

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA e de EMPRESAS

BRUNO JORGE VAZ SASSON

**AS DIVISÕES DE PODER DECISÓRIO NOS CONSELHOS PÚBLICOS DE
GOVERNANÇA METROPOLITANA:
O CASO DA LEI COMPLEMENTAR 184/2018 – RIO DE JANEIRO**

Rio de Janeiro

2019

BRUNO JORGE VAZ SASSON

**AS DIVISÕES DE PODER DECISÓRIO NOS CONSELHOS PÚBLICOS DE
GOVERNANÇA METROPOLITANA:**

O CASO DA LEI COMPLEMENTAR 184/2018 – RIO DE JANEIRO

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas para obtenção
do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Governança e Administração
Pública.

Orientador:: Dr. Fernando Guilherme Tenório

Rio de Janeiro

2019

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sasson, Bruno Jorge Vaz

As divisões de poder decisório nos conselhos públicos de governança metropolitana: o caso da lei complementar 184/2018 – Rio de Janeiro / Bruno Jorge Vaz Sasson. – 2019.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Governança. 2. Regiões Metropolitanas. 3. Brasil - Municípios. 4. Brasil. [Estatuto da metrópole (2015)]. I. Tenório, Fernando Guilherme. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 307.76

BRUNO JORGE VAZ SASSON


"AS DIVISÕES DE PODER DECISÓRIO NOS CONSELHOS PÚBLICOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA – O CASO DA LEI COMPLEMENTAR 184/2018 – RIO DE JANEIRO".

Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 17/12/2019

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

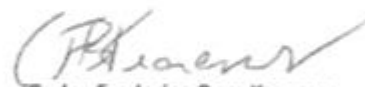
Presidente da Comissão Examinadora: Prof^º Fernando Guilherme Tenório



Fernando Guilherme Tenório
Orientador



Roberto da Costa Pimenta
Membro Interno



Carlos Frederico Bom Kraemer
Membro Externo

Dedico esta dissertação de conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública na FGV aos meus pais, Armando e Mercedes, pelos seus exemplos de vida e com muita gratidão no coração pelas oportunidades que recebi; a meus amados filhos, Beliel e Tessa, a quem ofereço meu firme propósito, minha determinação e que mudar sempre é possível em qualquer fase da vida, e, ainda, à querida Liliane, pelo incentivo diário e por sempre acreditar em mim e no meu potencial.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública — EBAPE/FGV, em especial ao Professor Roberto Pimenta, pelo apoio para conclusão do curso e pela defesa da dissertação.

Ao meu competente orientador e Professor Dr. Fernando Guilherme Tenório.

Aos meus companheiros e professores do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública — EBAPE/FGV, que tornaram esse processo de aprendizagem um momento único na minha vida.

Aos amigos e apoiadores Helena Contaldo, Karina Gaspar, Renata Porto, Sandoval Gomes de Sena Neto, Bruno Oliveira e Khristian Wilkes Drummond.

E finalmente aos amigos da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, em especial pela colaboração de Paulo Cesar da Silva Costa e Luiz Firmino.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo identificar os processos decisórios e a representatividade entre estado e municípios integrantes do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) instituído pela Lei Complementar Estadual nº 184/2018 — LC 184/2018. A metodologia da pesquisa quanto aos fins é exploratória e quanto aos meios é uma investigação de estudo de caso, por estar circunscrita ao Conselho Deliberativo da RMRJ — CDRMRJ, iniciando-se a pesquisa por uma revisão da literatura especializada acerca da questão da Governança, dos Conselhos Públicos e da Participação da Sociedade e associando-a aos processos decisórios e à representatividade na Governança Metropolitana do Rio de Janeiro. Os documentos coletados e utilizados no estudo foram: i) as legislações federais, como Estatuto da Metrópole e Lei Federal nº 13.089/2015; ii) a Ação Direta de Inconstitucionalidade — ADI 1842/RJ-STF; iii) legislações estaduais relativas ao tema metropolitano (RJ, BH, SP); e iv) Atas de Reunião do Conselho Deliberativo da RMRJ durante o ano de 2019, todos obtidos em sítios públicos e diários oficiais web. Os dados levantados junto às Atas do CDRMRJ e do Conselho Consultivo (Anexo) e na Representação por parte da Prefeitura do Rio Janeiro por Inconstitucionalidade Parcial da Lei Complementar Estadual 184, de 27/12/2018, apontam que existem distorções na distribuição do poder decisório e de representatividade entre os integrantes da RMRJ e na participação social em virtude do arcabouço institucional disposto na LC 184/2018. O que se espera é que, a partir dos resultados encontrados, gestores, legisladores e colaboradores tenham melhor percepção dessas distorções e da necessidade de superá-las a fim de alcançar maior equilíbrio entre as forças decisórias na implantação de políticas públicas de interesse metropolitano. Mesmo considerando que esse modelo de distribuição de poder decisório na governança metropolitana obrigatoriamente não precise ser paritário entre seus integrantes, conforme definido na ADI 1842/RJ — STF, é exigido pela mesma decisão que não apresente uma concentração de poder em um ou mais entes. O estudo apresenta, ainda, uma proposta objetivando melhor distribuição do poder decisório e da representatividade no CDRMRJ, o que poderá suscitar em pesquisadores e legisladores a elaboração de novas leis referentes à Governança nas Regiões Metropolitanas no Brasil que ainda não se adequaram aos novos diplomas legais

existentes sobre o tema, como o Estatuto da Metrópole e jurisprudência do STF, ambas já citadas. Trata-se, portanto, de um tema relevante e atual para a sociedade na mesma proporção que o modelo de governança impacta diretamente serviços públicos prestados a ela no âmbito das Regiões Metropolitanas no Brasil e principalmente no Rio de Janeiro, objeto da pesquisa.

Palavras-chave: Governança. Conselhos Públicos. Regiões Metropolitanas. Representatividade. Municípios.

ABSTRACT

The goal of this study is to identify the decision-making processes and the representativeness between state and cities from the Deliberative Council of the Rio de Janeiro Metropolitan Region (RMRJ) established by the State Complementary Law nº 184/2018, LC 184/2018. The methodology of this qualitative bibliographic research is a review of the specialized literature on Governance, Councils and Society Participation associated with the decision-making processes and representativeness in the Metropolitan Governance of Rio de Janeiro. The documents referenced in the current study were: i) federal legislations, such as Metropolis Statute and Federal Law nº 13.089/2015; ii) the Direct Unconstitutionality Action - ADI 1842 / RJ-STF; iii) state legislations; and iv) the Minutes of the RMRJ Deliberative Council Meetings during 2019, all obtained from public websites and official journals on the world wide web, and the databases used for consultation were obtained from the keywords governance, councils, social participation and the Metropolitan Region. Results show distortions in the decision-making power distribution, the representativeness among the members of the RMRJ and in social participation due to the institutional framework provided for in LC 184 / 2018. It is expected that from the results found, managers, legislators and employees will have a better perception of these distortions and realize the need to overcome them, aiming to achieve a greater balance between the decisive forces in the implementation of public policies of metropolitan interest. According to ADI 1842/RJ, the decision-making power distribution model in metropolitan governance is not required to be equal among its members however it is required to not represent a concentration of power in one or more entities. This study represents a new proposal aiming to obtain a better distribution of decision-making power and representativeness on the Deliberative Council of the Rio de Janeiro Metropolitan Region. This could lead to new laws regarding the governance of metropolitan regions in Brazil that do not fit to the new existing legal documents of this topic like the Metropolis Statute and STF jurisprudence already mentioned here. The study addresses a relevant theme for the current society in the same proportion as the governance model affects directly on public services provided to her in the metropolitan regions in Brazil and mainly in Rio de Janeiro which is the focus of this research.

Keywords: Governance. Public councils. Metropolitan regions. Representativeness.

LISTA DE SIGLAS

- ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal
- ALERJ** – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
- ALESP** – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
- ALMG** – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
- APG** – Administração Pública Gerencial
- CCRM RJ** – Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
- CDRM RJ** – Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
- CF/1988** – Constituição Federal promulgada em 1988
- Emplasa** – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A
- Fundrem** – Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
- GE** – Governo Empreendedor
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDHM** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- INCT** – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Economia Aplicada
- NPM** – New Public Management
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PDDI** – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
- PEDUI** – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- RIDE** – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
- RMBH** – Região Metropolitana de Belo Horizonte
- RMRJ** – Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro

RMs – Regiões Metropolitanas

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Contexto histórico RMRJ	18
Figura 2 - Composição da RMRJ	19
Figura 3 - Dimensões de Governança	30
Figura 4 - Arranjo Institucional — RMBH	47
Figura 5 - Contexto da RMRJ	57
Figura 6 - Estrutura de Governança Metropolitana — RJ	655
Figura 7 - Propostas Modificação Critério de Pesos no CD-RMRJ	73
Figura 8 - Proposta Final validada	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População das RMs no Brasil — 2019.....	45
Tabela 2 - População x IDH x PIB per capita.....	75
Tabela 3 - Nova Distribuição de Pesos — Pop+IDHM.....	79
Tabela 4 - Distribuição dos Pesos dos Votos.....	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Peso do poder decisório e participação da sociedade civil por RM.42

Quadro 2 - Distribuição de Pesos no CDRMRJ72

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - PIB per capita.....	74
Gráfico 2 - IDHM por Município da RMRJ.....	82

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Situação-problema	20
1.2 Relevância do tema	24
1.3 Estruturação da dissertação	25
1.4 Definição dos limites do estudo	26
1.5 Objetivos	26
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	28
2.1 A governança.....	28
2.2 Conselhos de Políticas Públicas	36
2.3 Participação social e representatividade	38
3. EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE GOVERNANÇA METROPOLITANA: OS CASOS DE RMBH E RMSP	41
3.1 O caso da RMBH	46
3.2 O caso da RMSP.....	50
4 METODOLOGIA	53
4.1 Coleta de dados.....	54
4.2 Tratamento dos dados	56
4.3 Elaboração de propostas e validação	56
5 CONTEXTO DO CASO EM ESTUDO: A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO	57
5.1 A RMRJ: principais características socioeconômicas.....	57
5.2 A Governança Metropolitana na RMRJ	62
5.3 A dinâmica da participação social na gestão metropolitana do Rio de Janeiro.....	66
6 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA GOVERNANÇA NA RMRJ.....	70
6.1 Proposta de distribuição de pesos considerando o critério de PIB per capita.....	74
6.2 Proposta de distribuição de pesos considerando o critério populacional e o IDHM.....	76
6.3 Proposta de aumento do número de membros do Conselho Consultivo e aumento dos pesos de votos no CDRMRJ... ..	83
6.4 Testes de Validação da Proposta de Critério Populacional +IDHM	84
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS.....	98
ANEXOS.....	109

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa cujos resultados aqui se apresentam teve por tema estudar a Governança Metropolitana no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro — RMRJ estabelecida pela Lei Complementar 184/2018.

Como definição, as Regiões Metropolitanas — RMs são instituídas pelos estados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 — CF/1988¹, no § 3º de seu Art. 25, e estabelecidas em territórios de uma única unidade federativa, atuando sobre temas das funções públicas de interesse metropolitano (saneamento, mobilidade, habitação), diferentemente das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico — RIDES, que são instituídas por legislação federal específica e em mais de uma unidade federativa, com atuação apenas sobre o tema do desenvolvimento econômico.

Voltando no tempo, na década de 1960 o Brasil passava por uma transformação de predomínio de ocupação territorial rural para urbana, em um processo ascendente, ou seja, as Regiões Metropolitanas, que abrigavam 21,4% da população total, em 1970 passaram para 25,3%. Esse número, em 1980, passou a 28,9%; em 1991, a 29,2% e, em 2000, a cerca de 45% da população. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE, em 2016 55% da população habitam 1.183 municípios em 83 RMs e RIDES.

Na década de 1970, as Regiões Metropolitanas eram instituídas pelo Governo Federal — assim como nos anos iniciais de vigência da CF/1988. Esse arranjo se alicerçava nos estados e na forte presença da União e, com isso, as Regiões Metropolitanas no Brasil foram instituídas pela Lei Complementar 14/1973 e pela Lei Complementar 27/1973.

A Lei Complementar Federal nº 14/1973 instituiu as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza e, na sequência, foi instituída a Lei Complementar Federal nº 20/1974, que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro após a fusão entre o Estado da Guanabara e o do

¹ Constituição comentada. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em: 01 out. 2019.

Rio de Janeiro. A partir da CF/1988, conforme estabelece o § 3º de seu Art. 25, coube aos estados legislar sobre o tema metropolitano, acarretando uma fragmentação institucional, sendo que eles foram esvaziados, ficando um vazio federativo.

Assim, tornou-se um desafio arquitetar um arcabouço institucional para a governança metropolitana, já que os municípios, após a CF/1988, assumiram grandes funções e atribuições sem que os recursos proporcionais a essas responsabilidades fossem a eles repassados. Além disso, a relação ficou praticamente direta entre os municípios e a União, pois os estados abandonaram a coordenação da questão metropolitana.

Ao longo do tempo, as legislações sobre Política Urbana foram sendo aprimoradas. O processo de tramitação da Lei Federal nº 10.257/2001 — Estatuto da Cidade, que regulamentaria o capítulo constitucional referente à questão urbana, levou 13 anos até sua aprovação e foi marcado pela incipiente participação do Governo Federal. As deliberações referentes às RMs foram excluídas do texto da Lei, reiterando a compreensão presente na Constituição de 1988 que privilegiava o municipal diante das demais escalas de planejamento. Isso resultou em um diálogo deficiente dos inúmeros instrumentos de planejamento urbano previstos na nova lei com a escala da metrópole.

Em 2005, com a promulgação da Lei Federal nº 11.107, a qual institui o Consórcio Público (BRASIL, 2005), essa se tornou um novo instrumento da gestão metropolitana, permitindo uma integração entre os entes federativos que o compõem (SCHVARSBERG; LOPES, 2011). Contudo, esse instrumento *per si* não foi capaz de atender o vazio existente de governança e institucionalidade na gestão metropolitana.

Em 2013, a Ação Direta de Inconstitucionalidade — ADI 1842/RJ-STF lançou uma nova luz ao tema metropolitano e sua governança, principalmente ao Estado do Rio de Janeiro. Em 2015, veio a ser promulgado o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, que trouxe, em seu bojo, a tão aguardada regulação da temática metropolitana. Essa lei buscou constituir o quadro institucional necessário à governabilidade das metrópoles, diante da fragmentação política desses territórios e da ineficácia das legislações urbanísticas existentes nesse contexto.

