

# DESAFIOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL METROPOLITANA: HETEROGENEIDADES LOCAIS E CONTRADIÇÕES DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO AMBIENTAL E DE MOBILIDADE URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO<sup>1</sup>

Angela Moulin Simões Penalva Santos<sup>2</sup>

Rosângela Marina Luft<sup>3</sup>

Pedro Henrique Ramos Prado Vasques<sup>4</sup>

A morfologia das cidades tem se alterado com a intensificação do processo de urbanização fazendo emergir aglomerados urbanos que não se identificam com as divisões administrativas juridicamente reconhecidas. A evidência destes territórios suscita desafios para a sua gestão, uma vez que não possuem um Poder Executivo eleito nem podem arrecadar tributos para financiar suas políticas públicas. No entanto, as políticas territoriais não têm eficácia se não se aplicarem a todo o aglomerado urbano. Este estudo tem como questão principal: como a experiência da metrópole fluminense pode ilustrar alguns dos principais desafios da gestão territorial de aglomerados urbanos? O foco se dará sobre os aspectos financeiro e institucional para análise de saneamento e de mobilidade. Trata-se de duas políticas que se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento e em relação às quais as condições institucionais e financeiras têm afetado de forma determinante sua implementação.

**Palavras-chave:** gestão metropolitana; Rio de Janeiro; finanças públicas; saneamento ambiental; mobilidade urbana.

## CHALLENGES OF METROPOLITAN TERRITORIAL GOVERNANCE: LOCAL HETEROGENEITIES AND CONTRADICTIONS OF ENVIRONMENTAL SANITATION AND URBAN MOBILITY POLICIES IN THE METROPOLITAN AREA OF RIO DE JANEIRO

Cities' morphology has changed with the urbanization process intensification, producing urban clusters that are not identified with legally recognized administrative divisions. The evidence of these territories raises challenges for their management, since they do not have an elected executive branch nor can they raise taxes to finance itself. However, territorial policies cannot be effective if they do not apply to the entire urban agglomerate. The present study has as main question: how the Rio de Janeiro metropolitan area experience can illustrate some of the main challenges of the urban agglomerations' territorial management? The focus will be on the financial and institutional aspects for sanitation and mobility policy analysis. These two policies are at different stages of development and institutional and financial conditions have been decisively affecting their implementation.

**Keywords:** metropolitan management; Rio de Janeiro; public finances; environmental sanitation; urban mobility.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp58art6>

2. Professora titular na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/Uerj). *E-mail:* <penalvasantosangela@gmail.com>.

3. Professora adjunta no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ). *E-mail:* <rosangelaluft@ippur.ufrj.br>.

4. Pesquisador associado no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu) e no Cedec. *E-mail:* <pedrohvasques@gmail.com>.

## DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL METROPOLITANA: HETEROGENEIDADES Y CONTRADICCIONES LOCALES DE LAS POLÍTICAS DE SANEAMIENTO AMBIENTAL Y MOVILIDAD URBANA EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO

La morfología de las ciudades se ha alterado con la intensificación del proceso de urbanización, haciendo emerger aglomerados urbanos que no se identifican con las divisiones administrativas jurídicamente reconocidas. La evidencia de estos territorios suscita desafíos para su gestión, ya que no tienen un poder ejecutivo electo ni pueden recaudar tributos para financiarse. Sin embargo, las políticas territoriales no pueden tener eficacia si no se aplican a todo el aglomerado urbano. El presente estudio tiene como cuestión principal: ¿cómo la experiencia de la región metropolitana de Río de Janeiro puede ilustrar algunos de los principales desafíos de la gestión territorial de aglomerados urbanos? El foco se dará sobre los aspectos financiero e institucional para el análisis de políticas de saneamiento y de movilidad. Se trata de dos políticas que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo y en relación a las cuales las condiciones institucionales y financieras han afectado de forma determinante su implementación.

**Palabras clave:** gestión metropolitana; Río de Janeiro; finanzas públicas; saneamiento ambiental; movilidad urbana.

**JEL:** R58.

### 1 INTRODUÇÃO

A morfologia das cidades tem se alterado com a intensificação do processo de urbanização, fazendo emergir cada vez mais aglomerados urbanos que não se identificam com as divisões administrativas juridicamente reconhecidas. A evidência destes territórios suscita desafios de governança, uma vez que não possuem um Poder Executivo eleito nem podem arrecadar tributos para se financiarem.

A governança tem sido identificada de distintas perspectivas que pouco dialogam entre si. De acordo com Ferrão (2011), existem três principais pontos de vista sobre a governança: i) os críticos realçam que se trata de um recuo do Estado frente ao mercado; ii) os civilistas destacam a maior organização da sociedade civil; e iii) os reformistas aderiram à visão das organizações internacionais, que veem a governança como processo para melhorar a eficiência das políticas. A requalificação do debate passaria por realizar um necessário diálogo entre tais abordagens, centrando atenção na distinção entre “governo” e “governança”. O primeiro refere-se à administração pública, que tem legitimidade democrática, mas precisa dialogar com a sociedade que se organiza em grupos de interesse. Trata-se de buscar um difícil equilíbrio entre interesses empresariais, setoriais e o vasto e difuso interesse social em torno da apropriação do território urbano.

No Brasil, a governança territorial tornou-se mais complexa desde que municípios foram alçados à condição de entes federativos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), deixando de estar tutelados pelos governos estaduais. Estes receberam a competência constitucional para criar regiões metropolitanas (RMs),

somando-se àquelas que já tinham sido criadas pelo governo federal na década de 1970. No entanto, para os aglomerados urbanos, não se chegou a desenvolver uma institucionalidade que desse conta das intituladas *funções públicas de interesse comum*<sup>5</sup> – FPICs (Klink, 2014), sendo os estados pouco ativos na assunção real deste papel. Ao mesmo tempo, políticas territoriais não são eficazes se não se aplicam a todo o aglomerado urbano.

O objetivo deste estudo é analisar como a experiência da Região Metropolitana (RM) do Rio de Janeiro pode ilustrar alguns dos principais aspectos da gestão de aglomerados urbanos no Brasil. O foco se dará sobre os aspectos financeiro e institucional para a análise de políticas de saneamento ambiental e de mobilidade. Trata-se de duas políticas reconhecidas como importantes FPICs desde a década de 1970 (Grau, 1974; Caffé, 1979) e estão incluídas nos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs) que vêm sendo normatizados, a exemplo do PDUI da RM do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar (LC) nº 184/2018.

Este artigo está estruturado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. Na seção 2, apresentamos um breve perfil das finanças públicas municipais com o objetivo de situar a forte heterogeneidade em vigor entre os mais de 5 mil municípios em termos de autonomia orçamentária, o que tende a dificultar ações cooperativas intermunicipais, ainda que diante da maior cooperação entre União e municípios. Na seção 3, será abordado o tema do saneamento ambiental na RM, em especial, das medidas envolvendo a Baía de Guanabara, na qual o estado do Rio de Janeiro, apesar de haver realizado um papel de intermediação, pouco contribuiu para fortalecer institucionalmente a gestão regional. Na seção 4, serão apresentadas algumas medidas institucionais e intervenções desenvolvidas na área da mobilidade urbana – mediadas por recursos financeiros – que demonstram o descompasso entre planejamento e execução de ações endereçadas à promoção do transporte público na metrópole fluminense. Dada a dinâmica federativa apontada nos itens precedentes, a quinta e última seção apresenta as principais conclusões deste estudo, destacando a importância de uma mediação pelos governos estaduais, para além da contratação de financiamento junto a órgãos multilaterais.

---

5. Expressão empregada pela CF/1988 no art. 25, § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988).

## 2 GOVERNANÇA TERRITORIAL: O DESAFIO DO FINANCIAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS DE INTERESSE COMUM

Administrar cidades que não se mantêm nas fronteiras político-administrativas, mas se expandem para além destas, tem desafiado seus prefeitos a cooperar visando melhor eficiência na provisão de bens públicos e infraestrutura urbanística. Nesta seção, nosso objetivo é destacar uma das principais dimensões deste desafio que é o de financiar cooperativamente despesas municipais de territórios resultantes de aglomerados urbanos. Serão utilizadas as informações disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que também servem de base para aquelas disponíveis nos sítios eletrônicos da Confederação Nacional de Municípios (CNM) e da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), para elaborar um breve perfil da estrutura das finanças dos municípios.

O gestor de aglomerados urbanos é mais um entre um conjunto de atores atuantes, os quais devem incluir entidades, empresas, organizações não governamentais (ONGs). O poder público deixa de ser o protagonista exclusivo e a participação popular e as relações com o mercado se impõem. Torna-se necessário, assim, a criação de instâncias de discussão e resolução de conflitos.

No Brasil, há três esferas de governos eleitos e igualmente considerados “entes federativos”: a União, governo central; os 26 estados e o Distrito Federal; e os 5.570 municípios. Todos gozam de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa. Municípios que compõem um mesmo território aglomerado têm governos que podem deixar de cooperar porque seus prefeitos têm legitimidade democrática para se orientar por distintas políticas públicas.

De acordo com a Constituição da República, os municípios são os entes competentes para tratar de assuntos locais, inclusive política urbana, respondendo pela legislação de uso e ocupação do solo urbano. São também responsáveis pela execução e cofinanciamento de políticas sociais. Apesar disso, se eles têm autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, como estimular a cooperação quando dois ou mais municípios fazem parte de um mesmo aglomerado urbano?

Esse é o desafio que a Lei nº 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, visa enfrentar. Ao tornar obrigatória a criação de autoridades metropolitanas formadas pelos governos municipais e estadual para a gestão plena dos PDUIs de RMs, a norma induz não apenas a participação dos governadores, mas também a necessária negociação entre estes e prefeitos dos municípios.

O fortalecimento institucional do ente municipal elevou seu protagonismo como ator da política urbana em um contexto em que o crescimento urbano gerou espaços conurbados que extravasam o território municipal. A importância destes territórios é muito elevada, como indicam os resultados da pesquisa intitulada

*Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil* (IBGE, 2015). A pesquisa – a partir dos dados do Censo IBGE de 2010 – identificou a existência de 294 arranjos populacionais, alguns dos quais formam RMs, constituídos por municípios extremamente desiguais em sua autonomia para financiar gastos públicos. Esses arranjos são compostos por 938 dos 5.570 municípios que, por sua vez, representam 55,9% da população residente no Brasil em 2010.

TABELA 1  
**Composição dos arranjos populacionais, segundo as grandes regiões (2010)**

Regiões	Número de arranjos populacionais	População do Brasil		
		Total	Em arranjos populacionais	
			Total	(%)
Norte	17	<b>15.864.454</b>	<b>3.720.357</b>	23,5
Nordeste	56	<b>53.081.950</b>	<b>21.283.027</b>	40,1
Sudeste	112	<b>80.364.410</b>	<b>57.837.929</b>	72,0
Sul	85	<b>27.386.891</b>	<b>16.727.072</b>	61,1
Centro-Oeste	24	<b>14.058.094</b>	<b>7.214.043</b>	51,3

Fonte: IBGE (2010).  
Elaboração dos autores.

Os dados da tabela 1 evidenciam o grande peso demográfico destas aglomerações urbanas articuladas por contiguidade espacial e pela força dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo. Trata-se de fenômenos socioespaciais que devem ter uma gestão que os reconheçam como unidades territoriais para além das três esferas de governo definidas constitucionalmente.

A RM do Rio de Janeiro é a segunda maior aglomeração urbana brasileira em termos demográficos e econômicos, perde apenas para a RM de São Paulo. Ela é constituída por 21<sup>6</sup> municípios, forma um território contínuo nucleado pela capital estadual, o município do Rio de Janeiro. Esta RM participa com 74% da população estadual (de 16,72 milhões de habitantes) e seu peso no produto interno bruto (PIB) estadual (de R\$ 659,136 bilhões) é de 71,6%. O município do Rio de Janeiro tem 51% da população da RM do Rio de Janeiro e 68% do PIB da metrópole fluminense, todos dados relativos a 2015 (Estado do Rio de Janeiro, 2017). A tabela 2 apresenta a diversidade demográfica e socioeconômica dos municípios que compõem esta RM.

6. Eram 21 municípios até que a Lei nº 184/2019 incluiu Petrópolis. Atualmente, são 22 os municípios da RM do Rio de Janeiro.

