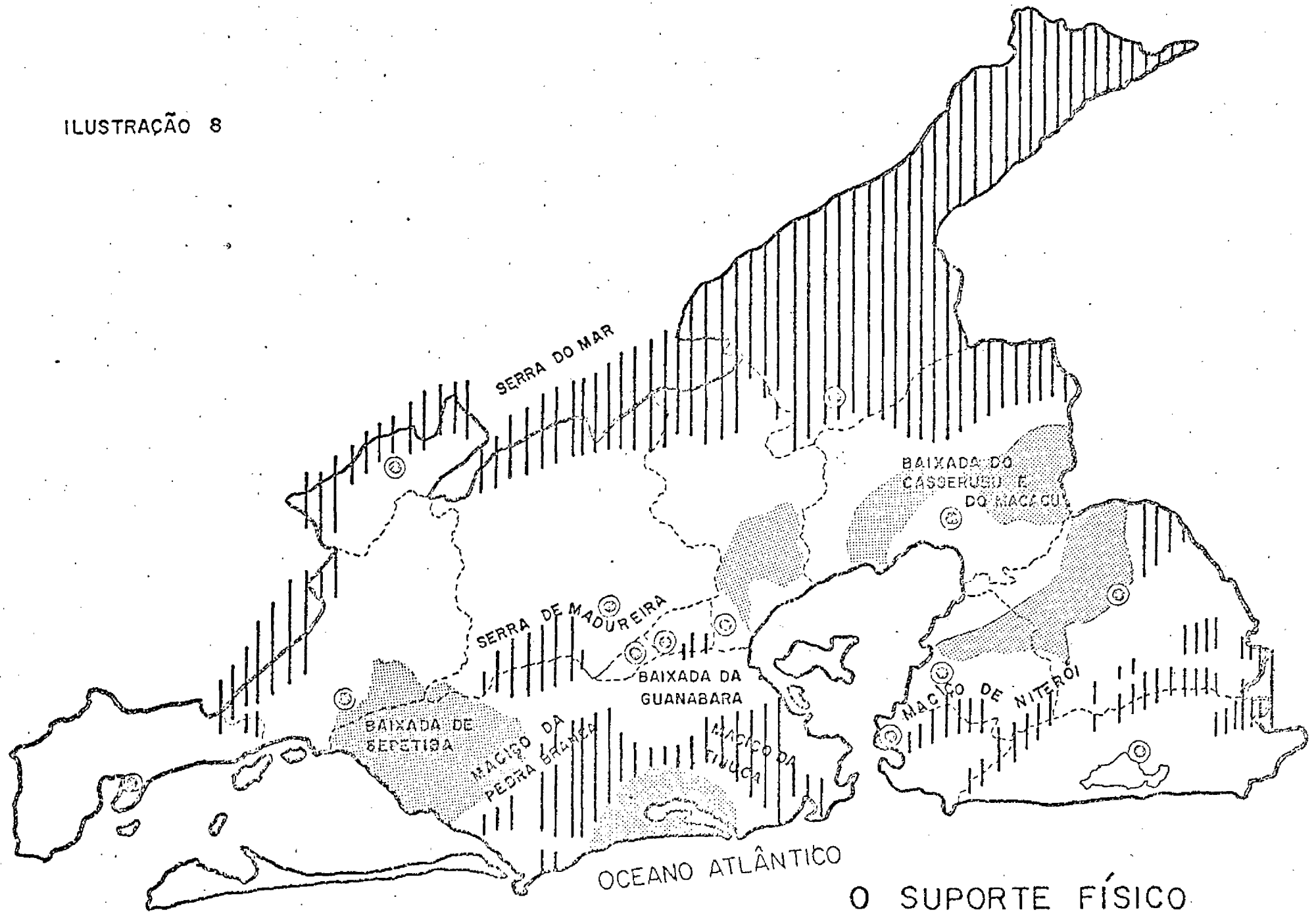
Entre as serras, se localizam planícies aluviais de pequenos rios (como o Joana e o Maracanã) e regiões de colinas e morros. Do lado leste da baía da Guanabara estão áreas extensas de baixada, cortada pelos rios Casserubu e Macacu e as altitudes são bem mais baixas do que as do Rio de Janeiro, que podem ultrapassar mil metros.

Nas três grandes baixadas da área metropolitana (Guanabara, Jacarepaguã e Sepetiba) aparecem zonas inundáveis e zonas de mangue.

As áreas disponíveis para a urbanização poderiam ser distinguidas assim:

- a) - áreas já urbanizadas;
- b) - áreas de baixada, planas, apresentando as melhores condições de urbanização;
- c) - áreas de relevo de pequena altitude, pouco favoráveis à urbanização;

ILUSTRAÇÃO 8



O SUPORTE FÍSICO

- d) - áreas montanhosas de urbanização improvável ou impossível com a tecnologia atual;
- e) - áreas de mangue que necessitariam de grandes obras para serem urbanizadas.

V - A ESTRUTURA DA METRÓPOLE

(ilustração 9)

O desenvolvimento histórico do Rio de Janeiro indica uma inversão já iniciada na segunda metade do século XIX e consolidada na segunda etapa do processo de metropolização.

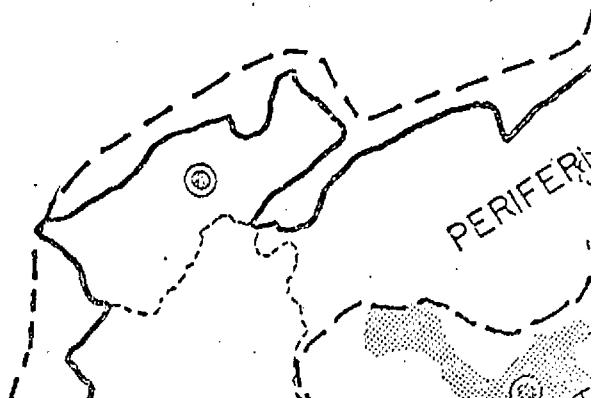
As classes mais abastadas procuraram, inicialmente, a zona norte para moradia, local mais propício à construção. Em seguida, pelas imposições de um novo estilo de vida, buscaram a orla marítima, sendo seguidas pela crescente classe média surgida com a economia industrial.

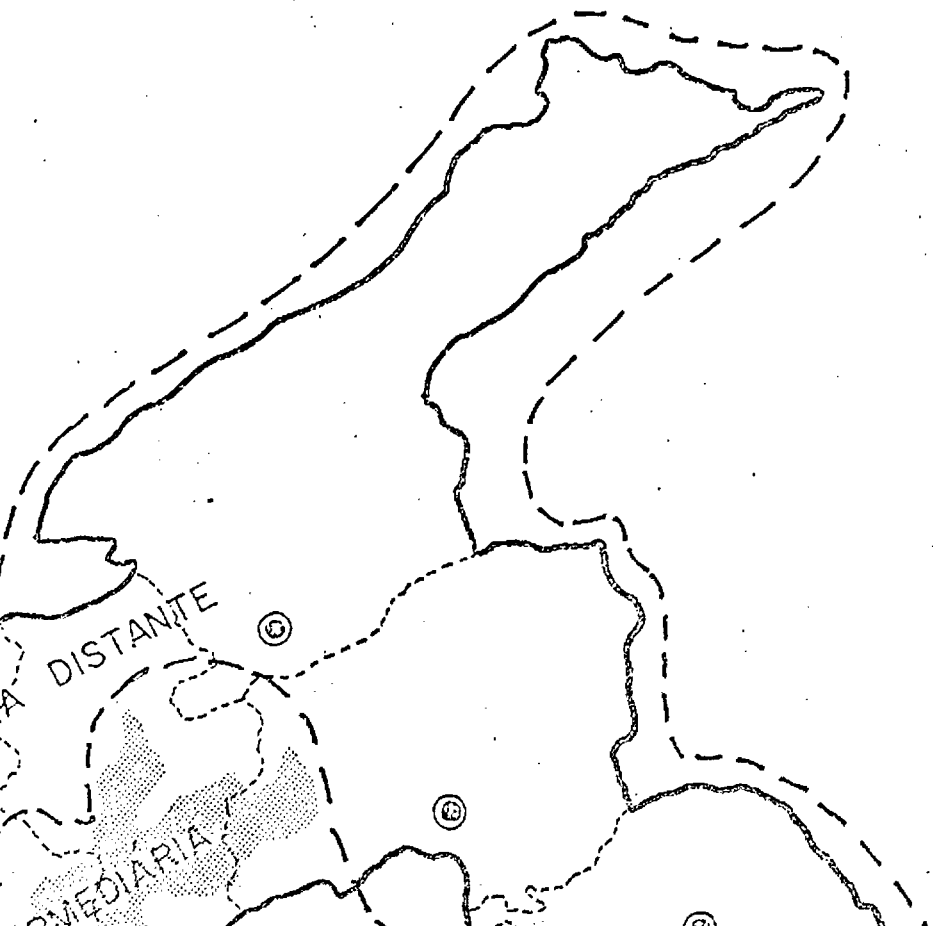
Os bairros da Zona Norte (de São Cristóvão em diante) ficaram para as classes mais baixas. Populações de muito baixo poder aquisitivo, atraídas pelo mercado de trabalho representado pelos serviços na Zona Sul e Centro, e pelas possibilidades da indústria na Zona Norte, começaram a ocupar morros e áreas pantanosas com aglomerados subnormais de habitação: as favelas.

