



Caderno Metropolitano

Metropolitan Journal



A Retomada do Planejamento
The Winback of Planning

Caderno Metropolitano

Metropolitan Journal



A Retomada do Planejamento

The Winback of Planning

CÂMARA METROPOLITANA DE INTEGRAÇÃO GOVERNAMENTAL

METROPOLITAN CHAMBER OF GOVERNMENTAL INTEGRATION

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Governador | *Governor*

Luiz Fernando de Souza Pezão

Vice-Governador | *Vice-Governor*

Francisco Dornelles



RIO DE JANEIRO

Novembro de 2015

November 2015



GRUPO EXECUTIVO DE GESTÃO METROPOLITANA
METROPOLITAN MANAGEMENT EXECUTIVE GROUP

Diretor Executivo | Executive Director

Vicente de Paula Loureiro

Diretor Executivo Adjunto | Deputy Executive Director

Paulo Cesar Costa

Superintendentes | Superintendents

Gerard Andres Fischgold

Jelcy Willekens Trigueiro Filho

José Carlos de Souza

Luis Firmino Pereira

Equipe Técnica | Technical Team

Affonso Junqueira Accorsi

Bruno Sasson

Carmen Lúcia Petraglia

José Semeão Curado

Milton de Mello Bastos

Roberto Dantas Guerra

Vera França e Leite



Belford Roxo Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri
Magé Maricá Mesquita Nilópolis Niterói Nova Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito
Rio de Janeiro São Gonçalo São João de Meriti Seropédica Tanguá Belford Roxo
Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá
Mesquita Nilópolis Niterói Nova Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito Rio de Janeiro
São Gonçalo São João de Meriti Seropédica Tanguá Belford Roxo Cachoeiras de Macacu
Duque de Caxias Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá Mesquita Nilópolis
Niterói Nova Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito Rio de Janeiro São Gonçalo
São João de Meriti Seropédica Tanguá Belford Roxo Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias
Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá Mesquita Nilópolis Niterói Nova
Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito Rio de Janeiro São Gonçalo São João de Meriti
Seropédica Tanguá Belford Roxo Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias Guapimirim



SUMÁRIO

Palavras do Governador 7

1. Um Pouco de História 10

2. A MetrÓpole Hoje 12

2.1 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro no Contexto Nacional 12

2.2 A Abrangência Territorial e a Dinâmica Potencial de Desenvolvimento 17

3. Principais Obstáculos ao Desenvolvimento da MetrÓpole 26

3.1 Algumas Considerações 26

3.2 Ações, Objetivos e Desafios 29

3.2.1 Acessibilidade e Mobilidade 30

3.2.2 Centralidades e Conectibilidades Urbanas 30

3.2.3 Equipamentos de Caráter Metropolitano 33

3.2.4 Saneamento Ambiental e Urbanização Integrada 34

3.2.5 Estruturação Econômica 37

3.2.6 O Ambiente Natural 38

3.2.7 A Gestão e Planejamento da Região Metropolitana 45

3.3 Por uma Visão de Futuro 46

4. Bibliografia de Referência 50

Câmara Metropolitana de Integração Governamental

Grupo Executivo de Gestão Metropolitana





Palavras do Governador

UM NOVO HORIZONTE PARA A METRÓPOLE

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro vive um cenário inédito em sua recente história. Expressivos e estimulantes investimentos, concentrados em seu território, impulsionam a retomada do crescimento econômico e, se materializam em obras de grande envergadura. Essas mudanças, ora em curso, vieram a se sobrepor ao longo período de retração, e mesmo estagnação, em que o Estado do Rio de Janeiro se viu submetido, particularmente a partir de meados da década de 1960.

Hoje, a paisagem fluminense exhibe um sem número de intervenções, públicas e privadas, que, além de se refletirem na configuração do espaço urbano-metropolitano, contribuem para o resgate da autoestima de sua população. Cidade-sede das Olimpíadas de 2016, o Rio recebeu ainda como anfitrião, parte dos jogos da Copa do Mundo, que se realizaram, no Brasil, em junho de 2014.

Aos grandes eventos esportivos, obras e projetos de vulto dinamizam e movimentam a cena metropolitana.

Convém enfatizar, que as ações até então promovidas não são isoladas ou pontuais. Resultam também das iniciativas levadas a efeito pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, que sabedor da urgência de estabelecer diretrizes e estratégias para o ordenamento territorial e das atividades econômicas na região, veio, desde 2007, realizando consultas, seminários e estudos que resultaram na contratação do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Metropolitana. Esse Plano, cuja finalidade é a de eleger um modelo de Metrópole, a ser

viabilizado no curto e médio prazo em um horizonte de aproximadamente 15 anos, contemplará, obrigatoriamente, as estratégias de desenvolvimento e as prioridades estabelecidas para as ações estruturantes e integradas, inscritas no âmbito das funções da metrópole e com caráter supramunicipal.

Com a firme intenção de dar prosseguimento e melhor articular nossos propósitos, criamos, em agosto de 2014, a Câmara Metropolitana de Integração Governamental, órgão integrante da estrutura organizacional do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que vem se pautando pela retomada das ações articuladas, relativas ao planejamento urbano e à gestão metropolitana. Consideramos que essa iniciativa amplia o leque de discussões, ao privilegiar aspectos que dizem respeito às funções públicas de interesse comum metropolitano, à governança e gestão compartilhada, à mobilidade urbano-metropolitana, à preservação do ambiente natural e construído, às ações de resiliência aos riscos previsíveis e recorrentes e aos efeitos adversos, oriundos das mudanças climáticas de impacto urbano-metropolitano, ao acesso universal e equitativo ao saneamento e a água potável e aos demais serviços, próprios à inclusão sócio-espacial em suas múltiplas dimensões.

É oportuno ainda mencionar, no que tange ao aparato jurídico-legal, a sanção presidencial do Estatuto da Metrópole, em janeiro de 2015, de longa tramitação no Congresso Nacional, cujo conteúdo destaca, entre

outros aspectos, a relevância do planejamento e gestão metropolitana, deverá oferecer suporte legal às intervenções que se processem nessas instâncias territoriais.

De igual modo, o Acórdão do Supremo Tribunal Federal, relativo ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842 (ADI), embora se refira inicialmente ao Rio de Janeiro, no entendimento do STF, poderá vir a se constituir em parâmetro para outras regiões, ao estabelecer a competência compartilhada (Estados e Municípios), de caráter intergovernamental, para deliberar sobre o exercício das funções públicas de interesse comum às regiões metropolitanas.

Os dois instrumentos jurídicos, de alcance nacional, se somam e proporcionam ambiente favorável ao que ora o Governo do Estado do Rio de Janeiro se propõe a levar avante.

Assim sendo, e conforme preconiza o Acórdão do STF, a Câmara Metropolitana de Integração Governamental elaborou, em conjunto com a Procuradoria do Estado e a Casa Civil, Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Executivo, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização

e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências.

No entanto, e em que pesem todos esses esforços, constata-se que o grande desafio que se coloca reside no *modus operandi*, na viabilização prática e política dos Governos Metropolitanos. Partilhar poder não é fácil, convencer setores sobre a importância e necessidade de programas articulados e integrados que devem se sobrepor aos protagonismos e interesses deste ou daquele segmento, é também tarefa árdua. Mas, há que se fazer prevalecer, com coragem política e determinação, arranjos institucionais, e para tanto existe instrumental jurídico-institucional, que encaminhe soluções pactuadas de ocupação e gestão do território metropolitano.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, convicto de que os caminhos já percorridos, e os ainda a percorrer, deixarão à disposição das futuras gerações um legado efetivo de desenvolvimento regional, inaugura com este primeiro número dos Cadernos Metropolitanos mais um veículo de debates entre Governo e Sociedade, tendo em vista a divulgação e aperfeiçoamento de suas ações e iniciativas.

Rio de Janeiro, novembro de 2015.

Luiz Fernando de Souza Pezão

Governador do Estado do Rio de Janeiro



Guapimirim



1. Um Pouco de História

De sede do Governo Geral, no Brasil então colônia portuguesa, à capital da República, o Rio de Janeiro desenvolveu-se, transformando-se, em relativo espaço de tempo, na maior cidade do país e principal porto do Atlântico Sul.

Ao seu redor, e em decorrência da distribuição pela Coroa portuguesa de extensas sesmarias, surgiram vários estabelecimentos agroindustriais, cuja produção destinava-se ao porto do Rio de Janeiro, e daí exportada para a Europa.

Esse processo deu início à ocupação das áreas localizadas para além dos limites administrativos da cidade que, posteriormente, vieram se constituir no atual território da Baixada Fluminense, abrangendo, hoje, alguns dos 21 municípios integrantes da Região Metropolitana.

Fruto de decisões político-administrativas, e após períodos alternados de pujança e declínio econômico, as terras da baixada foram paulatinamente abandonadas, gerando um distanciamento entre a cidade do Rio de Janeiro e seu entorno, cujos efeitos se prolongam até os dias de hoje.

No entanto, em meados do século XX, mais precisamente em 1960, dois fatos marcantes emergiram, se complementando. Dados demográficos oficiais¹ demonstravam, pela primeira vez, que o Rio de Janeiro já não era mais a maior cidade do país e, em decorrência da transferência da capital para Brasília, perdia o *status* privilegiado de sede político-administrativa da República.

Em um mesmo momento, o Rio de Janeiro deixava de ter capitalidade e proeminência, o que veio a se agravar no decorrer das décadas subsequentes, trazendo consigo significativas perdas econômicas. São Paulo, em poucos anos, suplantava o Rio de Janeiro como principal metrópole brasileira.

Acrescente-se que, em virtude da mudança da capital federal para o planalto central, criava-se uma nova unidade administrativa - o Estado da Guanabara. Essa iniciativa veio dificultar ainda mais as relações entre a cidade do Rio de Janeiro e as localidades vizinhas que, a essa altura já se estruturara como um importante aglomerado urbano, assentado em loteamentos esparsos, de baixa densidade, carentes de infraestrutura sanitária e, extremamente dependente da cidade do Rio de Janeiro, no que se refere ao acesso a postos de trabalho.

A fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, que só veio a ocorrer em 1974, fez com que, tardiamente, a cidade e seu entorno se reencontrasse em um mesmo ente federativo, o que, porém, não se traduziu em medidas práticas, em virtude das substantivas diferenças sociais e econômicas.

Mais recentemente, no entanto, a descoberta de petróleo na camada Pré-sal, o crescimento da indústria e de atividades de apoio à exploração em alto mar, revigoraram a combalida economia fluminense, o que já se faz sentir em expressivas alterações na estrutura urbana do Estado.

⁽¹⁾IBGE. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro, 1960



Essa recuperação se baseou, também, na existência de vantagens comparativas no setor quaternário, como o da educação de nível superior, do desenvolvimento de pesquisas, principalmente nas áreas de petróleo, de serviços de engenharia e processamento de dados, do turismo de negócios, lazer e práticas relacionadas aos espaços abertos. O comércio e os serviços respondem, atualmente, por mais de 78% do PIB da região, enquanto que os serviços domésticos e pessoais prevalecem no setor terciário, próximos ao mercado informal. Química

fina e petróleo, bem como produtos farmacêuticos, equipamentos de transporte, borracha e plásticos atingem hoje níveis sofisticados de produção, assim como a infraestrutura destinada ao turismo. Ainda na esteira da recuperação, registra-se a notável valorização imobiliária em várias áreas da cidade do Rio de Janeiro, especialmente em bairros nobres da Zona Sul carioca - Gávea, Ipanema, Lagoa e Leblon - que apresentam, atualmente, o metro quadrado mais caro do país, juntamente com a rede hoteleira, praticando, também, preços sem precedentes.

2. A Metrópole Hoje

2.1 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro no contexto nacional

Data de 1973, a iniciativa do governo central brasileiro de instituir, por lei federal, as primeiras oito regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), postergando, porém, para o ano seguinte (1974) a implantação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, após a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

Essa decisão obedeceu a critérios submetidos à conjuntura política então vigente, que, por seu viés centralizador e autoritário, desconsiderou as relações funcionais entre municípios e os aspectos qualitativos metropolitanos.

Tal como adotada à época, essa medida, ao contrário do que se apregoava, não efetivou, na prática, o exercício das Funções Públicas de Interesse Comum Metropolitano, alargou as distâncias entre a institucionalidade e a espacialidade, contribuindo para aprofundar conflitos de competência.

A notória desarticulação da prestação dos serviços básicos de infraestrutura urbana, de transportes e do aproveitamento sustentado dos recursos hídricos, de estrita competência estadual e desvinculados de instâncias de decisão metropolitana, conduziu a um processo de urbanização da nossa metrópole, gerador de espaços fragmentados, trazendo consigo estrangulamentos de funcionamento e inadequação ambiental. No que concerne ao uso e ocupação do solo, as providências tomadas mostraram-

-se insuficientes, dúbias e permissivas, quando não sujeitas à arguição por inconstitucionalidade.

A ausência de uma perspectiva mais ampla do processo de expansão e integração do território metropolitano fez prevalecer um tipo de intervenção que priorizava a quantidade, em detrimento da qualidade. Se por um lado, o viés quantitativo conduziu à perda da capacidade de percepção do sentido cultural da urbanização, a adoção da ocupação extensiva e intensiva deu lugar a um urbanismo ausente de estruturas ambientais urbanas de interesse coletivo.

Por outro lado, a desconsideração das características, ou mesmo das restrições, urbano-ambientais verificadas em diferentes partes do território, legitimou um processo especulativo, baseado, sobretudo, na expansão continuada, irresponsável e sem controle dos limites urbano-metropolitanos.

Uma análise, mesmo que superficial, sobre a experiência brasileira no trato da administração e do planejamento metropolitano demonstra que os procedimentos priorizados, ao tentar homogeneizar desigualdades e descentralizar centralizando, forneceram suporte legal aos sucessivos e frustrantes fracassos.

