ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

A metropolização e seus aspectos territoriais e jurídicos: Primeiros apontamentos a partir das centralidades da Baixada Fluminense

Autores:
Raul Rosa de Oliveira Junior - UFRRJ - raul-27-@hotmail.com
Tatiana Cotta Gonçalves Pereira - UFRRJ - tatianacotta75@gmail.com

Resumo:

O presente artigo se destina a analisar o surgimento e a relação entre novas centralidades urbanas, observando como a metropolização do espaço tem se caracterizado nos grandes adensamentos urbanos brasileiros. Para isso, o trabalho buscou analisar as concepções de centralidade urbana; metropolização do espaço; a relação entre Rio de Janeiro, Nova Iguaçu e Belford Roxo, todos municípios integrantes da região metropolitana do Rio de Janeiro; e as normas jurídicas que regulamentam a política urbana e metropolitana no Brasil.

XVIII ENANPUR
NATAL2019
27 a 31 maio

A metropolização e seus aspectos territoriais e jurídicos:

Primeiros apontamentos a partir das centralidades da Baixada Fluminense

INTRODUÇÃO

O que vem a ser a metrópole? Ou o melhor seria: o que veio a ser a metrópole e o que ela é hoje? Que mudanças têm ocorrido nesse século XXI que nos obrigam a repensar o espaço metropolitano? E como elas repercutiram e repercutem no campo do Direito Urbanístico? Essas questões guiam nossa reflexão nesse artigo, que tem como premissa a desconstrução do conceito de metrópole – ou de região metropolitana – construído no século XX.

No dicionário Aurélio, metrópole é assim definida: "1. Cidade principal, ou capital de província ou estado. 2. Grande cidade; cidade importante. 3 Igreja arquiepiscopal, em relação às sufragâneas. 4. Nação, em relação às suas colônias. 5. Centro comercial importante; empório."

Essa interessante definição nos reporta às aulas de História no ensino fundamental e médio, quando aprendemos que fomos colonizados por uma metrópole. Assim, historicamente, a palavra metrópole designava a nação colonizadora, aquela dotada de força e autoridade suficientes para impor às colonizadas um modo de vida novo, destruindo o original. Nesse sentido, a metrópole colonizava cultural, religiosa, econômica e politicamente, administrando o território colonial a partir de seus interesses, definidos em suas próprias leis.

> "Etimologicamente, o vocábulo "metrópole" tem origem na palavra latina "metropolis", que é derivada do grego "metrópolis", formado pela junção de "metra" (útero, mãe) com "pólis" (cidade). "Metrópolis" significava cidade-mãe em relação às colônias que ela criava. Para a civilização grega, o sentido de pólis – cidade – é o de cidade-Estado, que difere do sentido que damos, hoje, à palavra "cidade". As colônias eram criadas a partir de uma cidade-mãe e lhe guardavam independência. Um exemplo de cidade-mãe é a cidade de Mileto, que teria dado origem a setenta cidades. Atualmente, os significados que damos à palavra "metrópole" são bastante distintos da palavra que lhe deu origem.
> Isso advém do fato de que **as palavras têm história, e quando constituem representações mentais que instrumentalizam o pensamento para que este possa compreender o real, ou seja, quando são conceituais, não se pode abstrair a historicidade das palavras**." (LENCIONI, 2006 p. 44) (grifos nossos)

Assim, há historicidade naquilo que se designa por *metrópole*. A metrópole que aqui nos interessa, a "grande cidade; cidade importante", embora parta de uma realidade espacialmente distinta, encontra identidade com esse significado anteriormente citado, talvez seja até derivado dele, reproduzido em escala menor. Afinal, uma cidade só pode ser importante em função da existência de outras cidades menos importantes, e que fazem sua história a partir da central. E nesse artigo o que pretendemos é justamente discutir como se dá essa centralidade no século XXI, compreendendo que as mudanças espaciais em curso têm redefinido essa concepção, como salienta Serpa:

> "Essas últimas assertivas conduzem à possibilidade de existência, no contexto da metrópole contemporânea, de centralidades baseadas nas formas de reprodução da vida urbana, no valor de uso e na apropriação, de qualidades e conteúdos diversos dos das localidades centrais, hierarquizadas em rede – nas escalas regional, metropolitana e intraurbana – para a produção e reprodução do sistema capitalista, estritamente baseadas no valor de troca e nas estratégias hegemônicas de dominação." (SERPA, 2011, p. 101)

Portanto, o que aqui se pretende é observar a relação entre três municípios de uma região metropolitana, Rio de Janeiro, Nova Iguaçu e Belford Roxo, destacando a forma de constituição das relações entre eles e buscando, ainda, compreender como a norma jurídica se insere nessas relações.

1. CIDADE, CENTRALIDADE, METRÓPOLE, REGIÃO METROPOLITANA NA HISTÓRIA

A cidade não pode ser concebida temporalmente como uma uniformidade genérica: ela é inegavelmente uma realidade histórica. Não podemos distingui-la seja por função, finalidade ou origem comum. Cada época e lugar farão surgir aglomerados de pessoas que organizarão sua vida a partir de relações urbanas, sejam culturais, econômicas, políticas, industriais, administrativas, militares. Como bem coloca Lefebvre, a cidade é uma "especificidade" (2006, p.46), posto que se relaciona com a sociedade em que se insere e a constrói, mudando conforme essa sociedade muda.

Para Paul Singer (2010), o surgimento da cidade está atrelado ao excedente da produção no campo:

> "A produção do excedente alimentar é uma condição necessária mas não suficiente para o surgimento da cidade. É preciso ainda que se criem instituições sociais, uma relação de dominação e exploração, que assegure a transferência do mais-produto do campo à cidade. Isto significa que a existência da cidade pressupõe uma participação diferenciada dos homens no processo de produção e de distribuição, ou seja, uma sociedade de classes. Pois, de outro modo, a transferência de mais-produto não seria possível. Uma sociedade igualitária, em que todos participam do mesmo modo na produção e apropriação do produto, pode, na verdade, produzir um excedente, mas não haveria como fazer com que uma parte da sociedade apenas se dedicasse à sua produção, para que outra dela se apropriasse." (SINGER, 2010, p. 9)

Portanto, é a apropriação da produção (e do trabalho) agrícola que gera a possibilidade de desenvolvimento de outros trabalhos, como o de guerreiros e sacerdotes com seus servos

especializados, “recebendo do resto da sociedade o seu sustento material” (SINGER, 2010, p.10).

Lefebvre (1999) também coloca essa separação quando defende que o primeiro tipo de cidade era a cidade política, onde havia a extração do produto do campo para suprir as necessidades das classes políticas e militares e o campo ficava subordinado à autoridade das cidades, usando como exemplo as *polis* dos gregos, que possuíam sua centralidade concentrada nas *ágoras*. Essa cidade é descrita pelo autor da seguinte forma: “A cidade política administra, protege, explora um território frequentemente vasto, aí dirigindo os grandes trabalhos agrícolas: drenagem, irrigação, construção de diques, arroteamentos etc. Ela reina sobre um determinado número de aldeias.” (LEFEBVRE, 2004, p. 21)

Pode-se questionar essa hierarquia entre cidade e campo defendida tanto por Lefebvre quanto por Singer, porém, em ambas as visões a cidade é o espaço que atrai o cidadão do campo para reproduzir as relações políticas e dar uma finalidade ao excedente de sua produção.

Ana Fani Carlos (2013) ao fazer uma breve análise histórica sobre o surgimento das cidades se utiliza também dessa classificação que atrela o modo de produção às tipologias de cidade. A geógrafa identifica, inicialmente, algumas cidades antigas, como Jericó (5000 a.C., em Canaã, atual Jordânia), Ur e Uruk (ambas no V Milênio, antiga Babilônia, atual Iraque), Susa (4000 a.C., antigo Elam, atual Pérsia) e diversas outras, destacando a Babilônia (século IV a. C.) e Roma (fundada em 2700 a.C. cujo declínio se estabelece com o início da era medieval, por volta do século V) como metrópoles, por conta da grande área de influência e troca comercial. A primeira se constituía como “o maior centro comercial ligando o Oriente e o Ocidente” (CARLOS, 2013, p. 62) e a segunda tinha como característica uma “grande relação de interdependência com todo o Império, ao qual vinculava-se tanto administrativamente – através de um governo comum – quanto economicamente – aproveitando uma vasta rede de estradas, e desenvolvendo um comércio intenso e variado.” (idem, idem). Podemos ver na narrativa da autora cidades antigas aparecendo como metrópoles em função de suas posições geográficas ou econômicas.

