

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM JUSTIÇA ADMINISTRATIVA**

**André Hacl Castro**

**GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: UM  
MODELO DE COORDENAÇÃO POLÍTICA POSSÍVEL**

**Niterói**  
**2015**

**André Hacl Castro**

**GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: UM  
MODELO DE COORDENAÇÃO POLÍTICA POSSÍVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa, da Universidade Federal Fluminense, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de mestre em Justiça Administrativa.

**Orientador: Prof. Dr. Edson Alvisi Neves**

**Coorientador: Prof. Dr. Gilvan Luiz Hansen**

**Niterói**

**2015**

**Universidade Federal Fluminense  
Superintendência de Documentação  
Biblioteca da Faculdade de Direito**

C355 Castro, André Hacl  
Governança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: um modelo de coordenação política possível/ André Hacl Castro – Niterói, 2015.  
110f.

Dissertação (Mestrado em Justiça Administrativa – Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa) – Universidade Federal Fluminense, 2015.

1. Direito administrativo. 2. Governança pública. 3. Mobilidade urbana. 4. Sociologia do desenvolvimento. 5. Sociologia urbana. I. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito, Instituição responsável II. Título.

CDD 341.3

**André Hacl Castro**

**GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: UM  
MODELO DE COORDENAÇÃO POLÍTICA POSSÍVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa, da Universidade Federal Fluminense, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de mestre em Justiça Administrativa.

Aprovada em 10 de março de 2015.

---

Prof. Dr. Edson Alvisi Neves – UFF

---

Prof. Dr. Gilvan Luiz Hansen – UFF

---

Prof. Dr. Ozéas Corrêa Lopes Filho - UNIVERSO

A Anna, Henrique, Maria, Alfredo (*in memoriam*) e Amalia, pela cumplicidade,  
companheirismo, críticas, saudade e amparo.

## **Agradecimentos**

Aos amigos Edson Alvisi Neves e Gilvan Luiz Hansen

*“A consciência moral, que tantos insensatos têm ofendido e muitos mais renegado, é coisa que existe e existiu sempre, não foi uma invenção dos filósofos do Quaternário, quando a alma mal passava ainda de um projecto confuso.”*

*José Saramago - 1995*

## RESUMO

A mobilidade urbana é um dos grandes desafios da governança pública nas grandes metrópoles do mundo. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro enfrenta desafios advindos da explosão populacional e da falta da institucionalização da governança pública, resultado de movimentos históricos sobre autonomia pública e privada. Em que pese à existência de certos níveis de mobilidade e de governança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, existe um potencial inexplorado nas instituições responsáveis pelo planejamento da mobilidade urbana da região, planejamento este que deve ser realizado de forma integrada com o ordenamento do território e do meio ambiente. O presente trabalho pretende enfrentar as tensões existentes entre direitos humanos e soberania no processo de institucionalização da governança pública que em última análise é responsável pelos investimentos em infraestrutura de transporte e pela definição dos rumos da mobilidade urbana sustentável. A construção dessa dissertação foi feita com suporte na teoria habermasiana e em suas discussões acerca da influência do discurso no mundo social. Este referencial teórico nos faz repensar conceitos e concepções a respeito da forma pela qual são construídas soluções de mobilidade urbana em nossa experiência regional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança Pública; Mobilidade Urbana; Sociologia do Desenvolvimento; Sociologia Urbana; Ação Comunicativa.

**ABSTRACT**

Urban mobility is one of the great challenges of public governance in the large cities of the world. The metropolitan area of Rio de Janeiro faces challenges arising from population explosion and lack of institutionalization of public governance, the result of historical movements on public and private autonomy. Despite the existence of certain levels of mobility and governance in the metropolitan area of Rio de Janeiro, there is an untapped potential in the institutions responsible for the planning of urban mobility in the region, planjamento this should be done in an integrated way with land use planning and the environment. This study aims to address the tensions between human rights and sovereignty in the public governance institutionalization process in which ultimately is responsible for investments in transportation infrastructure and the definition of the direction of sustainable urban mobility. The construction of this dissertation was made with support in Habermas' theory and in their discussions about the influence of discourse in the social world. This theoretical framework makes us rethink concepts and conceptions about the way in which urban mobility solutions are built on our regional experience.

**KEYWORDS:** Public governance; Urban mobility; Sociology of Development; Urban Sociology; Communicative action.



**SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b>	10
<b>1 AS REGIÕES METROPOLITANAS E O RIO DE JANEIRO</b>	20
1.1 A idealização das Regiões Metropolitanas no Brasil e a edição da Lei Complementar Federal nº. 14, de 8 de junho de 1973	20
1.2 A criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro através da Lei Complementar Federal nº 20 de 1º de julho de 1974 e o período de existência da governança metropolitana na região	27
1.3 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro como instituição no contexto atual	36
1.4 O desenvolvimentismo como indutor do planejamento no Brasil	44
<b>2 O SETOR DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NA MOBILIDADE DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO</b>	53
2.1 Aspectos institucionais sobre a exploração do serviço de transporte navegável na Baía de Guanabara	53
2.2 A desestatização do transporte aquaviário na Baía da Guanabara e a exclusividade na exploração do serviço	60
2.3 A Baía de Guanabara como infraestrutura de transporte: um potencial a ser considerado ao se tratar da mobilidade no Plano Estratégico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: na Baía a mobilidade é barca.	72
<b>3 MODELOS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA POSSÍVEIS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: UM OU DOIS?</b>	79
3.1 O modelo de supragovernança que está sendo criado pelo Governo do Estado e a comparação com outras experiências de Autoridades Metropolitanas	79
3.2 A Autoridade Metropolitana em uma visão discursiva	90
<b>4 CONCLUSÕES</b>	101
<b>5 REFERÊNCIAS</b>	107

## INTRODUÇÃO

O primeiro modelo de instituição responsável pelo desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro não logrou êxito na tarefa de realizar a necessária integração entre os municípios do entorno da Baía de Guanabara. O resultado deste processo foi o enfraquecimento da instância de poder que se colocou entre o Governo do Estado e dos Municípios, e com o fim da fundação pública criada com finalidade integrativa os serviços públicos que extrapolavam o limite administrativo dos municípios, passou a ser prestado através da formação de convênios entre municípios contíguos.

O processo de urbanização desordenada que se seguiu ao processo de industrialização, a utilização do automóvel individual, a falta de efetividade de planejamentos urbanos que buscam soluções para os problemas de mobilidade, são alguns dos fatores que precisam ser discutidos de forma clara, para que as soluções criadas sejam efetivamente implementadas, e para que o resultado de escolhas coletivas seja a atenuação dos grandes problemas de mobilidade que afligem uma parcela significativa da população que hoje vive na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A governança metropolitana da mobilidade implica o surgimento de um metagoverno, ou seja, envolve a extrapolação dos governos municipais que, em princípio, possuem competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local, ou seja, para ordenar o uso e ocupação do solo urbano, gerir o espaço e a mobilidade no interior dos limites municipais.

Em uma primeira impressão, estive inclinado a imaginar que para a implementação de um metagoverno regional, necessário seria que os governos municipais perdessem, mesmo que em parte, o poder de determinação no tocante ao direcionamento da expansão urbana em seus municípios.

Mas ao pesquisar sobre a teoria discursiva habermasiana, pude compreender que existe a possibilidade da criação de um modelo de coordenação política que resguarde a autonomia municipal através da formação integrada da vontade, em um processo participativo onde um conselho deliberativo formado pelos chefes do poder local possa conduzir este processo político.

Inicialmente havia nomeado minha dissertação como “Possibilidades para Governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro”. Alertado pela grande amiga e revisora de grande parte do meu trabalho, Solange Machado Blanco, a respeito da

amplitude do título e, inspirado pelas leituras habermasianas, entendi por bem tratar de um “modelo de coordenação política possível”, mais adequado aos objetivos do meu trabalho.

Inicia o trabalho uma descrição sobre a institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil, sendo feito um levantamento sobre o processo legislativo e as discussões que resultaram na inserção do tema nas Constituições de 1937 e de 1967.

A construção teórica que fundamentou a inserção do tema das regiões metropolitanas no debate político da época, em 1966, já trazia a preocupação da integração entre o planejamento urbanístico, econômico e social, diante da explosão populacional gerada pela industrialização, principalmente após a era Vargas.

O surgimento das Regiões Metropolitanas no Brasil estaria justificado pela necessidade de realização de serviços comuns aos municípios integrantes da mesma comunidade socioeconômica.

Em 1973 se estabeleceram as normas gerais de organização das Regiões Metropolitanas, que além de estabelecer as regiões, também estabeleceu diretrizes nacionais, esgotando em seu conteúdo a matéria legislativa aplicável à governança metropolitana.

A criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro se deu em função da estratégia geopolítica do governo Geisel de desconcentrar as atividades industriais alocadas na Região Metropolitana de São Paulo e para transformar o Estado no segundo polo econômico do país.

A criação da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro resultou no início do que se chamou de uma instância de poder entre o Governo do Estado e os Municípios integrantes da Região Metropolitana. Esta fundação inicialmente realizou trabalhos técnicos nos Municípios, auxiliando a criação dos primeiros planos diretores, depois exercendo uma função executiva de projetos de infraestrutura.

Mas o enfraquecimento da fundação surgiu da forma pela qual era feita a distribuição dos recursos advindos do Governo Federal para as Regiões Metropolitanas. A Fundrem aplicava estes recursos através de critérios distorcidos setorial e espacialmente. Setorialmente a grande maioria dos recursos era investido somente em transportes e espacialmente a grande dos recursos era investida somente no Município do Rio de Janeiro.

Essa distorção espacial na aplicação dos recursos gerou insatisfações políticas nos Municípios preteridos na destinação dos recursos, sendo que estas insatisfações até hoje são entraves para a almejada integração política dos Municípios da Região Metropolitana em torno das questões metropolitanas.

Neste contexto, entre Governo do Estado, os Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e o Município do Rio, ocorreu o rompimento da possibilidade de diálogo institucional. Hoje, em razão desse rompimento, os municípios resistem em reconhecer normas que tendam a reunir os atores políticos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em torno de um projeto de metrópole.

O município do Rio de Janeiro não se mobiliza pela questão metropolitana, pois é o município que mais recebe transferências voluntárias da União para investimentos em infraestrutura social e urbana.

Apoiado pelos recursos que lhe são transferidos anualmente, o município do Rio de Janeiro como cidade-estado que se impõe ao metropolitano, aplica os recursos transferidos pela União em investimentos que seguem gerando impactos, alterando profundamente o espaço metropolitano.

O enfraquecimento e extinção da Fundrem devem-se em grande parte à extinção de diversos fundos responsáveis pela transferência de recursos para aplicação na Região Metropolitana, mas se deu também diante da impossibilidade de coordenação entre os atores políticos dos municípios e do Governo do Estado.

Com o fim da Fundrem, foram pulverizadas suas ações, o que resultou em uma ausência de integração entre as Secretarias de Estado setorializadas que ficaram responsáveis pelo planejamento e manutenção da gestão das funções públicas de interesse comum na região.

Fato interessante verificado durante a pesquisa foi o embate jurídico entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro e a Assembleia Legislativa do Estado a respeito da normatização das Regiões Metropolitanas pela Constituição Estadual.

Fundado no princípio da simetria e na alegação de que o constituinte estadual estaria inovando na ordem constitucional, visto que a Constituição Federal não fez igual exigência em relação à criação de Regiões Metropolitanas, o Governo do Estado saiu vitorioso no embate jurídico.

Realmente, submeter ao legislativo municipal o exercício da liberdade em participar ou não de uma Região Metropolitana, ou ainda, a manifestação de vontade para a criação de uma Região Metropolitana poderia inviabilizar um projeto

metropolitano de distribuição de recursos para a execução de funções públicas de interesse comum, otimizando recursos e serviços públicos que podem beneficiar os municípios coletivamente.

Dentre as iniciativas do Governo do Estado na criação de instituições que tendem a uma governança metropolitana, o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas deve ser evidenciado.

Como comitê propositivo e articulador, cabe ao Comitê propor o estabelecimento de um organismo de gestão dos assuntos de caráter metropolitano, prevendo uma gestão participativa, com forte interlocução com os municípios, com o governo federal, instituições de fomento e demais interlocutores relevantes na região.

A preocupação do Comitê Executivo, sem considerar a necessidade de um planejamento integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tem como foco os benefícios e os impactos previstos para as áreas que abrangem os novos empreendimentos – Comperj, Arco Metropolitano, Complexo Siderúrgico Portuário da Companhia Siderúrgica do Atlântico e os megaeventos esportivos.

Em 2013 o Governo do Estado assinou Decreto que pretende contratar uma consultoria especializada para elaborar o Plano Estratégico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo um dos produtos desta consultoria a apresentação de um “modelo” de agência metropolitana para a Região Metropolitana.

Outro Decreto Estadual de 2013 cria uma “Câmara Metropolitana de Integração Governamental”. O órgão colegiado é composto pelos Prefeitos dos Municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e presidido pelo Governador do Estado, visando à cooperação entre os entes federativos.

O mesmo Decreto cria também o “Grupo Executivo de Gestão Metropolitana”, este sem a participação dos Prefeitos, e com as atribuições de planejar a gestão e execução de programas, projetos e ações metropolitanos e acompanhar sua implementação. O Grupo Executivo, vinculado à Secretaria de Estado de Governo, será chefiado por um Diretor Executivo que terá o poder de Secretário de Estado, a ser nomeado pelo Governador.

O tema do desenvolvimentismo como indutor do planejamento apresenta como aspectos deste ideal o positivismo e a industrialização. O ideal progressista do positivismo, em uma mudança de denominação, torna-se o desenvolvimentismo, que hoje também se traduz no intervencionismo.

No segundo capítulo foi apresentado o papel do transporte aquaviário na macromobilidade da Baía de Guanabara, que em termos de mobilidade urbana é um grande espelho d'água que possui um potencial de conexão entre todos os Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Inicialmente foi apresentado um histórico sobre os aspectos institucionais da exploração do serviço de transportes de travessia navegável entre Niterói e Rio de Janeiro, que posteriormente foi estendido para outras localidades da Baía, até mesmo a Maricá, município localizado no fundo da Baía.

Um dado interessante do trabalho, não encontrado na literatura pesquisada sobre o tema, mas encontrado na “Colleção das Leis do Império do Brasil”, é que já no ano de 1834, no Período Regencial, foi concedido o privilégio exclusivo para a navegação por meio de barcos a vapor à Companhia de Nictheroy, sendo que na literatura pesquisada o primeiro registro datava do ano de 1858.

Esta pesquisa mostrou o movimento institucional, bem como o movimento da exploração da atividade econômica do transporte através das barcas no período pesquisado. Inicialmente pode parecer um período longo para uma pesquisa de mestrado, mas o recorte feito somente na questão do modelo institucional possibilitou que a pesquisa fosse realizada no prazo estipulado.

Durante o Império e na República até o ano de 1959, o serviço era explorado por empresários, que possuíam a permissão para explorar o serviço. Por diversas vezes foram realizados investimentos estrangeiros para modernização e ampliação do serviço.

A encampação do serviço pelo Governo Federal, em 1959 foi resultado da Revolta da Cantareira, ocorrida aos 22 dias do mês de maio de 1959. Na véspera da revolta, o barco da Frota Popular afundou e, à meia-noite, os marítimos do Grupo Carreteiro entraram em greve.

A companhia pediu à Marinha que fizesse a travessia e ainda pediu ao Exército para garantir a segurança. Já revoltada com os altos preços e a precariedade do serviço e, agora, com o destempero dos soldados que administravam o embarque e desembarque, a população explode em fúria destruindo a frota de embarcações, o terminal de passageiros, o estaleiro e até a mansão da família Carreteiro.

O serviço foi transferido para o Governo do Estado, sem ônus, e em 1998 foi privatizado, hoje sendo realizado em regime de concessão de serviço público. Foi relatado de forma pormenorizada o processo de desestatização do serviço através do

Governo do Estado, resultando na venda da Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro.

Foram também apresentados os pontos controvertidos da Comissão Parlamentar de Inquérito criada para investigar o descumprimento de cláusulas do contrato de concessão do grupo Barcas S.A.

No ano de 2000 o Estado do Rio de Janeiro, em função das obras da Ponte Rio-Niterói, inclinou-se por autorizar Barcas S/A a operar com Catamarãs, durante a execução das referidas obras, fornecendo os mesmos serviços seletivos de travessia de passageiros na Baía de Guanabara, no trecho entre a Praça XV, no Rio de Janeiro, e Praça Araribóia, em Niterói, realizados pela Transtur há mais de vinte anos.

No momento seguinte foram apresentados elementos sobre a Baía de Guanabara como um grande instrumento integrador da mobilidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Estamos em um momento histórico que está tornando possível a realização de grandes investimentos em infraestrutura na região, que prescindem de um planejamento integrado para proporcionar melhores resultados para a sociedade.

Se houvesse um planejamento integrado para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que garantisse a continuidade de projetos, desvinculando-os dos poderes políticos, criando-se uma autoridade metropolitana para executar um plano, integrando transporte, uso do solo e meio ambiente, proporcionando condições favoráveis e suficientes para despertar o interesse de grupos econômicos para explorar o serviço, o transporte aquaviário na Baía de Guanabara seria muito melhor explorado.

O Plano Diretor de Transportes Urbanos de 2003, elaboração conduzida pela Agência Metropolitana de Transportes Urbanos, apresentou aspectos importantes sobre o transporte aquaviário na Baía de Guanabara.

O plano prevê que a futura Rede de Transporte Público prevista para estar concluída em 2021 prevê um grande incremento de corredores de ônibus (BRT), metrô, trem e ônibus. Para o que nos interessa no presente trabalho, o investimento que traria o decréscimo de 40% na demanda de barcas seria a extensão de 5 km ligando a linha 3 do metrô ao outro lado da Baía de Guanabara através de um túnel. O estudo prevê que muitos passageiros migrariam das barcas para o metrô por preferirem uma economia de tempo de viagem notável fornecida pelo metrô.

Não se pode discordar do fato de a construção de um túnel submerso com extensão de 5 km ligando a futura linha 3 do metrô ao outro lado da Baía de Guanabara

seria um fator que influenciaria a demanda prevista para as barcas com um possível decréscimo.

Todavia este novo parâmetro denominado “mobilidade” considera a possibilidade de coexistência de diversos modais de transporte, mesmo na macromobilidade.

Outro fator a ser considerado é que a Baía de Guanabara é um instrumento que demanda pouco investimento em infraestrutura, ao contrario do metrô e deste túnel, que demandaria uma grande complexidade e investimento em sua construção.

Outro fator a ser considerado é que estas propostas de novas linhas feitas pelo Grupo CCR (CCR Barcas) devem ser consideradas apenas como estudo, visto que de acordo com a análise já apresentada, em razão da não implementação das linhas previstas pelo contrato de concessão no prazo estipulado, não há mais a possibilidade de implementação de novas linhas sem nova licitação, o que poderá direcionar a exploração dos serviços por outro grupo de empresas, ou mesmo pelo próprio Grupo CCR, se vencedora da licitação de outras linhas que porventura vierem a ser incluídas no planejamento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

No último capítulo, apresento o modelo atual de governança metropolitana e o que está sendo criado pelo Governo do Estado, fazendo uma comparação com outras experiências de autoridades metropolitanas pesquisadas.

Experiências de outros países demonstram que a criação de uma autoridade metropolitana que não esteja subordinada aos chefes políticos, uma autoridade metropolitana que possua autonomia administrativa e financeira, podem ser uma opção para a governança de Regiões Metropolitanas no Brasil.

Na Comunidade Europeia, a European Metropolitan Transport Authority, uma associação das autoridades de transporte metropolitanas criada em 1998, realiza a troca de informações e de melhores práticas entre as autoridades públicas responsáveis pelo planejamento, integração e financiamento dos serviços de transporte público nas grandes cidades europeias. Hoje este espaço público reúne 25 autarquias, responsáveis pela melhoria das condições de mobilidade de cerca de 85 milhões de moradores das cidades europeias.

As autoridades metropolitanas de transporte na Comunidade Europeia são os órgãos indispensáveis de decisão para todas as questões relacionadas com o transporte público, e por consequência, com a mobilidade urbana de grandes metrópoles.



O Estatuto da Metr pole no Brasil, vigente a partir de 13 de janeiro de 2015, não prev e a necessidade de uma autoridade metropolitana nos moldes dos melhores exemplos existentes para que sejam levadas a efeito o planejamento regional e a execu o de fun es públicas de interesse comum nas Regiões Metropolitanas brasileiras.

O recente Estatuto   resultado de uma proposta legislativa originada no ano de 2004. A proposta recebeu 48 emendas, foi objeto de quatro audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, e de quatro Fóruns Regionais de Debates (São Paulo, Goiânia, Salvador e Florianópolis), seguido de uma rodada de reuniões técnicas.

Este tipo de processo   considerado, em todas as esferas de poder público brasileiro, como um processo participativo. Quatro audiências públicas na Câmara dos Deputados, onde a popula o brasileira não tem acesso e Fóruns Regionais de Debates em locais estratégicos, onde somente uma pequena parte da popula o participa, de forma superficial.

A falta de participa o   tão expressiva que nem os próprios representantes do Poder Legislativo participam de processos de constru o de Projetos de Lei de matéria atribuída ao Poder Executivo, participa o esta que não se dá justamente para que os representantes do Legislativo possam apresentar as 48 emendas ao Projeto de Lei.

Um aspecto interessante trazido para o trabalho foi o caso de Helsinki.   um bom exemplo da forma o de uma esfera pública que interfere no processo de forma o da decisão política de uma autoridade metropolitana. O Programa *Helsinki Region Infoshare*, foi vencedor do Pr mio Europeu para a Inova o na Administra o Pública de 2013. Neste projeto as cidades da  rea Metropolitana de Helsinki foram pioneiras na disponibiliza o de dados abertos da administra o pública na Finlândia, através deste programa. Isso lhe deu uma grande oportunidade para estimular os cidadãos a se envolverem mais no processo de tomada de decisão pública.

Assim, na Finlândia a autoridade metropolitana realiza uma coleta contínua e produ o de grande quantidade de dados que são utilizados no planejamento, produ o e processos de tomada de decisão, sendo também utilizados na avalia o das atividades municipais. Tradicionalmente esses dados somente eram usados internamente, mas desde 2011 as cidades da Região Metropolitana também têm acesso a esses dados.

Este sistema de dados abertos aumenta o conhecimento e compreensão da história e do desenvolvimento futuro dos cidadãos, aumentando a atividade global, participa o e intera o dos cidadãos. O programa de dados abertos pode ser visto como

um facilitador para a criação de novos serviços e também de oportunidades de negócios, bem como o apoio à pesquisa e desenvolvimento. O valor do programa de dados abertos aumenta na medida em que ele é mais utilizado.

Os dados podem ser utilizados para as mais diversas atividades, tais como pesquisa e desenvolvimento, tomada de decisões, desenvolvimento de *apps*, entre outras. Podem ser utilizados por cidadãos, empresas, universidades, academias, centros de pesquisa ou administração municipal.

No último movimento busquei apresentar uma visão habermasiana discursiva de governança metropolitana. Como vimos, ainda não foi possível a integração política entre os municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, diante dos entraves políticos criados pela Fundrem.

Mas esta almejada integração entre entes federativos, divididos administrativamente, com poder local e regional próprios, não pode ser pautada somente por interesses econômicos, como foi realizado, por exemplo, no processo de integração da Comunidade Europeia.

O modelo de integração condicionado apenas pela questão econômica carece de legitimidade democrática. O que está em jogo aqui é se queremos uma Região Metropolitana integrada pelo mercado ou se queremos nos dirigir para uma Região Metropolitana democrática.

A comparação com o modelo de integração supranacional faz surgir a necessidade de adaptar as reflexões habermasianas também para o modelo de integração regional, tornando indispensável no modelo regional a introdução de elementos de uma vontade política “regional” e que irá garantir uma domesticação das consequências sociais secundárias do trânsito comercial regionalizado.

Procurei, através dos modelos políticos, liberal e republicano, demonstrar que as experiências do Rio de Janeiro em governança metropolitana sempre foram pautadas em parâmetros liberais de democracia.

Através do processo de construções normativas, busquei esclarecer a relação paradoxal da legitimidade criada através da legalidade, que deve condicionar os sistemas de direito contemporâneos.

Neste sentido, tentei construir parâmetros que possibilitem a construção de um modelo de cooperação política para ser implementado na governança metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. . Esse modelo deve, de um lado, ser capaz de conduzir as exigências do mercado; mais de outro lado, deve garantir a manutenção de

níveis sociais dentro de parâmetros aceitáveis, na direção apontada pelo diagnóstico habermasiano.

Assim, um modelo de coordenação política que tratará de ordenar transporte, ocupação do solo e meio ambiente em uma Região Metropolitana não pode estar ancorado em direitos de liberdade. Uma autoridade metropolitana deste tipo não só pode como deve ter como finalidade a melhoria das condições individuais dos cidadãos, mas devem estar ancorados em direitos da igualdade, de universalização do serviço e de melhoria das condições de conforto e segurança.

## **1 AS REGIÕES METROPOLITANAS E O RIO DE JANEIRO**

### **1.1 A idealização das Regiões Metropolitanas no Brasil e a edição da Lei Complementar Federal nº. 14, de 8 de junho de 1973**

O Estado do Rio de Janeiro é o terceiro menor estado do Brasil em extensão territorial, sendo maior apenas que os Estados de Alagoas e Sergipe. É o Estado com a segunda maior força econômica do país, possuindo o segundo maior PIB (11%). Em contrapartida, é o Estado que possui a terceira maior população brasileira, seguindo os Estados de São Paulo e Minas Gerais. Ou seja: em um pequeno espaço geográfico, o Estado desenvolve uma intensa atividade econômica com o apoio de uma grande população.

Ao fazermos um círculo com 500 km de raio no entorno do município do Rio de Janeiro, constataremos que cerca de 55% do PIB brasileiro estará dentro deste círculo, o que mostra a importância econômica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, bem como a centralidade da cidade do Rio de Janeiro<sup>1</sup>.

Em 1889, a cidade do Rio de Janeiro era oito vezes maior que a cidade de São Paulo. Em 1920 o PIB de São Paulo já era maior que o do Rio de Janeiro. Enquanto o Rio de Janeiro estava no ciclo da escravidão cafeeira, São Paulo já começava o ciclo cafeeiro capitalista, com a mão de obra dos imigrantes, a estrada de ferro Santos-Jundiaí indo para o oeste paulista, onde se instalava a nova fronteira do café. Assim, “a decadência econômica do Estado do Rio de Janeiro se inicia com a abolição da escravatura no Brasil”. (BUENO, 2014)

A cidade do Rio de Janeiro historicamente teve uma ligação econômica e política muito forte com o Estado do Rio de Janeiro. Somente não possuiu esta ligação no período compreendido entre 1931 (quando o município do Rio passou a não ser mais a capital do Estado do Rio de Janeiro) e 1975 (quando houve a fusão dos Estados do Rio e da Guanabara). No início da República brasileira, enquanto tínhamos o ciclo capitalista no Brasil, o Estado do Rio de Janeiro estava absolutamente falido e a cidade do Rio de Janeiro vivia das receitas públicas, por ser capital do Brasil. Isto se prolonga até 1960, quando a capital passa a ser Brasília. Percebe-se que não houve nenhum

---

<sup>1</sup> As informações estatísticas dos dois primeiros parágrafos podem ser parciais, pois foram extraídas de uma palestra proferida pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico do Rio de Janeiro, Sr. Julio Bueno, em palestra proferida no evento TEDxRio Metr pole, em agosto de 2014.

planejamento para a transferência da capital para Brasília, “diferentemente do que ocorreu no processo de fusão das duas Alemanhas, visto que lá houve um planejamento quando Bonn deixa de ser a capital da Alemanha Ocidental”. (BUENO, 2014)

Então, em 1975 se faz a fusão entre o município do Rio de Janeiro sem as receitas públicas advindas do status de capital do país e o Estado do Rio de Janeiro, falido. O auge da decadência do Rio de Janeiro se dá no final da década de 1980, com a transferência da bolsa de valores e do sistema financeiro para São Paulo.

