

IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Interfaces com a construção da PNDU

COMPONENTE
A

Relatório de Pesquisa



IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Interfaces com a construção da PNDU

COMPONENTE
A

Relatório de Pesquisa



Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Interfaces com a construção da PNDU

COMPONENTE
A

Relatório de Pesquisa



COORDENAÇÃO NACIONAL

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). Coordenador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

COORDENAÇÃO DO PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do INCT/INPuT. Coordenador da Codur/Dirur/Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

SUPERVISÃO TÉCNICA

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

Luis Gustavo Vieira Martins

Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

Lizandro Lui

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

Sara Rebello Tavares

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

REVISÃO TÉCNICA

Lizandro Lui

Pesquisador do PNPD/Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

AUTORIA

Luis Gustavo Vieira Martins

Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/rp-rmriodejaneiro-comp-a>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 O PERCURSO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO	7
3 A ATUAL COMPOSIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.....	12
4 IDENTIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA RM DO RIO DE JANEIRO E AS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO DAS FUNÇÕES DE INTERESSE COMUM.....	16
5 AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM	26
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS	31
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	32

1 INTRODUÇÃO¹

Após várias décadas ausente da agenda política, a questão metropolitana vem apresentando uma série de avanços, ao longo dos últimos anos, no estado do Rio de Janeiro. Tais iniciativas culminaram na aprovação da Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana (RM), sua composição, organização e gestão, assim como trata da definição das funções públicas e serviços de interesse comum e, ainda, cria sua autoridade executiva e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana.

Desde a sua instituição como RM, em 1974, até 2018, verificaram-se algumas tentativas de retomada do tema, em geral, sem provocarem efeitos concretos. As alterações normativas que ocorreram no período pouco alteraram este cenário, notadamente restritas à alteração de sua composição.

Há algumas particularidades importantes em relação à criação da RM do Rio de Janeiro frente às demais RMs, que ajudam a explicar as dificuldades que se impuseram ao avanço sistemático desta política no estado, desde as suas origens.

2 O PERCURSO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Data de 1973 a iniciativa do governo brasileiro em instituir as primeiras oito regiões metropolitanas do país (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), tendo-se, desde o início de implementação da política, que se postergar a implantação da RM do Rio de Janeiro para o ano seguinte (1974), tendo em vista a necessidade de fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

Tal particularidade tem origem em 1822, após o processo de independência, quando o Rio de Janeiro se torna a capital do Império e da província de mesmo nome, situação diversa das demais províncias existentes. A necessidade de adequar tal situação fez com que, em 1834, por meio de Ato Adicional à Constituição do Império,² a cidade do Rio de Janeiro fosse transformada em um município neutro,³ separado administrativamente do restante da província.⁴

A nova província do Rio de Janeiro, agora separada da capital nacional, passou a ter a mesma organização político-administrativa das demais províncias do país, com um presidente escolhido pelo imperador e uma Assembleia Legislativa. Adotou-se como capital a

1. Considerando a impossibilidade momentânea do governo do estado do Rio de Janeiro em colaborar com a pesquisa em virtude de mudanças no Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, da desmobilização da equipe técnica e da iminente criação do novo órgão gestor metropolitano, o presente relatório não contou com a participação dos órgãos estaduais. Assim, cabe apenas relatar que a desmobilização da equipe técnica dificultou sobremaneira o acesso às informações, pois a paralisação momentânea dos trabalhos do Grupo Executivo, gerou a descontinuidade na agenda de implantação das ações, a perda de memória e a ausência de interlocução a respeito de parte do processo de construção da política, visto que aquela área acessava, concentrava e disponibilizava uma variada gama de dados sobre a Região Metropolitana (RM) do Rio de Janeiro. Não obstante as diversas tentativas de contato, este não se mostrou viável, motivo pelo qual o presente relatório certamente apresentará algumas lacunas para compreensão do processo, detendo-se nos aspectos mais importantes sobre a atual situação da governança metropolitana no estado, em relação aos quais foi possível obter algum nível de informação e às informações constantes no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUU).

2. Ato Adicional de 1834 é como ficou conhecida a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, de revisão constitucional.

3. "Com tutela federal, bancada estadual e administração municipal, a capital republicana transformou-se em uma entidade política e jurídica original no quadro federativo brasileiro. Se, por um lado, o Distrito Federal, como os outros estados, elegia representantes para o Congresso Nacional (três senadores e dez deputados) e para a Câmara Municipal (27 intendentes), por outro, tinha o prefeito e o chefe-de-polícia indicados pelo presidente da República. E mais: cabia ao Senado, e não à Câmara Municipal, a apreciação dos vetos do prefeito. Não resta dúvida de que a ambigüidade marcava a relação entre a capital e a federação republicana recém-instalada" (Motta, 2001).

4. Importa resgatar que a particularidade da situação do Rio de Janeiro vem de longa data, pois já em 1763 a cidade do Rio de Janeiro se tornou a sede do vice-reino do Brasil e capital da colônia. Com a transferência da corte portuguesa para o Brasil, em 1808, ocorreu uma espécie de "inversão metropolitana" no reino português, ou seja, o aparelho de Estado passou a operar a partir do Brasil, que desse modo deixou de ser uma "colônia" e assumiu efetivamente as funções de metrópole. Com isto, a região foi muito beneficiada com reformas urbanas para abrigar a Corte portuguesa, principalmente por meio da transferência de órgãos de administração pública e de justiça, criação de igrejas, hospitais, quartéis, fundação do Banco do Brasil e da Imprensa Régia, entre tantos outros melhoramentos.

localidade de Vila Real da Praia Grande – que, a partir do ano seguinte (1835), passou a se chamar Niterói.

Com a promulgação da primeira constituição brasileira, em 1891, após a implantação da República (1889), a cidade do Rio de Janeiro permanece como capital do país, sendo o município neutro transformado em Distrito Federal, e a província do Rio de Janeiro, com sede em Niterói, transformada no estado do Rio de Janeiro.

Em 1960, com a mudança da capital do país para Brasília, a cidade do Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, manteve um *status* especial, sendo transformada no estado da Guanabara. O estado da Guanabara teve sua existência até 1975, data da fusão com o antigo estado do Rio de Janeiro.

Uma primeira dificuldade operacional e institucional em relação à constituição da RM do Rio de Janeiro foi a fusão, tema muito relevante e pouco explorado. É o único caso dentre todas as RMs que envolveu a fusão de dois estados, portanto, desde seu início, já se fazia presente a necessidade de unir duas estruturas administrativas semelhantes, com culturas de gestão e de capacidades distintas, que operavam uma série de relações institucionais próprias, bem como contratos, convênios etc.

Além disso, tratava-se de unir empresas, autarquias e fundações de iguais objetivos, com tarefas juridicamente e operacionalmente complexas, como era o caso da junção da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) e da Companhia Estadual de Águas e Esgotos da Guanabara (Cedag), no campo do saneamento. Seria necessário adequar situações fiscais, financeiras e estruturas arrecadatórias distintas, além de ajustar todas as contas, orçamentos e contabilidade. Tratava-se também de rever planos, projetos, iniciativas, articulações e pactuações políticas já estabelecidas entre as capitais e a União, assim como em relação aos seus municípios, no que diz respeito ao antigo estado do Rio.

Também havia que fundir estruturas e carreiras dos servidores públicos, garantir isonomias de direitos e responsabilidades, equalizar salários, reorganizar as redes de ensino e saúde, e readaptar todo o aparato policial dos antigos estados. Para ilustrar as dificuldades apenas no campo normativo, verifica-se que no período entre a promulgação da Constituição estadual, em julho de 1975, até o encerramento do Governo Faria Lima, quatro anos depois, foram editadas sete emendas constitucionais, onze leis complementares, 233 leis, 178 decretos-leis, 177 decretos e 119 decretos legislativos,⁵ apenas para efetivar os ajustes necessários.

Nos demais estados que não passaram por tamanho percalço, o Executivo, o Judiciário⁶ e o Legislativo permaneceram com as mesmas estruturas, culturas e mecanismos operacionais, o que lhes permitiria incorporar a nova agenda metropolitana dentro de um quadro institucional muito mais estável e estruturado.

A somar-se às dificuldades operacionais de integração, tendo sido a fusão operada dentro de um regime autoritário, cuja decisão foi autocrática, restaram muitas questões políticas mal equacionadas. De início, cabe destacar a dimensão política, dada a ausência de pleito eleitoral para escolha dos prefeitos dos dois municípios e do governador, que seriam indicados pelo regime militar – no caso do governo do estado, o vice-almirante Floriano Peixoto Faria Lima.

5. Para mais informações, ver Rocha (1980).

6. Uma interessante visão sobre os impactos da fusão no Judiciário estadual pode ser visualizada em Silveira (2008).

Haviam reclamações tanto em relação à decisão tomada pela União e à eventual ausência de compensações ou qualquer tipo de apoio à fusão, quanto às divergências de várias naturezas entre os representantes e as populações da Guanabara e do estado do Rio de Janeiro, que não foram consultadas a respeito da fusão. De fato, projetos a serem implementados no Rio de Janeiro pós-fusão foram suspensos dado ao agravamento do contexto econômico externo nos anos de 1970 e da crise econômica e social que se seguiu ao chamado choque do petróleo.⁷

Um grande debate se estabeleceu sobre os destinos dos antigos estados, tema frequente na imprensa da época, que alcançou o Congresso, dividindo opiniões de cariocas e fluminenses de diferentes partidos políticos. Líderes políticos que defendiam a ideia da fusão destacavam que a medida, por ser eminentemente técnica, favoreceria o desenvolvimento da região e que a arrecadação gerada pela economia da capital poderia ser repartida com os municípios do interior. Entretanto, o que estava em jogo, acima da fusão, era, segundo a historiadora Marieta de Moraes Ferreira (2005, p. 61) “a autonomia do antigo Distrito Federal em relação ao governo federal e o consequente controle do poder local. Como se sabe, a autonomia foi obtida via a criação do Estado da Guanabara”. O estado da Guanabara já se constituía numa anomalia do sistema federativo brasileiro, uma concessão política e econômica ao ex-Distrito Federal, que lhe permitia manter a arrecadação de tributos estaduais e municipais, assim como a nova capital federal.

Niterói, antes sede do estado do Rio de Janeiro, perderia esta condição e sofreria o deslocamento da sede de secretarias e órgãos da administração indireta, incluindo postos de trabalho, para a nova capital estadual. Perderia também a gestão dos tributos arrecadados na esfera estadual e, com isto, seu poder político e capacidade de influenciar o interior do estado – visto que principalmente na direção norte e leste, Niterói assumia papel nucleador. Até os dias de hoje, o município apresenta diversos indicadores sociais, de renda e de prestação de serviços superiores aos da atual capital.

Em decorrência da fusão, os municípios do interior temiam que os recursos e investimentos fossem carreados para a nova capital, dada a sua hipertrofia, extensão e contingente populacional.

De outro lado, o Rio de Janeiro, antiga capital, sempre se ressentiu da mudança da capital para Brasília, cobrando algum tipo de reparação por deixar de ser o centro das decisões políticas do Brasil. Estes fatores levaram a uma dificuldade para a construção de uma agenda de desenvolvimento regional e prejudicaram por muitos anos a integração do estado e, por extensão, da sua metrópole.

O estado do Rio de Janeiro, em 1975, mediante a edição de decretos-lei estaduais, criou a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem),⁸ órgão responsável pelo planejamento territorial da região, e seus conselhos deliberativo e consultivo.