TABELA 2  
**Perfil socioeconômico dos municípios da RM do Rio de Janeiro**

Municípios	População em 2010	PIB <i>per capita</i> de 2015 (R\$)	IDH-M <sup>1</sup>	Salário médio mensal dos trabalhadores formais 2016 (salário mínimo – SM) <sup>2</sup>	População com menos de meio SM <i>per capita</i> (%)	População com esgotamento sanitário adequado (%)
Rio de Janeiro	6.320.446	49.528	0,799	4,1	31,4	94,4
Belford Roxo	469.261	15.546	0,684	2,3	39,3	81,4
Duque de Caxias	855.048	39.779	0,711	2,7	37,8	85,3
Cachoeiras de Macacu	54.273	18.427,81	0,700	2,0	35,6	65,8
Guapimirim	51.483	14.619	0,698	2,0	37,2	68,5
Itaboraí	218.008	18.520	0,693	2,2	37,7	65,2
Itaguaí	109.091	62.148	0,715	3,3	37,1	77,5
Japeri	95.492	13.441	0,659	2,0	41,4	68,3
Magé	227.322	15.027	0,709	1,8	38,2	63,2
Maricá	127.461	65.334	0,765	2,0	33,8	64,4
Mesquita	168.376	12.206	0,737	2,1	36,5	93,3
Nilópolis	157.425	15.953	0,753	1,8	33,8	98,7
Niterói	487.562	51.780	0,837	3,0	29,5	91,1
Nova Iguaçu	796.257	19.751	0,713	2,0	38,7	83,1
Queimados	137.962	33.780	0,680	2,3	39,1	83,4
Paracambi	47.124	17.031	0,720	1,7	36,8	83,0
Petrópolis	295.917	42.564,57	0,745	2,4	30,6	82,1
Rio Bonito	55.551	25.543	0,710	2,1	35,4	75,4
São Gonçalo	999.728	15.963	0,739	2,1	34,5	81,4
São João de Meriti	458.673	17.218	0,719	1,9	35,4	94,2
Seropédica	78.186	27.823	0,713	3,8	37,4	64,1
Tanguá	30.732	17.389	0,654	1,8	38,3	58,9

Fonte: Disponível em: <<https://bit.ly/3BaZipG>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

Notas: <sup>1</sup> Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

<sup>2</sup> Valores brasileiros.

O grande peso econômico do município do Rio de Janeiro sugere que se trata de um líder entre os municípios da RM do Rio de Janeiro. Ainda assim, a prefeitura não teve política metropolitana, coordenada com os demais municípios, anterior ao Estatuto da Metrópole, como constatado em estudo de Santos (2017b). Esta lei foi instituída em 2015 e tornou obrigatória a revisão dos planos diretores em favor de PDUIs (Santos e Vasques, 2015).

Os municípios brasileiros, apesar de serem considerados iguais juridicamente, nos planos demográfico e econômico, são muito distintos. Nestas condições, sua autonomia orçamentária também é muito heterogênea. E isso impacta sua capacidade de financiar serviços públicos, o que é grave, considerando-se que no federalismo brasileiro o município é o ente responsável pela provisão de tais serviços.

As receitas orçamentárias municipais são constituídas de arrecadação tributária própria e transferências obrigatórias. Além destas receitas correntes, adicionam-se as receitas de capital, constituídas principalmente das operações de crédito e transferências de capital, de natureza irregular.

Os principais impostos municipais são o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), indireto, e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), direto e incidente sobre a propriedade imobiliária. Apesar da forte expansão urbana no Brasil, a arrecadação do IPTU diminuiu seu peso na arrecadação própria municipal, ao mesmo tempo que o ISS experimentou elevação. Cabe lembrar que ambos os tributos estão fortemente concentrados nas grandes cidades (FNP, 2019).

A tabela 3 apresenta a participação percentual dos dois principais tributos municipais na receita corrente dos municípios distribuídos por faixa populacional.

**TABELA 3**  
**Participação do ISS e do IPTU na receita corrente municipal (2017)**  
(Em %)

Municípios/faixa população	ISS/receita corrente	IPTU/receita corrente
Até 20 mil hab.	2,8	1,1
De 20 mil a 50 mil hab.	4,1	2,4
De 50 mil a 100 mil hab.	5,8	4,2
De 100 mil a 200 mil hab.	7,4	5,3
De 200 mil a 500 mil hab.	10,5	7,1
Acima de 500 mil hab.	13,4	11,5

Fonte: FNP (2019).

O ISS é a maior fonte de arrecadação própria de municípios de todas as classes de tamanho. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, sua participação atinge 26,5% e 25,7%, respectivamente, das receitas correntes destas duas principais cidades brasileiras. Trata-se de percentuais significativamente maiores do que o observado na maioria dos municípios, que são muito mais dependentes de receitas de transferências intergovenamentais, entre as quais o destaque é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), como sugerido na tabela 4.

TABELA 4  
**FPM: participação na receita corrente e FPM per capita (2017)**

Municípios/faixa população	FPM/receita corrente (%)	FPM per capita (R\$)
Até 20 mil hab.	40,5	1.131,81
De 20 mil a 50 mil hab.	27,6	651,71
De 50 mil a 100 mil hab.	19,8	469,20
De 100 mil a 200 mil hab.	15,5	395,30
De 200 mil a 500 mil hab.	9,9	269,19
Acima de 500 mil hab.	5,4	160,00

Fonte: FNP (2019).

O FPM é uma transferência da União cujo critério de distribuição beneficia as capitais estaduais (27) com 10% do seu valor; para os municípios com população superior a 142 mil habitantes (171), reserva outros 3,6%, sendo os demais 86,4% distribuídos para os demais municípios do interior (5.542). Para a maior parte dos municípios, trata-se de uma transferência de caráter redistributivo, visto que sua distribuição é feita de acordo com as faixas de população, mas na razão inversa da renda do estado onde se localizam.

São definidas dezoito faixas de população, a menor delas corresponde aos municípios com até 10.188 habitantes, cujo coeficiente de apropriação do FPM é de 0,6. Abaixo desse número de habitantes, os valores recebidos são os mesmos, o que deu origem ao aumento de emancipações de distritos à condição de municípios até que, em 1996, entrou em vigor a Emenda Constitucional (EC) nº 15 dificultado a criação de novos entes federativos. Sob tais condições, o valor do FPM *per capita* é maior nos municípios de pequeno porte demográfico, diminuindo os valores dos maiores. Afeta, pois, os municípios de grande porte populacional situados em RMs do Sudeste, inclusa a RM do Rio de Janeiro.

Existem 3.914 municípios com população inferior a 20 mil habitantes, 70,3% dos municípios brasileiros, cujo peso na população em 2010 era de apenas 17,1%. Apesar do limitado peso demográfico, constituem a grande maioria dos municípios com receita dependente do FPM em 40,5%. Os municípios de maior porte populacional apresentam baixa dependência desta transferência da União porque contam com maior capacidade de impor carga tributária própria. Ainda assim, recebem receitas de transferências intergovernamentais de outra natureza, como veremos, ao focalizar os municípios da RM do Rio de Janeiro.

As transferências intergovernamentais são fontes de receitas utilizadas para promover mais equilíbrio orçamentário entre os entes com distintas capacidades de arrecadação tributária. Tais fontes tornaram-se ainda mais necessárias após o fortalecimento do município promovido pela Constituição, instituindo ainda a descentralização das políticas sociais (Santos, 2017a).

Nesse contexto, o federalismo fiscal em vigor aumentou os valores das transferências constitucionais em favor dos governos municipais. Entre elas as mais importantes são o FPM e a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), originárias da União e dos estados, respectivamente. Ambas existiam antes de 1988, mas tiveram elevação nos seus percentuais: o FPM passou de 18% para 22,5%, enquanto o ICMS passou de 20% para 25% a parcela transferida pelos estados aos municípios. O FPM atualmente é constituído de 24,5% das receitas de impostos federais, depois de ter sido elevado duas vezes em 1%, em 2007 e 2015.

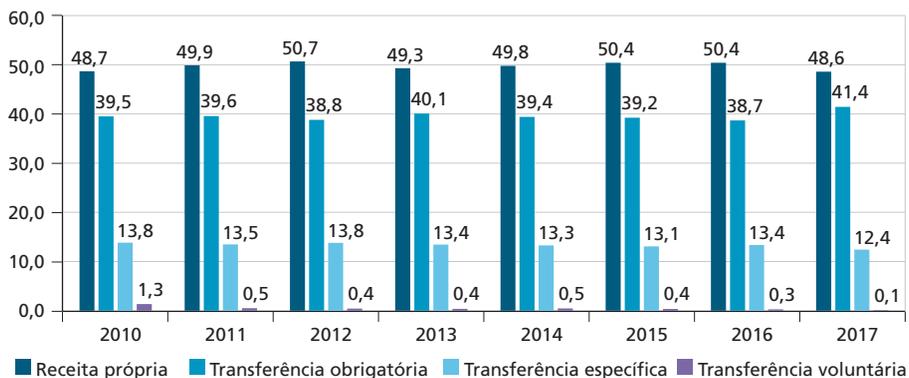
Além dessas, existem as transferências voluntárias, das quais uma parte representa um fluxo regular de recursos e se destacam das demais, constituídas de valores irregulares, isto é, variam ano a ano, dependendo de acordos políticos. As primeiras denominadas como transferências específicas, constituídas pelas transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), são destinadas a financiar, respectivamente, a assistência à saúde, a assistência social e a educação, todas transferências da União para os municípios.

O gráfico 1 apresenta a composição da receita dos municípios componentes da RM do Rio de Janeiro entre 2010 e 2017, considerando suas principais fontes: as receitas tributárias totais como percentual das receitas correntes; e a participação percentual nas transferências totais (União e estados) de três grupos de transferências: as constitucionais, as específicas e as estritamente voluntárias. Para a elaboração deste gráfico, foram excluídos os municípios de Guapimirim, Magé e Seropédica por falta de dados financeiros em alguns anos, o que prejudicaria a média da metrópole fluminense.

GRÁFICO 1

**Composição da receita dos municípios da RM do Rio de Janeiro segundo itens selecionados (2010-2017)**

(Em %)



Fonte: Disponível em: <<https://bit.ly/2WpZ6UM>>. Acesso em: 15 jul. 2019.  
Elaboração dos autores.

Em média, a arrecadação própria responde por quase a metade das receitas correntes. Entre as transferências, o grupo das obrigatórias atingiu aproximadamente 40%, o das específicas algo em torno de 13% e uma pequena parcela de receitas voluntárias experimentou declínio ao longo do período considerado. Tal resultado sugere a importância das relações interfederativas para os municípios da metrópole fluminense.

Essa é também a realidade para a média dos municípios brasileiros, segundo um estudo da FNP com dados de 2017 (FNP, 2019). Entre as transferências obrigatórias, o ICMS e o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) são as principais transferências dos estados aos municípios e responderam por 19,0% e 3,6%, respectivamente, das receitas municipais de 2017. Entre as obrigatórias e específicas oriundas da União naquele mesmo ano, destaque para o FPM (17,3%) e SUS (9,6%). Além destas, o estudo da FNP destacou “outras receitas correntes”, da ordem de 25,9%, o que chama ainda mais a atenção para o peso das transferências para os municípios financiarem suas despesas correntes. As receitas de capital, fonte de financiamento dos investimentos, respondem por apenas 2,4% das receitas totais, das quais 1,0% representa transferência da União e apenas 0,4% constitui transferência dos estados. Além destas, 0,7% corresponde a operações de crédito, muito concentradas em um pequeno número de grandes municípios, e 0,3% a “outras receitas de capital”. A análise destes dados sugere que a União, não os estados, é a que mais participa das receitas que financiam os aumentos dos gastos municipais, resultado da crescente transferência de execução de políticas sociais para os municípios.

Nesse sentido, cabe citar um estudo da CNM:

Existem, atualmente, 392 programas federais sendo executados pelos municípios. Essa quantidade cresce a cada ano, uma vez que os últimos governos valorizaram a criação de inúmeras políticas sociais, subfinanciadas por meio de transferências de incentivos financeiros recaindo assim a responsabilidade aos municípios. As áreas mais sensíveis são de atendimento à população: educação, saúde e assistência social (CNM, 2010).