Feitas estas considerações iniciais, tem-se a intuição de que a complexidade dos temas ligados às regiões metropolitanas na experiência brasileira origina alguns questionamentos acerca de certos aspectos institucionais, tais como a questão de terem ou não as Regiões Metropolitanas sido elevadas à condição de entes federativos, gozando da autonomia que a Constituição reservou aos demais entes públicos que compõem a organização político-administrativa do Brasil.

Outras interrogações se evidenciam, como o fato de tratar-se a região metropolitana de um governo metropolitano ou de ter apenas por finalidade a realização de serviços públicos regionais, comuns aos municípios que a integram. Ou ainda qual deve ser sua estrutura institucional. Diferente questão a ser levantada está relacionada a ser a Região Metropolitana uma instância de poder entre o governo do Estado e os Municípios, ou um instrumento de cooperação federativa para o desenvolvimento econômico, visando à justiça social e o bem-estar da população que vive nos Municípios que a integram.

Para tratar destas questões se faz necessário tecer algumas considerações a respeito do surgimento do tema das regiões metropolitanas em nossa legislação constitucional e infraconstitucional e de como o arranjo institucional sobre o tema se desenvolveu historicamente em nossa sociedade até os dias atuais.

A previsão constitucional de criação de regiões metropolitanas no Brasil é relativamente recente, sendo incluída pela primeira vez na Constituição de 1967. Em um federalismo historicamente centralizador como o nosso, às questões estaduais não eram dadas tanta importância antes da década de 60, sendo a questão tratada de forma tímida antes deste período.

Tema ligado ao das regiões metropolitanas aparece pela primeira vez, mesmo sem este nome, na Constituição de 1937, onde foi previsto o agrupamento de municípios para a efetivação de serviços públicos comuns, como previsto no artigo 29 da Carta Magna:

Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração. (BRASIL, 1937)

Verifica-se que o legislador constituinte neste momento escolheu proporcionar autonomia aos Municípios para se agruparem com o objetivo de instalar, explorar e administrar serviços públicos comuns, cabendo aos Estados a normatização das condições de constituição dos agrupamentos, estabelecendo sua forma de administração.

Todavia, esta autonomia estava submetida à legislação estadual, a quem caberia estabelecer tais condições e forma de administração dos agrupamentos de municípios. Como os Estados não estabeleceram as condições para a constituição e a forma da administração das regiões metropolitanas, o conteúdo da autorização constitucional para que os municípios se agrupassem com a finalidade de realização de serviços públicos comuns ficou esvaziado (HORTA, 1975).

O tema ressurgiu com a comissão de juristas<sup>2</sup> instituída pelo Presidente Castello Branco em 1966 para reformular a Constituição Federal, tendo esta comissão apresentado duas soluções diferentes para a modelagem constitucional da região metropolitana, soluções estas que não foram incluídas no projeto de Constituição que o Presidente submeteu à apreciação constituinte do Congresso Nacional.

A primeira, “impregnada pela inspiração de desenvolvimento regional para suprir carências” (HORTA, 1975, p. 35), dava ênfase na área e na região, dando poder à União e aos Estados para estabelecer, temporariamente, as regiões metropolitanas, estabelecimento este, que deveria ser precedido da concordância das Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas, e teria como finalidade a realização das obras e serviços necessários ao reerguimento socioeconômico da região, voltando às áreas à administração do Município com o fim das atividades regionais.

A segunda previa competência aos Estados, mediante autorização de dois terços dos membros da Assembleia Legislativa e das Câmaras de Vereadores, para estabelecer administração conjunta de municípios para realização de obra ou serviços públicos, ou outros objetivos de interesse comum.

As duas soluções tiveram como característica a vontade legislativa para a criação metropolitana, talvez a maior razão da não inclusão do tema no texto enviado ao

---

<sup>2</sup> A comissão de juristas instituída para reformular a Constituição Federal era composta pelos juristas Levi Carneiro, Orozimbo Nonato, Temistocles Cavalcanti e por Seabra Fagundes.

Congresso. Estas soluções foram tidas como um “rigoroso formalismo” (HORTA, 1975, p. 35).

Assim, na forma de emenda aditiva ao projeto constitucional do Presidente da República, por iniciativa do senador Eurico Rezende e apoio de vários outros senadores e membros do Congresso Nacional, como ferramenta para busca da ordem econômica e realização da justiça social, foi atribuído à União, no § 10º do artigo 157 da Constituição de 1967, o poder de estabelecer regiões metropolitanas com a finalidade de realização de serviços comuns:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, 1967)

Pode ser verificado nos Anais do Senado Federal, que nas justificativas da emenda aditiva ao projeto constitucional, o senador Eurico Rezende, apresentando as razões para permitir à União o estabelecimento de regiões metropolitanas, chamou a atenção para o fato de que “as regiões metropolitanas, naquela época, já eram uma realidade urbanística que não poderiam ser desconhecidas da administração, tampouco poderiam ser omitidas no planejamento regional” (BRASIL, Congresso, 1969, p. 913).

Naquele momento o senador definiu regiões metropolitanas como os “municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando uma unidade socioeconômica com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos”. Ressaltou ainda que nestas hipóteses os serviços “deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana [...] devendo ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma” (BRASIL, Congresso, 1969, p. 913).

A emenda Eurico Rezende foi inspirada no texto “Projeto de Reforma da Constituição Federal no Setor Municipal” de 1965 de Hely Lopes Meirelles, com modificações. Desvinculou a questão da região metropolitana da autonomia municipal, da administração municipal, localizando o texto no título da ordem econômica e social, visando à realização da justiça social. “Conferiu competência à União para a criação das regiões metropolitanas, através do instrumento da lei complementar federal” (HORTA, 1975, p. 36-37).

Até aqui se percebe que a comissão de juristas, ao apresentar as soluções teóricas, buscava estabelecer maior autonomia aos Estados e aos Municípios para a

criação e efetivação das soluções buscadas pela institucionalização das regiões metropolitanas que, na hipótese de não possuir o orçamento necessário para as obras e serviços públicos de interesse regional, poderiam ainda contar com o auxílio orçamentário de Estados e União.

Esta solução teórica que aumentava a autonomia a Estados e Municípios provavelmente não foi interessante para o primeiro presidente do regime militar e primeiro incumbido de “fortalecer” o país que estava “enfraquecido” pelo governo João Goulart, e que reabriu o Congresso para, extraordinariamente, aprovar a nova Constituição brasileira.

É neste contexto histórico que surge a previsão constitucional para a criação das regiões metropolitanas no Brasil, centralizando na União o poder de criar tais regiões, através de lei complementar federal. O estabelecimento de Regiões Metropolitanas estaria justificado pela “realização de serviços comuns aos Municípios integrantes da mesma comunidade socioeconômica” (HORTA, 1975, p. 38).

Como mera executora de serviços comuns aos municípios dela integrantes, as Regiões Metropolitanas não são o que naquela época poderia ser chamado de entes governamentais ou circunscrição político-administrativa, hoje ente federativo.

A regulamentação do artigo 157, § 10º da Constituição de 1967 foi iniciada por anteprojeto de Lei Complementar do Ministério da Justiça, publicada no “Diário Oficial em 13 de setembro de 1967, para receber sugestões visando seu aperfeiçoamento” (HORTA, 1975, p. 38). O anteprojeto, com 10 artigos, dispunha sobre a organização das regiões metropolitanas, que deveriam criar Conselho Metropolitano e Diretoria Executiva, criação por iniciativa da União em caso de interesse nacional, ou por solicitação de Estados e Municípios, mas sempre por lei complementar federal. Estabelecia também a competência e a receita da entidade metropolitana.

Surgiram também iniciativas no Congresso Nacional, como por exemplo, o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº. 31 de 1967, do Deputado Paulo Macarini, que em sua exposição de motivos informa que a disciplina do dispositivo em tela “está sendo reclamada, com bastante insistência, pelos Prefeitos das capitais que, efetivamente, desejam formar o ‘Grande São Paulo’, o ‘Grande Florianópolis’ e assim por diante” (BRASIL, 1967, p. 4), além de solicitar que as regiões metropolitanas sejam instaladas simultaneamente em todos os Estados, evitando discriminação e prejuízo às unidades que mais necessitam da efetiva presença e colaboração financeira do governo central.



Na exposição de motivos são relatados outros problemas, como “problemas de urbanização, energia elétrica, abastecimento de gêneros de primeira necessidade, centro de trabalho e no setor educacional face à considerável contingente de jovens de todos os municípios limítrofes que procuram a Capital para galgar os degraus das Escolas Superiores” (BRASIL, 1967, p. 4).

Na indefinição da orientação do governo federal sobre a regulamentação do dispositivo constitucional atinente à criação das Regiões Metropolitanas, a esfera pública dos interessados na criação das regiões metropolitanas procurava influenciar o modelo a ser criados através da defesa das soluções que acreditavam em seminários, congressos e outros eventos, destacando-se dentre outros, a “Semana de debates sobre a Institucionalização das Áreas Metropolitanas”, o “Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano” e o “I Encontro de Prefeitos das Capitais”.

A semana de debates se posicionou pela “preservação da autonomia municipal [...], impugnando a institucionalização da região metropolitana como entidade [...] político-administrativa, acima dos Municípios, subtraindo-lhes a autonomia naquilo que é de seu peculiar interesse”. Tornou-se indispensável diferenciar o conceito de “peculiar interesse metropolitano” de “peculiar interesse local” (HORTA, 1975, p. 39).

Finalmente, com o advento da Lei Complementar Federal nº. 14, de 8 de junho de 1973, foram criadas 8 regiões metropolitanas, e ao mesmo tempo, se estabeleceram as normas gerais de organização das regiões metropolitanas. A legislação previa a institucionalização de dois órgãos de região metropolitana: o “Conselho Deliberativo”, órgão de planejamento, de coordenação, de execução e de unificação dos serviços comuns, e o “Conselho Consultivo”, órgão opinativo e de aconselhamento, para questões de interesse da região metropolitana.

A Lei elencou em rol exemplificativo quais eram os serviços comuns de interesse metropolitano: (i) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; (ii) saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; (iii) uso do solo metropolitano; (iv) transportes e sistema viário; (v) produção e distribuição de gás combustível canalizado; (vi) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; (vii) outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

De acordo com esta Lei, os serviços de interesse metropolitano devem ter sua execução unificada. A Lei prevê como mecanismos para efetivar esta unificação: (i) a

“concessão” dos serviços de interesse metropolitano a “entidade estadual”, prevê (ii) a “constituição” de “empresa pública de âmbito metropolitano”, e prevê ainda (iii) a realização dos serviços através de “outros processos” concretizados por intermédio do estabelecimento de “convênios”.

O comando constitucional do § 10º do artigo 157 da Constituição de 1967 permitiu à Lei Complementar o estabelecimento de regiões metropolitanas. Mas a LC 14/73 fez mais que estabelecer as regiões metropolitanas. Ela também determinou a organização das regiões metropolitanas, esgotando em seu conteúdo a matéria legislativa aplicável à governança metropolitana, pois “o legislador da União entendeu que no poder explícito ou enumerado de estabelecer, subsistia, também, o poder implícito de organizar” (HORTA, 1975, p. 41).

A transferência para os Estados do poder de criar os conselhos deliberativo e consultivo foi mera “transplantação normativa” (HORTA, 1975), visto que a Lei Complementar federal já estabelecia a composição e a competência de tais conselhos, o que fez com que todas as regiões metropolitanas tivessem a mesma forma institucional, evidenciando mais uma vez os traços de centralização do federalismo brasileiro na neste período.

Os instrumentos de efetivação da unificação da execução dos serviços comuns previstos no parágrafo único do artigo 3º da Lei (concessão à entidade estadual, criação de empresa pública ou convênios) também não foram transferidos expressamente para o legislador estadual, mesmo que assim tenha sido entendido, pois provavelmente o legislador entendeu desnecessário fazer a remissão através da expressão “na forma da lei estadual” ao final do dispositivo legal.

Assim, pode-se dizer que nesta primeira fase, a respeito das regiões metropolitanas, ocorreram movimentos ideológicos em vários sentidos. Na Constituição de 1937 a escolha foi de proporcionar aos municípios o poder de decidir participar ou não do agrupamento para instalação e execução de serviços públicos comuns. A comissão de jurista apresentou duas propostas que vinculavam a formação de regiões metropolitanas à vontade das câmaras de vereadores dos municípios.

A opção do Congresso Nacional foi proporcionar à União o poder de criação das regiões metropolitanas, através de lei complementar, sem dar aos municípios a oportunidade de escolha de participar ou não das regiões metropolitanas. Encontros e debates pugnavam pela preservação da autonomia municipal, rechaçando a

institucionalização da região metropolitana como entidade político-administrativa superior aos municípios.

A Lei Complementar nº. 14/1973 não só criou as regiões metropolitanas, como também esgotou em seu conteúdo a matéria legislativa aplicável à governança metropolitana, estabelecendo a forma como deveriam ser institucionalizadas tais regiões.

É nessa conjuntura que, no ano de 1974, é institucionalizada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o que ocorre concomitantemente com a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e com a criação do Fundo Contábil para Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

## **1.2 A criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro através da Lei Complementar Federal nº 20 de 1º de julho de 1974 e o período de existência da governança metropolitana na região**

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974, que também unificou os Estados da Guanabara e Rio de Janeiro. De acordo com Fontes e Araújo (1995, p. 394), “essa iniciativa se inseria na estratégia geopolítica do governo Geisel de desconcentrar as atividades industriais alocadas na Região Metropolitana do Estado de São Paulo e transformar o novo Estado no segundo polo econômico do país”.

O sistema institucional da Região Metropolitana do Rio de Janeiro sofreu várias modificações ao longo do tempo. A legislação inicial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro prevê a existência de um conselho deliberativo, um conselho consultivo e um órgão responsável pela gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. “O órgão criado para a gestão da região metropolitana foi a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), instituída em 1974 e extinta em 1989”. (SANTOS; RAHY, 2013, p. 169)

Viabilizar o projeto desenvolvimentista motivado na fusão exigiu a estruturação de um aparato de planejamento “no interior da máquina administrativa que pudesse responder adequadamente às metas estratégicas do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND e aos objetivos políticos da Lei Complementar Federal nº. 20/1974” (FONTES; ARAÚJO, 1995, p. 394-395), lei que mantinha as mesmas características de simetria e centralismo da Lei Complementar

Federal nº. 14/1973, que além de definir quais municípios participariam da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, subordinava os órgãos de planejamento e gestão metropolitana ao Governo Estadual.

As Regiões Metropolitanas criadas na década de 70 tinham como perspectiva a promoção do desenvolvimento regional, sendo a Metrópole a cidade “líder” deste processo de desenvolvimento. Dessa forma, tudo gerava em torno da Metrópole. A grande parte dos investimentos neste período era direcionada às metrópoles. Foi justamente este o modelo implementado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A vinculação dos Conselhos Deliberativo e Consultivo e da FUNDREM ao Governo do Estado, como medida voltada unicamente para conferir ao governador o controle do território da Região Metropolitana, foi o principal objetivo da legislação produzida logo em seguida ao advento da Lei Federal nº. 20/1974<sup>3</sup>. Esta legislação estabeleceu o ordenamento administrativo básico do novo Estado e buscou tornar efetivo o sistema estadual de planejamento e a base institucional da nova Região Metropolitana. Além dos conselhos e da FUNDREM, ainda foi criado o Fundo Contábil Metropolitano, tudo isso vinculado à Secretaria de Planejamento do Governo do Estado. A FUNDREM foi encarregada das atribuições de planejamento urbano da Região Metropolitana, bem como da função de assessorar tecnicamente as decisões do Conselho Deliberativo (FONTES; ARAÚJO, 1995, p. 395).

Pode-se afirmar que no contexto do surgimento das Regiões Metropolitanas no Brasil não havia realmente um planejamento voltado para uma efetiva gestão metropolitana no país, disposto a realizar a identificação de funções públicas de interesse comum, com vistas à gestão compartilhada destas funções pelos municípios integrantes das Regiões Metropolitanas.

A instituição das Regiões Metropolitanas no país se dava por qualquer critério, ou mesmo com a ausência de critérios objetivos. Neste sentido, o simples compartilhamento da gestão de funções públicas, tais como o transporte, eram suficientes como razão para justificar a institucionalização metropolitana.

O “fato metropolitano”, pelo qual se encara a metrópole como um “processo socioespacial ligado à conformação de um espaço comum a uma população que

---

<sup>3</sup> Dentre outras, pode-se citar o Decreto Estadual nº. 18, de 05 de março de 1975 do Governador Floriano Peixoto Faria Lima, que aprovou os Estatutos da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – FUNDREM, estabelecendo a necessidade de permanente articulação da entidade, principalmente com a Superintendência de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado, visando à compatibilização de sua programação com o planejamento global do Estado.

compartilha seus recursos, infraestruturas, serviços e possibilidades” (COSTA, 2013, p. 324), nunca é um processo construído de forma homogênea e com a ausência de conflitos. Mas é no fato metropolitano que estão os fundamentos de onde podem surgir as razões pelas quais se torna necessária a instituição de uma Região Metropolitana.

Aliada a esta ausência de critérios para a criação das Regiões Metropolitanas no Brasil, a possibilidade de se firmar consórcios públicos entre os municípios integrantes das Regiões Metropolitanas com outros municípios, fragiliza o próprio instituto da Região Metropolitana.

Para COSTA (2013), as Regiões Metropolitanas instituídas na década de 70 pelo Governo Federal não possuíam autonomia financeira, o que trazia como consequência a concentração na União do poder de estabelecimento dos rumos das Regiões Metropolitanas no Brasil. Para o autor, a forma como os recursos tributários estão distribuídos em nossa Federação, confere à União o poder de disponibilizar recursos – com base em critérios nem sempre bem definidos – para investimentos em infraestrutura social e urbana.

Essa concentração dos recursos nas mãos da União fez com que Estados e Municípios enxergassem na criação de Regiões Metropolitanas a possibilidade de acessar recursos federais que, de outra forma, supostamente não teriam como acessar.

A falta de autonomia financeira, de capacidade fiscal de Estados e Municípios para investir em planejamento e efetivação de projetos urbanos, dá a impressão de que o processo institucional de metropolização no Brasil foi levado à cabo de forma descontrolada, sem planejamento, tendo na possibilidade de repasse de recursos da União, o estímulo para esta institucionalização feita por impulso, sem um projeto de metrópole a ser construído.

É como se a União, ao ser protagonista no financiamento dos investimentos em infraestrutura social e urbana, estimulasse, por meio de algumas de suas políticas, o processo descontrolado de institucionalização de RMs. A União que, após a CF/1988, se afasta da gestão metropolitana (via estadualização), acaba mantendo um enorme protagonismo sobre os rumos da questão metropolitana do país, via investimentos em infraestrutura urbana e via os estímulos gerados por políticas setoriais. Assim, seja por via da transferência de recursos para os municípios metropolitanos, seja por meio das políticas setoriais e de seus critérios de elegibilidade, a União desempenha um papel importante na questão metropolitana, a despeito de essa agenda não estar claramente formulada nos planos governamentais. (COSTA, 2013, p. 325-326)

A reduzida legitimidade das políticas implementadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é resultado do caráter autoritário do projeto político-territorial do Governo Federal, fato que acabou por diminuir de forma expressiva a autonomia estratégica do Governo do Estado a respeito da gestão de funções públicas de interesse comum.

O caráter político conferido a estas políticas estabelecia uma estrutura de decisão, que estava concentrada de forma primária na esfera federal de governo e de forma secundária na esfera estadual. Esta estrutura tinha por objetivo anular as divergências políticas existentes no interior das elites dirigentes contrárias ao processo de fusão, garantindo desta forma a sua implementação sem a possibilidade de que críticas expressivas colocassem em ameaça o processo de fusão<sup>4</sup>.

Fontes e Araújo (1995), ao narrarem a existência da barreira político-administrativa – “impossibilidade de se criar legalmente uma Região Metropolitana em dois Estados da Federação” (p. 395) – e a necessidade de sua ruptura para que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro fosse instituída, retratam que a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro era condição de possibilidade para unir o núcleo metropolitano (município do Rio de Janeiro) às cidades da futura Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A criação da FUNDREM se deu em um contexto institucional favorável às políticas públicas metropolitanas. Existiam diversos fundos criados pelo Governo Federal (FINEP, FIMURB, FITURB, FETRAN, etc.), destinados ao provimento de infraestrutura básica e modernização da malha ferroviária e rodoviária em cidades de médio porte e nos grandes aglomerados urbanos. Estes fundos receberam ainda maior reforço financeiro com o advento da Lei n.º. 626 de 02/10/1975, criando o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), que tinha como objetivo financiar programas formulados pela comissão nacional de Política Urbana (CNPU).

Além disso, a Lei Complementar Federal n.º. 20/1974 definiu regras singulares de destinação de recursos para a área, como por exemplo, a determinação de que o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias – ICM, arrecadado na cidade do Rio de Janeiro, seria obrigatoriamente aplicado no Município, numa participação decrescente

---

<sup>4</sup> Sobre o tema, ver MOTTA, Marly Silva da. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. In: UM ESTADO em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro/ Organizadores: Américo Freire, Carlos Eduardo Sarmento, Marly Silva da Motta. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001. p.19-56.

de 1975 a 1978. Outra regra foi a garantia de um crescimento real de 5% na receita transferida do ICM para os Municípios integrantes do antigo Estado do Rio.

A legislação federal também determinava que pelo menos 55% do Fundo de Participação dos Estados, 20% do FPM do município-sede metropolitano e 10% do FPM dos demais Municípios das regiões metropolitanas deveriam ser aplicados em projetos definidos pelas entidades metropolitanas e aprovados pelos órgãos estaduais de planejamento. A liberação dessas cotas, conforme a lei federal ficaria “condicionada à aprovação, pelas SECPLANs estaduais, dos programas de aplicação apresentados pelos Municípios ao Executivo Estadual” (FONTES; ARAÚJO, 1995, p. 396).

Mas todos estes recursos destinados à FUNDREM não se traduziram no desenvolvimento urbano esperado para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. As fronteiras políticas existentes entre o município do Rio de Janeiro e os demais municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro causaram uma segregação de difícil superação nas relações institucionais entre os entes federativos envolvidos.

Operou-se durante muito tempo entre os municípios da Região Metropolitana, o Governo do Estado e o Município do Rio o rompimento da possibilidade de diálogo institucional. Hoje, em razão desse rompimento, os municípios resistem em reconhecer normas que tendam a reunir os atores políticos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em torno de um projeto de metrópole.

O município do Rio de Janeiro não se mobiliza pela questão metropolitana, pois é o município que mais recebe transferências voluntárias da União para investimentos em infraestrutura social e urbana (IPEA, 2010).

Apoiado pelos recursos que lhe são transferidos anualmente, o município do Rio de Janeiro como cidade-estado que se impõe ao metropolitano, aplica os recursos transferidos pela União em investimentos que seguem gerando impactos, alterando profundamente o espaço metropolitano.

À FUNDREM coube exercer o papel de principal agente repassador de recursos federais destinados à política metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, função que gerou grandes expectativas entre os Prefeitos da região, estimulando o estabelecimento de vínculos políticos-institucionais entre estes e a entidade metropolitana. (FONTES; ARAÚJO, 1995, p. 396)

Pode-se observar durante o período de existência da FUNDREM, uma distorção na aplicação setorial e espacial de recursos.

Em sua primeira fase a FUNDREM desempenhou função de assessoria técnica às Prefeituras e na elaboração de planos diretores municipais, iniciativas que nasciam parcialmente das reuniões do Conselho Consultivo, na tentativa de manutenção da política de influência do Governo do Estado sobre a Região Metropolitana, através da implantação de algumas das reivindicações assumidas pelos Prefeitos.

A entidade aplicou mais de 50% dos recursos do Fundo Contábil para o Desenvolvimento da Região Metropolitana, sob responsabilidade gerencial da entidade, no ano de 1976, na área de transportes (distorção na aplicação setorial dos recursos). Essa distorção “ocorreu também quanto à distribuição espacial dos recursos, onde cerca de 73,3% do montante do Fundo Contábil da Região metropolitana foram aplicados no Município do Rio de Janeiro” (FONTES; ARAÚJO, 1995, p. 397).

Assim foi formada a estratificação de poder entre os entes da Federação para a definição dos rumos do desenvolvimento regional no Brasil nesta fase. O Governo Federal, através de critérios abstratos pautados em políticas setoriais, transferiam recursos ao Governo Estadual, que por sua vez, também dominava os governos municipais, pois detinham os recursos, indispensáveis para o desenvolvimento dos municípios das Regiões Metropolitanas.

A FUNDREM, dessa forma, passou a ser uma instância de poder entre o Governo do Estado e os Municípios. Durante o governo Faria Lima (1975-1979), a prática institucional da FUNDREM propiciava proximidade entre a entidade e as Prefeituras da Região Metropolitana, visto que a FUNDREM possuía massa substancial de recursos. A forma de atuação naquele período também gerou esta proximidade, pois acreditando no perfil técnico da entidade, seu corpo técnico-profissional passou a atuar conjuntamente com as Prefeituras em atividades de assessoria técnica e de capacitação administrativa, pelo que a entidade passou a exercer funções de mediação institucional entre as Prefeituras da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e o Governo do Estado. (FONTES; ARAÚJO, 1995, p. 397)

Ainda nesta fase a FUNDREM havia adotado uma atuação pautada em critérios técnicos de ordenamento territorial das ações governamentais, buscando não pulverizar excessivamente a sua ação de desenvolvimento regional em favor de grupos políticos definidos.

Do governo Chagas Freitas (1979-1983) em diante, houve uma inflexão na forma de atuação da entidade. Com o surgimento da Diretoria de Obras a FUNDREM passa a atuar diretamente na parte construtiva, não priorizando mais seu perfil de



entidade técnica. Às diretrizes do novo governo não era dado qualquer papel relevante ao planejamento metropolitano. Todas as “tarefas setoriais detalhadas no plano a respeito da Região Metropolitana” (FONTES; ARAÚJO, 1995, p. 397) deveriam ficar a cargo de seus respectivos órgãos e empresas de atuação.

Nessa fase, após a abertura política e à desativação dos fundos federais no início da década de 80, a prática institucional do planejamento foi cedendo lugar a explícitos critérios clientelistas no seu processo decisório. Os compromissos político-partidários entre Governo e Prefeituras da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, através dos planos metropolitanos, foram cedendo lugar a alianças de circunstâncias, compromissos pessoais estabelecidos entre diretorias da entidade e seus aliados nos Municípios.

Com a extinção da assessoria técnica da presidência da FUNDREM, as prioridades da Fundação passaram a ser a coordenação de serviços de transportes e programas de saneamento na Baixada Fluminense.

Sem os recursos advindos do Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano – FNDU, extinto em 1983, não havia mais estímulo aos Governos Estaduais para a priorização da política metropolitana. Sem o repasse dos recursos financeiros às Prefeituras, o Governo do Estado não conseguiria mais manter os governos municipais vinculados aos objetivos políticos do Governo do Estado.

À FUNDREM, que inicialmente atuava como corpo técnico para auxiliar os municípios a elaborarem seu planejamento urbano e que posteriormente atuava na execução de projetos de infraestrutura urbana com os recursos advindos da União, não restou qualquer papel de mediação, e de instância de poder colocado entre o Governo do Estado e as Prefeituras da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Sem substrato jurídico-institucional e sem o estímulo da disponibilidade de recursos a gerar demandas que o mantivesse com visibilidade, o fato metropolitano deixou de ser percebido como uma realidade substantiva a exigir políticas adequadas aos seus elementos socioeconômicos concretos. A Região Metropolitana passou a ser referida pelos agentes públicos, não como território portador de estrutura, conexões e dinâmica próprias, mas como espaço onde simplesmente se concentravam atividades, população e problemas, passível de ser trabalhado por políticas que observassem apenas a densidade e extensão de seus conteúdos. A extinção oficial da FUNDREM, ao final do Governo Moreira Franco (Dec. Nº 13.110 de 27 de junho de 1989) representou o desfecho jurídico de uma problemática que crescentemente vinha perdendo força dentre os agentes públicos com efetivo poder de decisão no Estado do Rio de Janeiro. (FONTES; ARAÚJO, 1995, p. 398)

A problemática metropolitana não sobreviveu à sua institucionalização porque a prática desenvolvida no seu interior era de “externalidade” frente aos agentes públicos, atores sociais relevantes, baseada na coerção jurídica e financeira das quais a Lei Complementar nº 14 se investia, sem mecanismos de sua absorção e consolidação entre os agentes públicos envolvidos na questão.