Durante seus quinze anos de existência, a Fundrem promoveu uma série de convênios de assistência técnica para a elaboração dos planos diretores em todos os municípios da Região Metropolitana, realizou inúmeros estudos e pesquisas sobre a região, buscando propor e coordenar programas e projetos de interesse local e metropolitanos.

7. Para mais informações, ver Santos (2003).

8. Decreto-Lei nº 13, de 15 de março de 1975, cria o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Decreto-lei nº 14, de 15 de março de 1975, autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem); Decreto nº 18 de 15 de março de 1975 aprova os estatutos da Fundrem; Decreto Estadual nº 15, de 15 de março de 1975, dispõe sobre a atuação dos conselhos deliberativo e consultivo da RM do Rio de Janeiro e estabelece suas competências e estrutura organizacional. O Decreto Estadual nº 46, de 11 de abril de 1975, aprova o regimento interno do conselho consultivo, estando o apoio técnico e administrativo vinculado à Fundrem.

A crise econômica dos anos 1980, restrições orçamentárias e decisões de ordem política determinaram o progressivo esvaziamento de importância do órgão.⁹ Em 1983, a Lei Estadual nº 689, de 29 de novembro, altera a estrutura do Poder Executivo estadual e cria a Secretaria de Estado para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (Secdrem), cujas atribuições confundem-se com as da Fundrem, promovendo o enfraquecimento dos conselhos e da própria fundação.

O Decreto Estadual nº 9.850, de 15 de março de 1987, reestrutura a Secdrem, que é transformada na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (Sedur), encarregada pela formulação de políticas e execução de programas, projetos e obras em escala regional.

Com a promulgação da Constituição de 1988, conforme o § 3º do art. 25 desta, 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” (Brasil, 1988).

Um ano depois, em outubro de 1989, entrou em vigor a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a lei complementar estadual que formalizou a criação da RM do Rio de Janeiro dentro do novo regime constitucional. A lei instituiu o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, responsável pela sua administração, e o Fundo Contábil de Desenvolvimento Metropolitano (FDRM).

Ainda em 1989, por iniciativa do Executivo estadual, a Fundrem foi extinta.¹⁰ A partir disso, estabeleceu-se um hiato no planejamento metropolitano e, desde então, nenhum outro órgão específico assumiu efetivamente esta função.¹¹

Curiosamente, a lei de extinção do órgão metropolitano justifica sua eliminação por considerar

a necessidade de fortalecimento da Administração Direta da Administração Pública Estadual no desempenho das atribuições inerentes ao Poder Público; (...) a necessidade de aperfeiçoar o processo de coordenação de planos, programas, projetos e ações do Governo do Estado; (...) e a necessidade de reorganizar as funções de planejamento, as de supervisão setorial e as de execução.¹²

Assim, buscava-se aperfeiçoar o planejamento reforçando sua atuação por meio da administração direta, dado o entendimento de que o órgão específico e singular não dispunha de poder suficiente para sobrepujar política e hierarquicamente, a estrutura governamental.

Logo, a extinção da Fundrem é consequência de um processo de esvaziamento da atuação metropolitana, não sua causa. Foi preponderante a visão de que o poder do órgão havia sido esvaziado ao longo do tempo e que a sua subordinação a uma determinada

9. Para mais informações, acessar Dias (2017).

10. Decreto nº 13.110, de 27 de junho de 1989, extingue a Fundrem e dá outras providências.

11. A diluição das atividades de planejamento e gestão foram determinadas pelo art. 2º do decreto de extinção da Fundrem: “Art. 2º As atribuições técnicas da Fundrem são assim redistribuídas: I - As relativas a coordenação e controle metropolitano à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação, para execução conjunta com as atividades a cargo dessa Secretaria em todo o Estado; II - As alusivas à elaboração das diretrizes do Sistema Integrado de Transportes da Região Metropolitana e sua implementação, bem assim a execução dos programas e projetos pertinentes, à Secretaria de Estado de Transportes; III - as relacionadas com a prestação de assistência técnica aos municípios na programação e execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários e com a supervisão, acompanhamento e fiscalização de obras e serviços financiados pelo Fundo Contábil da Região Metropolitana, à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional. Art. 3º - O Fundo Contábil para o Desenvolvimento da Região Metropolitana - FCRM, instituído pelo art. 21 da Lei Complementar nº 20, de 1.7.74, passa a vincular-se à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação”.

12. Conforme exposto nos “considerandos” do Decreto nº 13.110/1989.

secretaria tornava difícil submeter os interesses das demais secretarias envolvidas na sua temática àquele órgão. Evidentemente, poder-se-ia ter adotado outra configuração, dotando o antigo órgão de um *status* superior na estrutura administrativa, mas isto conflitaria com o empoderamento da secretaria de planejamento. A história demonstrou que essa decisão foi infeliz, dado que a importância do tema terminou por ser diluída em meio às demais funções daquele órgão.

Assim como em outras RMs, os conflitos de competência entre a instituição e as administrações municipais 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. A evolução crescente do relacionamento direto entre a União e os municípios, que repassava recursos diretamente às municipalidades e com elas articulava uma série de políticas públicas próximas ao cidadão, contribuiu para enfraquecer o papel dos estados e de suas regiões metropolitanas. Diante do novo pacto federativo, o governo federal não criou incentivos específicos para favorecer as RMs neste contexto, dado que caberia aos estados promover ações nesta escala.

Do outro lado da equação, a reforma constitucional manteve grande parte da receita pública concentrada na União e, do ponto de vista da descentralização, beneficiou muito mais os municípios do que os estados.¹³ Esta opção deixou tais entes sem capacidade de investimento para promover o interesse e a adesão das municipalidades a qualquer projeto de desenvolvimento regional, o que certamente se refletiu na incapacidade em promover maiores avanços no tocante às políticas de escopo metropolitano.

Outro fator que operou na contramão do privilegiamento da questão metropolitana foi a disputa intermunicipal por mais recursos para os pequenos municípios. Considerando-se que historicamente a estrutura urbana brasileira é muito desigual e há grande concentração econômica e de serviços nas metrópoles, sempre haverá o argumento de que o aumento do investimentos nas grandes cidades acabará por atrair mais capitais, empregos e população nestes locais, dificultando a melhoria das condições de vida nas cidades que estão fora destes núcleos. É um debate complexo, pois, de outro lado, se configura um processo de metropolização da pobreza e de precariedade das condições de vida nas metrópoles, com relevantes externalidades negativas.

Houveram alguns esforços posteriores para retomada do planejamento na escala metropolitana, como a criação, em 1995, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada Fluminense e Municípios Adjacentes (Sebama),¹⁴ depois transformada em Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada e da Região Metropolitana (Sedebrem). Posteriormente, em 2003, esta foi renomeada como Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada Fluminense (Sedeb),¹⁵ sendo extinta logo depois. Contudo, tais órgãos nunca foram dotados de efetivo poder político ou de recursos, tendo uma atuação bastante limitada.

Durante o período, todos os planos elaborados tiveram caráter setorial, com poucas interfaces entre as diversas secretarias. Tampouco as mudanças normativas afetas à temática metropolitana surtiram efeito, restringindo-se, na maioria das vezes, a alterar a composição municipal da RM do Rio de Janeiro.

13. Martins (1998).

14. Decreto Estadual nº 21.352, de 22 de março de 1995.

15. Decreto Estadual nº 34.698, de 30 de dezembro de 2003.

3 A ATUAL COMPOSIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Atualmente, vinte e dois municípios compõem a RM do Rio de Janeiro: Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

Entretanto, de início, cabe considerar que há uma distinção fundamental entre o processo político que leva à definição legal de um território metropolitano e ao processo real de metropolização. Não são todas as RMs do Brasil que se caracterizam como aglomerados metropolitanos no sentido fenomenológico. No caso do Rio de Janeiro, não há dúvidas quanto à sua condição metropolitana, entendida como uma grande cidade que possui funções superiores de comando e gestão articulada à economia regional, ali exercendo sua influência numa interação de várias naturezas, que inclusive opera em interface com os fluxos globais no território nacional e na qual se ancoram interesses internacionais. No entanto, há que se compreender a extensão de sua área de influência¹⁶ e se verificar se esta está refletida na composição legal de sua região metropolitana.

No intuito de avaliar se os conceitos e visões quanto à situação e evolução da metrópole fluminense se mostraram consistentes ao longo dos anos, desde a época da criação das regiões metropolitanas no país, faz-se interessante cotejar sua configuração atual com a visão original estabelecida em 1974, quando foi estabelecida a RM do Rio de Janeiro.

Criada após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara,¹⁷ dela faziam parte treze municípios: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti e São Gonçalo.

Desde então, várias leis alteraram a composição da RM, destacando-se que nos anos 1990, em virtude de emancipações oriundas destes municípios originais, surgiram mais sete municipalidades: Belford Roxo, Guapimirim, Japeri, Queimados, Mesquita, Seropédica, e Tanguá – não havendo, nestes casos, alteração em sua configuração territorial original.

A Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, inclui, em seu art. 1º os municípios de Belford Roxo, Guapimirim, Japeri, Queimados, Seropédica e Tanguá, e exclui Petrópolis, totalizando dezenove municípios na RM. Apenas Mesquita não foi incluída nesta lei, uma vez que apenas em 1999 este se emancipou do município vizinho de Nova Iguaçu. Esta lei também previa, em seu § 1º, que os distritos pertencentes aos municípios que compõem a RM do Rio de Janeiro, que vierem a se emancipar, passariam automaticamente a fazer parte de sua composição.

A nova redação dada pela Lei Complementar nº 97/2001, exclui o município de Maricá da Região Metropolitana, que passa a ser composta por dezoito municípios. A Lei Complementar nº 105/2002 exclui os municípios de Itaguaí e Mangaratiba da RM, que passa a ter dezesseis municípios.

A Lei nº 130/2009 reincorpora o município de Itaguaí, constituindo uma RM com dezessete municípios. A Lei Complementar nº 133/2009 incorpora novamente os municípios de Maricá e registra a inclusão de Mesquita, formando uma RM de dezenove municípios.

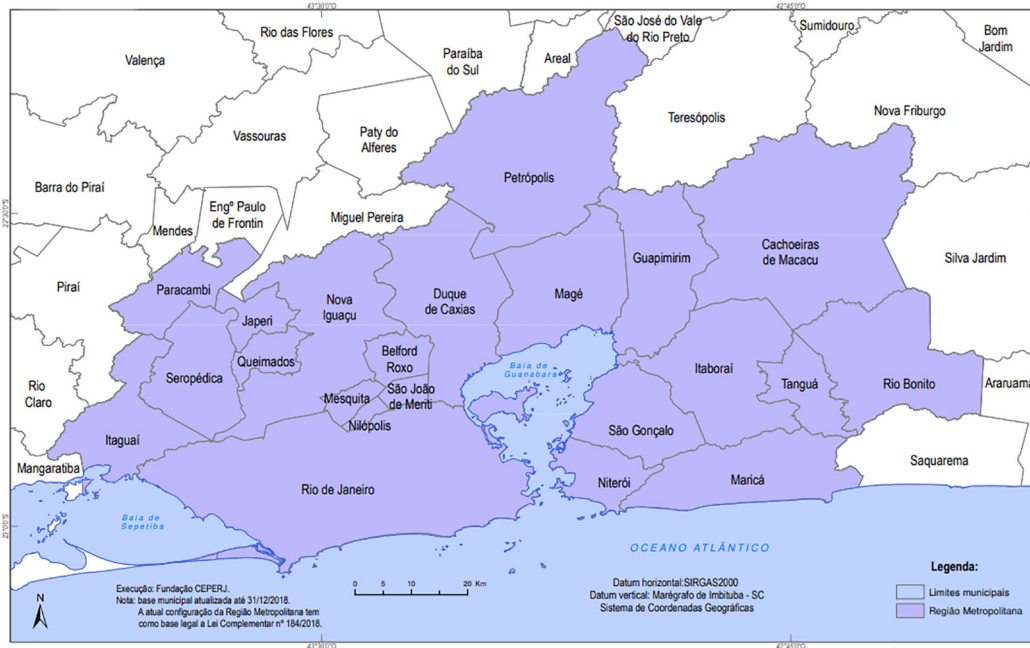
16. Para mais informações, acessar Firkowski (2013).