Tanto a ADI 1842/RJ quanto o Estatuto da Metrópole se tornaram marcos regulatórios da questão metropolitana no Brasil e principalmente no Rio de Janeiro, que entre outros estão cronologicamente apresentados na Figura 1, a seguir:

Figura 1 - Contexto histórico RMRJ



Fonte: Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro – 2019.

O Estado do Rio de Janeiro instituiu a Lei Complementar 184/2018² após as diretrizes emanadas pela Ação Direta de Inconstitucionalidade — ADI 1842/RJ-STF³ e pelo Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/2015, criando todo um arcabouço institucional acerca da governança metropolitana composto por: i) um Conselho Deliberativo; ii) um Conselho Consultivo; iii) um Órgão Executivo e iv) um Fundo de Desenvolvimento visando tentar dar conta das necessidades de articulação do poder público para atender às necessidade de sua população.

² Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da RMRJ e dá outras providências.

³ Publicação: STF — DJe nº 181/2013. Divulgação: sexta-feira, 13 de setembro. Publicação: segunda-feira, 16 de setembro, p. 14-15.

O artigo 1º da LC 184/2018 apresenta a composição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo integrada pelos municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

Figura 2 - Composição da RMRJ

COMPOSIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA



Fonte: Câmara Metropolitana – 2019.

Portanto, a situação-problema apresentada na pesquisa é a dificuldade existente na Governança das Regiões Metropolitanas, em que há divisão de poder no âmbito de Conselhos Deliberativos entre os entes federativos de forma vertical e transversalmente com a participação social preconizada pela CF 1988.

Nesse ambiente de governança institucional, instituído pela LC 184/2018 no seu artigo 9º⁴, ocorreu a divisão do poder decisório e a representatividade no âmbito do

⁴ Art. 9º A governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ficará a cargo das seguintes instâncias: I - Conselho Deliberativo; II - Órgão Executivo; e III - Conselho Consultivo.

Conselho Deliberativo da RMRJ, artigo 10⁵, composto pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, dos vinte e dois Prefeitos dos municípios acima citados e, somados a eles, três representantes do Conselho Consultivo.

As reuniões realizadas no âmbito do CDRMRJ e de seu Conselho Consultivo no ano de 2019 é que instigaram o desenvolvimento da presente dissertação, conforme pode ser verificado na descrição da situação-problema a ser apresentada no próximo tópico, sendo o alicerce teórico da pesquisa enraizado na Governança, nos Conselhos de Políticas Públicas e na Participação Social.

O objetivo geral da pesquisa foi identificar e analisar a divisão do poder decisório e a representatividade no âmbito do Conselho Deliberativo da RMRJ, estabelecida pela LC 184/2018, ambiente no qual está delimitada.

1.1 Situação-problema

A governança metropolitana é um arranjo institucional que deve permitir e facilitar a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades da população adstrita aos territórios das grandes cidades brasileiras. Cabe ressaltar que a velocidade da expansão urbana desses aglomerados foi maior que os arranjos institucionais metropolitanos puderam suprir para atender às necessidades na forma de ações coordenadas entre os diversos entes federativos envolvidos e a sociedade de forma participativa e democrática.

A governança pública, segundo Ronconi (2010), desponta como um importante arranjo institucional para a operacionalização dos princípios democráticos, pois, ao reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público, possibilita a ampliação dos mecanismos de participação nas instâncias de deliberação do estado e a incorporação de ações transparentes e compartilhadas em um campo de explicitação de disputas e conflitos.

⁵ Art. 10 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto.

Segundo Pinto (2007), o peso demográfico e econômico acentuado da cidade-sede-núcleo frente à região a que pertence conspira contra o equilíbrio político de possíveis arranjos de governança nas Regiões Metropolitanas. Além disso, cabe aos estados orquestrarem as diferenças encontradas entre os municípios que compõem as RMs em busca de um senso comum na resolução de problemas relativos às funções públicas metropolitanas.

Entretanto, as diferenças existem e é preciso determinar um arranjo institucional de governança pública metropolitana que dê conta delas. Conforme definido na ADI 1842/RJ — STF, os Conselhos Deliberativos das RMs não precisam ser paritários, contudo, ressalta-se que não deve ocorrer uma concentração de poder em um ou mais entes que afaste e desestime a participação dos municípios-membros que tenham menor peso decisório:

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.⁶

Conforme pode ser observado na Ata da 1ª Reunião do Conselho Deliberativo da RMRJ de 27 de fevereiro de 2019, bem como na Ata da 2ª reunião, de 19 de setembro de 2019, documentos apresentados no Anexo deste trabalho, em ambas as reuniões de algumas Prefeituras Municipais exararam sua opinião relativa à pouca representatividade de voto de seus municípios e que o critério populacional não permitia uma participação mais justa no poder decisório, como apresentado a seguir na Ata da reunião realizada em 27/02/2019:

o Prefeito de Guapimirim, JOCELITO PEREIRA DE OLIVEIRA, sobre a participação de municípios de menor população de uma outra maneira sobre serem abastecedores de água e alimentos além de serem um pulmão da RMRJ e gostaria que o peso dos votos deveria ser outro. [...]

⁶ Publicação: STF - DJe nº 181/2013 Divulgação: sexta-feira, 13 de setembro. Publicação: segunda-feira, 16 de setembro, p. 14-15.

o Prefeito do Rio de Janeiro, MARCELO CRIVELA, falou sobre aproveitar a experiência de outras Regiões Metropolitanas como São Paulo e Belo Horizonte para maximizar o funcionamento da nossa Câmara Metropolitana e ainda sobre o exercício da soberania dos municípios associada ao bem comum de escala Metropolitana, que está sobre a égide deste Conselho.

Já na segunda reunião do CDRMRJ, realizada em 19/09/2019, observaram-se as seguintes falas:

André Bianche, representante do município de Queimados acerca da necessidade do equilíbrio na destinação dos investimentos na RMRJ objetivando um desenvolvimento econômico mais justo, o Rio de Janeiro segundo o Governador já vem trabalhando junto a diversos investidores nessa direção e que com o Instituto Rio Metrópole e a CODIN trabalhando juntos deverão desenvolver projetos com esse intuito. O representante do Prefeito de Itaguaí, Senhor Eider Dantas, falou sobre o poder de execução deste Conselho Deliberativo e que outros afins que participou, não foram a frente, por não terem executado nada [...].

Em todas as falas citadas, extraídas das Atas do CDRMRJ, a palavra-chave comum é **equilíbrio**, para a definição e tomada de decisão para execução de ações e investimentos e, ainda, sobre a **soberania** municipal, fala essa que já antecipava um futuro pedido de liminar da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Os fatos relatados nas Atas e no Pedido de Liminar⁷ realizado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (Anexo) junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro de 07/05/2019, relativo à inconstitucionalidade parcial da LC 184/2018, bem como a pouca presença dos prefeitos nas três reuniões do CDRMRJ realizadas no ano de 2019 apontam que existem distorções e insatisfações com o modelo de governança metropolitana e a distribuição do poder decisório e autonomia dos municípios e, mais ainda, na participação social oriunda do Conselho Consultivo em virtude do arcabouço institucional disposto na própria LC 184/2018.

Cabe ressaltar a substituição de dezoito membros do Conselho Consultivo que tinham seus integrantes e entidades indicadas pelo Fórum Metropolitano de Acompanhamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado — PEDUI e da 1ª Conferência Metropolitana, e que na primeira reunião do referido

⁷ TJRJ 201900248107 07/05/2019 11:57:15 KOJ Petição Inicial Eletrônica

conselho tinha elegido os três representantes para comporem o Conselho Deliberativo da RMRJ, acarretaram manifestações públicas com críticas das entidades do movimento social.

O Governo do Estado observou falha nas formalidades legais acerca dessa reunião, conforme disposto na Ata da reunião do CDRMRJ realizada em 19/09/2019:

Em prosseguimento, o senhor Presidente deu as boas-vindas aos presentes manifestando a importância desse momento histórico para a Governança Metropolitana do Rio de Janeiro como integrantes do Conselho Deliberativo. Após disse que a Procuradoria Geral do Estado exarou parecer onde os atos praticados na reunião realizada do Conselho Consultivo no dia 06 de junho de 2019 devem ser nulos, pois carecem de requisito de validade, uma vez que não houve a nomeação dos membros do Conselho Consultivo pelo Presidente do Conselho Deliberativo.

Como consequência, as entidades civis afetadas se manifestaram contra esse ato e, segundo comunicado de uma delas,

Apesar de ter sido um ato oficial do próprio governo, a Procuradoria Geral do Estado e o Governador alegam que a eleição não teve validade porque os 47 membros do Conselho Consultivo ainda não tinham sido nomeados, portanto, não poderiam eleger seu presidente. Para cumprir o devido rito legal de nomeação dos integrantes do Conselho Consultivo, a última reunião do Conselho Deliberativo (19/09) tinha este tema como ponto de pauta. Wilson Witzel poderia ter finalmente nomeado os 18 representantes da sociedade civil indicados pela 1ª Conferência Metropolitana, mas decidiu excluí-los do Conselho. Não por acaso, essas são as pessoas que articularam uma chapa com outros integrantes do Conselho Consultivo e venceram a eleição contra a chapa do governo, em junho. Ou seja, a exclusão dos representantes da sociedade civil foi um golpe do governo, com evidentes sinais de retaliação. É preciso questionar: para quê ou para quem serve esse ato de esvaziamento depois de tão longo processo de estruturação da governança metropolitana? Respeitar os indicados da 1ª Conferência Metropolitana é a maneira mais legítima e democrática de iniciar a instalação do Conselho Consultivo (CASA FLUMINENSE, 2019).

O que se espera com a pesquisa de dissertação de mestrado realizada é que, a partir dos resultados encontrados, gestores, legisladores e colaboradores tenham melhor percepção das distorções ocorridas na formulação da LC 184/2018 e da necessidade de superá-las a fim de alcançar uma governança metropolitana colaborativa que tenha maior equilíbrio entre as forças decisórias entre seus membros públicos e de induzir

maior participação da sociedade civil na implantação das políticas públicas em Conselhos, participação essa preconizada pela CF/1988.

Portanto, em função dos fatos anteriormente apresentados, foi definido que o problema no qual está inserido o presente estudo estava alicerçado em como se distribuía o poder decisório e a representatividade no âmbito do CDRMRJ instituído pela LC 184/2018, entre o estado, os vinte e dois municípios e os três membros oriundos do Conselho Consultivo, em que aqueles que têm menor poder de voto não foram aquinhoados com um critério distributivo e mais equilibrado desse poder.

Assim, delinearam-se as perguntas, a que se pretende responder ao longo desta dissertação:

- i) Como ocorrem os processos decisórios e de representatividade no âmbito do CDRMRJ, entre o estado, os municípios membros e a participação social com os membros do Conselho Consultivo?
- ii) O estabelecimento do peso e dos votos de cada integrante do CDRMRJ baseado num único critério, no caso o populacional, consegue dar conta das desigualdades socioeconômicas e demográficas e de participação social existentes entre seus membros? Se negativo, poderão ainda serem elaboradas outras formas que possibilitem mais equilíbrio para a divisão do poder decisório de modo mais colaborativo entre seus membros?

1.2 Relevância do tema

O tema da Governança Metropolitana é fundamental em um território que concentra cerca de 55% da população brasileira e em crescente desenvolvimento, fato este observado não só no Brasil como no exterior, ressaltando que no Rio de Janeiro, em dados obtidos no PEDUI, a RMRJ está em crescimento desordenado da ordem de 32km² por ano.

Esse crescimento desordenado na RMRJ e nas demais áreas urbanas metropolitanas acarreta falta de saneamento, escassez de água potável, aumento da violência, déficit

habitacional, mobilidade deficiente exacerbada pelo excesso de concentração econômica no município-sede, no caso o Rio de Janeiro, onde, relativo à mobilidade urbana, 75% das viagens são realizadas diariamente entre a capital e seu entorno metropolitano.

Verifica-se que a governança metropolitana colaborativa é difícil em todos os lugares. Partilhar poder é complicado, convencer verticalmente os entes federativos da importância da governança colaborativa — além de setores longitudinais do estado e prefeituras, tais como o de transportes, saneamento, meio ambiente e economia — sobre a importância e a necessidade de programas articulados e integrados, que devem se sobrepor aos protagonismos e interesses deste ou daquele setor, é também tarefa árdua.

Se, em países autocráticos, essa situação encontra-se mais disciplinada, domada e articulada, por força da imposição do discurso oficial pelo governo autoritário, nas democracias constituídas, com mais razão, há que se fazer prevalecerem, com coragem política e determinação, arranjos institucionais que encaminhem soluções pactuadas de ocupação e gestão do território metropolitano.

1.3 Estruturação da dissertação

Esta dissertação se estrutura em sete capítulos e um anexo. O primeiro traz a introdução, a situação-problema, seus objetivos e a delimitação do estudo. O segundo capítulo constitui o referencial teórico no qual são abordados os assuntos relacionados com Governança, Conselhos Públicos e Participação Social. Já o terceiro apresenta a metodologia utilizada na pesquisa, sua descrição, forma de coleta e apresentação dos dados obtidos por pesquisa documental.

No quinto capítulo, serão apresentadas as principais características da RMRJ do ponto de vista socioeconômico, bem como de seu arcabouço legal instituído pela LC 184/2018.

Em seguida, no sexto capítulo, está descrita a proposta de alteração da Legislação referente à divisão de poder decisório entre seus membros, feita a partir da coleta de

dados seguida no Capítulo 7, de considerações finais, com as limitações do estudo e propostas/sugestões para trabalhos futuros.

Ao fim, encontram-se as referências bibliográficas utilizadas e, em anexo, as principais leis relativas ao tema metropolitano e as Atas de reuniões do CDRMRJ e do Conselho Consultivo realizadas em 2019.

1.4 Definição dos limites do estudo

O presente estudo está definido no âmbito do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ambos estabelecidos na governança institucional pela LC 184/2018, e nas reuniões realizadas pelos mesmos no ano de 2019.

1.5 Objetivos

A pesquisa tem por objetivo geral identificar e analisar a **divisão do poder decisório e a representatividade** no âmbito do Conselho Deliberativo da RMRJ, estabelecido pela LC 184/2018.