Crítico contumaz da legislação brasileira dedicada à questão urbana, Jorge Wilhelm, arquiteto urbanista e ex-presidente da Empresa Paulista de Planejamento

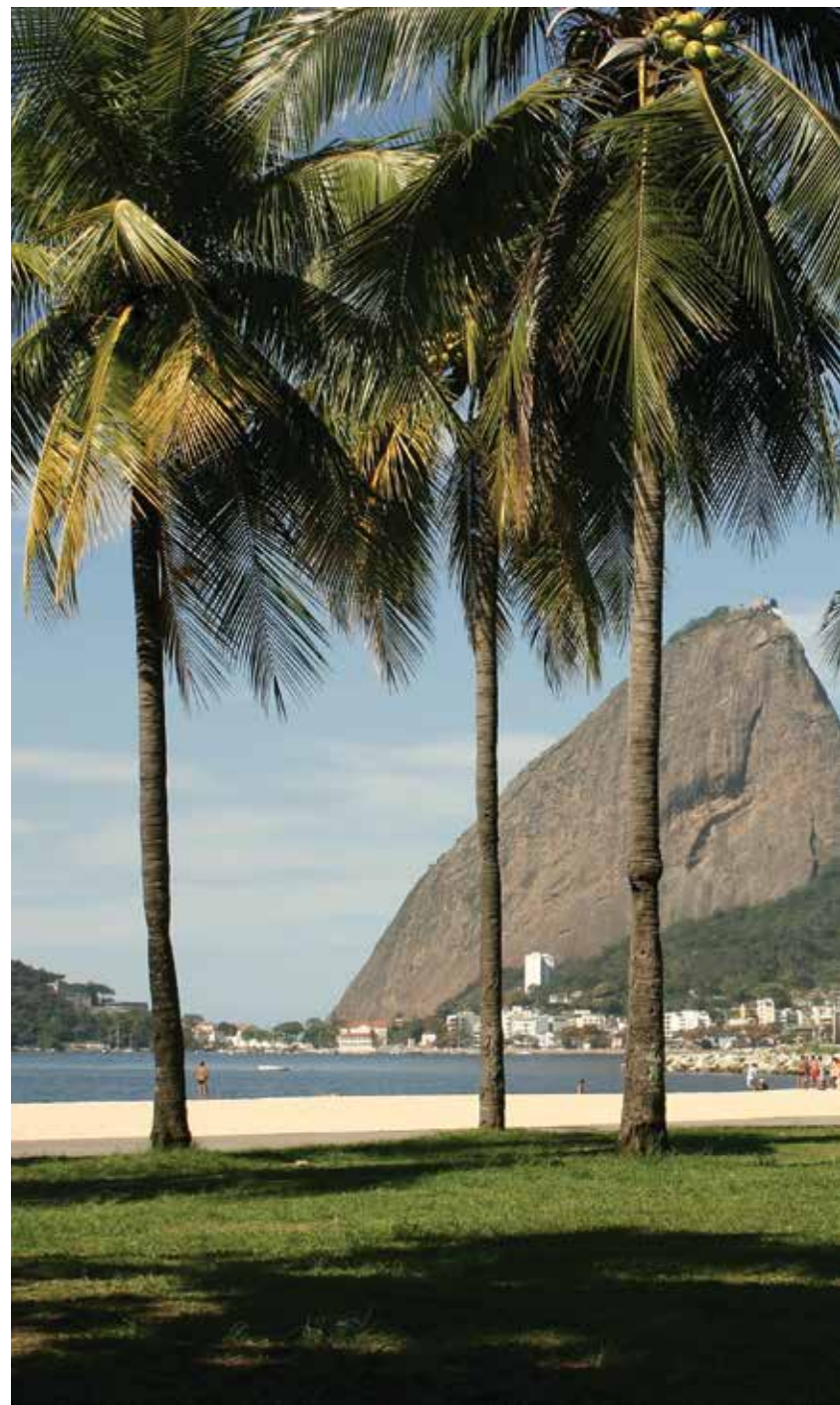
Metropolitano (EMPLASA), afirmava que a “*síndrome da similitude que permeia toda a nossa legislação tornou iguais, em atribuições, cidades diversas em tamanho e função*”².

No entanto, a semelhança dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, que providenciaram, em 1974, a constituição de organismos de planejamento metropolitano, a EMLASA e o PLAMBEL respectivamente, o Estado do Rio de Janeiro, em 1975, mediante decreto lei estadual, criou a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – FUNDREM.

Durante os seus quinze anos de existência, a FUNDREM, além de promover convênios de assistência técnica para a elaboração dos planos diretores em todos os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, se pautou por coordenar programas e projetos de interesse local, bem como viabilizar estudos e pesquisas pertinentes ao equacionamento dos problemas da região.

Os recorrentes conflitos de competência entre a instituição e as administrações municipais, no entanto, acabaram por desgastar o órgão, que, a partir da redemocratização do país e da conquista de maior autonomia conferida ao poder local, foi gradativamente perdendo poder político.

⁽²⁾WILHEM, J. in: Folha de São Paulo, 1989; WILHEM, J. in: GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.



Rio Bonito



Com a promulgação da Constituição brasileira de 1988, coube aos estados federados a atribuição de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, “constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum”.³

A partir de então, o Brasil presenciou, nos últimos 25 anos, a instituição de novas regiões metropolitanas, em diferentes unidades da federação, ampliando em muito as nove inicialmente criadas, totalizando, hoje, 61 regiões já consolidadas. Vinte delas possuem mais de um milhão de habitantes, abrigando uma população estimada entre um milhão e cinco milhões. As duas maiores correspondem, respectivamente, a Região Metropolitana de São Paulo com mais de vinte milhões e a do Rio de Janeiro, que ultrapassa a casa dos doze milhões de habitantes.

Essas 61 regiões metropolitanas abrangem, por sua vez, mais 90 milhões de habitantes, significando cerca de 50% da população brasileira, distribuída em 22 Estados da Federação.

No caso específico do Rio de Janeiro, os efeitos da nova Carta Constitucional produziram várias alterações que resultaram na supressão de alguns municípios e na incorporação de outros, fruto dos desmembramentos ocorridos em âmbito regional.

Um ano depois, em outubro de 1989, entrou em vigor a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, lei complementar estadual que formalizou a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e instituiu o Fundo Contábil de Desenvolvimento Metropolitano (FDRM).

Quanto ao órgão até então responsável pelo planejamento territorial da região - a FUNDREM - apesar da trajetória de relevantes serviços prestados ao Estado do Rio de Janeiro, foi extinta, em 1990, por iniciativa do Executivo estadual.

A partir da extinção da FUNDREM, estabeleceu-se um hiato no exercício de um planejamento integrado e articulador de intervenções no Rio de Janeiro. Desde então, nenhum outro órgão específico responsável pelo planejamento do território metropolitano foi constituído.

⁽³⁾BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Título III, capítulo III, artigo 25, § 3º.

⁽⁴⁾IBGE. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro, 2010.

Niterói



2.2 A abrangência territorial e a dinâmica potencial de desenvolvimento

Criada em 1974, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro sofreu diversas modificações em seus limites de ocupação, ao longo de sua história. Originalmente formada pelos municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo e São João de Meriti, a partir de diversos desmembramentos e emancipações, ocorridos em épocas e por motivos distintos, a RMRJ passou a ter novos contornos. Após sucessivas leis estaduais, que se somaram às atribuições conferidas aos estados federados pela Constituição de 1988, esses limites se alteraram, passando a RMRJ a incluir, hoje, os municípios do Rio de Janeiro, Belfort Roxo, Cachoeira de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi,

Queimados, Rio Bonito, Seropédica, São Gonçalo, São João de Meriti e Tanguá.

Com um Produto Interno Bruto da ordem de R\$ 212 milhões (US\$ 93.8 milhões de dólares)⁵ e, população estimada em 11.9 milhões de habitantes, os 21 municípios integrantes da RMRJ ocupam uma área de 6.7 milhões de km² e, contribuem com 59% de arrecadação para o PIB do Estado do Rio de Janeiro.

Apesar das relações de atração e mobilidade, definidas pela primazia de um núcleo central - a cidade do Rio de Janeiro - sobre os municípios vizinhos, configurando um modelo espacial monocêntrico versus periferia com características de expansão por contiguidade e continuidade, a dinâmica metropolitana apresenta, nos dias de hoje, um cenário de forças e espacialidades significativamente diferente.

Região Metropolitana do Rio de Janeiro



⁽⁵⁾IBGE e CEPERJ; PIB de 2009.

Se por um lado, a cidade do Rio de Janeiro, município sede da RMRJ, demonstra acentuada desaceleração em sua taxa de crescimento, desde os anos 1990 as evidências apontam, em contrapartida, para a expressiva expansão demográfica dos municípios a ela periféricos.

Ainda que com uma dinâmica interna própria, retração por um lado, expansão por outro, o município do Rio de Janeiro ostenta um espaço urbano muito diferenciado do seu entorno metropolitano.

Quadro I

População, Taxa de Urbanização e Crescimento Populacional dos Municípios da RMRJ

	PIB a preços de mercado *	PIB per capita (R\$)
Belford Roxo	7,5	15.893
Cachoeiras de Macacu	0,9	17.077
Duque de Caxias	27,1	31.280
Guapimirim	0,6	10.488
Itaboraí	3,1	13.912
Itaguaí	3,7	32.681
Japeri	1,0	10.543
Magé	2,5	10.899
Maricá	5,3	39.467
Mesquita	1,7	9.984
Nilópolis	1,9	12.252
Niterói	15,1	30.729
Nova Iguaçu	10,7	13.303
Paracambi	0,6	11.445
Queimados	2,0	14.545
Rio Bonito	1,0	17.055
Rio de Janeiro	220,9	34.572
São Gonçalo	12,0	11.787
São João de Meriti	5,7	12.406
Seropédica	1,0	12.376
Tanguá	0,4	11.453
Total	324,8	

*em R\$ bilhões

Quadro II

Produto Interno Bruto a preços de mercado – 2012

	2010	2015 (estimativa)	2010 – 2015 (variação %)
Belford Roxo	469.332	481.127	2,5
Cachoeiras de Macacu	54.273	56.290	3,7
Duque de Caxias	855.048	882.729	3,2
Guapimirim	51.483	56.515	9,8
Itaboraí	218.008	229.007	5,0
Itaguaí	109.091	119.143	9,2
Japeri	95.492	99.863	4,6
Magé	227.322	234.809	3,3
Maricá	127.461	146.549	15,0
Mesquita	168.376	170.751	1,4
Nilópolis	157.425	158.309	0,6
Niterói	487.562	496.696	1,9
Nova Iguaçu	796.257	807.492	1,4
Paracambi	47.124	49.521	5,1
Queimados	137.962	143.632	4,1
Rio Bonito	55.557	57.615	3,7
Rio de Janeiro	6.320.446	647.6631	2,5
São Gonçalo	999.728	1.038.081	3,8
São João de Meriti	458.673	460.625	0,4
Seropédica	78.186	82.892	6,0
Tanguá	30.732	32.426	5,5
Total	11945538	12280703	2,8

Fontes: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e Fundação Centro Estadual de Estatística e Pesquisa do Rio de Janeiro – CEPERJ.

Cachoeiras de Macacu

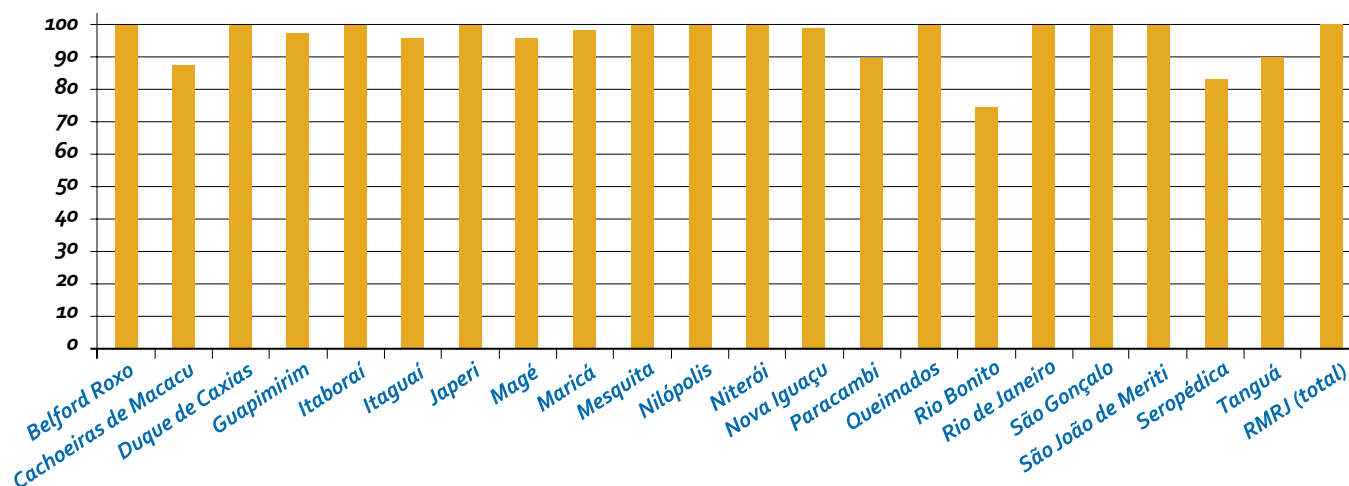


Magé



Quadro III
Taxa de Urbanização 2010

Fonte: IBGE



O processo de retração demográfica do núcleo original convive, lado a lado, com a produção intencional de novas centralidades, o que pressupõe uma também nova configuração espacial, com tendência ao policentrismo descontínuo, reforçada pelas relações mais estreitas com a periferia e, marcada pela recente inserção de polos monofuncionais de produção, tais como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e o Porto de Itaguaí, unidos entre si pelo Arco Metropolitano.

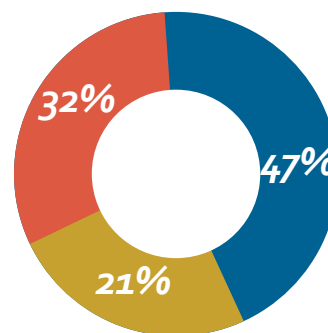


Gráfico I
PIB Mercado 2010

- Município do Rio de Janeiro
- RMRJ sem o município do Rio de Janeiro
- Demais municípios do Estado do Rio de Janeiro

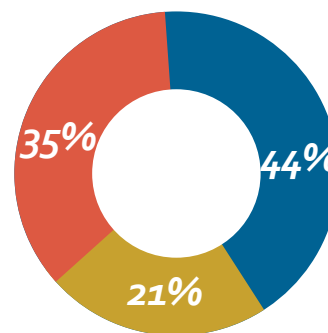
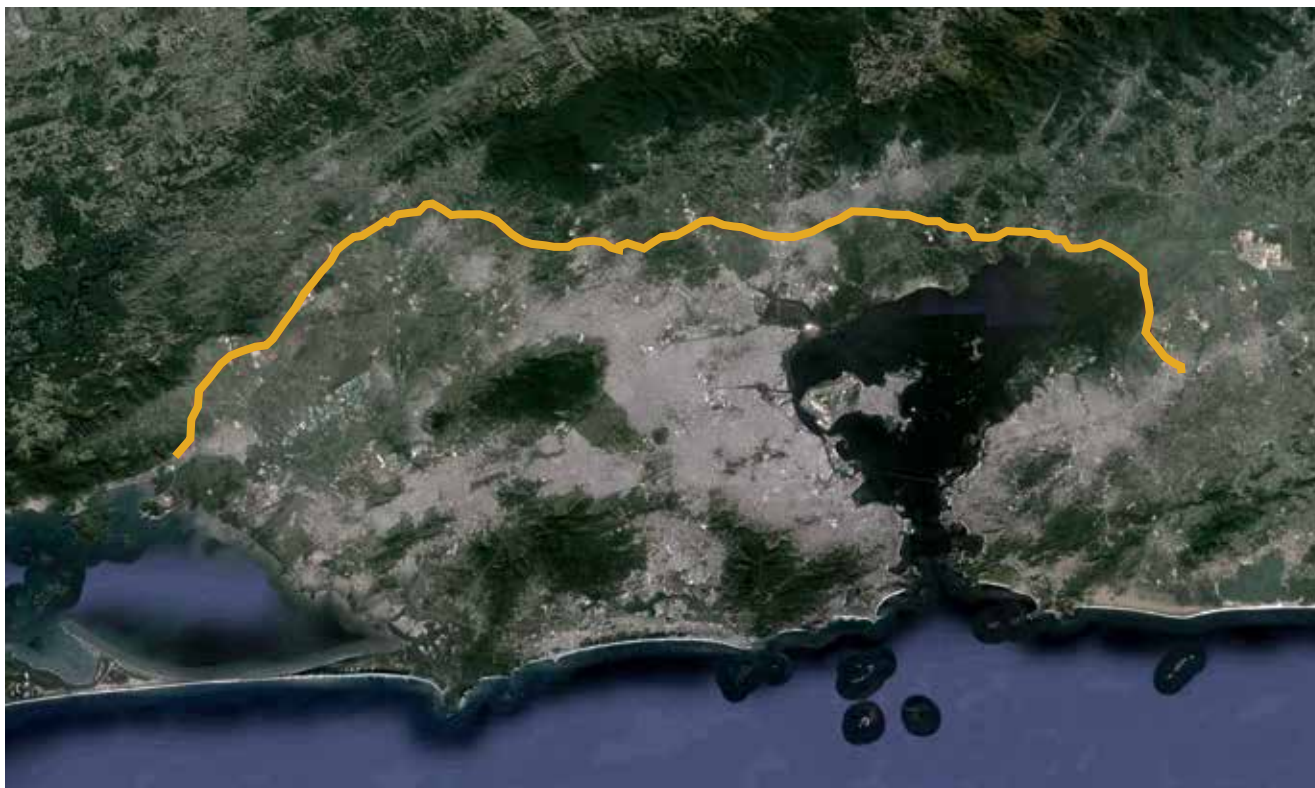


Gráfico I
PIB Mercado 2012

- Município do Rio de Janeiro
- RMRJ sem o município do Rio de Janeiro
- Demais municípios do Estado do Rio de Janeiro

Fontes: IBGE, CEPERJ e órgãos municipais de estatística.