17. Lei Complementar Federal nº 20/1974.

Até o final de 2018, a região era formada por 21 municípios, resultado de alteração recente ocasionada pela Lei Complementar nº 158/2013,¹⁸ que inseriu no arranjo metropolitano os municípios de Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito.

Contudo, com a aprovação do Projeto de Lei Estadual nº 10/2015, transformado na Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018, esse número foi ampliado para 22 municípios, com a inclusão de Petrópolis, conforme pode ser visualizado no mapa 1.

MAPA 1

Composição atual da região metropolitana do Rio de Janeiro

Fonte: Consórcio Quanta-Lerner (2018).

Em relação à configuração original, apenas um município, situado no eixo sul litorâneo, Mangaratiba, não se constituiu, ao longo dos anos, como eixo de espraiamento da metrópole, estando excluído de sua composição desde 2002.

Diferentes conceitos e arranjos políticos levaram ao questionamento da presença (ou ausência) de determinados municípios da franja metropolitana na RM, tendo-se, ao longo do tempo, alguns excluídos e posteriormente reincorporados à metrópole, como os casos de Maricá e Itaguaí, que já faziam parte da composição original formada em 1975.

Outro caso é o do município de Petrópolis. Não obstante possuir um fluxo de relações com a capital, importa destacar que o governo do estado argumentou contra a inclusão do município de Petrópolis no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e na lei de composição da metrópole, dada a impossibilidade físico-territorial de sua conurbação com o tecido metropolitano – visto que esta municipalidade se situa no alto da serra, de forma que sua inserção na RM se deveu mais à pactuação política do que a decisões de ordem técnica ou estratégico-territorial.

18. Altera o artigo 1º da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 97, de 2 de outubro de 2001, a Lei Complementar nº 105, de 4 de julho de 2002, a Lei Complementar nº 130, de 21 de outubro de 2009, e a Lei Complementar nº 133, de 15 de dezembro de 2009.

“Art.º O caput do art. 1º da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, passa a ter a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, Itaguaí, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu com vistas à organização, ao planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum”.

Mais recentemente, em contraposição à hipertrofia da centralidade da capital surgiram algumas alternativas deliberadas de promover uma desconcentração na RM do Rio de Janeiro, como é o caso da tentativa de instalação de dois importantes projetos, o complexo portuário de Itaguaí e do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) em Itaboraí. Além disto, à construção do Arco Metropolitano, que promove a ligação entre esses potenciais polos regionais e servem de eixo de acesso e integração de vários municípios do entorno metropolitano para a metrópole, soma-se outro polo, ligado à descoberta de campos de petróleo e gás no eixo-leste metropolitano, beneficiando os municípios de Niterói e Maricá.

A inclusão dos municípios de Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito em 2013, em virtude da Lei Complementar nº 158, se deveu à perspectiva de atração socioeconômica gerada pelo Comperj de Itaboraí, principalmente pelos potenciais impactos na ocupação do entorno, que demandariam ações integradas para a região, no intuito de facilitar o planejamento e a execução de serviços públicos.

Cachoeiras de Macacu é um município que não possui uma forte dinâmica de integração com os demais municípios metropolitanos, tendo maior relação com Nova Friburgo, na região Serrana Fluminense. De tradição agropecuária (18% dos estabelecimentos) e com baixa dinâmica industrial, o maior empregador individual é a administração pública (26,2% do total de vagas formais do município), seguido pelo comércio varejista (22,49% das vagas e 32,84% dos estabelecimentos). Rio Bonito possui 46,6% do produto interno bruto (PIB) gerado pelos setores de serviços e comércio – 26,7% são gerados pela administração pública e 17% pela indústria. Ambos os municípios possuem uma população de cerca de 58 mil pessoas.

A entrada do município na RM pode ser justificada tanto pela questão da necessidade de segurança hídrica para manutenção e ampliação do atual sistema de abastecimento de água no leste fluminense, quanto pela previsão do aumento de demanda de água em função da instalação do Comperj no município vizinho. Trata-se da polêmica questão da implantação do reservatório de Guapiaçu, em Cachoeiras de Macacu, programado para alimentar o sistema Imunana-Laranjal – o qual abastece Niterói, São Gonçalo, Itaboraí e Paqueta –, que está alcançando seu ponto crítico de oferta e precisa ser reforçado, sobretudo ao se considerar a potencial demanda que seria oriunda do Comperj e da eventual atração de população para a microrregião.

A questão tem mobilizado fortemente os movimentos em defesa das populações atingidas por barragens, movimentos ambientais, ministério público e agricultores, uma vez que Cachoeiras de Macacu possui terras férteis, tendo importante participação na questão alimentar e em relação a empregos rurais. Este é um dos temas mais polêmicos do PDUI, que demandará uma intensa discussão no comitê deliberativo da RM do Rio de Janeiro.

No estudo *Regiões de Influência das Cidades 2007*, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito não foram incluídos no recorte territorial estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a concentração urbana do Rio de Janeiro, dada a fraca interação com a RM do Rio de Janeiro.

Como será visto mais adiante, diversos municípios que compõem formalmente a atual RM do Rio de Janeiro já pertenciam a consórcios com formatações regionais diversas. Isso denota que, a depender de cada função de interesse comum, nem sempre estas localidades entendem que o fenômeno metropolitano tem relevância maior do que a de outros arranjos, prevalecendo relações com municípios que possuem problemas semelhantes e igual limitação na capacidade de atendimento.

No estado do Rio de Janeiro, assim como em boa parte do país, este fenômeno está muito associado às necessidades de busca de externalidades positivas, especialmente no setor saúde, dada a necessidade de escala para viabilização da prestação de certos serviços – ele-

mento potencializado pela consolidação dos princípios e mecanismos do Sistema Único de Saúde (SUS), política pública mantida consistentemente há quase três décadas.

Os deputados que defenderam mais ativamente a inclusão destes novos municípios na RM do Rio de Janeiro citam como justificativa as dificuldades impostas pelo programa Minha Casa Minha Vida em expansão na Região Metropolitana.

Uma das grandes carências dessas cidades, em função da criação do Comperj, é a construção de projetos de habitação popular, e os preços na região metropolitana tem um subsídio maior da Caixa Econômica. Com essa lei, vamos viabilizar vários projetos do Minha Casa Minha Vida em Rio Bonito e em Cachoeira de Macacu que antes não eram viáveis pelo preço dos terrenos”, explicou André Corrêa. “Essa lei vai permitir que, através desses programas, moradias se viabilizem nessas cidades”, concorda (Dep. Paulo) Melo (RIO..., 2013).

Diante dos impasses gerados no âmbito do empreendimento do Comperj, em Itaboraí – cujas obras foram paralisadas –, e das expectativas de enorme redução tanto nos montantes a serem investidos quanto na escala industrial anteriormente prevista, resta avaliar se realmente estes municípios cumprirão alguma função relevante na estrutura da metrópole, salvo no tocante à temática da questão da segurança hídrica. De outro lado, a expectativa com relação aos investimentos do programa Minha Casa, Minha Vida no enfrentamento do déficit habitacional e na melhoria das condições de vida no entorno metropolitano poderá ser frustrada em virtude de sua paralisação e possivelmente extinção, ou mesmo devido à redução dos montantes investidos, reduzindo o incentivo ao pertencimento à RM do Rio de Janeiro.

Do ponto de vista do estágio atual de avanço na implementação da governança metropolitana, à luz do que ocorreu historicamente não apenas no Rio de Janeiro, mas em todo o país, a questão continua submetida a um ciclo político de avanços, paralizações, indefinições e retrocessos. Após anos de avanços importantes, que culminaram inclusive na elaboração do Plano Diretor Metropolitano, estabeleceu-se, momentaneamente, um período de indefinição quanto aos destinos desta política.

No início de 2019 ocorreu a troca de gestão no governo estadual, e, naturalmente, há um período necessário para que a nova administração possa se apropriar da situação encontrada, entrar em contato com os atores envolvidos, rever estratégias, redirecionar ações etc. De início, verificou-se a continuidade dos trabalhos realizados pelo Grupo Executivo de Gestão Metropolitana; no entanto, estabeleceu-se uma fase de transição, ainda marcada pela indefinição, em virtude das negociações para a criação da nova entidade metropolitana.

Em relação à atual situação, há que salientar duas questões fundamentais, pois a Lei Complementar nº 184 é muito recente, datada de 27 de dezembro de 2018, sancionada nos últimos dias do mandato da gestão anterior, de forma que, não obstante esta produza alguns efeitos legais imediatos, do ponto de vista político e institucional ainda demandará um certo tempo para adaptação da gestão governamental às suas disposições.

O segundo aspecto é que todo o debate e articulação política em torno do tema foram promovidos no âmbito de uma gestão que permaneceu por dezesseis anos no poder, lastreados num determinado arranjo hegemônico e certa estabilidade na composição política, havendo uma mudança neste cenário a partir da última eleição, marcada pela renovação de quadros e, portanto, pela ascensão de novos grupos no Poder Executivo e na assembleia legislativa.

Como a questão é de natureza federativa, o processo de articulação e pactuação entre o governo do estado e os municípios em torno deste tema, assim como a relação com a União e com o Poder Legislativo ainda estão na sua fase inicial.

Assim, tanto a apropriação do tema pelos novos atores quanto a adaptação da estrutura governamental para lidar com esta questão ainda se encontram em curso, não havendo tempo hábil, desde a sanção da nova lei metropolitana, para produção de efeitos significativos, destacando-se que o novo órgão de gestão metropolitana ainda não foi sequer implantado.

4 IDENTIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA RM DO RIO DE JANEIRO E AS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO DAS FUNÇÕES DE INTERESSE COMUM

A temática metropolitana foi perdendo gradativamente força na agenda estadual e, a partir da extinção da Fundrem, as funções públicas de interesse comum (FPICs) passaram a ser tratadas setorialmente e de forma fragmentada por cada setor da administração, configurando o desaparecimento do planejamento regional como linha norteadora da ação governamental.

As estruturas de âmbito metropolitano existentes a partir de 2014 foram o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana e a Câmara Metropolitana de Integração Governamental, vinculados à Secretaria de Estado de Governo,¹⁹ e, já em 2016, o Conselho Consultivo do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado.

A Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro é uma entidade colegiada composta pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana e presidida pelo governador do estado, que tem por objetivo atuar conjuntamente na definição das políticas públicas para a RM, incluindo um modelo institucional de governança e um sistema de planejamento integrado. Suas atribuições, de acordo com o estabelecido no parágrafo § 1º do citado decreto são:

- a) criar um ambiente de cooperação e apoio entre os diversos níveis de governo presentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que possibilite a concertação permanente das ações na Região;
- b) propor um novo arcabouço legal e institucional para a Região Metropolitana, consagrando um modelo de governança para a Região;
- c) pactuar sobre os projetos e ações de interesse comum e de caráter metropolitano a serem implementados, definindo e os objetivos a serem alcançados;
- d) estabelecer prioridades, metas e prazos referente aos projetos e as ações pactuadas;
- e) acompanhar e supervisionar a implementação dos projetos e ações definidos para a Região Metropolitana;
- f) buscar fontes e alternativas de financiamento para projetos e ações de caráter metropolitano;
- g) estabelecer condições à implementação de parcerias público-privadas de interesse supramunicipal e alcance metropolitano (Estado do Rio de Janeiro, 2014).

O Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, instituído no âmbito da Secretaria de Estado de Governo (Segov), tem como objetivo coordenar o planejamento, a gestão e a execução dos programas, projetos e ações de caráter metropolitano, bem como acompanhar

¹⁹ Decreto Estadual nº 44.905, de 11 de agosto de 2014, institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana.

sua implantação e exercer a função de Secretaria Executiva da Câmara Metropolitana de Integração Governamental. O grupo executivo é chefiado por um diretor executivo com o mesmo nível hierárquico de secretário de estado, nomeado em ato próprio pelo governador do estado, o que confere a importância dada a este tema pelo governo. Suas atribuições, de acordo com Decreto nº 44.905, de 11 de Agosto de 2014, são:

- I. coordenar a gestão dos assuntos de caráter metropolitano, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, implantando as políticas públicas de interesse comum, relativas ao desenvolvimento da Região Metropolitana;
- II. desenvolver planos, programas, projetos, estudos e atividades de caráter metropolitano, perseguindo as metas e prioridades definidas, bem como suas compatibilizações com as diretrizes fixadas;
- III. implementar os instrumentos e procedimentos operacionais necessários a execução das políticas de caráter metropolitano nas suas especificidades, fases e etapas de implantação e operação;
- IV. manter interlocução com os municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com o Governo Federal, com as instituições de fomento nacionais e internacionais e com os demais interlocutores institucionais, empresariais e da sociedade, relevantes na Região;
- V. estruturar e desenvolver uma estrutura de captação de recursos externos, de fontes nacionais e internacionais, com o objetivo de suprir os planos, programas, projetos, estudos e atividades de caráter metropolitano, ajustando-os às características e exigências das instituições de fomento e financiamento adequadas a estas ações;
- VI. monitorar a dinâmica territorial metropolitana, considerando as tendências e evolução do uso e ocupação do solo e dos investimentos públicos e privados estruturadores do território;
- VII. elaborar, através da contratação de consultoria especializada, o Plano Estratégico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme previsto no Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial – RIO METRÓPOLE/PRÓ-GESTÃO II, com financiamento do Banco Mundial;
- VIII. elaborar, através da contratação de serviços técnicos de engenharia especializados, a execução de bases cartográficas em escalas adequadas e de um sistema de informações e de gestão físico territorial dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme previsto no Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial – RIO METRÓPOLE/PRÓ-GESTÃO II, com financiamento do Banco Mundial;
- IX. apoiar tecnicamente as municipalidades em relação a elaboração, implantação e acompanhamento de projetos que possam ter impactos no desenvolvimento metropolitano;
- X. propor um modelo de Governança que garanta a participação de entes governamentais, da sociedade civil e do empresariado, que será apresentado à Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias a contar da publicação do presente Decreto.

Além do empoderamento institucional, o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana teve seu orçamento reforçado por meio da transferência da dotação orçamentária estabelecida para o Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial – Rio Metrôpole/Pró-Gestão II,²⁰ recursos estes que iriam futuramente financiar a elaboração do PDUI.

Na busca de maior adesão da sociedade, em 2016, por meio da edição do Decreto nº 45.606,²¹ foi instituído o Conselho Consultivo do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado, de caráter consultivo, com o objetivo de propor as políticas estratégicas para a RM do Rio de Janeiro, visando promover o planejamento e a gestão dos assuntos de caráter metropolitano, integrar suas demandas, e planejar e executar as políticas públicas de interesse comum relativas ao desenvolvimento da região.

20. Decreto nº 44.905, de 11 de agosto de 2014.

21. Decreto nº 45.606, de 21 de março de 2016.

A participação dos membros do conselho não será remunerada, sendo considerada de relevante interesse público. O conselho é coordenado pelo diretor executivo do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana da Câmara Metropolitana, com a participação de representantes de instituições governamentais e da sociedade civil, definidas por ato do presidente da câmara metropolitana. A secretaria executiva do conselho é exercida pelo Grupo Executivo de Gestão Metropolitana da Câmara Metropolitana. A cerimônia de lançamento do Conselho Consultivo do Plano Metropolitanamente Aconteceu em 22 de março de 2016. As atribuições básicas do conselho consultivo são:

- I. Planejar e propor as medidas estratégicas necessárias para estabelecer as políticas públicas de caráter metropolitanamente, capazes de fortalecer o planejamento e a gestão do crescimento urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro de forma eficiente e sustentável.
- II. Promover forte interlocução entre organizações privadas, de governo e sociais integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, visando à elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado e do Sistema de Informações Geográficas Metropolitanamente (Estado do Rio de Janeiro, 2016).

Em substituição ao aparato previamente existente, a Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018, atualmente vigente, define uma nova institucionalidade, estabelecendo que a governança da RM do Rio de Janeiro ficará a cargo das seguintes instâncias (art. 9º):

- I. Conselho Deliberativo;
- II. Órgão Executivo;
- III. Conselho Consultivo (Estado do Rio de Janeiro, 2018).

O conselho deliberativo se constitui na instância colegiada deliberativa, sendo formado pelo governador do estado, que o preside, pelos 22 prefeitos dos municípios que integram a RM do Rio de Janeiro e por três segmentos da sociedade civil, todos com direito a voto. Os membros da sociedade civil são eleitos pelo conselho consultivo.

Os atos do conselho deliberativo serão publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro sendo que os atos normativos adotarão a forma de resoluções e também deverão ser disponibilizados em sítio eletrônico.

O regime de votações não é censitário, mas pautado por um sistema de pesos, que guardam essencialmente proporcionalidade com o número dos habitantes de cada município, conforme prevê o art. 10 da LC nº 184/2018:

- I. três representantes da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo: peso 01 (um) para cada representante;
- II. municípios com até 100.000 (cem mil) habitantes: peso 01 (um) para cada município;
- III. municípios entre 100.001 (cem mil e um) e 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes: peso 02 (dois) para cada município;
- IV. municípios entre 250.001 (duzentos e cinquenta mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes: peso 04 (quatro) para cada município;
- V. municípios entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 1.000.000 (um milhão) habitantes: peso 06 (seis) para cada município;
- VI. municípios acima de 1.000.001 (um milhão e um) habitantes, exceto o município do Rio de Janeiro: peso 08 (oito) para cada município;
- VII. Município do Rio de Janeiro: peso 15 (quinze);
- VIII. Estado do Rio de Janeiro: peso 25 (vinte e cinco) (Estado do Rio de Janeiro, 2018).

O sistema de ponderações foi amplamente discutido no Legislativo e sofreu alterações em sua proposta original, dado que o projeto de lei garantia metade dos votos ao governo do estado e da capital quando houvesse convergência de interesses, fator este diluído na nova lei, ficando o primeiro com 25 pontos e o segundo com quinze pontos.

Cabe salientar que esta proporcionalidade seria modificada no caso das votações que envolvam o aporte de recursos para projetos, quando neste caso seria aplicado o previsto no § 3º do art. 10, “o peso de cada entidade será proporcional ao valor integralizado”.

O conselho se reunirá semestralmente de forma ordinária, podendo haver convocação extraordinária por meio de convocação pelo governador ou por solicitação dos conselheiros que alcancem um terço dos votos. A secretaria executiva ficará à cargo do Instituto Rio Metrópole (IRM), responsável pelo assessoramento do conselho.

Foram definidas mais de quarenta atribuições ao conselho deliberativo, cabendo destacar as relacionadas ao planejamento (Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado e dos Planos Multissetoriais, estudos, programas, planos setoriais e projetos, e integração ao orçamento) e ao ordenamento territorial metropolitano (delimitar zonas metropolitanas de interesse estratégico e fixar normas especiais de uso, parcelamento e ocupação do solo, assim como deliberar previamente sobre a realização de atividades ou a instalação de empreendimentos).

No tocante às demais FIPCs, destacam-se no saneamento: exercer a titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e resíduos sólidos; estabelecer diretrizes para a elaboração dos planos e aprová-los; decidir sobre a forma de prestação dos serviços, sua delegação e modelagem; aprovar editais de licitação de prestação de serviços, contratos e convênios; aprovar a localização de equipamentos; e decidir sobre a infraestrutura e instalações operacionais de macrodrenagem de águas pluviais, assunção total ou parcial da operação dos sistemas ou equipamentos.

Em relação à mobilidade urbana metropolitana: colaborar com a área competente na elaboração, aprovação e fiscalização da implantação do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana e dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana; aprovar editais de licitação de serviços de transporte público de caráter metropolitano e de operação ou concessão de gestão de vias de impacto metropolitano, conduzidas pelos municípios; aprovar planos e projetos de mudança de traçado de linhas de grande capacidade e a localização de terminais de cargas e de passageiros e outras infraestruturas de mobilidade urbana; e intervir nos serviços locais quando não observados os requisitos previstos visando à proteção do interesse público metropolitano.

No tocante ao exercício das suas funções quanto à gestão das FIPCs, cabe destacar que o conselho deliberativo poderá decidir pela celebração de convênios ou outros instrumentos com pessoas jurídicas de direito público e com empresas públicas ou sociedades de economia mista, universidades e suas fundações, tendo como objeto a execução conjunta, ou por delegação, de atividades específicas e determinadas que sejam de competência da RM, as quais deverão ser remetidas ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) (§ 4º).

As ações que demandarem concessão, permissão ou alienação de serviço público estadual deverão ser submetidas à apreciação do governador do estado, que ouvirá previamente a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), ficando tais ações sujeitas à fiscalização pelo TCE-RJ (§ 6º).