O próximo arquétipo de cidade definido por Lefebvre, a cidade mercantil, é a da Idade Média, quando os produtores do campo passam a usar os burgos como região de comércio do excedente da sua produção, promovendo uma concentração das populações rurais naquele espaço em função da compra e venda de mercadorias. Conforme explica Lefebvre:

> “De todo modo, a *cidade mercantil* tem seu lugar, no percurso, depois da cidade política. Nessa data (aproximadamente no século XIV, na Europa Ocidental), a troca comercial torna-se função urbana; essa função fez surgir uma forma (ou formas: arquiteturais e/o urbanísticas) e, em decorrência, uma nova estrutura do espaço urbano.” (LEFEBVRE, 1999, p.23)

É interessante destacar que esse nova forma e nova função geram uma centralidade que dá base para a ascensão de uma nova classe política, chamada de burgueses, que viria a reorganizar os sistemas políticos e econômicos da Europa nos séculos seguintes, possibilitando a ascensão do capitalismo e do Estado de Direito.

Da cidade mercantil emerge a cidade industrial. Com a evolução da técnica produtiva, as indústrias passam a vigorar como centralidade na reprodução do espaço das novas grandes cidades que começam a surgir na idade moderna. Para Lefebvre (1999) essa é a primeira sociedade que passa a ser de fato urbana, pois passa a dominar a produção agrícola enquanto as sociedades anteriores apenas carregavam a potencialidade urbana, um urbano virtual:

> "Reservaremos o termo "sociedade urbana " à sociedade que nasce da industrialização. Essas palavras designam, portanto, a sociedade constituída por esse processo que domina e absorve a produção agrícola. Essa sociedade urbana só pode ser concebida ao final de um processo no curso do qual explodem as antigas formas urbanas, herdadas de transformações descontínuas." (LEFEBVRE, 1999, p. 15),

Contudo, a partir da Revolução Industrial A Inglaterra é o palco principal dessa transformação, onde as pessoas que não encontram mais lugar no campo e passam a se concentrar no entorno das fábricas em busca de emprego, formando um adensamento populacional enorme que daria origem às grandes metrópoles da modernidade, como descreve Engels:

> "Uma cidade como Londres, onde é possível caminhar horas e horas sem sequer chegar ao princípio do fim, sem encontrar o menor sinal que faça supor a vizinhança do campo, é verdadeiramente um caso singular. Essa imensa concentração, essa aglomeração de 2,5 milhões de seres humanos num só local, centuplicou o poder desses 2,5 milhões: elevou Londres à condição de capital comercial do mundo, criou docas gigantescas, reuniu milhares de navios, que cobrem continuamente o Tâmisa." (ENGELS, 2010, p.67)

Como podemos observar, Londres não se torna apenas uma centralidade local, mas também uma centralidade em nível mundial, reunindo os fluxos migratórios de pessoas, comércios e meios produtivos, sendo palco também da primeira fase da globalização do capitalismo.

Observando essas realidades territoriais na História, é possível perceber que cidade, centralidade e metrópole caminham juntas. Vale dizer, as cidades se constituem como centralidades, tanto em relação ao campo quanto em relação a aldeias ou cidades vizinhas. Nesse sentido, podemos entender que centralidade se traduz pelo espaço construído pela sociedade que concentra e reproduz as principais atividades sociais, culturais, econômicas e políticas, de acordo com o ordenamento social instituído em dado momento histórico, que atrai para si moradias, movimentos pendulares e migrações.

Assim, uma cidade exerce influência sobre outras, destacando sua centralidade e configurando o clássico conceito de metrópole, que nada mais é do que a cidade principal dentro de um conjunto de cidades contínuas no tecido urbano, que forma a região metropolitana. Essas cidades estabelecem entre si uma relação de dependência, especialmente no que se refere às questões de oferta de emprego, mão-de-obra e moradia.

A continuidade do tecido urbano, associada à distribuição desigual no território metropolitano desses três elementos, geram uma circulação diária e intermitente de pessoas, riquezas e energias. Contudo, nem a ocupação nem a circulação se faz de maneira equânime, tampouco a relação que a cidade central estabelece com as outras – periféricas.

2. CIDADE, CENTRALIDADE, METRÓPOLE, REGIÃO METROPOLITANA NO SÉCULO XXI

Vivemos o tempo da acumulação flexível (Harvey, 1999), do capital financeiro, da desterritorialização da produção, da busca incessante por matéria-prima e de novos mercados e do trabalho imaterial. É a sociedade pós-industrial. No estágio em que nos encontramos, é possível afirmar que estão dadas as condições tecnológicas para conhecermos todos os países e pessoas pela internet e também sabermos imediatamente de tudo o que está acontecendo em qualquer lugar do planeta. Nesse sentido, a noção de tempo e a nossa forma de vivenciá-lo, se modificou, e com isso as distâncias também foram encurtadas[1].

A globalização, característica do capitalismo e sua busca incessante por mercados, tornou-se finalmente um fenômeno de alcance mundial, cujas bases estariam nas inovações tecnológicas e no incremento do fluxo comercial mundial. Segundo Liszt Vieira,

> "O ponto de partida da globalização é o processo de internacionalização da economia, ininterrupta desde a Segunda Guerra Mundial. Por internacionalização da economia mundial entende-se um crescimento do comércio e do investimento internacional mais rápido do que o da produção conjunta dos países, ampliando as bases internacionais do capitalismo (incorporação de mais áreas e nações) e unindo progressivamente o conjunto do mundo num circuito único de reprodução das condições humanas de existência." (VIEIRA, 2009 p. 76/77)

Pretendemos aqui aprofundar a questão da globalização no espaço, ou seja, pensar os efeitos territoriais dessa modificação do ambiente mundial. Ora, se a globalização é especialmente um processo econômico, ou melhor, um processo de expansão do capitalismo pelo globo terrestre, suas consequências vão repercutir de modo diferente conforme o espaço em que se materializa[2].

A estrutura econômica passa, assim, por um grande salto qualitativo, embora o modo de produção permaneça e a divisão internacional do trabalho se aprofunde. Os "donos do poder" não são mais identificáveis como no passado, estão despersonalizados em gigantescos holdings, conglomerados formados por empresas de diversos países e diversos interesses. E são essas que vão majoritariamente definir o uso, as funções e as formas urbanas:

---

[1] "(...) a distância é um produto social; sua extensão varia dependendo da velocidade com a qual pode ser vencida" (BAUMAN, 1999, p.20)

[2] Uma vez que esses também não são iguais entre si.

> A globalização revaloriza os lugares e os lugares – de acordo com o que podem oferecer às empresas – potencializam a globalização na forma em que está aí, privilegiando a competitividade. Entre o território tal como ele é e a globalização tal como ela é cria-se uma relação de causalidade em benefício de atores mais poderosos, dando ao espaço geográfico um papel inédito na dinâmica social. (SANTOS, 2009 p. 23)

David Harvey (2005) afirma que a partir da grave crise financeira dos anos 1970, os sete principais países do capitalismo avançado se reuniram e concluíram que os governos deveriam ser mais empreendedores, no sentido de explorar todos os tipos de situação que pudessem trazer melhores condições de vida para a população. O empreendedorismo passa a ser, assim, a marca da nova governança urbana, facilitando a acumulação flexível. Essa marca tem como foco a economia política do lugar, e não do território. O problema será, assim, a "construção especulativa do lugar" (HARVEY, 2005 p. 174), que chama a atenção – e melhorias, consequentemente – para si, abandonando ou obscurecendo políticas territoriais, fragmentando o tecido urbano ainda mais, muitas vezes reforçando desigualdades, já que é a imagem (e não a paisagem) que vem em primeiro lugar.