Arco Metropolitano do Rio de Janeiro



A presença do primeiro vetor rodoviário transversal da metrópole – o Arco Metropolitano, que ao transcender a sua função primeira de desafogar o transporte de carga e de passageiros, comparece como fator inovador na dinâmica da RMRJ, caracteriza-se como elemento indutor de futuras alternativas espaciais e de novas centralidades.



Queimados

Maricá



Em termos econômicos, além do papel que o Arco Metropolitano virá desempenhar, a RMRJ abriga o segundo maior polo industrial do país, onde predominam os setores vinculados à exploração de petróleo, petroquímica, metalurgia, gás-químico e siderurgia. Reúne ainda expressivos grupos, nacionais e internacionais, ligados ao setor naval e aos maiores estaleiros do país, detendo 90% da produção de navios e equipamentos off-shore.

A Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016) trazem consigo, no curto prazo, importantes investimentos em infraestrutura de transportes públicos de relevância, particularmente no que concerne aos deslocamentos pendulares da força de trabalho, no interior da RMRJ.

Além desses benefícios, esses eventos contribuem para ampliar a visibilidade do Rio de Janeiro, cujos desdobramentos certamente favorecerão a dinamização da indústria de turismo, com suas múltiplas ramificações, sobretudo nos setores terciário e imobiliário.



Mesquita



3. PRINCIPAIS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DA METRÓPOLE

3.1 Algumas Considerações

Nunca é demais lembrar que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro exhibe, nos dias de hoje, um cenário único em sua recente história, onde os estimulantes investimentos, concentrados na região, evidenciam a retomada do crescimento econômico e se materializam em obras de grande porte.

Se por lado essa nova fase de prosperidade propicia forte poder de atração ao ingresso de novos capitais, por outro, impõem a reflexão de como reverter os ganhos decorrentes desses empreendimentos em benefício de um Rio de Janeiro melhor, onde a qualidade de vida dos seus cidadãos repousa em cidades mais solidárias, acolhedoras e bem equipadas.

Um dos principais obstáculos a se transpor, o nó górdio da questão, refere-se a histórica fragmentação na concepção e na implementação das políticas públicas, que se materializa no atendimento isolado, setorizado das demandas por melhores condições de vida, entendida *lato sensu*.

É o que se constata, quando o assunto retoma temas recorrentes como o da moradia, da ausência de sistemas integrados de esgotamento sanitário, do acesso à água via rede pública de distribuição ou, os relativos à drenagem, à coleta e destino final dos resíduos sólidos.

No mesmo diapasão, juntam-se os aspectos referentes à mobilidade urbana que estão a reclamar por ações articuladas entre si e com as demais políticas públicas, tanto no que se refere à qualidade dos transportes quanto

à sua acessibilidade, aos tempos de percurso, suas conectividades e preços das tarifas.

Na medida em que, o acesso universal e equânime aos benefícios produzidos pela sociedade, se traduz, em primeira instância, na distribuição dos bens de consumo coletivo, esse propósito só poderá se concretizar, mediante uma gestão democrática da região, que observe e priorize a função social das cidades contidas em seu território, privilegiando a dignidade humana e urbana, em todos os seus aspectos.

Um ambiente urbano saudável pressupõe a oferta de moradia digna, servida por transportes públicos de qualidade, de cobertura de infraestrutura e demais equipamentos urbanos, compatíveis com a demanda, além da garantia ao acesso a postos de trabalho.

Destaca-se a urgente necessidade de qualificação de diferentes pontos do território metropolitano, respeitados os condicionantes físicos e ambientais, particularmente naqueles onde estão situados polos provedores de serviços e geradores de novas dinâmicas urbanas. Essas iniciativas deverão promover a melhoria urbano-ambiental das novas áreas, propiciando a diversidade do uso do solo, a redução de percursos e dos custos de conexão, o controle dos preços da terra urbana, o adensamento disciplinado, por meio da otimização da produção do conjunto de redes de infraestrutura de transporte, de comunicação e de provisão de serviços de saneamento e de energia.



Rio de Janeiro



Itaboraí



3.2 Ações, Objetivos e Desafios

Um dos aspectos a ser perseguido, tendo em vista a superação dos entraves inibidores do desenvolvimento da Metrópole, refere-se à valorização dos lugares de referência nas várias cidades que integram a RMRJ, potencializando as relações funcionais que estabelecem entre si, as tipologias que as caracterizam, assim como as suas respectivas identidades, seus patrimônios construídos e naturais, e a legibilidade que os espaços públicos associados de articulação e convivência ajudam a definir.

Um segundo aborda a conectividade e, se constitui como condição necessária à concretização de ações que contemplem o transporte ágil, eficiente e de baixo custo, assim como a redução do pico de utilização, de descentralização dos polos geradores de tráfego, de compatibilização dos meios de transporte intermodal, para fins de integração e de adequação da política tarifária.

Um terceiro tema, que se incorpora aos dois primeiros, refere-se à superação dos constrangimentos, evidenciados no presente, mediante a formulação de estratégias de diversificação setorial e escalar dos diferentes polos de produção e de serviços, que dinamizam a economia da região.

A hipótese subjacente a esta ideia pressupõe que essa diversidade tende a potencializar a economia e a induzir a ação do Poder Público na busca da melhoria

dos serviços coletivos de infraestrutura e dos equipamentos que qualificam o solo. Por outro lado, as ações diretas pactuadas com os setores decisórios, articulados com as comunidades residentes e com outras instâncias que se fizerem necessárias, se consubstanciam em políticas e arranjos de gestão, voltados para o fortalecimento da governabilidade, envolvendo os diferentes agentes produtores das cidades, que incorporam oportunidades empresariais e de promoção econômica aos interesses do desenvolvimento urbano, planejado e participativo.

O cumprimento das funções sociais das cidades integrantes da RMRJ exige, portanto, a mobilização das forças locais, instituições públicas e privadas com a participação ativa das comunidades envolvidas, em apoio ao reordenamento territorial, estimulador do desenvolvimento econômico. De igual modo, a dinamização da economia também se fará com participação pública na formulação e implementação de novas formas de colaboração e parceria, tendo em vista a coordenação dos vários interesses e demandas da sociedade.

Diante dessas constatações, e tendo em vista o resgate dos passivos sociais historicamente acumulados, uma nova ótica de planejamento metropolitano para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro deve priorizar os eixos estruturantes que se seguem:

3.2.1 Acessibilidade e Mobilidade

Os problemas que envolvem a crise da mobilidade urbana abrangem diferentes níveis de abordagem que vão desde os reflexos das políticas econômicas e fiscais, determinantes do quadro de investimentos para o setor, até fatores de natureza político-institucional.

Na RMRJ, a ausência de um tratamento integrado do sistema urbano de transporte e mobilidade, aliado à incompreensão da influência que os processos de reestruturação produtiva exercem nas formas e nos fluxos de mobilidade, vem ocasionando a inadequação de projetos concebidos. A implantação de corredores de transporte urbano, capazes de alcançar níveis satisfatórios, implica na verificação da possível metropolização de trechos rodoviários federais como alternativa que aliviará importantes artérias, que incorporados à malha urbana, enfatizam usos de perfil predominantemente metropolitano.

3.2.2 Centralidades e Conectibilidades Urbanas

A implantação do Arco Metropolitano aponta para alguns aspectos previsíveis, fruto de sua inserção na paisagem metropolitana ao unir as rodovias federais que demandam o Rio de Janeiro. A reorganização dos fluxos nessas rodovias desviará o tráfego pesado de veículos comerciais de longa distância (ônibus e caminhões), tornando o carregamento, nos principais eixos, tipicamente de corredor metropolitano, com benefícios em termos de fluidez e segurança de tráfego para veículos e pedestres. Tal providência, consideradas as barreiras e transições necessárias entre os vetores de expansão e as Unidades de Conservação Ambiental, presentes na região, permitirá acelerar os percursos viários entre seus centros e sub-centros, resultando na redistribuição do nível de importância dos atuais centros. Estas e outras alterações estruturais poderão modificar a polaridade dos núcleos existentes, produzindo uma metrópole polinucleada e mais equilibrada.

Itaguaí





3.2.3 Equipamentos de Caráter Metropolitano

Considerando a força de polarização e a capacidade de estruturação, no espaço metropolitano, dos equipamentos urbanos, sejam eles dedicados à infraestrutura ou às instalações de perfil sócio-cultural, as ações que venham a ser empreendidas, deverão contemplar aquelas que harmonizem os vetores de expansão com as restrições à ocupação, impostas pelas Unidades de Conservação Ambiental existentes na região.

A localização desses equipamentos, no entanto, deve considerar, prioritariamente, as intervenções destinadas a desconcentrar a metrópole, na medida em que alguns deles, por seu porte ou abrangência, configuram-se como elementos capazes de se tornar instrumentos de estruturação territorial, gerando novas centralidades, ou, por antagonismo, novos congestionamentos viários, em centros já consagrados. Hospitais, universidades, terminais de transportes, segurança pública podem induzir novas centralidades, ou atrair viagens para locais reconhecidamente congestionados.

Merece particular atenção a espacialização dos equipamentos regionais de saúde (hospitais e UPPA's), assim como aqueles destinados à educação (universidades, escolas de 2º grau, escolas técnicas) e ao aparato logístico de segurança, porquanto o atendimento equânime e digno à população residente nos demais municípios da RMRJ, desonera a já sobrecarregada rede de atendimento desses serviços, localizada na cidade do Rio de Janeiro.

3.2.4 Saneamento Ambiental e Urbanização Integrada, Gestão das Águas e Geração de Energia

A seleção de áreas de intervenção, vinculadas ao Saneamento Ambiental e à Urbanização Integrada, acompanhadas dos respectivos tratamentos de efluentes, mantém uma expectativa de ação sobre regiões que deverão sofrer maiores pressões demográficas, a partir dos investimentos industriais e logísticos, no território metropolitano.

Assim sendo, diante da insuficiência de recursos hídricos e energéticos e, face à crescente ocorrência de inundações, em virtude das mudanças climáticas, faz-se necessário, quando do processo de planejamento, de que sejam estabelecidos mecanismos de controle de inundações e de reserva de áreas para acumulação de água, voltadas para ao abastecimento e geração de energia.

Nova Iguaçu



Seropédica



3.2.5 Reestruturação Econômica

A economia da RMRJ vem se recuperando de um longo período de declínio e estagnação, no qual permaneceu durante as últimas quatro décadas. Mais recentemente, a RMRJ recebeu um significativo conjunto de investimentos, concentrados no setor portuário e siderúrgico, na região de Itaguaí e o Complexo Petroquímico (COMPERJ), em Itaboraí, que somados a outras iniciativas perfazem investimentos de grande vulto.

Diante deste cenário, faz-se necessária a adoção de estratégias que observem e impulsionem o potencial de alavancagem dos municípios da RMRJ, visando à redução da expressiva assimetria existente na Região.

Igualmente, cabe averiguar quais os investimentos capazes de complementar as cadeias produtivas, identificando e quantificando, ainda, as demandas locacionais por tipo de atividade, geradoras de oportunidades de trabalho e renda, notadamente com relação às pequenas e médias empresas.

Com o mesmo propósito, convém ainda ressaltar a importância de uma avaliação criteriosa sobre capacidade logística do Complexo Aeroportuário do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista sua efetiva viabilidade operacional, presente e futura, bem como seus impactos diretos e indiretos sobre o território metropolitano.

3.2.6 O Ambiente Natural

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro abriga um exuberante patrimônio natural, que inclui extensas áreas de cobertura vegetal, praias, baías, numerosos cursos d'água, restingas e manguezais. Inserida em um dos setores do bioma Mata Atlântica de biodiversidade ímpar, a RMRJ exhibe uma gama variada de paisagens naturais, que se estendem do nível do mar, alcançando, ao norte, as maiores elevações da Serra dos Órgãos.

Observa-se, no entanto, que a conservação e preservação dessa rica diversidade vêm sendo severamente afetada por atividades antrópicas, que se expressam no crescente número de espécies da flora e fauna vulneráveis, ou ameaçadas de extinção, e na poluição intensiva das bacias hidrográficas.