São objetivos específicos a serem atingidos:

- analisar a governança e a participação social em Conselhos Públicos no Brasil após a CF/1988;
- buscar referências do funcionamento da governança em algumas Regiões Metropolitanas no Brasil, como Belo Horizonte e São Paulo;
- detalhar o modelo de governança estabelecido para a RMRJ;
- apresentar proposta para partição do poder decisório entre o estado e os municípios integrantes da RMRJ para que permitam melhor equilíbrio

de forças, possibilitando assim uma gestão compartilhada e com mais justiça social.

Desta forma, passamos a apresentar o referencial teórico que pautou a pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico serviu de base para o desenvolvimento da pesquisa cujos resultados são aqui apresentados. Inicialmente, traremos os principais conceitos sobre a questão da Governança, dos Conselhos de Políticas Públicas e da Participação Social estabelecidos na CF/1988, com a participação e o controle social dos mesmos.

2.1 A governança

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta várias semelhanças entre si, como os princípios de transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

Segundo Benedicto e outros (2013, p. 287), “o termo governança corporativa existe há muito tempo”, principalmente internacionalmente na década de 1980 na América do Norte e Europa. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) informa que ela surgiu devido ao dinamismo do mercado e à expansão das transações financeiras. Logo, a governança corporativa é embasada em uma vertente financeira (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008).

Segundo o citado IBGC (2015),

governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2015).

Baseia-se em princípios básicos que permeiam, em maior ou menor grau, todas as boas práticas, e sua adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros. São eles: i) Transparência; ii) Equidade; iii) Prestação de contas (*accountability*) e iv) Responsabilidade corporativa

Os estudos e pesquisas nas áreas das ciências econômica e política são os principais alicerces da governança pública. Segundo Withley (1996), a governança (*governance*) se baseia nos estudos das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios, e esses estudos, sob a perspectiva econômica, estão apoiados na teoria de custos de transação (WILLIAMSON, 1975, 1985, 1991) e na teoria institucional (MEYER; ROWAN, 1992, apud MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113).

Conforme apresentado por Alcântara, Pereira e Silva (2015) citando Secchi (2009, p. 357): “a definição de governança não é livre de contestações”. No âmbito internacional, não é diferente: a utilização de *governance* é variada em diferentes disciplinas como Estudos Organizacionais, Relações Internacionais, Ciência Política e Administração Pública (MORRELL, 2009).

Dessa forma, são comuns as expressões: governança empresarial, corporativa, global, interativa, local, territorial, em rede, pública, organizacional, democrática, boa governança e outras adjetivações (FREY, 2004, SECCHI, 2009; DENHARDT, 2012; RAQUEL; BELLEN, 2012).

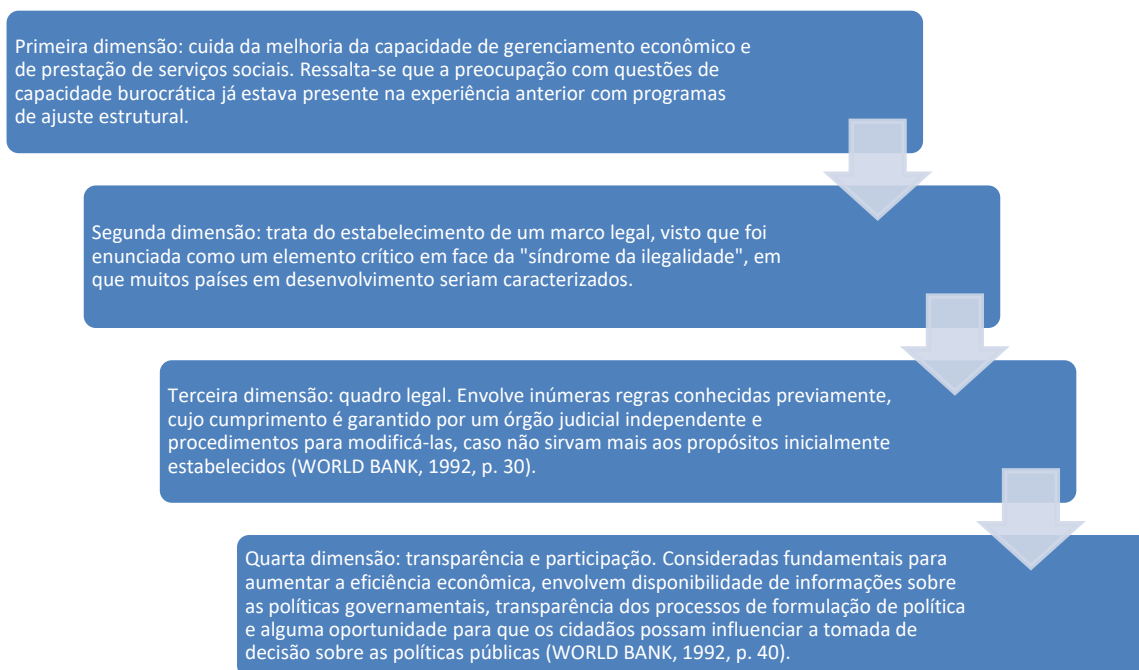
Em Santos, Pinheiro e Queiroz (2014, p. 2), “governança é um tema abrangente e multidimensional, que tem sido pronunciado sem o devido rigor nos discursos políticos e empresariais”. Já Sauerbronn (2014) apresenta três abordagens da governança:

- como governança corporativa;
- como governança da rede de políticas públicas;
- governança global do desenvolvimento, com as contribuições do Banco Mundial (World Bank, 1992) e o conceito de boa governança.

No estudo de 1992, *Governance and development*, o Banco Mundial define o conceito de governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 1).

O Banco Mundial definiu, de forma ampla, as seguintes dimensões para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*; e informação e transparência, conforme Figura 3:

Figura 3 - Dimensões de Governança



Fonte : WORLD BANK, 1992 e 1997.

O Banco Mundial ressalta a ausência ou deficiência dos instrumentos de participação e do empoderamento dos decisores locais. Nesse sentido, argumenta que esses fatores têm estreita relação com as inconsistências e falhas dos mecanismos democráticos que vêm sendo utilizados para garantir a representação dos cidadãos, bem como viabilizar a responsabilização dos seus representantes.

Verifica-se, diante desse quadro, que aquela instituição esclarece sua preocupação em relação à efetividade e à legitimidade dos mecanismos eleitorais na prática (WORLD BANK, 1997, p. 25; MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 117).

Por sua vez, Osborne (2010) citado por Santos, Pinheiro e Queiroz (2014) apresenta três escolas de governança na literatura:

- governança corporativa;
- boa governança;
- governança pública.

Segundo Rhodes (1996), o termo se apresenta em seis níveis:

- estado mínimo;
- governança corporativa;
- nova gestão pública;
- boa governança;
- sistemas sociocibernéticos;
- redes auto-organizadas.

Na ótica da ciência política, a Governança na esfera pública nos é apresentada por Matias-Pereira (2009b; 2010), em que a mesma está associada a uma mudança na gestão política. Nesse sentido, o enfoque da ciência política está orientado para as formas de interação nas relações de poder entre o estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor.

Segundo Scolforo (2013) e Alcântara, Pereira e Silva (2015), a governança pública surge em decorrência da insatisfação com o modelo gerencial. Corroborando isso a afirmação de Heidemann e Kissler (2006, p. 480), de que se deve “às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora o surgimento e atratividade de um novo modelo: a governança pública (*public governance*)”.

Alcântara, Pereira e Silva (2015) apresentam que, no modelo burocrático, o cidadão é chamado de usuário dos serviços públicos. Nos modelos de Administração Pública Gerencial — APG e GE (Governo Empreendedor), os cidadãos são tratados como

clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público. Sob o guarda-chuva da Governança Pública, os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação.

Segundo Paes de Paula (2005a; 2005b), na segunda metade do século XX, várias mudanças aconteceram em países como Nova Zelândia e Reino Unido, e nos EUA — na direção de uma nova forma de relacionamento entre o estado, o mercado e a sociedade. O modelo gerencialista, no entanto, não foi democrático suficientemente. A partir do início do século XXI, a Administração Pública se tornou extremamente complexa e passa a demandar dos governos, segundo Kettl (2002), estratégias de gestão que sejam democráticas e eficientes.

Os aspectos frequentemente evidenciados na literatura sobre a governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 115).

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva às demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade.

Segundo Abrucio (2005), embora estejam em dimensões diferentes, as preocupações com boa governança, transparência e ética também fazem parte do universo das organizações públicas. Isto porque, tanto no setor privado como no público, não podem ser desconsiderados os aspectos que envolvem a maneira como é feita a gestão das organizações, como identificam e tratam seus *stakeholders*, como e em

que base são estabelecidas as parcerias. A democracia participativa concebida na nova governança busca tornar o estado mais permeável à influência da sociedade

Com a gestão política, pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e à população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 125).

Nesse ponto, as discussões sobre eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas começam a se dividir no campo conceitual de Estado mínimo x Estado máximo. Em nome desses instrumentos de avaliação e monitoramento, aproveita-se para o desmonte do aparelho de estado. Opõem-se, portanto, as teorias de Adam Smith em *A riqueza das nações*, em que aos indivíduos caberia determinar seus próprios interesses e lhes ser concedida total liberdade para promover sua própria riqueza e juiz de suas conveniências. E em continuidade às ideias de Smith, seguiu-se ao liberalismo de Stuart Mill, consolidando na esfera econômica alicerçando-se Rosseau (1859), sobre virtude e liberdades individuais⁸.

Segundo Carvalho Filho (2008), em reação a esse modelo e em virtude de o estado ter se distanciado da sociedade, acabando de exacerbar a injustiça social, alguns tentam manter seus privilégios e suas riquezas, e outros, excluídos, querem ser atendidos em suas necessidades mais básicas. Assim, iniciou-se um processo contrário e reativo baseado nas ideias de Marx e Engels, São Tomás de Aquino e até mesmo Leão XIII, desenvolvendo-se o conceito do Estado Social, intervencionista, em vez do individualismo desmedido e com a ideia de defender o bem comum, sendo definido, portanto, como Estado Máximo.

Segundo Alcântara, Pereira e Silva (2015), o caso brasileiro revela esses aspectos no surgimento da Administração Pública Gerencial (*New Public Management*), produto de uma onda de reformas que se originou principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. Essas reformas se mostraram como um processo de transferência de conhecimentos, práticas e modelos gerenciais do setor privado para o setor público (PAES DE PAULA, 2005a). No entanto, isso ocorreu sem a redução necessária em decorrência das lógicas, de interesses e de necessidades distintas entre os setores,

⁸ **Da Liberdade**, publicado em 1859.

bem como o fato de que as reformas foram implementadas mimeticamente às realizadas por outros países (POLLITT, 2000; PAES DE PAULA, 2005a). Portanto, a busca por um estado equilibrado, nem mínimo nem máximo, só poderá ser conseguida perseguindo-se o disposto na CF/1988, a denominada Constituição Cidadã, tendo por base a participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas tão vitais ao desenvolvimento equitativo, justo e visando ao bem-estar comum.

A governança pública tem sido discutida como um modelo pautado na cooperação entre estado, mercado e sociedade civil em prol de objetivos comuns, apresentando, nesse cenário, proximidades com o conceito de gestão social. São encontrados na literatura alguns trabalhos que utilizam os conceitos de gestão social e governança conjuntamente, a saber: “Gestão social e governança territorial” (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013) e “Gestão social e governança urbana” (SOUSA et al, 2014).

Segundo Alcântara, Pereira e Silva (2015), a governança pública se aproxima da gestão social no que diz respeito aos princípios e às práticas da transparência, autonomia, pluralismo, participação e bem comum, tal como na orientação das ações por meio do interesse público e na cooperação entre estado, mercado e sociedade. Aliás, outro ponto em comum é a concepção de sociedade civil e a visão tripartite (estado, mercado e sociedade civil). A gestão social e a governança pública se distanciam pela vertente da governança vinculada a *New Public Management* e se aproximam nas iniciativas democráticas/participativas e menos técnicas e burocráticas.

Entre essas iniciativas democráticas/participativas, podemos citar a instituição dos conselhos de políticas públicas, em especial os artigos 198, 204 e 206 da CF/1988. Nesses conselhos, os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental na realização de suas políticas (o que será apresentado no item 2.2, mais à frente).

Tenório (2005) nos apresenta conceituação de gestão social:

entenderemos gestão social como o processo gerencial dialógico no qual a **autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação** (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social — público, privado ou de organizações não governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2005, p. 101, grifo nosso).

O amparo teórico utilizado por Tenório (2005, p. 104) está ancorado em Jürgen Habermas, teórico da segunda geração da Escola de Frankfurt, e na relação dos pares sociedade-estado e sociedade-mercado. O autor apresenta o conceito de “cidadania deliberativa”: “A definição de gestão social, portanto, vai estar apoiada na compreensão da inversão destes pares de palavras, bem como do conceito de cidadania deliberativa, que, como já foi observado, é a categoria intermediadora da relação entre os pares de palavras” (TENÓRIO, 2005, p. 105).

Cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

Os conceitos apresentados por Tenório (2005) vão discorrendo sobre a evolução do pensamento do que é gestão social, ancorada na cidadania deliberativa, esfera pública e sociedade civil e, ainda, na participação que os engloba:

Assim, a cidadania e a participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. Sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 103).

Tenório (2005) conclui seu ensaio ao revisitar o conceito de gestão social e acrescenta aos já apresentados no seu artigo “*Gestão social: uma perspectiva conceitual*” (TENÓRIO, 1998) a distinção entre gestão estratégica e gestão social e ainda sobre a definição de ação gerencial dialógica (TENÓRIO, 2002).

Face aos conceitos de governança, governança pública, gestão social, cidadania deliberativa e participação estabelecidos neste Capítulo, vamos desenvolver os próximos tópicos sobre os temas: Conselhos de Políticas Públicas e participação e controle social.

2.2 Conselhos de Políticas Públicas

A partir da CF/1988, os Conselhos de Políticas Públicas tornaram-se instituições de participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras que, invariavelmente, condicionam o repasse de recursos federais à sua existência e do processo de descentralização. Eles se disseminaram por municípios e estados brasileiros.