A concorrência interurbana parece ser essencial em sua dialética de causa/efeito, tanto porque o lugar de investimento do capital pode ser melhor escolhido em tempos de globalização, quanto os arranjos daí oriundos podem elevar cidades a novos patamares. Nesse sentido, os lugares terão que ser favoráveis à celebração de negócios, sendo, então, "a missão da governança urbana atrair fluxos de produção, financeiros e de consumo de alta mobilidade e flexibilidade para seu espaço. " (HARVEY, 2005 p. 180).

Os governos empreendedores se aliam, dessa forma, ao setor privado no planejamento e desenvolvimento de estratégias urbanas. Essa aliança, concretizada juridicamente pelas especulativas parcerias público-privadas, tende a privatizar o dinheiro e o interesse públicos. Ocorre, portanto, a corporativização do espaço, via privatização do território, e transferência dos interesses do capital corporativo ao destino da urbanização. Este processo se dá por meio da fluidez do território, onde se articulam os usos de recursos públicos com o projeto das corporações privadas – daí a privatização do território (SANTOS; SILVEIRA, 2001 p.291).

A partir dessa dinâmica, ocorre a metropolização do século XXI. A reestruturação produtiva do capital vem gerando territórios metropolizados em todo o globo, com características semelhantes, apontadas por diversos autores e assim reunidas por Sandra Lencioni:

> "De maneira sintética, podemos dizer que, em geral, o processo de metropolização imprime características metropolitanas ao espaço, transformando as estruturas pré-existentes, independentemente desses espaços serem ou não metrópoles. Isso significa dizer que o processo de metropolização pode incidir sobre espaços metropolitanos ou não, conforme apontou Ascher, 1998. Além disso, esse processo engendra morfologias urbanas com características específicas, se constituindo num fenômeno multiforme e contraditório que, no caso das grandes cidades faz

> com que elas se curvem aos fenômenos de dilatação, aumento e diversificação das mobilidades (PINÇON, 2012). Acresce-se, ainda, que a metropolização se constitui num processo proteiforme e relacionado aos fenômenos de reurbanização, redensificação e de gentrificação... e expressa, além do mais, um novo ciclo urbano (LEVY, 1997), caracterizado pela crise e marcado por contradições, conflitos e violência (BASSAND). No dizer de Jean Paul Volle (1996), a metropolização se constitui num dos principais elementos para a periodização da modernidade. O processo de metropolização se constitui, assim, numa determinação histórica dos dias atuais.
> Continuando essa síntese, podemos dizer que esse processo tende a se manifestar como verdadeiros patchworks desordenados, desiguais e rígidos, desafiando as intenções e as instituições de governança local (SCOTT; STOPPER, 1986, VELTZ, 1997) e se manifesta por meio de uma fluidez líquida, a qual, ao mesmo tempo em que salta à vista, porque sua localização geográfica é circunscrita, se oculta porque tem uma forma caótica (GARNIER 2005-4) se constituindo num processo que se agrega, se soma, se junta ao processo de urbanização. Ou seja, a "metropolização não torna obsoletas as outras manifestações do fenômeno urbano (urbanização, sub e periurbanização), mas ela se junta a essas" (BASSAND, JOYE, LERESCHE, 1995, p.1)
> Além do mais "produz recomposições territoriais novas, tanto no plano interno dos conjuntos urbanos que lhes dizem respeito, quanto relativo às suas relações externas." (LACOURT, PUISSANT, 1998)" (LENCIONI 2013 p. 22/23)

A partir dessa síntese é que podemos nos debruçar sobre o que particularmente nos interessa acerca do processo de metropolização: o permanente espraiamento do tecido urbano que, ao fazê-lo, espraia valores e redefine as formas de produção, reprodução e acumulação da e na vida social metropolitana, recompondo relações e estabelecendo diversas centralidades, superando, dessa forma, a metrópole clássica de um núcleo central e diversas periferias ao seu redor.

Portanto, vivemos hoje um processo distinto, um movimento de desconcentração populacional, em que as indústrias migram para locais mais afastados das antigos centralidades devido à especulação imobiliária desses locais e ao aumento do custo da mão de obra. Esse processo ficou bastante claro nos Estados Unidos da América, conforme explica Monte-Mor:

> "A expansão metropolitana advinda do avanço da industrialização e a consequente urbanização (extensiva), particularmente nos Estados Unidos, mas com grande influência sobre outros países centrais no pós-guerra, contribuiu para estender os pressupostos da centralidade urbano-industrial a todo o espaço urbanizado. Diante disso, a metrópole se fragmentou, segundo imagens sugeridas pela escola de Chicago, provocando a saída das classes mais ricas do espaço do poder, gerando uma suburbanização despolitizada e abandonada à sua própria sorte. Nos contextos ricos, como

> das cidades norteamericanas, essa suburbanização significou uma extensão bipolar da malha urbana que redefiniu o mosaico gerando novas centralidades ligadas a regiões abastadas e outras atendendo às concentrações de populações pobres e parcialmente marginalizadas. A extensão das condições urbano-industriais a essa periferia urbana/metropolitana permitiu a emergência de novas cidades e de mega cidades, deixando as áreas centrais tradicionais para ocupação da população migrante que buscava se inserir no contexto urbano." (MONTE-MOR, 2006, p.61)

Podemos observar que esse tipo de metropolização das grandes aglomerações ocorre em várias partes do mundo e o Brasil também é palco disso, embora o processo de suburbanização seja completamente diferente, uma vez que é a pobreza que se espraia em direção à periferia. São Paulo é o nosso melhor exemplo de metropolização: hoje o estado abriga seis regiões metropolitanas,[3] cada uma com grandes centralidades dinâmicas distribuídas por seus municípios. Esse processo acontece da metade para o final do século XX, conforme explica Lencioni:

> "Convém chamar atenção para o fato de que a desconcentração territorial da indústria, nas últimas décadas do século XX, significou o crescimento da atividade industrial em vários estados do Brasil, mas significou, também, a interiorização da indústria paulista. Foi esse movimento em direção ao interior do Estado de São Paulo que se traduziu numa intensa e ampla metropolização do espaço da região de Campinas e, mesmo, de regiões próximas a ela." (LENCIONI, 2006, p.50)

Percebemos que esse processo gerou um tipo de cidade diferente das cidades definidas anteriormente, mantém-se uma aglomeração populacional, porém, há uma tendência à fragmentação e à distribuição da produção pelo território, no entorno do maior centro daquela região, gerando outras centralidades que orbitam àquela centralidade principal, são agora várias cidades organizadas em macrorregiões formando uma rede urbana.

Milton Santos observa esse fenômeno e argumenta que dentro da rede urbana há uma hierarquia de centralidades, cada uma responsável por comandar um determinado território e que é comandada por outra que tem em seu escopo um território ainda maior e que abrange diversas dessas centralidades de hierarquia menor:

> "Ora, o problema da rede urbana é paralelo ao da centralidade. Cada aglomeração tem o seu raio de influência, que é um dado instável, em virtude da competição que sofre, necessariamente, de outras unidades do mesmo nível. Mas, acima de cada um desses núcleos, outros se colocam na hierarquia urbana, presidindo um espaço maior, que compreende vários núcleos de importância menor. A hierarquia urbana é um resultado, mais ou menos vigoroso, do papel de centro representado pelos diversos núcleos." (SANTOS, 1959, p. 8)

[3] Dados disponíveis em https://www.emplasa.sp.gov.br/PlanejamentoRegional

Portanto, podemos observar que as centralidades no período pós-industrial se fragmentaram e foram distribuídas pelo território, transformando uma rede de cidades. Essa rede urbana, como denominada por Santos (1959), pode ser chamada de região metropolitana, a qual abriga uma diversidade de centralidades que competem entre si e se hierarquizam de acordo com a configuração daquele território. No século XXI, periferias tornam-se centralidades, e centralidades podem ser periféricas. Tudo que é sólido é desmanchável.