Por outro lado, os impactos das mudanças climáticas contribuem para aumentar as chances de tragédias recorrentes, ocasionando perdas humanas, ambientais e patrimoniais, como as que castigaram a região recentemente, em 2010, 2011 e 2013. As fortes chuvas do período deflagraram avalanches, deslizamentos, enchentes, quedas de árvores, problemas de transmis-

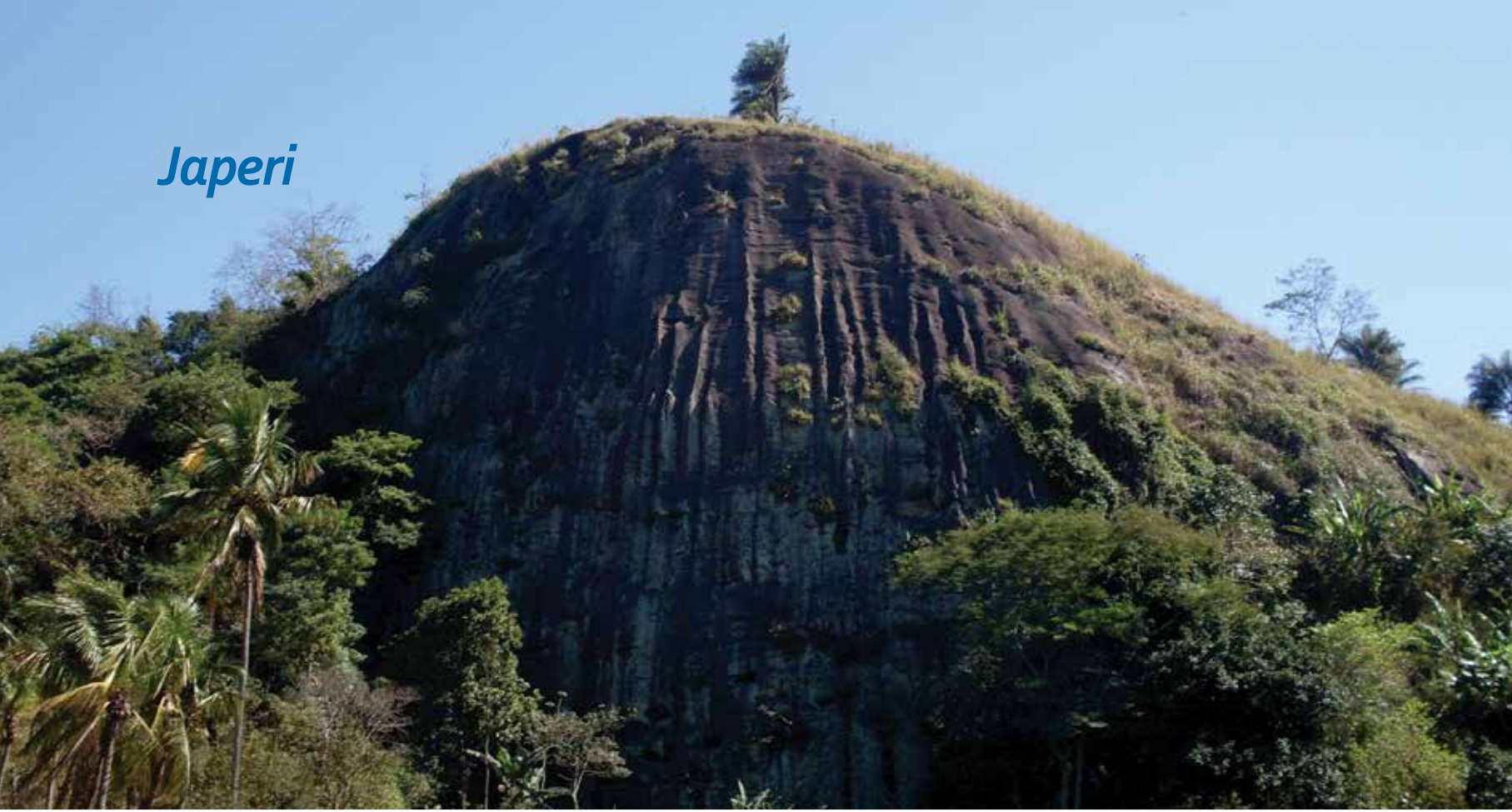
são de energia elétrica e ressacas; removeram solo, rochas e árvores, gerando um cenário de destruição nos locais afetados.

Diante destas constatações, e conscientes de que o desenvolvimento econômico e social e a proteção ambiental são componentes interdependentes e indissociáveis do desenvolvimento sustentável, há que se fazer prevalecer o uso racional e equilibrado dos recursos naturais da RMRJ, calcado no prévio planejamento das intervenções, na gestão responsável das áreas de proteção permanente (APP's) e na recuperação daquelas que se encontram abandonadas, degradadas, ou ocupadas por assentamentos informais.

A adaptação, ou a resiliência, aos efeitos das atividades antrópicas somadas às originadas das mudanças climáticas, demandam ações integradas e coordenadas, envolvendo diferentes escalas e temas, que deverão contemplar ações no âmbito metropolitano, bacias hidrográficas e territórios municipais, até alcançar escalas específicas (encostas, lagoas, baías, manguezais, etc), identificadas segundo seus respectivos graus de vulnerabilidade.



Japeri



No entanto, há que se ter em mente que essas ações não podem oferecer respostas homogêneas, muito menos serem tratadas como casos isolados ou episódicos. As diferentes situações evidenciadas hoje na RMRJ exigem planos de contingência, capazes de monitorar e avaliar riscos de inundações e deslizamentos, que extrapolam os limites desse ou daquele município.

A RMRJ comporta elementos (relevo, cobertura vegetal, infraestruturas, atividades produtivas, etc), fluxos (de pessoas, veículos, cargas, serviços, etc) e vulnerabilidades (propensão a deslizamentos de encostas, disponibilidade/qualidade das águas e riscos associados a complexos industriais, etc), que se combinam de forma diferenciada, conforme a parcela do espaço metropolitano que se analise.

É ainda do conhecimento de todos (governo e sociedade), que às políticas mencionadas deverão juntar-se àquelas que dizem respeito ao controle de emissão de gases poluentes, que concorrem para desqualificar o ambiente natural e construído na RMRJ.

Com esse propósito faz-se necessário considerar medidas que conduzam à baixa emissão de carbono (low carbon), particularmente as relativas ao transporte sobre rodas, ainda em maior escala na RMRJ, por meio de integração dos modais ferroviários, metroviários.

A gestão ambiental urbano-metropolitana se resente, ainda, de uma maior cooperação e coordenação intermunicipal e, entre os agentes reguladores e os empreendedores, setores que fatalmente estarão envolvidos diretamente com as medidas de adaptação às mudanças climáticas, em qualquer metrópole.

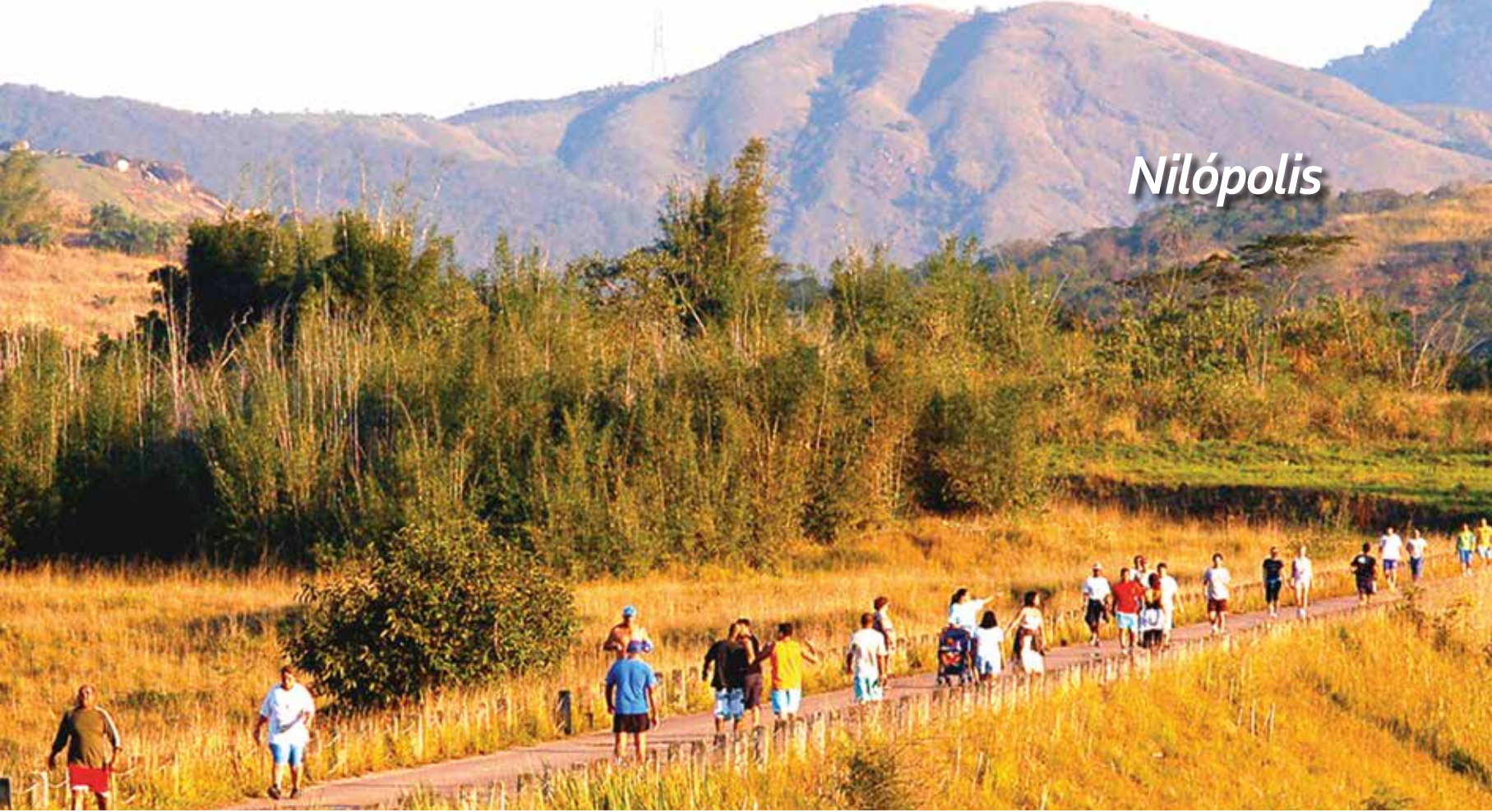
Após tantos e graves acidentes, especialmente os que se repetem a cada grande chuva, a expectativa genera-

lizada é de que a vida na metrópole deva se afastar das soluções emergenciais. A prevenção, sem dúvida é a resposta factível e, custa menos que a remediação, até porque perdas de vida não são remediáveis.

Assim sendo, para que se viabilizem ações preventivas e estimuladoras da preservação urbano-ambiental, em escala metropolitana, considera-se prioritário:

- A preservação e conservação do corredor de biodiversidade da Serra do Mar;
- a preservação e conservação dos ecossistemas;
- a recuperação e a conservação das baías da Guanabara e de Sepetiba;
- a definição de zonas de restrição à urbanização, em virtude da predisposição a riscos geológicos, de inundação e de contaminação;
- o gerenciamento adequado e eficiente dos resíduos sólidos;
- o acesso universal ao saneamento básico e à água tratada, via rede pública de distribuição;
- a oferta adequada de serviços de drenagem;
- a regulação do uso e da ocupação do solo;
- a definição de diretrizes que expressem o interesse metropolitano no que diz respeito às funções públicas de interesse comum;
- a recuperação e conservação da qualidade do ar e o controle de ruídos;
- o planejamento e a proposição de ferramentas para a previsão e a redução dos riscos nos acidentes climáticos;
- a avaliação das vulnerabilidades, acompanhadas de soluções de adaptação, ou resiliência, como estratégias para a preservação da vida humana, do ambiente natural e construído e dos bens materiais e patrimoniais.

Nilópolis



Paracambi



3.2.7 *A Gestão e o Planejamento da Região Metropolitana*

O processo de expansão e globalização, em curso, conduz a uma maior concentração de atividades, centralizadas e operacionalizadas nas grandes cidades, que, por sua vez, exigem do poder público maior capacidade de planejamento, gerenciamento e monitoramento das formas de ocupação de seus territórios, não raro, ocasionando conflitos de competência entre as administrações locais (cidade) e a instância estadual (estado).

Na RMRJ, especialmente, a presença e influência indisfarçável sobre os rumos da Metrópole de organismos e equipamentos federais, remanescentes da antiga Capital Federal no Rio, agravam estes conflitos.

Na medida em que hoje se discute, não só o fortalecimento dos instrumentos de gestão, como a própria estruturação das instâncias de decisão, um novo perfil de governança deverá estabelecer as atribuições e competências estritas da administração pública, voltadas para a regulamentação, a defesa da equidade e da promoção social, possibilitando, no entanto, o concurso da sociedade civil nas atividades em que os setores privados se mostram mais ágeis.

3.3 Por uma Visão de Futuro

Após a extinção da FUNDREM, a ausência do planejamento integrado, articulador das intervenções no Rio de Janeiro, se prolongou por sucessivas gestões governamentais até que, em 2010, por iniciativa do Governo do Estado foram iniciadas negociações junto ao Banco Mundial, com o objetivo de criar condições favoráveis ao estudo e formulação de políticas de desenvolvimento para o território metropolitano. Com o firme propósito de superar os obstáculos e constrangimentos que impedem o pleno desenvolvimento da região e, tornar factíveis os principais eixos de estruturação metropolitana, o Executivo estadual vem se empenhando em promover a reorganização do território metropolitano, incluindo a elaboração de estudos para a formulação de uma proposta que organize a retomada de sua gestão, com base em uma efetiva Governança Metropolitana.

Para tanto, a Subsecretaria de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro elaborou Termos de Referência para a execução do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que identifica as linhas prioritárias de intervenção, estabelecendo, ainda, um conjunto de ações afirmativas que assegurem o desenvolvimento equitativo da região e, conseqüentemente do Estado e de seus municípios.

Paralelamente, o Plano deverá se constituir, também,

em instrumento capaz de restaurar, no âmbito do estado, a prática do planejamento físico-territorial, contemplando estudo prévio da localização de novas oportunidades socioeconômicas, tendo em vista a promoção do ordenamento interno do território metropolitano.

Essa iniciativa implica em reafirmar que o compromisso político assumido pressupõe a garantia de processos socialmente pactuados e ambientalmente sustentáveis, tanto no nível local como no nível regional, tendo em vista as peculiaridades e o ineditismo evidenciado na RMRJ, que a diferencia das demais regiões do país.

Dentre os mecanismos adotados para a consecução destes objetivos, foi criado, por decreto de 2011, o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, envolvendo em sua composição diversas Secretarias de Estado, a participação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), e instituindo, ainda, instrumentos de assessoramento.

Sob a coordenação da Vice Governadoria do Estado e, com o apoio do Banco Mundial, o Comitê promoveu sucessivas reuniões mensais, visitas técnicas no Brasil e no exterior, cursos e troca de experiências com outros Estados da Federação, tendo como ponto focal de atuação o equacionamento do planejamento estratégico da região. Aprofundou estudos e elaborou documentos de avaliação sobre as diversas faces e nuances da problemática metropolitana, definindo estratégias dirigidas a estabelecer uma visão de futuro para metrópole do Rio de Janeiro.

São Gonçalo



Dentre os diversos aspectos abordados, o Comitê destacou não só a relevância do patrimônio cultural e ambiental da RMRJ, como a urgência de medidas que contribuam para a sua preservação.

A partir de então, foi estruturada uma proposta preliminar para a instituição de uma Governança Metropolitana, baseada no concurso equilibrado do Estado, da Sociedade Civil e do Mercado, com articulação integrada entre secretarias estaduais e intermunicípios.

Ao Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, veio juntar-se outra iniciativa relevante para o desenvolvimento da região, em infraestrutura de transportes – a requalificação das estações do sistema ferroviário fluminense e do seu entorno imediato, dotando-as de acessibilidade compatível com a demanda potencial, o que poderá impulsionar tanto a valorização dos lugares de referência, quanto ao seu adensamento, mediante a verticalização na ocupação do solo, em um raio de até 850 metros no entorno das principais estações.

O Plano de Reestruturação Urbana do Entorno das Estações pretende implantar o conceito de mobilidade urbana com enfoque na integração do modal ferroviário da RMRJ aos demais modais urbanos. Esta iniciativa decorre da constatação de que as intervenções com vistas à sua recuperação, até então disponíveis, carecem de investimentos complementares para lograr efeitos que conduzam a recuperação e ampliação da demanda por trens pela população do subúrbio carioca e da baixada fluminense.

Assim, o Governo do Estado do Rio de Janeiro entende que a melhoria do sistema ferroviário passa, necessariamente, pela recuperação do tecido urbano

lindeiro às estações. Em síntese, o que se propõe é condicionar a intervenção urbanística ao espaço adjacente à estação ferroviária, de forma tal que a melhoria da mobilidade e da acessibilidade concorra para a modelagem do projeto urbano, onde o trem comparece como modal privilegiado.