Compete ao presidente do conselho deliberativo assinar, após a aprovação do referido colegiado, os contratos de concessão que sejam de responsabilidade da RM (§ 2º). Os arts. 11 e 12 da LC nº 184 definem as atribuições do conselho deliberativo:

- I. elaborar, aprovar e fiscalizar a implantação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado e dos Planos Multissetoriais Integrados Metropolitanos, bem como determinar suas alterações;
- II. elaborar programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, em harmonia com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento municipal, estadual e nacional, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns, bem como velar pela inclusão dos mesmos nos Planos Plurianuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), estaduais e dos municípios da Região Metropolitana;
- III. determinar a realização de estudos necessários ao exercício de suas atribuições e disponibilizar os resultados para consulta pública em sítio eletrônico;
- IV. regulamentar os serviços e matérias de sua competência;
- V. elaborar e aprovar seu regimento interno, bem como o regimento interno do Conselho Consultivo da Região Metropolitana, que deverão ser disponibilizados em sítio eletrônico;
- VI. em relação ao ordenamento territorial metropolitano:
 - a) delimitar zonas metropolitanas de interesse estratégico e fixar normas especiais de uso, parcelamento e ocupação do solo em tais áreas, observando os Planos Diretores e a legislação urbanística e ambiental dos municípios envolvidos;
 - b) deliberar previamente sobre a realização de atividades ou a instalação de empreendimentos de impacto metropolitano;
 - c) desenvolver outras atividades de planejamento e ordenamento do uso do solo com potencial de impacto metropolitano.
- VII. exercer sua titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, observando os Planos Diretores e a legislação urbanística e, principalmente, a situação operacional específica dos municípios envolvidos, incluindo:
 - a) estabelecer diretrizes para a elaboração dos planos de saneamento básico e aprová-los;
 - b) decidir sobre a forma de prestação dos serviços, sua delegação e modelagem;
 - c) aprovar minutas de editais de licitação de prestação de serviços, contratos e convênios, bem como de outros instrumentos, precedidos ou não de licitação, que deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas do Estado;
 - d) autorizar a retomada da operação dos serviços, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.
- VIII. decidir sobre serviços, atividades, infraestruturas e instalações operacionais de transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos, incluindo a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação, o aproveitamento energético e outras destinações admitidas, que recebam resíduos de mais de um município, observando Planos Diretores e legislação urbanística e ambiental e a situação operacional específica dos municípios envolvidos, assim como o Plano Estadual de Resíduos Sólidos e demais programas, planos e projetos estaduais:
 - a) assumir plenamente sua organização e disciplina, incluindo a decisão sobre a forma de prestação de serviços, delegação, modelagem, intervenção e regulação, na impossibilidade de assunção dos serviços de forma adequada ao interesse metropolitano pelo município onde a instalação ou infraestrutura estiver localizada, determinada pela inviabilidade de soluções consensuais ou por manifesta necessidade e interesse público;

- b) elaborar, aprovar e fiscalizar a implantação do Plano Metropolitan de Resíduos Sólidos;
 - c) aprovar a localização de equipamentos fixos, unidades ou centrais destinadas ao tratamento e à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, quando assim exigido por regulamentação do Conselho Deliberativo.
- IX. decidir sobre a infraestrutura e instalações operacionais de macrodrenagem de águas pluviais, observando Planos Diretores e legislação urbanística e ambiental e a situação operacional específica dos municípios envolvidos:
- a) decidir pela assunção total ou parcial da operação dos sistemas ou equipamentos, sempre que necessário, de modo a evitar prejuízos aos demais serviços e funções de interesse metropolitano;
 - b) submeter tais atividades à delegação, na forma da lei, inclusive de forma conjunta com os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.
- X. em relação à mobilidade urbana metropolitana:
- a) colaborar com a área competente na elaboração, aprovação e fiscalização da implantação do Plano Metropolitan de Mobilidade Urbana e dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana dos municípios metropolitanos, nos termos da Lei nº 12.587/12, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana;
 - b) aprovar editais de licitação de serviços de transporte público de caráter metropolitano e de operação ou concessão de gestão de vias de impacto metropolitano, conduzidas pelos municípios, a fim de verificar sua compatibilização com os instrumentos de planejamento e gestão da Região Metropolitana;
 - c) aprovar mudança de traçado de linhas de grande capacidade;
 - d) aprovar planos e projetos de alteração de traçado ou de gestão das vias que impactem os corredores metropolitanos;
 - e) aprovar localização e alteração de terminais de cargas e de passageiros, e bem como de outras infraestruturas de mobilidade urbana, com potencial de impacto metropolitano;
 - f) intervir nos serviços de que trata este inciso quando não observados os requisitos previstos nas alíneas anteriores e a intervenção for necessária à proteção do interesse público metropolitano;
 - g) aprovar implantação ou mudança de traçado de linhas de grande capacidade inclusive as linhas de transporte rápido por ônibus (BRT), que interfiram ou atendam a Região Metropolitana.
- XI. em relação às intervenções necessárias ao enfrentamento dos efeitos adversos da mudança do clima que tenham impacto metropolitano, incluindo as medidas de mitigação e de adaptação:
- a) implementar planos, programas, políticas, metas e ações restritivas, voluntárias ou incentivadoras, com a finalidade de prevenir efeitos adversos provenientes da mudança do clima;
 - b) propor medidas visando mitigar as emissões de gases de efeito estufa e promover estratégias de adaptação aos seus impactos;
 - c) adotar medidas para a adaptação a eventos climáticos extremos na Região Metropolitana;
 - d) impor metas de emissão de gases a quaisquer serviços de transporte operados na Região Metropolitana, bem como aos serviços e atividades previstas nos incisos anteriores;
 - e) adotar medidas de recuperação e manutenção da qualidade ambiental e da sustentabilidade das Baías de Guanabara e Sepetiba e dos rios e lagoas (corpos hídricos) que nelas desaguardam;
 - f) estabelecer metas de reciclagem de resíduos sólidos para os municípios que compõem a Região Metropolitana.
- XII. efetuar as contratações e articulações necessárias ou úteis à fruição de serviços de comunicação digital na região metropolitana;
- XIII. articular-se com a União, o Estado e os Municípios sobre quaisquer funções ou serviços que possam ter impacto na Região Metropolitana.

[...]

§ 5º O Conselho Deliberativo poderá instituir Comitês Técnicos Intersetoriais Metropolitanos, de caráter permanente ou transitório, compostos por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da Região Metropolitana e por técnicos e especialistas convidados, para tratar de assuntos de caráter temático específico, dentre as áreas de interesse metropolitano, [...] convocar audiências públicas [...] e adotar mecanismos de consulta direta à população, antes da implementação de projetos de alto impacto, que terá direito a veto, caso a população rejeite o projeto (Estado do Rio de Janeiro, 2018).

Os presidentes do IRM e do conselho consultivo podem participar das reuniões do conselho deliberativo, mas apenas com direito a voz, sem direito de voto.

A instância executiva da entidade metropolitana será o instituto da RM do Rio de Janeiro, o IRM (art. 13) – entidade da administração pública estadual indireta, dotada de plena autonomia administrativa e financeira, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao governo do estado.

O instituto será administrado por equipe composta de um presidente e cinco diretores, nomeados pelo governador do estado e aprovados pelo conselho deliberativo (art. 14). Os integrantes da diretoria terão mandato de quatro anos, com direito a uma recondução, e não poderão ser exonerados – salvo por manifesto descumprimento de determinações do conselho deliberativo, se a exoneração for solicitada pelo voto de três quartos dos integrantes do conselho ou se condenados, em primeira ou única instância, em ação de improbidade (§ 4º).

O instituto terá procuradoria própria, formada por advogados do governo do estado e das prefeituras, e seu quadro de funcionários será estabelecido por legislação própria, podendo contar com a cessão de servidores estaduais e municipais, desde que sem ônus para o IRM.

Entretanto, o instituto ainda não foi instalado, cabendo ao Poder Executivo do estado estabelecê-lo por decreto em até um ano da data da promulgação da lei que autorizou sua criação²² (até 27 de dezembro de 2019), quando serão definidos seu regulamento e estrutura organizacional. Até a efetiva instalação do órgão,²³ suas funções serão desempenhadas pelo Grupo Executivo de Gestão Metropolitana da atual Câmara Metropolitana do estado do Rio de Janeiro.²⁴

Além de assessorar e implementar as disposições do conselho deliberativo, a lei destaca o papel da instituição em dois temas específicos – saneamento e mobilidade (LC nº 184, art. 13):

- I. em matéria de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário:
 - a) conduzir ou acompanhar as licitações e encaminhar para assinatura do Presidente do Conselho os contratos, convênios e outros instrumentos que, precedidos ou não de licitação, tenham como objeto a prestação de serviços de saneamento;
 - b) gerir sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS;
 - c) executar intervenção nos serviços delegados, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, ouvida a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro-ALERJ;

22. Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018, art. 24.

23. Art. 24. § 1º A publicação do regulamento no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro demarcará a instalação do Instituto, investindo-o automaticamente no exercício de suas atribuições, com a transferência ao Instituto de todo o acervo técnico e patrimonial, bem como de todos os cargos em comissão e funções gratificadas do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana e da Câmara Metropolitana de Integração Governamental da Secretaria de Estado de Governo.

24. Art. 24. § 2º Até a efetiva instalação do Órgão, suas funções serão desempenhadas pelo Grupo Executivo de Gestão Metropolitana da atual Câmara Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

- d) autorizar, segundo normas estabelecidas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, a prestação de serviços públicos de saneamento básico para usuários organizados em cooperativas ou associações, ouvida a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro – ALERJ por projeto de lei.
- II. em matéria de mobilidade urbana metropolitana:
 - a) acompanhar a prestação de serviços a fim de apurar a existência de interesse metropolitano;
 - b) examinar editais de licitação, atos de delegação e renovação e de reordenamento operacional e funcional dos serviços conduzidos pelos municípios a fim de verificar sua compatibilização com os instrumentos de planejamento e gestão da região metropolitana, submetendo-os à deliberação do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;
 - c) executar a intervenção nos serviços delegados, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, ouvida a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro-ALERJ por projeto de lei.
 - III. realizar ou contratar a realização de estudos determinados pelo Conselho Deliberativo ou de outros que se mostrarem necessários (Estado do Rio de Janeiro, 2018).

O Conselho Consultivo é composto por 47 membros dos setores público e privado e de diversos setores da sociedade civil, nomeados pelo presidente do conselho deliberativo, com mandato de quatro anos, sendo:

- três representantes do Executivo estadual e seis do municipal;
- quatro do Legislativo estadual e cinco das câmaras municipais;
- dois do Judiciário estadual (Ministério Público e Defensoria);
- nove representantes do Setor Empresarial; e
- dezoito de órgãos de classe, academia, ONGs e outros segmentos sociais.

O art. 18 da LC nº 184 estabelece esta composição detalhadamente (Estado do Rio de Janeiro, 2018):

- I. 09 (nove) representantes do Poder Executivo do Estado e dos Municípios:
 - a) 03 (três) representantes do Poder Executivo Estadual, indicado pelo Governador do Estado;
 - b) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos com até 100.000 (cem mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;
 - c) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 100.001 (cem mil e um) e 200.000 (duzentos mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;
 - d) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 200.001 (duzentos mil e um) e 400.000 (quatrocentos mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;
 - e) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 400.001 (quatrocentos mil e um) e 800.000 (oitocentos mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;
 - f) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos com população superior a 800.001 (oitocentos mil e um) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana; e
 - g) 01 (um) representante do Município do Rio de Janeiro, indicado por seu Prefeito.
- II. 09 (nove) representantes do Poder Legislativo do Estado e dos Municípios, sendo:
 - a) 04 (quatro) representantes do Poder Legislativo Estadual, indicados pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

- b) 02 (dois) representantes do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, indicados pelo Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro;
 - c) 03 (três) representantes do Poder Legislativo dos demais Municípios Metropolitanos.
- III. 09 (nove) representantes do setor empresarial, sendo:
- a) 03 (três) representantes do setor industrial;
 - b) 03 (três) representantes do setor comercial;
 - c) 02 (dois) representantes de empresas concessionárias de serviços públicos;
 - d) 01 (um) representante das empresas estatais.
- IV. 09 (nove) representantes de órgãos de classe, da academia e de organizações não governamentais, sendo:
- a) 03 (três) representantes de órgãos de classe;
 - b) 03 (três) representantes de instituições de ensino superior e/ou de pesquisa;
 - c) 03 (três) representantes de organizações não governamentais.
- V. 09 (nove) representantes de segmentos sociais não representados acima, sendo, pelo menos três deles, de representatividade da juventude;
- VI. 01 (um) representante do Ministério Público Estadual;
- VII. 01 (um) representante da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

O conselho consultivo tem o papel de assessoramento ao conselho deliberativo, e se reunirá de forma ordinária semestralmente, havendo convocação extraordinária sempre que se fizer necessário. São atribuições do conselho consultivo (LC nº 184, art. 18 § 3º):

- I. propor a adoção de normas, a realização de estudos ou a adoção de providências ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;
- II. emitir pareceres prévios sobre as matérias a serem submetidas à deliberação do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, quando assim solicitado pelo Conselho Deliberativo;
- III. manter permanente acompanhamento e avaliação sobre a execução dos estudos, projetos e programas de interesse metropolitano, apresentando ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana indicações ou sugestões para possíveis correções e ajustes nos procedimentos de implantação dos mesmos;
- IV. exercer o controle social dos serviços públicos de saneamento básico.