3. CENTRALIDADES E METROPOLIZAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: UM OLHAR PARA A BAIXADA FLUMINENSE

A ocupação da Baixada Fluminense se dá partir do século XVIII, mas somente no início do século XX, com obras de drenagem realizadas em toda a região é que os migrantes, buscando melhores condições de vida na capital Rio de Janeiro, vão ocupar aquele espaço, que se caracterizará como periférico dentro da Região Metropolitana. Nesse sentido, a expansão da cidade do Rio de Janeiro através da conurbação que produz sua metropolização se deu em diversas etapas, segundo Fabiana Dias, etapas que valem ser transcritas:

> "A urbanização da cidade do Rio de Janeiro e o crescimento de sua população estão articulados ao mercado imobiliário, à expansão industrial e ao transporte de massa, que determinaram o vetor de ocupação do eixo suburbano que extravasa em municípios vizinhos, dando origem ao processo de metropolização, ou seja, ao fenômeno de conurbação, que se acelerou nos anos de 1920, devido ao desenvolvimento da produção de energia pela Light, à modernização dos sistemas de transporte ferroviário e ao desenvolvimento da produção industrial. O período seguinte, de 1930 a 1950, pode ser descrito como a fase que marca a grande expansão física da metrópole, atingindo a oeste o município de Nova Iguaçu e, a leste, o de São Gonçalo e que se caracterizou por loteamentos a baixo custo e conjuntos habitacionais com precárias condições de infraestrutura básica. A partir da década de 1950, com a construção das grandes rodovias, como a Avenida Brasil e a Rodovia Presidente Dutra, tem-se a intensificação do processo de metropolização. Anos depois, na década de 1970, temos mais um adensamento das áreas urbanizadas do que um avanço no espaço, enquanto, na década de 1980, um novo processo de periferização toma lugar, com as populações de mais baixa renda ocupando áreas urbanas de novos bairros da área conurbada à metrópole e de municípios mais distantes, como Magé, Itaboraí e Itaguaí, enquanto nas áreas centrais o preço da terra é cada vez mais alto. Na década seguinte, surgem novas centralidades e intensifica-se o deslocamento da população do núcleo

metropolitano para sua periferia em municípios como: Mangaratiba, Itaguaí, Paracambi, Maricá, Itaboraí e São Gonçalo." (DIAS, F. 2005, p.16)

Assim, a formação da região metropolitana do Rio de Janeiro se dá durante todo o século XX, sendo certo que para a região aqui estudada os sistemas de integração ferroviário e rodoviário (décadas de 1920 e 1930) e a expansão dos loteamentos clandestinos e irregulares (início do século) são decisivos no modo de ocupação desse espaço. A partir de 1950 "percebe-se um surto industrial na região" (MAGALHÃES *et al*, 2013, p. 28), principalmente por duas características da área: (1) existência de extensas áreas em solo barato; (2) proximidade a centros consumidores (RJ, SP e MG) e potencial logístico. (MAGALHÃES *et al*, 2013).

De toda maneira, o fato é que essa região cresceu de uma maneira menos formal e regular, como espaço não planejado, deixado para os pobres, servindo principalmente como área para habitações populares dos trabalhadores que trabalhavam na cidade central, mas não podiam pagar para morar em solo valorizado. Ou mais recentemente para a instalação de indústrias poluidoras, que não poderiam mais estragar a qualidade do ambiente no núcleo metropolitano. Essa é a história de muitas periferias brasileiras do século XX.

Já no início do século XXI, Floriano José Godinho de Oliveira alertava para as mudanças estruturais pelas quais o Rio de Janeiro vem passando, para o autor, a cidade do Rio de Janeiro passa por um "intenso esvaziamento industrial e reafirmando, cada vez mais, sua condição de centro de serviços e turismo" (OLIVEIRA, 2006, p. 80), enquanto que outras regiões do Estado viriam a ser novas bases industriais, como Duque de Caxias, Volta Redonda, Campos e mesmo Nova Iguaçu, superando o modelo industrial instituído inicialmente na cidade do Rio de Janeiro.

Vale observar alguns dados para melhor caracterização da cidade e das relações metropolitanas.

A cidade do Rio de Janeiro possui uma população estimada de 6.688.000 (seis milhões seiscentos e oitenta e oito mil) pessoas no ano de 2018. O produto interno bruno corresponde a cerca de 320 bilhões de reais, o que corresponde a cerca de 45% do produto interno bruto do estado do Rio de Janeiro e chega ao montante de 49 mil reais de PIB *per capita*[4].

O município de Nova Iguaçu, denominado por diversos autores como o "município mãe" da Baixada Fluminense, tanto por ser o mais antigo quanto por dele terem surgido oito dos treze municípios que compõem a região (MAGALHÃES et al, 2013, p. 40), possui uma população estimada para o ano de 2018 de 818.875 (oitocentos e dezoito mil e oitocentos e setenta e cinco) habitantes, o que leva a cidade à quarta posição das cidades mais populosas do Estado do Rio de Janeiro. Seu PIB equivale a 14.620.997.000 (catorze bilhões seiscentos e vinte milhões e novecentos e noventa e sete mil) reais, o que corresponde a um PIB *per capita* de 19 mil reais.

[4] Dados coletados no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/38/46996> consultado em 05 de novembro de 2018.

Belford Roxo, o terceiro município analisado, tem uma população estimada de 508.614 (quinhentos e oito mil e seiscentos e catorze) pessoas, chegando a posição de sexta cidade mais populosa do Estado do Rio de Janeiro. O produto interno bruto de 7.479.539.000 (sete bilhões quatrocentos e setenta e nove milhões e quinhentos e trinta e nove mil) reais, levando o município a possuir uma renda *per capita* de 15 mil reais.

Tabela 1: Comparativo entre os municípios

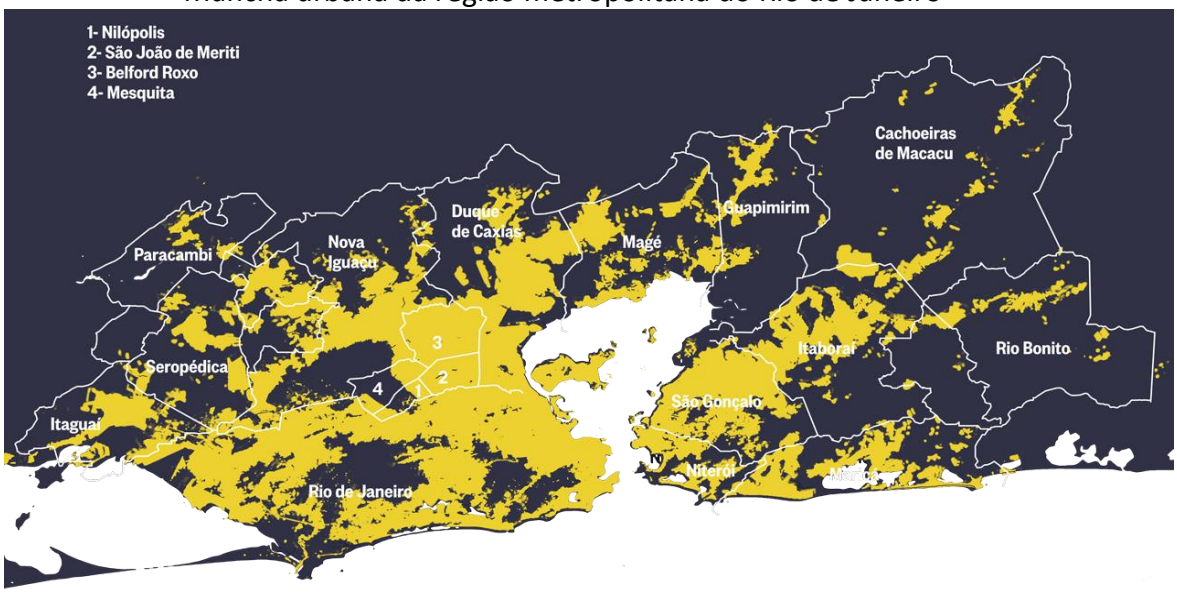
	Rio de Janeiro	Nova Iguaçu	Belford Roxo
população	6.688.000	818.875	508.614
PIB	320.000.000.000	14.620.997.000	7.479.539.000
Renda per capta	49.000,00	19.000,00	15.000,00

FONTE: IBGE

Nessa análise preliminar podemos observar uma discrepância grande entre esses municípios: enquanto que na estimativa populacional, os municípios do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu e Belford Roxo ocupam a 1ª (primeira), 4ª (quarta) e 6ª (sexta) posições no Estado do Rio de Janeiro, respectivamente, quando falamos em produto interno bruno *per capita* os mesmos ocupam a 1ª (primeira), a 55ª (quinquagésima quinta) e 80ª (octogésima) colocação, respectivamente.