Segundo Gohn (2001a, p. 7) citado por GOMES (2003), os princípios constitucionais de participação popular, as legislações regulamentadoras das políticas sociais e o processo de descentralização estimularam a implantação de diversos conselhos setoriais nos estados e municípios. Sucintamente, os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

Segundo Carvalho (1998), Teixeira (2000) e Ronconi (2011), a expansão quantitativa desses conselhos não significou necessariamente o sucesso dessa nova institucionalidade na superação dos desafios a ela interpostos. Esse aspecto qualitativo é, realmente, mais desalentador, como revelam relatos de experiências práticas: deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e à capacidade de deliberar, impor suas decisões e controlar as ações do governo são frequentemente apontadas na literatura.

Ronconi (2011) define conselho gestor de política pública como um colegiado institucionalizado, municipal, composto por pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente. O conselho é responsável pela gestão de determinada política pública e encerra aspectos relacionados à democracia representativa, uma vez que os conselheiros são

representantes, e à democracia deliberativa, dado o caráter plural e colegiado da gestão.

Gomes (2003) alerta que aos conselhos gestores estão colocados três objetivos mais específicos: promoção da cidadania e da educação política; identificação, captação e ponderação constante das preferências da sociedade, com vistas à formulação de políticas públicas; e controle social sobre estas, incluindo a responsividade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes.

Os Conselhos Públicos propiciam sanar as deficiências existentes do sistema representativo e pelo fortalecimento de condições que viabilizam um processo deliberativo equilibrado. Quanto à questão de eficiência colocada aos conselhos, destaca-se que seu caráter deliberativo e seu funcionamento continuado favorecem algumas condições necessárias a uma interação cooperativa ou de "soma positiva". Além disso, favorecem o compartilhamento de valores entre os participantes ou, segundo March e Olsen (1989, p. 118-119), a socialização dos agentes públicos em valores e princípios democráticos e republicanos.

Os conselhos têm grande potencial para exercer um controle mais rigoroso e efetivo sobre a política pública em si e sobre seus resultados, devido à redução da assimetria de informações e ao aumento da capacidade de conhecimento para suas análises e conclusões, condições favorecidas pelo processo de deliberação.

Deve ser priorizada a análise do arranjo institucional dos conselhos, como forma de garantir os instrumentos que viabilizam a colocação da agenda do conselho nos planos e orçamentos públicos e o monitoramento de sua execução em um ambiente de argumentação livre entre iguais.

Baseados em democracia participativa e boa governança pública, os conselhos, conforme Gohn (2000), tornaram-se canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas públicas, e ainda permitem à população o acesso aos locais onde as decisões sobre essas políticas são tomadas. Os conselhos criam, portanto, condições para a existência de um sistema de controle ativo sobre as gestões públicas, implicando assim maior cobrança de prestação de

contas do governo. “Os conselhos constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas.” (GOHN, 2001a, p. 7).

Santos (2000) e Gomes (2003) apresentam alguns desafios aos conselhos relativos à conquista da União e do entendimento entre seus representantes oriundos das diversas entidades da sociedade civil, à conquista de unanimidade junto aos representantes do governo e, mais uma vez, à garantia do suporte e mobilização permanente das entidades as quais os conselheiros representam.

Indicam os mesmos autores que o desempenho dos conselhos, portanto, não depende apenas dos representantes da sociedade civil, mas de um intenso processo de negociação.

Finalmente, atenção especial deve ser dada à verificação do arranjo institucional dos conselhos públicos visando analisar as condições de participação da sociedade civil e a composição da representatividade dos segmentos sociais.

2.3 Participação social e representatividade

O conceito de controle social está associado à responsividade e à responsabilização do governo numa relação equilibrada e não eleitoral com a sociedade. Isso implica, para a sociedade, entre outras prerrogativas, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, sendo que esse controle é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos.

Segundo Borja (1988) citado por Gomes (2003),

o objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las (BORJA, 1988, p. 18 apud GOMES, 2003, p. 37).

E é no governo local que este “participar” se torna mais concreto, no sentido de aproximar a participação ativa dos resultados dela decorrentes. A realidade em jogo no nível municipal é mais palpável e objetiva que nos outros níveis de governo, o que estimula a participação na gestão de boa parte das políticas públicas, desde saúde e educação até turismo e meio ambiente, vinculadas ou não ao repasse de recursos federais. Os conselhos chegam a ser vistos como um “poder paralelo”, além dos clássicos poderes legislativo, executivo e judiciário (GOMES, 2003, p. 40).

Na relação entre o executivo e os conselhos, alguns problemas ocorrem devido ao precário fluxo de informações, à baixa capacidade propositiva e de avaliação dos conselheiros e à representatividade incipiente, visto que é a população organizada que finalmente se relaciona com o conselho.

Carvalho (1999), por sua vez, alerta para a multiplicidade de Conselhos numa mesma localidade, que absorve um grande número de lideranças, além de segmentar a participação social, “setorizando o encaminhamento de políticas, reduzindo a capacidade da sociedade de ocupá-los, a todos com qualidade...”.

Quanto ao aspecto da representatividade, Gomes (2003) explicita a importância de se garantir, do lado da sociedade civil, que as escolhas dos conselheiros sejam democráticas e que os mesmos também sejam submetidos a procedimentos de controle e responsabilização.

A participação, segundo Tenório e Kronenberger (2016, p. 23) e de acordo com Clève citado por Scheir (2012), apresenta-se em três modalidades conforme as atividades desenvolvidas pelo cidadão: i) cidadão como eleitor, controle por meio do voto ii) cidadão como agente do poder, ingressando no serviço público como concursado ou nomeado e iii) cidadão colaborador na gestão do interesse público, aproximando-se do conceito de cidadania colaborativa.

Tenório e Kronenberger (2016) ressaltam ainda que colegiados com características de gestão compartilhada e de proposta deliberativa impulsionam o controle social devido à interação entre seus atores, propiciando assim um monitoramento coletivo. Esse controle social emana dos direitos fundamentais como liberdades públicas, direitos do homem, direitos humanos e direitos públicos subjetivos. Citando Siraque (2009), na sua definição de três gerações de direitos fundamentais é que se

encontram as bases da participação popular e do controle social das atividades do estado.

Siraque (2009) apresenta um conceito que distingue o controle social da participação popular: o primeiro ocorre após os atos da administração pública, e a segunda pode ocorrer antes ou durante a ocorrência desses mesmos atos.

A rigor, somente os organismos eleitos por sufrágio universal ou que recebem delegação explícita teriam o poder decisório num regime democrático. Porém, estamos diante de um processo de mudanças das relações entre estado e sociedade em que vários espaços de interlocução e de negociação começam a surgir. Estes passam a ter uma legitimidade que denomina substantiva, embora não se pautem pelas regras de uma legitimidade advinda de eleições ou decisão de maiorias.

Na sequência, traremos os casos da RMSP e da RMBH como exemplos de governança metropolitana para, posteriormente, nos atermos à situação do Rio de Janeiro.

3 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE GOVERNANÇA METROPOLITANA: OS CASOS DE RMBH E RMSP

A Constituição Federal de 1988, no § 3º do artigo 25, autoriza aos Estados da Federação a possibilidade de instituírem Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mediante Lei Complementar. Ao criar regiões que têm características semelhantes, propicia-se uma atuação do estado de forma estratégica, eficiente e integrada.

As Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza foram estabelecidas pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. A RM do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, que dispõe sobre a criação de estados e territórios (MARGUTI, COSTA, FAVARÃO, 2019).

As RMs de Belém, Fortaleza, Porto Alegre e Curitiba estabelecem suas estruturas de governança em Leis Complementares e indicam que as mesmas serão regulamentadas em publicações próprias, como regimento interno. Em pesquisa ao Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas e a outros sítios eletrônicos, não foi possível identificar publicações com o detalhamento dos arranjos de gestão dessas regiões (COELHO, 2007).

Por outro lado, a RM de Recife apresenta sua estrutura de governança na LC 382/2018, sendo a publicação mais atualizada e completa. Na estrutura de poder decisório, estabelece peso para os votos dos representantes dos municípios com base na população e renda per capita. Além disso, prevê a participação da sociedade civil no conselho deliberativo, denominado Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (MARGUTI, COSTA, FAVARÃO, 2019).

Da mesma forma, a RM do Rio de Janeiro teve seu funcionamento estabelecido na LC 184/2018. O poder decisório é distribuído com base em parâmetros populacionais e prevê a participação da sociedade civil nas decisões do Conselho Deliberativo (BRASIL, 2019).

As RMs de Belo Horizonte e São Paulo apresentam poder de decisão paritário, incluindo a participação da sociedade civil. Além desses, Salvador se destaca por

colocar o estado com o mesmo número de votos do município com maior população (BRASIL, 2019).

A seguir, apresenta-se um quadro comparativo entre as RMs instituídas antes da CF/1988, com peso do poder decisório e participação da sociedade civil:

Quadro 1 - Peso do poder decisório e participação da sociedade civil por RM

REGIÃO METROPOLITANA	DOCUMENTOS CONSULTADOS PUBLICADOS	PESO DO PODER DECISÓRIO	PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS
Porto Alegre	LC13.854/2011	Não foram identificados os pesos atribuídos aos votos dos representantes do estado e municípios.	Sim, mas sem direito a voto.
Curitiba	Lei 11.027/1194	Não foram identificados os pesos atribuídos aos votos dos representantes do estado e municípios.	Não identificada.
Belo Horizonte	LC 88/2006 e LC 89/2006	O voto dos representantes do estado tem peso equivalente à metade dos votos no plenário (representantes de municípios e sociedade civil).	Sim.
Rio de Janeiro	LC 184/2018	É distribuído com base em parâmetros populacionais, com exceção da capital, que tem peso de voto maior que os demais municípios. E o voto do estado apresenta o maior peso em relação aos municípios.	Sim.
São Paulo	LC 760/1994 e LC 1139/2011	Participação paritária do conjunto dos municípios em	Sim.

		relação ao estado no Conselho de Desenvolvimento da região.	
Salvador	LC 41/2014	O número de votos de cada município será proporcional à sua população, sendo assegurado a cada um ao menos um voto: o Estado da Bahia terá o mesmo número de votos do município com maior população.	Previsto na composição do Conselho Participativo. Necessário conhecer suas atribuições para concluir sobre a participação da sociedade civil em instâncias deliberativas.
Fortaleza	LC 18/1999	Não foram identificados os pesos atribuídos aos votos dos representantes do estado e municípios.	Não identificada.
Recife	LC 382/2018	Representantes do Poder Estadual com peso 40; representantes dos Poderes Executivos Municipais com peso dos votos calculado com base no quantitativo populacional e no índice de renda per capita; representantes da sociedade civil com peso 1 para cada.	Sim.
Belém	LC 027/1995, LC 072/2010 e LC 028/2011	Não foram identificados os pesos atribuídos aos votos dos representantes do estado e municípios.	Não identificada.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Lei nº 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole e alterou a Lei nº 10.257/2001, estabelece:

Art. 7º - No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o estado e os municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018).

I - Compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018).

II - Compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018).

Art. 8º A governança interfederativa das Regiões Metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Pode-se notar que o intuito do Legislador foi o compartilhamento do poder decisório nas instâncias colegiadas, conforme disposto na ADI 1842/RJ.

Segundo Abrucio (2004) e Azevedo e Mares Guia (2010), são três os grandes desafios da Gestão Metropolitana:

- a) experiências de cooperação federativa nas RMs ou em consórcios afins são heterogêneas e ainda incipientes;
- b) ausência de um arranjo institucional intergovernamental, de cooperação federativa, para a gestão das RMs. Esses arranjos são fundamentais; hoje prevalece um federalismo compartimentalizado, em que predomina a competição e não a cooperação entre estados e municípios e a União;
- c) crença instituída após CF/1988 de que os municípios resolveriam seus problemas de políticas públicas bastando que lhes fossem repassados o poder e os recursos, e comprovou-se que os municípios não tinham, em sua maioria, capital humano, financeiro e político para esse fim.

Ainda segundo Abrucio (2004), o municipalismo é uma espécie de projeto democrático no Brasil, mas que só terá êxito se o intermunicipalismo e o entrelaçamento desses dois níveis de governo forem satisfatórios. Do contrário, os municípios, apesar de

serem constitucionalmente fortes e com poder e instância democrática, continuarão frágeis.

A seguir, apresentamos tabela com a população das RMs no Brasil. No presente trabalho, com o intuito de proceder a uma comparação com o estudo da RM do Rio de Janeiro, selecionamos pelo critério populacional a RMBH e a RMSP:

Tabela 1 - População das RMs no Brasil — 2019

POPULAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS, REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO E AGLOMERAÇÕES URBANAS COM MAIS DE UM MILHÃO DE HABITANTES

ORDEM	REGIÃO METROPOLITANA(1)	POPULAÇÃO 2019	TGC RM (2018- 2019)	TGC Sede (2018-2019)
1º	RM de São Paulo	21.734.682	0,76%	0,62%
2º	RM do Rio de Janeiro	12.763.459	0,50%	0,45%
3º	RM de Belo Horizonte (2)	5.961.895	0,77%	0,42%
4º	RIDE do Distrito Federal e Entorno	4.627.771	1,47%	1,36%
5º	RM de Porto Alegre	4.340.733	0,54%	0,32%
6º	RM de Fortaleza	4.106.245	0,77%	0,99%
7º	RM de Recife	4.079.575	0,61%	0,48%
8º	RM de Salvador	3.929.209	0,76%	0,53%
9º	RM de Curitiba	3.654.960	1,10%	0,83%
10º	RM de Campinas	3.264.915	1,26%	0,84%
11º	RM de Manaus	2.676.936	1,74%	1,74%
12º	RM de Goiânia	2.560.625	1,66%	1,36%
13º	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	2.552.610	0,96%	1,12%
14º	RM de Belém	2.510.274	0,77%	0,47%
15º	RM de Sorocaba	2.143.786	1,12%	1,22%
16º	RM da Grande Vitória	1.979.337	1,42%	1,07%
17º	RM da Baixada Santista	1.865.397	0,91%	0,08%
18º	RM de Ribeirão Preto	1.720.469	1,06%	1,26%
19º	RM da Grande São Luís	1.633.117	0,74%	0,66%
20º	RM de Natal	1.604.067	1,07%	0,74%
21º	Agglomeração Urbana de Piracicaba	1.495.220	0,92%	0,80%
22º	RM do Norte/Nordeste Catarinense (3)	1.419.518	1,38%	1,26%
23º	RM de Maceió	1.310.520	0,64%	0,65%
24º	RM de João Pessoa	1.278.401	0,94%	1,09%
25º	RIDE da Grande Teresina	1.223.902	0,41%	0,40%
26º	RM de Florianópolis (3)	1.209.818	1,67%	1,62%
27º	RM de Londrina	1.111.577	0,91%	1,03%
28º	RM do Vale do Rio Cuiabá (4)	1.041.307	0,83%	0,89%
TOTAL		99.800.325	0,88%	0,76%
TOTAL BRASIL		210.147.125	0,79%	

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS.