A despeito da elevada participação das receitas tributárias para as receitas correntes dos municípios da RM do Rio de Janeiro, estas médias escondem importantes desigualdades entre os municípios considerados. Como no caso dos indicadores socioeconômicos, há grande diversidade entre a composição das receitas destes municípios, como sugere a tabela 5.

A tabela 5 apresenta as principais fontes de receitas dos municípios da RM do Rio de Janeiro, destacando a tributária, considerada em relação à receita própria, e as participações de três grupos de transferências intergovernamentais. Estas últimas foram distribuídas entre: i) constitucionais e legais;<sup>7</sup> ii) específicas; e iii) voluntárias. O objetivo é destacar a desigualdade no grau de autonomia orçamentária entre os municípios da metrópole fluminense, sugerindo a importância da cooperação interfederativa para a maior parte deles.

**TABELA 5**  
**Participação dos itens das receitas dos municípios da RM do Rio de Janeiro (2017)**  
(Em %)

Município	Receitas tributárias/ receitas correntes	Transferências obrigatórias/ transferências totais	Transferências específicas/ transferências totais	Transferências voluntárias/ transferências totais
Belford Roxo	17,0	59,8	22,5	0,7
Cachoeiras de Macacu	11,6	76,2	12,2	0,0
Duque de Caxias	29,1	58,2	12,6	0,0
Guapimirim	12,1	77,7	10,3	0,0
Itaboraí	23,7	56,3	18,3	1,7
Itaguaí	41,3	48,7	9,8	0,1
Japeri	9,3	69,9	20,6	0,2
Magé	15,5	67,1	17,3	0,1
Maricá	11,3	84,7	4,0	0,0
Mesquita	14,2	66,4	19,0	0,4
Nilópolis	20,0	59,4	20,6	0,0

(Continua)

7. As transferências constitucionais são aquelas previstas na Constituição, como o FPM e o ICMS. As legais são aquelas instituídas por lei posterior, como o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) e Royalties (FNP, 2018, p. 138).

(Continuação)

Município	Receitas tributárias/ receitas correntes	Transferências obrigatórias/ transferências totais	Transferências específicas/ transferências totais	Transferências voluntárias/ transferências totais
Niterói	38,8	53,5	7,5	0,2
Nova Iguaçu	29,2	40,3	30,5	0,0
Paracambi	9,3	67,1	22,8	0,8
Petrópolis	30,3	50,7	18,8	0,2
Queimados	17,8	61,9	17,5	2,8
Rio Bonito	16,8	55,6	27,3	0,2
Rio de Janeiro	57,8	32,2	10,0	0,0
São Gonçalo	25,2	48,8	26,0	0,0
São João de Meriti	27,7	50,0	22,2	0,1
Seropédica	-	-	-	-
Tanguá	7,2	71,4	17,6	3,9
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>48,6</b>	<b>41,4</b>	<b>12,4</b>	<b>0,1</b>

Fonte: Disponível em: <<https://bit.ly/3Ditzpx>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> O total foi ajustado.

A composição média das receitas municipais na RM do Rio de Janeiro é fortemente influenciada pelo grande peso da capital estadual. A cidade do Rio de Janeiro conta com elevado nível de arrecadação própria, seguido à distância por Itaguaí e Niterói. Apresenta, ao contrário, a mais baixa dependência de transferências obrigatórias, que não é mais baixa porque a cota-parte do ICMS (10,12% da receita corrente) é uma fonte de caráter devolutivo, diferente do FPM, que tem caráter redistributivo, motivo pelo qual é baixa a dependência do Rio de Janeiro desta transferência da União (1,2% da receita corrente).

Quase todos os municípios são fortemente dependentes das transferências obrigatórias e específicas, tornadas fontes regulares de gastos municipais em contexto de crescentes despesas das prefeituras com as políticas sociais descentralizadas (Santos, 2008). As transferências específicas são recursos transferidos aos municípios para financiar políticas públicas instituídas pelo governo federal. Este não pode obrigar os municípios a aderir aos seus planos nacionais, o estímulo à adesão é feito pela oferta de financiamento federal, mas tem envolvido crescente contrapartida municipal, como reclamam os prefeitos.<sup>81</sup>

As transferências voluntárias, que respondem pelos investimentos municipais, foram declinantes ao longo do período considerado. Ainda assim, cabe destacar que a cidade do Rio de Janeiro recebeu desta fonte valores equivalentes a 5,2%, 3,4%

8. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3ymbpOK>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

e 2% de suas receitas ao longo do triênio 2014-2016, o que pode ser associado à realização das Olimpíadas de 2016, quando a capital fluminense sediou esse evento esportivo. Além da cidade do Rio de Janeiro, Itaboraí e Itaguaí se destacaram neste tipo de transferência em suas receitas.

Esses resultados sugerem que as relações entre os entes federativos estão assentadas no apoio financeiro de outras esferas de governo, principalmente da União. Mas a governança de territórios metropolitanos deveria evoluir por mais protagonismo dos governos estaduais. Em termos institucionais, o Estatuto da Metrópole procura induzir uma atuação maior dos estados, mas que deveria ser seguida de crescente participação dos governos estaduais no financiamento de FPICs.

### **3 SANEAMENTO AMBIENTAL: OS MÚLTIPLOS ESFORÇOS DE GESTÃO DA BAÍA DE GUANABARA**

Há no entorno da Baía de Guanabara um histórico de projetos e planos envolvendo sua gestão e despoluição que, desde meados da década de 1990, envolvem recursos financeiros de agências multilaterais. Ainda que parte da estratégia desenvolvida a partir desses financiamentos não tenha saído das prateleiras dos planejadores, algumas tentativas foram parcialmente implementadas – abarcando recursos nacionais, bem como empréstimos e financiamentos de agências multilaterais.

Esta análise concentra-se nas últimas empreitadas observadas entre 2010 e 2018<sup>9</sup> envolvendo a União, o estado do Rio de Janeiro e os municípios da RM do Rio de Janeiro, em especial, aqueles localizados no entorno da Baía de Guanabara. Nesse contexto, é preciso ressaltar que a realização dos Jogos Olímpicos na cidade do Rio de Janeiro representou uma janela de oportunidade política para que setores sociais reivindicassem novas medidas e investimentos no setor de saneamento, em especial, envolvendo a baía. Tendo em vista a importância do corpo hídrico tanto para a realização dos jogos quanto na composição geral do cenário olímpico, verificou-se uma rápida adesão por parte do poder público, que vinha investindo consideráveis volumes de recursos por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),<sup>10</sup> como também do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Como anteriormente desenvolvido, a elevação do município à categoria de ente federativo a partir da promulgação da CF/1988 implicou redistribuição de

---

9. Importante destacar que, até a última revisão deste trabalho, os dados referentes aos investimentos da União em saneamento publicamente acessíveis estavam disponíveis somente até 2016, bem como de estados e municípios apenas até 2017.

10. Trata-se de programa do governo federal, iniciado em 2007, que tem por objetivo estimular o crescimento econômico a partir da realização de investimentos em obras de infraestrutura utilizando recursos públicos. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3DjcAm0>>.

uma série de competências, concentrando na municipalidade diversas atribuições envolvendo a dimensão urbana. Ocorre que essa mudança não veio necessariamente acompanhada de uma redistribuição de recursos que refletisse de forma adequada as transformações constitucionais.

Tendo em vista a elevada desigualdade econômica e social observada entre os mais de 5 mil municípios brasileiros, o financiamento de políticas públicas locais, em especial para aqueles de menor porte populacional, em geral, passa pela necessidade de captação de recursos com outros atores, como União, estados e agentes multilaterais. Ora esse acesso se dá de forma obrigatória, via Constituição Federal e legislação ordinária, ora decorre de outros fatores que, majoritariamente, estão atrelados à capacidade institucional dos gestores locais de acessarem tais fontes. De qualquer modo, a concentração de boa parte da arrecadação de tributos nas mãos da União coloca o governo federal em posição privilegiada para atuar sobre esse contexto de elevada desigualdade federativa.

TABELA 6

**Investimento *per capita* da União (orçamento geral, FAT<sup>1</sup> e FGTS<sup>2</sup>) na política pública de saneamento e índice de atendimento de esgoto, segundo as grandes regiões (2010-2016)**

Região	Investimento total (R\$ bilhões)	Total <i>per capita</i> no período (R\$)	IN056 <sup>3</sup> (%)	
			2010	2016
Norte	4,726	297,85	6,69	10,45
Nordeste	25,652	483,29	19,50	26,79
Centro-Oeste	23,213	863,46	42,09	51,52
Sudeste	4,979	288,88	73,97	78,57
Sul	12,132	181,80	32,88	42,47
<b>Total</b>	<b>71,111</b>	<b>375,00</b>	<b>45,59</b>	<b>51,92</b>

Fontes: Ministério da Cidades – Lei de Acesso à Informação (disponível em: <<https://bit.ly/3kp45hs>>; acesso em: 1º ago. 2019); IBGE (2010); e Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 2010-2016 (disponível em: <<https://bit.ly/3gBDMCu>>; acesso em: 1º ago. 2019).

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Fundo de Amparo ao Trabalhador.

<sup>2</sup> Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

<sup>3</sup> Índice de atendimento total de esgoto referido aos municípios atendidos com água, definido como um dos indicadores operacionais nos relatórios do SNIS.

Os dados da tabela 6 explicitam o peso dos investimentos realizados pela União na área de saneamento, evidenciados a partir dos programas desenvolvidos pelo governo federal no período, especialmente, o PAC. Há uma clara concentração de recursos em regiões onde há uma baixa abrangência da política pública, como é o caso do Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Contudo, o Norte do país, local com menor índice de atendimento, continuou preterido pela administração federal. A partir dessa dinâmica, a diferença de elevação na abrangência da política pública

nas regiões em que se concentrou a atuação da União também é clara. Ou seja, despontam com os melhores resultados os territórios privilegiados pelos investimentos no período.

Quando deslocamos a análise para os planos estadual e municipal, as desigualdades entre os entes federativos, trabalhadas ao longo do texto, emergem de forma ainda mais nítida. Os dados sobre financiamento da política pública por estados e municípios, coletados pelo SNIS,<sup>11</sup> colocam em um patamar ainda mais reduzido os investimentos públicos em saneamento – lembrando que, exceto para os municípios localizados no entorno da Baía de Guanabara, não foram analisados os investimentos gerados pelas concessionárias responsáveis pela execução da política pública. A tabela 7 apresenta os dados *per capita* sobre os referidos investimentos por faixa de população, fazendo referência ainda ao índice de atendimento de esgoto.

TABELA 7

**Investimentos *per capita* por municípios e estados em seus respectivos territórios na política pública de saneamento e índice de atendimento de esgoto, segundo faixas de população (2010-2017)**

Município/faixa população	População	Investimentos <i>per capita</i> (R\$)		IN056 <sup>1</sup> (%)	
		Municipais	Estaduais	2010	2017
Até 20 mil hab.	32.660.247	29,09	18,74	16,23	23,25
De 20 a 50 mil hab.	31.344.671	17,60	10,81	25,79	32,58
De 50 a 100 mil hab.	22.314.204	12,69	21,79	31,92	39,18
De 100 a 200 mil hab.	20.078.754	19,57	18,43	45,93	56,23
De 200 a 500 mil hab.	28.486.417	19,11	48,84	56,57	65,14
Acima de 500 mil hab.	55.871.506	1,74	24,35	70,61	75,05

Fontes: Ministério da Cidades – Lei de Acesso à Informação (disponível em: <<https://bit.ly/3kp4Shs>>; acesso em: 1<sup>o</sup> ago. 2019); IBGE (2010); e SNIS, 2010-2017 (disponível em: <<https://bit.ly/3gBDMCu>>; acesso em: 1<sup>o</sup> ago. 2019).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Índice de atendimento total de esgoto referido aos municípios atendidos com água, definido como um dos indicadores operacionais nos relatórios do SNIS.

O primeiro elemento que chama atenção na tabela 7 é a elevada discrepância entre União, estados e municípios para investimento em saneamento. Os valores destinados pelo governo federal entre 2010 e 2016 à política pública superaram em muito aqueles direcionados por municípios e estados entre 2010 e 2017. Interessante observar como nas primeiras faixas a atuação da administração local ultrapassa a presença estadual de forma substantiva, reforçando a indicação de que há um baixo interesse e interlocução dos governadores com municípios menores, concentrando seus recursos e esforços em territórios que concentram grandes

11. Os dados sobre investimentos coletados a partir do SNIS incluem aqueles realizados com recursos próprios (Informações financeiras – FN045, FN055), onerosos (FN046, FN056) e não onerosos (FN047, FN057).

contingentes populacionais. Essa relação é reforçada ainda pelos resultados do indicador de atendimento de esgoto, que cresce à medida que há maior concentração populacional.