A expansão do núcleo no Rio de Janeiro seguiu o modelo clássico: o tecido urbano, com as suas respectivas funções, acompanhou as vias mais importantes de transportes (primeiro a ferrovia, depois a rodovia). O Rio, de todas as regiões metropolitanas brasileiras, é a que apresenta transportes ferroviários melhor estruturados. Tal tipo de transporte, pouco flexível e com poucas paradas, foi fator determinante na estruturação nucleada - com altas densidades - na periferia da área metropolitana.

Os meios de transporte coletivo tornaram possível o uso do sistema viário. No vetor norte de expansão do núcleo, o crescimento se fez vinculado à rede regional de transportes e à rede suburbana, o trem permitindo à populações pobres morarem mais

ILUSTRAÇÃO 9





longe. No vetor sul, o móvel não foi a rede de transportes, mas o interesse pela orla marítima, o bonde substituindo o trem.

ATUALMENTE, A ESTRUTURA DA METRÓPOLE PODE ASSIM SER DEFINIDA*

(ilustração 10)

a) - NÚCLEO

Constituído pelo centro principal da aglomeração (Central Business District).

Limites:

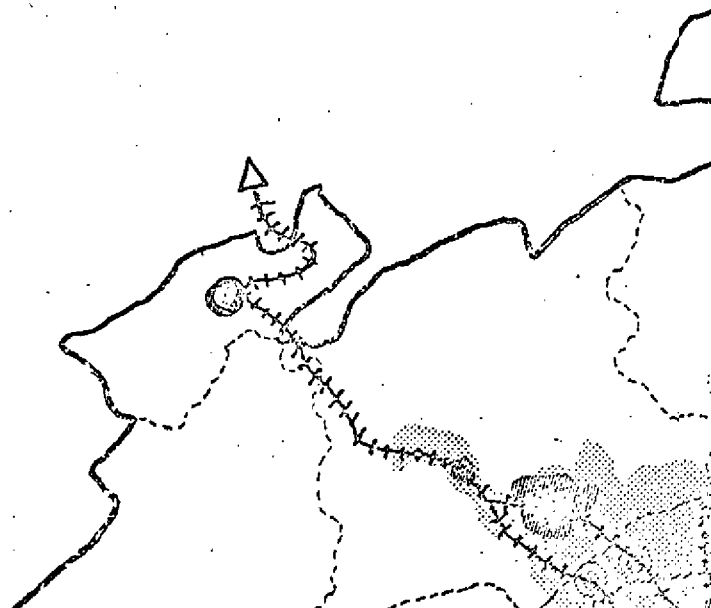
- Sul - bairro do Leblon
- Norte - bairro do Caju e São Cristóvão
- Leste - centro e zona sul de Niterói
- Oeste - bairro da Tijuca

Características:

- engloba o "core" histórico da cidade;
- é a área mais transformada, sendo que em alguns pontos já está na terceira geração de edificações e sofre constantes modificações na estrutura viária;
- concentra as funções centrais da metrópole;
- apresenta os melhores padrões de infra-estrutura urbana e de serviços com tendências ao super uso;
- serve de moradia às classes alta e média que, por razões pertinentes à geografia da cidade, teve de optar por soluções de alta densidade;

* Trata-se evidentemente, de uma aproximação da realidade, sujeita a revisões e aprimoramentos.

ILUSTRAÇÃO 10.



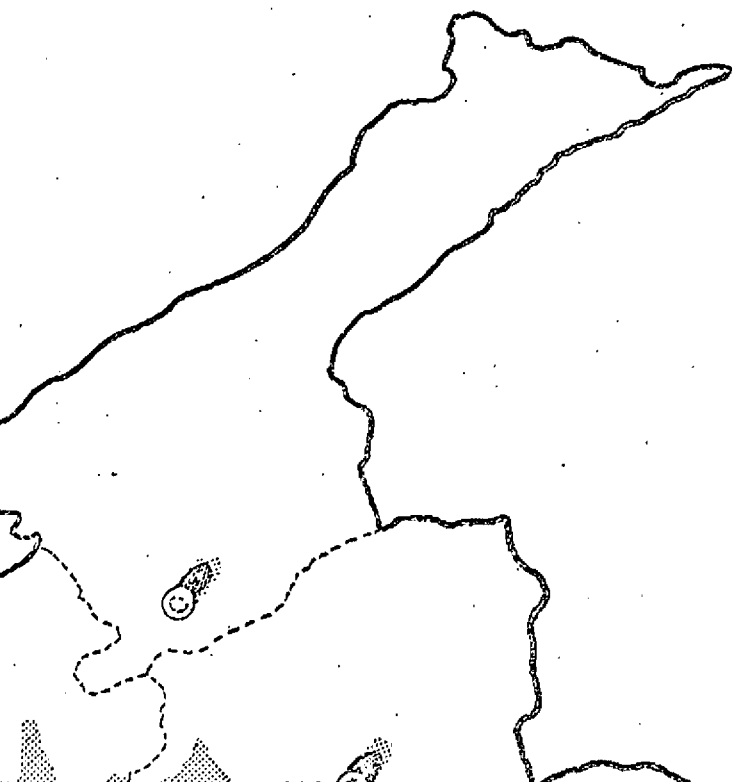
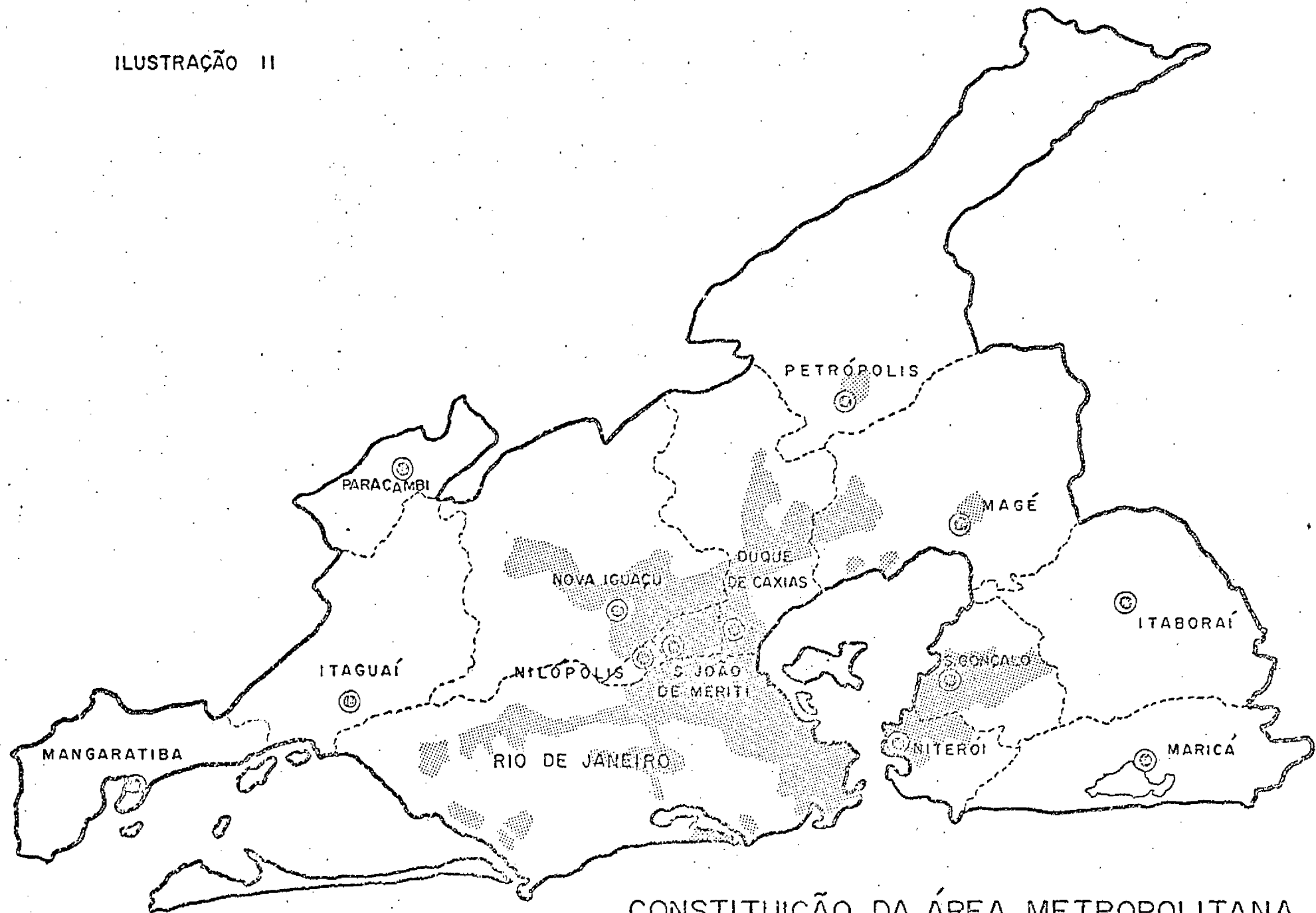


ILUSTRAÇÃO II



CONSTITUIÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA

- perda da função residencial do centro e deterioração das áreas que lhe são contíguas, com uma estrutura concêntrica fraca (devido aos problemas de densidade);
- localização contígua ao porto;
- possui as indústrias mais antigas da cidade.