RM = Região Metropolitana e RIDE = Região Integrada de Desenvolvimento

Notas: (1) Composição das Regiões Metropolitanas vigente em 31/12/2018.

(2) Inclui Colar Metropolitano

(3) Inclui Área de Expansão Metropolitana

(4) Inclui Entorno Metropolitano

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS.

3.1 O caso da RMBH

Segundo dados da Agência Metropolitana da RMBH, essa região teve seu processo de formação nas décadas de 1940 e 1950 e foi implementada oficialmente em 1973 por lei federal. No âmbito estadual, os regulamentos iniciam-se com a Constituição Estadual de 1989, alterada pela Emenda Constitucional 65, de 2004. As leis complementares números 88, 89 e 90 estabeleceram o atual arranjo institucional para gestão e planejamento das duas RMs do estado: Região Metropolitana de Belo Horizonte — RMBH e Região Metropolitana do Vale do Aço — RMVA.

Com população de quase 6 milhões de habitantes (IBGE, 2018), a RMBH é a terceira maior aglomeração urbana do Brasil, composta por 34 municípios, o que representa 28% da população total do estado.

Em relação a outras RMs do País, a RMBH tem a particularidade de incluir em sua composição o que ficou denominado como Colar Metropolitano, formado por 16 municípios do seu entorno afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum (Fpics).

O arranjo institucional metropolitano foi concluído com a promulgação da Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009, e foi regulamentada pelo Decreto nº 45.751 de outubro de 2011. A nova organização criada para a gestão da Região Metropolitana é constituída pela Assembleia Metropolitana, pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH).

Segundo Marguti, Costa e Favarão (2018),

nesse sentido, a estrutura da RM de Belo Horizonte e os resultados de mais de dez anos de trabalho se destacam no cenário nacional como um exemplo que é sempre citado (e, por vezes, seguido) por todos. Essa estrutura conta com: i) instância executiva: Assembleia Metropolitana, que tem a participação dos chefes do Poder Executivo municipal, do Governador e de representantes da sociedade civil; ii) instância deliberativa participativa: Conselho Deliberativo; e iii) agência e fundo metropolitanos e do próprio plano, que são sempre inspiração para os debates que ocorreram nos últimos tempos. Sua legislação não necessitou de nenhuma alteração para adaptar-se às exigências do EM e apenas o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

(PDDI) da RM teve que ser convertido em projeto de lei a fim de ser enviado para a Assembleia Legislativa para aprovação, uma vez que já havia sido aprovado pelas instâncias executiva e deliberativa (MARGUTI; COSTA; FAVARÃO, 2018).

Figura 4 - Arranjo Institucional — RMBH



Fonte: Agência RMBH, 2019.

A Constituição Estadual de Minas Gerais, de 1989, com redação dada pela EC 65/2004, repete o texto constitucional federal em seu artigo 42 e, a partir disso, esmiúça conceitos, critérios e estrutura das Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2006).

Destaca-se o artigo 46 da Constituição Estadual, que define o que haverá em cada região metropolitana: uma Assembleia Metropolitana, um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo, um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

A Assembleia Metropolitana é um órgão colegiado de decisão superior e de representação do estado e dos municípios da Região Metropolitana. Ainda no artigo 46, fica delimitada a competência do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (BRASIL, 2015).

Aproximadamente dois anos depois da EC 64/2004, entrou em vigor a Lei Complementar 88/2006, que determina quem compõe a Gestão das Regiões Metropolitanas: a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano e as instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculadas às funções públicas de interesse comum da região metropolitana (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2006).

Quanto à Assembleia, sua competência é desmembrada em duas funções: definir as macrodiretrizes do planejamento global da RM e vetar resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, por quórum de pelo menos dois terços de seus membros (COELHO, 2007).

De acordo com a Lei Complementar 88/2006, a Assembleia Metropolitana é composta por cinco representantes do estado, dos quais quatro são indicados pelo Governador e um pela Assembleia Legislativa. Por sua vez, cada município integrante da região metropolitana conta com dois representantes: o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal. Ainda na mesma Lei Complementar, há a previsão de que o voto dos representantes do estado na Assembleia Metropolitana terá o peso equivalente à metade dos votos no Plenário.

Ressalta-se que a Constituição Estadual, artigo 46, § 2º, já determinava que a representação entre o estado e os municípios seria paritária. O sistema implementado tem papel essencial para conferir segurança institucional, já que compete a ela o poder de rever e vetar as resoluções do Conselho Deliberativo (COELHO, 2007).

Outra questão importante definida pela Lei Complementar é a composição do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, o qual, de forma muito acertada, abre espaço para a sociedade civil ao disponibilizar duas vagas para seus representantes, alcançando um sistema mais democrático (MARGUTI, COSTA, FAVARÃO, 2018).

A Lei complementar 89/2006, em seu artigo 4º, § 1º, aduz que a competência e a composição da Assembleia Metropolitana serão definidas em lei complementar, sendo que a Lei Complementar 88/2006 tratou justamente desses temas.

O Conselho Metropolitano, por sua vez, delibera sobre os projetos e a destinação de recursos e estabelece as diretrizes relacionadas ao planejamento das Funções

Públicas de Interesse comum, fiscaliza, aprova e acompanha os assuntos relacionados ao desempenho do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

O Conselho é composto por representantes do Estado de Minas Gerais (5), Assembleia Legislativa (2), Prefeituras (7), Sociedade Civil (2). Cabe ressaltar que os municípios com maior população da RMBH têm assento cativo no Conselho: Belo Horizonte (2), Contagem (1) e Betim (1).

A Lei Complementar nº 89 de 2006 prevê as Conferências Metropolitanas — evento que ocorre a cada dois anos e que está incumbido de realizar o diálogo entre os diversos atores da sociedade, os gestores públicos, a sociedade civil organizada e empreendedores sobre as questões prioritárias que afetam o cotidiano de cidadãos e cidadãos metropolitanos com o intuito de traçar diretrizes para a gestão metropolitana. Além disso, durante a conferência, é realizada a seleção dos representantes dos demais municípios da RMBH (3) e da sociedade civil organizada (2) para o mandato de dois anos como membros do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH.

A Agência RMBH é uma autarquia, de caráter técnico e executivo, com finalidade de planejamento, assessoramento e regulação urbana, apoio instrucional aos municípios, viabilização e articulação para a implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI) e assistência à execução das FPICS. Tem autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica de direito público e atuante e está vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE).

A atuação da Agência RMBH é orientada pelo PDDI, dispositivo de planejamento regional metropolitano, idealizado e construído a partir do apoio técnico da Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade do Estado de Minas Gerais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e de um extenso processo participativo entre gestores públicos e sociedade civil, visando traçar a estratégia para o desenvolvimento da RMBH.

A expressiva participação social na construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado — PDDI e na revisão dos planos diretores e de mobilidade contribuiu para a consolidação de uma identidade metropolitana, o que é capaz de melhorar a

qualidade das políticas e a efetividade de sua implementação, pois participação social enseja a legitimidade das políticas públicas.

3.2 O caso da RMSP

Segundo Marguti, Costa e Favarão (2018),

a RM de São Paulo tem um histórico contínuo de estrutura de gestão por meio da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa) e passou por reestruturações recentes em 2011 e 2013, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (Codesp) e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (FDRMSP), ainda sendo necessários ajustes para atender ao EM, em relação à efetiva participação da sociedade civil. O assunto vem sendo tratado no âmbito das discussões em curso do próprio PDUI da RM de São Paulo, que incluiu a governança como um dos temas a serem debatidos (MARGUTI; COSTA; FAVARÃO, 2018, p. 36).

Com a promulgação da Lei nº 17.056, de 05 de junho de 2019⁹, o Governo de São Paulo extinguiu a Emplasa, o que parece demonstrar o desinteresse do governo pela temática metropolitana, apesar de a RM concentrar 80% da população e 85% do Produto Interno Bruto (PIB) de São Paulo. Além do planejamento, a governança da RMSP ficará prejudicada nos conselhos em que todos os prefeitos têm participação. Esse fato é similar ao acontecido em 1989 no Rio de Janeiro, com a extinção da Fundrem, órgão de planejamento metropolitano criado em 1974.

Após a apresentação da situação atual da institucionalidade da Governança da RMSP, necessita-se buscar suas origens na Constituição Estadual de São Paulo, que em seus artigos 152 a 158 trata da Organização Regional do Estado. O artigo 153 é uma adaptação do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, já o artigo 154 merece destaque. Dois pontos importantes são tratados nesse artigo: a menção ao Conselho de caráter deliberativo e a garantia da participação popular no processo de planejamento e tomada de decisões. Após alguns anos, a Lei Complementar nº

⁹ Autoriza o Poder Executivo a adotar providências relacionadas à extinção e incorporação das empresas que especifica e dá providências correlatas.

760/1994 foi promulgada a fim de regulamentar a Organização Regional do Estado, nos moldes da Constituição Estadual.

O artigo 2º da Lei prevê que o território estadual poderá ser dividido em unidades regionais, configurando Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, a depender das suas peculiaridades. Já o artigo 9º dispõe que, em cada unidade regional, funcionará um Conselho de Desenvolvimento, com caráter normativo e deliberativo.

Os representantes do estado no Conselho de Desenvolvimento serão designados pelo Governador, a partir de indicações das Secretarias que tenham interesses em comum, e os representantes dos municípios serão os Prefeitos ou pessoa designada por ele. Em consonância com o artigo 9º, § 2º, o artigo 16 estipula o mecanismo de participação paritária no Conselho de Desenvolvimento.

O Estado de São Paulo sentiu a necessidade de se organizar, entre os órgãos da Administração Direta e Indireta e, por esse motivo, instituiu o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e criou a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, por meio do Decreto 56.887 de 2011. De forma sucinta, o artigo 1º do Decreto traz a essência do que se buscou com a criação do Sistema Estadual e da Câmara de Desenvolvimento.

A Lei Complementar 1139/2011 entrou em vigor para reorganizar a Região Metropolitana da Grande São Paulo e para criar o respectivo Conselho de Desenvolvimento. Inclusive o nome da região foi alterado, passando a ser Região Metropolitana de São Paulo — RMSP.

Em relação ao Conselho de Desenvolvimento, a Lei Complementar não inovou e manteve o regramento da Lei Complementar 760/1994, a não ser pela inclusão de dois representantes do Poder Legislativo Estadual, o que não estava previsto anteriormente. Quanto aos representantes do estado e dos municípios, nada de novo. A representação paritária também foi mantida.

Dada a situação política reinante no País, em que se utilizando da premissa de eficiência e gestão por resultados na área pública, acarretará, com a extinção da Emplasa, uma perda irreparável para o Estado de São Paulo, assim como foi no Rio de Janeiro em 1989 com a extinção da Fundrem, mesmo que venha a se considerar

explicação dada na lei que as funções da empresa vão ser transferidas para outro órgão, o que irá verdadeiramente ocorrer será a perda da essência da instituição, sua história, seu capital técnico e sua credibilidade, credibilidade essa que ultrapassava os limites de São Paulo, a Emplasa era reconhecida nacionalmente como de alta capacidade técnica e de gestão do território metropolitano.

Passemos, portanto, à apresentação da metodologia utilizada na pesquisa para análise do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

4 METODOLOGIA

A pesquisa foi de natureza qualitativa e seu objetivo foi realizar uma revisão da literatura especializada acerca da questão dos processos decisórios e a representatividade entre o estado e os municípios integrantes da RMRJ. As teorias de referência foram identificadas a partir das bases de dados consultadas a partir das palavras-chave: Governança, Conselhos Públicos, Regiões Metropolitanas, Representatividade e Municípios.

O método de coleta de dados foi realizado por pesquisa documental obtida nos sítios eletrônicos do governo federal, do governo estadual do Rio de Janeiro bem como dos seus Diários Oficiais, como as leis referentes ao tema metropolitano e as Atas de Reuniões realizadas em 2019 pelo CDRMRJ.

O estudo de caso qualitativo é uma pesquisa empírica em uma ou poucas unidades (entidades, eventos, indivíduos ou unidades de análise) (EISENHARDT, 1989; EISENHARDT; GRAEBNER; SONENSHEIN, 2016; YIN, 2013) e, no presente estudo, uma única unidade: o Conselho Deliberativo da RMRJ. O caso foi selecionado em virtude da facilidade de acesso aos dados e das críticas ao modelo de divisão de poder no âmbito da CDRMRJ, constatadas em suas Atas, anexas à presente dissertação.

Tem como objetivo ser exploratória e do tipo um na classificação de Yin (2010), projeto de caso único holístico transversal. Atualmente, a pesquisa qualitativa ocupa reconhecido lugar entre as possibilidades de se estudarem fenômenos que envolvem seres humanos e relações sociais nos ambientes (GODOY, 2005).

Como justificativa para o estudo de caso, o caso único é aquele que representa o caso crítico a ser estudado (YIN, 2010, p. 71) em relação a uma teoria. O caso único pode ser usado, então, para determinar se as proposições da teoria estão certas ou se há algum conjunto alternativo de explicações que pode ser mais relevante.

De acordo com Stake (2007), o estudo de caso que foi utilizado na pesquisa pode apresentar conceitualmente uma variedade de propósitos, já que eles têm origem em estudos de diferentes pesquisadores. Destacou ainda o estudo de caso de interesse intrínseco, elaborado porque o pesquisador precisa entender sobre esse caso

específico, sendo seu intuito apenas de estudar um caso específico em toda a sua singularidade e particularidades inerentes, não algo amplo e abstrato.

O tratamento de dados se dará por triangulação das informações a serem coletadas por diferentes fontes documentais e bibliográficas, de acordo com Yin (2010). A convergência ou divergência levará a uma análise pelo pesquisador e posteriores diagnósticos, conclusões e proposições.