Durante a I Conferência Metropolitana, realizada em maio de 2018, em Niterói, foram eleitos os representantes da sociedade civil para o conselho consultivo. No entanto, esta eleição ocorreu antes da vigência da LC nº 184/2018, gerando questionamentos por parte do governo do estado, que convocou novas eleições para os membros do conselho visando substituir os indicados naquela conferência.

Diante da polêmica gerada, foi realizada uma audiência pública na ALERJ, convocada pela Comissão Especial da Região Metropolitana, na qual os deputados presentes confirmaram que os membros eleitos teriam o direito de serem nomeados para o conselho consultivo. Após mediação com o governo do estado, foi convocada uma reunião para instauração do conselho consultivo no dia 6 de junho de 2019, onde foram eleitos a presidência e vice-presidência, assim como os três representantes que participam do conselho deliberativo.²⁵

A questão foi novamente tratada na segunda reunião do conselho deliberativo, ocorrida em 19 de setembro de 2019, na qual, a partir de um parecer da Procuradoria Geral do Estado,

25. Para a presidência e vice-presidência do conselho consultivo, Henrique Silveira, coordenador executivo da Casa Fluminense, e a Marília Ortiz, Subsecretária de Planejamento da Prefeitura de Niterói (Seplag). Ata de Reunião dos Representantes Indicados para o Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://bit.ly/2UtArK8>>.

o governador alegou que a eleição não teria validade, uma vez que os 47 membros do conselho consultivo ainda não haviam sido nomeados, de modo que não poderiam eleger seu presidente.²⁶ Assim, a decisão foi pela não inclusão dos eleitos na I Conferência no Conselho Consultivo²⁷ e nomeação de outros componentes indicados pelo governo do estado.²⁸

A ata da reunião dos membros do conselho consultivo da RM do Rio de Janeiro, ocorrida em 23 de outubro de 2019, tratou apenas da eleição do presidente, do vice-presidente e dos três representantes da sociedade civil no conselho deliberativo, (sendo um representante de cada segmento: setor empresarial, órgãos de classe, academia e ONGs, e segmentos sociais não contemplados anteriormente), não apresentando indicações quanto aos passos seguintes no processo de instituição da governança metropolitana na RM do Rio de Janeiro.²⁹

Os membros eleitos na primeira conferência denunciaram nas redes sociais que foram proibidos de participar da reunião do conselho consultivo, ocorrida em 23 de outubro, ainda que, segundo a legislação, as reuniões devam ser públicas (art. 18 § 4º, inciso V),³⁰ o que pode comprometer futuramente não só a dimensão participativa, propositiva, crítica e fiscalizadora dos mecanismos de governança na RM do Rio de Janeiro, como inclusive dificultar a incorporação da temática no seio da sociedade e, por extensão, a adesão político-social à implementação do PDUI e das políticas de âmbito metropolitano.

Um aspecto adicional bastante relevante no tocante à governança metropolitana foi a criação, em abril de 2019, no âmbito da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, de uma comissão especial de acompanhamento para implantação do novo modelo de governança da RM do Rio de Janeiro, o que vem a se somar à representação já existente dos deputados estaduais na câmara metropolitana. Trata-se de uma iniciativa do Legislativo, cuja comissão não só exerceria o papel fiscalizador da ALERJ sobre a implementação da lei, como buscaria internalizar, disseminar e colher proposições no âmbito legislativo estadual, assim como realizar audiências públicas como forma de escuta da sociedade.

Foram realizadas duas audiências públicas desde a sua criação, sendo a primeira em abril, sobre o “plano estratégico de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana” e outra

26. Blanco Junior, Cid. Relatório do Produto 1 – Governança Metropolitana em América Latina: Brasil; Programa Executivo de Cooperação em “Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Brasil e da América Latina”, Tema 6. Modernização do Estado – Pesquisa sobre políticas regionais e metropolitanas em sistemas federativos.

27. “Procuradoria Geral do Estado exarou parecer onde os atos praticados na reunião realizada do Conselho Consultivo no dia 06 de junho de 2019 devem ser nulos, pois carecem de requisito de validade, uma vez que não houve a nomeação dos membros do Conselho Consultivo pelo Presidente do Conselho Deliberativo. Falou, ainda, que resta prejudicada a Aprovação dos Regimentos Internos do Conselho Deliberativo e do Consultivo, porquanto, conforme observado pela PGE, estão em desacordo com a Lei Complementar nº 184/18, sendo submetidos a aprovação na próxima sessão” (Ata da 2ª Reunião do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro).

28. “O senhor Presidente apresentou os seguintes nomes indicados para compor o Conselho Consultivo da Região Metropolitana: Juarez Fialho, Secretário das Cidades; Roberto Motta; Ass. Especial; Bernardo Santoro, Ass. Especial; Amarildo Soares, Prefeito de Seropédica; André Bianche, Sub.de Urbanismo de Queimados; João L Ass. do Prefeito de Itaboraí; Marília Ortiz, Sub.de Planejamento de Niterói; Evanildo Barreto, Sec. de Desenvolvimento Econômico de São Gonçalo; Mauro Osório, Presidente do Instituto Pereira Passos; Waldeck Carneiro, Deputado Estadual; Luiz Paulo Correa da Rocha, Deputado Estadual; Vandro Família, Deputado Estadual; Marcio Pacheco, Deputado Estadual; Dr Jairinho, Vereador; Jones Moura, Vereador; Marcelo Prado Wermelinger, Membro da Comissão de Urbanismo de Niterói; Marcos Alexandre Peres Costa, Diretor Geral em Mesquita; Laerte Alves das Chagas, Assessor em Mesquita; Carmen Eliza Bastos de Carvalho, Membro do Ministério Público; Arnaldo Goldemberg, Defensoria Pública; Luiz Césio De Souza Caetano Alves, Presidente do SINDISAL; Marcelo Kaiuca, Presidente do Sindicato da Construção Civil de Nova Iguaçu; Aldo Gonçalves, Presidente do CDL-RJ; Carla Pinheiro, Presidente da AJORIO; Fabio Queiroz, Presidente da ASSERJ; Helio Cabral, Presidente da CEDAE; Gustavo Bacellar de Faria, Diretor Operacional da Supervia; Rodrigo Sias, Assessor da Presidência da CEF; Marcio Garcia, Presidente do SINDPOL-RJ; Wagner Siqueira, Conselheiro Federal de Administração; Dale Schmidt, Presidente da Comissão de Saneamento Básico da OAB/RJ; Paulo Vicente Alves, Professor Titular da Fundação Dom Cabral; Lucimar Souza Cunha, Diretora da FAETERJ-Petrópolis; Rogerio Atem, Professor do IFF; Nadia Armelin, Presidente do Instituto Potencial; Zeca Borges, Coordenador do Disque Denúncia; Lucas Berlanza, Presidente da Diretoria Exec. do Instituto Liberal; Wesley Barreto Gomes da Costa, Presidente do Fórum de Gestores da Juventude; Leticia Arsenio, Coordenadora do Estudantes pela Liberdade; Rafael Holanda, Presidente da Casa dos Colibris; Jose Alberto Sampaio Aranha, Presidente da ANPROTEC; Maria Luiza Reis, Presidente da ASSESPRO-RJ; Felipe Almeida, Presidente da Ass. Viver Bem; Yedda Ching Filizzola Assunção, Presidente do Movimento Combate à Impunidade; Moacyr Goes, Especialista e membro do Instituto Millenium; Paulo de Tarso De Lima Pimenta, Diretor Geral do Comitê de Bacias Hidrográficas do Rio Guandu, que serão nomeados pelo Governador” (Ata da 2ª Reunião do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro).

29. “Foram eleitos: Juarez Fialho, Secretário Estadual das Cidades (Presidente), Marcio Henrique Garcia Liñares, Presidente do Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Rio de Janeiro (Vice-Presidente) e os três representantes da sociedade civil Helio Cabral (Presidente da Cedae), Dalle Anne Schimid do Amaral (Presidente da Comissão Especial de Saneamento, Recursos Hídricos e Gás Encanado da OAB-RJ) e Yedda Christina Ching San Filizzola Assunção (vice-presidente do Movimento Combate à Impunidade)” (Ata da reunião dos membros do Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, ocorrida em 23 out. 2019).

30. Disponível em: <<https://bit.ly/33Gbl57>>.

em maio, sobre “projetos prioritários para a região metropolitana na área de saneamento básico”, demonstrando um esforço de protagonismo por parte do Legislativo estadual no acompanhamento da pauta metropolitana.

5 AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

As funções públicas de interesse comum estão arroladas no artigo terceiro da Lei Complementar nº 184, totalizando treze funções e serviços – seis a mais em relação à lei anterior. Uma vez estabelecidas por lei complementar, a inclusão, alteração ou exclusão de funções ou serviços só poderá ser realizada mediante a aprovação de nova Lei Complementar, conforme explicitado no § 1º do artigo 3º.

Em relação à legislação que a antecedeu (Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997), a nova lei incorpora algumas novas funções de interesse comum para além daquelas já tradicionalmente consideradas,³¹ como a questão do enfrentamento dos efeitos adversos da mudança do clima (inciso IV), o acesso a serviços de comunicação digital (inciso V), geração e distribuição de renda (inciso XI), além de explicitar, no inciso XII, a questão da infraestrutura relacionada à logística e circulação de mercadorias (insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, dutovias). Nos três primeiros casos poder-se-ia entender como sendo objetivos ou princípios, mas a introdução entre as funções comuns teria o potencial de reforçar tais agendas, dado que irão demandar esforços para o atendimento destas temáticas.

O rol de funções também reflete a emergência de certas questões específicas do núcleo metropolitano que assumiram maior apelo público e político no momento atual, como é o caso do destaque conferido à inclusão do tema da sustentabilidade das Baías da Guanabara e, especialmente, de Sepetiba, como uma função de interesse comum (inciso VI), e da introdução de uma particularidade técnica associada a este tema, que é o reconhecimento do sistema de tempo seco como medida estratégica ao sistema de tratamento de esgotos (alínea c do inciso II).

Estes temas são bastante sensíveis devido às deficiências de abastecimento de água e de esgotamento na região, assim como a poluição das baías, constituindo-se num grande desafio para a integração, uma vez que demandaria uma visão extremamente solidária dos municípios das franjas metropolitanas que não são contribuintes de uma ou outra bacia, ou cujos moradores tampouco usufruem do acesso a estas baías, que também teriam que financiar as ações de despoluição destes locais, sobretudo no caso de Sepetiba (situado apenas dentro da capital).