Os dados evidenciam a necessidade de se construir mecanismos e estratégias de cooperação interfederativa que funcionem de forma adequada não apenas nos grandes centros, mas também em áreas menos concentradas e que a política pública se mostra igualmente importante, haja vista seu elevado contingente populacional, ainda que disperso. Por fim, cumpre destacar que foram as cidades médias (população entre 100 mil e 200 mil habitantes) que apresentaram melhor desempenho na ampliação do atendimento total de esgoto, segundo o indicador utilizado.

Quando se observa a dinâmica de investimentos por municípios e estados no âmbito da RM do Rio de Janeiro, essa ganha contornos ainda mais peculiares. Tal como apresenta a tabela 8, além da categorização metropolitana, destacou-se também sua inserção geográfica, isto é, inserida ou não na Região Hidrográfica da Baía de Guanabara (BG).<sup>12</sup> Os dados a seguir indicam baixíssimo investimento realizado por parte dos municípios integrantes da RM do Rio de Janeiro, muito inferior ao que foi identificado fora desse trecho do território fluminense.

Ainda que grande parte dos municípios metropolitanos possuam investimentos estaduais acima da média para sua faixa populacional correspondente, chegando, inclusive, a indicar potencial para superar a participação média do próprio governo federal (por exemplo, Maricá e Seropédica), em 2017, o índice de atendimento de esgoto de quase dois terços dos municípios ficou abaixo da média indicada para a respectiva faixa de população, indicada na tabela 8, inclusive nos territórios que receberam maiores quantidades de investimento *per capita* no período.

TABELA 8

**Investimentos *per capita* por municípios e estados em seus respectivos territórios na RM do Rio de Janeiro na política pública de saneamento e índice de atendimento de esgoto, segundo faixas de população (2010-2017)**

Município	População	Investimentos <i>per capita</i> (R\$)		IN056 <sup>1</sup> (%)	
		Municipais	Estaduais	2010	2017
RM do Rio de Janeiro					
Belford Roxo (BG)	469.332	0,0	81,3	39,26	39,75
Cachoeiras de Macacu (BG)	54.273	0,0	0,6	86,5	56,09
Duque de Caxias (BG)	855.048	0,0	57,4	41,6	44,15
Guapimirim (BG)	51.483	0,0	0,0	-	-

(Continua)

12. Resolução CERHI nº 107/2013 aprova nova definição das regiões hidrográficas do estado do Rio de Janeiro (Estado do Rio de Janeiro, 2013).

(Continuação)

Município	População	Investimentos <i>per capita</i> (R\$)		IN056 <sup>1</sup> (%)	
		Municipais	Estaduais	2010	2017
Itaboraí (BG)	218.008	0,0	3,6	40,31	41,27
Itaguaí	109.091	0,0	19,7	36,96	40,52
Japeri	95.492	0,0	86,1	-	-
Magé (BG)	227.322	0,0	71,3	40,62	41,73
Maricá (BG)	127.461	0,0	651,6	12,35	11,02
Mesquita (BG)	168.376	0,0	4,5	37,24	49,46
Nilópolis (BG)	157.425	0,0	134,5	95,89	95,13
Niterói (BG)	487.562	0,0	0,0	92,66	94,81
Nova Iguaçu (BG)	796.257	0,0	169,3	42	46,01
Paracambi	47.124	0,0	6,0	29,95	72,75
Petrópolis (BG)	295.917	0,0	0,0	74,35	83,91
Queimados	137.962	0,0	143,8	37,02	42,83
Rio Bonito (BG)	55.551	0,0	148,6	-	75,25
Rio de Janeiro (BG)	6.320.446	0,0	81,8	70,12	85,98
São Gonçalo (BG)	999.728	0,0	181,1	36,78	37,89
São João de Meriti (BG)	458.673	0,0	12,3	48,73	62,01
Seropédica	78.186	0,0	758,0	31,13	33,51
Tanguá (BG)	30.732	4,9	89,0	29,86	30,42
<b>Total</b>	<b>11.773.594</b>	<b>0,01</b>	<b>89,9</b>	<b>58,53</b>	<b>68,48</b>
<b>Total (BG)</b>	<b>11.350.216</b>	<b>0,01</b>	<b>81,6</b>	<b>59,75</b>	<b>69,87</b>
<b>Fora da RM do Rio de Janeiro</b>					
<b>Total</b>	<b>3.748.480</b>	<b>65,9</b>	<b>72,8</b>	<b>52,69</b>	<b>57,23</b>

Fontes: Ministério da Cidades – Lei de Acesso à Informação (disponível em: <<https://bit.ly/3kp4Shs>>; acesso em: 1º ago. 2019); IBGE (2010); e SNIS, 2010-2017 (disponível em: <<https://bit.ly/3gBDMCu>>; acesso em: 1º ago. 2019).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Índice de atendimento total de esgoto referido aos municípios atendidos com água, definido como um dos indicadores operacionais nos relatórios do SNIS.

Mesmo considerando a evidente presença estadual na condução da política pública de saneamento, administrar um programa de saneamento de abrangência regional implicaria não apenas uma tarefa de alta complexidade técnica, mas também institucional. Isso porque localizam-se no entorno da baía dezessete municípios extremamente heterogêneos entre si, incluindo a capital do estado, todos estes inseridos na RM do Rio de Janeiro, tal como descrito na tabela 8. Nesta perspectiva, é possível encontrar municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) variando de 0,654, no caso de Tanguá, até 0,837, em Niterói; com área territorial

de 19,393 km<sup>2</sup>, como em Nilópolis, até 1.199,828 km<sup>2</sup>, no Rio de Janeiro; ou, com densidade populacional de 5,90 hab./km<sup>2</sup>, em Cachoeiras de Macacu, até 13.662,17 hab./km<sup>2</sup> na cidade de São João de Meriti.<sup>13</sup> A alta heterogeneidade observada entre esses municípios, combinada com um extenso rol de obrigações constitucionais antes mencionado, produz impactos variados sobre os limitados orçamentos, estimulando o desenvolvimento de estratégias políticas distintas para gerir seus respectivos territórios.

No caso da política de saneamento no entorno da Baía de Guanabara, é possível destacar alguns aspectos importantes para a compreensão da sua dinâmica atual. Desde o início do período estudado, exceto por Tanguá, não há registro no SNIS de investimentos municipais no setor.<sup>14</sup> Pelo contrário, entre 2010 e 2017, os gastos concentraram-se tanto nos prestadores de serviço<sup>15</sup> (67,8%) quanto no governo estadual (32,2%).<sup>16</sup> Somando os referidos montantes, verifica-se que 53,3% foram alocados em abastecimento de água e 46,7% em esgotamento sanitário.

Interessante notar que se dividirmos os investimentos por situação geográfica, isto é, oeste da baía (Rio de Janeiro), Baixada Fluminense (Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, São João de Meriti), leste (Cachoeiras de Macacu, Itaboraí, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo e Tanguá) e Serrana (Petrópolis), é possível identificar discrepâncias, em especial, no que diz respeito aos gastos com esgotamento sanitário.

Tendo em vista a divisão antes apresentada, bem como o peso da população em cada uma dessas regiões (53,7% na região oeste; 27,0% na baixada; 16,8% na leste; e 2,5% na serrana), os dados do SNIS indicam que, entre 2010 e 2017, 80,8% dos investimentos realizados no setor de esgotamento sanitário permaneceram restritos ao município do Rio de Janeiro, enquanto o restante foi dividido praticamente de forma igual entre as demais regiões. Mesmo considerando que parte dos recursos foram aplicados não apenas na ampliação da rede, mas também na manutenção das estruturas existentes, é fundamental mencionar que municípios como Magé, Nilópolis, Nova Iguaçu e Tanguá sequer realizam o tratamento do esgoto coletado. Note, ademais, que o SNIS inclui na análise do percentual coletado inclusive o montante direcionado às redes de escoamento pluvial, indicando que provavelmente há um *deficit* de infraestrutura maior do que o descrito nos relatórios.

Dessa forma, é possível identificar alguns avanços, em termos relativos e absolutos, por exemplo, no atendimento de esgotamento sanitário da população

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3Bipvml>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3gBDMCu>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

15. Nesse caso, compreendem não apenas a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae), mas também inúmeras outras empresas públicas, sociedades de economias mista e entidades privadas.

16. O investimento municipal (Tanguá) representa no universo apenas 0,005% dos recursos.

total (de 60,2%, em 2010, para 69,8%, em 2017), que mostra algum fôlego dos investimentos realizados para acompanhar o crescimento populacional e manter em operação as estruturas existentes. Entretanto, quando se observa a dinâmica de evolução do tratamento do esgoto gerado, observa-se um importante descompasso. Isso porque, entre 2010 e 2017, o avanço registrado de 11,6% referente ao montante total do esgoto tratado não consegue se aproximar do aumento de 8,8% daquilo que foi gerado naquele ano. Ou seja, tanto em termos relativos (aumento de 17,7%) quanto em números absolutos, e mesmo considerando os investimentos realizados, verificou-se que, em 2017, se despejou um montante de esgoto sem tratamento na Baía de Guanabara consideravelmente maior do que em 2010.

Tendo em vista que o estudo dos indicadores operacionais aponta para uma baixa efetividade das iniciativas estimuladas pela realização dos Jogos Olímpicos, observa-se adiante essa mesma dinâmica, mas, desta vez, sob o ponto de vista institucional, tendo como principal foco analítico as estratégias de coordenação interfederativas empregadas. Para tanto, foram analisados a legislação pertinente, planos locais e regionais de saneamento elaborados no período,<sup>17</sup> o Contrato de Empréstimo nº 2646/OC-BR<sup>18</sup> firmado entre o estado do Rio de Janeiro e o BID,<sup>19</sup> cujo principal objetivo seria a reversão da situação de degradação ambiental da Baía de Guanabara por meio do aumento da cobertura de coleta e tratamento de esgoto na região, bem como os documentos associados ao empréstimo.

Esse contrato incluía a execução de obras na Tijuca e em São Cristóvão e no sistema Cidade Nova, ambas no município do Rio de Janeiro, no sistema Alcântara, em São Gonçalo e nos sistemas Pavuna e Sarapuí, na Baixada Fluminense. Outras atividades envolviam melhorias e adequações institucionais junto à Cedae e ao Instituto Estadual do Ambiente (Inea), bem como apoio à elaboração dos planos municipais e suporte à modernização da gestão fiscal dos municípios envolvidos. Ressalta-se que, na proposta original do empréstimo, não havia a previsão de recursos para a elaboração de planos municipais e/ou regionais de saneamento. Pelo contrário, a agência apresentava como aprendizado dos financiamentos anteriores – haja vista os poucos avanços conquistados, apesar dos elevados investimentos – a necessidade de contrapartidas financeiras, envolvimento dos beneficiários em todos os estágios do projeto, participação da sociedade civil, fortalecimento institucional

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3ykM8V4>>. Acesso em: 2 ago. 2021.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/2WqzQxl>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

19. Destaca-se que o BID vinha financiando diversas iniciativas envolvendo saneamento ambiental no entorno da Baía de Guanabara desde meados da década de 1990, notadamente, com os empréstimos 792/OC-BR e 916/SF-BR, que apoiaram o *Programa de Saneamento Básico da Bacia da Baía de Guanabara* (1994-2006); a operação de cooperação técnica ATN/JC-10237-BR e BR-T1034, relacionados a melhorias de gestão da Cedae e preparando a continuidade do programa anterior (2006-2010); os empréstimos para a execução da fase III dos programas Favela Bairro e Nova Baixa (2482/OC-BR) (2010); e o programa Procidades, voltado para projetos de desenvolvimento urbano integrado, que inclui os municípios de Belford Roxo (BR-L1077) e Duque de Caxias (BR-L1075), em andamento.

dos órgãos públicos, garantia de permanência dos gestores ao longo do projeto e de continuidade das ações após o encerramento do financiamento.

Iniciando a análise indicada no parágrafo anterior, a União desempenha pelo menos três funções basilares na política de saneamento local que explicitam sua centralidade e importância.