Aliado a estes fatores, havia a resistência por parte das Prefeituras em submeter-se a um sistema institucional que representava uma ameaça à autonomia municipal. O caráter de subordinação político-institucional exercida pela FUNDREM sobre os sistemas setoriais do próprio Estado do RJ e sobre as administrações municipais era mais formal que real. (FONTES; ARAÚJO, 1995, p. 398-399)

Os investimentos feitos nesta época na Região Metropolitana do Rio de Janeiro resultaram em certo crescimento econômico, conformando um processo de desenvolvimento que esteve longe de ser o resultado de um projeto metropolitano. Um projeto metropolitano requer maior coordenação entre agentes econômicos e atores políticos, para a promoção do desenvolvimento regional. (COSTA, 2013, p. 329).

Duas são as formas de se encarar a gestão de Regiões Metropolitanas para Costa (2013, p. 326): através do desenvolvimento (i) regional ou (ii) urbano-metropolitano.

Na perspectiva do desenvolvimento regional o objetivo da criação de uma Região Metropolitana é a promoção do desenvolvimento da região em torno de municípios polo. Um núcleo urbano é reconhecido com este papel e “passa a receber investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana que irão favorecer seu desenvolvimento: polarização, atração de investimentos e do fluxo de pessoas, bens e serviços” (COSTA, 2013, p. 326).

Assim eram as Regiões Metropolitanas criadas na década de 1970. Recebiam incentivos e impulsos com o objetivo de se tornarem polos regionais e nacionais, submetendo ao seu domínio as redes de cidades, liderando seu desenvolvimento econômico, na direção indicada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento.

O tratamento prioritário dado às Regiões Metropolitanas constituídas existiu e implicou canalização de recursos diversos para a promoção destes espaços, em detrimento de outros. Certo ordenamento territorial associava-se à criação das Regiões Metropolitanas na década de 70.

As RMs instituídas na década de 70 continuam a ser as mais importantes do país, pelo que se verifica que “foi bem sucedida a estratégia de instituição das Regiões Metropolitanas” (COSTA, 2013, p. 327).

A instituição de RMs sempre terá em certa medida a perspectiva da promoção do desenvolvimento regional e o favorecimento as possibilidades dos ganhos de aglomeração e das economias urbanas. O ideal é de busca do fortalecimento da região e de seu núcleo na rede de cidades global, atraindo recursos de outras regiões, ampliando ou consolidando seu domínio sobre o território sob sua influência e firmando-se como um centro hierárquico.

Na perspectiva do desenvolvimento urbano-metropolitano, as Regiões Metropolitanas podem também ser criadas a partir do reconhecimento dos espaços metropolitanos, de sua dinâmica de relações imbricadas, da necessidade de buscar formas de gestão de espaços como alternativas aos entraves políticos-institucionais que a gestão de territórios fragmentados impõe.

Neste viés, ao contrário de objetivar sua posição na rede de cidades, ou sua posição em relação a outras Regiões Metropolitanas, a instituição de Regiões Metropolitanas prioriza mais o que se passa em seu próprio espaço, com prioridade diretamente nos recursos, infraestruturas e serviços que são compartilhados na região. “O foco é no desenvolvimento urbano-metropolitano numa perspectiva na qual a cidade é percebida de forma integrada e para além dos limites político-administrativos. As duas perspectivas não são excludentes, devendo sim ser complementares” (COSTA, 2013, p. 328).

De tudo, compreende-se que nem a institucionalização, nem a injeção de recursos por si só, são garantias de que um projeto de metrópole será exitoso em uma região como a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. É certo que a centralidade da metrópole, sua concentração populacional e de serviços atrai uma grande parcela dos recursos a serem destinados para uma Região Metropolitana. Mas se a intenção é alavancar o desenvolvimento da Região Metropolitana, para não dizer do Estado, há que se distribuir os recursos de forma mais equilibrada.

Também não se deve deixar de observar que uma das intenções da criação de uma Região Metropolitana é atrair recursos em detrimento do investimento que seria feito em outras localidades. Deve-se considerar se realmente este é o caminho que traduz a vontade dos cidadãos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e quais serão as consequências advindas desta escolha, desta opção, que deve ser feita considerando a vontade dos cidadãos que compõem o Estado do Rio de Janeiro.

A questão da autonomia financeira é de grande importância para o planejamento urbano, econômico e social de uma região. Sem a garantia de recursos e de que estes

recursos serão investidos de forma equilibrada, qualquer instância de governança e qualquer projeto metropolitano serão condenados ao fracasso.

Carece de entendimento ainda, até que ponto a esfera pública que influencia a decisão dos governantes dos entes federativos envolvidos na questão metropolitana serão capazes de despertar nos governantes a consciência de que sem cooperação política, nenhum projeto de gestão metropolitana sairá do papel. Os governantes devem abrir a guarda e se permitir a aderir ao melhor projeto de metrópole para que assim, seja o processo conduzido pelo poder público, mas produzido por toda a sociedade.

### **1.3 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro como instituição no contexto atual**

O processo que resultou no insucesso do projeto metropolitano do II PND e no fim da governança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro trouxe dificuldades para a construção e implementação de um projeto metropolitano efetivo e à unidade política almejada com a iniciativa da fusão. O Governo do Estado passou a agir de acordo com políticas setorizadas, ficando a cargo de cada Secretaria de Estado a gestão do seu setor específico, de forma desconectada, sem integração e sem um projeto de conexão entre urbanização, economia e sociedade.

Para Fontes e Araújo (1995) dois fatores foram determinantes para a condução das políticas públicas no período pós-governança metropolitana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O primeiro fator está intimamente relacionado ao ressentimento moral dos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, preteridos na destinação dos investimentos durante as décadas de 70 e 80. O distanciamento dos Municípios da Região Metropolitana do Governo do Estado e da cidade do Rio de Janeiro fez emergir arranjos sub-regionais (consórcios públicos) entre estes, mas “sem ter em perspectiva o aproveitamento da produtividade global da infraestrutura física e econômica presente na Região Metropolitana e nem na criação de economia de escalas” (FONTES; ARAUJO, 1995, p. 399). Em outras palavras, estes consórcios foram criados sem planejamento de utilização global de recursos.

O segundo fator está relacionado à estrutura político-administrativa imposta pelo Governo Federal e seus aliados regionais no processo de fusão, estrutura esta permeada de contradições políticas. A falta de qualquer identidade territorial ou político-partidária entre os dois antigos Estados e a necessidade de composição entre estas forças políticas gerou uma administração sem um projeto regional unificado, incapaz de organizar

especialmente os investimentos na Região Metropolitana, ou seja, a falta de uma unidade política e partidária, de um eixo capaz de unificar os agentes públicos em conflito.

Um bom exemplo desta desarticulação intrasetorial e paralelismo administrativo foi a estruturação estadual da política metropolitana de transportes (que são elementos estruturantes da morfologia espacial das áreas conurbadas e dos padrões de atividades que as caracterizam), feita em departamentos feudalizados, sem comunicação intra ou intersetorial, resultando na desestruturação do setor e na perda de capacidade de controle e fiscalização sobre os agentes privados que operam os transportes públicos coletivos, passando os agentes privados a definir os termos da política de transportes coletivos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989, ao tratar das Regiões Metropolitanas, afirma que estas serão criadas mediante Lei Complementar. A Lei Complementar Estadual nº. 64, de 21 de setembro de 1990 mantém a Região Metropolitana do Rio de Janeiro criada pela Lei Complementar Federal nº. 20/1974<sup>5</sup>. Além da Região Metropolitana do Rio de Janeiro também foi criada a Região dos Lagos Fluminenses através da Lei nº. 2.829 de 11 de novembro de 1997 (transformada em Microrregião dos Lagos, de acordo com a LC nº. 158/13).

O artigo 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, assim está redigido:

Art. 357 – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios far-se-ão por Lei Estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da Lei. Parágrafo único – A participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal.

O parágrafo único deste artigo sujeita a criação de Regiões Metropolitanas à prévia aprovação pela Câmara Municipal dos municípios envolvidos, bem como sujeita a inclusão de qualquer município em uma Região Metropolitana à prévia aprovação pela Câmara Municipal.

Este dispositivo foi objetado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.841-9. A alegação do Governo Estadual, fundada no princípio da simetria, é de que o constituinte estadual estaria

---

<sup>5</sup> A Lei Complementar Estadual nº. 64, de 21 de setembro de 1990 foi modificada pelas Leis Complementares 87/97, 89/98 e 158/13.

inovando na ordem constitucional, visto que a Constituição Federal não fez igual exigência em relação à criação de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas (CRFB, art. 25, § 3º), não cabendo ao constituinte estadual impor restrições ao processo legislativo local senão quando em simetria com o disposto na Constituição da República, conforme artigo 11 do ADCT. O outro argumento foi no sentido de que seria competência privativa dos Estados a criação de Regiões Metropolitanas (STF, 2002a, p. 57).

Como o presidente da ALERJ, o Deputado Sérgio Cabral Filho, acatou os argumentos do Governador do Estado, não se opondo à declaração de inconstitucionalidade do citado dispositivo, coube ao Advogado Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão a defesa do constituinte estadual.

Alegou, em síntese, que o constituinte estadual nunca poderia reduzir, mas nada impede que este possa ampliar direitos e prerrogativas dos municípios, o que não é contrário à supremacia da Constituição Federal sobre a Estadual. Argumentou ainda a razoabilidade da norma impugnada, por ser o município considerado ente federativo, sendo ampla sua prerrogativa política na administração das matérias de seu peculiar interesse (STF, 2002a, p. 258-260).

O entendimento do Supremo Tribunal Federal foi no sentido de que a instituição de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões dependem apenas de lei complementar estadual (STF, 2002a, p. 261-265), não se podendo conceber a submissão do tema ao crivo das câmaras municipais, sob pena de inviabilizar a eficácia da norma quanto à integração e realização das funções públicas de interesse comum (STF, 2002b, p. 58-60).

Realmente, submeter ao legislativo municipal o exercício da liberdade em participar ou não de uma Região Metropolitana, ou ainda, a manifestação de vontade para a criação de uma Região Metropolitana poderia inviabilizar um projeto metropolitano de distribuição de recursos para a execução de funções públicas de interesse comum, otimizando recursos e serviços públicos que podem beneficiar os municípios coletivamente.

Dentre outras iniciativas do Governo do Estado na busca de integração regional e ordenamento do território metropolitano, em 2008 foi promulgada a Lei Estadual nº. 5.192, onde o Governo determina a elaboração do Plano Diretor Decenal da Região Metropolitana, prevendo a criação de uma agência metropolitana ou,

alternativamente, de consórcios públicos. Foi instituído através do Decreto nº. 42.832 de 31 de janeiro de 2011 o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas.

As chamadas Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs já são percebidas desde a década de 1930 (art. 29 CF 1937). Atualmente as FPICs são objetos de estudos e análise pelo Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, que no setor de transporte estabelece como FPICs o transporte e a mobilidade e no uso e ocupação do solo estabelece o planejamento regional e o ordenamento do território, conforme quadro inserido na ata da V Reunião do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas de 5 de junho de 2012. (SANTOS; RAHY, 2013, p. 169-170)

Com a extinção da FUNDREM as questões metropolitanas passaram a ser tratadas por órgãos diversos que, em suas competências, criam suas próprias regionalizações. Atualmente há certo consenso sobre a necessidade da criação de um órgão para a gestão integrada e compartilhada entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil organizada, seguindo um modelo de governança para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A AMTU (Agência Metropolitana de Transportes Urbanos) e o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas possuem funções aproximadas com a de órgão gestor da região metropolitana.

Como um dos órgãos setoriais de pesquisa, com atribuições de governança metropolitana, a AMTU foi instituída em 2007 através de convênio firmado entre o Governo do Estado e os Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o município de Mangaratiba, o Departamento de Estradas e Rodagem, o Departamento de Transportes Rodoviários do Estado, a Companhia Estadual de Engenharia de Transporte e Logística e a Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado. O objetivo do convênio é a realização de estudos para integração e compatibilização do transporte com as políticas de desenvolvimento urbano e preservação do meio ambiente no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. (SANTOS; RAHY, 2013, p. 172)

A AMTU “atua na elaboração de projetos, na captação de recursos e negociações com prefeituras, governo federal e agências de desenvolvimento” (SANTOS; RAHY, 2013, p. 172). Realizou estudos para o PDTU (Plano Diretor de Transportes Urbanos) e para o PDITS (Plano Diretor de Sistemas Inteligentes de Transportes). Fez negociações de empréstimos com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), Banco Mundial, Agência Francesa de Desenvolvimento e KfW Bankengruppe. Participou do projeto de mobilidade para a Copa do Mundo e Jogos Olímpicos.

Os Comitês de Bacias (Comitê Guandu e Comitê da Baía de Guanabara) é outro órgão que “tem atuado com vistas ao desenvolvimento da região em harmonia com a manutenção do equilíbrio e da qualidade do ambiente das bacias hidrográficas” (SANTOS; RAHY, 2013, p. 173).

Órgão instituído pelo Decreto Estadual nº. 42.832 de 2011, o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas “foi criado com o objetivo de propor políticas estratégicas para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, visando promover a gestão dos assuntos metropolitanos, integrar suas demandas, planejar e executar as políticas públicas de interesse comum para o desenvolvimento da região” (SANTOS; RAHY, 2013, p. 173-174). Como comitê propositivo e articulador, cabe ao Comitê propor o estabelecimento de um organismo de gestão dos assuntos de caráter metropolitano, prevendo uma gestão participativa, com forte interlocução com os municípios, com o governo federal, instituições de fomento e demais interlocutores relevantes na região.

Coordenado pelo vice-governador do Estado, o Comitê conta com a participação de diversos Secretários de Estado. Apesar das características de planejamento fragmentado deste momento, o Comitê é considerado como um ente de articulação e diálogo entre os diversos agentes que atuam na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sem perder o foco nas FPICs. A participação das secretarias de estado é fundamental para a definição de ações integradas, visto que o planejamento metropolitano ocorre de forma fragmentada.

A preocupação do Comitê Executivo, sem considerar a necessidade de um planejamento integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tem como foco os benefícios e os impactos previstos para as áreas que abrangem os novos empreendimentos – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), Arco Metropolitano, Complexo Siderúrgico Portuário da CSA (Companhia Siderúrgica do Atlântico) e os megaeventos esportivos. O grande desafio da atuação do Comitê é a setorização do planejamento, que perde seu caráter integrador, ao fazer uma abordagem local e não regional. (SANTOS; RAHY, 2013, p. 174)

Os grupos de trabalho criados pelo Comitê buscam definir estratégias para (i) identificar as FPICs, (ii) identificar programas/ações de interesse da Região Metropolitana do Rio de Janeiro contidos no Plano Plurianual 2012/2015 e (iii) criar um sistema de informações para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O Comitê se reconhece como organismo de governança metropolitana, considerando serem da mesma natureza a AMTU e o Fórum COMPERJ. Atualmente o



Comitê enfrenta dificuldades em proporcionar caráter político à gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e não somente técnico-administrativo. A busca pela articulação das ações do Estado com concepções acadêmicas sobre o tema governança metropolitana e com demandas sociais tem a pretensão de ser considerado vanguarda da garantia de gestão participativa dos assuntos metropolitanos.

Acerca dos instrumentos de planejamento e gestão metropolitana, quatro iniciativas se destacam nos planos/programas, desenvolvidos pelo Governo do Estado para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ainda que incipientes do ponto de vista da elaboração de uma política metropolitana integrada.

O Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU) foi elaborado em 2003 com a finalidade de subsidiar o governo do estado no desenvolvimento das políticas públicas para o setor. Pretendia ser o principal instrumento de ordenamento do transporte urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mas sempre dependeu de um modelo de governança ainda não efetivado, o que traz como consequência a inefetividade na integração do setor. O PDTU está sendo atualizado sob coordenação da Setrans, com participação da AMTU, buscando avaliar resultados anteriores, elaborar propostas para o próximo decênio, à vista dos relevantes investimentos que chegam à região – o que impacta na circulação de pessoas, bens e serviços – e dos megaeventos esportivos de 2014 e 2016. (SANTOS; RAHY, 2013, p. 176)

Outro plano, apenas propositivo, é o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), que tem como objetivo estabelecer estratégias e metas para a eliminação progressiva das necessidades habitacionais.

O plano de diretrizes denominado Plano Diretor do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (PDAM), por sua vez, procura “nortear as múltiplas ações esperadas para a região, tanto dos setores econômico quanto social, ou de aspectos relativos ao incremento demográfico esperado, como infraestrutura urbana, saneamento, habitação, transporte e mobilidade” (SANTOS; RAHY, 2013, p. 177). O PDAM considera ainda o aperfeiçoamento da gestão institucional do espaço metropolitano, com participação social.

Evitar a repetição de práticas danosas ao ambiente é preocupação do plano, visto que boa parte da rodovia está sendo implantada em lugares sem povoação. O plano procura maximizar as potencialidades socioeconômicas da região, bem como minimizar os efeitos negativos decorrentes das intervenções.

O Plano Diretor de Estruturação Territorial da Região Leste Fluminense (PET-Leste) abrange os municípios do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (CONLESTE), visando dotar o território com infraestrutura de água, esgoto, coleta, sistema viário, rodoviário e ferroviário que atenda às condições necessárias para a implantação dos novos empreendimentos esperados para a região, sendo assim, indutor do desenvolvimento regional. (SANTOS; RAHY, 2013, p. 177)

Como condições de possibilidade para o financiamento de políticas e ações na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a Lei Complementar Estadual nº. 87/1987 dispõe que os recursos necessários ao desenvolvimento de programas e projetos para as FPICs na Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão ser destinados pelos órgãos “setoriais” estaduais e dos municípios, observando o previsto no Plano Diretor Metropolitano, ainda não elaborado. Não menciona o fundo contábil criado pela LCF nº. 20/1974, denominado pela LCE nº. 64/1990 de Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), hoje vinculado, com o Fundo de Programas e Projetos Prioritários (FPPP), à Secretaria de Estado de Obras. Os dois instrumentos ainda carecem de normas para a arrecadação que lhes dê autonomia. Assim, o orçamento não disponibiliza recursos desses dois fundos para qualquer programa ou ação. (SANTOS; RAHY, 2013, p. 182)

A maioria dos projetos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é “financiados com recursos externos ou do tesouro estadual, pelo FECAM – Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano e pelo FUNDRHI – Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado” (SANTOS; RAHY, 2013, p. 182). As principais instituições de financiamento externo são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Atualmente a maior operação de crédito para o financiamento de programas na região é a contratação, pelo Estado do RJ, de um empréstimo de até US\$ 485 milhões, junto ao BIRD, para a execução do Programa de Habitação e Desenvolvimento Urbano Metropolitano Sustentável (PROHDUMS), que persegue o fortalecimento de programas estratégicos para a melhoria e aumento da oferta de habitação para famílias de baixa renda, a gestão de risco de desastre, o transporte público eficiente e ao desenvolvimento urbano sustentável.

Na direção indicada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional de atribuição do Ministério da Integração Nacional, o Governo do Estado do Rio de

Janeiro vem criando e implementando medidas na tentativa de criar um modelo de governança metropolitana para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, na direção que vem sendo indicada por experiências exitosas em âmbito nacional e comparado.

Em diagnóstico apresentado ao Ministério da Integração Nacional o Governo do RJ indica como uma das constatações do cenário atual a hipertrofia do modal rodoviário com os modais sobre trilhos e aquaviários subutilizados.

Por iniciativa do Governo Estadual foi assinado um acordo de cooperação com o Banco Mundial para assessoria e acompanhamento do estabelecimento de estruturas de planejamento e gestão, com a finalidade de criar o órgão responsável pela governança da metrópole e da implantação de políticas públicas necessárias para o seu desenvolvimento.

Nesta direção são as ações do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas que vem se mobilizando no sentido de implementar o Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado (RIOMETRÓPOLE/PRÓ-GESTÃO II), instituído através do Decreto Estadual nº. 44.439 de 17 de outubro de 2013. Com este objetivo, o Governador Luiz Fernando de Souza (Pezão) assinou, em agosto de 2014, o Decreto nº. 44.905, de 11 de agosto de 2014 que pretende, através da contratação de consultoria especializada, elaborar o Plano Estratégico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Uma dos diversos produtos desta consultoria poderá ser a apresentação de um estudo de viabilidade para criar um “modelo” de agência metropolitana para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Esta agência poderá ser um órgão de Estado para a governança metropolitana, mas não nos moldes da FUNDREM.

Nas considerações que precedem o texto do Decreto nº. 44.905/14, a primeira advertência do Governador do Estado é de que “a governança da Região Metropolitana não importa em supressão da autonomia dos municípios que a integram, ou alteração do regime constitucional de competências estabelecido na Constituição Federal”.

O Decreto cria a “Câmara Metropolitana de Integração Governamental”, colegiado composto pelos Prefeitos dos Municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e presidida pelo Governador do Estado, visando à cooperação entre os entes federativos.

Cria também o “Grupo Executivo de Gestão Metropolitana”, este sem a participação dos Prefeitos, e com as atribuições de planejar a gestão e execução de programas, projetos e ações metropolitanos e acompanhar sua implementação. O Grupo

Executivo, vinculado à Secretaria de Estado de Governo, será chefiado por um Diretor Executivo que terá o poder de Secretário de Estado, a ser nomeado pelo Governador. Em 12 de agosto de 2014, dia seguinte à publicação do Decreto 44.905/14, o ex Subsecretário de Estado da Subsecretaria de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano (SEOBRAS), Vicente Loureiro, foi nomeado para exercer o cargo de Diretor Executivo do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana da Secretaria de Estado de Governo (RIO DE JANEIRO, 2014a).

Para que o novo modelo de agência metropolitana, que será responsável pela governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, não siga o exemplo da extinta FUNDREM, será necessário que a governança metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro seja encarada na já mencionada perspectiva de desenvolvimento urbano-metropolitano, a partir do reconhecimento dos espaços metropolitanos, de sua dinâmica de relações imbricadas, da necessidade de se buscar formas de gestão de espaços como alternativas aos entraves políticos-institucionais que a gestão de territórios fragmentados impõe. Em outras palavras, será necessário que, em certa medida, a mobilização social saiba endereçar adequadamente as questões metropolitanas aos gestores públicos das diferentes esferas de governo envolvidos na questão metropolitana, impondo a experiência do espaço citadino, questionando e propondo soluções, através de processos e conflitos que surgem em um mundo globalizado.

Ao Governo do Estado e aos Municípios, deve caber a condução do processo de criação, escolha, implementação e acompanhamento do modelo de governança metropolitana e não a sua elaboração sem a participação da população que será atingida pelas medidas a serem implementadas para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

#### **1.4 O desenvolvimentismo como indutor do planejamento no Brasil**

O significado e alcance, no Brasil, do termo “desenvolvimentismo” para Dutra (2004) se caracteriza como a defesa: (a) da industrialização; (b) do intervencionismo pró-crescimento (poder positivo); e (c) do nacionalismo. Mas nem sempre os três elementos aparecem associados historicamente.

Para se falar em desenvolvimentismo, então, um primeiro pré-requisito se impõe: a associação dos três elementos em um conjunto comum de ideias concatenado e

estruturado. Mas não apenas isto. O desenvolvimentismo, tal como tomou vulto no Brasil e na maior parte dos países latino-americanos, ia além de um simples ideário, mas emergiu como um “guia de ação voltado a sugerir ou justificar ações governamentais conscientes” (DUTRA, 2004, p. 227). Estabelece-se, portanto, a hipótese de que sem uma política consciente e deliberada não se pode falar em desenvolvimentismo.

Além das três antes mencionadas –, a dos nacionalistas, a dos defensores da industrialização e a dos intervencionistas pró-crescimento –, “o positivismo é a quarta corrente de ideias que veio contribuir para sua formação e, associado às três anteriores, permitiu a construção de um fenômeno historicamente novo: o desenvolvimentismo”. (DUTRA, 2004, p. 227)

O desenvolvimento, como “elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo” (DUTRA, 2004, p. 227), possui a função ideológica de proporcionar legitimidade, resultando na manutenção de uma ordem de dominação. Como nas sociedades modernas não se pode mais legitimar o poder através de fundamentos religioso, míticos, o desenvolvimentismo surge como fundamentação da ordem de dominação.

O desenvolvimento torna-se um fim em si mesmo, porquanto advoga para si a prerrogativa de ser condição para desideratos maiores, como bem-estar social, ou valores simbólicos de vulto, como soberania nacional. Uma utopia no sentido moderno do termo, como algo inalcançável.

Podem-se arrolar como precursores do desenvolvimentismo: (a) os nacionalistas; (b) os defensores da indústria; (c) os papelistas; e (d) os positivistas.

A respeito do nacionalismo, uma comparação entre o nacionalismo americano e francês pode esclarecer qual o tipo de nacionalismo influenciou a experiência brasileira.

A correlação entre o direito natural e a revolução (francesa e americana), desvela os motivos que conduziram ambos os países à revolução. Na América, o apelo ao *common sense* (senso comum), na França a coerção jurídica baseada na autonomia do contrato social, imposta ao povo (HABERMAS, 1963, p. 143-199).

Neste sentido, para Dutra (2004, p. 229), “nacionalismo e liberalismo não se opõem, antes andam juntos”.

O ideal que levou à criação dos direitos formais (declaração dos direitos, gerando obrigações ao Estado) na América foi a identidade de pensamento, elemento que por si já formava uma nação.

Quando, em 1822, John Adams levantou a objeção contra Jefferson (o qual, na qualidade de autor da Declaração da Independência, foi plenamente honrado como um *Spiritus Rector*) de acordo com a qual naquela declaração não haveria qualquer ideia realmente nova, obteve do segundo a seguinte resposta característica: sim, tratava-se de uma compilação de lugares-comuns. (...) Para os colonos americanos, as conclusões de Locke se tornaram lugares-comuns; (...) Uma declaração poderia, sob essas circunstâncias, ter o sentido de uma expressão que apenas corrobora as convicções comuns em todo caso ainda vivas: “*it was intended to be na expression of the American mind [...] All its authority rests then on the harmonizing sentiments of the day*”<sup>6</sup>. (HABERMAS, 1963, p. 151-152)

Mas não é esse o tipo de nacionalismo herdado pelos brasileiros.

Abbé Sieyès, de uma situação diferente, partiu da necessidade de fornecer validade política à própria razão como tarefa prática de ‘filósofo’ que influenciava o poder da opinião pública, visto que só a ampliação pública da verdade poderia transformar através do poder da opinião pública. A divisão de trabalho entre filósofos e políticos (políticos se comporta de maneira prudente medindo seus passos com foco em dificuldades imediatas para facilitar a obtenção de uma meta; filósofo não coloca verdades em obras, apenas as declara) é o caminho no qual a teoria se transforma em poder prático. Para Sieyès a verdade forma a opinião pública que prepara para a execução de princípios (HABERMAS, 1963, p. 154-155).

O *animus* dos franceses era o de “formação” a fórceps de uma opinião pública que legitimasse a declaração de direitos francesa, pois não havia no povo francês uma identidade de pensamento, que proporcionasse o reconhecimento de um projeto a ser perseguido. Era necessário esclarecer os cidadãos, criar um espírito revolucionário em um povo que vinha sendo massacrado pelo Antigo Regime.

No Brasil Império, construído ideologicamente com base no modelo francês, havia um contexto propício para a instauração de um nacionalismo afrancesado. Não é por acaso que D. Pedro II tentou até seus últimos momentos, “formar” uma nação brasileira que não poderia ser formada, visto que não existia um contexto histórico que desse suporte para tanto.

No nosso nacionalismo, era pacífico o entendimento de que não havia oposição frontal entre os interesses “nacionais” e da indústria, de um lado, e do capital estrangeiro, de outro.

---

<sup>6</sup> Jefferson, *The Writings of Thomas Jefferson*, v. 7, p. 407. [Tradução: “pretendeu-se que ela fosse uma expressão do espírito americano (...) Toda sua autoridade reside, assim, nos sentimentos harmonizadores da época”].