Uma outra novidade foi a inclusão de políticas e diretrizes de desenvolvimento referenciais de desempenho dos serviços e metas de universalização no rol das funções de interesse comum (inciso X), certamente uma inadequação na redação da norma, estando mais afeita ao rol de objetivos. Mas chamar a atenção para este aspecto é interessante se considerarmos que a busca de uma unificação de parâmetros de desempenho e metas para os serviços de interesse comum para todos os municípios da RM pode vir a colaborar na redução das desigualdades atualmente presentes.

31. As funções de interesse comum elencadas na legislação anterior, em seu artigo terceiro, eram: *i*) planejamento integrado; *ii*) saneamento básico, incluindo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a resíduos sólidos e líquidos; *iii*) transporte coletivo; *iv*) distribuição de gás canalizado; *v*) aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, o controle da poluição e preservação ambiental; *vi*) cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano; *vii*) habitação e disciplina do uso do solo.

As funções de interesse comum foram assim estabelecidas:

- I. o ordenamento territorial metropolitano sob a ótica do uso do solo, em todos os seus aspectos;
- II. o saneamento básico, assim definido pela legislação federal, incluindo a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a destinação do esgotamento sanitário, gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, sendo que:
 - a) quanto ao gerenciamento de resíduos sólidos, os interesses metropolitanos, desde que não colidam com competências do ente municipal, referem-se às atividades de manejo, de infraestrutura e de viabilização de instalações operacionais de transbordo, centro de triagem, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, tal como especificado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;
 - b) quanto à drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, o interesse metropolitano limita-se a macrodrenagem, a infraestrutura e instalações operacionais de macrodrenagem de águas pluviais;
 - c) quanto ao reconhecimento do sistema de tempo seco como medida estratégica ao sistema de tratamento de esgotos.
- III. a mobilidade urbana metropolitana: os serviços referentes à circulação no sistema viário e os transportes públicos de grande capacidade, independentemente do modal, bem como das vias e da infraestrutura de mobilidade urbana, de cargas e passageiros, que tenham caráter metropolitano e que atendam, prioritariamente, a pessoa com deficiência, privilegiando-se o transporte aquaviário;
- IV. as intervenções necessárias ao enfrentamento dos efeitos adversos da mudança do clima que tenham impacto metropolitano, incluindo as medidas de prevenção, mitigação e adaptação;
- V. as intervenções, obras e contratações necessárias à fruição, pela população da região metropolitana, de serviços de comunicação digital, respeitadas as competências da União sobre a matéria;
- VI. a sustentabilidade das Baías da Guanabara e de Sepetiba;
- VII. planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos, incluindo a localização e a expansão de empreendimentos industriais;
- VIII. aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, bem como o controle da poluição e a preservação ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- IX. habitação e ordenamento do uso do solo;
- X. políticas e diretrizes de desenvolvimento referenciais de desempenho dos serviços e metas de universalização;
- XI. desenvolvimento econômico e social, geração e distribuição de renda;
- XII. infra-estrutura: insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, dutovias;
- XIII. habitação de interesse social.

§ 1º Para a inclusão de quaisquer outros serviços, funções ou atividades na competência desta Lei, será necessária a aprovação de Lei Complementar pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º Entende-se como transporte público de caráter metropolitano aquele que promove o deslocamento de passageiros, no território da região metropolitana, não caracterizado como de âmbito unicamente municipal ou entre municípios que não compõem a Região Metropolitana (LC nº 184, capítulo 2, art. 3º).

Importa relatar a preocupação conferida aos impasses gerados pelos diferentes modelos e épocas em que foram firmados os contratos de prestação de serviços e concessões na área de saneamento, em relação aos quais, segundo o art. 27 da mesma lei,

a assunção das atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana em relação a saneamento poderá ser parcialmente postergada, por decisão do próprio Conselho, pelo prazo máximo de 04 (quatro) anos, a contar da data de entrada em vigor desta Lei, com o objetivo de garantir a continuidade e a qualidade dos serviços, observados o direito adquirido, o ato administrativo perfeito e a coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República.

No entanto, em casos extremos, o disposto neste artigo não afastaria a possibilidade de imediata assunção dos serviços, quando determinada pela ausência de soluções consensuais ou por manifesta necessidade e interesse público (art. 27, parágrafo único).

O resultado da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842, cujo acórdão do Superior Tribunal Federal foi divulgado em 2013, teve um importante papel neste processo, uma vez que trouxe maior clareza para a prestação dos serviços de natureza metropolitana. Pacificou-se o entendimento de que a função pública do saneamento básico extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Também evidenciou-se que seria considerada inconstitucional a transferência do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum ao estado-membro. Assim, confirmou-se a tese de que a gestão deve ser definida em regime de coparticipação entre os entes, razão pela qual se faria necessária a criação de instrumentos e instâncias institucionais de decisão e de gestão compartilhados.

Esta decisão despertou o interesse político no tema, e desde então foram intensificados os esforços para organizar os trabalhos de criação de uma agência metropolitana e de elaboração do PDUI.

No que se refere à existência de outros arranjos cooperativos metropolitanos, segundo levantamento da Confederação Nacional de Municípios, em todo o estado do Rio de Janeiro existem apenas dez consórcios municipais, sendo que apenas um se situa integralmente dentro da região metropolitana – o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense (Cisbaf). O consórcio, no entanto, não abarca todos os municípios metropolitanos.

O Cisbaf,³² formado em fevereiro de 2000, representa o esforço conjunto de onze municípios da região (Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti e Seropédica) para superar os problemas comuns na área de saúde e contribuir para a consolidação do SUS. É uma associação pública de natureza autárquica, com personalidade jurídica de direito público, sem fins econômicos.

A instância deliberativa é o conselho de municípios, constituído pelos prefeitos dos municípios consorciados, que conta com o apoio de *i*) um conselho fiscal – órgão de fiscalização, constituído por representantes dos municípios participantes e que se compõe de três membros efetivos e o mesmo número de membros suplentes, todos indicados pelo conselho dos municípios; *ii*) um conselho técnico – órgão consultivo, constituído pelos Secretários de saúde dos municípios consorciados ou seus representantes; e *iii*) sua secretaria executiva – órgão executivo do consórcio, constituído por um secretário indicado pelo conselho de municípios, por uma diretoria composta pelos diretores administrativo, financeiro, de assistência e de planejamento e, ainda, por equipe de apoio técnico e administrativo, aprovados pelo mesmo conselho.

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste)³³ é composto por quinze municípios (Araruama, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu,

32. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3bpnaZB>>.

33. Para mais informações: <<https://bit.ly/2QEP5ga>>.

Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Nova Friburgo, Rio Bonito, São Gonçalo, Saquarema, Silva Jardim, Tanguá e Teresópolis), sendo voltado para políticas nas áreas de saneamento, saúde, habitação, água, lixo, zoneamento urbano e transporte, com sede em Itaboraí. Nove municípios do Conleste pertencem à atual RM do Rio de Janeiro, exceto Araruama, Casimiro de Abreu, Nova Friburgo, Saquarema, Silva Jardim e Teresópolis.

A instância máxima do Conleste é o órgão colegiado, composto pelos chefes do Poder Executivo de todos os entes consorciados, que se reúnem ordinariamente duas vezes por ano. Existe um conselho consultivo e um conselho fiscal (órgão de fiscalização do consórcio composto por conselheiros indicados pela Assembleia Geral do Conleste), uma diretoria executiva (composta por um representante de cada município consorciado, indicado pelo prefeito correspondente, pelo diretor geral e demais diretores), presidente, diretor geral e secretaria executiva/administrativa.

A população abrangida pelo Conleste é de aproximadamente 3 milhões, representando 18% do total do estado, sendo que São Gonçalo (35%) e Niterói (17%) representam pouco mais da metade da população da área consorciada. Em 2018, o consórcio movimentou cerca de 853 mil reais. O consórcio conta ainda com a Agência Intermunicipal de Desenvolvimento (AD LESTE) e um Fundo Intermunicipal de Desenvolvimento.

Outros municípios que compõem a RM do Rio de Janeiro pertencem a consórcios com formatações regionais diversas, denotando que, do ponto de vista do conceito geral de funções de interesse comum, nem sempre estas localidades se relacionam de forma mais efetiva no âmbito metropolitano, estando mais afeitos à relações com municípios que possuem as mesmas características e necessidades, a partir de diferentes arranjos territoriais. Paracambi integra o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Centro Sul (CIS-CS);³⁴ Cachoeiras de Macacu, Guapimirim e Petrópolis participam do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Serrana (CIS-SERRA).³⁵

Do ponto de vista estritamente legal, a Lei Complementar nº 184 não arrola o setor saúde dentre as FPICs metropolitanas. Entretanto, destes exemplos, cabe ressaltar dois aspectos importantes: a limitada cultura de parceria previamente existente no âmbito metropolitano, em relação à qual caberia ainda forjar a construção de um processo de confiança mútua; e a necessidade dos municípios se estruturarem para lidar com o desafio de operar vários regimes de cooperação e cofinanciamento com atores diferentes, a partir de arranjos territoriais distintos.

No tocante às FPICs, buscando alargar o entendimento sobre as relações interfederativas em âmbito metropolitano no que diz respeito às interfaces com a União, à luz do que ocorre em outras RMs, observa-se que esta relação apresenta características de fragmentação, setorialização ou simplesmente se mostra inexistente.

Tomando como referência a mobilidade, acessibilidade e transporte, um exemplo desta situação se traduz na dificuldade de gestão de parte da malha rodoviária metropolitana, que, por razões históricas, é constituída de rodovias federais.

Como há uma significativa hipertrofia do núcleo metropolitano, com forte concentração de emprego e serviços, o sistema viário se caracteriza por uma estrutura direcionada ao centro, cujas rodovias muitas vezes estão sob gestão federal. Cita-se como exemplos, a

34. CIS-CS – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Centro Sul, associação pública de natureza autárquica, com personalidade jurídica de direito público, sem fins econômicos, constituído dos Municípios de Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, São José do Vale do Rio Preto, Sapucaia, Três Rios e Vassouras.
35. CIS-SERRA – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Serrana, associação pública de natureza autárquica, com personalidade jurídica de direito público, sem fins econômicos, constituído dos Municípios de Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Guapimirim, Macuco, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes.

Ponte Rio-Niterói,³⁶ a BR-101,³⁷ a BR-040, a BR-116, a via Dutra,³⁸ a BR-465.³⁹ Todos estes eixos estruturantes partem do centro da metrópole para as periferias metropolitanas e, a partir daí, se direcionam a outros estados.

Ocorre que os modelos de operação e concessão são, em geral, definidos no âmbito do ministério setorial e da agência reguladora federal, normalmente sem coparticipação dos poderes federativos afetados no processo decisório. No caso da RM do Rio de Janeiro, este aspecto se mostra fundamental, pois a modelagem das regras de concessão pode contribuir significativamente para onerar excessivamente os deslocamentos, restringindo a mobilidade na metrópole, sem que os poderes locais possam interferir na sua definição. Sempre é importante lembrar que a RM do Rio de Janeiro é a região do país onde as pessoas gastam mais tempo nos deslocamentos casa-trabalho-casa. Estas situações explicitam a necessidade de se ampliarem as interfaces interfederativas, visando conferir melhor integração viária com as redes estaduais e municipais e a outros modais, buscando ampliar a acessibilidade a partir de menores custos de deslocamento.