Porém, mesmo com tais diferenças tão grande entre os municípios, o território é consistentemente interligado, conforme pode ser observado na mancha de conurbação que se formou entre os municípios em análise e os municípios vizinhos, também integrantes da região metropolitana do Rio de Janeiro, conforme podemos observar na imagem abaixo:

Mancha urbana da região metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: https://infograficos.oglobo.globo.com/rio/expansao-urbana-do-rio-de-janeiro.html

Cabe destacar a proximidade física entre Nova Iguaçu e Belford Roxo, que, aliás, é município que se emancipou do primeiro e se configurou com autonomia a partir de 1993.

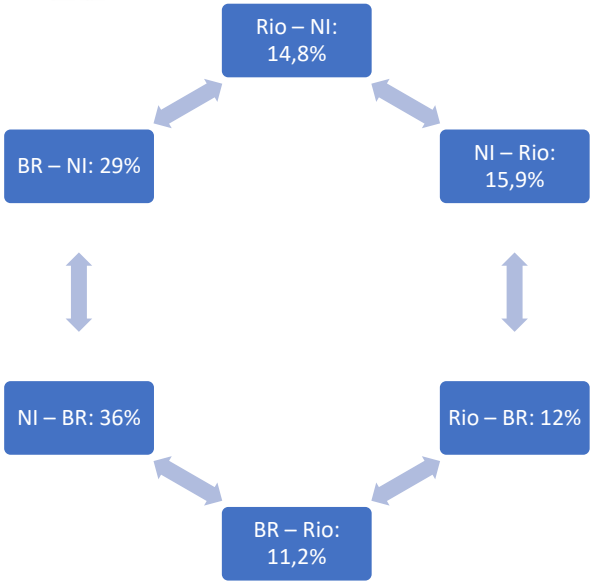
É evidente a centralidade exercida pela metrópole fluminense, porém, para que percebamos as escalas de centralidade dos outros munícipios em análise, é fundamental que sejam observados outros indicadores dos municípios. Elegemos como critérios o número de postos de trabalho e o deslocamento diário das pessoas para trabalhar, afinal, a mobilidade entre as cidades é uma das principais métricas para a compreensão da dinâmica metropolitana e das centralidades, pois, "os fluxos permitem a apreensão da centralidade, porque é através dos nódulos de articulação da circulação intra e interurbana que ela se revela (...)" (SPOSITO, 2013, p.238)

O Rio de Janeiro, segundo o IBGE, possuía, em 2016, 194.495 (centro e noventa e quatro mil e quatrocentos e noventa e cinco) postos de trabalho e 2.650.000 (dois milhões e seiscentos e cinta mil) pessoas ocupadas. Nova Iguaçu possuía no mesmo período 9.640 (nove mil e seiscentos e quarenta) empresas e 112 000 (cento e doze mil) pessoas ocupadas, enquanto Belford Roxo possuía 3.892 (três mil e oitocentos e noventa e duas) empresas em atividade e 37 mil pessoas ocupadas. Isso significa que a proporção de pessoas ocupadas no Rio de Janeiro em relação à população total era de 40.6%, 14% em Nova Iguaçu e apenas 7,6% na Cidade de Belford Roxo.

Para que demonstremos de fato como esses dados se relacionam é fundamental trazermos ao debate o deslocamento das populações dos municípios estudados, ou seja, demonstrar os fluxos. Ferreira (2017, p. 9) estima, com base no censo do IBGE de 2010, que cerca de 890 mil pessoas se deslocam diariamente de seus municípios para outros locais da região metropolitana do Rio de Janeiro. O Município do Rio de Janeiro recebe cerca de 590 mil pessoas desse total, enquanto 40 mil pessoas deixam a capital fluminense para ir ao trabalho diariamente. Nova Iguaçu recebe cerca de 35 mil pessoas, outras 105 mil pessoas deixam o município, e a situação é ainda mais discrepante em Belford Roxo, que recebe 10 mil pessoas enquanto 89 mil deixam o município.

Quando observamos o destino dessas migrações diárias entre as três cidades temos os seguintes números: vemos que a cidade do Rio de Janeiro recebe 11,2% das pessoas oriundas do município de Belford Roxo e 15,9% de Nova Iguaçu. Nova Iguaçu recebe 29% das migrações diárias oriundas de Belford Roxo e 14,8% das pessoas que saem da Cidade do Rio de Janeiro. Enquanto Belford Roxo recebe 36,9% das pessoas que saem de Nova Iguaçu e 12% das pessoas que saem do Rio de Janeiro.

Gráfico 1: Percentual de deslocamento diário de trabalhadores entre Rio de Janeiro, Nova Iguaçu e Belford Roxo



Em números absolutos os deslocamentos são significativos: enquanto Belford Roxo recebe cerca de 3mil pessoas de Nova Iguaçu, Nova Iguaçu recebe mais de 10 mil pessoas cotidianamente oriundas de Belford Roxo. Isso significa que a diferença de migração entre os municípios é proporcionalmente maior que a diferença populacional dos municípios. A migração de Belford Roxo para Nova Iguaçu é três vezes maior que do que a de Nova Iguaçu para Belford Roxo, enquanto que a população de Belford Roxo é cerca de 30% menor que a população de Nova Iguaçu. Ou seja, apesar de Nova Iguaçu dispor de uma maior população, a cidade ainda recebe uma migração de Belford Roxo muito mais intensa do que a migração de Nova Iguaçu para Belford Roxo.

Com esses dados, é possível observar que, apesar da alta atração exercida pela metrópole fluminense, com sua disponibilidade de postos de trabalho, há uma grande porcentagem de trabalhadores que se descolocam de Belford Roxo para Nova Iguaçu, enquanto no município de Belford Roxo há uma maior concentração de mão de obra, o qual, proporcionalmente, recebe uma menor quantidade de trabalhadores diariamente quando comparado ao demais municípios.

Essa relação é complexa no sentido de que, apesar do Rio de Janeiro ser a metrópole regional concentradora de trabalho e renda, a quantidade de trabalhadores que saem de Belford Roxo para Nova Iguaçu é ainda maior que os trabalhadores que se descolocam do mesmo município para o Rio de Janeiro. O que nos leva a algumas hipóteses: a primeira delas é que a preferência dos trabalhadores de Belford Roxo seja pelo menor tempo de deslocamento entre as cidades, já que Nova Iguaçu é mais perto do que o Rio de Janeiro; outra hipótese seria que esses trabalhadores que estão concentrados em Belford Roxo enquadram-se melhor nos postos de trabalho que estão disponíveis na vizinha Nova Iguaçu; a terceira hipótese é a relação de competitividade entre os moradores de Belford Roxo e outros municípios da Região metropolitana do Rio de Janeiro, porém, essas hipóteses ainda estão sendo testadas. De toda forma, é inegável que Nova Iguaçu exerce uma atração sobre Belford Roxo, podendo se caracterizar como centralidade dentro da Baixada Fluminense.

Essa afirmação é corroborada pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), que no ano de 2016 fez um estudo comparando as principais centralidades da Região Metropolitana[5] do Rio de Janeiro. Foram analisados os 21 municípios da Região Metropolitana dividindo-os em regiões administrativas para que fosse possível definir uma hierarquia das centralidades na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Foram selecionados os 30 principais centros da Região Metropolitana e distribuídos hierarquicamente entre centros metropolitanos, subcentros metropolitanos, centros regionais e subcentros regionais, organizados de acordo com os dados de densidade de emprego, densidade de empresas, densidade de deslocamentos, densidade de matrículas e diversidade da atividade econômica de cada área posta em análise.

Essa hierarquização apontou o Bairro do Centro de Nova Iguaçu como a quarta maior centralidade urbana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo caracterizado como um centro regional, deixando-o à frente de outros municípios com grande Produto Interno Bruno, como Niterói, e de municípios com maior concentração populacional, como São Gonçalo e Duque de Caxias, ficando atrás apenas da área do Centro da Cidade do Rio de Janeiro e dos bairros de Campo Grande e Barra da Tijuca, todos no município do Rio de Janeiro. Ou seja, a primeira centralidade da região metropolitana carioca, fora da metrópole, é o centro de Nova Iguaçu.