Os dois planos se intercomunicam e convergem para o mesmo propósito, qual seja o pleno desenvolvimento físico-espacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que por sua vez norteará as demais políticas e intervenções em seu território.

Entretanto, para o alcance desse objetivo maior, faz-se necessária a presença de uma autoridade metropolitana para a RMRJ, que considere, além do protagonismo do Governo do Estado do Rio de Janeiro na condução planejada do processo de implantação dos planos e projetos, o somatório dos esforços realizados na construção e manutenção de pactos políticos e consensos, envolvendo as administrações municipais, os setores de representação da sociedade e da iniciativa privada.

Na medida em que não há um modelo ideal de governança metropolitana, o desafio que se coloca é o de produzir formas adequadas de gestão, baseadas em parcerias legítimas e consensuais, que aperfeiçoem e qualifiquem as potencialidades da região. Com o propósito de dar prosseguimento e melhor articular as ações já em andamento, o Governo do Estado do Rio de Janeiro houve por bem, instituir, em agosto de 2014, a Câmara Metropolitana de Integração Governamental, instância de decisão colegiada e compartilhada entre o Estado e os municípios da RMRJ.



São João de Meriti



Bibliografia de Referência

BRASIL. *Agenda 21*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997.

BRASIL. *Agenda Habitat*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257 de 2001*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

ESTADO do RIO de JANEIRO. *Termos de Referência do Plano do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro*, Governo do Estado Rio de Janeiro, 2007.

ESTADO do RIO de JANEIRO. *Termos de Referência do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, Governo do Estado Rio de Janeiro, 2013.

ESTADO do RIO de JANEIRO. *Termos de Referência para a Reestruturação Urbana de Áreas no Entorno da Estação de Queimados, integrante do sistema ferroviário metropolitano do Rio de Janeiro - um urbanismo para a mobilidade*. Governo do Estado Rio de Janeiro, 2013.

FERNANDES, M. (coord.) *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FREIRE, A. e OLIVEIRA, L. L. (org.). *Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca*. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.

GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. IBGE. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: 1960.

IBGE. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: 2010.

REZENDE, F. e LIMA, R. (org.) *Rio-São Paulo, cidades mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília: IPEA, 1999.

Fotos | Acervos: INEPAC e Prefeituras.

Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Belford Roxo Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri
Magé Maricá Mesquita Nilópolis Niterói Nova Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito
Rio de Janeiro São Gonçalo São João de Meriti Seropédica Tanguá Belford Roxo
Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá
Mesquita Nilópolis Niterói Nova Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito Rio de Janeiro
São Gonçalo São João de Meriti Seropédica Tanguá Belford Roxo Cachoeiras de Macacu
Duque de Caxias Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá Mesquita Nilópolis
Niterói Nova Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito Rio de Janeiro São Gonçalo
São João de Meriti Seropédica Tanguá Belford Roxo Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias
Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá Mesquita Nilópolis Niterói Nova
Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito Rio de Janeiro São Gonçalo São João de M



SUMMARY

Words of the Governor 55

1. *Background Historical Information* 58

2. *The Metropolis Today* 60

2.1 The Metropolitan Region of Rio de Janeiro in the National Context 60

2.2 Territorial Scope and Potential Dynamics of Development 65

3. *Main Obstacles in the Development of the Metropolis* 74

3.1 Some Considerations 74

3.2 Actions, Objectives and Challenges 77

3.2.1 Accessibility and Mobility 78

3.2.2 Urban Centralities and Connectivities 78

3.2.3 Equipment of Metropolitan Nature 81

3.2.4 Integrated Sanitation and Urbanization 82

3.2.5 Economic Structure 85

3.2.6 The Natural Environment 86

3.2.7 Management and Planning of the Metropolitan Region 93

3.3 For a Vision of the Future 94

4. *Reference Bibliography* 98

Câmara Metropolitana de Integração Governamental

Grupo Executivo de Gestão Metropolitana





Words of the Governor

A NEW HORIZON FOR THE METROPOLIS

The Metropolitan Region of Rio de Janeiro is enjoying a new experience in its recent history. Expressive and encouraging investments in the territory are the driving forces behind the resumption of economic growth that materializes in large projects. These current changes are overcoming the long period of decline and even stagnation in which the State of Rio de Janeiro had fallen, especially since the mid-sixties.

Today the fluminense landscape portrays a large number of interventions, both public and private, which, in addition to modifying the configuration of the urban/metropolitan space, represent a contribution to the recovery of the population's self-esteem. Host City for the 2016 Olympic Games, Rio was also host to some of the 2014 Fifa World Cup games in Brazil in June 2014. These major sporting events, together with the number of important works and projects, animate and make the metropolitan scene more dynamic.

It should be highlighted that these actions are not isolated or merely transitory: they are the result of the initiatives implemented by the Government of the State of Rio de Janeiro. The Government, aware of the urgency to establish guidelines and strategies in the area of territorial and land-use planning and economic activities in the region, has been promoting consultations, seminars and studies since 2007, all of which resulted in the approval of the Development Strategic Plan for the Metropolitan Region. The Plan, whose aim is to choose

a specific model of Metropolis to be implemented in the short- and mid-term in a horizon of approximately 15 years, will necessarily include the development strategies and priorities established for structural and integrated actions, fashioned as part of the duties of the metropolis and with a supra-municipal nature.

With the firm intention of providing continuity and expressing our purposes with accuracy, in August 2014 we installed the Metropolitan Chamber of Governmental Integration. This agency is included within the organizational structure of the Government of the State of Rio de Janeiro and is resuming articulated actions in the area of urban planning and metropolitan management. We are of the opinion that this initiative broadens the range of discussions, privileging certain aspects related to the public functions of common interest in the metropolis, as well as governance and shared management, urban and metropolitan mobility, preservation of the environment, both natural and built, and also as regards resilient actions in terms of foreseeable and recurrent risks and adverse effects caused by climate changes that impact urban-metropolitan life. It also privileges universal and egalitarian access to sanitation and supply of drinking water, as well as other services leading to social and spatial inclusion in all its multiple dimensions.

At this time it is also appropriate to mention, as regards the juridical and legal framework, the presi-

dential approval in January 2015 of the Statute of the Metropolis. The Draft was discussed at length during the sessions of the National Congress, and the Statute expresses, among other aspects, the relevance of planning and metropolitan management. The new legislation will certainly provide legal support to the interventions to take place in this territorial sphere.

Furthermore, the collegiate decision of the Supreme Federal Court in the case of Unconstitutionality Action No. 1842 (ADI) initially referred to Rio de Janeiro. However, the Supreme Court considered that it might well become a parameter for other regions, as it establishes the shared intergovernmental competence of States and Municipalities to discuss the exercise of public functions that are of common interest to the metropolitan regions.

Both legal instruments of national scope represent a contribution and provide a favorable environment that the Government of the State of Rio de Janeiro intends to promote.

In this regard, and according to the collegiate decision of the Supreme Court, the Metropolitan Chamber of Governmental Integration drafted, in a joint effort with the General Prosecution Office and the Chief of the Cabinet of Ministers, a Draft Complementary Law, on the initiative of the Executive, that sets rules regard-

ing the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, its structure, organization and management, while also defining public functions and services of common interest. Among other provisions, it also creates the Executive Agency of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro.

However, and notwithstanding all these efforts, we still consider that the great challenge is precisely the *modus operandi*, the practical and political issues of Metropolitan Governments. Sharing power is not an easy task; the same applies to the efforts made to convince sectors of the relevance and need to launch articulated and integrated programs that must prevail over protagonisms and over the interests of this or that segment. Nevertheless, this must be done and institutional arrangements must prevail, with political courage and determination. Juridical and institutional tools exist and they can facilitate agreed solutions on the occupation and management of the metropolitan territory.

The Government of the State of Rio de Janeiro is convinced that the work already done, and the new paths to follow, will leave an effective legacy of regional development to future generations. The Government is therefore launching this first issue of the Metropolitan Journal, a vehicle for debate between Government and Society, bearing in mind the need to inform about and improve both actions and initiatives.

Rio de Janeiro, November 2015.

Luiz Fernando de Souza Pezão

Governor of the State of Rio de Janeiro



Guapimirim



1. Background historical information

From headquarter of the General Government of Brazil, at that time a Portuguese colony, to the Federal District of the Republic, Rio de Janeiro developed and was transformed, in a relatively short space of time, into the largest city in the country and the main port in the South Atlantic

Around the city and resulting from the distribution made by the Portuguese crown of large settlement areas, several agricultural and industrial establishments were set up and their production was handled through the Port of Rio de Janeiro, and exported to Europe.

This process gave rise to the occupation of areas beyond the administrative boundaries of the city and later on became the current territory of the Baixada Fluminense (the Fluminense lowlands), embracing at present some of the 21 districts of the Metropolitan Region

As a result of political and administrative decisions, and after alternating periods of vitality and economic decline, the lands of the Baixada were gradually abandoned, creating a gap between the city of Rio de Janeiro and the surroundings, and its effects can be seen still now.

However, in the midst of 20th century, more precisely in 1960, two outstanding facts occurred that complemented each other. The official demographic data reported that for the first time ever Rio de Ja-



Belford Roxo

neiro was no longer the largest city in the country and, because of the transference of the capital to Brasilia, had lost the privileged *status* as political-administrative headquarters of the Republic.

That is, in a specific moment, Rio de Janeiro lost its supremacy and the seat of the administration, and this got worse in the decades to come, with significant economic losses. Just in a few years only, Sao Paulo had replaced Rio de Janeiro as the main Brazilian metropolis.

In addition, by virtue of the transference of the Federal District to the central highlands (Planalto Central), a new administrative unit was set up – the State

⁽¹⁾IBGE. Demographic Census, Rio de Janeiro, 1960.



of Guanabara. This initiative problematized even more the relationships between the city of Rio de Janeiro and the adjacent neighborhoods, which was an important urban conglomerated in sparse low-density settlements lacking sanitation infrastructure and were extremely dependent on the city of Rio de Janeiro in terms of the access to sources of employment.

The merger of the States of Rio de Janeiro and of Guanabara only took place in 1974 and finally the city and surroundings formed a unique federative entity, which nevertheless never translated into practical measures, by virtue of the substantive social and economic differences.

More recently, however, the discover of oil in the Pre Sal layer, the industry experienced growth as well as the support activities to the oil exploration in the high seas invigorated the weakling fluminense economy, and this was felt in expressive modifications in the urban structure of the state.

Recovery was also due to the existence of comparative advantages in the quaternary sector, such as higher education, development of research activities, especially in the oil area, engineering services and data processing, tourism and business, entertainment and practices in open spaces. Trade and services account at present for over 78% of the region's GNDP, while domestic and personal services prevail in the tertiary sector, and close to the underground informal market. Fine chemistry and oil, as well as pharmaceutical products, transport equipment, rubber and plastic industries have achieved sophisticated levels of production, as well as the tourism infrastructure.

Still in the path of recovery, an outstanding real state valuation process can be felt in several areas in the city of Rio de Janeiro, especially in the upscale area of the South Zone - Gavea, Ipanema, Lagoa and Leblon – with the most expensive square meter in the country, together with hotel chains, whose prices are in fact unprecedented.

2. The Metropolis Today

2.1 The Metropolitan Region of Rio de Janeiro (RMRJ) in the national context

In 1973, on the initiative of the Brazilian government, a federal law instituted the first eight metropolitan regions in the country (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba and Porto Alegre); in the following year (1974) the States of Rio de Janeiro and Guanabara were joined together, with the subsequent implanting of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro.

This decision was in keeping with criteria coherent with the political circumstances then in effect: a centralizing and authoritarian vision that disregarded the functional relations between municipalities and the qualitative aspects of the metropolis.

In the way that it was presented at that time, the change belied what was announced; in practice, it had no effect on the performance of Public Functions of Common Metropolitan Interest; in fact, it widened the distance between institutionality and spatiality, thereby contributing to making conflicts of responsibilities even more serious.

The notorious lack of articulation between the basic services of urban infrastructure, transportation and sustained use of water resources - which define the exclusive responsibilities of the state and are not matters connected to metropolitan decisions - has led to a process of urbanization of our city characterized by fragmented

areas that in turn lead to bottle-necked functioning and environmental inadequacy. With regard to the use and occupation of territory, the steps taken have proved to be insufficient, uncertain and permissive - besides suspected of being unconstitutional.

The absence of a broader perspective of the process of expanding and integrating the metropolitan territory enabled a type of intervention to prevail that prioritized quantity to the detriment of quality. While on one hand this quantitative bias caused the loss of the capacity to discern the cultural meaning of city-planning, opting for extensive and intensive occupation produced a form of urbanism lacking in urban environmental spaces for collective use.

On the other hand, disregarding the urban-environmental characteristics - or even restrictions - seen in various parts of the territory, has legitimized a speculative process that is principally based on continued, irresponsible and uncontrolled expansion of urban-metropolitan boundaries.

Any analysis (even of a superficial nature) of Brazil's experience in dealing with city administration and planning shows that the procedures that are given priority, by trying to make inequalities homogeneous and by decentralizing through centralization, have granted legal support to a whole series of frustrating failures.

A constant critic of the Brazilian legislation concerning urban matters, Jorge Wilhelm, architect, city-planner and former President of the São Paulo Company for Metropolitan Planning (EMPLASA), claims that “*the similitude syndrome that permeates our legislation has allowed cities of different sizes and functions to share the same powers*”².

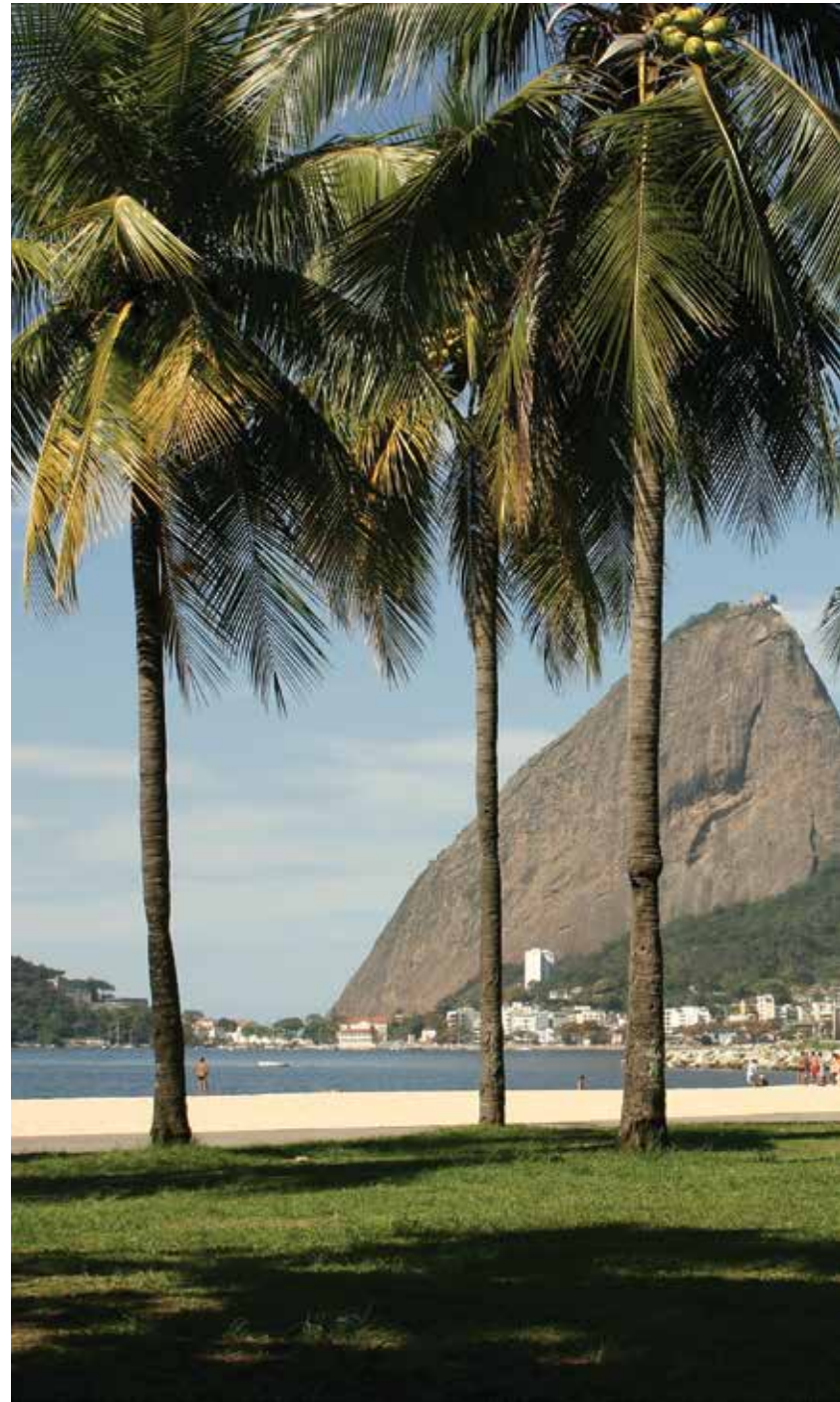
Nevertheless, following the States of São Paulo and Minas Gerais, which in 1974 set up city-planning agencies - EMLASA and PLAMBEL respectively - in 1975 the State of Rio de Janeiro approved a state law creating the Foundation for the Development of the Metropolitan Region of - FUNDREM.

During its fifteen years of existence, FUNDREM, in addition to promoting technical-assistance agreements to draw up guidelines for all the municipalities in the Rio de Janeiro Metropolitan Region, was active in coordinating programs and projects of local interest as well as carrying out relevant studies and research on how to solve the problems of the region.

However, recurrent conflicts as to the specific responsibilities of the institution and municipal administrations eventually weakened the Foundation; following the re-democratization of the country and the granting of more autonomy to local governments, the Foundation gradually lost its political strength.

With the promulgation of the Brazilian Constitution in 1988, the federative States were given the power to institute metropolitan regions, urban agglomerations and

⁽²⁾WILHEM, J. in: Folha de São Paulo, 1989; WILHEM, J. in: GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.



Rio Bonito



micro-regions, “constituted by grouping neighboring municipalities together to integrate the organization, planning and execution of public functions of common interest”.³ From then on, Brazil has in the last 25 years witnessed the creation of new metropolitan regions in different parts of the federation, thus greatly increasing the nine regions originally created to reach today’s total amount of 61. Twenty of these entities have over a million inhabitants, with populations estimated at between one and five million people. The two main regions - São Paulo and Rio de Janeiro - are home, respectively, to twenty and more than twelve million people.

These 61 metropolitan regions in turn total another 90 million inhabitants, that is to say, about 50% of the Brazilian population, spread over the 22 States of the federation. In the specific case of Rio de Janeiro, the effects of the new Constitutional Charter produced various

changes that led to some municipalities being eliminated and others being incorporated, as a result of the dismembering process on the regional level. One year later, in October 1989, when the Constitution of the State of Rio de Janeiro came into effect, a complementary state law formalized the creation of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro and instituted the Accounting Fund for Metropolitan Development (FDRM).

Despite its record of relevant services lent to the State of Rio de Janeiro, the agency that until then was responsible for territorial planning in the region – FUNDREM – was made defunct in 1990, on the initiative of the State Executive. As of the extinction of FUNDREM, a gap has been made in integrating and articulating the planning of interventions in Rio de Janeiro. Since then, no other agency specifically responsible for planning the metropolitan territory has been set up.

⁽³⁾BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Título III, capítulo III, artigo 25, § 3º.

⁽⁴⁾IBGE. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro, 2010.

Niterói



2.2 The dynamic potential for development of the territory involved

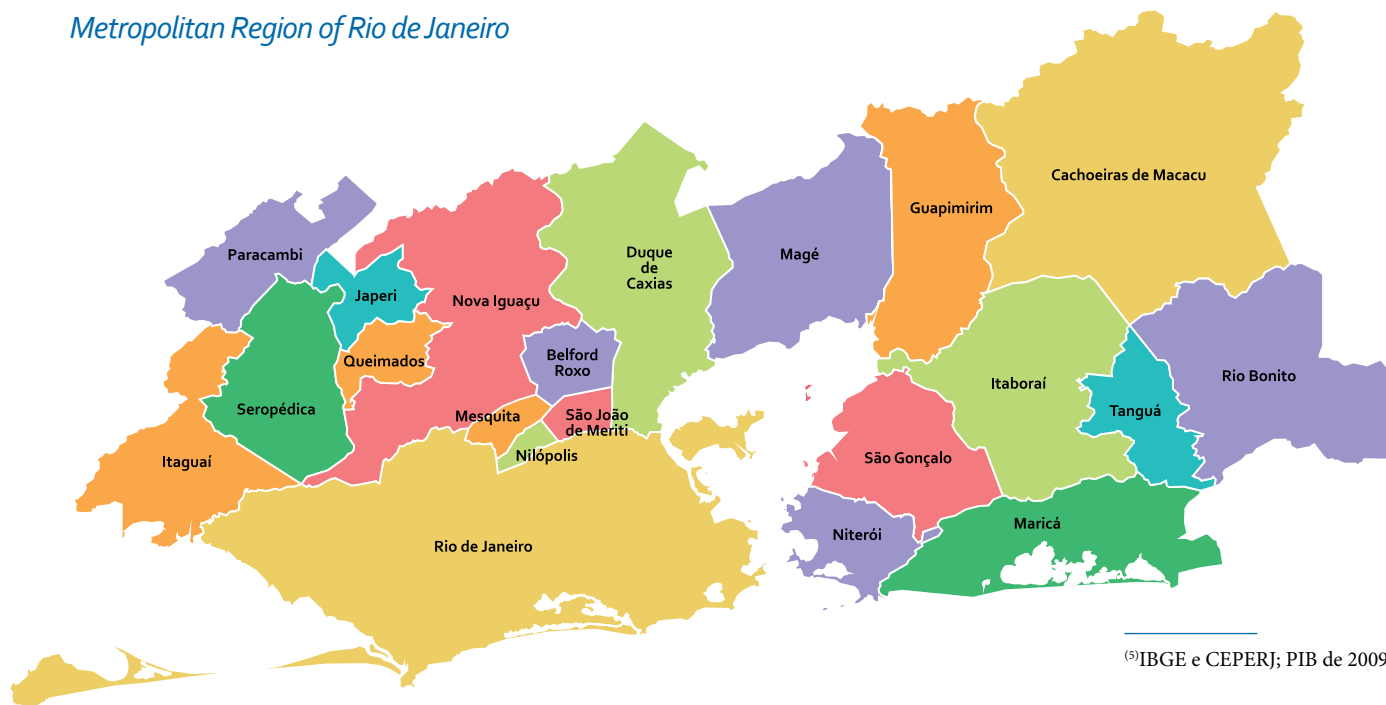
Founded in 1974, the Metropolitan Region of Rio de Janeiro has since then undergone various changes in its occupied borders. Originally formed by the municipalities of Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo and São João de Meriti, as a result of a series of divisions and emancipations at different times and for different reasons, the RMRJ has taken on new contours. Following successive state laws which complemented the functions granted to the federative States by the Constitution enacted in 1988, these boundaries were altered to include the following municipalities: Rio de Janeiro, Belfort Roxo, Cachoeira de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Ni-

terói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Seropédica, São Gonçalo, São João de Meriti and Tanguá.

With a Gross Domestic Product of the order of R\$ 212 million (US\$ 93.8 million) and an estimated population of 11.9 million inhabitants, the 21 municipalities that comprise the RMRJ occupy an area of 6.7 million km² and contribute 59% to the taxes collected for the State of Rio de Janeiro.

In spite of such aspects as the attractiveness and mobility - ensured by its prominence as the hub of its neighboring municipalities - the city of Rio configures as a mono-centric spatial model against a periphery with all the characteristics of expansion through contiguity and continuity, today's metropolitan dynamic presents a significantly different scenario of force and spatiality.

Metropolitan Region of Rio de Janeiro



⁽⁵⁾IBGE e CEPERJ; PIB de 2009.

If on one hand the city of Rio de Janeiro (the chief municipality of the RMRJ) has been undergoing a sharp decrease in its rate of growth since the 90's, on the other hand evidence points to an impressive demographic growth in the municipalities that border on the city. Even with its own internal dynamic - retraction on one hand and expansion on the other - the municipality of Rio de Janeiro possesses a very different urban space than its metropolitan surroundings.

Chart I

Population, Urbanization and Population Growth of the Districts in the RMRJ

	GDP at market prices*	GDP per capita (R\$)
Belford Roxo	7,5	15.893
Cachoeiras de Macacu	0,9	17.077
Duque de Caxias	27,1	31.280
Guapimirim	0,6	10.488
Itaboraí	3,1	13.912
Itaguaí	3,7	32.681
Japeri	1,0	10.543
Magé	2,5	10.899
Maricá	5,3	39.467
Mesquita	1,7	9.984
Nilópolis	1,9	12.252
Niterói	15,1	30.729
Nova Iguaçu	10,7	13.303
Paracambi	0,6	11.445
Queimados	2,0	14.545
Rio Bonito	1,0	17.055
Rio de Janeiro	220,9	34.572
São Gonçalo	12,0	11.787
São João de Meriti	5,7	12.406
Seropédica	1,0	12.376
Tanguá	0,4	11.453
Total	324,8	

*em R\$ bilhões

Chart II

GDP at Market prices - 2012

	2010	2015 (estimates)	2010 – 2015 (variation %)
Belford Roxo	469.332	481.127	2,5
Cachoeiras de Macacu	54.273	56.290	3,7
Duque de Caxias	855.048	882.729	3,2
Guapimirim	51.483	56.515	9,8
Itaboraí	218.008	229.007	5,0
Itaguaí	109.091	119.143	9,2
Japeri	95.492	99.863	4,6
Magé	227.322	234.809	3,3
Maricá	127.461	146.549	15,0
Mesquita	168.376	170.751	1,4
Nilópolis	157.425	158.309	0,6
Niterói	487.562	496.696	1,9
Nova Iguaçu	796.257	807.492	1,4
Paracambi	47.124	49.521	5,1
Queimados	137.962	143.632	4,1
Rio Bonito	55.557	57.615	3,7
Rio de Janeiro	6.320.446	647.6631	2,5
São Gonçalo	999.728	1.038.081	3,8
São João de Meriti	458.673	460.625	0,4
Seropédica	78.186	82.892	6,0
Tanguá	30.732	32.426	5,5
Total	11945538	12280703	2,8

Source: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brazilian Census Bureau).

Source: IBGE, CEPERJ and municipal statistics agencies.

Cachoeiras de Macacu

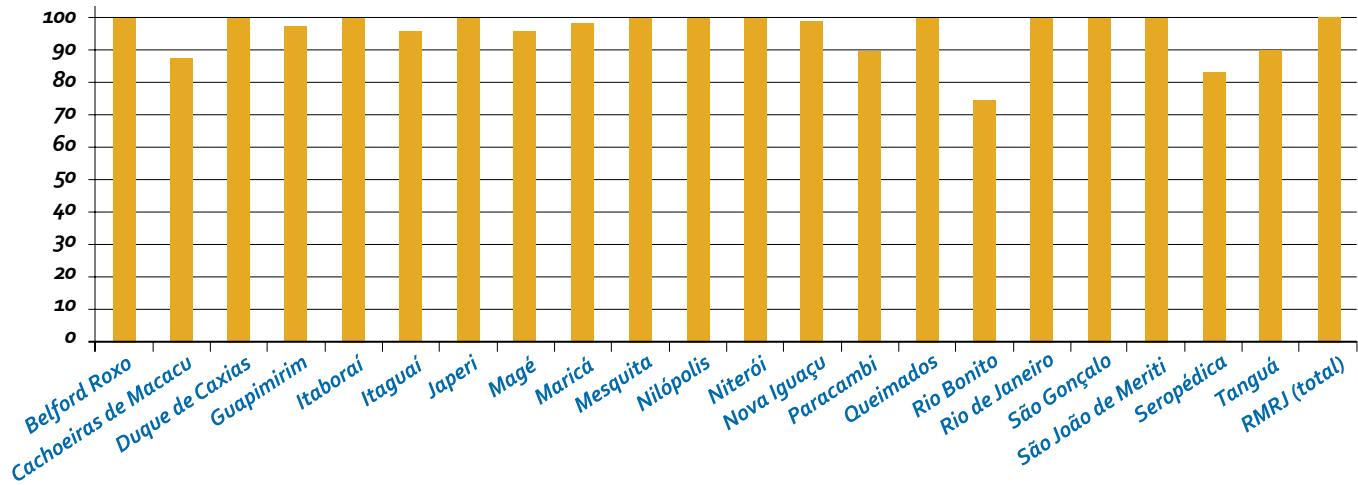


Magé



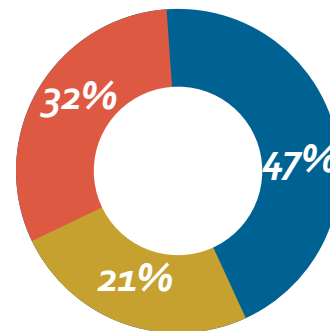
Chart III
Urbanization Rate 2010

Source: IBGE



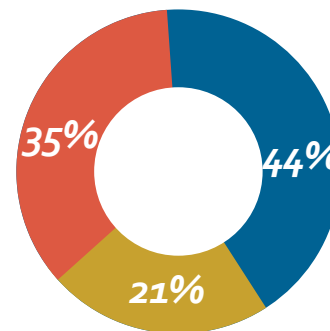
The process of demographic shrinkage of the original constituent coexists, side by side, with the intentional production of new centralities, and this also assumes a new spatial configuration, tending to the discontinuous multi-centrism, reinforced by the closer relationships with the periphery and characterized by the recent inclusion of production mono-functional poles, such as the Rio de Janeiro Petrochemical Complex (Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj) and the Itaguaí Port, both connected by the Metropolitan Arch.

Source: IBGE and CEPERJ



Graph I
GDP at market prices – 2010

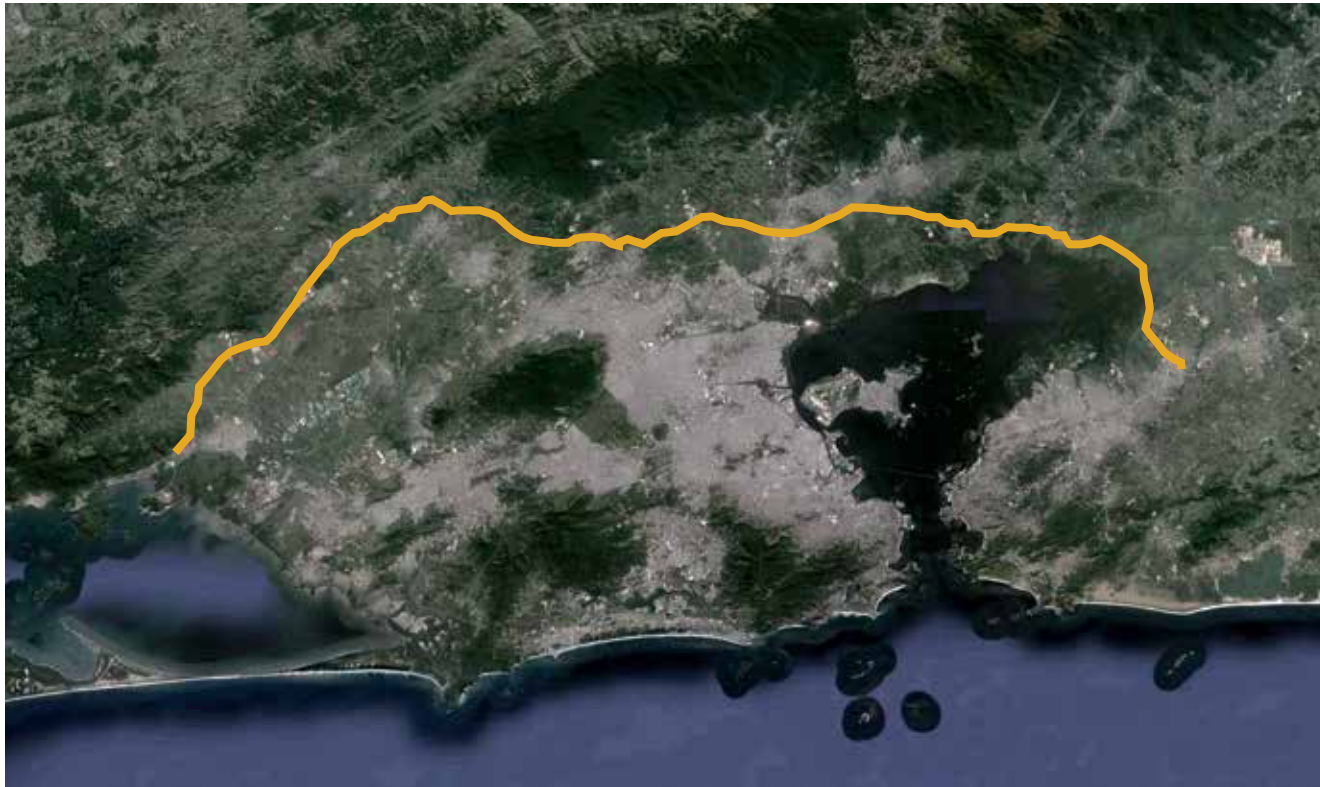
- District of Rio de Janeiro
- RMRJ without the district of Rio de Janeiro
- The other districts in the State of Rio de Janeiro



Graph II
GDP at market prices – 2012

- District of Rio de Janeiro
- RMRJ without the district of Rio de Janeiro
- The other districts in the State of Rio de Janeiro

Rio de Janeiro Metropolitan Arch



The first transversal highway vector of the metropolis – the Metropolitan Arch, has transcended its original purpose of freeing cargo and passenger traffic up in the region, is an innovative factor of the RMRJ dynamics, and is characterized as an element able to induced future spatial alternatives and new centralities.



Queimados

Maricá



In economic terms, in addition to the role that the Metropolitan Arch is going to play, the RMRJH is also the home of the second largest industrial pole in the country, with predominance of the sectors involved in oil exploration, petrochemicals, metallurgy, gas & chemical, and the steel area. It also gather expressive domestic and international groups connected to the naval sector and to the largest shipbuilding areas, accounting for 90% of the production of vessels and offshore equipment.

The 2015 FIFA World Cup and the 2016 Olympic Games will provide, in the short term, important investments in infrastructure of relevant public transport systems, especially in the case of the commuter traffic of the labor force in the interior of the RMRJ.

In addition to these benefits, these events help to enhance the visibility of Rio de Janeiro, with developments that will certainly benefit the dynamism of the tourism industry and its multiple consequences, especially on the tertiary and housing/real estate sectors.



Mesquita



3. PRINCIPAL OBSTACLES TO THE DEVELOPMENT OF THE CITY

3.1 Some comments

It should never be forgotten that the Metropolitan Region of Rio de Janeiro today exhibits a unique scenario in its recent history, with stimulating investments centered in the region as testimony to the resumption of economic growth materializing in works of significant dimensions.

If on one hand this new phase of prosperity constitutes a powerful attraction of new capital, on the other hand this calls for reflecting on how to make use of the gains that result from these undertakings for the benefit of guaranteeing a better Rio de Janeiro, a place where the quality of life of its ensured by cities that are more united, more hospitable and better equipped.

One of the main obstacles to be faced, indeed the Gordian knot of the whole matter, has to do with the historically fragmented conception and implementation of public policies, as evidenced in the isolated and sectorized response to demands for better living conditions.

This is made clear when the issue repeats themes such as housing, the lack of integrated basic-sanitation systems, access to water via a public-distribution network, or - with regard to draining - the collection and final destination of solid waste.

On the same theme, add the various demands for action with regard to urban mobility articulated with one another and with other public policies, concerning the quality and accessibility of transportation as well as the

time spent in transit, the connections to be made and the fares to be paid.

To the extent that universal and equal access to the benefits produced by society is translated, firstly, into distributing collective-consumer goods, this proposal can only be satisfied by means of a democratic management of the region that respects and prioritizes the social function of the cities contained in its territory, privileging human and urban dignity in all its aspects.

A healthy urban environment presupposes providing dignified housing served by quality public transportation, guaranteed infrastructure and other urban facilities compatible with demand, in addition to ensuring access to jobs.

Emphasis should be made of the urgent need to qualify different points in the metropolitan territory, respecting their physical and environmental conditions, in particular those where providers of services and generators of new urban dynamics are located. These initiatives should promote urban-environmental improvement of the new areas, encouraging diversity in the use of the land, shortening itineraries and costs of connections, controlling prices of city property, disciplining urban density by means of optimizing the production of the set of networks for transportation infrastructure, communications and supplying sanitation and energy services.



Rio de Janeiro



Itaboraí



3.2 Actions, Objectives and Challenges

One of the aspects to be pursued, as regards overcoming hurdles that inhibit the development of the metropolis, refers to valorizing places of prominence in the many cities that make up the RMRJ by potentializing the functional relations established between them and the characteristic typologies, their respective identities and the constructed and natural heritage seen in the public spaces associated with - and defined by - articulation and harmonious living.

A second aspect has to do with connectivity, and sets as a sine qua non making concrete actions in favor of agile efficient and inexpensive transportation, as well as shortening peak times, decentralizing areas that generate traffic, making intermodal means of transportation compatible for the purpose of integrating and adjusting policies on fares.

A third theme to incorporate with the other two refers to overcoming current disadvantages by using formulated strategies of sectorial diversification and scaling the various poles of production and services that dynamize the economy of the region.

The hypothesis underlying this idea presupposes that such diversity tends to potentialize the economy and induce the action of the government to seek better collective services as to infrastructure and installations

that qualify the territory. On the other hand, direct actions made in conjunction with decision-making sectors and articulated with the dwellers of the communities and with other instances that become necessary, are assembled together in policies and management arrangements geared to strengthening governability, involving the various producer-agents of the cities who incorporate business opportunities and economic promotion on behalf of planned and participative urban development.

Carrying out the social functions of the cities that make up the RMRJ calls, therefore, for a mobilization of the local forces, public and private institutions with the active participation of the communities involved, in support of a re-ordering of the territory to stimulate economic development. Likewise, the economy will also be made dynamic through public participation in drawing up and implementing new forms of collaboration and partnership, bearing in mind the coordinating of the many interests and demands of society.

Given these observations, and with a view to reclaiming the historically accumulated social liabilities, a new perspective of city planning for the Metropolitan Region of Rio de Janeiro must prioritize the following structural areas:

3.2.1 Accessibility and Mobility

The problems that involve the crisis of urban mobility spread over several approaches that range from the reflexes of economic and fiscal policies that determine the investments profile for the sector, to factors of a political-institutional nature.

In the RMRJ, the absence of an integrated treatment of the urban system of transportation and mobility, allied to lack of understanding of the influence that the processes of productive re-structuring exert on the forms and flows of mobility, has led to projects that proved inadequate. Implanting corridors of city transportation capable of reaching satisfactory levels implies verifying the possible metropolization of stretches of federal railroads as an alternative to alleviate important arteries which, once incorporated into the urban network, underscore the need to resort to predominantly metropolitan methods.

3.2.2 Urban Centralities and Connectabilities

Implanting the Metropolitan Arch points to some predictable aspects that result from the insertion in the city's landscape by joining federal railroads that come and go to Rio de Janeiro. Re-organizing the flows in and out of these railroads will divert the heavy traffic of long-distance commercial vehicles (buses and trucks), which in turn will remove cargo transportation from the main areas typically used as city corridors, with subsequent benefits in terms of traffic flow and safety for vehicles and pedestrians. This measure, taking into account the necessary barriers and transitions between the vectors of expansion and the Units of Environmental Conservation in the region, will enable accelerating the travel time between regional centers and sub-centers and redistributing the importance of the present centers. These and other structural changes will allow modifying the polarity of the existing centers by producing a poly-nuclear and better-balanced metropolis.

Itaguai





3.2.3 Metropolitan Installations

Considering the force of polarization and the capacity of re-structuring urban installations in the city space, whether they are dedicated to infrastructure or to installations of a socio-cultural nature, any actions that come to be taken must consider those that harmonize the vectors of expansion with restrictions to occupation set down by the Units of Environmental Conservation that exist in the region.

Localizing these installations must first of all take into account the interventions meant to de-concentrate the metropolis, to the extent that some of them, given their size or scope, constitute elements liable to become instruments of territorial structuring that generate new centralities, or else new road congestions in already enshrined centers. Hospitals, universities, transportation terminals and public security can induce new centralities or attract traveling to areas known to be congested.

Special attention should be paid to the location of regional health installations (hospitals and public UPA clinics), as well as those dedicated to education (universities, secondary schools, technical schools) and to logistical safety agencies, since equal and dignified service provided to the population residing in the other municipalities of the RMRJ alleviates the already over-burdened network of such services in the city of Rio de Janeiro.

3.2.4 Environmental Sanitation and Integrated Urbanization, Managing Water and Generating Energy

Selecting areas of intervention connected to Environmental Sanitation and Integrated Urbanization, together with the respective treatments of waterways, calls for actions in regions due to suffer greater demographic pressure, based on industrial and logistics investments in the metropolitan territory.

Accordingly, given the insufficiency of hydro and energy resources caused by the ever more frequent occurrence of floods due to climate changes, during the planning process it is necessary to establish mechanicals to control flooding and reserving areas to accumulate water designed to supply and generate energy.

Nova Iguaçu



Seropédica



3.2.5 *Economic Re-structuring*

The economy of the RMRJ has been recuperating from a lengthy period of decline and stagnation suffered in the last four decades. More recently, the RMRJ received a significant mix of investments, mostly in the port and steel sectors in the region of Itaguaí and the Petro-chemical Complex (COMPERJ) located in Itaboraí; added to other initiatives, a great amount of investments.

In the light of this scenario, it is necessary to adopt strategies that consider and drive the potential leveraging of the municipalities of the RMRJ, with a view to reducing the considerable asymmetry that exists in the region.

Furthermore, the investments capable of complementing the productive chains should be verified, as well as identifying and quantifying the locational demands by type of activity, generators of work and income opportunities, especially with regard to small and medium companies.

For this same purpose it is also advisable to stress the importance of a thorough evaluation of the logistical capacity of the Airport Complex of the State of Rio de Janeiro, taking into account its effective present and future operational viability, as well as its direct and indirect impacts on the metropolitan territory.

3.2.6 The Natural Environment

The Metropolitan Region of Rio de Janeiro embraces an exuberant natural heritage that includes extensive areas of vegetation, beaches, bays, numerous waterways, sandbars and mangroves. Inserted inside one of the sectors of the Atlantic Forest bioma of incomparable biodiversity, the RMRJ boasts a varied gamut of natural landscapes that stretch from sea level to the highest points of the Organs sierra to the north.

Nonetheless, one sees that the conservation and preservation of this rich diversity is being severely affected by anthropic activities, as expressed in the growing number of species of flora and fauna that are vulnerable or threatened with extinction, as well as in the intensive pollution of hydrographic basins.

On the other hand, the impacts of climate changes contribute to increase the chances of recurrent tragedies that cause loss of life, both human and environmental, as well as damage to and loss of property, such as the tragedies that punished the region in 2010, 2011 and 2013.

The heavy rainfall brought about avalanches, landslides, floods, fallen trees, problems in energy trans-

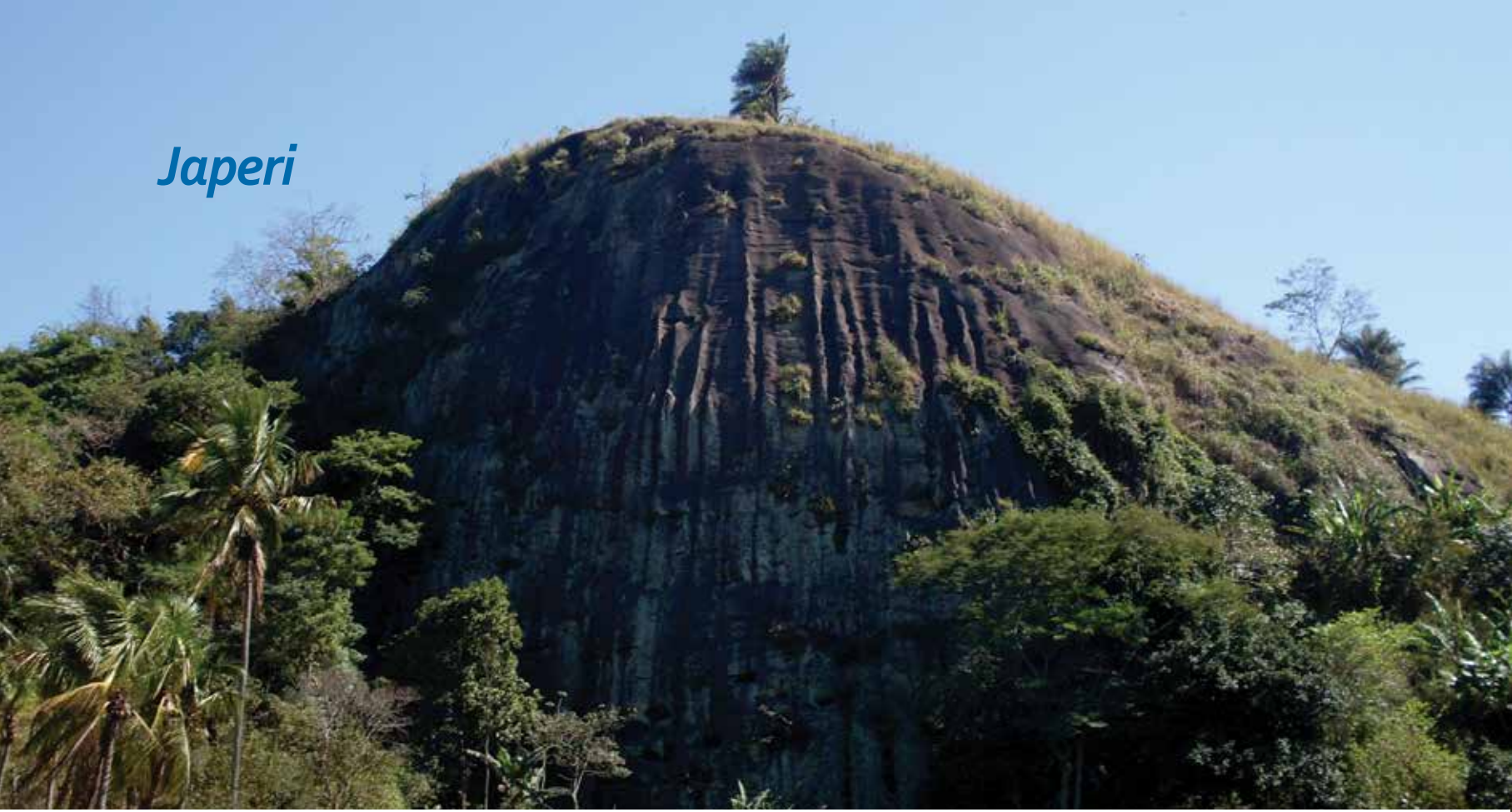
mission and sea-swells; the rain washed away soil, rocks and trees and left a scenario of destruction in the places affected.