É importante ressaltar que o estudo de caso se utilizará, para sua realização, de definições e parâmetros apresentados por Godoy (2005, p. 25-27), que definiu o estudo de caso e sua diferenciação citando diversos autores do método.

4.1 Coleta de dados

Foi realizada uma pesquisa de coleta de dados utilizando como meio de investigação a documental, dados estes disponíveis em órgãos públicos sobre a legislação vigente que embasa a estrutura Institucional no âmbito da Governança Metropolitana nas Regiões do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte, todas instituídas antes da CF/1988 (GOLDENBERG, 2013).

Para selecionar a amostra de onde seria realizada a pesquisa documental sobre a legislação vigente, foram utilizados como critérios:

- a) ser uma Região Metropolitana — RM;
- b) ser uma RM instituída antes da Constituição Federal de 1988 por lei federal, num total de nove, todas capitais de estado, incluindo a RMRJ, criada após a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1974;
- c) estar entre as três maiores RMs pelo critério populacional, já que a análise se dará pela utilização somente do critério populacional base da divisão de poder decisório entre os entes no estudo de caso da RM do Rio de Janeiro para ser usada como comparação de formas de governança no Brasil. Nesse estudo, foram selecionadas, além obviamente do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

Segundo Bravo (1991), é preciso definir o conceito de documentos:

São documentos todas as realizações produzidas pelo homem que se mostram como indícios de sua ação e que podem revelar suas ideias, opiniões e formas de atuar e viver. Nesta concepção é possível apontar vários tipos de documentos: os escritos; os numéricos ou estatísticos; os de reprodução de som e imagem; e os documentos-objeto (BRAVO, 1991, p. 12).

Para a coleta de dados, foram realizadas ainda pesquisas bibliográficas acerca do tema Governança, Conselhos Públicos e Participação Social para o embasamento do referencial teórico na Biblioteca da FGV, Google Acadêmico e Scielo. Além disso, estudos e pesquisas sobre a temática metropolitana no Brasil, realizadas principalmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia que apresenta largo histórico de estudos e levantamentos sobre as Regiões Metropolitanas e, ainda, pelo Observatório das Metrôpoles, vinculado ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) do CNPq, que compõe uma rede reunindo instituições e pesquisadores diversos há mais de vinte anos, e da Casa Fluminense, além do IBGE e do PNUD.

Foram realizadas pesquisas nos sítios eletrônicos da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, atual Instituto Rio Metrôpole, e no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro para obtenção das Atas das reuniões dos Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMRJ, no planalto.gov.br para legislações federais e nas assembleias estaduais, ambas para obtenção de legislação afetas ao tema metropolitano.

Além de documentos disponíveis pesquisados para levantar os dados, utilizou-se também a observação direta, que consistiu no engajamento do pesquisador como participante nas diversas atividades concernentes às reuniões do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo da RMRJ, como observador que não participou de forma alguma com interação com os grupos pesquisados ou intervindo, apenas observou sem ser notado, limitando-se à redação das referidas Atas.

4.2 Tratamento dos dados

No tratamento dos dados, as legislações obtidas em nível federal e estadual foram estruturadas num quadro explicitando o nome da Região, a legislação que a instituiu e a forma como está estruturada a Governança Institucional inter-relacionando-as ao referencial teórico de governança e participação social.

Foram verificados, na documentação levantada, por se tratar de legislações e atos oficiais, suas devidas publicações em Diários Oficiais.

No Capítulo 6, serão apresentadas as propostas a partir do cruzamento de informações do referencial teórico com dados oficiais e a prática profissional e experiência do autor relativas aos processos decisórios e à representatividade no âmbito do Conselho Deliberativo da RMRJ, entre o Estado do Rio de Janeiro e os demais municípios-membros.

4.3 Elaboração de propostas e validação

Foram realizados testes com a finalidade de validar as propostas apresentadas no presente trabalho, colocando à prova as mesmas relativas às premissas a serem atendidas em virtude da legislação vigente em cenários pré-estabelecidos e ao referencial teórico de governança, conselhos públicos e participação social.

Dessa maneira, é possível apresentar, no capítulo seguinte, a contextualização do caso em análise.

5 CONTEXTO DO CASO EM ESTUDO: A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

No intuito de permitir maior clareza do contexto em que está inserida a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, apresenta-se neste capítulo a seguinte estrutura definida na Figura 5, a seguir:

Figura 5 - Contexto da RMRJ



Fonte: Elaborado pelo autor.

5.1 A RMRJ: principais características socioeconômicas

Segundo o PEDUI elaborado em 2018 pela Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro com recursos do Banco Mundial e do próprio Estado, em termos econômicos a RMRJ é a segunda maior área metropolitana e o segundo polo econômico do Brasil e de todo o Hemisfério Sul, com um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de R\$ 405 bilhões, que representam cerca de 64% do PIB total do Estado do Rio de Janeiro.

Três quartos do PIB metropolitano estão alocado na cidade do Rio de Janeiro. Se compararmos a RMRJ com as demais do País, concluímos que a cidade do Rio de Janeiro concentra espacialmente o maior número de oportunidades econômicas (empregos, negócios etc.) entre todas as regiões metropolitana brasileiras.

De acordo com mesmo estudo, em termos populacionais a RMRJ abriga 12,4 milhões de habitantes (IBGE, 2017), dos quais 99,5% estão concentrados nas áreas urbanas. Mais da metade desses, aproximadamente, vive no município do Rio de Janeiro.

Pelo peso que a RMRJ tem na economia do estado, esta sofre mais intensamente os impactos conjunturais das crises econômica, financeira, fiscal, social e política que afetam o Brasil e o estado. Da redução da atividade econômica decorre uma série de externalidades, como o aumento da violência e o desgaste dos equipamentos, infraestruturas e serviços públicos, que por sua vez geram novos problemas para a retomada do crescimento econômico.

A RMRJ é a região do País onde as pessoas gastam mais tempo nos deslocamentos casa-trabalho-casa. Como visto, de sua configuração geográfica, que se estende entre o mar e a montanha, cantada em prosa e verso por sua beleza, derivou uma expansão disforme, geradora de altos custos sociais e financeiros. Estima-se um deslocamento diário de dois milhões de pessoas da periferia em direção ao hipercentro da metrópole, o equivalente ao que acontece na noite do Réveillon de Copacabana, a maior festa do País.

Esse modelo insustentável — quer do ponto de vista social e ambiental, quer do financeiro — penaliza as populações da periferia metropolitana, impõe expressivos custos, sobrecarregando o estado, que, com a adoção do programa de bilhete único, se vê impelido a elevar, periodicamente, os níveis de subsídio. Há concentração excessiva de oportunidades de emprego e serviços no núcleo metropolitano, e a cidade do Rio de Janeiro gera também um desmedido dispêndio, financeiro e de tempo, que precisa ser enfrentado se quisermos construir uma metrópole mais justa e equânime.

Essa situação tão difícil à qual é obrigada a população da metrópole fluminense é quantificada nos 141 minutos (dados do PDTU para 2012) gastos em média nesses traslados. Em um ano, isso representaria quase 36 dias da vida de uma pessoa que se esvaem nesses percursos, tempo que se subtrai da produtividade, do lazer, do convívio com a família, dos estudos. E, por mais que se dispusesse de todos os recursos técnicos e financeiros necessários para se construir uma rede de mobilidade seguindo o estado da arte, ainda assim os deslocamentos seriam longos, posto que a infraestrutura e a operação do transporte são apenas uma parte da equação.

A seguir, os principais pontos do PEDUI são apresentados.

5.1.1 Diagnóstico PEDUI RMRJ — Reconfiguração espacial e centralidades urbanas

- Espraçamento da mancha urbana, com acelerada expansão da periferia;
- privilégios ao transporte individual motorizado;
- carências de infraestrutura urbana, principalmente na periferia metropolitana;
- forte concentração de empregos e renda na região central e litorânea (Centro, Barra da Tijuca e Niterói);
- diferentes lógicas de ordenamento territorial adotadas por municípios contíguos;
- áreas ambientalmente frágeis ainda desprotegidas, sem amparo da legislação;
- necessidade de ampliação de fontes de recursos hídricos para o abastecimento da população;
- fragilidade dos mecanismos municipais de controle do uso e da ocupação do solo, contribuindo para a expansão das ocupações informais;
- descompasso entre leis complementares de uso e ocupação do solo e planos diretores; planos diretores defasados em relação aos prazos legais;
- ausência de planejamento que oriente o crescimento urbano da Região Metropolitana e os investimentos em infraestrutura;
- desarticulação do planejamento e gestão de transportes entre estado e municípios, o que contribui para a falta de integração física, operacional e tarifária;
- turismo concentrado na capital e subaproveitado;
- potencial desperdiçado em relação à Economia Criativa, com setores subutilizados;
- potencial agropecuário subutilizado em diversos municípios da RM.

5.1.2 Diagnóstico PEDUI RMRJ — Mobilidade

- Tempo de deslocamento excessivo (especialmente para o transporte público);
- desigualdade intrarregional — municípios periféricos muito dependentes dos mais centrais (Rio e Niterói) e pouco conectados entre si;
- ciclo vicioso que precisa ser rompido; em função da oferta de empregos e de melhores serviços públicos, as demandas de transporte são majoritariamente para o Centro do Rio de Janeiro;
- privilégios para o transporte individual, que se torna mais rápido que o coletivo;
- cobrança excessiva ao usuário de transporte público, necessidade de mais formas de financiamento para o sistema;
- Irracionalidade na distribuição territorial e de horários nas linhas de ônibus (e consequente sobrecarga);
- ausência de integração institucional: gestão interna, transparência e controle social, integração entre municipalidades e integração metropolitana;
- necessárias soluções de transportes mais sustentáveis em relação ao meio ambiente.

5.1.3 Diagnóstico PEDUI RMRJ — Habitação e Equipamentos Sociais

- Elevado déficit habitacional quantitativo, com cerca de 400 mil unidades habitacionais (10% dos 4 milhões de domicílios);
- aproximadamente 520 mil domicílios em aglomerados subnormais;
- cerca de 700 mil unidades habitacionais com algum tipo de inadequação (infraestrutura, fundiária, outras);
- mais de 1 milhão de domicílios estão em ruas sem identificação e/ou sem bueiro/boca de lobo; 665 mil em vias sem pavimentação; cerca de 284 mil com esgoto a céu aberto;

- ampliação da mancha urbana, cerca de 32 km² por ano;
- produção de moradia social recente não integrada à dinâmica urbana, suas oportunidades de trabalho, serviços públicos e infraestrutura;
- demanda por simplificação de normas, procedimentos e assistência técnica para produção habitacional;
- ausência ou descontinuidade nas fontes de financiamento para políticas habitacionais;
- ausência de planejamento para situações específicas: idosos, imóveis históricos, moradia no centro;
- ausência de programas governamentais que aproveitem o grande potencial representado pela autoconstrução habitacional das famílias, financiando-a, orientando-a e racionalizando-a.

5.1.4 Diagnóstico PEDUI RMRJ — Saneamento e Resiliência Ambiental

- 87% dos domicílios da RM contam com abastecimento de água por rede geral e 10% com poço ou nascente;
- o abastecimento de água por rede geral é muito baixo (até 40% dos domicílios) em municípios da periferia, como Maricá, Itaboraí, Magé e Baixada Fluminense;
- perdas de água acima de 30% em média, chegando a 50% em municípios da Baixada Fluminense;
- fragilidade da segurança hídrica, dependência excessiva do rio Paraíba do Sul, preservação reduzida;
- elevado consumo de água per capita e desigualdade na distribuição de água disponível;
- 38.6% da população metropolitana não é atendida por rede de coleta de esgoto, e outros 31,4% têm rede de coleta, mas sem tratamento;

- cobertura da coleta de Resíduos Sólidos Urbanos alcança índices maiores que 90%;
- lixões de Belford Roxo, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito e Maricá não apresentam processos de remediação;
- somente 7 municípios metropolitanos (Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro) contam com coleta seletiva;
- há concentração de inundações no Rio de Janeiro (canais do Manguê e do Cunha), Baixada Fluminense (rios Iguaçu-Sarapuí, Estrela e canal de Magé) e São Gonçalo (rios Alcântara, Imboaçu e Guaxindiba);
- a infraestrutura de macrodrenagem existente não é suficiente para evitar as inundações;
- os municípios a leste da Baía de Guanabara apresentam índices baixos de atendimento por microdrenagem;
- as mudanças climáticas trazem como riscos a intensificação de eventos extremos e o avanço dos oceanos (especialmente a Baixada).

Esse diagnóstico foi extraído do Resumo Executivo do PEDUI.

5.2 A Governança Metropolitana na RMRJ

A partir da CF/1988, conforme estabelece o § 3º de seu Art. 25, coube aos estados legislar sobre o tema metropolitano, acarretando uma fragmentação institucional, conforme exposto por Costa, Matteo e Balbim (2010, p. 658): “contexto em que os estados passam a legislar sobre a questão metropolitana, com entendimentos e soluções/arranjos institucionais muito diversos.”

Essa miríade de legislações não refletia a realidade territorial, socioeconômica e pouco trataram do processo de participação pública, privada e da sociedade civil no seu sistema de governança (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010; COSTA et al 2018).

Assim, tornou-se um desafio arquitetar um arcabouço institucional para a governança metropolitana, já que os municípios após a CF/1988 assumiram grandes funções e atribuições sem que os recursos proporcionais a essa responsabilidade fossem a eles repassados. Além disso, a relação ficou praticamente direta entre municípios e a União, os estados abandonaram a coordenação da questão metropolitana.

No Estado do Rio de Janeiro, após a CF de 1988, promulgaram-se as Leis Complementares LC nº 64/1990, LC nº 87/1997, LC nº 97/2001, LC nº 105/2002, LC nº 130/2009, LC nº 133/2009 e LC nº 158/2013, todas legislando principalmente pela composição da Região Metropolitana com entradas e saídas de municípios.

Nesse período, após a CF/1988, observou-se um esvaziamento da Governança Metropolitana no Estado do Rio de Janeiro principalmente com a extinção da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro — Fundrem em 1989, órgão que realizava a Gestão e Estudos do Território Metropolitano.