Observação:

- a ocupação da zona sul por classes altas, em soluções de elevada densidade, é uma especialidade do Rio de Janeiro e se deve à:

localização privilegiada, junto ao mar, de áreas exíguas; escassez de recursos urbanos disseminados por outras partes da cidade; falta de uma rede de acessos eficientes para outras áreas potencialmente atraentes.

b) - PERIFERIA IMEDIATA (faixa suburbana)

Área contígua ao núcleo e mais madura em ocupação que o restante da periferia.

Limites:

de Benfica, Riachuelo e Vila Isabel até a Penha, Irajá e Ma dureira, englobando também a Zona Norte de Niterói.

Características:

- é um centro residencial de baixa classe média;

- representa um prolongamento das zonas industriais do centro, especialmente nos eixos da Avenida Brasil, Itaóca e Suburbana;
- Tem centros de serviços de importância regional com hierarquia imediatamente inferior à do centro;
- possui uma infra-estrutura urbana bastante adequada, prolongamento da do centro;
- apresenta uma ocupação urbana intensiva, resultante da interligação dos primitivos núcleos urbanos ao redor das paradas do trem;
- o valor da terra é alto, resultante da facilidade de acesso ao núcleo.

Observação:

- também como periferia imediata pode ser considerada a orla oceânica para além do Leblon, a Barra da Tijuca e a área de Jacarepaguã, onde está sendo projetado o novo centro administrativo da cidade. As características dessa periferia, são completamente diferentes, pois ela representa uma extensão natural da Zona Sul, posta ao alcance das classes mais altas através da construção de vias expressas, usadas principalmente por veículos particulares. É uma zona de ocupação pioneira, obedecendo a planejamento especial que a tornará distinta do resto da cidade.

c) - PERIFERIA INTERMEDIÁRIA

Extensão do tecido urbano para além dos limites da periferia imediata, mais a conurbação do Grande Rio.

Abrangência:

Jacarepaguã, Nilópolis, São João do Meriti, Campo Grande, Duque de Caxias (menos o distrito de Xerém), Nova Iguaçu (menos o distrito de Cava), São Gonçalo (menos o distrito de Ipiíba) e o distrito de Inhomirim em Magé.

Características:

- taxas altas de crescimento populacional;
- centros de serviços adequados aos padrões de consumo da população pobre;
- crescimento industrial restrito a algumas áreas;
- densidade irregular (alta em alguns centros e baixa em outros);
- infra-estrutura inexistente ou precária;
- informalidade de uso do solo e de construção.

d) - PERIFERIA DISTANTE

Todo o restante da área metropolitana

Abrangência:

Santa Cruz, Sepetiba e os aglomerados urbanos de Mangaratiba, Itaguaí, Paracambi, Petrópolis, Magé, Itaboraí e Maricá, mais os distritos de Cava (Nova Iguaçu), Xerém (Caxias) e Ipiúba (São Gonçalo).

Características:

- são áreas isoladas, com vida econômica própria (à exceção dos distritos);
- os centros urbanos não são homogêneos e pertencem a vários Municípios com diferentes situações sócio-econômicas;
- estão situados a uma distância tal que permitem movimentos pendulares ao núcleo por parte de sua população;
- têm atividades mais significativas no conjunto do Município;
- são potencialmente uma "área de reserva" para a extensão da conurbação metropolitana, o que condiciona, em alguns casos, uma transformação do uso da terra que passa da exploração agrícola à especulação imobiliária, com divisão em pequenos lotes, como já ocorreu na periferia intermediária.

No conjunto da periferia distante destacam-se três casos: Santa Cruz, Sepetiba, Petrópolis e Itaboraí.

Em Santa Cruz - Sepetiba instalam-se o distrito industrial e o novo porto do Rio de Janeiro, que têm condições de, a curto prazo, transformar a região, modificando a densidade, imprimindo-lhe dinamismo econômico, podendo mesmo chegar a atingir Itaguaí.

Petrópolis é, das cidades da periferia distante, a que tem maior autonomia econômica e melhor padrão de vida da população, sendo comparável ao núcleo da metrópole. Petrópolis é um centro de indústrias tradicionais e de serviços e tem funções de lazer para a classe A da metrópole. A rigor poderia ser considerada uma extensão especial do núcleo.

Itaboraí é, junto com Magé, a cidade que apresenta mais condições de atrair populações de baixa renda, assumindo o lugar do informal antes exercido por Caxias e Nova Iguaçu. A agricultura tradicional já está praticamente substituída por loteamentos. A ponte Rio-Niterói, facilitando o acesso, apoiada pela duplicação da rodovia BR-101, trará possibilidades de industrialização para a área. Há tendências à conurbação com São Gonçalo, o que daria uma extensão do tecido urbano da metrópole em direção à sua seção leste (Niterói). Esta parece ser mais favorável do que a extensão em direção a Magé.

ANÁLISE DOS ELEMENTOS ESTRUTURAIS DA METRÓPOLE - NÚCLEO

Uso do solo	Sistema viário	Transportes	Habitação	Localização Atividades Econômicas	Infra-estrutura	Equipamentos e Serviços
<ul style="list-style-type: none"> - porto - C.B.D. - atividades de lazer - comércio e serviços - residencial - indústrias mais antigas - ocorrência de favelas 	<p>rede que serve ao centro da cidade, com tendências à saturação e em contínua remodelação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - área melhor servida por linhas de ônibus públicas e privadas. - vias expressas. - transporte marítimo (barcas). - metrô em construção 	<p>concentrações de alta densidade (edifícios de apartamentos e algumas áreas de habitação unifamiliar isolada (classes alta e média). Favelas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - centro da cidade: centro principal de comércio e serviços. - centros de 1ª. categoria: Copacabana; Niterói - centros de 2ª. Tijuca, Botafogo, Ipanema. indústrias: Centro; Porto; S. Cristóvão; Jacaré. 	<ul style="list-style-type: none"> - os melhores padrões de atendimento - super uso grandes obras em execução. 	<p>melhor atendimento na AM em educação, saúde e lazer.</p>

ANÁLISE DOS ELEMENTOS ESTRUTURAIS DA METRÓPOLE - PERIFERIA IMEDIATA

Uso do solo	Sistema viário	Transportes	Habitação	Localização Atividades Econômicas	Infra-estrutura	Equipamentos e Serviços
<ul style="list-style-type: none"> - residencial - industrial - comércio e serviços - aeroporto - principal - universidade da AM - ocorrência de favelas 	<ul style="list-style-type: none"> - estradas de ferro Cen - tral e Leopoldina - eixos da Av. Brasil e Suburbana - rede viária intermediária bem desenvolvida. 	<p>área bem servida por ônibus que está substituindo o trem como principal meio de transporte.</p>	<p>área densa abrangendo baixa classe média em edifícios de apartamentos ou habitações unifamiliares isoladas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - conjuntos residenciais - exceção: barra da Tijuca. - favelas. 	<ul style="list-style-type: none"> - centros de comércio e serviços de 1ª categoria: Madureira. - 2ª categoria: Meier - 3ª categoria: Penha, Ramos - Bonsucesso - indústrias: Av. Brasil, Itaoca e Suburbana. 	<p>prolongamento da do núcleo, mas bem mais precária.</p>	<p>atendimentos inferiores aos do núcleo.</p>

ANÁLISE DOS ELEMENTOS ESTRUTURAIS DA METRÓPOLE - PERIFERIA INTERMEDIÁRIA

Uso do solo	Sistema viário	Transportes	Habitação	Localização Atividades Econômicas	Infra-estrutura	Equipamentos e Serviços
<ul style="list-style-type: none"> - residencial - industrial - comércio e serviços 	<ul style="list-style-type: none"> - estradas de ferro Central e Leopoldina e ramal de Santa Cruz. - Av. Brasil rodovias Pres. Dutra, Washington Luiz, BR-116 e BR-101. - rede local precária 	<ul style="list-style-type: none"> - serviço de ligação do núcleo através de ônibus; bom serviço de trens: precário. - serviço local fraco e determinante da ocupação do solo 	<ul style="list-style-type: none"> - áreas densas. - áreas muito urbanizadas - áreas pouco povoadas. - abriga populações de baixa renda - conjuntos residenciais - favelas de periferia 	<ul style="list-style-type: none"> - indústrias ao longo dos eixos da Pres. Dutra e Washington Luiz. - centros industriais em Caxias e Sta. Cruz. - centros de 2a. categoria: Caxias N. Iguçu, S. Gonçalo e Campo Grande. 	<ul style="list-style-type: none"> - padrões muito baixos ou inexistentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - deficientes usos intensos do núcleo e da periferia imediata.