Em primeiro lugar, desde 2007, com a publicação da Lei nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), uma série de regramentos federais vêm sendo editados, limitando e condicionando o acesso a recursos federais ao cumprimento de exigências técnicas, administrativas e de gestão. Essa prática contribuiu para uma significativa reorganização do quadro de atuação política dos municípios.

Em segundo, a União foi responsável por investimentos na área de saneamento via PAC da ordem de R\$ 3,2 bilhões – considerando apenas os municípios localizados no entorno da baía –, sendo 99,5% destes direcionados para obras de infraestrutura. Cerca de 62,5% dos valores foram repassados ao estado do Rio de Janeiro, órgão executor responsável, e apenas 18,4% foram transferidos diretamente para os municípios – o restante foi administrado por entidades privadas. Verificou-se uma predominância do investimento público na expansão do saneamento ambiental que chegou a atingir 64% do total transferido para o referido conjunto de municípios.<sup>20</sup>

Por último, a terceira função da União estaria relacionada à sua condição de garantidora do empréstimo realizado junto ao BID que, por sua vez, ofereceu um empréstimo ao estado do Rio de Janeiro no valor de até US\$ 451.980.000, desde que o governo estadual se comprometesse a investir US\$ 187.570.000,00 como contrapartida. O objeto do empréstimo envolvia o desenvolvimento e a execução de um Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do entorno da Baía de Guanabara (PSAM). Esse elemento ganha especial relevo haja vista a crise econômica experimentada no estado do Rio de Janeiro nos últimos anos (Santos e Nazareth, 2017; Sobral, 2017; Mercês e Freire, 2017). Isso porque, em troca de auxílio financeiro fornecido pelo governo federal para mitigar os efeitos da corrente crise, uma série de condicionantes foram impostas ao estado, entre elas medidas de redução de gastos, o que colocou o empréstimo com o BID sob constante revisão e ameaça.<sup>21</sup>

20. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3mzNtFm>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

21. Seria possível mencionar ainda um terceiro elemento, qual seja, a edição da Lei nº 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole. Esta forneceu um regramento jurídico nacional para as RMs e demais aglomerados urbanos. De todo modo, considerando sua recente aprovação e alterações, poucos estados deram efetividade à norma, implementando seus dispositivos.

Interessante observar que, enquanto na década de 1990 o acesso aos recursos internacionais foi justificado por conta de uma crise financeira e a dificuldade de a União de arcar com a política de saneamento, a partir de 2015, esse movimento se inverte. Isto é, a insolvência do Rio de Janeiro combinada com a instabilidade financeira e institucional experimentada no governo federal passam a ser elementos fundamentais para justificar a interrupção do contrato.

O tensionamento colocado pela União em relação ao contrato com o BID é explicitado na medida em que se observam os valores desembolsados. Até fevereiro de 2018, pouco mais de 20% do montante total oferecido pelo banco havia sido consignado.<sup>22</sup> Entre os valores executados, destaca-se a realização de apenas duas entre as obras previstas, uma localizada no município do Rio de Janeiro, para instalação de um tronco coletor na região da Cidade Nova, e outra em São Gonçalo, para a construção de um sistema de esgotamento sanitário. Até o fim do primeiro semestre de 2018, ambas as obras se encontravam inacabadas. Outros projetos chegaram a ser financiados no escopo do contrato e envolveram a aquisição de equipamentos, capacitação de funcionários e servidores, realização de diagnósticos e monitoramento, investimento em tecnologia da informação (TI), fortalecimento institucional, consultorias e, finalmente, a elaboração de planos regionais e municipais de saneamento básico.

Segundo o relatório de prestação de contas do PSAM, restariam pendentes, haja vista suspensão dos repasses, diversos outros projetos, tal como, a elaboração de planos municipais, capacitação dos municípios, melhoria dos sistemas locais de arrecadação de tributos, fortalecimento institucional, campanhas de conscientização e estudos para modificação da regulação estadual sobre saneamento básico no estado.

Para a adesão e execução do contrato pelo governo estadual, foram editados dois decretos. O primeiro, Decreto nº 42.930/2011, dispõe sobre condição para o empréstimo internacional, instituiu o programa *Pacto Estadual pelo Saneamento*. O regramento reiterou a possibilidade de arranjos interfederativos via convênios e consórcios, mas também esclareceu a origem dos recursos exigidos como contrapartidas pelo BID, isto é, do Fundo Estadual de Conservação Ambiental (Fecam) e do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI).

O programa também vinculou o acesso dos municípios à adesão de regras de sustentabilidade ambiental e econômica, imputando a estes o dever de suportar os custos de operação e manutenção dos sistemas implementados em conjunto com o estado, bem como a obrigação de instituir regras de cobrança – caso inexistentes – para os serviços de coleta e tratamento de esgoto nas áreas beneficiadas.

---

22. Disponível em: <<https://bit.ly/3yniv5E>>. Acesso em: 2 ago. 2021.

Em linhas gerais, o governo estadual fixou por meio do referido decreto formas e requisitos para que os municípios pudessem acessar os recursos e, nesse sentido, contribuíssem para o atingimento da meta inicialmente colocada de prover a 80% da população estadual o serviço de esgotamento sanitário até 2018 – o que efetivamente não ocorreu. O segundo decreto, nº 42.931/2011, criou uma instância administrativa vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) composta exclusivamente por representantes do estado do Rio de Janeiro. Esta passou a figurar como a agência executiva do poder público para articulação e execução da política estadual de saneamento e resíduos sólidos.

Apesar de o contrato com o BID prever que 82% dos recursos seriam destinados à execução de obras e aquisição de equipamentos para coleta e tratamento de esgoto sanitário, o foco da atuação do PSAM remanesceu basicamente restrito às atividades de fortalecimento institucional e elaboração de planos municipais e regionais, em consonância com a orientação do governo federal, e conforme determina a PNSB. Isso significa dizer que, exceto os municípios do Rio de Janeiro e São Gonçalo – como antes mencionado –, nenhuma outra cidade do entorno da Baía de Guanabara foi beneficiada com obras de ampliação ou melhoria de infraestrutura. Importante observar que, apesar da opção de priorizar as atividades de planejamento, o material produzido pouco ou nada considerou o conhecimento e as soluções de gestão desenvolvidas por uma sequência de estudos e planos elaborados desde o fim da década de 1990.

Entre o material produzido com base nos recursos do BID, destacam-se dois documentos que esboçam alguma tentativa de articulação interinstitucional. Um refere-se à criação de um modelo de governança para a baía e o outro trata de um plano regional de saneamento para a Baixada Fluminense.

O primeiro, apesar de sua complexidade, sugere três alternativas possíveis, todas elas associadas à criação de uma empresa responsável pela parte executiva do projeto – as dificuldades de gestão interfederativa são apontadas, mas minimizadas por meio das soluções jurídicas indicadas, ou seja, uso de consórcios públicos, vinculação da gestão às estruturas deliberativas da RM, ou uma integração dessa empresa à burocracia estadual, que centralizaria a gestão sem necessariamente depender da adesão de todos os municípios envolvidos. Ainda que o documento faça análises sobre os diversos atores, há uma rarefeita preocupação com a complexa dinâmica federativa e as limitações não apenas financeiras, mas também executivas dos modelos propostos dada a alta heterogeneidade entre os municípios.

No segundo documento, que trata exclusivamente da Baixada Fluminense, é possível verificar uma preocupação em formular alternativas técnicas a partir da realidade fática, não se limitando à divisão político-territorial. Há, contudo, apenas

o esboço de uma estratégia regional, que evita se aprofundar no debate envolvendo os possíveis caminhos político-jurídicos.

Em um momento de eclosão da crise econômica no estado do Rio de Janeiro, o contrato com o BID sem dúvida oferece oportunidades para ampliação no atendimento da política pública, mas, por sua vez, a forma de atuação do governo estadual como gestor dos recursos torna ainda mais difícil a disputa entre os municípios, contribuindo para o aumento da desigualdade entre eles. Isso porque, ainda que seja louvável a medida de priorizar a formulação de planos municipais, ou seja, para que gestores e sociedade compreendam as demandas e alternativas viáveis para lidar com os problemas locais, a fixação de regras gerais de acesso aos recursos que incluem, principalmente, a cobrança pelo serviço, bem como a obrigatoriedade de a municipalidade suportar os custos operacionais e de manutenção das estruturas implementadas, limitam a capacidade de adesão municipal.

Para além das restrições institucionais operacionais dos municípios, tal entrave se dá porque tais regras não priorizam o entendimento sobre as condições socioeconômicas locais, assim como marginalizam a capacidade de os gestores locais de comprometerem tais recursos em seus limitados orçamentos. Nesse contexto, acentua-se o fato de que a crise econômica contribuiu ainda mais para minguar os recursos públicos disponíveis, tornando mais difícil a escolha do gestor municipal de acessar tais recursos sem que, para com isso, tenha de assumir compromissos que talvez não seja capaz de cumprir.

Sendo o governo estadual um ator-chave na promoção da política pública, em especial, na RM do Rio de Janeiro – tal como explicitado na tabela 8 –, fica evidente que seu papel ultrapassa a condição de mero gestor de recursos, cabendo a este desenvolver estratégias diferenciadas que considerem as desigualdades municipais, contribuindo para que territórios menos capacitados e, ao mesmo tempo, com mais demanda, tenham condições de ampliar o acesso de sua população à política de saneamento, sem que, para com isso, tenham de se submeter a compromissos de cumprimento praticamente impossível.

Não resta dúvida que, diante da escassez de recursos – acentuada pela crise econômica –, desempenhar tal protagonismo encontre tantas outras barreiras. Razão pela qual a construção de estratégias interfederativas, que respeitem a autonomia dos entes envolvidos, pode se mostrar uma alternativa factível nesse contexto. Ocorre que, frente à emergência de propostas que visam ampliar a incidência do setor privado na política de saneamento – por exemplo, notadamente, Medida Provisória (MP) nº 868/2018 e Projeto de Lei (PL) nº 3.216/2019 –, tal janela política para assunção de tal proeminência na elaboração de soluções interfederativas encontre-se ameaçada. Isso porque as mudanças recentemente sugeridas pelo Executivo e Legislativo federal – e que alteram o marco normativo nacional

sobre saneamento – buscam oferecer alternativas para que municípios concedam à iniciativa privada a execução da política pública, limitando a capacidade de incidência do estado sobre tais territórios.

No âmbito da construção de alternativas cooperativas para a gestão do saneamento, faz-se necessário comentar brevemente a respeito do PDUI da RM do Rio de Janeiro entregue ao governo estadual em junho de 2018, elaborado por empresa privada. No tocante à área de saneamento, o PDUI informa que fez pesquisas e consultas a respeito do material elaborado sobre o tema e menciona em seu diagnóstico alguns documentos produzidos no âmbito do último financiamento concedido pelo BID. Entretanto, tendo em vista a dimensão e o horizonte do plano – 25 anos – as observações desenvolvidas limitaram-se fundamentalmente à análise de dados secundários. E, nesse sentido, acabaram resultando em diagnósticos semelhantes àqueles dos relatórios elaborados no âmbito do SNIS.

De qualquer modo, algumas novidades são introduzidas pelo PDUI, ainda que essencialmente restritas aos programas e às ações propostos. Entre elas, é possível destacar a preocupação em sugerir ao gestor, potencial leitor do plano, determinados arranjos institucionais – por exemplo, parcerias público-privadas (PPPs) e consórcios públicos – e mecanismos financeiros potencialmente acessíveis aos municípios e ao estado do Rio de Janeiro. No que se refere à principal solução em saneamento oferecida pelo PDUI, esta limitou-se a indicar a necessidade de construção de cinturões sanitários nos principais corpos hídricos que alimentam a baía, em especial, nas áreas em que há maiores *deficit* na prestação do serviço de esgotamento sanitário. Alternativa esta não privilegiada pelos planos locais/regionais anteriormente desenvolvidos.