Em 2014, em um esforço de retomada do tema metropolitano, foi criada uma estrutura institucional provisória da região no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro, vinculado à Secretaria de Estado de Governo¹⁰, Decreto nº 44.905 de 11 de agosto de 2014. Posteriormente, elaborou-se, para envio à ALERJ, uma proposta de Lei Complementar, a PL 10/2015, instituindo uma nova governança, estruturada segundo a ADI 1842 do STF e o Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/2015.

Após tantas idas e vindas e três anos de tramitação na ALERJ, foi promulgada a Lei Complementar nº 184/2018 do Estado do Rio de Janeiro, composta de vinte e dois municípios, a forma de compartilhamento e divisão de poder no âmbito do Conselho Deliberativo e no Conselho Consultivo, baseada nos diplomas federais elencados e na ADI 1842/RJ, utilizando um critério único, o populacional, para distribuição de pesos e conseqüentemente dos votos no âmbito do Conselho Deliberativo da RMRJ.

¹⁰ Decreto nº 44.905, de 11 de agosto de 2014, publicado no D. O. de 12/08/14, institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e o grupo executivo de gestão metropolitana e dá outras providências.

A Lei Complementar 184/2018 criou no seu artigo 9º todo um arcabouço institucional acerca da governança metropolitana: i) um Conselho Deliberativo; ii) um Conselho Consultivo; e iii) um Órgão Executivo.

Nesse ambiente institucional, ocorreu a divisão do poder decisório e a representatividade no âmbito do Conselho Deliberativo da RMRJ, que é composto pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, dos vinte e dois Prefeitos dos municípios integrantes da Região e somados a três representantes do Conselho Consultivo, pela LC 184/2018.

O artigo 1º da referida Lei define a composição da RMRJ, a saber:

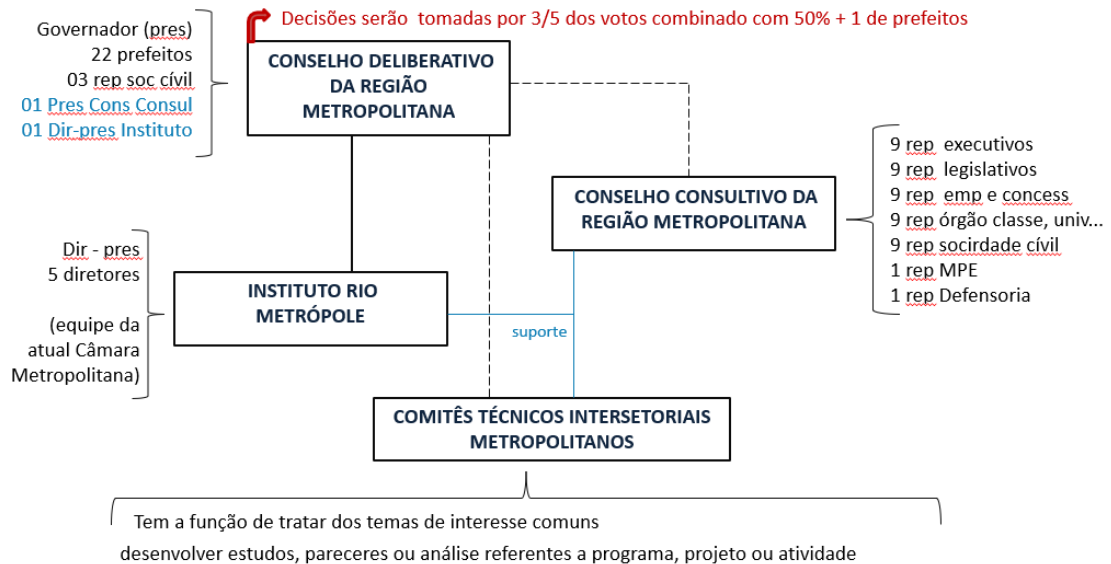
Art. 1º — Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito,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

E no seu artigo 9º estabelece o sistema de governança da RMRJ:

Art. 9º — A governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ficará a cargo das seguintes instâncias:
I - Conselho Deliberativo;
II - Órgão Executivo;
III - Conselho Consultivo.

Figura 6 - Estrutura de Governança Metropolitana — RJ

GOVERNANÇA METROPOLITANA



Fonte: Câmara Metropolitana, 2019.

No âmbito da Governança Metropolitana estabelecida pela LC 184/2018, foram realizadas as seguintes reuniões no ano de 2019:

Reuniões do CDRMRJ (Atas e publicações no Anexo)

- Em 27/02/2019;
- Em 19/09/2019;
- Em 28/11/2019.

Reuniões do Conselho Consultivo (Atas e publicações no Anexo)

- Em 06/06/2018;
- Em 23/10/2019.

5.3 A dinâmica da participação social na gestão metropolitana do Rio de Janeiro

A conceituação e a dinâmica da participação social na gestão da metrópole do Rio de Janeiro surgiram das discussões anteriores por ocasião das definições do Estatuto das Cidades e do Estatuto das Metrôpoles, em que o conceito de participação cidadã foi desenvolvido à exaustão, mas aplicada com modesta efetividade.

De fato, a questão da participação da população na definição e aplicação das políticas públicas se confunde com o conceito de democracia direta e faz parte do caldeirão de preconceitos que sustentam as desigualdades sociais, econômicas, raciais etc. no Brasil, através dos tempos.

Alguns setores — como o socioambiental, especialmente nas áreas de saneamento e de preservação, os de assistência social voltada para suprir vazios governamentais por meio de organizações sociais e outros mecanismos de apoio às comunidades mais carentes, os de habitação popular, em apoio às atividades de pré e pós ocupações de conjuntos e que, mais recentemente, vêm sendo expurgadas pelas milícias que se apoderam dessas áreas — apresentaram formações mais sólidas e permanentes de representatividade, mas sempre ligadas e sustentadas por algum tipo de instituição (bancadas parlamentares, igrejas, ONGs de grande porte e atuação diversificada) que mantém essas lideranças sob controle na sua atuação pelos mecanismos financeiros que as sustentam.

Assim após análise do Relatório do PEDUI, foi observado que, na organização e implementação de uma agenda participativa, dirigida à obtenção de resultados concretos e representativos na proposta de governança metropolitana e na execução do PEDUI, decorreu uma constante e estreita interação entre a equipe da Câmara Metropolitana, do Consórcio contratado para elaboração do PEDUI e da identificação de agentes da sociedade civil com foco na agenda metropolitana. Esses agentes se revelaram muito restritos e com pouca representatividade em função do tamanho e da dinâmica da metrópole. Praticamente todos os agentes identificados tinham atuação setorial — socioambiental, assistência social, habitacional — ou local — Baixada

Fluminense, baixada leste, zona oeste da capital — revelando o caráter restrito de suas atuações.

Com o envio do Projeto de Lei nº 10/2015 à ALERJ, que viria a ser aprovado como a LC 184/2018, mesmo com as fragilidades inerentes a uma proposta desse tipo, as forças sociais começaram a se pronunciar por meio das suas ligações com as bancadas parlamentares. O Projeto de Lei teve 104 emendas num primeiro momento, a maior parte delas sobrepostas em conceitos, algumas propondo dividir o estado em Regiões Metropolitanas, evidenciando o desconhecimento da questão metropolitana. Negociadas à exaustão, foram discutidas por três anos e, após diversas emendas consolidadas numa versão final ajustada a essas negociações, resultou a Lei Complementar nº 184/2018, aprovada e sancionada em 27 de dezembro de 2018 e publicada no DOERJ em 28 de dezembro de 2018 (Anexo).

Durante esse período, paralelamente, desenvolvia-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado — PEDUI, em que a questão se manifestava por meio da dinâmica participativa estabelecida nos termos de referência contratados para execução concomitante com os trabalhos técnicos desenvolvidos pelo Consórcio contratado com recursos do Banco Mundial. Por outro lado, a amplitude do debate metropolitano, somado ao nível de engajamento e aos subsídios ofertados pela equipe da Câmara Metropolitana, historicamente vinculada aos assuntos regionais, garantiu o equilíbrio institucional e a firmeza necessária ao fiel cumprimento das diferentes etapas de elaboração do PEDUI.

Desde a fase inicial, o processo participativo apoiou-se na análise do contexto metropolitano, que se expressa, sobretudo, na extrema desigualdade de acesso aos serviços públicos e na alta concentração, política e econômica, na capital — a cidade do Rio de Janeiro. O escopo do trabalho foi desenhado de forma a imprimir novo significado à participação coletiva, buscando assegurar aos cidadãos e cidadãs, às organizações sociais, ao empresariado e aos governos, em seus diferentes níveis de decisão, mecanismos de articulação para enfrentar o debate sobre o futuro a ser perseguido, sem perder de vista a dimensão e a abrangência das tensões presentes e cotidianas, como constante desafio.

Com o propósito de instituir normativamente o acompanhamento permanente do PEDUI, o Decreto nº 45.608/16 criou o Comitê de Estratégias Metropolitanas dos

Municípios e o Comitê Estadual Metropolitano, alterado pelo Decreto nº 45.609/16, e o Decreto nº 45.606/16 estabeleceu o Conselho Metropolitano, da sociedade civil, formalizando, ainda na primeira fase dos trabalhos, as principais instâncias de decisão.

As atividades públicas do PEDUI, inauguradas com a constituição e a posse do Conselho Metropolitano, composto por cerca de 180 participantes oriundos das mais variadas inserções e relações com a Região Metropolitana, permitiram a diversificação de interesses e opinião, funcionando como embrião exploratório para as diferentes iniciativas. Nessa estratégia de participação, atuaram inicialmente nas oficinas e encontros convocados cerca de 1.300 pessoas, abrangendo tanto a representação institucional quanto a de personalidades de destaque nas respectivas áreas de atuação profissional, definindo os passos subsequentes.

Outra modalidade de participação, incluída na primeira etapa de elaboração do PEDUI, foram as Audiências Públicas, realizadas na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), lideradas pelo Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico desta casa legislativa. Esses encontros tiveram como objetivo debater a interação entre os conteúdos do PLC 10/2015 — que propôs a instituição de uma estrutura de governança metropolitana para o Rio de Janeiro, e tramitava na casa — com o PEDUI, suas propostas e suas instâncias de governança.

Ao concluir o Plano, constatou-se que os iniciais 1.300 participantes diretamente envolvidos com o PEDUI converteram-se em 4.500, evidenciando um substantivo adensamento reflexivo e organizacional.

Com a finalidade de estabelecer diretrizes e promover o adequado controle social no que diz respeito à gestão das políticas públicas de interesse comum da RMRJ, a I Conferência Metropolitana da Região Metropolitana, norteadas pelo que preconiza o Estatuto da Metrôpole (Lei Federal nº 13.089/2015), foi formalmente organizada mediante a publicação do Decreto nº 46.294/18, coincidindo também com a fase de conclusão do Plano.

A 1ª Conferência, realizada em Niterói em 28 de maio de 2018, culminou por eleger os dezoito membros da sociedade civil para participarem do Fórum de Acompanhamento do PEDUI, instituído pelo Decreto nº 46.294/18, contando com a

participação de quarenta e cinco membros, sendo nove dos executivos estadual e municipais, nove do legislativo estadual e municipais, nove do setor empresarial e dezoito da sociedade civil. Esse modelo seguia o proposto para o Conselho Consultivo da RMRJ, pelo PL 10/2015 que tramitava na ALERJ.

Esse Fórum funcionou como a instância consultiva para monitoramento e controle social do PEDUI. Segundo o Decreto que estabelecia sua criação, seria substituído pelo Conselho Consultivo previsto no PL 10/2015 que, a partir de sua aprovação pela ALERJ em dezembro de 2018, foi sancionado como a Lei Complementar nº 184/2018.

A LC 184/2018 estabeleceu algumas mudanças expressivas ao Projeto de Lei nº 10/2015. A principal delas foi a inclusão do município de Petrópolis à Região Metropolitana, alterando sua composição para vinte e dois municípios. Além disso, estabeleceu que o Conselho Deliberativo, que fora proposto com o Governador do Estado e mais os Prefeitos da RMRJ, seria acrescido de três representantes da sociedade civil, eleitos entre os participantes do Conselho Consultivo, com direito a um voto cada.

Após a sanção da Lei Complementar nº 184/2018, o novo governo do estado, que assumiu em 01 janeiro de 2019, formatou os mecanismos previstos na Lei Complementar, estabelecendo o Estatuto do Instituto Rio Metrópole, do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e do Conselho Consultivo da Região Metropolitana, todos em vigor atualmente.

Entretanto, ao constituir esses instrumentos, ocorreu uma desconstrução da estrutura de participação da sociedade, formatada durante a execução do PEDUI, com a destituição dos dezoito membros eleitos na 1ª Conferência Metropolitana, que seriam os primeiros representantes da sociedade civil no Conselho Consultivo (CASA FLUMINENSE, 2019). Os dezoito representantes eleitos foram substituídos por outros escolhidos de forma aleatória, sem nenhum vínculo com as questões metropolitanas ou com os temas pelos quais a governança é responsável, estabelecidos pela Lei Complementar e pelo PEDUI.

6 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA GOVERNANÇA NA RMRJ

O problema de que se ocupa a presente dissertação está alicerçado em como são distribuídos o poder decisório e a representatividade no âmbito do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, entre o estado e os vinte e dois municípios que o compõem, instituído pela LC 184/2018. Nessa formulação, aqueles que têm menor poder de voto não foram aquinhoados com um critério distributivo e mais equilibrado desse poder decisório. Poderiam ser utilizados outros critérios adicionais que demonstrassem melhor a importância de sua representatividade e não se baseando apenas em um critério único — no presente caso, o populacional. Considerando o disposto na Lei Complementar nº 184/2018, que estabelece:

Art. 10 - A Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto, com os pesos especificados a seguir:

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

Considerando as manifestações exaradas por alguns Prefeitos de municípios nas 1ª e 2ª reuniões do CDRMRJ em 2019 (Anexo) e do Pedido de Liminar realizado pelo Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro (Anexo) junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, sob o protocolo TJRJ 201900248107 de 07/05/2019¹¹, o qual

¹¹ TJRJ 201900248107 07/05/2019 11:57:15 KOJ` Petição Inicial Eletrônica

propõe uma Representação por Inconstitucionalidade parcial da LC 184/2018, uma das argumentações do referido pedido de liminar se baseou na concentração de poder decisório na figura do estado no órgão colegiado:

A Lei Complementar Estadual 184/2018 concentra poder decisório num só ente relativamente a atribuições, competências e serviços de interesse comum metropolitano. Com isso, usurpam o autogoverno e a autoadministração dos municípios da Região Metropolitana.