O município de Nova Iguaçu se consolidou como nova centralidade urbana nas últimas décadas, principalmente em relação aos municípios vizinhos, e Belford Roxo se caracteriza como um polo concentrador de mão de obra, com baixa circulação de bens, mas com intensa importância na ocupação dos postos de trabalho dos municípios vizinhos e como vemos, em especial nos municípios mais próximos.

O que nos cabe nesse artigo é pensar que a relação de centralidade entre as cidades se constitui como uma relação hierarquizada, dependente e diversificada. O Município do Rio de Janeiro se constitui uma metrópole consolidada que atrai para si a maior parte dos investimentos, empregos e consumo, entretanto, vem diminuindo sua participação na economia regional. Outras centralidades, com seus fluxos de pessoas, serviços e energia vêm se constituindo. Essa diminuição de importância da cidade central parece se relacionar com o processo de metropolização em curso nesse século, que o Rio de Janeiro também sofre. Embora seja preciso maior aprofundamento na análise de dados e na própria compreensão do que define as centralidades e suas variantes (multi, policentralidades), observando o deslocamento entre os três municípios e a oferta de empregos, podemos ter uma amostra de novas relações interurbanas, diferentes das do século passado.

[5] Disponível em: <https://www.iets.org.br/spip.php?article214>

4. CIDADE, CENTRALIDADE, METRÓPOLE, REGIÃO METROPOLITANA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E FLUMINENSE

A Constituição Brasileira, promulgada no ano de 1988, trouxe uma importante inovação legislativa ao sistema jurídico nacional, pela primeira vez a questão urbana tornou-se constitucional. Foi também na Constituição de 1988 a mudança de *status* dos municípios no Brasil, a partir do novo ordenamento jurídico os municípios tornam-se entes federados com autonomia administrativa e política.

Assim, passou a ser atribuição do poder local planejar e gerir seu território, como estatui o art.30, VIII, quando estatui, dentre as competências dos municípios, "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." A nova política urbana, acompanhando a tendência municipalista que se iniciava junto com a nova Constituição, foi então estabelecida no artigo 182 da Constituição.

Apesar disso, aos Estados Federados foi facultada a possibilidade de criação, mediante lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, como pode ser observado no §3º do artigo 25 da Constituição Federal, com o intuito de "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". Desta forma, por mais que a Constituição tenha pensado nas cidades – cujo correspondente jurídico são os municípios[6] – e garantido autonomia a elas para se auto-organizarem, legislarem, administrarem e tributarem, entendeu que, em se tratando de áreas conurbadas, com necessidades de serviços comuns, seria possível – e até desejável - a instituição de regiões metropolitanas.

Essa não é uma situação nova. Paula Ravanelli Losada (2010, p.263) observa que a gestão da metrópole fluminense se inicia no regime militar[7], especialmente na década de 1970. Segundo o texto do art.164 da Constituição de 1967, a competência para estabelecer regiões metropolitanas era da União e o critério de formação era o pertencimento dos municípios à mesma comunidade socioeconômica. A autora defende que a gestão metropolitana na época da ditadura militar foi bem-sucedida, tendo alguns casos de "avanços consideráveis, sobretudo do ponto de vista urbanístico e ambiental" (LOSADA, 2010, p.265). Explica ainda que o modelo de gestão ficou a cargo de cada estado, que podia escolher a forma jurídica que melhor lhe atendesse e que a participação dos municípios seria estimulada – mas não obrigatória. Nessa época, contudo, municípios não detinham autonomia política.

Já com a Constituição de 1988, essa forma jurídica de organização espacial é fruto de muito debate entre juristas e urbanistas. É fato que a previsão constitucional permite a criação de instrumentos de cooperação, porém, mantém as decisões no âmbito dos municípios o que

[6] Embora qualquer urbanista saiba que cidade não se define por fronteiras administrativas, é uma tendência pro jurista pensar desta forma, sobretudo porque se trata de gestão.
[7] "Ela surge de forma tardia, já no auge de metropolização do país." (ob. cit., p. 262)

torna, na prática, pouco efetiva a criação de regiões metropolitanas, caso não haja de fato um esforço integrador entre Estado e Municípios envolvidos neste processo. Portanto, cria-se uma dicotomia que deve ser resolvida com base no modelo federalista de cooperação, o qual foi preferido na elaboração da Constituição Federal de 1998. Aos estados fica facultado a criação das regiões metropolitanas, impondo regras generalizantes e aos municípios fica o dever de suplementar as normas de integração regional e também de elaborar suas próprias políticas de ordenamento territorial, conforme afirma Alaôr Caffé Alves (1998):

> "É preciso sublinhar, entretanto, que a disposição constitucional, em que pese ser de natureza organizacional, não tem o condão de autorizar a criação de ente político administrativo, entre o Estado e os Municípios, com poder de legislar sobre matéria regional. Assim, este ente público regional tem caráter administrativo e não político, não podendo as suas normas (administrativas) impor-se aos entes políticos que integram a região, como, por exemplo, aos Municípios. Sua índole é de caráter intergovernamental, porém, com poderes apenas administrativos. As normas jurídicas que podem ser impositivas aos Municípios, em relação às funções públicas de interesse comum, serão aquelas oriundas da Assembleia Legislativa do Estado, no exercício de suas competências comum e concorrente, ficando ao Município o poder, no que couber, de suplementá-las, conforme a autorização constitucional. Obviamente, dentro de nossa República Federativa e no âmbito da democracia participativa, haveria a possibilidade de outorgar, mediante previsão constitucional do Estado, a iniciativa legislativa aos organismos regionais estabelecidos por lei complementar do Estado. Entretanto, a legitimidade desse procedimento compreende a participação indisponível dos Municípios nos referidos organismos regionais"

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a lei que implementava a região metropolitana do Rio de Janeiro[8] decidiu que a titularidade dos serviços metropolitanos cabe ao Estado e também aos municípios integrantes da Região Metropolitana, em competência compartilhada, bem aos moldes do federalismo cooperativo:

> "Decidiu-se, então, que a ação deveria ser julgada parcialmente procedente, para (i) excluir a chancela, pelo Governador do Estado, das decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, (ii) excluir a Assembleia Legislativa da posição de "Parlamento Metropolitano", quanto à regulação dos serviços metropolitanos, porquanto representante de apenas um de seus integrantes e (iii) para retirar do Estado todas as competências que lhe foram deferidas em caráter privativo, quando deveriam sê-lo em cogestão com os demais membros das entidades regionais, interpretando a constituição da Região Metropolitana e da microrregião conforme a

[8] A ADI 1842- RJ, que questionava a constitucionalidade da Lei Complementar nº20 de 1974, que instituía a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

> Constituição, no sentido de uma gestão partilhada em relação aos interesses públicos metropolitanos, modulando-se, todavia, sua eficácia, para ter início 24 meses após a publicação da decisão, **uma vez que caberá aos entes federativos integrantes das entidades regionais "elaborar um novo modelo de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum (...), estabelecendo uma gestão compartilhada", a depender de um novo arranjo federativo – a despeito de a Região Metropolitana não ser um ente político, senão administrativo, integrante da Federação –, que exige governança metropolitana com decisões colegiadas, partilhadas entre o Estado do Rio de Janeiro e os municípios metropolitanos**, para o qual nosso Estado, nossa cidade, nossa metrópole não se prepararam e, ao que a História parece indicar, quase rechaçaram desde a chegada da Corte portuguesa nestas plagas, em 1808, prevalecendo o destaque da nova Capital em detrimento do resto da Província." (CORREIA; FARIAS, 2014, ps.36/37 grifos nossos)

Essa decisão estabelece, finalmente, uma solução para a problemática da autonomia dos municípios frente à realidade dos interesses metropolitanos. O modelo de organização para a gestão metropolitana será de acordo com lei complementar de cada estado, mas está certo que a gestão será compartilhada entre estado e municípios. Assim, superada a questão da não autonomia metropolitana e da participação obrigatória dos municípios nessa organização administrativa indagamos: que tipo de organização deve ser feita que garanta efetivamente a paridade municipal no contexto metropolitano? Como lidar e mesmo estimular novas centralidades? Pois não há garantia alguma de que a gestão compartilhada represente paridade de participação dos municípios metropolitanos, como o próprio voto do Ministro Gilmar Mendes defende:

> "A gestão regional compartilhada não significa, como observou o ministro Gilmar Mendes em seu voto, que o poder decisório tem que ser necessariamente partilhado de forma igualitária entre os municípios, o município polo e o estado instituidor", disse, concordando com a ideia de que a participação dos municípios deve ser proporcional ao seu peso específico do ponto de vista político, econômico, social e orçamentário. (Notícias STF de 28 fev 13, disponível em<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232209&caixaBusca=N>)

Outra questão é que esse modelo organizacional acaba por desaguar no que Marco Aurélio Costa (2013) chama de *metropolização institucional*, levando à criação de dezenas de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, porém, apesar do aumento significativo dessas áreas administrativas, em contrapartida o que ocorre é um esvaziamento das políticas de integração metropolitana, concentrando esses recursos na cidade-sede e transformando as suas periferias em locais de grande exclusão social, além de caracterizar essas cidades como cidades dormitórios (COSTA, 2013).