O tratamento pretensamente igualitário dispendido no relatório aos municípios do entorno da baía, em regra, tende a produzir resultados desiguais, ampliando as discrepâncias entre os territórios. Diante das peculiaridades geográficas, político-institucionais, econômicas e sociais, imaginar uma solução técnica que não dialogue com o conhecimento e estruturas já existentes no território, necessariamente não atende o problema sanitário das famílias – voltando-se majoritariamente para o curso hídrico potencialmente atingido. Minorar significativamente o problema de saneamento da região significa ignorar toda a trajetória de erros e acertos observada ao longo dos vários programas. Sob essa perspectiva, o PDUI evita o diálogo efetivo com o conhecimento produzido sobre a política pública em outras oportunidades e, nesse sentido, perde a chance de enfrentar a complexidade e as dificuldades que envolvem o planejamento e a implementação da política pública sob uma justificativa essencialmente pragmática, qual seja, um reduzido orçamento – tal como discutido na seção anterior – e o crescimento desordenado da metrópole.

Tendo em vista a elevada desigualdade entre os municípios da RM do Rio de Janeiro, inclusive entre os situados no entorno da Baía de Guanabara, e considerando a baixa capacidade de grande parte destes para gerir e financiar o elevado rol de políticas públicas sob sua competência constitucional, explicita-se um contexto de rarefeitos incentivos para que as municipalidades desenvolvam ações em conjunto. Ao contrário, o que a relação de financiamento da política de saneamento evidencia é a existência de um quadro que estimula a captação de recursos junto à União e aos estados, ampliando sua dependência para com os referidos entes federativos.

Os eventuais estímulos para uma atuação regionalizada não são suficientes para a execução contínua e planejada da política pública, refletindo intervenções intermitentes e pontualmente direcionadas (por exemplo, Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense – Conleste), e também marcadas pela origem externa (e voluntária) dos recursos empregados. Nessa medida, o contrato com o BID assim como os investimentos realizados pela União reforçam o baixo interesse para tratar das demandas locais de forma individualizada, ainda que os referidos sejam utilizados para produzir conhecimento técnico local a respeito desse tipo de estratégia. Em outras palavras, há uma dissonância interna evidente no nível de planejamento e execução da política pública.

No caso dos governos estaduais, estes contribuem para a manutenção dessa racionalidade administrativa – identificada na ação do BID e da União – na medida em que ao oferecerem acesso a recursos, também os condicionam a adoção de medidas que ampliam a dependência dos municípios, seja por conta da assunção de compromissos que provavelmente terão dificuldades para cumprir, seja porque tal influxo de recursos é intermitente, voluntário, e cuja destinação – mesmo ante a existência de prévio planejamento – não se encontra integralmente resguardada. Ainda que não despertem reações uníssonas em sua defesa, oportunidades que ofereçam ampliação de autonomia e arrecadação tendem a surgir como incentivos aos municípios que, mesmo após décadas de atuação estadual, observam poucos avanços na política de saneamento, ao passo que continuam comprometendo elevadas porções de seus orçamentos.

Propostas como as indicadas na MP nº 868/2018 e no PL nº 3.216/2019 tendem a ser recebidas como uma janela de oportunidade para reestruturação de arranjos institucionais que perduram por décadas. Difícil estimar se, caso aprovadas, tais transformações serão adequadas para o desenvolvimento da política pública sob um viés social, promovendo a saúde e diminuindo desigualdades. Entretanto, diante de um contexto de lenta retomada da economia nacional, tal tipo de alternativa – que privilegia a atuação da iniciativa privada – vem sendo discursivamente empregada como aquela mais adequada para o momento vigente, uma vez que faria convergir estímulos à economia e ampliação da política pública.

#### 4 MOBILIDADE URBANA: CONTRADIÇÕES E DISPARIDADES DAS AÇÕES DE TRANSPORTE PÚBLICO

O transporte de passageiros na RM do Rio de Janeiro foi um dos serviços públicos que mais sofreu os impactos de iniciativas recentes da União e de órgãos multilaterais, os quais incidiram sobre o planejamento e o financiamento de diferentes modais em âmbitos local e regional, num período de transição de um paradigma de transporte para um paradigma de mobilidade, mas comprometendo uma visão sistêmica e regionalmente integrada, em prol de intervenções fragmentadas.

Neste momento, direciona-se a análise às medidas de transporte e mobilidade observadas nos últimos anos na RM do Rio de Janeiro, sendo três fatores determinantes neste período: i) a imposição de elaboração de planos de transporte urbano integrado pelo Estatuto da Cidade; ii) os vultuosos aportes de recursos em virtude da realização dos grandes eventos esportivos no Rio de Janeiro;<sup>23</sup> e iii) a promulgação da Lei nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Serão apresentados elementos que demonstram a alternância entre medidas de planejamento e gestão ligadas à realização de intervenções na mobilidade urbana que ilustram a omissão do estado em concretizar uma governança metropolitana dessa FPIC, considerando sobretudo as desigualdades entre os municípios em relação aos investimentos e às medidas empreendidos e o abandono de projetos importantes para o deslocamento regional.

Diferentes fatos antes mencionados a respeito do desequilíbrio federativo e das ações adotadas no âmbito das políticas de saneamento ambiental encontram paralelo na mobilidade urbana: a substancial desigualdade na distribuição metropolitana dos serviços públicos, a dependência dos entes locais em relação (sobretudo) à União para obter recursos por meio de transferências voluntárias e operações de crédito no desenvolvimento de suas políticas sociais, o correspondente endividamento criado por essa dependência financeira e as inconsistências entre planejamento e intervenções territoriais promovidos na história recente.

A mobilidade é um conceito que se firma nos últimos anos e passa a suplantiar a ideia de transporte, sendo esta uma das manifestações daquela. Mobilidade não se restringe aos deslocamentos individuais diários, ela é um fenômeno que se relaciona com as complexidades territoriais e sociais de vivência dos sujeitos, em suas experiências individuais e coletivas. Segundo Amar (2012), “a mobilidade é entendida cada vez mais em termos de criação de relações, de oportunidades e de sinergias, mais do que uma passagem de distâncias a uma velocidade cada vez maior”. Trata-se de um fenômeno em que o movimento faz sentido em si e determina, em maior ou menor intensidade, a fruição territorial de direitos: é um

---

23. Entre os quais se destacam a Copa do Mundo Fifa (2014) e os Jogos Olímpicos (2016).

direito importante para o acesso e a fruição de outros direitos (sociais, econômicos, culturais etc.). Na qualidade de direito fundamental social (art. 6º, CF/1988), ele impõe ao estado obrigações que garantam sua efetivação.

Na RM do Rio de Janeiro, existe um desequilíbrio substancial na distribuição espacial das oportunidades econômicas comparativamente aos locais de residência. Conforme foi apontado antes, o município do Rio de Janeiro possui cerca de 51% da população da RM do Rio de Janeiro. No entanto, segundo dado da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) de 2016, a capital concentra 74,2% dos postos de trabalho disponíveis. E, conforme analisa Rodrigues (2017), 91,3% dos empregos estão concentrados em apenas cinco dos vinte municípios da RM – Niterói, Duque de Caxias, São Gonçalo e Nova Iguaçu, além do Rio de Janeiro. Trata-se de um indicativo claro de uma demanda não negligenciável de transporte público diário na região e que, por abranger deslocamentos entre diferentes municípios, exige não só destes, mas principalmente do estado iniciativas para garantir a mobilidade urbana em escala metropolitana.

O Estatuto da Cidade tratou de maneira sintética o tema do transporte ao impor, no seu art. 41, § 2º, que municípios com mais de 500 mil habitantes desenvolvessem planos de transporte urbano integrado (PDTU) compatíveis com os planos diretores municipais – ou que fossem inseridos nestes. O Conselho das Cidades, ao expedir a Resolução Recomendada nº 34/2005, passou a denominá-lo *Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade*. Contudo, em 2012, apenas 13 dos 36 municípios obrigados a aprovar os planos o tinham feito e essa baixa adesão pode ser explicada, entre outros fatores, pela restrita e concentrada transferência de recursos federais para implantação de infraestrutura de transporte público coletivo (Lima Neto e Galindo, 2015).

Ainda que os planos de transporte e mobilidade tenham sido uma imposição estabelecida apenas aos municípios, entre 2003 e 2005, o estado do Rio de Janeiro elaborou seu Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU), com apoio de recursos do Banco Mundial. Neste plano foram concebidas diferentes alternativas para os sistemas de transporte público da RM do Rio de Janeiro – ferroviário, metroviário, rodoviário, hidroviário, veículo leve sobre trilhos (VLT) e Transpan<sup>24</sup> – em horizontes projetados até 2013, momento previsto para revisão do plano (PDTU, 2005). O PDTU estadual de 2003 a 2005, por sua aplicação decenal, era um documento com diretrizes e prioridades de investimentos essenciais – que deveriam orientar as escolhas a respeito dos recursos que foram disponibilizados com as linhas do PAC –, pois esta versão do PDTU contemplava a RM do Rio de Janeiro de forma integrada, propondo alternativas que atenderiam alguns dos

---

24. Transpan era um projeto de sistema de transporte sobre trilhos.

principais problemas do deslocamento pendular metropolitano. No entanto, o que se verificou foi o desprezo por essas diretrizes, levando a decisões que, ao invés de serem distributivas, atenderam de forma mais intensa – e não planejada – áreas já bem servidas por transporte público.

Confrontando as alternativas propostas no PDTU estadual de 2003 a 2005 com as decisões tomadas e/ou intervenções promovidas nos serviços públicos de transporte até 2013, tendo por referência os recursos liberados e as alterações dos contratos de concessão, verifica-se um descompasso claro entre as projeções sugeridas e as medidas efetivamente adotadas pelo estado, concentrando as melhorias majoritariamente na capital e não desenvolvendo um sistema metropolitano integrado. Exemplos simbólicos disso estão no abandono de projetos e investimentos que atenderiam a demanda em municípios do entorno da Baía de Guanabara: em vez de retomar a linha 3 do metrô – já licitada e com financiamento contratado –, medida essencial para integrar de forma bastante eficaz o sistema de transporte dos municípios de Niterói e São Gonçalo à capital, bem como manter o projeto de expansão da linha 2 do metrô para promover a ligação desse modal com as barcas, o estado optou por sobrepor as linhas 1 e 2 e retomar o contrato da linha 4 que, além de serem linhas intramunicipais cariocas, atenderam áreas bastante provisionadas de transporte público na capital. O estado recuou também, em relação às propostas de linhas de barcas entre Rio de Janeiro e Duque de Caxias (Gramacho) e entre Rio de Janeiro e São Gonçalo, outras áreas muito importantes de deslocamento metropolitano.

Boa parte desse descompasso entre o que foi planejado no PDTU 2005 e o executado se explica pelas prioridades insurgentes em função das decisões, tomadas a partir de 2007,<sup>25</sup> de realizar os grandes eventos esportivos no Rio de Janeiro. Assim como se pode observar em relação à política de saneamento, estes eventos ocasionaram o direcionamento de massivos recursos públicos e financiamentos internacionais para as obras relacionadas diretamente aos jogos e aos legados que estes deixariam, restringindo-se muito aos municípios diretamente envolvidos, ou seja, à capital e não aos demais municípios da RM do Rio de Janeiro. Na área de mobilidade, “considerando apenas os investimentos federais realizados entre 2006 e 2010, por exemplo, apenas 4% dos municípios brasileiros receberam recursos” (Ipea, 2012, p. 15). No que diz respeito aos recursos financeiros desse período, destacam-se dois subprogramas do PAC, o PAC Copa do Mundo e PAC 2 Mobilidade de Grandes Cidades. No Rio de Janeiro, esses dois programas geraram R\$ 5,8 bilhões em investimentos, sendo R\$ 3,05 bilhões em financiamentos

---

25. Ano de anúncio do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014, sucedido do anúncio em 2009 dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro.

e R\$ 1,032 bilhão de recursos do Orçamento Geral da União (OGU),<sup>26</sup> atingindo mais um sétimo dos investimentos totais via PAC (Lima Neto e Galindo, 2015).

A Portaria nº 65/2011 do Ministério das Cidades, que institui o processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade, previu entre as condições de enquadramento das propostas, que estas deveriam ser compatíveis com o plano diretor e com o plano de transporte urbano (Brasil, 2011, art. 4º, VIII); no entanto, não foram estabelecidos mais detalhamentos a respeito desta compatibilidade, sendo ela ignorada em muitos casos. Lima Neto e Galindo (2015) acrescentam que os municípios que mais receberam recursos *per capita* sequer tinham aprovado plano municipal de transporte e/ou mobilidade.