Esta questão também surge nas demais situações em que a União detém poder decisório quanto à realização de investimentos ou no modelo de gestão de serviços, como obras de grande porte ou infraestruturas estratégicas como portos, aeroportos, ferrovias, reservatórios hídricos, entre outros, em relação às quais os estados e municípios têm limitado poder de influência, em especial do ponto de vista normativo, cujo poder de constrangimento local muitas vezes se atém apenas aos impactos ambientais e urbanístico-fundiários.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No tocante ao estágio atual da governança metropolitana, após anos de avanços importantes que culminaram, inclusive, na elaboração do Plano Diretor Metropolitano, estabeleceu-se, momentaneamente, um período de indefinição quanto aos destinos desta política.

A troca de gestão no governo estadual demanda uma fase de apropriação do tema pela nova administração, adequar os aparatos de gestão e promover a repactuação política. A Lei Complementar nº 184 é muito recente, datada de 27 de dezembro de 2018, sancionada nos últimos dias do mandato da gestão anterior, de forma que a nova instância executiva sequer foi implementada e nem tampouco ocorreram debates no âmbito das Câmaras Deliberativa e Consultiva, que ainda estão em fase de organização e constituição.

Certamente a questão dos serviços de interesse comum, particularmente no tocante ao setor saneamento, contribuiu para consolidar, frente às municipalidades, a importância da criação de um modelo de governança metropolitana e inclusive serviram como atrativo à adesão dos municípios à RM do Rio de Janeiro. Tal fato ganha relevância também em virtude do cenário de restrição fiscal e da possibilidade de enfrentamento de problemas comuns de forma coletiva, podendo-se poupar recursos e atrair investimentos e novas receitas oriundas da privatização de serviços.

Assim, ainda não há elementos suficientes para avaliação do impacto efetivo da cria-

36. Conecta o núcleo da metrópole, os municípios do Rio de Janeiro e Niterói.

37. O trecho norte, que contempla os municípios metropolitanos de Rio Bonito, Tanguá, Itaboraí, São Gonçalo e Niterói, foi objeto de concessão em 2008, sendo operado pela empresa Autopista Fluminense.

38. Em 1996, o trecho entre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro foi concedido para a iniciativa privada. Atualmente, a concessionária CCR Nova Dutra administra este trecho, o mais movimentado do país, chamado de Rodovia Presidente Dutra. Um outro trecho de 144 quilômetros, entre os municípios de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, e Sapucaia, no Rio de Janeiro, foi concedido a CRT. Perpassa vários municípios metropolitanos: Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Rio de Janeiro, São João de Meriti, Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu, Queimados, Seropédica, Itaguaí, Paracambi.

39. Rodovia Luiz Henrique Rezende Novaes, a BR-465 tem início junto ao km 208,7 da Rodovia Presidente Dutra, no município de Seropédica e término no bairro de Campo Grande, município do Rio de Janeiro, ambos metropolitanos.

ção das instâncias de governança nem da elaboração do PDUI no cenário metropolitano, inclusive a própria relação do governo do estado com os municípios ainda se encontra em suas etapas iniciais.

A Lei Complementar clarifica o papel do ente metropolitano nas decisões referentes às FPICs, entretanto, devido aos diferentes arranjos e prazos contratuais nas concessões de serviços, especialmente de saneamento, é provável que a formatação de um novo arranjo demande ainda maior prazo para implementação da nova governança, uma vez que certamente envolverá discussões judiciais.

No tocante às relações com a União, é importante relatar a ausência dos mecanismos de governança desta relação dentro do pacto federativo. É preciso buscar uma outra forma de pactuação nos temas em que a União se constitua num ator relevante para o desenvolvimento metropolitano, pois, para além da questão do financiamento federal, em algumas RMs a União detém patrimônio imobiliário e ambiental significativos, é responsável pela gestão de empresas estatais, pelo gerenciamento costeiro, financia projetos de investimento de grande impacto no território, normalmente definidos setorialmente, e não há um canal de negociações permanentes abrangentes para lidar com estas relações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CONSÓRCIO QUANTA-LERNER. **Plano estratégico de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ)**. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta-Lerner, 2018.

DIAS, R. S. Um estado sem planejamento urbano e regional: a saga da Fundrem no Rio de Janeiro (1975-1989). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo, **Anais...** São Paulo: Enanpur, 2017.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Conselho estratégico de informações da cidade – ata de reuniões**. Rio de Janeiro, 13 ago. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2VdjcNp>>.

_____. Decreto nº 44.905, de 11 de agosto de 2014. Institui a câmara metropolitana de integração governamental do Rio de Janeiro e o grupo executivo de gestão metropolitana e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3a0jUmJ>>.

_____. Decreto nº 45.606, de 21 de março de 2016. Institui o conselho consultivo do plano estratégico de desenvolvimento urbano integrado e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2RpgtiG>>.

_____. Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018. 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 autoridade executiva da região metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2US7wAE>>.

FERREIRA, M. M. **Estado da Discórdia**. *In*: NOSSA HISTÓRIA. Rio de Janeiro: 2005, p. 60-63.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Eds.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

MARTINS, L. G. V. **Desigualdades sociais e iniquidades fiscais na região metropolitana do Rio de Janeiro**: impactos da reestruturação e da descentralização. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, mar. 1998.

RIO Bonito e Cachoeiras de Macacu integrarão a Região Metropolitana do RJ. **Produção Independente**, 3 dez. 2013.

ROCHA, R. P. **Fusão de estados**: aspectos de finanças públicas. 1980. Tese (Doutorado) – Departamento de História, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980.

SANTOS, Â. M. S. P. **Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

SILVEIRA, J. L. R. **A fusão Guanabara & Rio de Janeiro**: memórias de vietcongues e do Poder Judiciário fluminense. 2008. Tese (Doutorado) – Departamento de História, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERNARDES, L. M. C. **O Rio de Janeiro e sua região**. Rio de Janeiro: IBGE/CNG, 1964.

BRASILEIRO, A. M. **A fusão**: análise de uma política pública. Rio de Janeiro: Ipea, 1979.

CASA FLUMINENSE. **Governador exclui representantes da sociedade civil do Conselho Consultivo da Câmara Metropolitana**. Rio de Janeiro: Comunicação Casa, 20 set. 2019. Disponível em: < <https://bit.ly/33GbL57>>. Acesso em: 25 set. 2019.

CONSÓRCIO QUANTA-LERNER. **Produto 18**: plano estratégico de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana do Rio de Janeiro – relatório integrado de eventos. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta-Lerner, 2018a.

_____. **Plano estratégico de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ)**: resumo técnico. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta-Lerner, 2018b.

CONY, C. H. Fusão e confusão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jun. 2004. Disponível em: < <https://bit.ly/39hafYm> >. Acesso em: 2 fev. 2008.

COSTA, M.A. *et al.* Do Processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: COSTA, M.A. *et al.* (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do estatuto da metrópole. Brasília: Ipea, 2018. p. 19-53.

COUTO, R. C. Depoimento. *In*: MOTTA, M.; SARMENTO, C. E. **A construção de um estado**: a fusão em debate. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

DINIZ, E. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

EM 15 de março de 1975, Guanabara e Rio se transformaram num único estado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 set. 2013. Disponível em: <<https://glo.bo/3abYLa0>>.

EVANGELISTA, H. A. **A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: arquivo público do estado do Rio de Janeiro, 1998. (Série Monografias Premiadas).

FARIA LIMA deverá baixar 20 decretos no dia da posse. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 mar. 1975.

FARIAS, A. Desfusão. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 mar. 2005.

FERREIRA, M.M.; GRZYNSZPAN, M. A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 74-100, 1994. Disponível em: < <https://bit.ly/3do2gyM>>. Acesso em: 12 ago. 2005.

FREIRE, A. A fusão: notas bibliográficas e comentários (críticos) sobre uma nova intervenção na cidade do Rio de Janeiro. *In*: AZEVEDO, A. N. (Org.) SEMINÁRIO RIO DE JANEIRO, CAPITAL E CAPITALIDADE. **Anais...** Rio de Janeiro: Dep. Cultural/NAPE/DEPEXT/SR-3/UERJ, 2002. p. 171-80.

_____. Evento político e representação parlamentar: a fusão e os senadores da Guanabara e do Rio de Janeiro. *In*: AZEVEDO, A. N.; SARMENTO, C. E.; MOTTA, Marly S. (Coord.). **Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. p.

FREITAS FILHO, A. P. A indústria do Rio de Janeiro no início da década de 1960 e o pensamento dos industriais cariocas sobre a “Fusão” (1960-75). *In*: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, 11, 2004. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, set. 2004, p. 9. Disponível em: <<https://bit.ly/2Uu4tx7>>. Acesso em: 8 mar. 2007.

FUSÃO: substitutivo abre prazo para filiação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 jun. 1974.

GASPARI, E. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Cia. das Letras, 2003.

GEISEL sanciona a lei que fará a fusão. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 2 jul. 1974.

GEISEL DIZ que fusão já vem tarde. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 4 jun. 1974.

GLYCON, P. Interpretação geopolítica da fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. **Carta Mensal**, n. 37, maio 1975.

GUDIN, E. A Guanabara não é um burgo podre. Cariocas alertas! **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 abr. 1974.

_____. O milagre da fusão. **O Globo**, Rio de Janeiro, 3 jun. 1974.

LESSA, C. **O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca da auto-estima**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

LIMA, F. P. F. Depoimento. *In*: MOTTA, M.; SARMENTO, C. E. **A construção de um estado: a fusão em debate**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 27-80.

MAGALHÃES, J. P. A. (Coord.) **Problemas e potencialidades do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IEPS/BANERJ1983. v. 8.

MAGALHÃES, L. E. Leitores do Globo divididos sobre a fusão. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 mar. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3citVjU>>. Acesso em: 3 fev. 2008.

MATTA, R. Fusão, disfunção e desfusão. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 maio. 2005.

MOREIRA, M. G. R. O Rio não é um município qualquer: a fusão e a criação do município do Rio de Janeiro. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

MOTTA, M. S. da. **O lugar da cidade do Rio de Janeiro na federação brasileira: uma questão em três momentos**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2001.

_____. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. *In*: FREIRE, A.; SARMENTO, C. E.; MOTTA, M. S (Orgs.). **Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 19-56.

OSÓRIO, M. **Rio nacional. Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005.

PANTOJA, I. *et al.* **Relatório de pesquisa: análise do processo de institucionalização da gestão e governança metropolitanas na região metropolitana do Rio de Janeiro**. Brasília: Ipea, 2018.

PEREIRA NETO, A. A emergência do chaguismo. **Ciência e Cultura (SBPC)**, v. 35, p. 1.608-1.617, 1983.

PROJETO dispõe sobre redivisão territorial e cria área metropolitana do Grande Rio. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 4 jun. 1974.

ROYER, L. O estatuto da metrópole e seu financiamento. **Wordpress**, 24 mar. 2015. Disponível em: < <https://bit.ly/2UbLoAU>>.

SANTOS, M. *et al.* Gestão impositiva versus governança metropolitana: um estudo de caso sobre a FUNDREM. *In*: COSTA, M.; PANTOJA, I.; MARGUTI, B. (Org.). **Relatos de estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

STEELE FILHO, L. H. **A fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara**: Lei Complementar n. 20, de 1º de junho de 1974. Cópia mecanográfica, 1998.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ**. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, nº 181, 16 set. 2013.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL