


O PAPEL DO GESTOR PÚBLICO E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL COMO ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

THE ROLE OF THE PUBLIC MANAGER AND TERRITORIAL PLANNING AS STRATEGIES FOR REGIONAL DEVELOPMENT IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Marcos Thimoteo Dominguez ^A

 <https://orcid.org/0000-0002-8854-4031>

Correspondência: marcosthdz@yahoo.com.br

^A Doutor em Estudos Urbanos pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOCFGV-RJ, Pesquisador colaborador do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais – LEPUR/UFABC, São Bernardo, SP; e do Laboratório Territorial de Manguinhos, Rio de Janeiro/RJ. Superintendente de Planejamento Territorial (SEPLAG-RJ).

DOI: 10.12957/cdf.2022.71478

Recebido em: 29 nov. 2022 | Aceito em: 09 dez. 2022.

RESUMO

O presente artigo apresenta uma análise conceitual em torno dos principais desafios que o planejamento territorial do Estado do Rio de Janeiro precisa enfrentar. Em um cenário de crise econômica, o gestor público vem sendo deslocado para suavizar as tensões em torno do ajuste fiscal no qual o estado está inserido. Como resultado, perde-se de vista a complexidade da dimensão territorial, sendo o planejamento submetido a métricas de mercado, na tentativa de antecipar cenários e rendas futuras. Após uma breve recuperação histórica da trajetória do desenvolvimento regional fluminense e suas contradições, elenca-se os dilemas e as possibilidades para uma nova agenda territorial. A dialética entre permitir uma maior presença de espontaneidade e diversidade territorial e a necessidade de executar intervenções e regulações no espaço urbano-regional, não devem ser fatores de bloqueio da ação pública. Mas um elemento de incentivo à criatividade e ao desenho de políticas territoriais justas e de alcance regional.

Palavras-chave: planejamento territorial; Estado do Rio de Janeiro; austeridade; desenvolvimento regional.

ABSTRACT

This article presents a conceptual analysis around the main challenges that the territorial planning of the State of Rio de Janeiro needs to face. In a scenario of economic crisis, the public manager has been displaced to ease the tension around the fiscal adjustment



in which the state is inserted. As a result, the complexity of the territorial dimension is lost sight of, and planning is submit Ted to market metrics, in an attempt to anticipate future scenarios and incomes. After a brief historical recovery of the trajectory of regional development in Rio de Janeiro and its contradictions, the dilemmas and possibilities for a new territorial agenda are showed. The dialectic between allowing a greater presence of spontaneity and territorial diversity and the need to carry out interventions and regulations in the urban-regional space should not be factors that block public action. But an element to encourage creativity and the design of fair territorial policies with a regional reach.

Keywords: territorial planning; Rio de Janeiro state; austerity; regional development.

INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta uma discussão conceitual de forma a contribuir para a construção de uma perspectiva de planejamento territorial como vetor essencial das políticas de desenvolvimento regional. Ao analisar elementos atuais que condicionam a gestão pública, o trabalho articula o movimento atual de financeirização das infraestruturas urbano-regionais, o contexto de austeridade em que vive o Estado do Rio de Janeiro e a possibilidade de uma nova agenda para o desenvolvimento fluminense.

Enquanto novas modelagens financeiras se voltam para a extração de rendas geradas por serviços públicos urbanos essenciais, o planejamento territorial está diante do desafio de mediar tensões e conflitos entre os territórios e a atuação de agentes multiescalares (KLINK, 2013). O ponto central da abordagem é o papel ativo dos planejadores em tempos de crise.

A intermediação entre finanças e as intervenções físicas no espaço vêm sendo ditadas por meio da relação entre os planejadores e agentes financeiros na busca de soluções para o ajuste fiscal e a crise fluminense. Esse quadro, até o momento, vem favorecimento a linguagem dos modelos financeiros, em detrimento à própria função de planejar o desenvolvimento territorial das regiões do estado. Ilustramos este argumento situando brevemente a concessão do saneamento ambiental, cujo arcabouço institucional sofreu forte pressão para adequá-lo aos parâmetros e métricas do setor financeiro.

O fato é que o Estado do Rio de Janeiro (ERJ), desde a extinção da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana – FUNDREM –, em 1989, não conta

com nenhuma instituição que tenha como atribuição finalística pensar e desenvolver o planejamento territorial das cidades fluminenses. Há décadas, a ausência de instrumentos para pensar a escala regional vem marcando a trajetória da gestão governamental no ERJ (GODINHO, 2011).

A Administração pública, diante dessa conjuntura complexa, deve estabelecer uma combinação de critérios variados que possam abrir um diálogo entre a ação política e as múltiplas espacialidades e territorialidades existentes. Os poderes estaduais, nessa direção, precisam reafirmar seu papel fundamental de articulação sociopolítica para o desenvolvimento urbano-regional. Uma nova agenda, apoiada no esforço metodológico de confrontar as dimensões territoriais à função de planejamento, pode possibilitar novas alternativas aos caminhos até então seguidos pelo Estado, assim como potencializar ações territoriais criativas e espontâneas. Esse tipo de indução a uma nova proposta de desenvolvimento regional tem maior possibilidade de contestar e enfrentar as desigualdades socioeconômicas e ambientais.

Por fim, além dessa introdução, o texto está estruturado em quatro seções complementares. A primeira, recupera o histórico recente de alguns impulsos de planejamento destinados ao desenvolvimento regional no Estado do Rio de Janeiro, enfatizando seus limites e contradições.

Na segunda parte, descreve-se brevemente o contexto econômico e de crise fiscal do ERJ e os atravessamentos dessa crise na Administração Pública em geral, e no planejamento territorial em particular. Será visto que o contexto de restrição de investimentos e gastos alimentou ainda mais a figura do planejador como agente mediador da entrada de agentes financeiros nas áreas de infraestrutura urbana e na decisão sobre políticas públicas essenciais, a exemplo do saneamento.

Na terceira parte, a partir de uma análise crítica desse deslocamento do gestor, são apresentados alguns desafios e dilemas do planejamento territorial. Reforça-se a necessidade de o planejador estabelecer interlocutores nos territórios do estado, superando as políticas consensuais em torno de projetos de intervenção e de regulação dos espaços. Acredita-se ser fundamental que o planejamento reconheça a existência de tensões, contradições e conflitos em torno das políticas com desdobramentos territoriais.

Na quarta parte, abre-se para a proposição de uma agenda futura, reconhecendo a não passividade dos territórios, mas seu oposto. Isto é, tratados aqui a partir de uma

perspectiva dialética entre o ordenamento do espaço, inerente ao planejamento governamental, e as múltiplas dinâmicas territoriais. Deve-se admitir que o percurso do planejamento territorial envolve lidar com conflitos e tensionamentos permanentes.

A última seção apresenta algumas considerações finais, defendendo que fazer planejamento territorial, mas que uma ação política, deve ser visto como método. Uma abordagem aberta às tensões e às contradições do desenvolvimento econômico e regional. Essa capacidade de sistematização de conflitos, pode ser um começo para reposicionar o planejamento territorial diante do seu real interlocutor, a sociedade.

2. PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ERJ

A Constituição Federal de 1988 incorporou uma série de demandas dos vários setores da sociedade civil, iniciativas que tinham por fim negar fatos e processos do período anterior, originando um forte movimento de democratização e descentralização do poder. Apesar da relevância deste momento histórico, algumas importantes ações do poder público foram esquecidas, dentre elas, as políticas de desenvolvimento regional.

Em termos regionais, as políticas públicas implementadas nas últimas décadas no ERJ perderam sua capacidade de escala, organizando-se majoritariamente de forma setorial. Políticas como as de saúde, habitação, meio ambiente, assistência social, dentre outras, criaram sistemas compostos por planos, conselhos e fundos que se replicaram nas três instâncias federativas. Porém, muito embora estas iniciativas colaborem para uma coordenação interfederativa de políticas, elas propiciam seu isolamento dentro do setor, resultando em uma atuação muitas vezes pontual e desarticulada (CEDR, 2013).

Complementarmente à segmentação proporcionada pelas políticas setoriais, a situação se agrava no âmbito territorial. As políticas são formuladas no nível federal e executadas diretamente no nível municipal ignorando a dimensão socioespacial e a possibilidade de solução conjunta de alguns problemas que ultrapassam as fronteiras municipais. Os estados, muitas vezes, são excluídos do processo de formulação, implementação e execução das políticas emanadas pela União, não cumprindo o seu papel principal que é de prover um desenvolvimento e integração de seu território.

No ERJ, até a década de 1980, o Estado tinha instituições que pensavam o desenvolvimento regional do seu território. Uma instituição que marcadamente promovia o planejamento de projetos regionais era a FUNDREM, vinculada à antiga Secretaria de Estado do Planejamento – SECPLAN.

A FUNDREM surgiu após a criação das regiões metropolitanas brasileiras e a fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro (1974), tendo como objetivo principal coordenar programas e projetos de interesse dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e prestar assistência técnica aos mesmos, cabendo à SECPLAN os projetos relacionados às demais regiões (FUNDAÇÃO CEPERJ, 2019).

A importância do processo de urbanização no Estado induziu a criação, em 1987, da Secretaria de Estado Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDUR, que tinha dentre suas atribuições formular políticas e executar programas para o desenvolvimento urbano e regional. Em 1989, no entanto, a FUNDREM foi extinta no Governo Moreira Franco e com ela a política de desenvolvimento regional do Governo do Estado.

Diante desse quadro, o Estado do Rio de Janeiro necessita reinserir na sua agenda política o debate do desenvolvimento regional. O estado é uma das unidades federativas com um dos maiores percentuais de urbanização e concentração demográfica do país. Como consequência há a intensificação das disparidades socioeconômicas entre municípios, com especial destaque para aqueles da Região Metropolitana - RMRJ.

Além disso, historicamente, a economia baseada na hegemonia metropolitana gerou uma estrutura territorial altamente desigual, em que a região detém 75% da população, mas somente 13% do território fluminense. A estrutura produtiva fluminense, com destaque para os setores como petróleo e gás (P&G) e plataforma logística, localizam-se, em sua maioria, no litoral, concentrando atividades e produzindo pressões sobre os ecossistemas das Baías de Guanabara e Sepetiba, principalmente (DOMINGUEZ, EGLER, REGGATO, 2015).

Essa realidade demanda um esforço de complementaridade não apenas de atividades econômicas e das políticas sociais, mas também entre territórios, sejam eles considerados urbanos ou rurais. O planejamento governamental deve assumir como agenda de trabalho a integração entre as regiões de modo a identificar demandas prioritárias, resultantes do conjunto de arranjos institucionais entre cidades, e

potencializar a produção e a enfrentar históricos problemas socioeconômicos e ambientais.

É preciso que a Administração assuma seu papel indutor do desenvolvimento, atuando tecnicamente e politicamente para a elaboração de um conjunto de ações que, dentro de um modelo de sustentabilidade, vise à efetividade das funções públicas de interesse comum nas principais aglomerações urbanas e territórios fluminenses

2.1 Dinâmica Regional e Econômica do ERJ

A urbanização do espaço promove-se a partir do processo de circulação de capital e não se dá apenas pela produção (SANTOS, 2005). A ampliação dos serviços, da informação e da terceirização das relações de trabalho produzem valor e novas formas de acumulação de capital. O surgimento dessa perspectiva e a formação de novos arranjos institucionais e territoriais constituem-se, também, em evidências que forcem o poder público e outros agentes econômicos a reverem o formato de seus projetos e ações estratégicas de caráter territorial.

Além da concentração populacional e da estrutura econômica centrada na região metropolitana do Rio de Janeiro, a metrópole fluminense representa o maior aglomerado urbano da Zona Costeira Brasileira (FUNDAÇÃO CEPERJ, 2019). Essa ocupação desafia os novos marcos da sustentabilidade e pela busca do bem-estar social da população. A perda histórica de áreas de mata atlântica, a ocupação de encostas, a falta de infraestrutura de saneamento e o aterro de áreas de baixada, principalmente regiões de manguezais da Baía de Guanabara, formam um cenário de vulnerabilidade socioambiental. Tal cenário é tensionado pelas projeções relativas às mudanças climáticas, ao aumento da incidência de eventos críticos e permanente processo de adensamento urbano sobre territórios de elevado risco ambiental.

Por outro lado, a ocupação de regiões como as Baixadas Litorâneas, por exemplo, resulta do esgarçamento da mancha urbana a partir de uma integração acelerada entre o centro metropolitano e aglomerações urbanas na região do Norte Fluminense. Nesse caso, trata-se de uma malha ao longo da costa e dos eixos rodoviários que percorrem o litoral: BR-101 sentido Sul (Rio-Santos) e sentido Norte

(direção a Campos) e RJ-106, que interliga as Regiões dos Lagos e Norte via o conjunto de cidades Rio das Ostras/Macaé.