Diferentemente do saneamento, não existe em relação à mobilidade urbana um sistema nacional implantado que integre informações sobre os investimentos. No entanto, a partir de dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, no *site* do PAC,<sup>27</sup> do Portal da Transparência Federal<sup>28</sup> e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),<sup>29</sup> identificou-se que os recursos federais captados pelo estado do Rio de Janeiro foram vinculados majoritariamente a investimentos no município do Rio de Janeiro. O estado do Rio de Janeiro obteve repasses e financiamentos que utilizou para a expansão da linha 4 do metrô e sua integração com a linha 1<sup>30</sup> e para melhoria em estações ferroviárias que atenderam especialmente as áreas dos jogos – corredor Central-Deodoro.<sup>31</sup>

Quanto aos municípios da RM do Rio de Janeiro, a tabela 9, que agrega os dados de recursos de repasses e financiamentos autorizados para a destinação aos entes locais, torna gritante a desproporção de recursos endereçados à capital.

---

26. Em um universo de R\$ 17,74 bilhões de financiamentos e R\$ 8,95 bilhões de recursos do OGU.

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3znkND7>>.

28. Disponível em: <<https://bit.ly/2XOkQdd>>.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3DkmQKt>>.

30. Obras iniciadas em 19 de março de 2010, com financiamento no valor de R\$ 7.610.130.000,00, tendo executado 88% do total em dezembro de 2018.

31. Obras iniciadas em 17 de maio de 2011 de valor total de R\$ 2.385.985.000,00, tendo executado 64,2% do total em dezembro de 2018.

**TABELA 9**  
**Recursos do PAC-Mobilidade destinados aos municípios da RM do Rio de Janeiro (2010-2017)**

Município	Empreendimento	Data (contrato ou início da obra)	Valor (R\$)	Situação em dez. 2018
Rio de Janeiro	Transcarioca – lote 1	27/12/2010	619.631.000,00	Concluída
Rio de Janeiro	Transcarioca – lote 2	27/12/2010	559.369.000,00	Concluída
Rio de Janeiro	Extensão da via expressa Porto Maravilha	26/11/2010	648.689.348,54	Concluída
Rio de Janeiro	BRT <sup>1</sup> Transolímpica	26/4/2012	1.979.488.464,18	Concluída
Rio de Janeiro	Implantação de VLT – área central e portuária	14/6/2013	512.346.553,68	94,56%
Rio de Janeiro	BRT Transoeste – lote 0	16/4/2014	77.066.855,86	Concluída
Rio de Janeiro	BRT Transolímpica – Trecho Deodoro: ligação com o BRT Transbrasil	24/6/2014	111.383.413,26	Concluída
Rio de Janeiro	Ciclovía Niemeyer	20/6/2014	44.744.668,50	Concluída
Rio de Janeiro	Entorno do Engenheiro	4/6/2014	122.057.255,05	Concluída
Rio de Janeiro	Entorno do Parque Olímpico	31/3/2014	628.108.772,35	Concluída
Rio de Janeiro	Ligação rodoviária e cicloviária do Joá	20/6/2014	723.470.061,89	Concluída
Rio de Janeiro	BRT Transbrasil	25/11/2014	1.097.000.000,00	68%
Rio de Janeiro	Elaboração de projetos para o BRT Ligação B - Transbrasil-Transoeste	15/10/2014	19.173.296,82	N/d <sup>2</sup>
Rio de Janeiro	Elaboração de projetos para o BRT Transbrasil – fase 2: Deodoro-Santa Cruz	15/10/2014	30.660.261,50	N/d
São Gonçalo	Estudos e projetos Corredor de Ônibus Neves-Gebara e ciclovia Neves-Guaxindiba	8/8/2014	2.847.146,96	5,81%
São Gonçalo	Estudos e projetos faixa de domínio via férrea, terminais e estação hidroviária barcas de São Gonçalo/Praça XV	8/8/2014	6.152.853,04	N/d
Duque de Caxias	Estudos e projetos para rede de transporte coletivo Centro	15/10/2014	1.500.000,00	N/d
Niterói	Implantação Corredor BRT TransOceânica – Charitas-Centro	19/4/2015	292.320.000,00	98,25%

Fontes: Ministério das Cidades – Lei de Acesso à Informação (disponível em: <<https://bit.ly/3kp45hs>>); e Balanço PAC-Mobilidade, 12/2018 (disponível em: <<https://bit.ly/3yluO2q>>; acesso em: 5 abr. 2019).

Notas: <sup>1</sup> Bus rapid transit.

<sup>2</sup> N/d: não cabe definir.

Percebe-se que a capital, além de receber recursos captados pelo estado, obteve uma quantidade muito superior de recursos federais, os quais foram muito menos representativos para os demais municípios da RM do Rio de Janeiro. Somados os valores da tabela 9, verifica-se que o município do Rio de Janeiro, até 2017, obteve

sozinho mais de R\$ 7 bilhões, enquanto os demais municípios da RM do Rio de Janeiro totalizaram, juntos, pouco mais de R\$ 300 milhões. Niterói foi um dos municípios da RM que conseguiu investimentos para a implantação do corredor BRT-TransOceânica – Charitas/Centro; São Gonçalo teve a autorização de repasse para estudos e projetos de implantação do corredor de ônibus Neves-Gebara e da ciclovia Neves-Guaxindiba e para estudos e projetos para o corredor na faixa de domínio da antiga via férrea, para os terminais e a estação hidroviária São Gonçalo-Praça XV; Duque de Caxias obteve autorização para receber repasses para elaboração de estudos e projetos da rede de transporte coletivo Centro-Santa Cruz da Serra e Gramacho. Consta-se, deste modo, que poucos foram os municípios da RM do Rio de Janeiro que obtiveram investimentos federais. Ademais, eles se beneficiaram de maneira muito desproporcional à capital, sendo alguns dos projetos sequer executados. Esses dados reforçam o peso das receitas de transferências, fonte praticamente inexistente, ou mesmo insignificante para os demais municípios da RM do Rio de Janeiro, conforme indicado na tabela 3.

Em 2012, a promulgação da PNMU (Lei nº 12.587/2012) consolidou normativamente o *paradigma da mobilidade* e trouxe novas medidas de planejamento e gestão importantes para esse campo dos transportes públicos. Nesta lei, a mobilidade é tratada de forma integrada se comparada aos mecanismos institucionais precedentes, estabelecendo medidas mais equitativas que contemplam não só o transporte público, mas também as desiguais condições de uso do espaço urbano e os efeitos nocivos do transporte individual motorizado. A lei prevê, ainda, mecanismos de aprimoramento da transparência e gestão dos serviços públicos de transporte e amplia a obrigatoriedade do planejamento da mobilidade ao determinar sua elaboração por municípios com mais de 20 mil habitantes. Com essa e outras medidas, a PNMU definiu algumas condições para o desenvolvimento de uma agenda cooperativa entre os entes federados, mas foi omissa em avançar na fixação de mecanismos permanentes – e distributivos – de sustentação financeira (Ipea, 2012).

A Lei nº 12.587/2012 dispõe sobre medidas cooperativas dos entes federados, adjudicando à União papéis que indicam um protagonismo para induzir a coordenação federativa ao lhe conferir as atribuições de prestar a assistência técnica aos demais entes – estimulando ações integradas nas aglomerações urbanas –, contribuir para a capacitação continuada dos agentes ligados à PNMU, organizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e fomentar a implantação de projetos de transporte público de média e alta capacidade, bem como o desenvolvimento tecnológico e científico nesta área (Brasil, 2012, art. 16). “Assim, o papel da União será o de principal indutor do reconhecimento dos territórios das RMs como área de planejamento, admitindo a assimetria de capacidade técnica, política e institucional entre os municípios que a integram” (Lima Neto e Galindo, 2015,

p. 15). As atribuições cooperativas dos estados foram centralizadas na integração dos serviços que ultrapassam os limites municipais e a proposição de políticas tributárias favoráveis à implantação da PNMU (Brasil, 2012, art. 17).

No contexto da PNMU, o estado do Rio de Janeiro promoveu, entre 2013 e 2015, a atualização do PDTU metropolitano, novamente utilizando-se de recursos do Banco Mundial. Ao avaliar o plano, verifica-se que ele absorveu as estruturas em desenvolvimento e propôs alternativas para os horizontes de 2021 e pós-2021, as quais reafirmam a necessidade de implantação das redes de integração com os municípios do entorno da baía, ou seja, a linha 3 do metrô e a extensão da linha 2 até a Praça XV (Estado do Rio de Janeiro, 2016). Uma crítica importante a ser feita em relação ao PDTU de 2015 é que ele sequer menciona a lei da PNMU, que já estava no seu terceiro ano de vigência e deveria orientar as medidas estabelecidas pelo estado. Tal omissão não é apenas textual, pois diretivas importantes da PNMU não estão presentes ou estão de forma superficial no PDTU 2015, como a necessidade de fortalecer os modos ativos de transporte, de enfrentar o transporte individual motorizado com medidas restritivas, de integrar o planejamento do transporte ao ordenamento territorial e de o estado propor políticas tributárias favoráveis à implantação da PNMU.

Por fim, cabe mencionar a presença da mobilidade no PDUI da RM do Rio de Janeiro (FNP, 2019). No seu texto, verifica-se que a mobilidade é tratada prioritariamente como transporte e fluxo, centralizando as análises no tempo do deslocamento individual casa-trabalho, ainda que se reconheça a necessidade de pensar a mobilidade de forma ampliada. Identifica-se a necessidade de repactuação sobre a forma de financiamento do transporte público, são reconhecidos os problemas de segmentações e divisões arbitrárias de mercado entre operadores, são apontadas as falhas nos modelos de outorga dos serviços públicos – com o objetivo único de desoneração do estado. Enfim, vários dos problemas que os sistemas de transporte público enfrentam na RM do Rio de Janeiro foram assentados no PDUI. Algumas medidas para enfrentar as dificuldades de integração interfederativa foram estabelecidas, como a ação prioritária de responsabilidade do órgão de gestão metropolitana relativa à planejamento, gestão e fiscalização de todo o transporte na RM do Rio de Janeiro e de “capacitação dos municípios com uma estrutura mínima condizente a seu porte, a fim de compreender os desafios da integração metropolitana, ao mesmo tempo em que se gerenciam os serviços de transporte e trânsito do município” – Programa de Ação Prioritária Equilibrar a Metrópole nº 18 (FNP, 2019, p. 334); ou, ainda a previsão de alternativas para o financiamento contínuo da mobilidade urbana, como a instituição de tributação vinculada e incidente sobre o preço dos combustíveis de veículos automotores, sobre o uso da via pública por veículos automotores e sobre a disponibilidade de via pública

para o uso de veículos – Programa de Ação Prioritária Equilibrar a MetrÓpole nº 19 (FNP, 2019, p. 376).

De uma perspectiva cooperativa, identifica-se, ainda, no âmbito da política metropolitana fluminense, a adoção de medida concreta e recente pelo estado do Rio de Janeiro para induzir municípios da RM do Rio de Janeiro a elaborarem seus planos municipais de mobilidade. Trata-se de contratação de serviços de consultoria para elaboração dos planos, para o horizonte de 2030. Este projeto se insere no Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado (Progestão II) – Rio MetrÓpole, com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Contrato de Empréstimo 8327- BR.<sup>32</sup> Na primeira etapa, estão contemplamos os municípios de São Gonçalo, Itaboraí, Nova Iguaçu, São João do Meriti, Belford Roxo, Magé, Nilópolis, Mesquita e Queimados. Resta aguardar se os novos planos metropolitanos e municipais seguirão a tradição dos planos de baixa eficácia subvertidos por intervenções fragmentadas e independentes, ou se haverá um protagonismo desse planejamento e de uma ação mais integrada no âmbito das ações de mobilidade.