Em termos infraconstitucionais, o primeiro diploma legal regulamentando a política urbana é o Estatuto da Cidade, Lei 10.275 de 2001. A lei traz em seu texto apenas menção à organização e cooperação dos entes da federação, facultando à União regulamentar *a posteriori* os instrumentos de política urbana responsáveis pela integração regional. Porém, amplia a possibilidade da União agir nas políticas urbanas por meio próprio ou em conjunto com estados e municípios, conforme consta no artigo 3º da referida lei.

Assim, a primeira regulamentação federal nesse sentido veio apenas em 2005 com a Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107 de 2005), que definiu instrumentos para a cooperação entre União, estados e municípios, criando possibilidades de estabelecimento de políticas setoriais que perpassam o território de determinados entes federados, mas não organizam de fato uma ampla cooperação metropolitana que exigem planos de gestão estratégica de setores diversos.

Apenas no ano de 2015 o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089 de 2015) foi aprovado, vinte e sete anos após a promulgação da Constituição Federal. A nova legislação se encarrega de conceituar o que são metrópoles e aglomerações urbanas, bem como, define as regras para a criação de novas regiões metropolitanas.

O Estatuto da Metrópole define metrópole como:

> "espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE"[9]

Como podemos observar, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) foi facultado a definição de critérios territoriais que caracterizam a metrópole, com base nesta definição, a lei traz duas formas de delimitação administrativa metropolitana, a região metropolitana, caracterizada como "unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum"[10]; e as áreas metropolitanas, as quais são definidas da seguinte forma: "representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território"[11].

Para que entendamos a região metropolitana definida pela legislação, outras duas definições são necessárias: as funções públicas de interesse comum e a governança interfederativa. A primeira trata-se de políticas públicas que não podem ser executadas unicamente por um município, pois, sua abrangência excede o território municipal. Vasconcelos e Fischer explicam que as funções públicas de interesse comum

[9] Art. 2º, V da Lei 13.089 de 2015.
[10] Art. 2º, VII da Lei 13.089 de 2015.
[11] Art. 2º, VIII da Lei 13.089 de 2015.

> "São aquelas atividades e serviços com impactação nos municípios integrantes de uma região metropolitana, tais como defesa civil, transporte intermunicipal, sistema viário metropolitano, habitação, saúde, saneamento básico, etc. Portanto, a realização de tais funções é inviável para somente um município realizar ou que cause algum tipo de impacto em municípios vizinhos, consoante o art. 2º, II." (VASCONCELOS E FISCHER, 2016, p.1254)

A segunda definição é apresentada pelo Estatuto da Metrópole como um "compartilhamento de responsabilidade" entre os entes federados que estão atuando de forma conjunta em determinado território e tem por base critérios como a "incorporação, o desmembramento e fusão de Municípios, a formalização de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas por seus Municípios limítrofes, integrando a organização, o Estatuto da Metrópole" (MARTINS DE SÁ, 2018, p. 206)

Portanto, percebemos que apesar do longo período percorrido até que a União regulamentasse a política urbana de cooperação entre os entes federados, houve de fato uma definição no plano jurídico das diretrizes metropolitanas a serem seguidas.

No caso específico do Rio de Janeiro, a situação *sui generis* de ser, ao mesmo tempo, Estado e capital da República, como ressaltam Correia e Farias (2014), dentre outros, impediram durante um tempo a possibilidade de criação da Região Metropolitana. Além disso, essa divisão acabou fortalecendo o modelo dual de ocupação desse espaço, como narra Maurício de Abreu:

> A antiga situação, em que o núcleo se via separado de suas periferias e do seu território com a divisão da Região Metropolitana em dois estados, contribuiu ainda para reforçar sobremaneira a dicotomia núcleo/periferia. A cidade do Rio de Janeiro, e mais especificamente o seu núcleo, concentrou todos os recursos, muitas vezes aplicando em obras suntuosas e de prestígio, sem reinvestir nada numa região onde não tinha responsabilidades políticas. O resultado foi um núcleo forte, cercado por uma periferia pobre e superpovoada, onde eram deixados todos os ônus para o antigo Estado do Rio, enquanto a Guanabara auferia todas as desvantagens disponíveis. (ABREU, 2011, p. 17)

Somente no ano de 2014, um ano antes da promulgação do Estatuto da Metrópole, foi criada, através do Decreto do Estado do Rio de Janeiro nº. 44.905, a Câmara Metropolitana do Estado, quando também foi superado o debate judicial sobre o assunto no STF[12], que enfim estabeleceu ser a Região Metropolitana uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política, Com os objetivos de "criar um ambiente de cooperação e apoio entre os diversos níveis de governo presentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro"; "propor um novo arcabouço legal e institucional para a Região

[12] Duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade transitaram no STF questionando dispositivos legais da Lei que criou a região metropolitana do Rio de Janeiro (ADIs 1841 e 1842) e somente foram decididas em 2002 e 2013, respectivamente.

Metropolitana"; e " pactuar sobre os projetos e ações de interesse comum e de caráter metropolitano a serem implementados"[13].

Como podemos observar, o órgão de governança interfederativa dispõe de atribuições propositivas, cabendo aos municípios e ao Estado do Rio de Janeiro, a responsabilidade pela execução dos projetos e encaminhamentos resultantes dos trabalhos realizados na Câmara Metropolitana. Com o fim de dirimir essa limitação do órgão, foi criado juntamente à Câmara Metropolitana o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. O art. 2º do Decreto 44.905, confere ao responsável por esse grupo o *status* de Secretário de Governo do Estado.

Por conseguinte, a Câmara Metropolitana, a qual é composta pelos prefeitos dos vinte e um municípios da Região Metropolitana e presidida pelo Governador do Estado, tem um papel deliberativo na construção de políticas interfederativas, cabendo ao Grupo Executivo gerir juntamente às prefeituras municipais as propostas convencionadas no órgão principal.

Com base nessas atribuições, e observando o que aqui nos interessa, a Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro reconhece e pretende fortalecer as principais centralidades urbanas da região. *O Plano Metropolitano Modelar a Metrópole* propõe uma reconfiguração espacial da região, fazendo com que as principais centralidades sejam fortalecidas e novas centralidades sejam reconhecidas, para uma consolidação de uma rede de cidades polinucleada. O Plano reconhece a limitação de atuação da Câmara Metropolitana por se tratar de um órgão sem *status* de ente federativo e propõe uma mudança legislativa no Estado no Rio de Janeiro para a criação de uma governança formal metropolitana, através de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDIU) que vise a cooperação entre os municípios, reduzindo a competição entre eles, e um fundo metropolitano para o financiamento das atividades de integração da região. (CÂMARA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO, 2018, p. 824)

Assim, fica claro que apesar dos avanços legislativos e a criação de órgãos autônomos de gestão das regiões metropolitanas, em especial no caso do Rio de Janeiro, a gestão metropolitana ainda é muito dependente das decisões individuais dos entes federados que compõem as regiões metropolitanas. A necessidade de maior autonomia na administração metropolitana se expressa na legislação do Estado do Rio de Janeiro ao conferir *status* de Secretaria de Estado ao órgão responsável pelo acompanhamento da gestão metropolitana.