A instalação da Petrobras em Macaé, ainda nos anos 1970, potencializou as transformações econômicas no litoral norte que se estenderam pelas Baixadas Litorâneas e em direção ao estado do Espírito Santo. Outros exemplos, como a constituição do parque industrial e siderúrgico do Médio Paraíba, no eixo da BR-116 (Rodovia Dutra), e o setor de energia e indústria naval em Angra dos Reis, contribuíram para consolidação de um padrão espreado de urbanização nessas regiões.

Os efeitos desse modelo de urbanização, por sua vez, produziram desequilíbrios socioeconômicos regionais e forte pressão demográfica sobre áreas ambientais e infraestruturas urbanas, levando à perda de qualidade de vida nas cidades, retração econômica e ordenamento de terras sem regularização fundiária estabelecida. Por sua vez, essa condição impacta em cheio as administrações municipais que, na ausência de fôlego orçamentário, não conseguem organizar seus instrumentos legais de gestão e de ordenamento do solo.

Nesse sentido, é fundamental superar propostas de políticas regionais que mais reproduzem enclaves espaciais, pois se amparam sobre estruturas econômicas nucleadas e/ou fragmentadas (DOMINGUEZ; EGLER; REGATTO, 2015); e construir ações políticas de planejamento articuladas em torno de projetos socioeconômicos de coesão territorial.

3. CRISE ECONÔMICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E OS IMPACTOS DA AUSTERIDADE SOBRE O PLANEJAMENTO

Não cabe aqui reconstruir de forma detalhada a trajetória da deterioração das finanças públicas no Estado do Rio de Janeiro na última década. Porém, uma dimensão importante para lidar com esse tema é a culminação da quase falência do fundo de pensão do Estado¹ em função de operações de securitização desastrosas efetuadas com base dos recebíveis de royalties de petróleo e gás (KLINK, 2022).

Em 2017, após a radicalização da crise fiscal e política do ERJ, um arranjo multiescalar e intersetorial envolveu a elaboração do plano de recuperação fiscal

¹ Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência

fluminense². O plano proposto contou com a participação da União, do BNDES, do Banco BNP Paribas, de consultorias privadas, de agências internacionais e do governo estadual.

O BNB Paribas, banco que tinha coordenado as referidas operações de securitização, foi também a instituição que apoiou o Estado por meio de um empréstimo de R\$ 2,9 bilhões para viabilizar o pagamento de parte dos salários do funcionalismo público, que vinha sofrendo com atrasos. A garantia federal necessária para o empréstimo internacional veio com a exigência de cumprir esse plano de recuperação fiscal, que incluía a privatização da Companhia Estadual de Água e Esgoto do ERJ, Cedae³. O objetivo da privatização era gerar recursos emergências e finalmente resolver os déficits históricos do Estado no setor de saneamento ambiental. O projeto da privatização seria estruturado e desenhado pelo BNDES em colaboração com a Secretaria de Estado da Casa Civil do ERJ e as equipes técnicas da Cedae.

No entanto, privatizar uma companhia estadual de saneamento ambiental é tarefa mais complexa que parece à primeira vista. Apesar da pressão do novo marco legal do setor no sentido de abrir a participação para o setor privado, o arranjo institucional do saneamento ambiental no país ainda é marcado pela presença significativa de sistemas de concessão pública nos quais os municípios delegam a responsabilidade pela ampliação, operação e manutenção das redes de infraestrutura para empresas públicas estaduais. Além disso, o acórdão do Supremo Tribunal Federal em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/2013 julgou que a titularidade de saneamento ambiental em áreas metropolitanas é compartilhada entre Estados e Municípios. Estipulou ainda que referidos entes federados precisam desenhar um arcabouço específico para a governança e financiamento compartilhados em regiões metropolitanas.

Nesse cenário de incerteza regulatória, a privatização direta da CEDAE implicaria em riscos e custos transacionais nada desprezíveis, considerando também que as empresas privadas interessadas teriam que renegociar os contratos de concessão com cada um dos municípios metropolitanos. Sendo assim, a concessão dos serviços de

² Aprovado pela Lei Complementar Federal nº 159/2017

³ Lei Estadual nº 7529 de 07 de março de 2017. Autoriza o poder executivo a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE e dá outras providências

saneamento da Cedae, por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP), foi a proposta defendida pelo BNDES como modelo ideal para impulsionar a aprovação de outros projetos de concessão privada do saneamento no país.

Para diversos autores, porém, (BLYTH, 2017; KLINK, 2022; OLIVEIRA et. al., 2022), esse cenário de crise é um caminho aberto para adoção de medidas de austeridade cada vez mais profundas.

A retórica da crise interpõe um garroteamento cuja temporalidade é trina: pune os excessos de um passado de ganância irresponsável, posto que não se verificam entregas correspondentes de bens e serviços; apeia a margem de manobra de turno, dado o apequenamento de uma máquina estatal opaca e ineficiente; e, no futuro, faz um chamamento ao sacrifício, impondo aos gestores públicos a responsabilidade inarredável e precípua do equilíbrio fiscal-financeiro (OLIVEIRA et. al., 2022, p.09).

A financeirização das infraestruturas urbanas exige a aplicação de modelos com capacidade de alterar as regras do jogo político e de condicionar o ambiente de governança, tornando-o favorável à entrada de novos agentes de mercado. Em contextos de austeridade, como é o caso do ERJ, os gestores e planejadores estão em busca de capitais (KLINK, 2022) para financiar políticas e intervenções em escala local e regional. A Administração busca capitalizar todos os bens disponíveis, organizando suas finanças a partir da antecipação de uma de fluxos futuros de renda (PURCELL et al., 2019).

A modelagem que foi proposta pelo BNDES para a PPP, ao atrelar investimentos às metas contratualizadas, necessitava da quebra de monopólio estatal dos serviços de saneamento. A aprovação de uma nova regulação estadual e a realização dos leilões de concessão ganham contornos emergenciais em meio a Pandemia por Covid-19. Essa dimensão de urgência em direção à financeirização do setor de infraestrutura urbana favoreceu a entrada de fundos de investimento por meio de consórcios empresariais. O fornecimento de água, principalmente, parece ter se tornado um capital vantajoso por ser um ativo essencial em um mercado de baixa concorrência (RUFINO; FAUSTINO; WEHBA, 2021)

No caso do saneamento, a modelagem apresentada desloca o foco da política setorial pública para gestão dos recursos gerados pelos leilões e transações financeiras.

Ao Estado fica tarefa de gerir os riscos de capital (LAPAVITSAS, 2013). Já as concessionárias, como investidoras financeiras, assumem funções de gestor social do serviço.

De acordo com KLINK (2022), essa comunicação que racionaliza o espaço pela ótica modelos financeiros tem como função antecipar valor para o investidor no presente, tende a esvaziar os ideais redistributivos progressivos dentro da teoria do planejamento. Essa penetração de modelos financeiros no planejamento, a exemplo da PPP, tende a produzir redes colaborativas entre agentes estatais e não estatais, que descontextualizam antagonismos e divergências de visões e políticas territoriais.

As expectativas de antecipação e capitalização de rendas parece ser o centro das propostas para o financiamento do ajuste fiscal do ERJ. Esse movimento de antecipação, baseado em expectativas de lucro futuro, não apenas pode distorcer os cenários econômicos, como abre possibilidade para novos movimentos de acumulação de rendas e concentração de poder. Esse quadro crítico tem forte potencial de gerar novas crises econômicas e sociais.

4. DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO ERJ

De forma geral, podemos definir três dilemas principais que o planejador enfrenta na proposição de políticas e ações de caráter territorial (SAVIANI et. al., 2015): o dilema da intervenção; da regulação; e do investimento. No caso da intervenção, a questão central está na escolha de quando e onde intervir. Trata-se de tentativa de construir um pensamento capaz de “combinar noções intervencionistas de planejamento com ideias de não interferência nos processos sociais” (p.304). Ou seja, permitir a reprodução de espaços formados por processos espontâneos de desenvolvimento urbano (DOMINGUEZ, KLINK, 2021).

Em relação à regulação, o principal desafio é enfrentar a tensão entre a necessidade de estabelecer condições legais-institucionais de controle territorial e a incorporação de procedimentos abertos à criatividade territorial. De qualquer forma, a busca por processos espontâneos vindo dos territórios deve-se tornar fator de estímulo à gestão pública. No entanto, como isso pode ser garantido sem depender das mesmas

ferramentas regulatórias que restringem essas espontaneidades? (SAVIANI *et. al.*, 2015)

Por fim, a ideia de investimentos para os planejadores defronta-se com os conflitos entre as lógicas de desenvolvimento lideradas pela oferta e pela demanda. De um lado está a necessidade de mobilizar a produção urbana-regional para atender às demandas socioeconômicas e ambientais emergentes locais e supra-locais; de outro, busca-se reconfigurar a oferta às demandas contextuais e às necessidades de desenvolvimento.

Esses desafios exigem dos gestores públicos um olhar atento às diferentes formas de sistematizar esses dilemas na própria prática do planejamento territorial. Entender que tal esforço de síntese e processamento será sempre temporário, continuamente sob forte pressão. Mas, além de ser uma ação desafiadora, pode produzir formas mais criativas e justas de políticas urbano-regionais.

O que se quer reforçar é que o planejamento territorial tem deslocado continuamente o seu objeto, afastando-o de suas definições. Ao não se buscar o objeto real da sua prática, o planejador estará sempre sujeito a adotar elementos de conjuntura na qual estão inseridos. Passando a dialogar mais com agentes hegemônicos e com maior grau de circulação multiescalar, e perdendo de vista a dimensão territorial.

Com isso, corre-se o risco de o planejador tornar-se um eterno agente mediador de consensos, apenas. Remediando e suavizando as tensões entre as estruturas e os agentes multiescalares, que possuem maior capacidade de ocupar redes e percorrer espaços, e os territórios, espaços de diversidade de relações sociais.

Uma busca genérica pelo “bem comum”, nesse sentido, vai monopolizando o debate em torno de políticas urbano-regionais, que se expressa por meio de planos e programas vazios. Tais instrumentos, hoje, não refletem ou pouco absorvem as tensões e as contradições da realidade social na qual dizem intervir. Como consequência, o planejador torna-se um agente contábil, mais preocupado com o equilíbrio das despesas, e ignorando muitas vezes as inúmeras vulnerabilidades sociais enfrentadas por populações e territórios.

5. AS RESPOSTAS DOS TERRITÓRIOS: UTOPIAS, PLANEJAMENTO E A POSSIBILIDADE DE AGENDA FUTURA

Rainer Randolph (2021, p. 03), confrontando a noção de *futuro*, que o planejador busca antecipar, defende a incorporação do conceito de *futuridade*. Para o autor, o futuro é apresentado pelo agente público e privado como uma projeção baseada numa racionalidade técnica, que assegura alguma confiabilidade. Já a *futuridade* tem base em conhecimentos experimentais e práticos de quem a pronuncia, “advém de uma projeção hipotética com um menor grau de confiabilidade”.

Nesse sentido, no campo do planejamento, o futuro é uma previsão de certeza proferida pelo gestor, defendido como algo que irá se realizar efetivamente. Experiências e expectativas dos atores sociais e territórios, por sua vez, expressam projetos de vida, consequentemente com maior grau de subjetividade. Assim, a *futuridade* remete ao cotidiano, o futuro pertence à gestão. Para Randolph, o campo do planejamento acaba se tornando uma disputa velada sobre o futuro. Esse futuro projetado obscurece as expectativas geradas pelos grupos sociais, que pautam sua *futuridade* pela experiência. Há uma imposição de um projeto futuro sobre múltiplos projetos de vida (RANDOLPH, 2021).

Para Limonad (2016, p. 2), o planejamento “contribui para obscurecer as possibilidades de transformação fundadas no aqui e agora ao impedir que se teçam utopias enquanto um norte geral para a ação social”. Utopias, nesse caso, referem-se à possibilidades de construções metodológicas para o novo, o que pode vir a ser. Significa incorporar a busca de possibilidades “ainda-não realizadas”, porém, capazes de problematizar realidades que se apresentam (LEFEBVRE, 2006).

O fato é que, ao definir áreas e programas de intervenção em territórios e regiões específicas, o planejamento exercerá um poder coercitivo, que delimita tempo e espaço, excluindo lugares e grupos sociais (devido a sua localização de moradia, capacidade de circular por redes sociais e maior grau de representatividade políticas) ou que outras possibilidades de futuros e projetos de sociedade sejam excluídos. Os territórios, afinal, não são espaços inertes e passivos. É nesse ponto que surgem inúmeros e contínuos conflitos (SAVIANI *et. al*, 2015).

A ação do planejador, em colaboração com investidores e agentes de mercado, produz uma série de inconsistências e contradições no momento de execução de

políticas públicas. Esse ponto deve ser mais explorado não apenas por pesquisas no campo da economia política, mas também, no próprio fazer do planejamento governamental.

Nesse sentido, diferente da noção de consenso, presentes também nas propostas de planejamento participativo, defende-se o campo do planejamento como ambiente de tensionamento e conflitos (MIRAFTAB, 2016). O campo político seria visto de forma insurgente, ou seja, capaz de trazer à superfície territórios “opacos” (SANTOS, 2005), abrindo possibilidades para as ações que superam formas hegemônicas de organizar o espaço, centradas hoje na financeirização do urbano, por exemplo. Os “espaços de ação convidados”, de participação autorizada, dariam lugar aos “espaços de ação inventados”, cujas possíveis insurreições “o Estado e as corporações sistematicamente buscam colocar no ostracismo e criminalizar” (MIRAFTAB, 2016, p.368).

Essa inversão espaço-temporal torna-se chave para subjugar a pobreza das políticas urbanas e das propostas de planos regionais em darem conta da diversidade social, dos conflitos, de múltiplas temporalidades e espacialidades. A racionalidade tradicional da gestão, baseada no domínio da técnica sobre o espaço (SANTOS, 1994), vem se mostrando incapaz de dar respostas aos atuais e complexos desafios urbano-regionais do ERJ

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que mesmo em cenários de crise econômica e de limitações em termos de investimentos e gastos públicos, o planejamento se apoia na antecipação de cenários futuros. A tentativa emergencial de gerar valor no presente para atender a contratualização promovida pelo ajuste fiscal e por políticas de austeridade, faz com que o planejador tenha sua função deslocada.

Ao invés de construir, por meio do reconhecimento da dimensão territorial, políticas de alcance regional, o planejamento atua para suavizar tensões sociais, favorecendo a entrada de agentes financeiros em mercados até então monopolizados pelo Estado. Esse comportamento, se por um lado permite à Administração capitalizar recursos econômicos, numa tentativa de arcar com despesas básicas, por outro, garante

margens generosas de lucros aos investidores, que passam a ser os gestores da função social saneamento, por exemplo.

O que parece existir nesse contexto é uma negação quase que absoluta dos conflitos inerentes ao próprio exercício do planejamento urbano/regional. Instrumentos políticos de regulação e intervenção no território, como as modelagens de PPPs, ganham caráter consensual. Considerando a realização das audiências públicas virtuais em meio à pandemia, como único “espaço” de participação social, o processo de concessão de serviços de saneamento foi realizado sem o devido contraditório e tempo de discussão. O que induz a uma negação da política como campo de disputas legítimas entre projetos territoriais distintos e divergentes.

Essa dialética entre possibilidades de ação política multiescalar e a ação arbitrária inerente a qualquer intervenção governamental no território, como a suspensão do dissenso, precisa ser urgentemente reconhecida e incorporada ao planejamento público. Afinal, o atual quadro político vem limitando o verdadeiro “espaço político de discordância” (SWYNGEDOUW, 2022, p. 658).

Neste sentido, o esforço de lidar com os desafios ao planejamento elencados no presente artigo, além da contínua análise espaço-temporais, podem tornar o exercício do planejamento territorial mais consciente de seus limites e alinhado aos reais problemas sociais e ambientais a serem enfrentados por toda a sociedade.

No caso do ERJ, uma nova agenda de desenvolvimento urbano-regional deve ser construída, tendo como pilar estruturante o planejamento territorial. Com base nessas dimensões, o gestor público deve pautar sua atuação por meio de três premissas básicas: (i) reconhecer o espaço como relacional e produto social (LEFEBFRE, 2013), variável chave para entender transformações e continuidades que marcam a própria trajetória do desenvolvimentismo brasileiro e fluminense; (ii) incorporar a análise multiescalar na elaboração de políticas públicas e na organização socioespacial dos serviços públicos e atividades produtivas; e, por fim, (iii) o planejamento territorial precisa buscar novos conceitos e ferramentas diante da conjuntura de austeridade e ajuste fiscal. Isso implica em superar interpretações históricas lineares e a problemática adoção de fórmulas emergenciais para a solução de problemas estruturais.

Tentar criar canais de comunicação entre administrações, territórios e grupos sociais exige riscos e criatividade. Mas também, dependem de conhecimento

multicultural e do reconhecimento da diversidade territorial, ao invés de tentar apagá-la. É fundamental, no papel de indutor do desenvolvimento, que o planejamento territorial enfrente esses conflitos e tensões inerentes ao desenvolvimento do nosso modelo econômico e de gestão. Ao invés de evitá-los, precisamos, como agentes públicos, problematizá-los, e propor intervenções justas e com capacidade de produzir solidariedade territorial e alcance regional.

REFERÊNCIAS

BLYTH, Mark. **Austeridade: A história de uma ideia perigosa.** Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DOMINGUEZ, Marcos; KLINK, Jeroen. Metrôpoles em tempos de pandemia: mapeando territórios subversivos nas RMS e RMRJ. **Cadernos Metrôpole** (PUC-SP), v. 23, p. 927-948, 2021.

DOMINGUEZ, Marcos; EGLER, Claudio; REGATTO, André. Dinâmica territorial e a estruturação espacial do estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense.** Rio de Janeiro jul-dez, p. 11–22, 2015.

RIO DE JANEIRO. **Caderno da I Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional Lysia Bernardes.** (Org.) OLIVEIRA, Bruno; DOMINGUEZ, Marcos; Krykhtine, Carlos. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2013.

_____. **Nota Técnica:** Metodologia para estimativa de valor de outorga fixa na segunda fase da concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos municipais de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado da Casa Civil, 2021. Disponível em: concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br. Acesso em: 22 jan. 2022.

GODINHO, Floriano. Políticas e planos territoriais nas escalas metropolitanas e regionais: análise das mudanças no rio de janeiro. **XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR.** Rio de Janeiro, mai., 2011

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: **Território metropolitano, políticas municipais:** por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. (Org.) FURTADO, Bernardo; Krause, Cleandro, FRANÇA, Karla C. Brasília: Ipea, p. 83-114, 2013.

LAPAVITSAS, Costas. The financialization of capitalism: Profiting with out producing. *CITY*, v. 17, N. 6, p. 792–805, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio**. Trad. Emilio Martínez Gutiérrez. 1. ed. Madrid: Capitán Swing, 2013.

_____. **Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIMONAD, Ester. Utopias Urbanas, Sonhos ou Pesadelos? Cortando as Cabeças da Hidra de Lerna. In: **XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro**. Barcelona: Geocrítica, Universidad de Barcelona, p. 1-20, 2016.

_____. Uma utopia com os pés no chão: algumas considerações sobre práticas espaciais transformadoras. **Novos Cadernos NAEA**, v. 21 n. 2, p. 79-92, maio-ago, 2018.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.** (Online). Recife, v.18, n.3, set-dez., p.363-377, 2016.

OLIVEIRA, Fabio; BRANDÃO, Carlos; WERNER, Deborah. Políticas públicas, estatalidades e experimentações neoliberalizantes: o Estado do Rio de Janeiro como um caso situado. **Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais**, v.24, p.1-25, 2022.

PURCELL, Thomas; LOFTUS, Alex; MARCH, Hug. Value–rent–finance. **Progress in Human Geography**, v.20, n.10, p.1-20, 2019

RANDOLPH, Rainer. O choque entre expertise técnica e experiência vivida: tentativas para sua superação num planejamento subversivo. In: **Território e Planejamento: 40 anos de IPPUR/UFRJ**. (Org.) NATAL, Jorge. 1ªed. Rio de Janeiro, Letra Capital, IPPUR, pp. 565-590, 2011.

_____. **Futuros no Planejamento e Planejamento do Futuro**. Out., 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/355778795>.

RODRIGUES, Ana L. Ingovernabilidade metropolitana e segregação socioespacial: receita para a explosão da violência. In: **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. (Org.) FURTADO, Bernardo; Krause, Cleandro, FRANÇA, Karla C. Brasília: Ipea, p. 53-82, 2013.

RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina. Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização. In: RUFINO; FAUSTINO; WEHBA (Org.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, p.9-33, 2021.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo, Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Editora USP, 2005

SWYNGEDOUW, Erik. Ambiente de quem? Fim da Natureza, mudança climática e pós-política. **Topoi (Rio J.)**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 50, p. 648-668, mai-ago, 2022

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.