Estudos recentes revelam a péssima qualidade da mobilidade urbana e dos serviços de transporte na RM do Rio de Janeiro. Pero e Stefanelli (2015), a partir de uma análise histórica do tempo de deslocamento da população nas RMs brasileiras (de 1992 a 2013), concluíram que – assim como a RM de São Paulo – a RM do Rio de Janeiro se destaca pela deterioração das condições de transporte e mobilidade urbana, ocorrida de forma mais acentuada comparativamente às demais RMs brasileiras. Em pesquisa desenvolvida pela Expert Market, intitulada *The best and worst cities for commuting*, avaliaram-se fatores como tempo médio no movimento pendular diário, impacto financeiro da tarifa sobre a renda mensal e tempo médio no congestionamento, o Rio de Janeiro ficou na última posição entre as 74 metrÓpoles avaliadas (Watts, 2019).<sup>33</sup>

O histórico da ação dos entes federados analisado neste estudo, em relação especificamente à RM do Rio de Janeiro, não nutre muitas expectativas favoráveis a respeito da assunção de um protagonismo regional por parte do estado para a promoção de políticas sociais e territoriais integradas. Ao contrário, na mobilidade urbana, percebe-se que o estado foi um dos responsáveis pela intensificação do desequilíbrio, negligenciando seu próprio planejamento e as demandas dos municípios que também poderiam se beneficiar com os vultuosos investimentos destinados para os *legados dos megaeventos esportivos*. Os últimos grandes investimentos em mobilidade reforçam a alta concentração na capital, explicitando um contexto de

32. Para mais dados, ver: <<https://bit.ly/3DmleyY>>.

33. Importante ressaltar que os resultados desse estudo devem ser considerados com cautela, tendo em vista as disparidades históricas e socioeconômicas existentes entre as cidades estudadas.

limitadas capacidades – institucionais e de articulação – dos municípios da RM do Rio de Janeiro de pleitearem e verem atendidas suas demandas em termos de mobilidade, mesmo em um cenário de prosperidade econômica.

Ocorre que o não enfrentamento das disparidades regionais em questões de mobilidade urbana na RM do Rio de Janeiro, a intensificação dessa desigualdade promovida pelas decisões recentes nessa área – concentrando investimentos no município do Rio de Janeiro e em áreas com ampla disponibilidade de transporte público – e a piora progressiva nos serviços disponibilizados à população no que diz respeito a preço, qualidade, tempo de deslocamento e falta de integração podem servir como detonadores de novas crises no Rio de Janeiro. Grande parte das revoltas históricas no país tiveram o transporte público como estopim. Conforme relata Veloso (2015), “da Revolta do Vintém (1879-1880) ainda no Brasil Império às celebres ‘Jornadas de Junho’ de 2013, passando por grandes enfrentamentos e depredações ao longo de todo o século XX, todas lidaram com o fator explosivo das condições do transporte e sua relação com o cotidiano de espoliação das cidades” (p. 35-36).

Diferentemente do saneamento, a desestatização dos serviços de transporte público não está em pauta no estado nem nos municípios do Rio de Janeiro porque a operação de praticamente todos os modais está nas mãos de concessionárias privadas, as quais colocam frequentemente na conta dos poderes públicos os efeitos dos desequilíbrios contratuais, como os recentes casos de pedidos de desistência das concessões pela concessionária do transporte aquaviário e pela concessionária do VLT e de intervenção pública no modal BRT. Os oligopólios e o poder decisório dessas empresas precisam ser enfrentados pelo estado e pelos municípios, conforme identificado no PDUI, para que assim eles possam recuperar sua capacidade de planejamento e regulação dos serviços de modo a dar efetividade mais ampla ao direito fundamental ao transporte e aos direitos acessados em função deste.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios da governança territorial na RM do Rio de Janeiro são imensos, a começar pelo fato de que seu núcleo, a cidade do Rio de Janeiro, foi a capital do país entre 1763 e 1960, o que lhe conferia uma especificidade que deve ser considerada na discussão do tema em tela. No entanto, os aspectos abordados neste estudo ilustram as dificuldades que os aglomerados urbanos no Brasil enfrentam.

Em primeiro lugar, o tema financiamento municipal sugere forte heterogeneidade entre os municípios componentes da RM, com grande predomínio da capacidade orçamentária da capital estadual. Longe de liderar o processo de governança territorial, o núcleo da RM desconsidera a presença cotidiana de trabalhadores e estudantes que se deslocam diariamente e corresponde a um contingente de quase

um terço da sua população. Os demais municípios, por sua vez, disputam transferências do governo central, o que não ajuda a desenvolverem relações de cooperação, ao contrário, tende a reafirmar relações de competição. Enfrentar a dificuldade da cooperação intermunicipal para lidar com os desafios da governança territorial demanda mais presença mediadora dos governos estaduais, cujos mecanismos de coordenação deveriam incluir ações positivas, como no caso dos planos estaduais que oferecem fundos para financiar uma dada política, ou negativas, sob a forma de coerção sobre os membros que não cooperam.

A recente experiência federativa brasileira demonstrou que as lógicas consolidadas pelas transferências orçamentárias e disponibilização de financiamentos – as quais se elevaram significativamente no período pós-2010 – não induziram a gestão integrada nas RMs e corromperam as medidas sistêmicas estabelecidas pelo planejamento regional. O envolvimento do governo estadual deveria ir além da contratação de operações de crédito junto a órgãos multilaterais para financiar projetos pontuais, como os aqui analisados nos setores de saneamento e mobilidade. Estes pouco dialogaram com os diagnósticos de políticas que enfrentassem a baixa cobertura do saneamento ou avançasse na mobilidade urbana no âmbito da metrópole fluminense. Em termos de estímulo à cooperação federativa, análise das políticas de saneamento e mobilidade à luz da dinâmica de financiamento dos gastos públicos de interesse em comum na RM do Rio de Janeiro explicita a importância de arranjos institucionais que induzam a atuação dos governos estaduais ao mesmo tempo que tal protagonismo seja circunscrito tanto pela valorização do conhecimento historicamente produzido pelas instituições, quanto pela incidência do controle social e, finalmente, pela previsão de procedimentos e mecanismos relativamente estáveis de negociação política.

Alguns meses antes da edição do Estatuto da Metrópole, o governo estadual instituiu a Câmara Metropolitana (Decreto Estadual nº 44.905, de 11 de agosto de 2014) com o objetivo principal de desenvolver uma reestruturação institucional para a RM do Rio de Janeiro, e, mesmo antes da aprovação do novo marco legal estadual metropolitano (aprovado na forma da LC nº 184/2018), elaborou e divulgou publicamente o PDUI, denominado “Modelar a Metrópole”. Tal feito deve ser festejado por ser um primeiro marco, desde a redemocratização do país, para o planejamento de gestão compartilhada de serviços de interesse comum de seus 21 municípios.

Apesar disso, com o lançamento do PDUI da RM do Rio de Janeiro, imagina-se que um novo ciclo de produção de planos no estado do Rio de Janeiro – elaborados majoritariamente por consultorias privadas – encontre seu fim. Isso porque, tendo em vista a profundidade da crise financeira experimentada no estado, é improvável que novos recursos sejam direcionados à atividade de planejamento,

ou para a execução de grande parte das medidas previstas nos mencionados planos. De todo modo, considerando o material analisado, fica explícito o baixo grau de articulação entre os documentos produzidos no presente e no passado, o descumprimento das medidas estabelecidas nos planos e um marginal compromisso em se pensar alternativas coordenadas para a solução de problemas regionais – ainda que discursos sobre articulações interfederativas estejam quase sempre presentes no material estudado. Isso significa dizer que, mesmo na hipótese de sua implementação, o planejamento realizado não é suficiente para pensar as demandas de saneamento e mobilidade considerando os limites e as potencialidades da estrutura federativa brasileira.

De fato, as discussões promovidas no âmbito da reestruturação da RM do Rio de Janeiro podem surtir efeitos positivos no desenvolvimento de articulações institucionais entre estado e municípios. Entretanto, o modelo de gestão metropolitana previsto na LC nº 184/2018, mesmo após alterações em relação à versão original do PL, remanesceu centralizador, com limitadas possibilidades de incidência deliberativa por parte da sociedade civil. Essa orientação sugere que, a despeito do conteúdo do PDUI e da importância do governo estadual como mediador dos conflitos de interesse entre os municípios, a tentativa de recuperação do protagonismo do estado do Rio de Janeiro na gestão das políticas públicas urbanas pode vir acompanhada de baixa permeabilidade social, bem como limitado espaço político para negociação, elaboração e execução de soluções concertadas entre os membros da RM do Rio de Janeiro.

Esse parece ser um importante desdobramento relacionado à crescente coordenação federativa liderada pela União desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Esta relação direta entre governo central e municipal deveria ser mediada pelos governos estaduais, particularmente nos casos de aglomerados urbanos, visto que têm competência para planejar o desenvolvimento do território estadual. Em um momento em que as recentes tensões institucionais e financeiras se desdobram como sintomas de uma profunda crise da democracia liberal, favorecendo a ascensão de alternativas autoritárias e totalitaristas, é preciso estar atento à forma e às justificativas em que as medidas cooperativas para o desenvolvimento regional, enaltecidas pelo Estatuto da MetrÓpole, serão implementadas. Sob esse aspecto, espera-se que o federalismo cooperativo opere como uma ferramenta a fim de estimular e reforçar as instituições democráticas, distanciando-se de medidas de gestão regional centralizadoras e pouco permeáveis à participação social, tal como privilegiado no passado institucional recente.

## REFERÊNCIAS

AMAR, G. **Homo mobilis**: la nueva era de la movilidad. 1. ed. Buenos Aires: La Crujía, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 65/2011. Institui processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.587/2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jan. 2012.

CAFFÉ, A. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. 1979. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1979.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **A crise nos municípios brasileiros**. Brasília, 5 jan. 2010. Disponível em: <<https://bityli.com/ZqyR6>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) da Região Metropolitana (RM) do Rio de Janeiro**: relatório. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Ambiente (Sea). Instituto Estadual do Ambiente (Inea). Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Cerhi). Resolução Cerhi-RJ nº 107, de 22 de maio de 2013. Aprova nova definição das regiões hidrográficas do estado do Rio de Janeiro e revoga a Resolução Cerhi nº 18, de 8 de novembro de 2006. Rio de Janeiro: Cerhi, 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório 7**: plano de transportes. Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. **Central**: Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PDTU/RMJ. Relatório 7: Plano de Transportes. Rio de Janeiro: 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj). **Produto interno bruto dos municípios**. Rio de Janeiro, 2017.

\_\_\_\_\_. **Produto 18:** Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.

FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública.** Lisboa: Editora Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Anuário multitudes:** finanças dos municípios do Brasil. Ano 13. Vitória, 2018. Disponível em: <<https://bitly.com/SY0MN>>.

\_\_\_\_\_. **Anuário multitudes:** finanças dos municípios do Brasil. Ano 14. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://bitly.com/HomP4>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

GRAU, E. R. **Regiões metropolitanas:** regime jurídico. São Paulo: J. Bushatsky, 1974.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010.** Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. Coordenação de Geografia. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Comunicado do Ipea,** n. 128, 2012.

KLINK, J. J. Virando a governança metropolitana de ponta cabeça. Reescalamento e reestruturação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano. *In:* LIMONAD, E.; CASTRO, E. (Org.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, 2014, p. 121-148.

LIMA NETO, V.; GALINDO, E. Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade? Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2115).

MERCÊS, G.; FREIRE, N. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. **Geo Uerj,** n. 31, p. 64-80, 2017.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Plano Diretor de Transportes da Cidade do Rio de Janeiro:** versão preliminar. Rio de Janeiro, 2005.

PERO, V.; STEFANELLI, V. A questão da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras. **Revista de Economia Contemporânea.** v. 19, n. 3, p. 366-402, 2015.

RODRIGUES, J. M. **Concentração do emprego e seus efeitos na mobilidade do Rio.** 2017. Disponível em: <<http://observatoriodasmetropoles.net.br>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

SANTOS, A. M. S. P. Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: Eduerj, 2017a.

\_\_\_\_\_. Post-constitutional urban policy: the experience of the municipality of Rio de Janeiro. Política urbana pós-constitucional: a experiência do município do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Urbanos e Regionais/Anpur**, v. 19, n. 1, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, A. M. S. P.; NAZARETH, P. A. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. **Geo Uerj**, n. 31, p. 1-33, 2017.

SANTOS, A. M. S. P.; VASQUES, P. H. R. P. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. **Revista Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, 2015.

SOBRAL, B. L. B. A crise no estado do Rio de Janeiro entendida não apenas como uma questão financeira. **Geo Uerj**, n. 31, p. 34-63, 2017.

WATTS, J. **The best and worst cities for commuting**. 3 Dec. 2019. Disponível em: <<https://bityli.com/odbQJ>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, J. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, p. 3-21, 2017.

Data da submissão em: 6 set. 2018.

Primeira decisão editorial em: 24 maio 2019.

Última versão recebida em: 29 ago. 2019.

Aprovação final em: 11 set. 2019.