CONCLUSÃO

Partindo da análise do conceito de centralidade urbana, podemos observar que a centralidade dos locais configura um debate fundamental para entendermos a rede urbana que configura o território no século XXI. Cada local corresponde a um átomo interligado diretamente com outros locais que estão ao seu redor, como uma teia de centros, os quais

[13] Art. 1º, § 1º do Decreto Estadual 44.905 de 2014.

interagem entre si, com maior ou menor participação na divisão social do trabalho e na circulação de pessoas, bens e serviços.

Essa configuração de centralidades interconectadas interfere diretamente na forma de vida característica da nossa época, metropolizando os mais diversos territórios sociais. A metropolização tem papel fundamental na forma como vivemos atualmente, é quem espraia no espaço características de vida, valores sociais, formas de produção, circulação de bens e a própria configuração do espaço físico.

Administrar um espaço desses pressupõe um arranjo institucional que dê conta das diferenças entre os municípios envolvidos, pois a homogeneidade federativa estabelecida na norma não se reflete na realidade socioespacial. Além disso, o estado também tem que conseguir atuar de uma forma que promova justiça e igualdade, apesar da heterogeneidade municipal.

Nessa perspectiva, o sistema jurídico se insere de forma recente na regulamentação e organização do cotidiano metropolitano. A legislação federal, até o ano de 2015, apesar do decurso de vinte e oito anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não havia regulamentado sequer a criação de entidades governamentais metropolitanas, cabendo apenas aos Estado e Municípios a possibilidade de regulamentar esses espaços. Tal cenário se configurou na criação de diversas regiões metropolitanas com critérios variados em todo o território nacional, mas todas com pouca capacidade de gestão devido à concentração das atribuições de política urbana nos municípios, o que foi superado, em termos de interpretação jurídica, apenas recentemente.

Esse cenário se traduziu na configuração atual da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Como pudemos observar, há uma multiplicidade de características distintas entre os territórios que compõe a região, tendo cada uma delas, uma função distinta na integração regional e na reprodução do espaço metropolitano. Apesar das características distintas, todas reservam uma funcionalidade que é necessária para a manutenção da rede de cidades que se liga à metrópole fluminense. Portanto, há necessidade de fortalecimento dessas centralidades e na cooperação entre elas. A tarefa não é simples, nem no plano ficto do ordenamento jurídico, nem no plano concreto das políticas públicas, mas é urgente.

REFERÊNCIAS BIBLOGRÁFICAS

ABREU, Maurício. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. 4 ed. 3ª reimp. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos (IPP), 2011

1998 ALVES, Alaôr Caffé . *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo , São Paulo, p. 11-49, 1998.

BAUMAN, Z. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm >. Acesso em: 31 de outubro de 2018.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm >. Acesso em: 31 de outubro de 2018.

BRASIL. *Lei n. 13.089, 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm >. Acesso em: 31 de outubro de 2018.

BRASIL. *Lei Complementar n. 20, 1 de junho de 1974*. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios., e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp20.htm>. Acesso em: 31 de outubro de 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Apresentação. Em: CARLOS, A.F.A; CARRERAS, C. (orgs). *Urbanização e Mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Dinâmica Urbana e Metropolização: Desvendando os Processos Espaciais. Em: FERREIRA, A.et all (orgs). *Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano-Rurais.* Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

CORREIA, A.F.; FARIAS, T. *Regionalismo como uma Nova perspectiva para o Federalismo Brasileiro: o Leading Case Relativo à Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v. 51, p. 5-40, 2014.

COSTA, Marco Aurélio. A questão metropolitana no Brasil: de uma pergunta inocente a um par de hipóteses e provocações. In: WERNER, Cláudia Maria Lima; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de; RIBEIRO, Patrícia Tavares. Políticas Públicas: Interação e Urbanidades. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 254-278.

DIAS, Fabiana. A Questão Metropolitana**.** *Cadernos Metrópole*, V.14. - 2005. p. 149-174.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira e Lexikon Informática, 1999. 1 CD Rom

FERREIRA, Ulisses Carlos Silva. *Movimento pendular, principais destinos e tempo de deslocamento para o trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. In: XVII - ENANPUR, 2017, São Paulo. [S.l.: s.n.], 2017. p. 1-15. Disponível em:

<http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%208/ST%208.2/ST%208.2-05.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2018

HARVEY, David. *Condição Pós Moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. 8 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HASSENPFLUG, Dieter. *Sobre centralidade urbana.* Arquitextos, São Paulo, ano 08, n.085.00, Vitruvius, jun. 2007 <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.085/235>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA, 2017, Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>, consultado em 10 de novembro de 2018.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço.* Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4 éd. Paris: ÉditionsAnthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.

LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana.* Belo Horizonte: EDUFMG, 2004.

LENCIONI, Sandra. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade**.** Em: SILVA et all (orgs.) *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006. ps.41-57

LENCIONI, Sandra. Metropolização do espaço: processos e dinâmicas. Em: FERREIRA et all (Orgs.). *Metropolização do espaço, gestão territorial e relações urbano-rurais.* Rio de Janeiro: Consequência, 2013, v. 1, p. 17-34.

LOSADA, Paula Ravanelli**.** *O Comitê de Articulação Federativa e o Desafio da Governança Metropolitana no Brasil*. In: Klink, J. (org.). Governança das metrópoles: Conceitos, experiências e perspectivas, 259-287. São Paulo: Annablume, 2010.

MAGALHÃES, Alex Lamonica *et al*. *Alma(naque) da Baixada!* Rio de Janeiro: APPH-CLIO, 2013.

MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim, Sousa Carvalho, Ana Luíza, Melgaço Barbosa, Ycarim, Barsch, Bruna, Rodrigues de Araújo Filho, Alberto, *Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa.* urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana [en linea] 2017, 9 (Mayo-Agosto) : [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018] Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193150589004 . ISSN 2175-3369

MONTE-MÓR, Roberto Luís. *As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil*. 2006. Disponível em: http://www.ceap.br/material/MAT2308201001849.PDF. Acesso em: 25 maio 2018.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Regiões metropolitanas e funções publicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do estatuto da metropole*. Revista de Direito da Cidade - UERJ, Rio de Janeiro, v. 07, n. 03, p. 1249-1269, ago. 2015. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18847/14065. Acesso em: 02 nov. 2018.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. *Mudanças no Espaço Metropolitano: novas centralidades e dinâmicas espaciais na metrópole fluminense*. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. Metrópole: Governo, Sociedade e Território. Rio de Janeiro: Dp&a Editora, 2006. p. 79-96.

RIO DE JANEIRO, Câmara Metropolitana do. Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. 2018, disponível em https://www.modelarametropole.com.br/documentos/#documentos-produtos. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual nº 44.905, de 11 de agosto de 2014*, institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. Disponível em: http://www.detro.rj.gov.br/uploads/decretos/DECRETO%20N%C2%BA%2044905.pdf. Acesso em: 31 de outubro de 2018.

SANTOS, Milton. *A cidade como centro da região: Definições e avaliações da centralidade*. Salvador: Progresso Editora, 1959.

SANTOS, Milton. *Território e Sociedade: entrevista com Milton Santos*. 4ª reimp. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

SANTOS; SILVEIRA apud CATELAN, M. J., 2010. Disponível em: http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/287.htm

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos.* Revista de Direito a Cidade - UERJ, Rio de Janeiro, v. 07, n. 04, p. 1-20, jan. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20914>. Acesso em: 01 nov. 2018.

SERPA, Angelo. Lugar e centralidade em um contexto metropolitano. Em: CARLOS, A.F.A; SOUZA, M.L.; SPOSITO, M.E.B. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.* São Paulo: Contexto, 2011.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. 2 ed. 1ª reimp. São Paulo: Contexto, 2010.

SOCIEDADE, Instituto de Estudos do Trabalho e. *Centralidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2016.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Segregação socioespacial e centralidade urbana***.** Em: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R.L.; PINTAUDI, S.M. (orgs.) A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

VIEIRA, Lizt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2009.