In light of this and aware that the economic and social development and the environmental protection are interdependent and inseparable of sustainable development, a rational and balanced use of the natural resources of the RMRJ is essential. This must be based to a prior planning of interventions, in the responsible management of the areas of permanent protection (APPs) and in the recovery of the areas abandoned, degraded or occupied by informal settlements.

The adaptation or resilience, for the purpose of anthropic activities, in addition to those originated from climate changes that demand integrated and coordinated actions that involve several scales and topics, need to include actions in the metropolitan area, hydrographic basins and municipal territories until they reach specific scales (hillsides, lagoons, basins, mangroves, and so on) which are identified according to their degrees of vulnerability.



Japeri



However, it should be recalled that these actions cannot offer homogeneous responses, much less being addressed as isolated or episodic cases. The various situations seen today in the RMRJ demand contingency plans able of monitoring and assessing risks of floods and landslides, which extrapolate the limits of this or other districts.

The ARMRJ includes elements (projections, plant coverage, infrastructure, productive activities, and so on), flows (of people, vehicles, cargo, services, and so on) and vulnerabilities (tendency to landslides, availability/quality of water and other risks associated to industrial complexes, etc.), which make combinations in a differentiated manner, according to the area of the metropolitan space under analysis.

Both government and society are aware that the aforementioned policies should join those related to monitoring of emission of contaminating gases that compete to disqualify the natural environment and the work at the RMRJ.

With that in mind, it is essential to take into consideration low carbon measures, especially those related to motor vehicles used in transportation, largely used in the RMRJ, through the integration of railway and subway transportation.

The urban-metropolitan environmental management is still lacking more inter-municipal cooperation and coordination, and among the regulating agents and entrepreneurs, as these sectors will fatally be directly involved in the adaptation measures vis-à-vis climate changes, in any metropolis whatsoever.

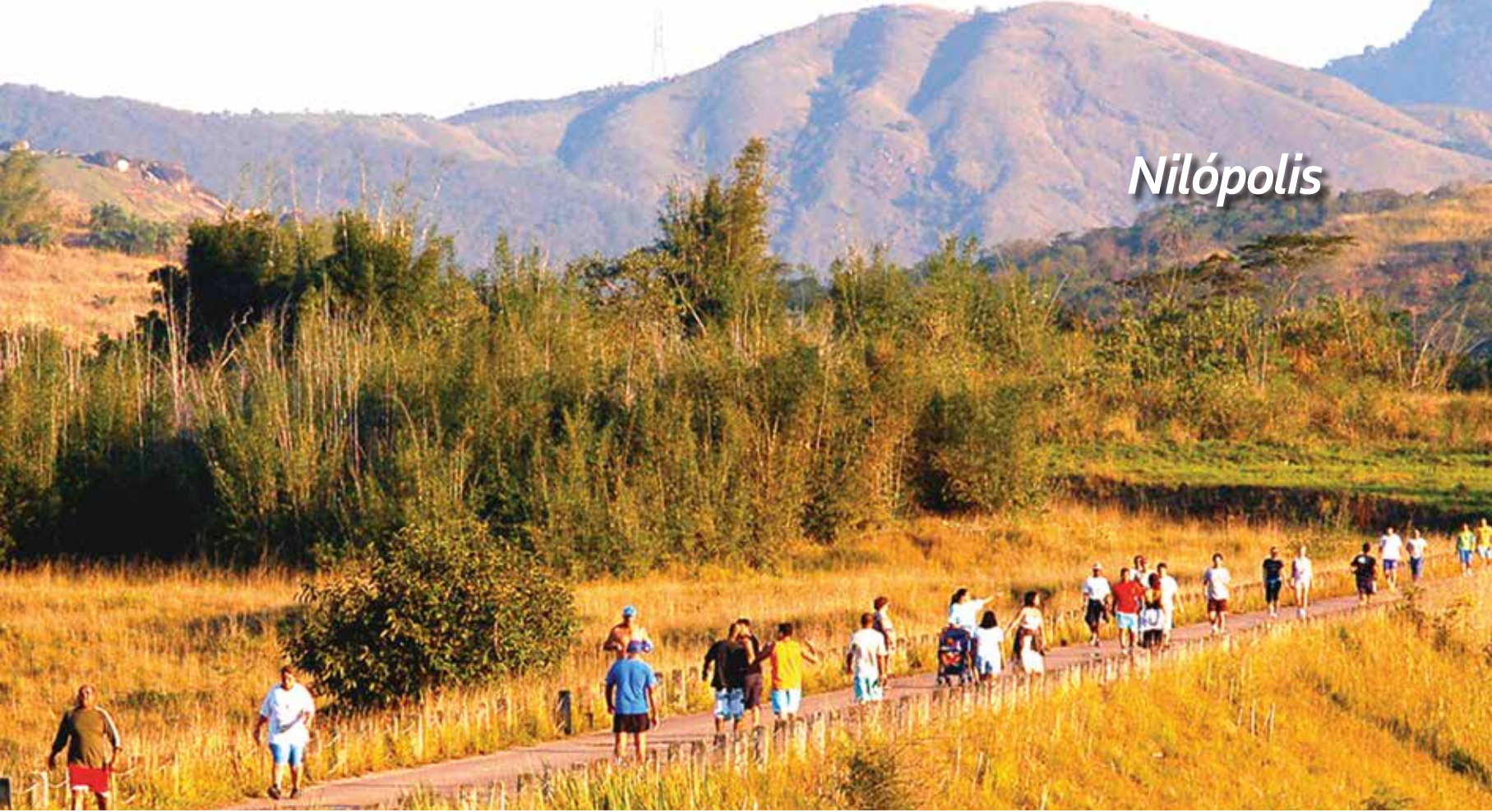
After so many and serious accidents, especially those that occur in the case of great rains, the general expectation is that life in the metropolis must avoid

emergency solutions. Prevention is, undoubtedly, the feasible response and is much cheaper than remediation, even because there is no remedy in the case of loss of lives.

In this regard, in order to make preventive and to encourage viable actions for the urban-environmental preservation at a metropolitan scale, the priorities are:

- the preservation and conservation of the biodiversity corridor at Serra do Mar;
- the preservation and conservation of ecosystems;
- the recovery and conservation of the Guanabara and Sepetiba bays;
- the definition on areas restricted to urbanization, by virtue of the tendency involving geological risks, in addition to floods and pollution;
- the adequate and efficient management of solid waste;
- universal access to basic sanitation and drinking water, through the public distribution network;
- the proper supply of drainage systems;
- the regulation on the soil use and occupation;
- the definition on guidelines expressing the metropolitan interest regarding public duties of common interest;
- the recovery and conservation of air quality and noise control;
- the planning and proposal of tools for the forecasting and reduction of risks in the case of climate accidents;
- the assessment of vulnerabilities, together with adapting solutions or resilience, such as strategies for the preservation of human life, of the natural and built environments and of material and patrimonial assets.

Nilópolis



Paracambi



3.2.7 Management and Planning in the Metropolitan Region

The current process of expansion and globalization leads to a higher concentration of activities, which are centralized and operated in large cities. In turn, they demand a higher degree of planning, management and monitoring abilities from the public authorities, vis-à-vis the occupation arrangements in their territories, causing many times conflicts of competence among the local administrations (the city) and the State administration.

In the RMRJ particularly, the ostensive presence and influence of federal agencies and equipment over the courses and direction of the Metropolis, the remainders of the old Federal District of Rio de Janeiro, help to aggravate those conflicts.

As per the current discussions not only about the strengthening of the management tools but also on the structure of the decision instances themselves, a new governance profile is prone to establish the strict duties and attributions of the public administration on the regulation, the defense of equity and of social promotion. This will also facilitate the involvement of the civil society in the activities in which the private sectors appear more dynamic.

3.3 For a Vision of the Future

After the extinction of the FUNDREM, the absence of integrated planning, as articulator of the interventions in Rio de Janeiro continued during successive administrations until 2010, the year in which, by initiative of the State Government, negotiations started with the World Bank, with the aim of creating favorable conditions for the study and drafting of development policies for the metropolitan territory.

With the firm decision of overcoming obstacles and hindrances that prevent the full development of the region, and also to concretize core metropolitan structures, the State executive power is making endeavors for promoting the re-organization of the metropolitan territory, including the preparation of studies for drafting a proposal to organize the win back of management, on the basis of effective Metropolitan Governance.

For that purpose, the Under Secretariat of Regional and Metropolitan Urbanism Projects of the State of Rio de Janeiro drafted the Terms of References for implementing the Strategic Development Plan of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, which identifies the priority lines of intervention and establishes a set of affirmative actions that guarantee the egalitarian development of the region and, by consequence, of the State and districts.

At the same time, the Plan will also be the instrument capable of restoring in the State, the practice involving physical and territorial planning, following a prior study

on the installation of new socioeconomic opportunities, taking into consideration the promotion of the internal regulations for the metropolitan territory.

This initiative implies the confirmation that the political commitment accepted assumes the assurance of processes agreed with society and environmentally sustainable, both at the local and regional spheres, taking into consideration the peculiarities and the originality of the RMRJ, that make it unique among the other regions of the country.

Among the mechanisms chosen to achieve these objectives, a 2011 Decree established the Executive Committee of Metropolitan Strategies, which is made up of several State Secretariats and with the involvement of the Rio de Janeiro State University (Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ), and introducing also some counseling tools.

Under the coordination of the State Vice-Government and with the support of the World Bank, the Committee convened several monthly meetings, technical visits in Brazil and abroad, courses and exchange of experiences with other States of the Federation, having as a focal point the setting up of the strategic planning of the region. It also carried out further studies and drafted assessment documents on the diversified faces and connotations of the metropolitan problems, with a definition of appropriate strategies in order to establish a vision of the future for the metropolis of Rio de Janeiro.

São Gonçalo



Among the diverse aspects addressed, the Committee highlighted not only the relevance of the cultural and environmental heritage of the RMRJ, but also the urgent need of measures that help to preserve the heritage.

Since then, a preliminary proposal was launched. Its aim was to establish a Metropolitan Governance, articulated and integrated among State secretariats and districts.

Another initiative complemented the Strategic Development Plan of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro in the area of transports – the requalification of the stations of the Fluminense railway system and of adjacent areas, providing them with accessibility compatible with the potential demand. This will in turn fuel the value of the referential places, in terms of densification through the vertical occupation of the soil within a radius of 850 meters in the surroundings of the main stations.

The Urban Restructuration Plan of the Surrounding Stations intends to implement the concept of urban mobility with a focus on the integration of the railway system of the RMRJ to the other urban systems. This initiative results from the evidence that interventions based on recovery as available lack supplementary investment that would allow them to achieve the effects leading to the recovery and the increase of the demand for railway services by the population of the carioca suburbs and of the Fluminense lowlands.

Therefore, the Government of the State of Rio de Janeiro considers that in order to recover the adjacent urban area is essential for the improvement of the railway

system. In summary, the proposal is to condition the urban interventions to the spaces adjacent to the railway station, so that the improvement in terms of mobility and accessibility help modeling the urban project, where railway services are in fact privileged.

The two plans inter-communicate and converge for the same purpose, i.e. the full physical and spatial development of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, which in turn will serve as a guide for the additional policies and interventions in the territory.

In the meantime, in order to achieve this main purpose, a metropolitan authority for the RMRJ is needed. The authority must consider, in addition to the leadership of the Government of the State of Rio de Janeiro in the leadership of the process of implementation of the plans and projects, the totality of the endeavors made to build and maintain of the political covenants and consensus, involving the municipal administrations, the sectors representing the society and the private initiative.

As there is no ideal model in terms of metropolitan governance, the challenge before us is to produce appropriate management formats based on legitimate and consensual partnerships able to perfect and quality the region's potential.

With the aim of continuing and better articulating the ongoing actions the Government of Rio de Janeiro established in August 2014 the Metropolitan Chamber of Governmental Integration, a collegiate organization shared between the State and the districts of the RMRJ.



São João de Meriti



Reference Bibliography

BRASIL. *Agenda 21*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997.

BRASIL. *Agenda Habitat*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

BRASIL. *Estatuto da cidade: Lei n. 10.257 de 2001*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

ESTADO do RIO de JANEIRO. *Termos de Referência do Plano do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro*, Governo do Estado Rio de Janeiro, 2007.

ESTADO do RIO de JANEIRO. *Termos de Referência do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, Governo do Estado Rio de Janeiro, 2013.

ESTADO do RIO de JANEIRO. *Termos de Referência para a Reestruturação Urbana de Áreas no Entorno da Estação de Queimados, integrante do sistema ferroviário metropolitano do Rio de Janeiro - um urbanismo para a mobilidade*. Governo do Estado Rio de Janeiro, 2013.

FERNANDES, M. (coord.) *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FREIRE, A. e OLIVEIRA, L. L. (org.). *Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca*. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.

GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. IBGE. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: 1960.

IBGE. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: 2010.

REZENDE, F. e LIMA, R. (org.) *Rio-São Paulo, cidades mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília: IPEA, 1999.

Photos | Acervos: INEPAC e Prefeituras.

Metropolitan Region of Rio de Janeiro



Belford Roxo Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri
Magé Maricá Mesquita Nilópolis Niterói Nova Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito
Rio de Janeiro São Gonçalo São João de Meriti Seropédica Tanguá Belford Roxo
Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá
Mesquita Nilópolis Niterói Nova Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito Rio de Janeiro
São Gonçalo São João de Meriti Seropédica Tanguá Belford Roxo Cachoeiras de Macacu
Duque de Caxias Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá Mesquita Nilópolis
Niterói Nova Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito Rio de Janeiro São Gonçalo
São João de Meriti Seropédica Tanguá Belford Roxo Cachoeiras de Macacu Duque de Caxias
Guapimirim Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá Mesquita Nilópolis Niterói Nova
Iguaçu Paracambi Queimados Rio Bonito Rio de Janeiro São Gonçalo São João de M