Em “O problema nacional brasileiro, introdução a um programa de organização nacional” (DUTRA, 2004, p. 232), na obra de 1914, Alberto Torres acusava o capital estrangeiro de dilapidar o país e drenar suas riquezas.

Ufanista, enaltecia as matas virgens, as riquezas naturais e a superioridade da vida do campo, sugerindo que deveria “regressar o homem ao trabalho da produção – as indústrias da terra”, pois o “Brasil tem por destino evidente ser um país agrícola: toda a ação que tenta desviá-lo desse destino é um crime contra sua natureza e contra os interesses humanos”. (DUTRA, 2004, p. 232-233)

Contra este nacionalismo agrário opunha-se outra corrente: a dos defensores da industrialização, menos ufanista e xenófoba e mais pragmática.

A respeito dos defensores da indústria, pode-se assinalar a “última década do Império e as primeiras da República como bastante rico no que tange à profusão das ideias em defesa da indústria” (DUTRA, 2004, p. 233). Muitas vezes estas reivindicavam para si a inserção ao “espírito republicano” e à modernização, em um contexto ideológico que associava o Império ao marasmo, à vida rural, ao atraso e à escravidão.

Ao descrever os autores influenciados pelo Marx que afirma a substituição do feudalismo pelo capitalismo como força transformadora principal que modela o mundo, Anthony Giddens vai argumentar que para Durkheim vivemos em uma ordem industrial, e não capitalista.

O caráter móvel, inquieto da modernidade é explicado como um resultado do ciclo investimento-lucro-investimento que, combinado com a tendência geral da taxa de lucro a declinar, ocasiona uma disposição constante para o sistema se expandir. Este ponto de vista foi criticado tanto por Durkheim como por Weber, que ajudaram a iniciar as interpretações rivais que influenciaram fortemente a análise sociológica ulterior. Na tradição de Saint-Simon, Durkheim rastreou a natureza das instituições modernas primariamente até o impacto do industrialismo. Para Durkheim, a competição capitalista não é o elemento central da ordem industrial emergente, e algumas das características sobre as quais Marx pusera grande ênfase, ele via como marginais e transitórias. O caráter de rápida transformação da vida social moderna não deriva essencialmente do capitalismo, mas do impulso energizante de uma complexa divisão de trabalho, aproveitando a produção para as necessidades humanas através da exploração industrial da natureza. Vivemos numa ordem que não é capitalista, mas industrial. (GIDDENS, 1991, p. 16).

O grande vilão para os defensores da indústria, objeto de críticas mais ásperas, era o comércio. “Antônio Felício dos Santos considerava-o parasita, bem como Amaro

Cavalcanti, o mais prolífico autor dentre os mencionados, tendo publicado inúmeros trabalhos sobre economia, boa parte deles em defesa da indústria”. (DUTRA, 2004, p. 234-235)

O próprio manifesto da Associação Industrial do Rio de Janeiro, a despeito de claramente denunciar a “beatitude physiocratica” (DUTRA, 2004, p. 235) dos governantes, menciona os Estados Unidos como paradigma.

Este pragmatismo pode ser facilmente detectado por quem analisa o discurso dos defensores da industrialização. Isto se evidencia quando eles reivindicam a si mesmos coerência com a prática, com a “vida real”, denunciando os partidários do livre comércio e da lei das vantagens comparativas como “teóricos”, voltados a teses desvinculadas da experiência.

Reforçava-se este argumento ao recorrer a autores clássicos, como A. Smith e Stuart Mill, mostrando-se que estes não eram sectários, mas aceitavam a intervenção governamental: “Por isso os economistas não se ocupam de *pretensas leis naturais e necessárias*, as quais deixam nos livros, mas de leis do Estado ou de medidas ocasionais dos governos”. Ou ainda: “Economistas ortodoxos, dos mais insignes, como A. Smith e Stuart Mill, são os primeiros a confessar que a ação auxiliar ou supletiva do Estado é certamente justificada” (DUTRA, 2004, p. 237). A intervenção estatal estaria na própria natureza da economia.

Os papelistas, por sua vez, rompiam em algo mais simples: na operacionalização da política econômica, trazendo à baila menos os fins últimos da ação estatal e mais a forma com que esta é executada. Para se ter ideia do caráter inovador do grupo papelista em seu contexto histórico, basta lembrar que a polarização do debate à época nas faculdades de Direito dava-se entre os jusnaturalistas, defensores do direito natural e de matriz liberal iluminista, e os positivistas. (DUTRA, 2004, p. 238)

Os papelistas cumprem o importante papel histórico de trazer à ordem do dia um ponto que no século XX seria marcante no desenvolvimentismo: admitir o crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para alavancar a economia. Conquanto estes são muitas vezes defendidos como política anticíclica, a la Keynes, gradualmente a defesa foi ganhando maior envergadura, argumentando-se como necessários simplesmente para fazer a economia crescer, propósito que, no desenvolvimentismo, tornar-se-ia quase um fim em si mesmo ou, pelo menos, a premissa maior para o desenvolvimento. (DUTRA, 2004, p. 238)

Os papelistas, a exemplo dos defensores da indústria, na ausência de um corpo teórico de mesma envergadura, recorriam à razão prática. Para os metalistas, a



prioridade da política econômica era a “estabilização e a política cambial”. (DUTRA, 2004, p. 239)

A preocupação maior dos papelistas, dos mais moderados aos mais radicais, era com o nível de atividade econômica. Sua pergunta mais frequente: “qual o nível de oferta monetária mais condizente com o ânimo dos negócios” (DUTRA, 2004, p. 239-240). Menos teóricos e mais pragmáticos, apresentavam-se como coerentes com o bom senso: simplesmente o governo deveria ajudar, e não prejudicar a economia.

Para os papelistas, a atenção maior da política econômica deveria estar na taxa de juros e não da taxa de câmbio. (DUTRA, 2004, p. 240)

O papelismo teve papel importantíssimo nas origens do desenvolvimentismo. Em primeiro lugar, por romper com princípios básicos da teoria econômica convencional, afrontando dogmas quase consensuais, como a conversibilidade e o papel passivo da política monetária. Em segundo, e talvez o mais importante, era inaugurar uma concepção de política econômica que a tornava responsável pelo crescimento: o Estado poderia e deveria atuar como agente anticíclico.

Quebrada esta primeira barreira, no desenvolvimentismo ia-se além: a tarefa era o crescimento de longo prazo, capaz de gerar mudanças estruturais de maior vulto e reverter os péssimos indicadores sociais: o desenvolvimento. Enfocava-se por primeira vez a produção como a variável essencial da economia, a razão de ser da política econômica, subordinando a ela as políticas monetária, cambial e creditícia. Redefinir este papel do Estado, ampliando-o, era imprescindível para a emergência do desenvolvimentismo. (DUTRA, 2004, p. 241)

A doutrina positivista, de outro ângulo, foi a principal doutrina opositora ao liberalismo, mas por este último, foi apropriada. Grupos inspirados diretamente em Comte ou recorrendo a outros autores como St. Simon, Stuart Mill e Spencer. Inicialmente o nome mais forte desta inspiração foi Benjamin Constant, responsável pela difusão das ideias positivistas no Exército, e posteriormente Ministro da Guerra de Deodoro da Fonseca. (DUTRA, 2004, p. 243)

Marcado por divisões e por debates internos, como qualquer doutrina, o positivismo apresenta três vertentes: o religioso (a “Religião da Humanidade”, apregoada por Comte ao final da vida, e que inspirou a criação de templos positivistas); o científico (apregoando as vantagens do método indutivo, a crítica à metafísica e a supremacia do saber científico sobre o religioso ou filosófico, com a criação de uma ciência social positiva – a Física Social); e o político, “aconselhando regras para a boa administração das finanças e da política, o de maior influência no Brasil e na América

Latina e, principalmente, na gênese do desenvolvimentismo” (DUTRA, 2004, p. 244). Não cabendo reconstituir todo seu ideário, cabe aqui assinalar o que mais contribuiu para a formação do desenvolvimentismo.

Ao desconhecerem os direitos naturais do liberalismo, tidos como uma metafísica, os positivistas associavam os direitos, como o de propriedade, a determinado grau da evolução social: defendiam-no como superior ao estado primitivo comunista tribal, mas sempre com limitações que a própria sociedade, excepcionalmente, poderia determinar, em função do bem comum. (DUTRA, 2004, p. 245)

Os positivistas advogam para si as qualidades do pragmatismo, libertos de preconceitos e de verdades apriorísticas, como a de que o livre mercado sempre levaria à melhor solução. Comte, na verdade, duvidava do caráter científico da Economia Política, entendia-a como ainda na fase metafísica, apegada a categorias abstratas não empíricas, como valor, preço natural, ordem natural (fisiocrata), sem contar figuras exóticas como classes “produtiva” e “estéril”, “preço de equilíbrio” e “mão invisível” (DUTRA, 2004, p. 245). A ânsia precipitada em generalizar e simplificar denunciava o caráter pré-positivo da Economia.

É ideal do positivismo entender ser dever do Estado ajudar a sociedade a rumar para o progresso. Neste sentido, caberia ao homem a construção da história, seu papel era ativo, sujeito e não apenas objeto da evolução. Por isso “a educação e a evolução moral possuíam papel de destaque, cabendo ao Estado atenção nestas áreas, bem como dar exemplo, abolindo privilégios de nascimento, separando a esfera pública da privada, bem como a religião do Estado, que deveria ser laico” (DUTRA, 2004, p. 245-246). Acreditando que havia uma trajetória a ser percorrida, os positivistas voltavam-se a uma utopia a ser buscada: o progresso científico e moral.

Assim, o discurso positivista apresentava a contradição de condenar a ideologia e a política, as quais deveriam ser substituídas pela ciência e pela administração, pois abria uma brecha para substituir a impessoalidade do mercado pela ação consciente do Estado e dos governantes – daí a ditadura “esclarecida” ou “científica”.

Apesar de defensores do intervencionismo por razões pragmáticas, este estava limitado, na prática, pelo preceito das “finanças sadias”. Conquanto se afastasse do *laissez faire*, o positivismo frequentemente recorria a critérios éticos como regras para a “boa administração”. Os governantes não deveriam gastar mais do que arrecadassem, dando exemplo à sociedade.

Da mesma forma, não deveriam se comprometer com empréstimos, a não ser em casos excepcionais, bem como deveriam ser extremamente cautelosos na concessão de

crédito, pois poderiam privilegiar grupos específicos ou pessoas particulares, quebrando a regra da impessoalidade e neutralidade do Estado. “Dois trechos de mensagens de Borges de Medeiros à Assembleia dos Representantes do Rio Grande do Sul exemplificam o apego a estes princípios moralizadores, os quais associavam a uma das maiores conquistas da República” (DUTRA, 2004, p. 246-247).

O servir de exemplo ao setor privado aponta justamente neste sentido: o Estado não deveria intervir diretamente na questão social, como ocorreu no Brasil a partir de 1930, mas lançar mão de instrumentos indiretos, como a persuasão, para conscientizar e induzir os empresários a uma atuação que, em vez de fomentar os conflitos, procurasse uma harmonia entre capital e trabalho, em consonância às ideias de Comte e de Saint-Simon. (DUTRA, 2004, p. 249)

Apesar de apegado a princípios ortodoxos de política econômica, o positivismo foi crucial para a formação do desenvolvimentismo, pois pragmaticamente ampliava a agenda do Estado, aceitando sua participação quando houvesse “necessidade social” – expressão ampla o suficiente para abranger o próprio desenvolvimento econômico e acolher suas principais propostas. E por acenar a um futuro a ser buscado, com a história correndo a seu favor – daí progressista -, ao entendê-la como um processo evolutivo e conclamando os governantes para sua construção. (DUTRA, 2004, p. 249-250)

Assim, mais que com ideias específicas, como o nacionalismo e a defesa da indústria, o positivismo contribuiu para algo mais sofisticado e definidor, que é uma mudança de postura dos governantes, pois supunha uma visão globalizante do processo histórico, a qual lhe dava um sentido.

As quatro vertentes formadoras do desenvolvimentismo aparecem associadas não só como propostas, mas como medidas que o governo começa a implementar, configurando o embrião de nova relação entre Estado, economia e sociedade, ao sugerir que o primeiro deveria estar à frente das duas últimas, como forma de estimular seu desenvolvimento. “Esta palavra gradualmente substitui o progresso, de matriz positivista, mas desta herda a noção de marcha progressiva, de evolução, de um destino da história; o governo deveria estar à frente de uma construção” (DUTRA, 2004, p. 250).

Na verdade, torna-se uma das teses centrais do desenvolvimentismo, todavia incorporada a uma proposta de maior envergadura, mais abrangente: o intervencionismo. “A noção de uma política econômica heterodoxa, desvinculada das regras clássicas” (DUTRA, 2004, p. 251), justificava-se frente o objetivo maior do

desenvolvimento, associando um instrumental de curto prazo para viabilizar o projeto de longo prazo.

Polemizará, a partir daí, com os desenvolvimentistas, “como demonstram os debates de Roberto Simonsen com Gudin, a partir da década de 1940, ou mesmo a controvérsia sobre monetaristas e estruturalistas sobre inflação, nas décadas seguintes” (DUTRA, 2004, p. 252).

Por outro lado, revela o compromisso do governo não apenas com a estabilidade, mas com o desenvolvimento, o qual entra definitivamente na ordem do dia. Mas o mais inusitado é a consciência expressa do papel do crédito, rompendo com a “reprodução simples” da economia doméstica, presa à poupança. (DUTRA, 2004, p. 253)

As quatro correntes formadoras do desenvolvimentismo, não só no discurso, mas também ensaiando uma implementação de suas teses mais caras. Este fato poderia ser mais uma curiosidade histórica e seu registro apenas um diletantismo acadêmico, não fosse seu principal agente o personagem central da política brasileira de aí em diante, bem como se tratar do projeto norteador das grandes transformações econômicas, políticas e sociais do país pelo menos pelas cinco décadas seguintes.

## 2 O SETOR DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NA MOBILIDADE DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

### 2.1 Aspectos institucionais sobre a exploração do serviço de transporte navegável na Baía de Guanabara

Remontam do período regencial do Império os primeiros registros institucionais sobre a navegação através de embarcações para transporte de passageiros e cargas na Baía de Guanabara. O Decreto de 6 de março de 1834 concedeu à Companhia de *Nictheroy* o “privilegio exclusivo por 40 *annos* para a navegação por meio de barcos de vapor em todas as *bahias* e rios da Província do Rio de Janeiro” (IMPERIO, 1834).

No mencionado Decreto, foram apresentadas como razões para a concessão do privilégio exclusivo – da navegação por barcos de vapor em todas as *bahias* e rios da Província do Rio de Janeiro durante 40 *annos* –, “a utilidade que ao *commércio* e agricultura deve resultar de *emprezas* que *tendão* a facilitar as *communicações* e transportes” (IMPERIO, 1834).

A companhia deveria realizar a navegação “por barcos de vapor nas *bahias* e rios da Província, sob pena de *perdimento* do *privilegio* exclusivo a respeito *daquelles* lugares em que a não *puzer* em prática” (IMPERIO, 1834).

Em 12 de julho de 1852 foi concedido novo privilégio à Companhia de *Nictheroy* para navegação por vapor entre a *Côrte* e a cidade de *Nictheroy*, com escala por São Domingos, através do Decreto nº. 1.011 de 12 de julho de 1852, que alterou as disposições dos Decretos de 4 de outubro de 1844 e de 30 de janeiro de 1848 (IMPERIO, 1852).

Em 05 de junho de 1858, com a aprovação dos estatutos da Companhia de navegação a vapor na *bahia* do Rio de Janeiro e *Nictheroy* (Companhia *Ferry*) através do Decreto nº. 2.184, o empresário Clinton Van Tuyl<sup>7</sup> obteve a permissão para explorar o transporte entre as cidades do Rio de Janeiro e Niterói por meio de barcas a vapor do sistema americano *Ferry* (em regime de concorrência com a Companhia de Navegação de *Nictheroy* e Inhomirim), mais modernas e mais velozes, podendo estendê-lo a outros

---

<sup>7</sup> O empresário Clinton Van Tuyl logo vendeu a Companhia *Ferry* para os empresários americanos Thomas Ragney e W. F. Jones, que alavancaram o serviço, ampliando as linhas para outras localidades além da Praça XV.

pontos da Baía de Guanabara<sup>8</sup>. O serviço foi inaugurado em 29 de junho de 1862 com barcas mais modernas, velozes, de maior capacidade, mais cômodas e asseadas em relação às anteriores.

A respeito da monopolização do transporte na Baía de Guanabara a partir da década de 1860, Pacífico (2011) expõe de forma clara como o investimento de capital estrangeiro canaliza o transporte para a travessia Rio-Niterói, deixando de lado as outras linhas:

A expansão nos investimentos no transporte aquaviário ocorre, em maior escala na década de 1860. Atraído pelo aumento do número de viagens (de passageiros e mercadorias) entre os dois lados da baía, o capital internacional contempla uma fonte segura de reprodução. Sobretudo através do sistema *Ferry* que, após realizar as necessárias obras infraestruturais de adaptação dos portos, tanto no Rio de Janeiro quanto em Niterói, remodelando o cais, adaptando os atracadouros para aquele novo tipo de barca, mais luxuosa e veloz, com uma extensão maior do horário e do número de viagens, passa a operar regularmente em 1862, com 24 viagens diárias. (...) Estavam estabelecidas as condições para os longos anos de monopólio da Companhia *Ferry* a frente do transporte aquaviário. Iniciava-se assim o processo de controle dos serviços públicos pelo capital internacional (a *Cia. City Improvements* já detinha o monopólio do serviço de esgotos), um processo que se intensificaria sobremaneira a partir de 1870 (PACÍFICO, 2011, p. 52-53).

Após trinta e um anos de operação, retirando da concorrência outras empresas, tais como a Empresa Fluminense, absorvida pela Companhia Ferro-Carril Niteroiense, em 1º de outubro de 1889, a Companhia *Ferry* foi incorporada à Empresa de Obras Públicas do Brasil<sup>9</sup>, dando origem à Companhia Cantareira & Viação Fluminense, que passou a explorar as barcas, os serviços de abastecimento d'água e o de bondes de tração animal em Niterói.

Não foram encontrados registros sobre o instrumento jurídico que permitiu a exploração pela Companhia Cantareira & Viação Fluminense do transporte aquaviário

---

<sup>8</sup> A Companhia Inhomirim, que a princípio realizava pequenas carreiras de navegação a vapor para pontos do litoral fluminense como Porto das Caxias, em 1850 obtém permissão para manter uma linha de transporte regular entre a Corte e Niterói. Após sua fusão com a Companhia Ferry, além de serem mantidas as viagens para Niterói e para os principais portos do fundo da baía, que a esta altura representavam os principais pontos de embarque e desembarque, sobretudo de produtos como o café do Vale do Paraíba e a cana de açúcar, estabelece uma carreira para o bairro de Botafogo, devido ao seu dinamismo notadamente aristocrático a esta época, sendo o lugar das famílias mais abastadas do Império. Botafogo também passa a ser um bairro procurado para os banhos de mar e torna-se então o destino mais lucrativo para a Companhia Niterói-Inhomirim, pois o desenvolvimento da empresa atesta, sem dúvidas, a atratividade deste empreendimento. Em 1859, a Niterói-Inhomirim já tem nove barcas em tráfego regular para Niterói. (PACÍFICO, 2011)

<sup>9</sup> A Empresa de Obras Públicas do Brasil era dirigida por Manuel Buarque de Macedo, que foi Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Públicas do Império.

na Baía de Guanabara, mas provavelmente o serviço continuou a ser feito através do mesmo instrumento jurídico, ou seja, permissão ou autorização do agora Governo Federal, visto que a mencionada companhia passou a existir no ano de 1889. Foram encontrados vários decretos autorizando empréstimos entre a companhia e o Banco do Brasil, mas nenhuma destas normas menciona a forma jurídica que permitia a exploração do serviço.

A Companhia Cantareira & Viação Fluminense, em plena expansão, foi reestruturada em 1908, passando a ser financiada pela Leopoldina *Railway*, que passa a monopolizar o transporte de passageiros na Baía de Guanabara (PACÍFICO, 2013, p. 57).

O surgimento gradual de uma nova elite econômica, industrial e urbana, que se formava no país a partir de 1930, traria uma reorganização na estrutura política e econômica do país, que com o golpe de Estado e a chegada de Getúlio Vargas no poder, traria uma nova função para o Rio de Janeiro: a de ser, como capital da república, o exemplo de espaço moderno a ser implementado em todo o país, na lógica autoritária do presidente que se pretendia ordenador da sociedade, e que deveria ser notado por estar acima das estruturas sociais.

No ano de 1945 o Governo Federal, interviu pela primeira vez de maneira mais incisiva na gestão do serviço de transporte de passageiros na Baía de Guanabara, concedendo à Frota Carioca S/A, o controle acionário da Companhia de Navegação Cantareira, e passando a oferecer subsídios à empresa (PACÍFICO, 2013, p. 60).

As empresas exploram o serviço até 1953, quando a concessão do serviço passa para as mãos da Frota Barreto, do armador José Carreteiro. Como os preços aumentavam constantemente, provocando protestos da população, o governo passou a subsidiar a companhia. Em 1957, surge a Frota Popular, com uma única embarcação que vivia lotada devido às constantes greves do Grupo Carreteiro.

Um dos episódios mais expressivos da história do transporte aquaviário no Rio, a Revolta da Cantareira, acontece no dia 22 de maio de 1959. Na véspera, o barco da Frota Popular afundou e, à meia-noite, os marítimos do Grupo Carreteiro entraram em greve. A companhia pediu à Marinha que fizesse a travessia e ainda pediu ao Exército para garantir a segurança. Já revoltada com os altos preços e a precariedade do serviço e, agora, com o destempero dos soldados que administravam o embarque e desembarque, a população explode em fúria destruindo a frota de embarcações, o terminal de passageiros, o estaleiro e até a mansão da família Carreteiro.

Neste momento, antes de falar da encampação do serviço pelo Governo Federal, cabem aqui rápidas observações quanto ao processo histórico que irá gerar o capitalismo de direção estatal. Como consequência das revoluções liberais, e com o surgimento do Estado constitucional como resultado da necessidade de um acordo entre a burguesia e o Estado (liberalismo), e com o advento da revolução industrial, surge a classe operária que demandava direitos sociais. Em função disso sobrevém o capitalismo de direção estatal, de regulação forte (grande interferência do Estado na economia), aumentando a atuação empresarial do Estado (estatização), surgindo daí os regimes autoritários. O Estado assume uma série de compromissos (prestações positivas), aumentando a despesa pública.

Em consequência do movimento social denominado “revolta das barcas”, o Governo Federal decreta a desapropriação dos bens da empresa e das edificações da Estação da Cantareira. O Decreto nº. 46.508 de 20 de julho de 1959 do Presidente Juscelino Kubitschek declarou de utilidade pública para fins de desapropriação os bens destinados à operação dos serviços de transporte de passageiros e cargas na Baía de Guanabara. Acompanha o decreto a relação de bens pertencentes à Companhia Cantareira & Viação Fluminense, Frota Carioca S.A., Frota Barreto S.A. e Estaleiros Cruzeiro do Sul S.A. (BRASIL, 1959).

Os bens foram destinados à Comissão da Marinha Mercante, como autarquia disciplinadora da navegação mercante nacional, para operação dos serviços de transporte de passageiros e cargas na Baía de Guanabara. À Comissão de Marinha mercante foi atribuída a tarefa de reorganização dos serviços de transporte de passageiros e cargas, e após esta reorganização, a proposição da forma definitiva a ser dada para a exploração do serviço (BRASIL, 1959).

Em razão de não possuir a atribuição de órgão operador de empresas de navegação ou de transportes de passageiros, mas sim de disciplinar a navegação mercante nacional, através do Decreto nº. 825 de 2 de abril de 1962, os bens desapropriados foram transferidos e vinculados ao Ministério da Viação e Obras Públicas, e passaram a ser administrados por um Superintendente nomeado pelo Ministro da Viação e Obras Públicas. Os serviços passaram a ter a denominação de “Serviços de Transportes da Baía de Guanabara” (BRASIL, 1962).

Este Decreto estabeleceu prazo de 120 dias para apresentação pelo Superintendente e pelo Ministério, anteprojeto de lei para criação de uma “autarquia”



federal para exploração dos serviços de transportes da Baía de Guanabara (BRASIL, 1962).

Como nos anos seguintes o serviço continuou a ser prestado pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, visto que após a revolta das barcas nenhuma empresa se interessava em exercer a atividade, em 1965 o Deputado Jorge Cury apresentou o PL-3121/1965<sup>10</sup> visando transformar a “Serviços de Transportes da Baía da Guanabara” em autarquia, subordinada ao Ministério da Viação e Obras Públicas, com as seguintes justificativas:

O Serviço de Transportes da Baía da Guanabara está entregue ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Desde a crise que culminou com a depredação das instalações da antiga empresa que o Serviço não mais foi entregue a qualquer concessionário particular, tendo em vista os inconvenientes apresentados. Todavia, até hoje, não está definida a situação jurídica desse órgão de serviço público. Muito menos se define a situação de seus servidores. Impera a improvisação, assim nas relações empregatícias, como nas demais atividades da administração. Todo o ônus do serviço é atendido pelas verbas do Ministério da Viação. Não haverá, portanto, em consequência do presente projeto qualquer aumento de despesa. Tudo o que pretendemos é dotar o Poder Executivo do instrumento legal necessário para evitar que desordem administrativa leve novamente ao colapso um serviço essencial para milhares de pessoas que diariamente se locomovem entre Rio e Niterói. Se algo não for feito urgentemente este colapso será aliás, inevitável. Por estas razões, temo por certo que a presente proposição merecerá apoio e a colaboração pelo seu aperfeiçoamento da parte dos membros desta Casa (CONGRESSO, 1965).

Em 1967, dentro do processo de estatização promovido pelo regime militar, a exploração dos serviços de transporte marítimo na Baía de Guanabara passa a ser feita através de uma sociedade de economia mista denominada Serviço de Transporte da Baía da Guanabara S.A. (STBG S.A.), constituída através de autorização dada pelo Decreto-Lei nº. 152, de 10 de fevereiro de 1967 sob o regime de sociedade anônima.

A integralização do capital social da empresa foi feita com o valor dos bens e direitos que formavam o patrimônio vinculado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, por meio do Decreto nº 825, de 2 de abril de 1962, e administrado sob a denominação de Serviços de Transportes da Baía da Guanabara (STBG).

Os demais bens administrados pelos STBG, que porventura não foram incorporados ao patrimônio dos STBG Sociedade Anônima, no ato de sua constituição, foram mantidos sob gestão e guarda da nova sociedade anônima, até a sua incorporação

---

<sup>10</sup> O Projeto de Lei foi arquivado, nos termos do artigo 104 do Regimento Interno da Casa Legislativa.

ao ativo daquela, a qual se deu à medida que fossem os bens arrolados, ou tombados e avaliados economicamente, na forma de realização de capital subscrito pela União, ou na de novas subscrições de capital.

Os bens de que trata esta norma, que não integralizaram o capital da Sociedade, tiveram o destino dado pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, após a constituição da sociedade, da seguinte forma: a) se imóveis, comporiam o patrimônio da União; b) se bens móveis, ou navios e embarcações, poderiam ser transferidos para outro órgão público centralizado ou descentralizado, inclusive autárquicos, bem como para sociedade de economia mista.

A norma que constituiu a STBG S.A. garantia a subscrição de 51% das ações ordinárias com direito a voto à União Federal, estabelecendo uma ordem de preferência na aquisição das outras ações da sociedade de economia mista, colocando os empregados da empresa em primeiro lugar na ordem de preferência. Todavia, não houve êxito em determinar quais eram os sócios privados ou públicos da STBG S.A.

Todos os textos e documentos consultados indicam a CONERJ como destinatária de todos os bens transferidos pela STBG S.A. quando da transição do serviço da União para o Estado do Rio de Janeiro. Diante da ausência de registros sobre a constituição da CONERJ, que também tem por razão social o nome de “Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro”, intui-se que CONERJ seja a denominação posterior da Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro – CENAVE, constituída por autorização advinda do Decreto-Lei Estadual nº 191, de 14 de julho de 1975 (ALERJ, 1975).

Provavelmente em consequência da fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, o Decreto-Lei 191/75 prevê algumas medidas, dentre as quais a extinção da autarquia denominada “Departamento de Portos e Navegação” do antigo Estado do Rio de Janeiro, a autorização da subscrição de ações da Companhia Docas da Guanabara da União Federal e também a autorização para a criação da sociedade por ações denominada Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro – CENAVE (ALERJ, 1975).

A finalidade social da companhia era a navegação de cabotagem, transportando passageiros e bens, nas rotas que lhe fossem concedidas, operando, sobretudo, nas ligações do interesse da região metropolitana do Rio de Janeiro. A norma garantia ao Estado do Rio de Janeiro a manutenção do controle acionário da empresa, subscrevendo, pelo menos, 51% das suas ações, podendo ser sócios da empresa, além

das pessoas jurídicas de direito público interno, pessoas jurídicas de direito privado brasileiro e pessoas físicas. Também não se obteve êxito em determinar qual era a composição acionária da empresa (ALERJ, 1975).

De acordo com Santana (1982, p. 80-81), a criação da CENAVE apoiou-se na preexistência do Serviço de Navegação Estadual Fluminense do antigo Estado do Rio de Janeiro e da STBG S.A. Menciona o autor que o processo de transformação da STBG S.A. foi tumultuado: de entidade vinculada ao Ministério dos Transportes – SUNAMAN até 1975, ela passaria à CENAVE, intenção que parece não haver se concretizado. Em 1979 a STBG esteve vinculada à CONERJ e finalmente passa a ser uma empresa, vinculada à Secretaria de Transportes. Mas convém ressaltar que em todo o período a CENAVE (dentre todas as outras empresas do setor de transportes do Estado) tenha sido a única a conservar suas características iniciais, anteriores à fusão.

Assim, após a fusão e a inauguração da Ponte Rio-Niterói, em 1977 o Congresso Nacional autoriza a União a transferir a título gratuito para o Estado do Rio de Janeiro todos os bens, direitos e ações que constituíam o patrimônio da sociedade de economia mista STBT S.A. – Serviços de Transportes da Baía de Guanabara S.A., através da Lei Federal nº. 6.424 de 17 de junho de 1977 (CONGRESSO, 1977).

Considerando então que a CONERJ e a CENAVE são a mesma sociedade, passo a denominá-las, daqui por diante de CONERJ - Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro, sociedade por ações, com o Governo do Estado possuindo seu controle acionário, subscrevendo, pelo menos, 51% das suas ações, podendo ser sócios da empresa, além das pessoas jurídicas de direito público interno, pessoas jurídicas de direito privado brasileiro e pessoas físicas. Constituída em 1975 e iniciando o serviço de transporte aquaviário na Baía de Guanabara em 1977. Não se pôde também determinar qual era a constituição da sociedade por ações CONERJ de 1977 em diante.

Até este momento temos um retrato do formato institucional em que se deu a prestação de serviço de transporte aquaviário na Baía de Guanabara, desde sua institucionalização pelo Império.

Inicialmente, em 1934 a Regência Provisória concedia privilegio exclusivo a empresas estrangeiras para a navegação por meio de barcos de vapor em todas as ‘bahias’ e rios da Província do Rio de Janeiro. Diversas empresas sucederam outras, sendo que no início da República provavelmente o serviço era prestado através de permissão ou autorização do Governo Federal.

Em 1959 os bens da empresa que explorava o serviço foram desapropriados e vinculados à Comissão da Marinha Mercante, passando o serviço a ser administrado por um Superintendente que deveria reorganizar e propor a forma definitiva a ser dada para a exploração do serviço. No período brasileiro de capitalismo de direção estatal, inicia-se a fase de estatização da exploração do serviço, que se estendeu posteriormente sob a forma de sociedade de economia mista pelo Governo Federal, depois levada a cabo pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Inicialmente a exploração do serviço era privada, sendo, após, estatizada.

## **2.2 A desestatização do transporte aquaviário na Baía da Guanabara e a exclusividade na exploração do serviço**

A desestatização no Brasil segue o modelo de Estado Gerencial que o constituinte originário escolheu para o país com a Constituição da República de 1988. Quatro princípios da carta constitucional são o fundamento do Estado Gerencial Brasileiro: o *caput* do artigo 170, a livre iniciativa; o inciso IV do artigo 170, a livre concorrência; o parágrafo único do artigo 170, livre exercício; e o artigo 174, concebendo o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Assim, o constituinte não quer o Estado brasileiro como agente econômico e sim a iniciativa privada, “mercado”, outrora “burguesia”. É o que determina o *caput* do artigo 173 da Constituição, onde o Estado brasileiro atuará excepcionalmente como agente econômico, somente quando houver relevante interesse coletivo ou de segurança nacional. É o advento do Estado neoliberal onde, mesmo o Brasil não sendo estado membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico “OCDE”, incorpora suas recomendações.

O Estado na ordem econômica passou a atuar como agente normativo e agente regulador, onde exercerá na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Este seria o quarto setor, onde o Estado não é mais concebido como estrutura (três setores), e sim, como atividade.

O artigo 175 da Constituição é o ponto de partida para o segundo setor do Estado Gerencial Brasileiro, ou seja, para possibilitar a parceria do Estado com a sociedade, na

sua dimensão empreendedora, com a iniciativa privada (mercado), com fins lucrativos<sup>11</sup>. Os serviços públicos, assim, ou serão prestados diretamente pelo Estado (quando exclusivos) ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação na modalidade de concorrência.

Para regulamentar o artigo 175 da Constituição Federal, a Lei Federal nº. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 instituiu no país o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Além do regime de prestação dos serviços públicos pela iniciativa privada, a norma ainda trata das condições para prestação de serviço adequado, dos direitos e obrigações dos usuários, da política tarifária, das regras para licitação dos serviços, das cláusulas essenciais dos contratos de concessão, dentre outros temas. Posteriormente surgirá a Lei nº. 8666/1993, tratando das licitações de forma mais sólida.

Na direção apontada pela Constituição e pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Governo do Estado do Rio de Janeiro institui o Programa Estadual de Desestatização, o que faz através da Lei nº. 2.470 de 28 de novembro de 1995.

A norma que irá reger a privatização da CONERJ, será a Lei Estadual nº. 2.831 de 13 de novembro de 1997, lei que estabelece o regime de concessão e permissão de serviços públicos no Estado do Rio de Janeiro. Seguindo os moldes da Lei Federal nº. 8.987/1995, a norma estadual trata dos mesmos temas do modelo federal.

Sendo assim, em 1998, o transporte aquaviário volta a ser explorado por uma empresa privada. A CONERJ é vendida ao Consórcio Barcas S/A, sendo alienada uma frota de 23 embarcações, sendo quatro delas de apoio, e os terminais da Praça XV, Niterói, Paquetá, Estaleiro Mangaratiba, Estaleiro Cruzeiro do Sul, Estaleiro Rodrigues Alves e Terreno não operacional da Rua Visconde do Rio Branco, nº. 10 em Niterói (CONERJ, 1997, p. 3).

O relatório conclusivo sobre a modelagem final da privatização e operacionalização da venda da CONERJ previu a venda da totalidade das 1.159.489.112 ações ordinárias nominativas de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, 1 ação de

---

<sup>11</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 prevê a estruturação de três setores para o Estado Gerencial: primeiro setor exercendo as atividades não delegáveis do Estado, através da administração direta e indireta; segundo setor possibilitando a parceria do Estado com a iniciativa privada; terceiro setor possibilitando a parceria do Estado com as organizações da sociedade civil, estas sem fins lucrativos.

propriedade da Cia. do Metropolitano do Rio de Janeiro – METRÔ e 1 ação de propriedade da Cia. de Desenvolvimento Rodoviário de Terminais – CODERTE.

Nas duas etapas do leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, a primeira etapa da venda de ações, denominada “oferta aos empregados”, previa a oferta de aproximadamente 10% das ações do Governo do Estado aos empregados habilitados. A segunda etapa, denominada “oferta ao novo grupo de controle” previa a oferta dos outros aproximados 90% das ações nominativas (CONERJ, 1997, p. 5).

A licitação previa que simultaneamente à compra do lote único das ações, o grupo empresarial que as adquirisse passaria a possuir a concessão do Estado para exploração das linhas regulares de transporte aquaviário de passageiros e veículos nas rotas: 1) Pça. XV/Pça. Araribóia – social; 2) Pça. XV/Charitas – seletiva; 3) Pça. XV/Paquetá – social; 4) Pça. XV/Ribeira/Cocotá – social; 5) Pça. XV/Guia de Pacobaíba – social; 6) Pça. XV/São Gonçalo – social; 7) Mangaratiba/Ilha Grande – social; 8) Ilha Grande/Angra dos Reis – social; 9) Pça. XV/Barra da Tijuca – seletiva; 10) Ilha do Fundão/São Gonçalo – seletiva especial (CONERJ, 1997, p. 3).

Linha social destina-se ao atendimento de população de baixa renda, linha seletiva destina-se ao atendimento de população de renda média e alta e linha especial destina-se ao transporte de veículos de carga ou de passeio em embarcações *ferry-boat* (CONERJ, 1997, p. 3).

Com o prazo de concessão por 25 anos (2022), renováveis uma única vez por igual período (2047) na hipótese de o grupo empresarial ser bem avaliado, este deveria respeitar a autorização precária concedida à empresa Transtur, que seria mantida pelo prazo de 5 anos contados do início da vigência do Decreto de Concessão sendo, após, feita licitação para este serviço. (CONERJ, 1997, p. 4)

O regime de concessão para a prestação do serviço foi instituído através do contrato de concessão, e em conformidade com as Leis Federais nº. 8.666/1993 (Lei de Licitações), nº. 8.987/95 (Lei Federal de Concessões), nº. 9.074/1995 (Lei que trata da sucessão de bens estrangeiros situados no país, que passou a ser regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros), nº. 9.432/1997 (Lei Federal de Ordenação do Transporte Aquaviário), com a Lei Complementar Estadual nº. 87/1997 (Lei sobre a composição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro), com as Leis Estaduais nº. 2.686/1997 (Lei que cria a ASEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro), nº. 2.804/1997 (Lei do Regime de Prestação de Serviço de Transporte Aquaviário, de Passageiros, Cargas e

Veículos no Estado do Rio de Janeiro), nº. 2.831/1997 (Lei de Concessões do Estado do Rio de Janeiro), nº. 2.470/1995 (Lei que institui o Programa Estadual de Desestatização do Rio de Janeiro), e com os Decretos nº. 21.916/1995 (Regulamenta a Lei que institui o Programa Estadual de Desestatização do Rio de Janeiro), nº. 22.452/1996 (Abertura de crédito suplementar) e nº. 23.925/1997 (Regulamenta a lei do regime de prestação de serviço de transporte aquaviário, de passageiros, cargas e veículos no Estado do Rio de Janeiro).

Foi necessário também ajustes nos estatutos sociais da CONERJ. A perda do caráter estatal da companhia exigiu a alteração da natureza de sociedade de economia mista para sociedade comercial comum. A respeito da razão social, esta seria alterada consequentemente para Barcas S.A., havendo ainda a necessidade de adequações relativas à redistribuição de cotas e ações, à administração da sociedade, às assembleias gerais, conselho fiscal, dentre outros aspectos relevantes à transformação de sociedade de economia mista para sociedade comercial comum. (CONERJ, 1997, p. 7)

Há diversas críticas sobre o processo de desestatização, licitação e concessão do direito de exploração dos serviços de transporte na Baía de Guanabara pelo grupo Barcas S.A., bem como sobre a exploração do serviço de travessia através das barcas.

A Resolução nº. 529/2008 da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, por requerimento apresentado em sessão pelo Deputado Gilberto Palmares, cria a Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar o descumprimento de cláusulas do contrato de concessão do transporte aquaviário na Baía de Guanabara.

Em uma análise dos pontos principais analisados pela CPI, são ressaltados os temas relacionados ao (i) processo de privatização, (ii) contrato de concessão, (iii) obrigações e cláusulas descumpridas, (iv) acidentes, (v) processo de revisão quinquenal, (vi) financiamento do BNDES, (vii) análise dos demonstrativos contábeis de 1998 a 2007 e (viii) a Agência Reguladora (ALERJ, 2009). Como são temas densos e complexos, tentarei aqui apresentar os pontos mais controvertidos da CPI e as propostas feitas às entidades envolvidas na execução, fiscalização, planejamento e fomento do serviço de travessia das barcas.

Em 05 de fevereiro de 2008 a CONERJ foi vendida pelo valor do preço mínimo ao consórcio formado pelas empresas Andrade Gutierrez (35,96%); Auto Viação 1001 (17,95%); Wilson Sons (17,98%); RJ Participações (17,98%).

Em 2015 a posição acionária da CCR S.A. é a seguinte: Camargo Corrêa Investimentos em Infraestrutura (15,24%); VBC Engenharia S.A. (1,76%); Andrade

Gutierrez Concessões S.A. (16,61%); AGC Participações (0,39%); Soares Penido Concessões S.A. (11,93%); Soares Penido Obras, Construções e Investimentos Ltda. (5,29%); Ações em circulação no mercado (48,78%). Em abril de 2012, a CCR S.A. adquiriu 80% do capital social da "Barcas". A "Barcas" foi responsável por 2,3% da receita operacional bruta da CCR S.A. em 2013.

Em 16 de janeiro de 1996 o Decreto Estadual 21.895/95 incluiu a CONERJ no Plano Estadual de Desestatização. Embora mais de 30 empresas/consórcios tenham comprado o edital de licitação para escolha da consultoria responsável pela avaliação econômico-financeira, assessoramento e preparação para a privatização da CONERJ, apenas um apresentou proposta - o consórcio composto pela Trevisan Consultores de Empresa Ltda., Balman Consultores Associados S/C Ltda., Planave S.A. - Estudos e Projetos de Engenharia e Banco Liberal S.A. O valor da proposta foi R\$ 713.550,00 mais 12%. (ALERJ, 2009, p. 5)

No dia 26 de janeiro de 1998, o jornal Gazeta Mercantil publicava a seguinte matéria sobre a privatização da CONERJ:

“O comprador da Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (Conerj) terá que investir pelo menos R\$ 50 milhões para reestruturar a empresa nos próximos três anos. A projeção é do consórcio formado por Trevisan, Balman Consultores, Planave Estudos e Projetos de Engenharia, e o Banco Liberal, que realizou a avaliação econômico-financeira da Conerj. A empresa será privatizada no próximo dia 5 de fevereiro, através de leilão, na Bolsa do Rio, sob o sistema de envelopes fechados. O preço mínimo para os 100% do controle da companhia é de R\$ 28,4 milhões. Outros R\$ 6,6 milhões, além do preço mínimo, deverão ser desembolsados se o comprador implantar, no prazo máximo de 24 meses, a linha Ilha do Governador - São Gonçalo, destinada ao transporte de veículos de carga e passageiros, com embarcação do tipo 'ferry boat'. Caso contrário, a concessão da linha volta para o estado, para possível nova licitação. (ALERJ, 2009, p. 5).

De acordo com o diretor da Balman, Amandio da Silva Machado, os recursos previstos para otimizar a CONERJ deveriam ser utilizados em reformas e aquisição de novas embarcações e na construção do terminal do trajeto Charitas (Niterói - Rio). O consultor informou que estes eram os aspectos básicos para que a companhia recuperasse sua capacidade ociosa, reflexo direto da falta de investimentos nos últimos anos”. O grau de ociosidade da CONERJ era de 41,6%, se fosse comparado o número de passageiros transportados em 1992 (29,7 milhões) com o total de 17,3 milhões registrados até novembro de 1997 (ALERJ, 2009, p. 5).



Amandio Machado informou à época que pesquisa encomendada pelo consórcio apontou os principais motivos que levaram ao esvaziamento da empresa: irregularidade no horário de saída das barcas, consequência da falta de manutenção por falta de recursos; desconforto das embarcações e facilidade dos usuários em pegar ônibus. Observou o diretor de *corporate finance* da “Liberal”, Luiz Eduardo Fraga que a empresa tinha grande potencial, tendo em vista o próprio processo de crescimento da população e das alternativas que o concessionário terá. Além das cinco linhas já existentes, o futuro dono da CONERJ poderia optar por outras três, tendo como partida a Praça XV: São Gonçalo, Guia de Pacobayba (Magé) e Barra da Tijuca. A implantação do trajeto para Charitas é obrigatório, como o estabelecido pelo edital do Programa Estadual de Privatização (ALERJ, 2009, p. 6).

Apesar da redução do número de passageiros e da perda de qualidade, a CONERJ apresentava lucro em seus balanços graças à subvenção do governo estadual que anualmente desembolsa cerca de R\$ 20 milhões. Fraga observou que até outubro de 1997 a companhia de navegação acumulava receita de R\$ 13,355 milhões. Apenas o custo com pessoal (o quadro foi reduzido de 1,2 mil para 750 funcionários) alcançou R\$ 16,834 milhões em igual período. Isto significa dizer que com a privatização, cuja concessão é de 25 anos, podendo ser renovados, o Estado economizaria R\$ 500 milhões (ALERJ, 2009, p. 6).

Na mesma direção do que ocorreu com todas as estatais privatizadas, a CONERJ também foi “preparada” pelo Governo do Estado para a privatização, com aumento gradual de tarifas e enxugamento do quadro de pessoal. Ao fazer um balanço da economia em 1997, o Boletim do Ipea (Instituto de Pesquisas Aplicadas) diz: “O fluxo acumulado dos últimos doze meses das necessidades de financiamento dessas empresas (estatais) passou de um déficit de 0,15% do PIB, em setembro/96, para um superávit de 0,56% do PIB, no mesmo mês deste ano. O processo de privatização está levando a um ajustamento das empresas - sobretudo via aumento de tarifas, em 1996 e 1997, e redução de gastos com pessoal e custeio -, a fim de lhes assegurar bom preço de venda, afetando, também, as empresas estatais não passíveis de privatização.” (ALERJ, 2009, p. 7).

A Wilson Sons de Administração e Comércio Ltda. é uma empresa de capital majoritariamente britânico, considerada a maior rebocadora da América Latina. Atua na área de logística de armazenamento, distribuição, multimodal e de comércio internacional, através das empresas Allink Transportes Internacionais e W.Cargofreight

Logística. Conta no Brasil com 55 rebocares e 2 estaleiros, um no Guarujá e outro no Rio (ALERJ, 2009, p. 10).

O Grupo Andrade Gutierrez S.A, foi fundado em 1948. Durante muito tempo concentrou-se em engenharia e construção (empreiteira), participando de grandes obras como a BR-319 (Manaus-Porto Velho), construção de 20% da malha metroviária de São Paulo e Hidrelétrica de Itaipu. No segmento de rodovias a AG Concessões integra o bloco de controle da Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR). No Rio, a CCR controla a Rodovia Presidente Dutra (NovaDutra), a Ponte Rio-Niterói (Ponte S.A.) e a Via Lagos (ALERJ, 2009, p. 10).

A Auto Viação 1001 é uma empresa do Grupo JCA, localizado em Niterói, um dos maiores controladores de empresas rodoviárias do país. Controla as seguintes empresas: Auto Viação Catarinense, Rápido Ribeirão Preto, Viação Cometa, Rápido Macaense e Expresso do Sul. Segundo seu principal acionista, Amaury de Andrade, em depoimento à CPI no dia 26/03/2009, a Viação Cometa é a maior empresa paulista de transporte e a Viação Catarinense é a maior empresa de transporte de Santa Catarina, o que faz do grupo o segundo maior transportador de passageiros rodoviários no país e o primeiro no estado do Rio de Janeiro (ALERJ, 2009, p. 11).

Ao contrário do que informa a matéria do InvestNews, o presidente da Viação 1001, Amaury de Andrade, em depoimento a CPI no dia 26/03/2009, afirmou que a participação acionária de sua empresa era inicialmente de 15% (no Livro de Registro das Ações Nominativas consta em torno de 18%). Em 2007, a Viação 1001 detinha, sozinha, o controle da concessionária com 53% das ações (ALERJ, 2009, p. 11).

O contrato de concessão das Barcas S.A. previa, de acordo com a Cláusula 10, Parágrafo Terceiro, que a empresa deveria colocar em operação, a partir da data de assinatura do contrato, sob pena de caducidade da concessão, as seguintes linhas com seus respectivos prazos: (i) Praça XV/São Gonçalo (social), em até 24 meses (fev/2000); (ii) Praça XV/Guia de Pacobayba (Magé) [social], em até 24 meses (fev/2000); (iii) Praça XV/Barra da Tijuca (seletiva), em até 36 meses (fev/2001); (iv) Rio de Janeiro/São Gonçalo (seletiva especial), em até 24 meses (fev/2000). (ALERJ, 2009, p. 24).

Já nos primeiros anos da concessão, o consórcio Barcas S/A abriu mão das linhas Magé/Pacobayba e do transporte de cargas para São Gonçalo. Em seu depoimento à CPI, o principal acionista, Amaury de Andrade, justificou a desistência da

linha para a Barra da Tijuca alegando a inviabilidade da navegação no trecho (ALERJ, 2009, p. 24).

Entre as novas linhas sociais a serem implementadas, a linha Rio/São Gonçalo revela-se de vital importância, visto que o município de São Gonçalo é o segundo mais populoso do Estado e a implantação do COMPERJ trará alterações profundas em toda a região vizinha ao município e a Itaboraí, ampliando a necessidade de um transporte de massa. Com a ponte Rio/Niterói sofrendo forte processo de estrangulamento e o fato de que, segundo dados da própria concessionária, 41% dos usuários do trecho Rio/Niterói são oriundos do município, demonstram que a estação de barcas é estratégica para os moradores e para a economia de São Gonçalo. (ALERJ, 2009, p. 24)

Apesar disso, diversos argumentos têm sido utilizados para justificar a não implantação da linha até hoje, sete anos após o prazo previsto pelo Contrato de Concessão. Entre eles: a Prefeitura de São Gonçalo não desapropriou local adequado para a instalação do terminal; a necessidade de integração com o modal rodoviário; a necessidade de dragagem da baía de forma a garantir profundidade que permita a navegabilidade das embarcações e o projeto de instalação da Linha 3 do Metrô (ALERJ, 2009, p. 25).

Por outro lado, há pessoas com representatividade e responsabilidade públicas que relacionam o desinteresse do principal acionista da concessionária com o fato de a empresa 1001 ser a principal transportadora de passageiros pelo modal rodoviário (ALERJ, 2009). Isso hoje seria justificado no fato de o grupo CCR S.A. possuir o monopólio de rodovias, da Ponte Rio-Niterói e do transporte aquaviário na Baía de Guanabara.

A ação da Assembleia Legislativa, através da Comissão Especial de Fiscalização das Condições do Transporte Aquaviário no Estado do Rio de Janeiro, cobrando a construção da estação de São Gonçalo, fez com que, a partir de 2007, a discussão voltasse à tona.

Na audiência pública promovida pela CPI no dia 30/04/2009 na Câmara Municipal de São Gonçalo, a prefeita Aparecida Panisset garantiu já ter declarado a área do Gradim como de interesse público para a desapropriação e comprometeu-se a desapropriar qualquer área do município que for considerada mais conveniente para a implantação da estação de barcas.

Presente à audiência, a secretária estadual de Meio Ambiente, Marilene Ramos, informou estar analisando a possibilidade de que sejam empregados recursos do Fecam

(Fundo Estadual de Conservação Ambiental), desde que na implantação da linha hidroviária sejam tomadas ações ambientais para reduzir as enchentes em São Gonçalo. Também foi apontada a possibilidade de parcerias, entre elas com a Petrobrás que, obrigatoriamente, terá de transportar pelo mar equipamentos pesados para o COMPERJ (ALERJ, 2009, p. 25).

Em que pese tais esforços para que a linha seja efetivamente implementada, e apesar do poder concedente reconhecer esta necessidade, efetivamente não foi tomada nenhuma resolução para viabilizá-la.

Em depoimento à CPI no dia 12/03/2009, o secretário estadual de Transportes, Julio Lopes, afirmou que em virtude da deterioração da baía de Guanabara a lâmina d'água no Gradim, local destinado pela Prefeitura de São Gonçalo para instalar a estação de barcas, está em torno de 1,30 m quando são necessários, no mínimo, cinco metros para que a embarcação ancore. De acordo com o secretário, o custo inicial da dragagem é de R\$ 40 milhões, demandando ainda um ano de permanente revisão até que a operação entre em funcionamento (ALERJ, 2009, p. 25).

Conforme ainda o secretário Julio Lopes, o governador Sérgio Cabral havia determinado à Secretaria Estadual de Meio Ambiente que estudasse uma forma de, através do PDBG (Programa de Despoluição da Baía de Guanabara), encontrar um rio onde fosse possível aprofundar a foz, de maneira a terminar com as enchentes em São Gonçalo e, ao mesmo tempo, permitir a atracação de embarcações. O secretário afirmou que o Estado não tem recursos para promover a dragagem e não há interessados em explorar a linha para São Gonçalo por causa desses custos iniciais. Para ele, se o governo do estado investisse na dragagem, provavelmente apareceriam empresas interessadas em operar a linha São Gonçalo-Praça XV (ALERJ, 2009, p. 26).

A CPI entende que é perfeitamente possível que o poder concedente, juntamente com a Prefeitura de São Gonçalo, definam de forma efetiva a melhor localização para o terminal hidroviário no município. Ambos podem, ainda, coordenar a futura integração modal. O Estado, em articulação com órgãos federais, pode promover a equação financeira capaz de realizar os investimentos necessários à dragagem, destinando recursos do ICMS arrecadado com o modal hidroviário para as obras, durante o período em que isto for necessário. Hoje estes recursos estão estimados em R\$ 3 milhões ao ano.

Os membros da CPI entenderam que a Assembleia Legislativa devia, ao final desta CPI, manter os esforços para a viabilização da linha. Além disso, na votação da próxima LDO devia ser incluído um dispositivo estabelecendo como diretriz para o

Orçamento de 2010 a aplicação de recursos para a realização do projeto de construção do terminal e para a dragagem do local escolhido. Assim como a Lei Orçamentária devia ter um programa específico para a linha Rio/São Gonçalo (ALERJ, 2009, p. 26).

É importante ressaltar a perda da concessão das linhas não implantadas pelo Grupo Barcas S.A., a quem competia implantar o serviço em prazo estabelecido no contrato de concessão, pelo que as linhas retornaram ao Governo do Estado, a quem cabe a escolha de ofertar as linhas através de licitação.

Com o processo de transição do capitalismo de direção estatal para o neoliberalismo, na ordem econômica atual o Estado brasileiro passa a intervir então como agente regulador, disciplinando a economia privada. Como a concepção de individualismo e do estado mínimo do liberalismo geraram graves consequências para a humanidade, bem como o capitalismo de direção estatal também gerou uma série de compromissos para o Estado, aumentando a despesa pública, surge a necessidade de atuação do Estado como agente regulador.

As agências reguladoras, que começam a tomar vulto a partir da década de 1930, nos termos da política do New Deal e do surgimento da OCDE, são incluídas na Constituição de 1988 no Brasil. Com o advento no Brasil do Estado de Bem-Estar Social (Estado como garantidor da dignidade da pessoa humana) e Neoliberal (limitações para o Estado), os objetivos do Estado brasileiro passam a ser a desestatização (privatizações retirando a atuação direta do Estado com agente econômico e a abertura de mercado, retirando o monopólio estatal, como imperativos do neoliberalismo) e a regulação do mercado através da criação de agências reguladoras.

A história da privatização no Estado do Rio de Janeiro teve início com o Programa Estadual de Desestatização (PED), instituído pela Lei Estadual nº 2470/95. Dentre os objetivos do PED, destacam-se a (i) reestruturação da exploração pelo Estado da atividade econômica, transferindo-a à iniciativa privada; (ii) redução da dívida pública do Estado e saneamento das finanças do Poder Público; (iii) reestruturação da Administração Pública, que ficaria livre para atuar nas funções essenciais, tais como educação e saúde; (iv) estímulo à livre concorrência e à democratização da propriedade do capital das empresas a serem privatizadas.

O Programa Estadual de Desestatização previu a criação do ente regulador, na estrutura da administração pública indireta, para gerir esse processo no âmbito inter-regional e exercer o poder regulatório com a finalidade de planejar, coordenar,

padronizar e normatizar o acompanhamento e controle dos serviços públicos de competência estadual.

No dia 13 de fevereiro de 1997 foi criada, pela Lei Estadual nº 2.686, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP, instituída sob a forma de autarquia, com personalidade jurídica de direito público e plena autonomia administrativa, técnica e financeira. A missão da ASEP era exercer o poder regulador, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos multissetorialmente, atuando nas áreas de energia, transporte e saneamento.

A AGETRANSP é uma autarquia criada e estruturada pela Lei Estadual nº 4.555, de 06 de junho de 2005, que, ainda, extinguiu a ASEP e repassou à AGETRANSP parte das competências daquela autarquia.

De acordo com o estabelecido nos artigos 1º e 2º, ambos da Lei de criação da Agência, a AGETRANSP é uma autarquia especial, com plena autonomia administrativa, técnica e financeira, que tem a finalidade de exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando os atuais contratos de concessão dos serviços públicos concedidos/permitidos nos quais o Estado do Rio de Janeiro figure, por disposição legal ou pactual, como o Poder Concedente ou Permitente, a saber: Transporte Aquaviário – concessionária Barcas S/A e permissionária Transtur; Transporte Ferroviário – concessionária Supervia; Transporte Metroviário – concessionárias Oportrans e Rio Barra; Operação de Rodovias - concessionárias Via Lagos e Rota 116. (ALERJ, 2009, p. 125).

A estrutura da AGETRANSP é formada por um Conselho-Diretor, composto por cinco membros, com mandatos de quatro anos e autoridade para decidir sobre a regulação das atividades das concessionárias. Para apoiar as ações do Conselho, existem as Câmaras Técnicas, responsáveis pela análise técnica dos contratos de concessão.

As Câmaras Técnicas devem contar com profissionais com formação superior em diversos ramos de atividade como engenharia, economia, direito e administração.

Estes profissionais devem fornecer o embasamento técnico que dá suporte às decisões do Conselho-Diretor, analisando e fiscalizando os serviços públicos prestados e avaliando permanentemente o desempenho das concessionárias.

O Conselho-Diretor é o órgão deliberativo superior da Agetransp, devendo ser composto por cinco Conselheiros.

Hoje a estrutura do Conselho Diretor da entidade possui a seguinte composição: Presidente do Conselho Diretor: Conselheiro Cesar Mastrangelo. Secretário Executivo: Daniela Queiroz Rocha. Conselheira: Aparecida Gama. Conselheiro: Arthur Bastor. Conselheiro: Carlos Correia. Conselheira: Lucineide Marchi. Superintendente: Jorge Limp.

A marca do Brasil é de ser um país mercantilista. O empresariado entrou para o Estado e este próprio Estado copiou o *modus operandi* do empresariado. Desde os primórdios da sociedade brasileira, temos uma busca de exploração e monopólio de qualquer atividade.

Pensar em agencia reguladora em uma nação com as características da nação brasileira é estranho, pois as agências reguladoras foram criadas em um estado liberal (estado em que a cultura reconhece as desigualdades e diferenças), sendo a agencia reguladora uma regulação do próprio mercado, não tendo como finalidade dar proteção ao consumidor e ao usuário, sendo a sua finalidade a manutenção do equilíbrio do mercado. No estado liberal os próprios consumidores lutam pelos seus interesses, mesmo porque há representante da classe dos consumidores no do Estado. Nossa constituição tinha uma concepção programática, ou seja, seu conteúdo não deveria ter a efetividade que possui hoje. Mas instituições começaram a dar efetividade para todas as normas constitucionais brasileiras.

Uma revolução liberal no Brasil não faria sentido, razão pela qual ela nunca existiu. Não houve a necessidade de revolução<sup>12</sup> para a implantação de uma república porque o Estado está totalmente apartado da sociedade civil. O Estado está junto do capital, do mercado. Não houve revolução liberal porque os empresários nunca sentiram necessidade de limitar o Estado, pois participavam dele. Os governantes são os prepostos dos banqueiros, estão na Câmara dos Deputados, no Senado. Não há mais meritocracia, há sempre o desvio de objetivo. Nosso Estado é fraco, as universidades são fracas, porque ficam fechadas.

Nossa lei de concorrência segue um padrão europeu. Mas o padrão de efetividade de agencia reguladora é de padrão norte americano. Temos um padrão para concorrência e outro para agencia reguladora. A empresa não pode ter um

---

<sup>12</sup> Revolução na concepção do direito natural clássico tinha o significado de “retorno ao que era antes”, sendo uma oposição violenta contra a dominação estabelecida apenas como uma “continuidade do direito antigo”. Com o advento do direito natural racional houve uma transformação no conceito de revolução, que passou a significar “libertação de uma dominação política, ou seja, é a transposição da revolução ao direito positivo do Estado, ou seja, a burguesia limitando o poder do Estado através da vinculação deste último à Lei. (HABERMAS, 1963).

comportamento oligárquico. Aqui trabalhamos com a intenção. A empresa pode deter o monopólio mas não pode ter comportamento monopolista.

No Brasil há agências com previsão constitucional (ANVISA). Essas agências tem poder regulatório, tem poder de legislar. A constituição prevê a possibilidade de criação de outras agências, mas não menciona se essas agências teriam poder regulador ou não. Mas não se estabeleceu qual o poder regulamentar das outras agências, se elas possuem o poder de legislar ou só fazer instruções normativas. As outras agências, acima de tudo, criadas por lei ordinária, só teriam poder de fiscalização, mas não é o que acontece.

Temos três tipos de agências reguladoras. As criadas pela constituição, as criadas por leis complementares e as criadas por lei ordinária.

Em resumo, o tema das agências reguladoras no Brasil, com atribuição para regular o mercado, ainda será muito controvertido no Brasil.

Das recomendações feitas através do relatório de conclusão da CPI das Barcas faz, as mais importantes foram as feitas para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, como poder concedente, destacando-se as principais: (i) a abertura de edital de licitação para exploração da linha São Gonçalo-Praça XV e de processo licitatório para quaisquer linhas que vierem a operar na baía de Guanabara; (ii) retorno da linha seletiva para Paquetá e Niterói, licitando-as, se for o caso; (iii) incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária 2010 dispositivo e recursos para o terminal de barcas em São Gonçalo. (ALERJ, 2009).

### **2.3 A Baía de Guanabara como infraestrutura de transporte: um potencial a ser considerado ao se tratar da mobilidade no Plano Estratégico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: na Baía a mobilidade é barca.**

A urbanização das cidades, em grande medida ocorre em função do suporte infraestrutural nela existente. Esse suporte infraestrutural um dia já teve na navegação da Baía de Guanabara sua maior expressão. É claro que a pretensão do presente estudo não é a retomada do *status* da baía como o principal meio de transporte na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mesmo porque o dinamismo das conexões interpessoais no contexto de sociedade atual possibilita a convivência de diversos modais de transporte na região.



Mas a baía pode ser um importante instrumento que, junto com os demais meios de transporte, pode compor o sistema de mobilidade urbana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A área onde está situada a baía poderia, por imaginação, ser uma montanha, sendo uma barreira que dificultaria a comunicação direta entre os municípios da Região Metropolitana. Ao contrário disso, é um grande espelho d'água, uma possibilidade de conexão entre estes municípios, ou até entre partes de um mesmo município na região. Pode ser um elemento de conexão, auxiliando outros modais de transporte terrestre. Aí está o potencial da utilização da Baía de Guanabara, que está sendo pouco explorado pelo Poder Público.

Grandes projetos de infraestrutura urbana estão sendo planejados, outros já sendo executados na região. A revitalização das áreas portuárias do Rio de Janeiro e de Niterói, o VLT (veículo leve sobre trilhos) que passará na Praça XV (VLT Porto do Rio) no Rio e na Praça Araribóia em Niterói, os BRT's (*bus rapid transit*) nos municípios do Rio de Janeiro<sup>13</sup> e na região oceânica de Niterói (Projeto Transoceânica), o Arco Viário Metropolitano. A malha de transporte público estrutural existente no Estado, consistente nos sistemas ferroviário, metroviário<sup>14</sup> e rodoviário.

Estamos em um momento histórico que está tornando possível a realização de grandes investimentos em infraestrutura na região, que prescindem de um planejamento integrado para proporcionar melhores resultados para a sociedade.

O Porto Maravilha foi planejado para proporcionar uma infraestrutura de transportes que suporte um incremento de edificações de usos, tanto comercial e de serviços, quanto residencial. Em um planejamento pensado de forma regional poder-se-ia, por exemplo, ser prevista uma linha seletiva de barcas ligando Charitas ao Porto Maravilha, além da linha já existente para a Praça XV.

O projeto de revitalização do *waterfront* do Centro de Niterói também está sendo pensado para ser uma centralidade atratora de comércio e serviços, mas penso que o uso principal será o residencial de porte médio e alto, de pessoas que trabalharão especialmente no centro de negócios em que se transformará o Porto Maravilha. Assim, uma linha seletiva ligando a Praça Araribóia ao Porto Maravilha também possuiria uma viabilidade econômica bastante significativa.

---

<sup>13</sup> BRT's Transoeste, Transcarioca, Transolímpica, Transbrasil

<sup>14</sup> Há projetos para criação da Linha 3 do metrô, ligando o Comperj em Itaboraí, a São Gonçalo e Niterói e Linha 4, ligando a Barra da Tijuca à Zona Sul

Estes exemplos demonstram que se hoje houvesse uma decisão do Governo do Estado para licitar estas linhas de exploração do transporte aquaviário, provavelmente haveria grandes empresas interessadas em participar do processo licitatório.

Se houvesse um planejamento integrado para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que garantisse a continuidade de projetos, desvinculando-os dos poderes políticos, criando-se uma autoridade metropolitana para executar um plano, integrando transporte, uso do solo e meio ambiente, proporcionando condições favoráveis e suficientes para despertar o interesse de grupos econômicos para explorar o serviço, o transporte aquaviário na Baía de Guanabara seria muito melhor explorado.

A Agência Metropolitana de Transportes Urbanos apresentou produtos de revisão do PDTU (2003) elaborados em 2013. O Relatório 7 trata do “Planejamento de Transporte e Plano de Ações para Viabilizar a Alternativa Mínima”.

O relatório faz uma projeção dos transportes, à vista dos investimentos nos próximos anos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, para os anos de 2016 e 2021. Para fazer a projeção, utiliza as Redes Básicas para os anos de 2012, 2016 e 2021. Na Rede com base em 2012, também considerada como Rede Atual, está retratada a situação existente da rede viária e de transportes em janeiro de 2012. Esta rede foi utilizada para fins de calibração do modelo (PDTU, 2013, p. 1).

A Rede Básica 2016 trata-se da Rede Atual (ano base: 2012), acrescida dos projetos que já estão em fase de construção. A Rede Básica 2021 foi elaborada a partir de um processo elaborado com consulta a diversos órgãos públicos e privados. Foi apresentado um elenco de projetos a especialistas com relevante atuação na área e suas opiniões sobre cada um destes projetos contribuíram para a primeira proposta da Rede 2021 (PDTU, 2013, p. 1).

O PDTU considera que através desse relatório foi possível enxergar a prioridade de investimentos para cada um dos horizontes previstos, alcançando-se assim as Redes Futuras 2016 e 2021.

As principais alterações nas redes de transportes públicos são a introdução de várias linhas de BRT (*Bus Rapid Transit*) e de novas linhas de metrô na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Quanto à questão viária, a principal mudança seria a introdução do Arco Metropolitano, via que promove um contorno da RMRJ ao norte, ligando as regiões leste e oeste sem a necessidade de cruzar o centro da cidade (PDTU, 2013, p. 2).

Adicionalmente às mudanças propostas na rede de transportes, o modelo de previsão também considera as mudanças demográficas na região, como por exemplo, o crescimento populacional, a localização de postos de trabalho e de centros educacionais, que influenciam fortemente na demanda total de viagens futuras. Diferentes cenários de previsão, com e sem as melhorias da rede de transporte propostas, foram formulados para entender os prováveis benefícios de tais melhorias à medida que a demanda total de viagens cresce no futuro (PDTU, 2013, p. 2).

O estudo elabora seis previsões (cenários) para demonstrar que o PDTU é capaz de avaliar os possíveis impactos do conjunto de propostas de melhoria do transporte público que apresenta. O cenário denominado “Fazer Algo” (FA 2016; FA 2021) apresenta as mudanças propostas pelo PDTU para investimentos em infraestrutura de transportes públicos. o CENÁRIO denominado “Referência” (R; R 2016) é o que aconteceria sem nenhum investimento em infraestrutura de transportes públicos (PDTU, 2013, p. 32).

No período compreendido entre 2012 e 2016 é prevista apenas a alteração das frequências, sendo adicionadas duas linhas na rede prevista para 2021. A primeira linha: Ilha do Governador (Cocotá)/Gradim (São Gonçalo). A segunda linha: Gradim (São Gonçalo)/ Praça XV (Rio) (PDTU, 2013, p. 31).

No cenário “Fazer Algo” 2021 a demanda prevista para as barcas tem um decréscimo de 40%. Esse decréscimo se justifica justamente neste “fazer algo” que é a implementação de investimentos em infraestruturas previstas pelo PDTU que deverão estar concluídas no ano de 2021 (PDTU, 2013, p. 40).

A futura Rede de Transporte Público prevista para estar concluída em 2021 prevê um grande incremento de corredores de ônibus (BRT), metrô, trem e ônibus. Para o que nos interessa no presente trabalho, o investimento que traria o decréscimo de 40% na demanda de barcas seria a extensão de 5 km ligando a linha 3 do metrô ao outro lado da Baía de Guanabara através de um túnel. O estudo prevê que muitos passageiros migrariam das barcas para o metrô por preferirem uma economia de tempo de viagem notável fornecida pelo metrô (PDTU, 2013, p. 40).

A previsão do plano é de que em 2016 estaria pronta uma linha de metrô de 22km de extensão a leste da Baía de Guanabara, com 4 minutos de intervalo entre São Gonçalo e Niterói. Todavia, até o início do ano de 2015 ainda não há previsão para os investimentos nesta linha (PDTU, 2013, p. 24).

O Grupo CCR S.A. (CCR Barcas), entrevistado para a atualização do PDTU, apresentou dez propostas de nova ligação para exploração do serviço de transporte na Baía de Guanabara. A ligação entre Praça Arariboia e Botafogo seria uma linha seletiva com embarcações de pequeno porte (200 a 300 passageiros). Tempo de viagem de cerca de 15 minutos. Intervalos de 15 minutos no pico. Tarifa de 20 reais (PDTU, 2013, p. 82).

A ligação entre Charitas e Botafogo seria uma linha seletiva com embarcações de pequeno porte (200 a 300 passageiros). Tempo de viagem de cerca de 15 minutos. Intervalos de 15 minutos no pico. Tarifa de 20 reais (PDTU, 2013, p. 84).

A ligação entre a Praça XV e a Ilha do Fundão (Parque Tecnológico, Cidade Universitária, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobrás etc.) seria uma linha social com embarcações de médio porte (500 passageiros). Tempo de viagem de 25 minutos, intervalos de 15 minutos no pico. Tarifa Social (PDTU, 2013, p. 86).

A ligação entre a Praça XV e o Aeroporto Galeão seria uma linha social com embarcações de médio porte (500 passageiros). Tempo de viagem de 25 minutos, intervalos de 15 minutos no pico. Tarifa Social (PDTU, 2013, p. 87).

A ligação entre a Barra da Tijuca e a Lagoa de Marapendi seria uma linha circular social com embarcações de pequeno porte (100 passageiros). Intervalos de 15 minutos no pico. Tarifa Social (PDTU, 2013, p. 88).

A ligação entre a Barra da Tijuca e a Lagoa de Jacarepaguá seria uma linha circular pelas lagoas da Tijuca e de Jacarepaguá. Linha Social circular com embarcações de pequeno porte (100 passageiros). Intervalos de 15 minutos no pico. Tarifa Social (PDTU, 2013, p. 89).

A ligação entre a Praça XV e Ribeira (Ilha do Governador). O Grupo CCR acredita que haverá maior demanda nesta região da ilha, em função de melhor segurança e integração com o modal rodoviário, o que justificaria a reativação. Seria uma Linha Social com embarcações de médio porte (500 passageiros). Tempo de viagem de 25 minutos, Intervalos de 10 minutos no pico (PDTU, 2013, p. 90).

A ligação entre a Praça XV e Duque de Caxias seria uma ligação direta do terceiro maior município do estado e segundo PIB, ao centro da capital. Uma linha social com embarcações de grande porte (1000 passageiros) e tempo de viagem de 50 minutos, com intervalos de 30 minutos no pico (PDTU, 2013, p. 91).

A ligação entre a Praça XV e Itaipu/Niterói seria linha direta da região oceânica de Niterói ao Centro do Rio. Uma linha seletiva com embarcações de médio porte (500

passageiros). Tempo de viagem de 40 minutos e intervalos de 20 minutos no pico. Tarifa de 30 reais (PDTU, 2013, p. 92).

A ligação entre a Praça Araribóia e Itaipu seria uma linha direta da Região Oceânica ao Centro de Niterói. Seria uma linha social com embarcações de médio porte (500 passageiros). Tempo de viagem de 60 minutos e intervalos de 20 minutos no pico (PDTU, 2013, p. 93).

A ligação entre a Praça XV e Gradim (São Gonçalo) foi uma proposta encaminhada pelo GT-PDTU, incorporando as definições do PDTU 2005 com a ressalva que deve haver estudos sobre a possibilidade de uso de embarcações tipo hovercraft que não demandariam a dragagem de canais (PDTU, 2013).

A ligação entre Cocotá e Gradim (São Gonçalo). A proposta do Consórcio é viabilizar um arco intrametropolitano desde a Barra da Tijuca até Maricá. Para ele se viabilizar, há a necessidade de extensão do TransCarioca até o Cocotá por um lado e implementar uma pequena ligação rodoviária entre o Gradim e os BRT's do Leste metropolitano (Corredores RJ 104 e 106). Isso criaria um eixo transversal que cruzaria com quase a totalidade dos eixos radiais garantindo uma rede com alto nível de conectividade (PDTU, 2013).

Não se pode discordar do fato de a construção de um túnel submerso com extensão de 5 km ligando a futura linha 3 do metrô ao outro lado da Baía de Guanabara seria um fator que influenciaria a demanda prevista para as barcas com um possível decréscimo.

Todavia este novo parâmetro denominado “mobilidade” considera a possibilidade de coexistência de diversos modais de transporte, mesmo na macromobilidade.

Outro fator a ser considerado é que a Baía de Guanabara é um instrumento que demanda pouco investimento em infraestrutura, ao contrario do metrô e deste túnel, que demandaria uma grande complexidade e investimento em sua construção.

Fato é que todas estas soluções devem ser avaliadas na construção do plano estratégico que está sendo pensado pelo Governo do Estado e pela autoridade metropolitana que, pelo que se espera, será encarregada de conduzir o processo de planejamento da mobilidade, integrada com a de uso do solo e de meio ambiente.

Outro fator a ser considerado é que estas propostas de novas linhas feitas pelo Grupo CCR (CCR Barcas) devem ser consideradas apenas como estudo, visto que de acordo com a análise já apresentada, em razão da não implementação das linhas

previstas pelo contrato de concessão no prazo estipulado, não há mais a possibilidade de implementação de novas linhas sem nova licitação, o que poderá direcionar a exploração dos serviços por outro grupo de empresas, ou mesmo pelo próprio Grupo CCR, se vencedora da licitação de outras linhas que porventura vierem a ser incluídas no planejamento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A melhor forma de planejamento e de investimentos em infraestrutura, dependerá, em grande parte, da forma como a população irá participar do processo de construção do planejamento da mobilidade para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

### **3 MODELOS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA POSSÍVEIS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: UM OU DOIS?**

#### **3.1 O modelo de supragovernança que está sendo criado pelo Governo do Estado e a comparação com outras experiências de Autoridades Metropolitanas**

A pretensão da atual gestão do Governo do Estado, pelo que se viu, é a formação de uma agência metropolitana para realizar o planejamento e a gestão de funções públicas de interesse comum na área que engloba a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Todavia, o que vai determinar o grau de efetividade do planejamento e das ações desta agência metropolitana, é o modelo de agência que será escolhido. Até agora, os organismos que estão de alguma forma pensando a governança metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro estão ligados, ou à Secretaria de Estado de Transportes (SETRANS), ou à Secretaria de Estado de Governo (SEGOV).

Em outras palavras, o formato da agência metropolitana está sendo definido por órgãos governamentais. Ao menos é o que dispõe o Decreto nº. 44.905/14 que cria uma Câmara Metropolitana de Integração Governamental, que será presidida pelo Governador do Estado e composta pelos Prefeitos de todos os Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, inclusive pelo Prefeito do Rio de Janeiro, que pelo que parece, não participa das discussões relativas ao fato metropolitano.

Não que não seja importante a existência de conselhos formados por indicação dos Prefeitos e do Governador, mas o chefe de uma agência metropolitana de transportes não deve estar submetido às vontades políticas do chefe do Poder Executivo Estadual, pois isto retira toda e qualquer autonomia de uma autoridade de trânsito que será responsável pelo planejamento, execução e fiscalização da execução do setor em uma Região Metropolitana.

A afirmação do Governador do Estado nos “considerandos” do aludido Decreto, de que “a governança da Região Metropolitana não importa em supressão da autonomia dos municípios que a integram, ou alteração do regime constitucional de competências estabelecido na Constituição Federal” demonstra os problemas que interferências político-partidárias na governança metropolitana poderão trazer.

Estes problemas de vinculação de uma agência metropolitana às decisões políticas clientelistas continuarão trazendo dificuldades na geração de infraestrutura e

serviços públicos capazes de imprimir qualidade de vida ao modelo de urbanização brasileiro.

A municipalização do poder precisa ser repensada, pois o fato metropolitano é, acima de tudo, coletivo. Há que se fazer investimentos sem que estes se baseiem em interesses de grupos locais. Uma autoridade metropolitana que possua essa autonomia é indispensável para uma efetiva governança metropolitana.

Como vimos, o exemplo de governança metropolitana das décadas de 70 e 80 nos mostrou uma estrutura de poder de decisão federal e estadual, onde os municípios eram excluídos do processo de formação do desenvolvimento regional. Isso gerou uma segregação nas relações institucionais entre os entes federativos, resultando em uma barreira política entre a metrópole, o Governo do Estado e os demais municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, fronteira esta que se estende até os dias atuais.

A confiança é a base de toda relação entre seres racionais. Uma autoridade metropolitana precisa estar aberta para confiar na sociedade, nos parceiros empresariais e precisa também inspirar confiança de que investimentos realizados em infraestrutura de transporte nas Regiões Metropolitanas possam contar com um sistema sólido de governança, apartado de interferências clientelistas que beneficiam os poucos que financiam o poder político. Como vimos, compromissos pessoais entre a FUNDREM e aliados políticos nas Prefeituras tomaram o lugar de um planejamento que pudesse equalizar a questão metropolitana. O exercício desta submissão dos municípios era possibilitado pelo modelo institucional previsto pela LC nº. 14/73. Ao invés da coordenação, foi estruturada a submissão.

Na experiência da governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro houve uma distorção na aplicação dos recursos, sendo a maioria dos recursos aplicados em transportes e somente no Município do Rio de Janeiro, em prejuízo a outros setores, como gestão de resíduos sólidos ou meio ambiente, e em prejuízo dos outros municípios integrantes da Região Metropolitana.

Experiências de outros países demonstram que a criação de uma autoridade metropolitana que não esteja subordinada aos chefes políticos, uma autoridade metropolitana que possua autonomia administrativa e financeira, podem ser uma opção para a governança de Regiões Metropolitanas no Brasil.

Na Comunidade Europeia, a European Metropolitan Transport Authority (EMTA), uma associação das autoridades de transporte metropolitanas criada em 1998, realiza a troca de informações e de melhores práticas entre as autoridades



públicas responsáveis pelo planejamento, integração e financiamento dos serviços de transporte público nas grandes cidades europeias. Hoje este espaço público reúne 25 autarquias, responsáveis pela melhoria das condições de mobilidade de cerca de 85 milhões de moradores das cidades europeias.

As autoridades metropolitanas de transporte na Comunidade Europeia são os órgãos indispensáveis de decisão para todas as questões relacionadas com o transporte público, e por consequência, com a mobilidade urbana de grandes metrópoles.

A grande densidade demográfica e de trabalho nas grandes regiões metropolitanas torna o espaço um recurso muito escasso. Em consequência disso, o transporte público em massa, que se configura como a forma mais eficiente de transporte na “relação espaço/passageiro”, é a melhor resposta às necessidades de mobilidade nessas áreas bastante povoadas. É só imaginar um acidente ou uma greve para se dar conta da forte dependência do transporte coletivo em grandes áreas adensadas.

O uso exclusivo do automóvel individual causa graves efeitos, tanto em termos de congestionamento, quanto aos efeitos de poluição, de ruídos, e de acidentes, que dizimam a vida de muitas pessoas anualmente em grandes centros urbanos.

As áreas metropolitanas, muitas vezes, possuem quadros institucionais complexos, envolvendo diferentes níveis de autoridades encarregadas do planejamento de transporte e uso do solo (município, região metropolitana, Estado, governo federal). Neste ponto, a coordenação e a coerência na criação de políticas é um aspecto muito importante para garantir que os cidadãos possam ter acesso a uma rede integrada e de alta qualidade de transporte público.

As redes de transporte público são geralmente complexas nas grandes metrópoles, exigindo uma forte integração. As áreas metropolitanas geralmente possuem vários modais de transporte público em operação, como automóveis individuais, metrô, ferrovias, e aquaviários. A existência de várias empresas explorando os diferentes modais de transporte público também exige uma grande integração dos modais com os operadores para que haja a integração física dos serviços, integração de tarifas, de informações, etc. Isto é uma obrigação fundamental das autoridades metropolitanas de transporte, para que sejam capazes de oferecer um sistema de transporte coletivo eficaz.

O Estatuto da Metrópole no Brasil, Lei Federal nº. 13.809/2015, vigente a partir de 13 de janeiro de 2015, não prevê a necessidade de uma autoridade metropolitana nos

moldes dos melhores exemplos existentes para que sejam levadas a efeito o planejamento regional e a execução de funções públicas de interesse comum nas Regiões Metropolitanas brasileiras.

O recente Estatuto é resultado de uma proposta legislativa originada no ano de 2004. A proposta recebeu 48 emendas, foi objeto de quatro audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, e de quatro Fóruns Regionais de Debates (São Paulo, Goiânia, Salvador e Florianópolis), seguido de uma rodada de reuniões técnicas. Este tipo de processo é considerado, em todas as esferas de poder público brasileiro, como um processo participativo. Quatro audiências públicas na Câmara dos Deputados, onde a população brasileira não tem acesso e Fóruns Regionais de Debates em locais estratégicos, onde somente uma pequena parte da população participa, de forma superficial.

A falta de participação é tão expressiva que nem os próprios representantes do Poder Legislativo participam de processos de construção de Projetos de Lei de matéria atribuída ao Poder Executivo, participação esta que não se dá justamente para que os representantes do Legislativo possam apresentar as 48 emendas ao Projeto de Lei.

A letra da Lei apresenta “instrumentos para governança interfederativa”, elencados no rol do artigo 9º da mencionada norma. Define governança interfederativa como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre Entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

A instituição de uma instância de governança interfederativa deverá possuir, nos termos da norma (art. 8º), uma instância executiva, uma instância deliberativa, uma organização pública e um sistema de alocação de recursos e prestação de contas.

A instância executiva será composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das Regiões Metropolitanas, ou seja, dos prefeitos dos municípios integrantes das regiões e dos Governadores dos Estados, que provavelmente presidirão estas instâncias executivas. Este formato é similar à estrutura prevista pela LC nº. 14/73.

Pelo que parece, a instância executiva será a autoridade metropolitana, responsável pelo planejamento, execução e fiscalização das funções públicas de interesse comum.

Será a instância deliberativa um órgão colegiado, com representação da sociedade civil, provavelmente também presidida pelo Governador do Estado, também similar ao que previa a LC nº. 14/73.

Possuirá a organização pública somente funções técnico-administrativas. Poderia esta organização ser o ente de governança metropolitana, com autonomia administrativa e financeira, mas a norma não a eleva a este patamar.

Esta norma, elaborada para direcionar a questão das Regiões Metropolitanas no país possivelmente, conforme já exposto anteriormente, não será capaz de proporcionar a necessária integração, ao menos no caso do Estado do Rio de Janeiro, entre Governo do Estado, Município do Rio de Janeiro e demais Municípios da Região Metropolitana, em virtude de aspectos históricos, da autonomia dos municípios e da possibilidade de realização de consórcios entre municípios contíguos para a execução de serviços públicos compartilhados.

O Estatuto da MetrÓpole, que poderia ser um instrumento de definição da questão metropolitana, possibilitador de sua efetividade, se tornou mais uma norma programática que deixará para os Estados o ônus de apresentar respostas às questões metropolitanas, mas novamente dependendo de recursos do Governo Federal.

Não está claro se no atual momento haverá a opção pelo modelo de desenvolvimento regional, ou pelo modelo do desenvolvimento urbano-metropolitano, que poderão coexistir. Não foi definido ainda se haverá regras para equalizar a distribuição de recursos, para a aplicação de recursos, para que a execução seja feita de forma a equilibrar os investimentos em infraestrutura na Região Metropolitana.

Um exemplo de normas que dão efetividade à questão da mobilidade urbana, são os Regulamentos da Comunidade Econômica Europeia (CEE). O Regulamento CEE 1893/1991, por exemplo, prevê que as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse econômico geral (por exemplo, uma empresa que possua concessão para explorar um modal de transporte em determinada região) devem cumprir notadamente as regras sobre concorrência, nas quais “o desenvolvimento do comércio não deve ser afetado de nenhuma maneira que contrarie os interesses da comunidade” (artigo 86).

Estes regulamentos da Comunidade Econômica Europeia, como entidade supranacional, determinam os requisitos para a exploração dos serviços de transporte para os países integrantes da CEE.

A Associação das Autoridades de Transporte Metropolitanas da Comunidade Econômica Europeia, no ano de 2003, ao se posicionar sobre a proposta de regulamento

européia que estabelecia requisitos para prestação de serviço público e para a celebração de contratos de serviço público de transportes de passageiros nos modais ferroviário, rodoviário e aquaviário, manifestou preocupação com as consequências profundas na organização e financiamento dos transportes públicos em Cidades europeias, e, conseqüentemente, sobre as missões das autoridades de transporte (EMTA, 2003, p. 2).

Em seu posicionamento, a EMTA observou que o novo regulamento proposto gerou grandes expectativas para todas as partes envolvidas no transporte público na Europa, mas também gerou dificuldade em conciliar os diferentes pontos de vista envolvidos no mencionado regulamento (EMTA, 2003, p. 2).

Neste momento era estabelecido na Europa um novo e importante marco regulatório para as operações de transporte público que deveriam ser implementados rapidamente.

A associação aceitou o fato de que era necessário naquele momento existir um quadro regulamentar harmonizado para o serviço de transporte público local e regional na Europa. Esse quadro deveria estabelecer princípios chave, mas também possibilitar, pelo princípio da subsidiariedade, poder para que esses princípios fossem aplicados nos contextos locais.

Estes princípios básicos, de acordo com o posicionamento da associação, deveriam dizer respeito principalmente à necessidade de existência de serviços de transporte público de alta qualidade a preços acessível, ao reconhecimento do poder das autoridades públicas para impor obrigações às redes de serviços públicos, explorando as empresas e fornecendo subsídios e compensações e, finalmente, em relação ao campo da produção, da competição e do serviço regido pelas autoridades (EMTA, 2003, p. 2).

Para a EMTA, o quadro regulamentar deveria reconhecer o papel das autoridades públicas na definição de serviços necessários, definindo os objetivos de qualidade, a fixação das tarifas e a integração dos serviços fornecidos por diferentes empresas de operação.

Naquela época o quadro regulamentar das operações de transporte público da Europa (Regulamento nº 1191/69, alterado pelo Regulamento 1893/91) precisava ser atualizado porque ele não levava em conta as mudanças que ocorreram no setor durante a última década, e não estabelecia qualquer regra específica para o serviço transporte local e regional.

Algumas autoridades integrantes do EMTA temiam que suas ações e decisões sobre o transporte público pudessem chegar aos tribunais europeus em ações movidas

pelos operadores, pelo fato de que os serviços não estariam compatíveis com os princípios do direito europeu. Esta incerteza jurídica era uma ameaça real, como ilustrado pelo procedimento de Magdeburg-Altmark que estava em curso no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, e que trazia sérios riscos para a organização de transporte local, na Alemanha (EMTA, 2003, p. 3).

Este litígio tratava da licitude ou não de subvenções públicas à empresa Altmark Trans, necessárias para cumprir as obrigações decorrentes de licença para prestação de serviços regulares de transporte em autocarro no Landkreis Stendal (Distrito de Stendal - Alemanha) e de subvenções públicas para execução dos referidos serviços. A compatibilidade das subvenções com o direito comunitário, em especial com os Regulamentos (CEE) nº. 1191/69 e nº. 1893/91. (CVRIA, 2003).

À época a EMTA declarou que as autoridades responsáveis pelo transporte público deveriam planejar o desenvolvimento a médio e longo prazo de suas redes. O argumento utilizado pelas autoridades era de que estavam comprometidos com investimentos públicos, e que careciam de segurança jurídica para a tomada de decisões. Por exemplo, eles precisavam saber qual seria o limite de duração dos contratos entre as empresas que operam os serviços públicos, se poderiam impor obrigações de qualidade a empresas que fornecem subsídios, etc. A incerteza naquele contexto, sobre as necessidades futuras que as autoridades deveriam respeitar, não permitiam implementar as políticas necessárias para melhorar as condições de mobilidade nas áreas urbanas (EMTA, 2003, p. 3).

As autoridades responsáveis pelo transporte público acreditavam que questões como a escolha do modo de organização dos serviços e a possibilidade de as autoridades operarem suas próprias redes eram questões políticas, e deveriam, portanto, estar nas mãos dos políticos, ou seja, em termos da União Europeia, nas mãos do Parlamento e do Conselho. Disseram ainda que este tipo de escolha não deve ser somente imposta por juízes, já que isso poderia muito bem acontecer no Magdeburg-case Altmark.

Vê-se que a criação de autoridades administrativas de transporte para as Regiões Metropolitanas no Brasil, bem como o estabelecimento de um regime jurídico para estas autoridades, será um bom caminho a ser seguido, de acordo com o exemplo europeu. O estabelecimento de responsabilidades das autoridades de transporte proporciona uma estabilidade que atrairá empresas competentes para a exploração dos serviços de transporte público na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A criação de conselhos executivo e consultivo é importante, mas a estrutura que foi estabelecida pelo novo Estatuto da Metrópole não é suficiente para proporcionar uma efetividade no planejamento e execução das FPIC's nas Regiões Metropolitanas do país.

Dotar estas autoridades públicas de autonomia administrativa e financeira, e de patrimônio próprio, sem vincular financeiramente essas autoridades e submetê-las à busca de recursos no Governo Federal para investimento em infraestrutura é essencial para o bom funcionamento e para o desenvolvimento do transporte público de qualidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Um bom exemplo para ilustrar a necessidade de autonomia financeira é o caso de Frankfurt, na Alemanha. Em 2006 o financiamento de transporte público na região foi composto da seguinte forma: 46% da receita proveniente dos passageiros, 24% do Governo do Estado da Alemanha, 14% das Autoridades Municipais e 16% do Governo do Estado Federal de Hesse, somando o total de 1,2 bilhão de euros no total. A política de preços das passagens prevê financiamento de parte das passagens por fundos estaduais, o que reduz o valor do custo individual com transporte (RMV, 2015, p. 2).

A lei dos transportes públicos locais no estado de Hesse transfere a responsabilidade para o transporte regional público (trens e ônibus) para os distritos administrativos, cidades maiores incluindo as cidades com mais de 50.000 habitantes. A estrutura da RMV como uma rede de distritos resulta na separação de responsabilidade política e de realização corporativa.

Esta estrutura já satisfaz os requisitos da concorrência, pelo que o corpo de comissionamento e o prestador de serviços de transporte locais não podem ser interligados. A RMV é responsável pelo sistema de transporte ferroviário de passageiros regional e o serviço de ônibus regional. Ele contrata os serviços regionais de transporte exigidos pelas cidades e distritos, na rede na sua função de agência de comissionamento em serviço. Além disso, organiza os pontos de intersecção com os serviços de transporte de longa distância, bem como ligações às redes de transporte locais (RMV, 2015, p. 5).

Mas as autoridades de transporte ou as autoridades metropolitanas devem ser o resultado de um processo de criação da estrutura que se quer para a mobilidade urbana no Brasil. Para que esse processo traduza a vontade do país é indispensável que a construção deste modelo seja feita com a participação da sociedade brasileira, mas em condições que proporcionem uma ampla participação, e não da forma como foi construído o Estatuto da Metrópole, ou como são construídas as leis no Brasil.

Carecemos ainda de nos acostumarmos a participar das decisões importantes da construção do formato institucional nos diversos assuntos estruturantes do nosso país. Essas decisões causam mudanças nas vidas de todas as pessoas a elas submetidas, razão pela qual deve ser construída por todos, o que resultará em uma maior legitimidade para que as autoridades públicas possam trabalhar em uma relação de confiança recíproca com o cidadão. Precisamos ainda avançar nesta direção.

A construção coletiva pode evitar que os municípios sejam excluídos do processo de decisão metropolitana, derrubando as barreiras de segregação institucional formada entre os entes federativos envolvidos na governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Pode também evitar que recursos sejam investidos de forma desequilibrada, criando mecanismos de cooperação institucional que auxiliem o planejamento e a execução das medidas para melhoria da mobilidade urbana na área metropolitana.

Ampliar a participação no processo de construção de um projeto metropolitano pode imprimir características de desenvolvimento urbano-metropolitano que porventura não fossem incluídos em um processo com participação reduzida. Isto fará com que o foco do planejamento esteja mais direcionado ao reconhecimento dos espaços metropolitanos, de sua dinâmica de relações imbricadas, bem como direcionado para a necessidade de buscar formas de gestão de espaços como alternativas aos entraves políticos-institucionais que a gestão de territórios fragmentados impõe.

Até aqui a questão metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi apresentada, sendo expostos os acertos e os pontos frágeis do desenvolvimento da governança metropolitana no tempo, partindo do século XIX com a questão do transporte público na Baía da Guanabara por intermédio de barcas, chegando até os dias atuais, vislumbrando um cenário onde a sociedade fluminense carece de um projeto de metrópole para a região, bem como se constatou a ausência de condições jurídicas para a criação de autoridades metropolitanas que sejam capazes de integrar o planejamento de transportes, uso do solo e meio ambiente.

Outros exemplos demonstraram o potencial a ser explorado em termos de política urbana no Brasil, com a existência de normatização sólida o suficiente para que autoridades metropolitanas possuam autonomia administrativa e financeira, possibilitando a governança de regiões metropolitanas de uma forma equilibrada.

Por outro lado estas experiências mostram que a construção destes sistemas é concretizada através da manutenção da relação entre pessoas que compartilham valores,

que estão conscientes do papel de cada cidadão no processo de formação de um projeto de metrópole.

O papel do cidadão neste processo é fundamental, pois é o cidadão que conhece as necessidades locais e que será responsável, em grande parte, pela efetividade das escolhas no planejamento da mobilidade nos grandes aglomerados urbanos. Relações de trabalho, familiares, de estudo, relações sociais de todas as modalidades estarão sendo desempenhadas e serão influenciadas pelas mudanças levadas a efeito por planejamentos urbanos.

Mas para que o cidadão participe destes processos, o papel dos gestores públicos também é fundamental. São os gestores públicos os condutores destes processos que resultarão na reformulação do sistema normativo que irá dar os contornos destes planejamentos tão importantes para a sociedade.

Um bom exemplo da formação de uma esfera pública que interfere no processo de formação da decisão política de uma autoridade metropolitana é o Programa *Helsinki Region Infoshare* (HRI), que foi vencedor do Prêmio Europeu para a Inovação na Administração Pública de 2013. Neste projeto as cidades da Área Metropolitana de Helsinki foram pioneiras na disponibilização de dados abertos da administração pública na Finlândia, através deste programa. Recentemente a cidade de Helsinki abriu o acesso às informações necessárias à tomada de decisão, abrindo uma interface para seu sistema de gestão de processo eletrônico. Isso lhe deu uma grande oportunidade para estimular os cidadãos a se envolverem mais no processo de tomada de decisão pública. O prêmio aumentaria, tornando estes dados mais interoperáveis e criando serviços inovadores em benefício dos cidadãos (COMISSÃO EUROPEIA, 2013).

Assim, na Finlândia a autoridade metropolitana realiza uma coleta contínua e produção de grande quantidade de dados que são utilizados no planejamento, produção e processos de tomada de decisão, sendo também utilizados na avaliação das atividades municipais. Tradicionalmente esses dados somente eram usados internamente, mas desde 2011 as cidades da Região Metropolitana também têm acesso a esses dados (HRI, 2015).

Este sistema de dados abertos aumenta o conhecimento e compreensão da história e do desenvolvimento futuro dos cidadãos, aumentando a atividade global, participação e interação dos cidadãos. O programa de dados abertos pode ser visto como um facilitador para a criação de novos serviços e também de oportunidades de negócios,



bem como o apoio à pesquisa e desenvolvimento. O valor do programa de dados abertos aumenta na medida em que ele é mais utilizado.

São principalmente dados estatísticos, dando uma perspectiva abrangente e diversificada em diferentes fenômenos urbanos, como as condições de vida, economia e bem-estar, emprego e transportes. Uma boa parte do material de dados oferecida pelo serviço e baseado em GIS, um sistema de informação geográfica (HRI, 2015).

Os dados podem ser utilizados para as mais diversas atividades, tais como pesquisa e desenvolvimento, tomada de decisões, desenvolvimento de apps, entre outras. Podem ser utilizados por cidadãos, empresas, universidades, academias, centros de pesquisa ou administração municipal. Dados sobre oferta podem ser usados livremente, sem custo. Não há limitações de usuários, podendo haver a participação de qualquer pessoa.

O serviço HRI é financiado pelas cidades que compõem a Região Metropolitana e pelo Fundo Finlandês de Inovação, tendo sido apoiado na fase de planejamento pelo Ministério das Finanças, através de subvenção. O serviço iniciou-se em 2010, quando foi colocado na web, tendo o projeto avançado de acordo com testes e aprendizagem baseados nos usuários. Em 2012 o serviço já contava com ampla variedade de dados sobre a zona regional de Hensinki e suas localidades. Em 2014 houve a abertura dos dados e estabelecido o serviço HRI como parte das operações dos municípios (HRI, 2015).

A postura do Governo Finlandês nos fornece um bom exemplo de como os gestores públicos podem contribuir para que se forme uma esfera pública que contribua com a construção de uma sociedade cooperativa, que se desenvolve conjuntamente e não através de uma postura individual.

A disponibilização destas informações para que a população conheça as informações necessárias para participar da construção dos planos de mobilidade, por exemplo, aumenta a qualidade dos discursos, proporcionando que assuntos sejam discutidos com maior qualidade.

Isso não significa que as pessoas que não possuem acesso a este tipo de informações estejam impedidas de participar destas discussões. Muito pelo contrário. Impedir pessoas de participar dos discursos em processos de construção de planejamento urbano sob o argumento de que não estão preparadas para a democracia, é uma atitude elitista que deve ser desaprovada em qualquer construção que se dê através de parâmetros de um discurso moral. Este tipo de argumento elitista foi descrito por

José Afonso da Silva (2005, p. 126-127), onde somente estaria preparada para a democracia uma minoria imbuída de espírito democrático, pois o povo precisaria ser educado para a democracia.

Mas a prática desenvolvida no programa de Helsinki é apenas uma parte do processo de tomada de decisão conduzido pelo gestor público. Essas são as informações técnicas que servem para a parte empírica (técnica) do planejamento, e para as outras finalidades sociais e empresariais mencionadas. As questões técnicas estão mais relacionadas à organização dos meios, dos instrumentos, em uma racionalidade com respeito a fins; é a escolha racional entre meios alternativos segundo fins previamente dados. Os fins são os valores escolhidos e compartilhados em uma sociedade, ou as máximas determinadas pelos representantes desta sociedade.

Esta parte técnica possui muita importância no processo de planejamento da mobilidade, integrada com o uso do solo e com o meio ambiente. Mas o que vale para uma sociedade não pode ser produzido nem decidido por especialistas, muito menos pode ser produzido e decidido por representantes políticos somente com fundamento em dados técnicos.

Não deve ser concedido a uma autoridade metropolitana o poder de delinear os limites políticos inerentes ao planejamento, execução e fiscalização dos diversos setores relativos às funções públicas de interesse comum que serão administradas em uma região.

### **3.2 A Governança Metropolitana em uma visão habermasiana discursiva**

Na obra “Direito e Democracia”, Jürgen Habermas (1992), ao tratar da reconstrução do sistema dos direitos, vai apresentar um modelo de sistema que possa garantir a autonomia privada e pública dos cidadãos em um Estado Democrático de Direito. Esse sistema, que regula a convivência social, com os meios legítimos do direito positivo, necessariamente deve contemplar os direitos fundamentais que os cidadãos são obrigados a se atribuir mutuamente.

Esta construção de um sistema de direitos é extremamente relevante para a governança pública, no sentido de que é através do processo legislativo que o direito é materializado, desempenhando a função de garantidor do exercício da soberania popular.

Em recente trabalho, o Tribunal de Contas da União faz um relato sobre a governança pública no Brasil, apontando que diversas leis e decretos foram publicados com o objetivo de institucionalizar, direta ou indiretamente, estruturas de governança:

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo. A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, com vistas a criar as condições necessárias à governança do Estado, fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; organizou política e administrativamente o Estado e os Poderes. Definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapeso e instituiu estruturas de controle interno e externo. (BRASIL, 2014, p. 18-19).

Os esclarecimentos do Tribunal de Contas evidenciam a adoção, pelo sistema normativo pátrio, do princípio da soberania popular, também da garantia dos direitos políticos em um sistema representativo, da garantia de direitos fundamentais individuais e coletivos e do estabelecimento da cidadania, elementos indispensáveis de um “sistema de direitos”, parafraseando o escrito de Habermas.

Governança pode ser definida como um “sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle”. (BRASIL, 2014, p. 20). Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público.

Como vimos, a experiência de governança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro nas décadas de 70 e 80 seguiu um modelo que não obteve bons resultados no que concerne à integração entre os municípios desta região.

O modelo normativo criado para as Regiões Metropolitanas no final da década de 60 foi condicionado pelo momento mais intenso do regime militar na experiência brasileira. Com um forte caráter centralizador, a governança pública implementada naquela ocasião concentrava na União a definição dos rumos do desenvolvimento regional.

Hoje governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que

o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou de grupos economicamente organizados (MATIAS-PEREIRA, 2010 *apud* BRASIL, 2014, p. 23).

Na governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a construção de um sistema de equilíbrio de poderes, sempre tutelado pelo governo, nos faz lembrar, como já mencionado, que o nosso sistema normativo adotou o princípio da soberania popular, da garantia dos direitos políticos em um sistema representativo, da garantia de direitos fundamentais individuais e coletivos e do estabelecimento da cidadania.

Mas esta almejada integração entre entes federativos, divididos administrativamente, com poder local e regional próprios, não pode ser pautada somente por interesses econômicos, como foi realizado, por exemplo, no processo de integração da Comunidade Europeia.

O modelo de integração condicionado apenas pela questão econômica carece de legitimidade democrática. O que está em jogo aqui é se queremos uma Região Metropolitana integrada pelo mercado ou se queremos nos dirigir para uma Região Metropolitana democrática. Neste sentido transcreve-se a seguir reflexão habermasiana sobre a questão:

E quão mais difícil que a unificação de Estados europeus em uma união política é a concordância quanto ao projeto de uma ordem econômica mundial que não se esgote na criação e institucionalização jurídica de mercados, mas sim que introduza elementos de uma vontade política mundial e que irá garantir uma domesticação das consequências sociais secundárias do trânsito comercial globalizado. Com relação à exigência exagerada do Estado Nacional por parte de uma economia globalizada, impõe-se, mesmo que *in abstracto*, burocraticamente, uma alternativa – justamente a transposição para instâncias supranacionais de funções até então atribuídas a âmbitos nacionais dos Estados sociais. Mas nesse nível falta um modo de coordenação política que pudesse conduzir o trânsito transacional dirigido pelo mercado, mantendo os níveis sociais dentro de parâmetros aceitáveis. (grifo do autor) (HABERMAS, 2001, p. 70-71)

A comparação com o modelo de integração supranacional faz surgir a necessidade de adaptar as reflexões habermasianas também para o modelo de integração regional, tornando indispensável no modelo regional a introdução de elementos de uma vontade política “regional” e que irá garantir uma domesticação das consequências sociais secundárias do trânsito comercial regionalizado.

Em outras palavras, destas reflexões evidencia-se a necessidade do estabelecimento de um sistema de direitos e de um modelo de governança que seja capaz de traduzir a vontade democrática (soberania popular) que não traga somente a

integração econômica, mas que também controle as consequências sociais (direitos humanos) advindas deste trânsito comercial regionalizado.

Pode-se identificar como consequências sociais, os problemas de mobilidade e acessibilidade urbana, de ordenação do uso do solo, da necessidade crescente de criação de habitações de interesse social, da necessidade da gestão compartilhada de resíduos sólidos, dentre tantas outras consequências.

Mas nesta questão o diagnóstico habermasiano é preciso no sentido de que na transposição das funções públicas de interesse social para instâncias suprarregionais, funções estas até então atribuídas a âmbitos locais na Região Metropolitana, falta um modo de coordenação política que pudesse conduzir o trânsito transacional dirigido pelo mercado, mantendo os níveis sociais dentro de parâmetros aceitáveis.

Neste trabalho, em alguns momentos, defendi a necessidade de uma autoridade de transporte que possuísse autonomia política, financeira e patrimônio próprio, para que assim tivesse condições de, em conjunto com a comunidade regional, pudesse conceber, planejar e executar uma política integrada entre transporte, uso do solo e meio ambiente.

Mas esta autoridade deve estar inserida em um modelo de coordenação política, modelo este que deve se traduzir na ação coordenada entre os governantes dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Esse modelo deve, de um lado, ser capaz de conduzir as exigências do mercado; mais de outro lado, deve garantir a manutenção de níveis sociais dentro de parâmetros aceitáveis, na direção apontada pelo diagnóstico habermasiano.

Para construir esse modelo, devemos inicialmente compreender o formato institucional do Estado brasileiro, tarefa esta que pode ser cumprida através dos estudos de teoria política de por Habermas. Em 1997 o pensador apresenta a compreensão liberal e republicana de política, o que nos faz refletir sobre qual modelo político foi escolhido para nossas instituições.

Os dois modelos políticos, que nas palavras do autor são polêmicos, quando contrapostos, o inspiram a desenvolver um terceiro modelo político, procedimentalista, que ele denomina “política deliberativa”.

Estas reflexões são importantes para o tema das políticas públicas, visto que a compreensão das tensões entre os modelos de política pode esclarecer aspectos sobre a criação, escolha, implementação e fiscalização de políticas públicas nos diversos setores sociais. Como últimas consequências estas reflexões podem auxiliar os órgãos de

controle a buscar melhores soluções aos problemas relacionados às deficiências de políticas públicas.

Nossa atual Constituição possui características do modelo liberal e do modelo republicano de política, inserindo em seu texto valores como a solidariedade, a livre iniciativa, a livre concorrência e o livre exercício de atividade econômica.

Com o auxílio da teoria habermasiana, poderemos chegar a um diagnóstico sobre em qual sociedade vivemos e em qual sociedade podemos viver, possibilitando assim a criação de mecanismos institucionais para a criação deste modelo de coordenação política, necessário para a integração dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Inicialmente pretendo expor a concepção liberal de política apresentada por Habermas, visto ser a que mais se assemelha ao modelo brasileiro, guardadas as devidas proporções. Assim, com este diagnóstico, poderemos avançar para a proposta procedimental habermasiana, que procura integrar as vantagens existentes nos dois modelos, superando-as no que é possível.

Na concepção liberal de política, o papel exercido pelo processo democrático é o de fazer uma mediação entre Estado e sociedade, tendo em vista que em sociedades liberais, se torna estanque a separação entre um e outro. Assim, neste modelo político o processo democrático “cumprir a tarefa de programar o Estado para que se volte ao interesse da sociedade, onde a formação política da vontade dos cidadãos deve congrega e impor interesses sociais em particular no uso administrativo do poder político para fins coletivos”. (HABERMAS, 1997, p. 269-270).

Em um Estado onde cidadãos congregam valores liberais, o papel do cidadão no processo democrático tem algumas implicações. A primeira é que os cidadãos possuem direitos individuais que podem ser impostos sobre o Estado e sobre outros cidadãos. São direitos subjetivos, considerados como direitos negativos, ou seja, o sistema de direitos “libera o cidadão para uma ação livre de coação externa”. (HABERMAS, 1997, p. 271). Em outro momento, ao tratar da positivação do direito natural, Habermas assim se posicionou:

Enquanto, de acordo com o direito natural clássico, as normas de ação ética e jurídica são orientadas substancialmente pela vida boa (virtuosa) dos cidadãos, o direito formal da modernidade está desconectado dos catálogos de deveres de uma ordem de vida material, seja aquela da cidade ou da posição social. O direito formal da modernidade compete antes a uma esfera neutra da preferência pessoal, em que cada cidadão, considerado um homem privado, pode

perseguir de modo egoísta seus objetivos de maximização da utilidade. Direitos formais (direitos de liberdade) devem permitir todas as ações que não sejam explicitamente proibidas segundo critérios de comportamento exterior. [...] O direito formal desligado das ordens informais da vida é também direito de coerção. O reverso da autonomia privada, que o justifica, é a motivação psicológica da coerção à obediência. O direito formal válido é sancionado pelo poder fisicamente eficaz, separando principalmente a legalidade da moralidade. (HABERMAS, 1963, p. 146-147).

Outra implicação é que em um modelo liberal de política, cidadãos podem contar com a defesa do Estado, desde eles que defendam os próprios interesses, e o façam nos limites impostos pelas leis, podendo contar com a defesa do Estado contra intervenções estatais que excedam ressalva interventiva prevista em lei. (HABERMAS, 1997, p. 271).

Entretanto, da mesma forma que cidadãos podem exercer direitos egoístas perante o Estado e perante os demais cidadãos, no modelo liberal de política a formação democrática da vontade tem a função de legitimar o exercício do poder político. Os eleitos recebem uma licença para a tomada do poder governamental, sendo que o governo está somente obrigado a justificar o uso deste poder perante a opinião pública e o parlamento. (HABERMAS, 1997, p. 273-274).

É em nosso sistema de direitos que será criado este modelo de coordenação política. Mas os direitos não podem satisfazer apenas às exigências funcionais de uma sociedade complexa, devendo também levar em conta as condições precárias de uma integração social que se realiza através das realizações de entendimento de sujeitos que agem comunicativamente. O direito moderno tira dos indivíduos o fardo das normas morais e as transfere para as leis que garantem a compatibilidade das liberdades de ação. Estas obtêm sua legitimidade através de um processo legislativo que se apoia no princípio da soberania do povo, o que pode explicar o paradoxo do surgimento da legitimidade a partir da legalidade. (HABERMAS, 1992, p. 114-115)

Habermas nomeia como paradoxo o surgimento da legitimidade a partir da legalidade, pois se de um lado, tanto cidadãos quanto Estado podem agir de acordo com liberdades de ações subjetivas (perseguir de modo egoísta seus objetivos de maximização da utilidade), de outro lado o processo legislativo precisa confrontar seus participantes com expectativas normativas das orientações do bem da comunidade, de onde extrai sua força legitimadora.

Assim, um modelo de coordenação política que tratará de ordenar transporte, ocupação do solo e meio ambiente em uma Região Metropolitana não pode estar

ancorado em direitos de liberdade. Uma autoridade metropolitana deste tipo não só pode como deve ter como finalidade a melhoria das condições individuais dos cidadãos, mas devem estar ancorados em direitos da igualdade, de universalização do serviço e de melhoria das condições de conforto e segurança.