ANÁLISE DOS ELEMENTOS ESTRUTURAIS DA METRÓPOLE - PERIFERIA DISTANTE

Uso do solo	Sistema viário	Transportes	Habitação	Localização Atividades Econômicas	Infra-estrutura	Equipamentos e Serviços
<ul style="list-style-type: none"> - residencial - industrial (alguns casos) - comércio e serviços - reservas florestais e represas - atividades agrícolas 	estradas de ferro Central e Leopoldina - via Dutra BR-116 Av. Brasil BR-101 - vias locais variando de acordo com a cidade.	<ul style="list-style-type: none"> - serviços de ligação com o núcleo através de ônibus interurbanos. - serviços de trem precários. - serviço local fraco 	<ul style="list-style-type: none"> - centros urbanos estratificados conforme o poder aquisitivo da população 	centro de comércio e de serviços em Petrópolis. pequenos centros locais nas outras cidades. indústrias: Petrópolis e Magé.	padrões muito baixos ou inexistente. exceção: Petrópolis.	variáveis de acordo com o Município.

VI - O PESO DA REGIÃO METROPOLITANA NO NOVO ESTADO

Embora os dados demográficos sejam apenas um dos indicadores possíveis de desenvolvimento e do potencial de polarização de dada região, eles adquirem grande importância se se leva em consideração a tendência para a alta correlação entre as variáveis populacionais e outros indicadores de desenvolvimento (produção industrial, arrecadação tributária etc).

No presente caso é importante assinalar que a área abrangida pela Região Metropolitana do Rio de Janeiro congrega quase 80 por cento da população total dos atuais Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

A concentração de tal volume populacional em área exígua faz com que a região metropolitana exiba densidade populacional muitíssimo superior à do restante do Estado do Rio de Janeiro: 1.095 hab/Km² para a região metropolitana, contra 51,9 hab/Km² para os 50 municípios fluminenses restantes.

Oitenta e seis e meio por cento da população urbana total do novo estado e 22,3% da rural estão também aí concentrados. Estes últimos representam, contudo, uma proporção meramente residual no contexto metropolitano: apenas 3,4% dos habitantes da região são considerados como população rural.

Quanto à população economicamente ativa da região metropolitana, os dados da Fundação IBGE apontam, para 1970, a cifra de 2.361.606 pessoas nessa categoria, o que representa 33,4% da população total da região e 81,0% da total da população economicamente ativa do novo estado.

O Censo Industrial de 1970 indica que 79,2% dos estabelecimentos industriais do novo estado se localizam na região metropolitana. Do total do valor da produção industrial (soma dos os dois antigos estados), 77,7% foram, também, gerados pelos estabelecimentos industriais localizados na região e apenas 22,3% no território compreendido pelos 50 municípios fluminenses não-metropolitanos.

Desses dados se infere, facilmente, o que representa, em termos econômicos, políticos e sociais, a região metropolitana dentro do novo estado a ser criado.

No que se refere à distribuição dos serviços públicos, a região metropolitana parece não estar muito bem suprida. Congregando 75,7% do total de prédios existentes nos dois estados, segundo dados da Fundação IBGE de 1970, tinha ela ligados à rede de água apenas 56% do total de prédios que usufruem desse serviço nos dois estados. Tal fato chama a atenção para as dificuldades enfrentadas pelo poder público em atender à demanda de serviços em situações de rápido crescimento demográfico (e baixa renda, como é o caso da maioria dos municípios fluminenses).

No que se refere a prédios ligados à rede de esgotos, ao fornecimento de energia e ao serviço de telefones, a região está, contudo, um pouco melhor suprida que o resto do estado.

Os serviços sociais (educação, saúde, segurança pública, assistência social, etc) e os problemas mais especificamente urbanos (congestionamento do trânsito, poluição, etc) são evidentemente mais sérios na região metropolitana do que no resto do estado.

VII - OS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS: ASPECTOS DEMOGRÁFICOS, SOCIAIS E ECONÔMICO -FINANCEIROS

O perfeito equacionamento dos problemas metropolitanos pressupõe, de um lado, a existência de uma entidade governamental e eficiente, de âmbito territorial suficientemente amplo capaz de absorver, entre outras, as funções de programação e coordenação da execução dos serviços que interessam à comunidade como um todo, e, de outro, de entidades governamentais de âmbito territorial mais restrito, capazes de se desincumbirem a contento, das atribuições que, em virtude de sua natureza, devam ser a elas cometidas ou delegadas. A entidade metropolitana corporifica a primeira instituição e os municípios integrantes da região metropolitana, a segunda.

Nas orientações legais que presidem a divisão de tarefas a ser feita, principalmente, entre essas duas instituições governamentais, identifica-se a expectativa de que os municípios venham, realmente, a assumir uma grande parcela de responsabilidade em relação aos serviços de interesse metropolitano, integrando o planejamento local ao metropolitano e executando as tarefas que forem a eles atribuídas. Assim, a Lei Complementar nº 14, utilizando-se de estímulos de natureza econômico-financeira, parece querer induzir a participação municipal. Nesse sentido, diz a lei:

Art. 6º - Os municípios da região metropolitana, que participarem do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

É, contudo, notório, e diversas vezes foram já eles mencionados no presente trabalho, os desníveis de toda ordem a que estão submetidos os municípios da região metropolitana.

A discrepância mais gritante, tomados em conjunto os

14 municípios que integram a região metropolitana do Grande Rio, re fere-se, é claro, ao futuro Município do Rio de Janeiro, que goza, em relação aos demais, de posição hegemônica sem disputa. Contudo, diferenças separam, também, embora em menor escala, os 13 municípios fluminenses.

A constatação desses desníveis, e análise de suas re percussões, é de vital importância para o planejamento a ser adotado pela entidade metropolitana na região. É também, fundamental pa ra a atribuição de responsabilidades aos municípios com vistas ã adequação dos encargos aos seus recursos e capacidade operacional.

O presente capítulo, apoiado nos dados constantes das tabelas do Apêndice IV, visa possibilitar uma visão espacial das diferenças que atingem os municípios metropolitanos e os seus governos municipais, orientando, portanto, uma tomada de decisão com re ferência a esses municípios.

Aspectos Demográficos

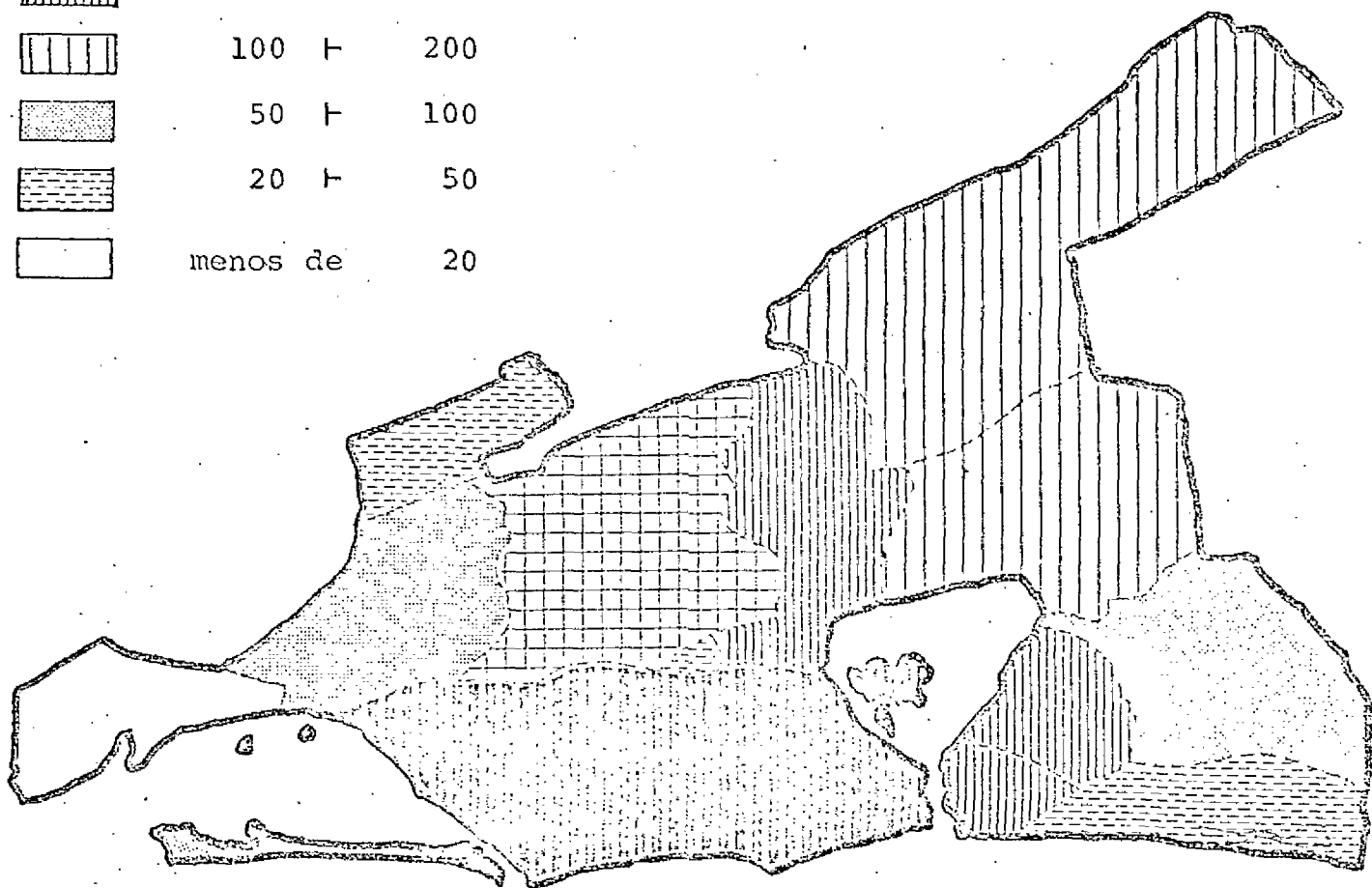
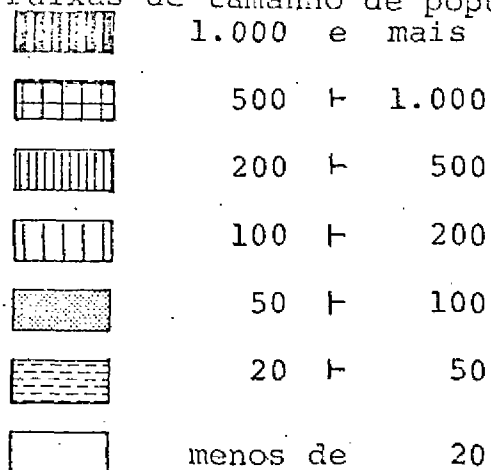
As ilustrações 12, 13 e 14 retratam a distribuição da população no espaço metropolitano, tomando como unidades de medida cada um dos municípios da região. O Estado da Guanabara é, já, con siderado como município do Rio de Janeiro.

A ilustração 12 indica, em faixas populacionais, a po pulação em números absolutos dos municípios. Em função do seu tamanho assim se hierarquizam os municípios: Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São Gonçalo, Niterói, São João de Meriti, Petrôpo lis, Nilópolis, Magé, Itaboraí, Itaguaí, Paracambi, Maricá e Mangaratiba.

Na segunda ilustração é possível verificar-se o peso relativo da população urbana sobre a total em cada um desses municípios. Merece especial menção o município de Itaboraí, que tem menos

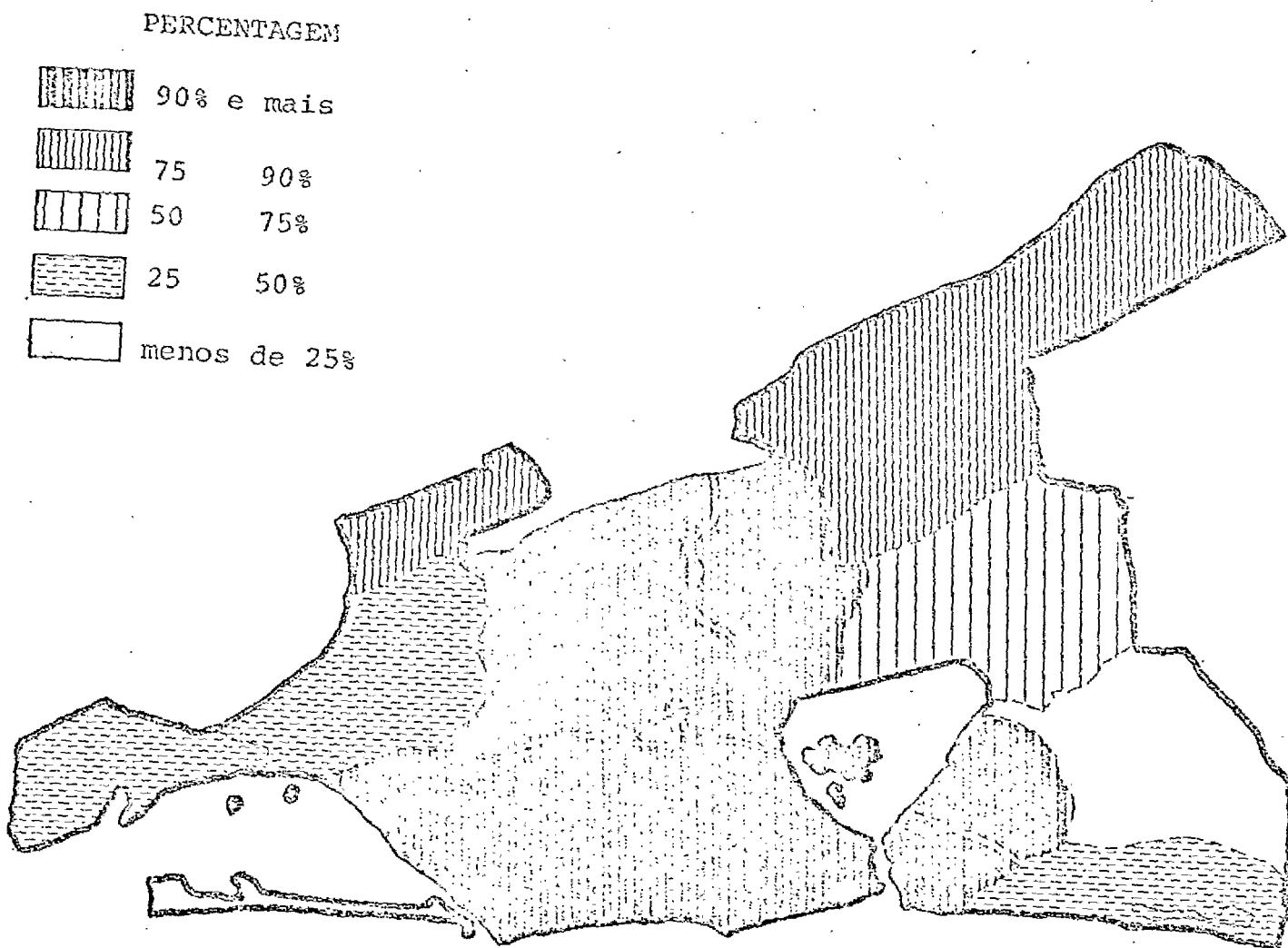
ILUSTRAÇÃO 12 - TAMANHO DE POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO - 1970.

Faixas de tamanho de população (por mil habitantes).



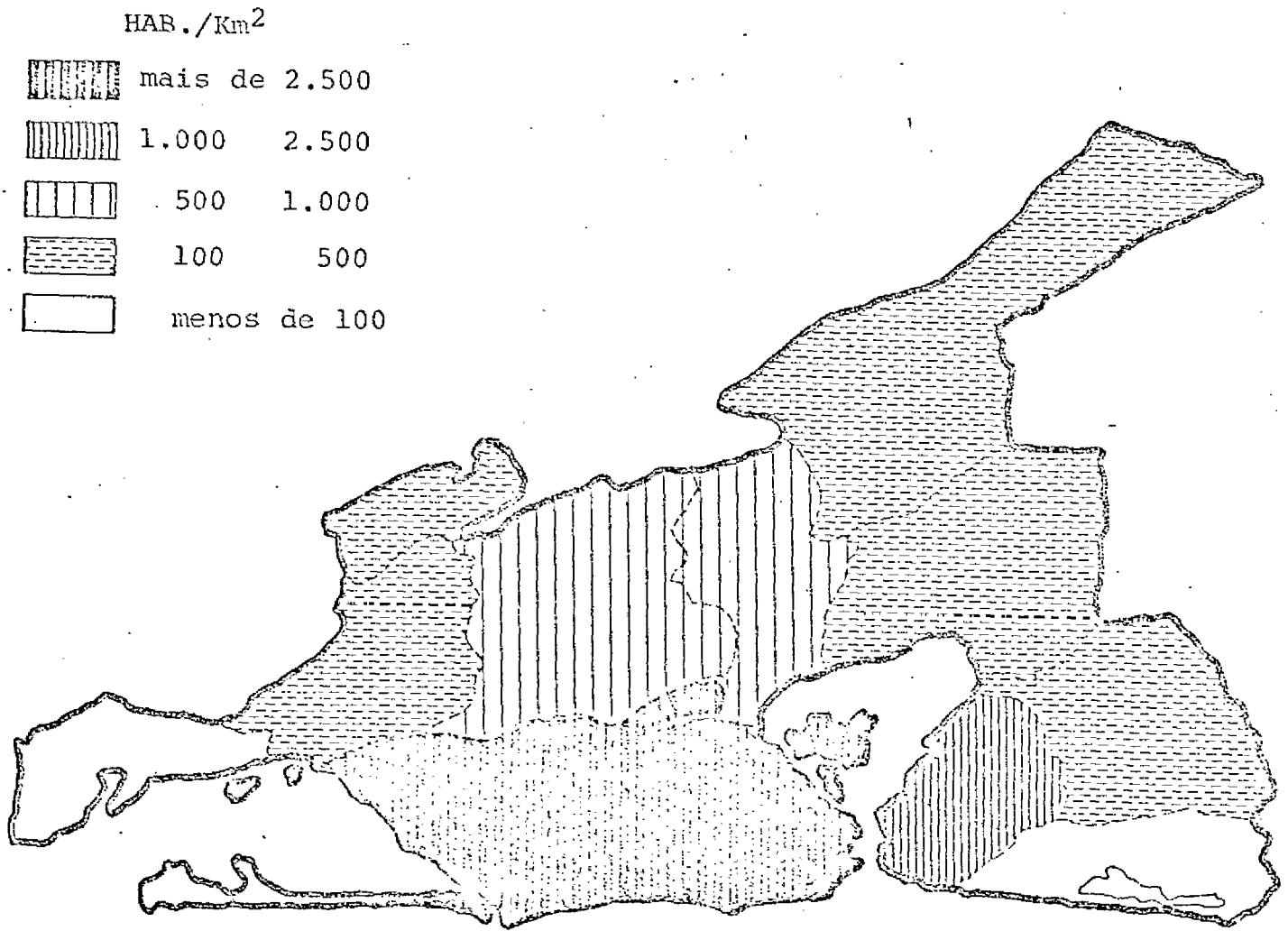
FONTE: Fundação IBGE. Censos Demográficos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara - 1970.

ILUSTRAÇÃO 13 - PERCENTAGEM DE POPULAÇÃO URBANA DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO - 1970.



FONTE: Fundação IBGE, Censo Demográfico dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara - 1970.

ILUSTRAÇÃO 14 - DENSIDADE DEMOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO - 1970.



FONTE: Fundação IBGE. Censos Demográficos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara - 1970.

de 25% de seus habitantes morando em aglomerados urbanos, o que lhe empresta uma característica bastante distante dos demais, e os de Itaguaí, Magaratiba e Maricá que se situam entre 25 e 50% de habitantes urbanos.

Os municípios do Rio de Janeiro, Niterói, Nilópolis, de Nova Iguaçu, São João de Meriti, Duque de Caxias e São Gonçalo, parte integrante da conurbação, praticamente não apresentam população rural.

A ilustração da densidade demográfica (nº 14) reflete o mesmo tipo de tendência, mostrando altíssimos índices de densidade demográfica, principalmente para o Rio de Janeiro, Nilópolis e São João de Meriti.

ASPECTOS ECONÔMICOS

A ilustração nº 15 é interessante, principalmente por mostrar o peso econômico do município do Rio de Janeiro frente aos demais municípios da região. O Rio, sozinho, emprega 65% da população economicamente ativa de toda a região. Em segundo lugar, com percentagens bastante inferiores, oscilando entre 5 e 10% encontram-se os municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo.

A tabela anexa reforça as informações contidas no mapa, mostrando que o Rio participa em cerca de 72,8% do valor global de produção industrial dentro da região. Depois dele vem o município de Duque de Caxias, com apenas 12,5% de participação. Os demais, incluindo a ex-capital do Estado do Rio, Niterói, apresentam níveis realmente baixos nessa variável.

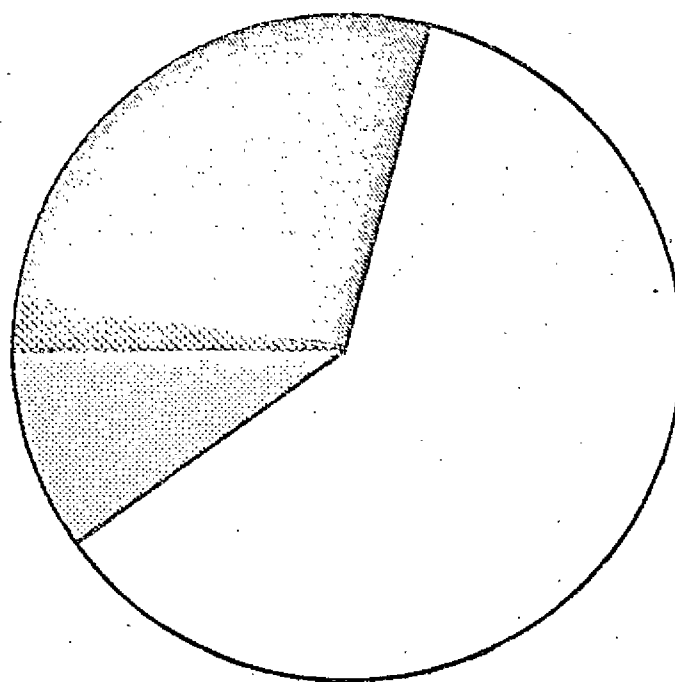
A ilustração nº 16 se propõe a indicar a distribuição da população economicamente ativa pelas atividades urbanas (setor secundário e terciário), utilizando-se do expediente de isolar, por ser mais fácil, a percentagem da população economicamente ativa que se dedica a atividades agropecuárias. Suas informações confirmam

TABELA Nº : PARTICIPAÇÃO NO VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL (%)
 NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA - 1970.

MUNICÍPIOS	%
TOTAL	100,0
Rio de Janeiro	72,8
Duque de Caxias	12,5
Itaboraí	0,3
Itaguaí	0,1
Magé	0,8
Mangaratiba	0,0
Maricá	0,1
Nilópolis	0,3
Niterói	3,8
Nova Iguaçu	3,0
Paracambi	0,4
Petrópolis	3,1
São Gonçalo	2,3
São João de Meriti	0,5

FONTE: Fundação IBGE. Censo Industrial de 1970.

GRÁFICO Nº : DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA SEGUNDO OS SETORES DE ATIVIDADES, NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO - 1970.