Dessa forma, não se pode admitir que em um modelo deste tipo, a alocação de recursos não pode ser feita como no modelo passado, com distúrbios setoriais e geográficos, aplicando-se 70% dos recursos em um município e somente no setor de transportes. Uma política desarticulada é resultado de falta de coordenação tanto em termos de estrutura vertical de poder, quanto de sua estrutura horizontal. É resultado também do déficit democrático, visto que o aspecto do plano desenvolvimentista da época era somente o do desenvolvimento regional e não o do desenvolvimento urbano-metropolitano.

No modelo republicano, por sua vez, a respeito da natureza do processo político, a formação de opinião e vontade política, tanto em meio à opinião pública quanto no parlamento, obedece às estruturas de uma comunicação pública orientada ao entendimento mútuo. Na autodeterminação política dos cidadãos do Estado o paradigma é a interlocução.

Segundo essa visão, há uma diferença estrutural entre o poder comunicativo, que advém da comunicação política na forma de opiniões majoritárias estabelecidas por via discursiva, e o poder administrativo de que dispõe o aparato estatal. Também os partidos que lutam pelo acesso a posições de poder no Estado têm de se adequar ao estilo e à renitência dos discursos políticos. [...] Portanto, o embate de opiniões ocorrido na arena política tem força legitimadora não apenas no sentido de uma autorização para que se ocupem posições de poder; mais que isso, o discurso político ocorrido continuamente também apresenta força vinculativa diante desse tipo de exercício de dominação política. O poder administrativo só pode ser aplicado com base em políticas e no limite das leis que nascem do processo democrático. (HABERMAS, 1997, p. 275-276).

Não há dúvidas de que o modelo republicano de política está mais ligado à concretização de *equality rights*. Como já mencionado anteriormente, ao menos no aspecto da mobilidade urbana, países europeus se preocupam com a equidade na distribuição de recursos e na gestão de funções públicas.

Mas o modelo republicano de política também possui desvantagens. O fato de ele ser bastante idealista e tornar o processo democrático dependente das virtudes de cidadãos voltados ao bem comum. (HABERMAS, 1997, p. 276). Levado às últimas



consequências, um modelo republicano de política nega o indivíduo, ou seja, possui um peso ético excessivo imposto à sociedade.

Habermas nomeia as questões políticas do modelo republicano de questões relativas a um “acordo mútuo de caráter ético”. Isso porque modelos republicanos tendem a serem conduzidos de forma estritamente ética, ou melhor, através de concepções de bem viver compartilhadas por uma parcela da população, que naquele momento é detentora do poder político. Neste aspecto, surge como vantagem do modelo liberal a democracia pluralista, tendente a considerar todas as contribuições da sociedade organizada.

A proposta habermasiana, pautada em uma concepção procedimentalista de política, traz em si o conceito de uma política deliberativa, que só ganha referência empírica quando faz jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um autoentendimento mútuo de caráter ético, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, da checagem da coerência jurídica, de uma escolha de instrumentos racional e voltada a um fim específico e por meio, enfim, de uma fundamentação moral. Assim, haveria uma impregnação entre os dois modelos em uma complementação. (HABERMAS, 1997, p. 277).

Neste momento já posso apresentar a necessidade de um procedimento de deliberação normativa que não resulte nem somente de um autoentendimento mútuo de caráter ético, como nos modelos republicanos de política, nem somente pela busca do equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, como nos modelos liberais de política. (HABERMAS, 1997, p. 277).

Para Habermas, o conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando é considerada a diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum.

A teoria do discurso habermasiana considera elementos tanto do modelo liberal quanto do modelo republicano e os integra no conceito de um procedimento ideal para o aconselhamento e tomada de decisões. Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de autoentendimento e discursos sobre justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos. Com isso, a razão prática restringe-se a regras discursivas e formas argumentativas que extraem seu teor normativo da base validativa

da ação que se orienta ao estabelecimento de um acordo mútuo, isto é, da estrutura da comunicação linguística. (HABERMAS, 1997, p. 278).

A relação entre Estado e sociedade no estabelecimento de um modelo de governança metropolitana, que extrapola os limites administrativos dos municípios, precisa ser levada a cabo através de um modelo discursivo, que combina elementos dos modelos republicano e liberal:

Em consonância com o republicanismo, ele reserva uma posição central para o processo político de formação da opinião e da vontade, sem no entanto entender a constituição jurídico-estatal como algo secundário. A teoria do discurso não torna a efetivação de uma política deliberativa pendente de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas sim da institucionalização dos procedimentos que lhes digam respeito. Ela se despede de todas as figuras de pensamento que sugiram atribuir a práxis de autodeterminação dos cidadãos a um sujeito social totalizante, ou que sugiram referir o domínio anônimo das leis a sujeitos individuais concorrentes entre si. (HABERMAS, 1997, p. 280).

A intersubjetividade avançada da teoria do discurso permite que em processos de entendimento sejam institucionalizadas no interior dos processos de aconselhamento em corporações parlamentares, como também na rede de comunicação formada pela opinião pública de cunho político. O que Habermas denomina de “comunicações sem sujeito”, formam o espaço no qual ocorre a formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade, tais como a melhoria de níveis de mobilidade urbana, de habitações de interesse social, bem como sobre matérias carentes de regulamentação. (HABERMAS, 1997, p. 281-284).

Em uma visão habermasiana discursiva, a governança metropolitana deve ser criada de acordo com esta concepção procedimentalista de política, que adquire legitimidade através da legalidade. A legalidade, por sua vez, é construída através de processos de entendimento discursivos, onde deve ser garantido a todos, sem distinção, a participação em discursos, não podendo ser admitidas abordagens prescritivistas, tampouco de cunho elitista, coagindo de fora ou de dentro discursos de pessoas que tiveram menos acesso ao conhecimento.

Se pretender legitimidade, uma agência metropolitana que pretenda conduzir processos de planejamento para alocar recursos em melhorias de mobilidade e das condições e vidas sociais, deve ser construído através da criação de um modelo de coordenação política onde seja construído um ambiente cooperativo, endereçado primeiramente aos membros da sociedade que extrapola as fronteiras administrativas

dos municípios. Novamente em comparação à criação de modelos supranacionais de coordenação política:

A institucionalização de procedimentos para a sintonização mundial dos interesses, para a universalização dos interesses e para a construção criativa de interesses comuns não poderá se consumir na figura organizadora de um Estado mundial (tampouco desejável); esse processo terá de levar em conta a independência [Eigenstiindigkeit], os caprichos [Eigenwilligkeit] e a peculiaridade [Eigenan] dos Estados outrora soberanos. Mas como se apresenta o caminho que leva até lá? A capacidade de cooperação de "egoístas racionais" encontra-se exigida demais, mesmo em termos globais [...]. Inovações institucionais não se concretizam em sociedades nas quais as suas elites políticas são de modo geral capazes de tal iniciativa, se elas não encontram ressonância e apoio nas orientações valorativas - previamente reformadas - das suas populações. Daí os primeiros endereçados de tal "projeto" não serem os governos, mas sim movimentos sociais e Organizações Não governamentais, ou seja, os membros ativos de uma sociedade civil que vai além das fronteiras nacionais. (HABERMAS, 2001, p. 74).

Uma soberania popular só se abriga no processo democrático e na implementação jurídica de seus pressupostos comunicacionais, caso tenha por finalidade conferir validação a si mesma enquanto poder gerado por via comunicativa. Essa validação provém das interações entre a formação da vontade institucionalizada de maneira jurídico-estatal e as opiniões públicas culturalmente mobilizadas, que encontram uma base nas associações de uma sociedade civil igualmente distante do Estado e da economia. A leitura da democracia feita segundo a teoria do discurso vincula-se a uma abordagem distanciada, própria às ciências sociais, e para a qual o sistema político não é nem o topo nem o centro da sociedade, nem muito menos o modelo que determina sua marca estrutural, mas sim um sistema de ação ao lado de outros. (HABERMAS, 1997, p. 283-284).

A capacidade de cooperação dos regimes políticos municipais e regional será medida, em primeiro lugar, pela legitimidade advinda da formação democrático-participativa das normas que criarão tanto o modelo de agência metropolitana, quanto o planejamento dos investimentos em infraestrutura e da gestão de funções públicas de interesse comum.

O equilíbrio social, ecológico e econômico da população que vive na Região Metropolitana do Rio de Janeiro dependem do modelo de governança que será criado nos próximos anos. Há dois modelos de coordenação política possíveis para a governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Um apoiado no cenário estático

das instituições e da sociedade segregada e outro pautado na construção coletiva discursiva, nos termos aqui propostos.

## 4 CONCLUSÕES

Mesmo tendo sido o tema das regiões metropolitanas inserido pela primeira vez em nosso sistema de direitos na Constituição de 1937, permitindo aos municípios a possibilidade de agrupamento para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, nesta fase de institucionalização, ocorreram movimentos ideológicos em vários sentidos. Na Constituição de 1937 a escolha foi de proporcionar aos municípios o poder de decidir participar ou não do agrupamento para instalação e execução de serviços públicos comuns. A comissão de jurista apresentou duas propostas que vinculavam a formação de regiões metropolitanas à vontade das câmaras de vereadores dos municípios.

A opção do Congresso Nacional foi proporcionar à União o poder de criação das regiões metropolitanas, através de lei complementar, sem dar aos municípios a oportunidade de escolha de participar ou não das regiões metropolitanas. Encontros e debates pugnavam pela preservação da autonomia municipal, rechaçando a institucionalização da região metropolitana como entidade político-administrativa superior aos municípios.

A Lei Complementar nº. 14/1973 não só criou as regiões metropolitanas, como também esgotou em seu conteúdo a matéria legislativa aplicável à governança metropolitana, estabelecendo a forma como deveriam ser institucionalizadas tais regiões.

Com o advento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, pautado no modelo de desenvolvimento regional, fragmentário e com níveis de centralização de recursos elevado, não foi possível existir a integração política necessária para que a governança metropolitana daquela época tivesse êxito. Esse fato, aliado à possibilidade de realização de convênios entre municípios vizinhos, enfraquece qualquer tentativa de implementação de processos políticos de regionalização.

Nem a institucionalização, nem a injeção de recursos por si só, são garantias de que um projeto de metrópole será exitoso na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. É certo que a centralidade da metrópole, sua concentração populacional e de serviços atrai uma grande parcela dos recursos a serem destinados para uma Região Metropolitana. Mas se a intenção é alavancar o desenvolvimento da Região Metropolitana, para não dizer do Estado, há que se distribuir os recursos de forma mais equilibrada.

Também não se deve deixar de observar que uma das intenções da criação de uma Região Metropolitana é atrair recursos em detrimento do investimento que seria feito em outras localidades. Deve-se considerar se realmente este é o caminho que traduz a vontade dos cidadãos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e quais serão as consequências advindas desta escolha, desta opção, que deve ser feita considerando a vontade dos cidadãos que compõem o Estado do Rio de Janeiro.

A questão da autonomia financeira é de grande importância para o planejamento urbano, econômico e social de uma região. Sem a garantia de recursos e de que estes recursos serão investidos de forma equilibrada, qualquer instância de governança e qualquer projeto metropolitano serão condenados ao fracasso.

Os próximos anos mostrarão até que ponto a esfera pública que influencia a decisão dos governantes envolvidos na questão metropolitana serão capazes de despertar a consciência de que sem cooperação política, nenhum projeto de gestão metropolitana sairá do papel. Os governantes devem abrir a guarda e se permitir a aderir ao melhor projeto de metrópole para que assim, seja o processo conduzido pelo poder público, mas produzido por toda a sociedade.

No período pós-governança, o ressentimento moral dos municípios preteridos na destinação de recursos para a gestão da Região Metropolitana fez emergir arranjos sub-regionais, mas sem planejamento de utilização global de recursos. A falta de qualquer identidade territorial ou político-partidária entre os antigos Estados do Rio e da Guanabara e a necessidade de composição entre estas forças políticas gerou uma administração sem um projeto regional unificado.

Para que o novo modelo de agência metropolitana, que será responsável pela governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, não siga o exemplo fracassado, será necessário que a governança metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro seja encarada na já mencionada perspectiva de desenvolvimento urbano-metropolitano, a partir do reconhecimento dos espaços metropolitanos, de sua dinâmica de relações imbricadas, da necessidade de se buscar formas de gestão de espaços como alternativas aos entraves políticos-institucionais que a gestão de territórios fragmentados impõem.

Em outras palavras, será necessário que, em certa medida, a mobilização social saiba endereçar adequadamente as questões metropolitanas aos gestores públicos das diferentes esferas de governo envolvidos na questão metropolitana, impondo a

experiência do espaço citadino, questionando e propondo soluções, através de processos e conflitos que surgem em um mundo globalizado.

Ao Governo do Estado e aos Municípios, deve caber a condução do processo de criação, escolha, implementação e acompanhamento do modelo de governança metropolitana e não a sua elaboração sem a participação da população que será atingida pelas medidas a serem implementadas para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O tema do desenvolvimentismo como indutor do planejamento apresenta como aspectos deste ideal o positivismo e a industrialização. O ideal progressista do positivismo, em uma mudança de denominação, torna-se o desenvolvimentismo, que hoje também se traduz no intervencionismo.

O papel da AGETRANSP, evidenciado pela CPI das Barcas não proporciona boas perspectivas a respeito da regulação do serviço público das barcas.

Pensar em agencia reguladora em uma nação com as características da nação brasileira é estranho, pois as agências reguladoras foram criadas em um estado liberal (estado em que a cultura reconhece as desigualdades e diferenças), sendo a agencia reguladora uma regulação do próprio mercado, não tendo como finalidade dar proteção ao consumidor e ao usuário, sendo a sua finalidade a manutenção do equilíbrio do mercado.

No estado liberal os próprios consumidores lutam pelos seus interesses, mesmo porque há representante da classe dos consumidores no do Estado. Nossa constituição tinha uma concepção programática, ou seja, seu conteúdo não deveria ter a efetividade que possui hoje. Mas instituições começaram a dar efetividade para todas as normas constitucionais brasileiras.

Nossa lei de concorrência segue um padrão europeu. Mas o padrão de efetividade de agencia reguladora é de padrão norte americano. Temos um padrão para concorrência e outro para agencia reguladora. A empresa não pode ter um comportamento oligárquico. Aqui trabalhamos com a intenção. A empresa pode deter o monopólio mas não pode ter comportamento monopolista.

No Brasil há agências com previsão constitucional (Anvisa). Essas agências tem poder regulatório, tem poder de legislar. A constituição prevê a possibilidade de criação de outras agências, mas não menciona se essas agências teriam poder regulador ou não. Mas não se estabeleceu qual o poder regulamentar das outras agências, se elas possuem

o poder de legislar ou só fazer instrução normativas. As outras agências, acima de tudo, criadas por lei ordinária, só teriam poder de fiscalização, mas não é o que acontece.

Em resumo, o tema das agências reguladoras no Brasil, com atribuição para regular o mercado, ainda será muito controvertido no Brasil.

As questões levantadas pelo Plano Diretor de Transportes Urbanos são prognósticos sobre um suposto túnel que atravessaria a Baía de Guanabara. Mas a questão sobre linhas conectando todos os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro não pode sair da pauta. Há tecnologia para que hajam embarcações sem a necessidade de profundidade de navegação.

Não se pode discordar do fato de a construção de um túnel submerso com extensão de 5 km ligando a futura linha 3 do metrô ao outro lado da Baía de Guanabara seria um fator que influenciaria a demanda prevista para as barcas com um possível decréscimo.

Todavia este novo parâmetro denominado “mobilidade” considera a possibilidade de coexistência de diversos modais de transporte, mesmo na macromobilidade.

Outro fator a ser considerado é que a Baía de Guanabara é um instrumento que demanda pouco investimento em infraestrutura, ao contrario do metrô e deste túnel, que demandaria uma grande complexidade e investimento em sua construção.

Fato é que todas estas soluções devem ser avaliadas na construção do plano estratégico que está sendo pensado pelo Governo do Estado e pela autoridade metropolitana que, pelo que se espera, será encarregada de conduzir o processo de planejamento da mobilidade, integrada com a de uso do solo e de meio ambiente.

Vê-se que a criação de autoridades administrativas de transporte para as Regiões Metropolitanas no Brasil, bem como o estabelecimento de um regime jurídico para estas autoridades, será um bom caminho a ser seguido, de acordo com o exemplo europeu. O estabelecimento de responsabilidades das autoridades de transporte proporciona uma estabilidade que atrairá empresas competentes para a exploração dos serviços de transporte público na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A criação de conselhos executivo e consultivo é importante, mas a estrutura que foi estabelecida pelo novo Estatuto da Metrôpole não é suficiente para proporcionar uma efetividade no planejamento e execução das FPIC's nas Regiões Metropolitanas do país.



Dotar estas autoridades públicas de autonomia administrativa e financeira, e de patrimônio próprio, sem vincular financeiramente essas autoridades e submetê-las à busca de recursos no Governo Federal para investimento em infraestrutura é essencial para o bom funcionamento e para o desenvolvimento do transporte público de qualidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Carecemos ainda de nos acostumarmos a participar das decisões importantes da construção do formato institucional nos diversos assuntos estruturantes do nosso país. Essas decisões causam mudanças nas vidas de todas as pessoas a elas submetidas, razão pela qual deve ser construída por todos, o que resultará em uma maior legitimidade para que as autoridades públicas possam trabalhar em uma relação de confiança recíproca com o cidadão. Precisamos ainda avançar nesta direção.

A construção coletiva pode evitar que os municípios sejam excluídos do processo de decisão metropolitana, derrubando as barreiras de segregação institucional formada entre os entes federativos envolvidos na governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Pode também evitar que recursos sejam investidos de forma desequilibrada, criando mecanismos de cooperação institucional que auxiliem o planejamento e a execução das medidas para melhoria da mobilidade urbana na área metropolitana.

Ampliar a participação no processo de construção de um projeto metropolitano pode imprimir características de desenvolvimento urbano-metropolitano que porventura não fossem incluídos em um processo com participação reduzida. Isto fará com que o foco do planejamento esteja mais direcionado ao reconhecimento dos espaços metropolitanos, de sua dinâmica de relações imbricadas, bem como direcionado para a necessidade de buscar formas de gestão de espaços como alternativas aos entraves políticos-institucionais que a gestão de territórios fragmentados impõe.

O modelo de integração condicionado apenas pela questão econômica carece de legitimidade democrática. O que está em jogo aqui é se queremos uma Região Metropolitana integrada pelo mercado ou se queremos nos dirigir para uma Região Metropolitana democrática.

A comparação com o modelo de integração supranacional faz surgir a necessidade de adaptar as reflexões habermasianas também para o modelo de integração regional, tornando indispensável no modelo regional a introdução de elementos de uma vontade política “regional” e que irá garantir uma domesticação das consequências sociais secundárias do trânsito comercial regionalizado.

Procurei, através dos modelos políticos liberal e republicano, demonstrar que as experiências do Rio de Janeiro em governança metropolitana sempre foram pautados em parâmetros liberais de democracia.

Através do processo de construções normativas, busquei esclarecer a relação paradoxal da legitimidade criada através da legalidade, que deve condicionar os sistemas de direito contemporâneos.

Neste sentido, tentei construir parâmetros que possibilitem a construção de um modelo de cooperação política para ser implementado na governança metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. . Esse modelo deve, de um lado, ser capaz de conduzir as exigências do mercado; mais de outro lado, deve garantir a manutenção de níveis sociais dentro de parâmetros aceitáveis, na direção apontada pelo diagnóstico habermasiano.

Assim, um modelo de coordenação política que tratará de ordenar transporte, ocupação do solo e meio ambiente em uma Região Metropolitana não pode estar ancorado em direitos de liberdade. Uma autoridade metropolitana deste tipo não só pode como deve ter como finalidade a melhoria das condições individuais dos cidadãos, mas devem estar ancorados em direitos da igualdade, de universalização do serviço e de melhoria das condições de conforto e segurança.

## 5 REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, IPLAN/ ZAHAR, 1987.
- ALERJ. **Resolução nº. 529/2008 (Criação da CPI das Barcas). Relatório Final**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.
- ALERJ. **Decreto-Lei Estadual nº 191, de 14 de julho de 1975**. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/5f26f86a751527ae032569ba00834b5f/040721c1a131fd2b03256be20075c08f?OpenDocument>>. Acesso em: 17 fev 2015. Rio de Janeiro, 1975.
- BARANDIER JUNIOR, José Renato da Gama. **Acessibilidade da População Alvo do Programa Habitacional para Baixa Renda na Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2012. Disponível em: <[http://observatoriodasmetrolopes.net/download/acessibilidade\\_barandier.pdf](http://observatoriodasmetrolopes.net/download/acessibilidade_barandier.pdf)>. Acesso em 02 dez. 2014.
- BRASIL. Constituição (1937). **Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil**. Capital Federal. 10 nov. 1937, p. 22361. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em 06 jan. 2015.
- BRASIL. **Constituição (1967)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em 06 jan. 2014.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Constituição do Brasil de 1967 (anais)**. Tomo II. 4v. Secretaria-Geral da Presidência, ed. Brasília, 1969.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº. 31 de 03 de outubro de 1967**. Brasília, 1967.
- BRASIL. Poder Executivo. **Decreto nº. 46.508 de 20 de julho de 1959**. Coleção de Leis da República de 1959. Volume II. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1959.
- BRASIL. Poder Executivo. **Decreto nº. 825 de 2 de abril de 1962**. Coleção de Leis da República de 1962. Volume II. Imprensa Nacional. Brasília, 1962.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.
- BUENO, Julio. **Inspirações do Amanhã**. (Palestra). TEDxRio MetrÓpole. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <[www.tedxrio.com.br/pt\\_BR/tedxrio-metropole/julio-bueno](http://www.tedxrio.com.br/pt_BR/tedxrio-metropole/julio-bueno)>
- COMISSÃO EUROPEIA. **Os vencedores do Prêmio Europeu para a Inovação na Administração Pública 2013**. Comunicados de imprensa do banco de dados. Disponível em: <[europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-503\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-503_en.htm)>. Acesso em: 20 fev 2015. 2013.

CONERJ. **Modelagem final da privatização e operacionalização da venda**. Setembro de 1997. Disponível em: <[www.agetransp.rj.gov.br/agetransp/imagens/Relatório%20Conclusivo%2001\\_09\\_1997%20BARCAS%20SA.pdf](http://www.agetransp.rj.gov.br/agetransp/imagens/Relatório%20Conclusivo%2001_09_1997%20BARCAS%20SA.pdf)>. Acesso em: 18 fev 2015. 1997.

CONGRESSO. **Lei Federal nº. 6.424 de 17 de junho de 1977**. Diário Oficial da União. Seção 1. Página 7761. Imprensa Oficial. Brasília, 1977.

CONGRESSO. **Lei Federal nº. 13.809 de 12 de janeiro de 2015**. Diário Oficial da União. Imprensa Oficial. Brasília, 2015.

CONGRESSO. **Projeto de Lei nº. 3.121 de 1954**. Diário do Congresso Nacional. Ano XX. Número 119. 28 de agosto de 1965. Biblioteca do Supremo Tribunal Federal. Brasília, 1965.

COSTA, Marco Aurélio. **Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório**. In 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília. Ipea, 2013.

CVRIA (Tribunal de Justiça da União Européia). **Acórdão no processo C-280/00. Pedido de decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 92.º do Tratado CE. Caso Altmark Trans GmbH**. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd9212bb5d936741d09341ef59b58c4397.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuPb3n0?text=&docid=48533&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=416799>>. Acesso em 21 fev 2015. Acórdão do dia 24 de julho de 2003.

EMTA (European Metropolitan Transport Authorities). **Position de l'association des autorités responsables des transports des métropoles européens sur le projet de nouveau Règlement européen em matière d'exigences de service public et d'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable**. Disponível em: <[www.emta.com/IMG/pdf/emta\\_position\\_regulation\\_0303\\_fr.pdf](http://www.emta.com/IMG/pdf/emta_position_regulation_0303_fr.pdf)>. Acesso em: 21 fev 2015. Ano: 2003.

FONSECA, Pedro Cesar Dutra. **Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil**. Revista Pesquisa & Debate. PUCSP. Volume 15. n. 2 (26), São Paulo, 2004.

FONTES, Angela M.M.; ARAÚJO, Valdemar F. de. **Gestão metropolitana, fragmentação política e processo de sub-regionalização: as tendências político-institucionais da questão metropolitana do Estado do Rio de Janeiro**. Anais dos encontros nacionais da Anpur. Vol. 6. Brasília, 1995.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. Editora Unesp. São Paulo, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Tradução de Márcio Selligman-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. 1. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, 1992.

\_\_\_\_\_. **Teoria e práxis: estudos de filosofia social**. Tradução: Rurion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 1963.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional brasileiro e as regiões metropolitanas**. In Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. Revista de Informação Legislativa. Abril a Junho. Ano XII – Número 46. Senado Federal, ed. Brasília, 1975.

HRI (Helsinki Region Infoshare). Descrição do Serviço de Helsinki Região Infoshare. Disponível em: <[www.hri.fi/en/about/](http://www.hri.fi/en/about/)>. Acesso em: 20/02/2015.

IMPÉRIO (IMPÉRIO DO BRASIL). **Decreto de 6 de março de 1834**. Collecção das Leis do Império do Brasil, 1834, Parte Segunda. Bibliotheca da Câmara dos Deputados. Typographia Nacional. Rio de Janeiro, 1834.

IMPÉRIO (IMPÉRIO DO BRASIL). **Decreto 1.011 de 12 de julho de 1852**. Collecção das Leis do Império do Brasil, 1852, Parte Segunda. Bibliotheca da Câmara dos Deputados. Typographia Nacional. Rio de Janeiro, 1852.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. (Brasil: o Estado de uma Nação).

PACÍFICO, Alan Gustavo Fernandes. **Geografia histórica do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara: uma análise da relação entre poder público e capital privado na evolução urbana do Rio de Janeiro**. Geo UERJ (ISSN 1981-9021) – Ano 13, nº. 22, v. 1, 1º semestre de 2011.

PACÍFICO, Alan Gustavo Fernandes. **Transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara (RJ): monopólio e gestão das acessibilidades em uma perspectiva geográfica**. (Dissertação). PUC-Rio. 2013. Disponível em: <[www.2.dbd.puc-rio.br/pergamun/tesesabertas/1112002\\_2013\\_pretextual.pdf](http://www.2.dbd.puc-rio.br/pergamun/tesesabertas/1112002_2013_pretextual.pdf)>

PDTU. **Planejamento de transporte e plano de ações para viabilizar a alternativa mínima**. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1694464/DLFE-70985.rar/Relatorio7PlanodeTransportes\\_29082014.part1.rar](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1694464/DLFE-70985.rar/Relatorio7PlanodeTransportes_29082014.part1.rar)>. Acesso em: 19 fev 15. 2013.

RIO DE JANEIRO (Diário Oficial). **Caderno do Poder Executivo. Ano XL – Nº 147 – Parte I**. Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Terça-feira, 12 de agosto de 2014a.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano diretor de transporte urbano da região metropolitana do Rio de Janeiro: análise da evolução e tendências futuras do uso do solo**. Rio de Janeiro: SETRANS, 2014. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2169609/DLFE-70332.pdf/4MinutadoRelatorio5AnalisedaEvolucao>>

eTendenciasFuturasdoUsodoSolo.pdf >. Acesso em 06 12 2014b.

RMV (Rhein-Main-Verkehrsverbund). **Organizações de transporte local**. Disponível em: < [http://www.rmv.de/de/Verschiedenes/Ihre\\_Ansprechpartner/RMV\\_vor\\_Ort/](http://www.rmv.de/de/Verschiedenes/Ihre_Ansprechpartner/RMV_vor_Ort/) >. Frankfurt, Alemanha. Acesso em: 21 fev 2015.

SANTANA, Luiz Vamberto de. **O processo decisório nos transportes públicos: o caso do Rio de Janeiro**. Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1982.

SANTOS, Marcos Antonio. RAHY, Ione Salomão. **Governança Metropolitana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. In 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília. Ipea, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. Malheiros, São Paulo, 2005.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.841-9/ RJ**. Disponível em:<[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266777](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266777)>. 2002a.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.841-9/ RJ (Medida Cautelar)**. Disponível em:<[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347293](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347293)>. 2002b