Primário



Terciário



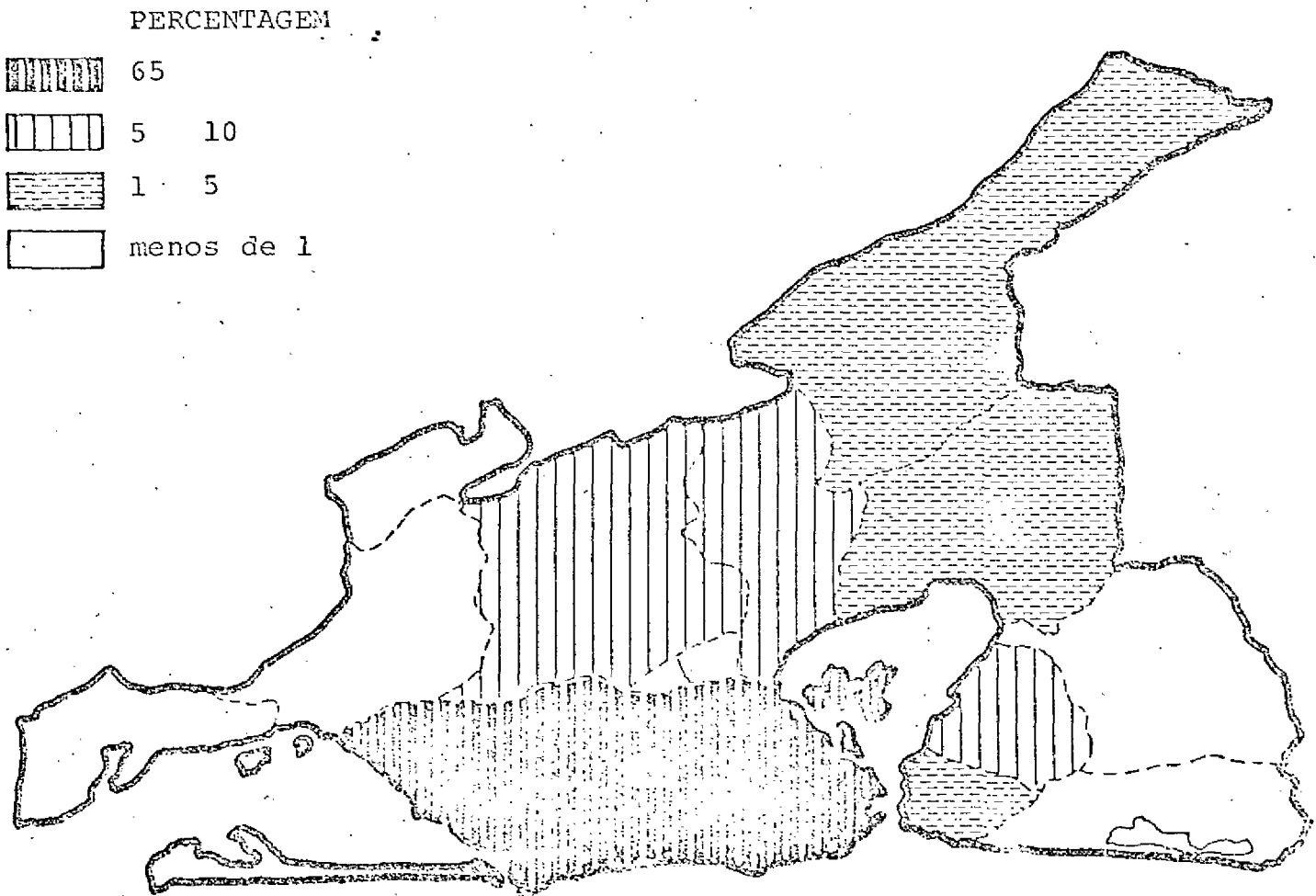
Secundário



Outras atividades

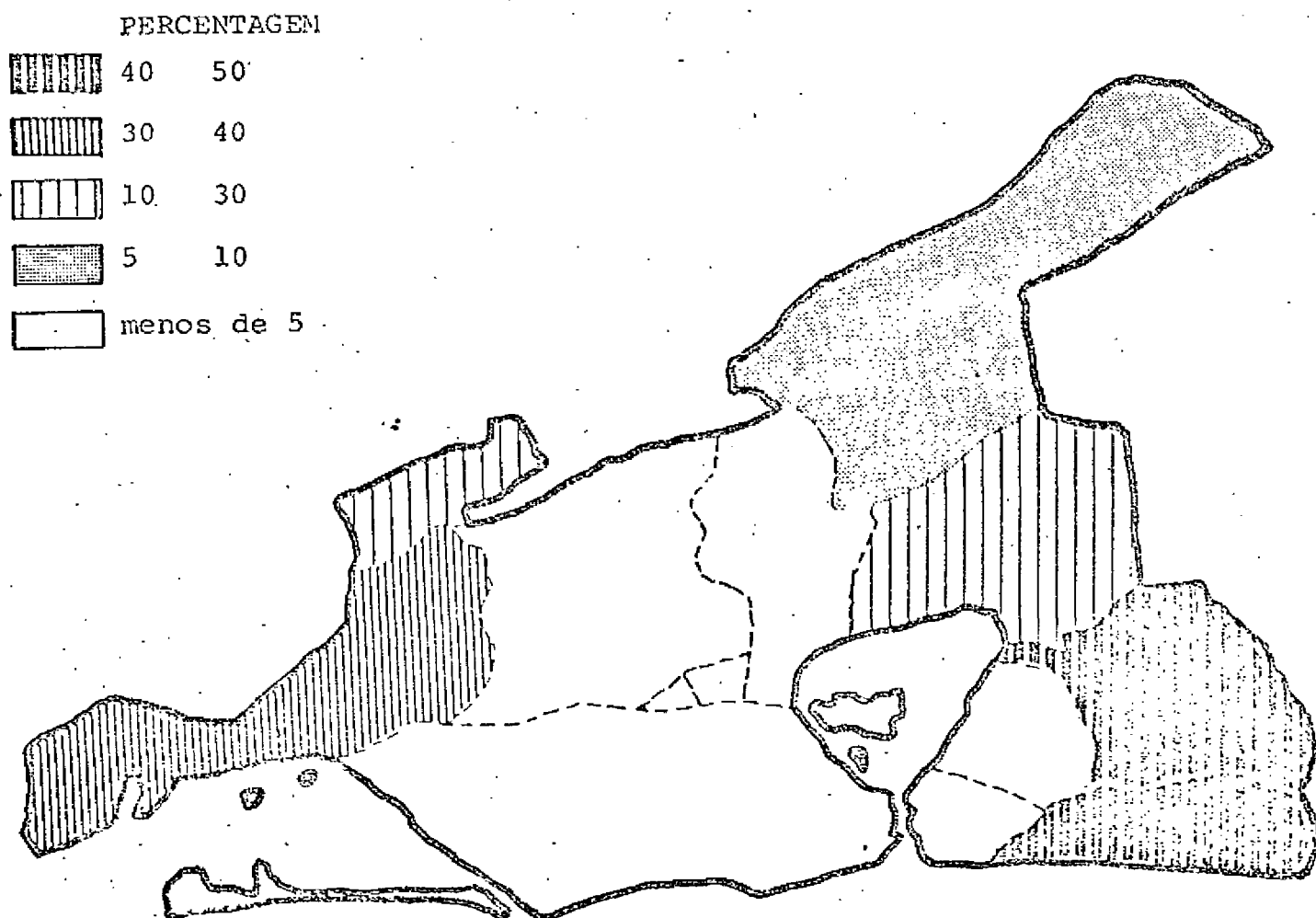
FONTE: Fundação IBGE. Censos Demográficos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara - 1970.

ILUSTRAÇÃO 15 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO PELOS MUNICÍPIOS (%).



FONTE: Fundação IBGE. Censos Demográficos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara - 1970.

ILUSTRAÇÃO 16 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA POPULAÇÃO OCUPADA NO SETOR PRIMÁRIO SOBRE A POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA - 1970



FONTE: Fundação IBGE. Censos Demográficos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara - 1970

as contidas nos mapas anteriores: Itaboraí, Maricá, Itaguaí e Mangaratiba são, economicamente falando, os municípios mais rurais da região.

Alguns estudos tomam a percentagem de prédios ligados à rede de energia como indicador de desenvolvimento econômico e social. A ilustração nº 17 demonstra que essa variável se presta, também, como referência à região metropolitana, para distinguir entre os municípios. O caso mais interessante aí observado refere-se ao município de Petrópolis, que divide com o Rio de Janeiro a posição mais elevada com referência ao suprimento de energia.

Alguns municípios da região apresentam percentagens bastante reduzidas de prédios ligados à rede de energia, o que poderia ser, talvez, interpretado como indicativo de seu baixo nível de desenvolvimento econômico relativo. Entre esses estão: Mangaratiba, Maricá, Itaboraí e Magé.

CAPACIDADE FINANCEIRA DOS GOVERNOS MUNICIPAIS*

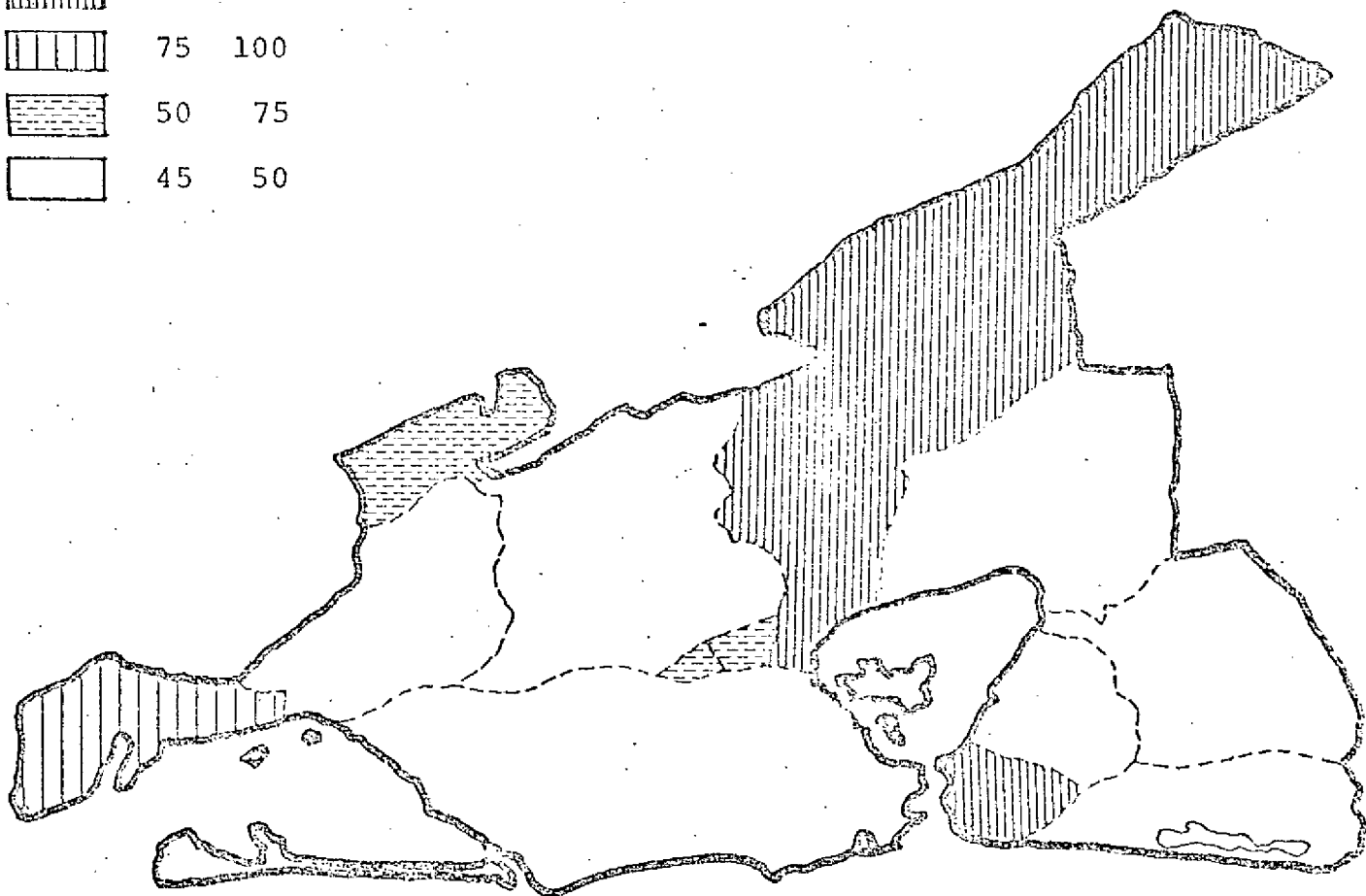
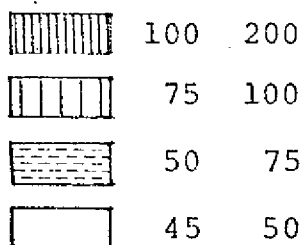
As ilustrações 18 e 19 retratam um aspecto fundamental ligado à capacidade operacional dos governos municipais: os recursos financeiros de que dispõem. O Município do Rio de Janeiro, pela sua característica de cidade-estado, foi excluído.

Vê-se, pela ilustração 18, que os governos municipais de que mais recursos dispõem, por habitante, para a prestação dos serviços públicos não são, em geral, os mais populosos e mais densos. A exceção maior refere-se ao governo da antiga capital que, em virtude dessa condição, tem contado com maior soma de recursos por habitante. Os municípios de Nova Iguaçu e São Gonçalo estão provavelmente enfrentando grandes dificuldades para prestação de serviços à sua comunidade.

* Ver apêndice que trata das finanças municipais na Região Metropolitana do Rio.

ILUSTRAÇÃO 18 - RECEITA MUNICIPAL PER CAPITA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO - 1972.

(CR\$ de 1972)

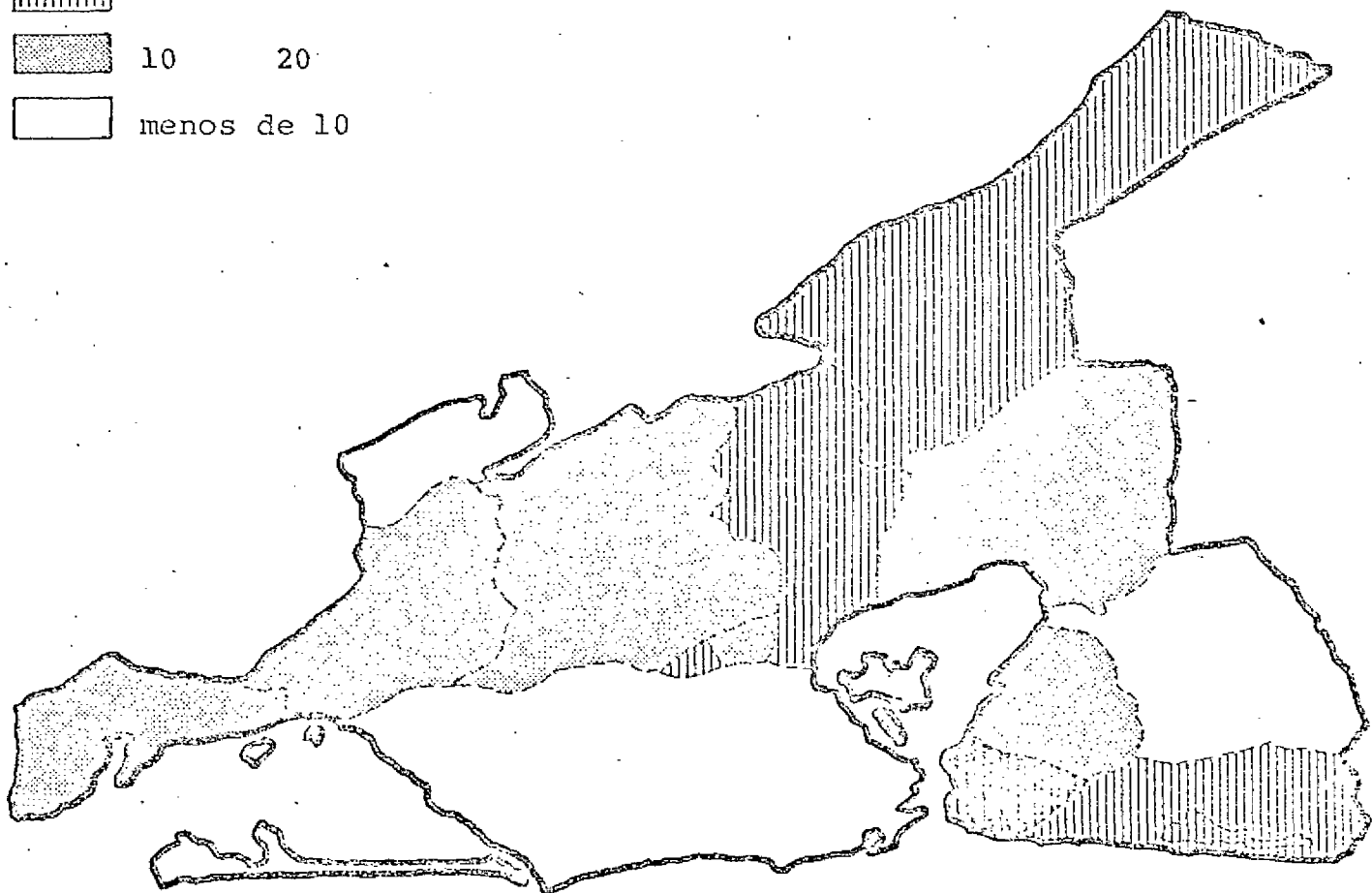
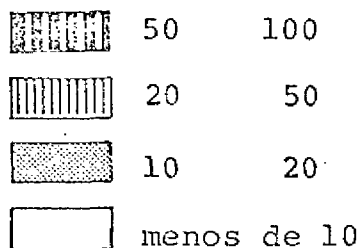


OBS: O Município do Rio de Janeiro não foi considerado por constarem itens de Receita Estadual na composição de sua receita.

FONTE: IBAM - Centro de Pesquisas Urbanas - Pesquisa "Municípios do Brasil" - 1973.

ILUSTRAÇÃO 19 - RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL PER CAPITA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO - 1972.

(CR\$ de 1972)



OBS: O Município do Rio de Janeiro não foi considerado por constarem itens de Receita Estadual na composição de sua Receita Tributária.

FONTE: IBAM - Centro de Pesquisas Urbanas - Pesquisa "Municípios do Brasil" - 1973.

Vale a pena ressaltar que o nível de recursos municipais é, como se vê, bastante baixo para toda a região. Os governos municipais que contaram com mais recursos dentro da região para fazer face às suas despesas dispunham, no máximo, de Cr\$ 200,00 por habitante, por ano, em 1972.

A receita tributária per capita, consistindo do produto dos tributos municipais (imposto predial e territorial urbano, imposto sobre serviços, taxas e contribuição de melhoria), reflete o esforço próprio do governo municipal na arrecadação desses tributos, esforço esse condicionado, como foi visto no capítulo VI da Parte I, por uma série de fatores político-sócio-econômicos. Niterói, uma vez mais, se beneficia da sua condição de capital. Seguem-se a ela os municípios de Duque de Caxias, Nilópolis, Petrópolis e Maricá.

Qualquer esforço no sentido de envolver os municípios metropolitanos na tarefa de promover o desenvolvimento sócio-econômico da região tem que levar em conta as diferenças entre eles e as suas possibilidades de cooperação efetiva, apoiando as decisões nesse sentido em programas eficazes de assistência técnica e no fornecimento dos recursos de que não dispõem.

GRÁFICO Nº : MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO EM FUNÇÃO DA PERCENTAGEM DE POPULAÇÃO URBANA E DA DENSIDADE DE OCUPAÇÃO - 1970.