A seguir, será apresentada uma nova proposta de distribuição dos pesos de voto relativa aos membros que compõem o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A LC 184/2018 dispõe sobre a composição, organização e gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, define funções públicas e serviços de interesse comum e cria a autoridade executiva. A proposta legislativa visa tratar de assuntos de interesse da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ou comuns às funções públicas e aos serviços que atendam a mais de um município, bem como aqueles que sejam, embora restritos ao território, dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados entre si.

As deliberações da Região Metropolitana do Rio de Janeiro são realizadas por meio do Conselho Deliberativo, composto pelo Governador do estado, pelos vinte e dois Prefeitos dos municípios que o integram e por três representantes da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, conforme descrito no artigo 10º da LC 184/2018.

Conforme o mesmo artigo 10º, cada membro do Conselho Deliberativo tem direito a voto nas deliberações, com pesos específicos distintos. Em regra, o critério estabelecido considera o número de habitantes por município, atribuindo um peso maior proporcional à população do município. As exceções à regra se apresentam nos casos do Estado do Rio de Janeiro, com 25 (vinte e cinco) pesos, do Município do Rio de Janeiro, com 15 (quinze) pesos, e aos três representantes da sociedade civil, com um peso cada.

Ressalta-se que os pesos do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro juntos acarretam um possível desequilíbrio à participação dos demais

membros do CDRMRJ e ao consequente processo decisório da Região Metropolitana, embora legalmente atenda ao disposto na ADI 1842/RJ — STF.

A tabela abaixo dispõe sobre a composição atual do CDRMRJ, o critério do número de habitantes ao qual o membro do Conselho se enquadra, o peso atribuído ao seu voto, a quantidade de membros enquadrados em determinado critério e o total de votos:

Quadro 2 - Distribuição de Pesos no CDRMRJ

Entidade	Critério	Peso	Quantidade	Total
Estado do Rio de Janeiro	-	25	1	25
Cachoeiras de Macacu Guapimirim Paracambi Rio Bonito Seropédica Tanguá	Até 100.000 habitantes	1	6	6
Itaboraí Itaguaí Japeri Magé Maricá Mesquita Nilópolis Queimados	100.001 a 250.000 habitantes	2	8	16
Petrópolis São João de Meriti	250.001 a 500.000 habitantes	4	2	8
Belford Roxo Duque de Caxias Niterói Nova Iguaçu	500.001 a 1.000.000 habitantes	6	4	24
São Gonçalo	Acima de 1.000.001 habitantes	8	1	8
Rio de Janeiro	Capital	15	1	15
Sociedade Civil	-	1	1	1
Sociedade Civil	-	1	1	1
Sociedade Civil	-	1	1	1

Fonte: Elaborado pelo autor.

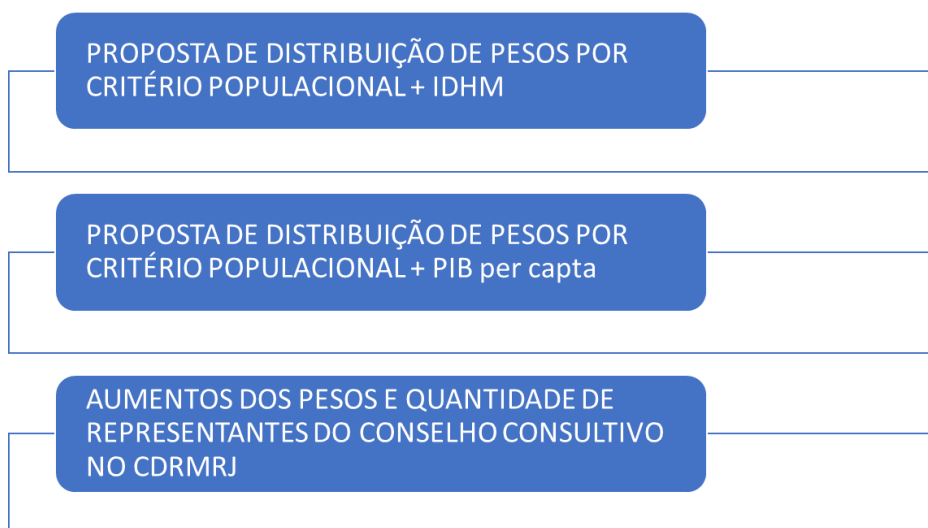
O escopo deste estudo consistiu em apresentar outra forma de divisão de poder decisório e pesos atribuídos aos membros integrantes do CDRMRJ, de maneira a buscar arranjos que possibilitassem maior equidade, bem como estabelecer pesos

que, por serem mais equilibrados, estimulassem a participação de seus integrantes por se sentirem empoderados na divisão do poder decisório e se faça justiça e participação social de forma mais eficiente.

A análise do(s) critério(s) de deliberação das nove Regiões Metropolitanas originárias, instituídas antes da Constituição Federal de 1988, apresentou-se em regra com um critério único, com base no número de habitantes, à exceção da Região Metropolitana de Recife, que também considera o critério de renda per capita associado ao populacional. Não obstante o critério da Região Metropolitana de Recife não ser unicamente populacional, o critério da renda per capita pode não retratar o equilíbrio desejado, por apresentar eventuais distorções quando extrapolado à RMRJ.

Na Figura a seguir, apresentam-se três propostas para alteração da distribuição de pesos na composição do Conselho Deliberativo da RMRJ, instituído no Art.10 da Lei Complementar 184/2018. Elas são adequadas à medida que tornam mais justa a participação de cada membro:

Figura 7 - Propostas Modificação Critério de Pesos no CD-RMRJ



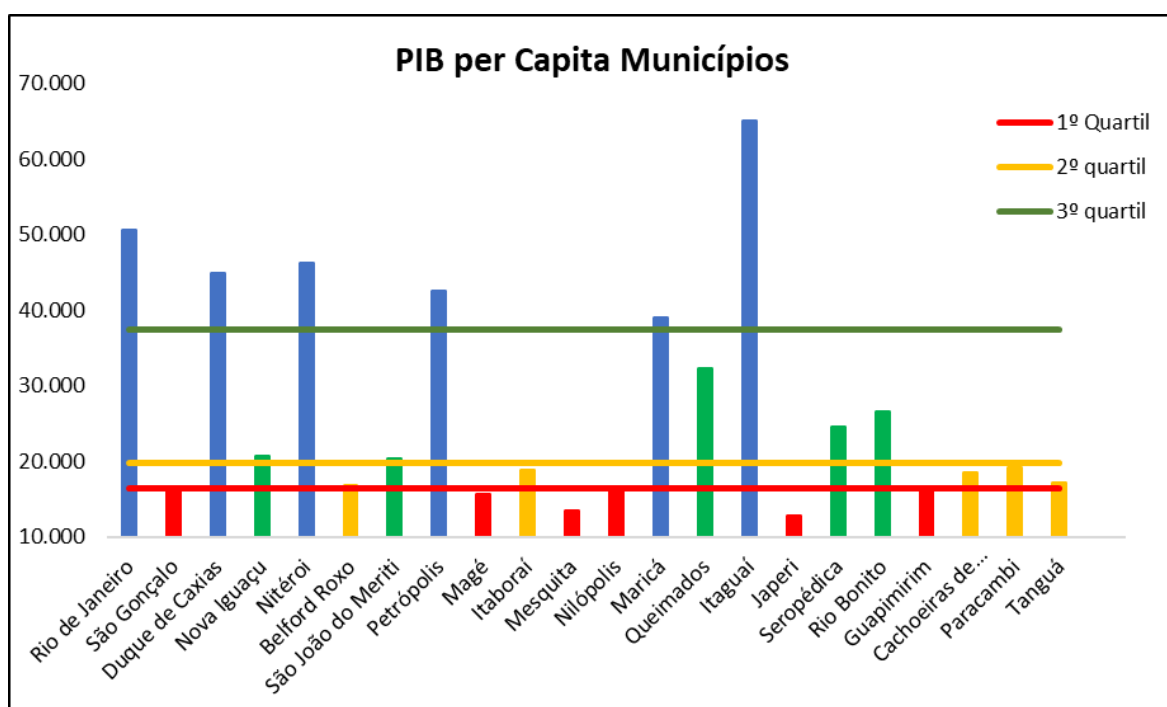
Fonte: Elaborado pelo autor.

6.1 Proposta de distribuição de pesos considerando o critério de PIB per capita

Uma proposta de distribuição interessante seria levar em consideração o PIB per capita dos municípios, de modo que municípios com menor PIB per capita receberiam mais peso de voto. A justificativa para que essa proposta seja mais justa é a de que dar mais poder de voto aos municípios com PIB per capita menores permite que decisões sejam tomadas em favor dos cidadãos com menos recursos.

O gráfico abaixo apresenta a distribuição dos municípios de acordo com o PIB per capita.

Gráfico 1 - PIB per capita



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela a seguir apresenta a distribuição atual, a que considera o IDH e a que considera o PIB per capita. Além disso, apresenta a população, o IDH e o PIB per capita de cada município.

Tabela 2 - População x IDH x PIB per capita

Municípios	Indicadores			Distribuições de Pesos		
	População (2019)	IDHM (2010)	PIB per Capita (2016)	Pop. + PIB per capita	Pop. + IDH	Atual
Rio de Janeiro	6.718.903	0,799	50.691	15	15	15
São Gonçalo	1.084.839	0,739	16.216	10	9	8
Duque de Caxias	919.596	0,711	44.940	8	9	6
Nova Iguaçu	821.128	0,713	20.626	7	8	6
Nitéroi	513.584	0,837	46.202	4	4	6
Belford Roxo	510.906	0,684	16.765	5	5	6
São João do Meriti	472.406	0,719	20.434	4	4	4
Petrópolis	306.191	0,745	42.565	3	3	4
Magé	245.071	0,709	15.607	3	3	2
Itaboraí	240.592	0,693	18.864	3	3	2
Mesquita	176.103	0,737	13.397	3	2	2
Nilópolis	162.485	0,753	16.046	2	2	2
Maricá	161.207	0,765	39.078	2	2	2
Queimados	150.319	0,68	32.314	2	2	2
Itaguaí	133.019	0,715	65.108	2	2	2
Japeri	104.768	0,659	12.874	2	2	2
Seropédica	82.312	0,713	24.603	2	2	1
Rio Bonito	60.201	0,71	26.628	2	2	1
Guapimirim	60.517	0,698	15.912	2	2	1
Cachoeiras de Macacu	58.937	0,7	18.428	2	2	1
Paracambi	52.257	0,72	19.190	2	2	1
Tanguá	34.309	0,654	17.195	2	2	1

Fonte: Própria, IBGE e PNUD.

Existem cinco pontos que tornam a distribuição por PIB per capita não tão justa quanto a distribuição com IDHM:

- o IDHM é uma medida que leva em conta renda, saúde e educação, ou seja, é uma medida mais completa que o PIB per capita;
- São Gonçalo apresenta um PIB per capita abaixo do 1º quartil, isto é, está entre os 6 piores municípios nesse indicador, porém apresenta IDHM acima do 3º quartil, isto é, está entre os 6 melhores municípios nesse indicador. Assim, ao distribuir por PIB per capita, São Gonçalo teria maior poder de voto ao mesmo tempo em que tem cidadãos com qualidade de vida melhor do que muitos outros;
- Duque de Caxias apresenta o 4º maior PIB per capita e o 13º melhor IDHM, isto é, está entre os piores municípios nesse indicador. Ao distribuir os pesos

de votos por PIB per capita, Duque de Caxias receberia menos peso do que o justo;

- Mesquita e Nilópolis têm população e IDHM muito próximos, porém, ao distribuir pesos de acordo com o PIB per capita, Mesquita fica com peso maior do que Nilópolis. Embora Nilópolis tenha IDHM acima do 3º quartil, seu IDHM é muito próximo ao de Mesquita, de forma que a distribuição de pesos acaba sendo injusta com Nilópolis;
- Itaboraí tem quase 65 mil habitantes a mais do que Mesquita, isto é, Mesquita precisa ter um aumento populacional de 36% para que fique com população igual a Itaboraí. Além disso, o IDHM de Itaboraí está na 18ª posição entre os municípios da Região Metropolitana (está entre os quatro piores municípios nesse indicador), enquanto Mesquita tem o 7º maior IDHM. A distribuição que considera o PIB per capita faria com que esses dois municípios tivessem mesmo peso de voto.

6.2 Proposta de distribuição de pesos considerando o critério populacional e o IDHM

De forma a corrigir as possíveis distorções propostas pelo critério apenas da renda per capita, o critério que utiliza o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) pode demonstrar mais equilíbrio, mesmo levando em conta a renda como um dos seus parâmetros, considerando que os municípios menos desenvolvidos tenham maior peso de voto, com o objetivo de influenciar decisões em favor dos cidadãos menos privilegiados. Segundo o PNUD:

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global — longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios

brasileiros. Assim, o IDHM — incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda — conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira.

A Região Metropolitana de Salvador, conforme dispõe a Lei Complementar nº 41 de 13 de junho de 2014, contempla também um critério único populacional, que determina que os municípios tenham pesos proporcionais à sua população, contudo reduz o peso do voto do estado à medida que impõe que ele tenha o mesmo peso do voto do município de maior população.

Segundo disposto na ADI 1842/RJ (Anexa), a gestão regional compartilhada não significa que o poder decisório tenha que ser, necessariamente, partilhado de forma igualitária entre os municípios, o município-polo e o estado instituidor, *verbis*:

[...] a participação dos entes nessa decisão colegiada não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um ente único. A participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que um ente tenha o predomínio absoluto.

Isso ocorre, *verbi gratia*, no Conselho da União Europeia, que constitui a principal instância decisória dessa associação de estados soberanos, cujos representantes se reúnem regularmente para decidir sobre assuntos de interesse comum.

Os diferentes governos são representados no Conselho pelos ministros nacionais relevantes para o assunto em discussão. Na votação, por maioria qualificada, os distintos estados têm pesos diferentes, calculados com base em sua importância política e expressão demográfica. Um voto da Alemanha ou da França, por exemplo, hoje, tem um peso de 29 num total de 345, ao passo que um voto do Chipre ou da Letônia expressam, cada qual, quatro votos. Voltando ao tema sob exame, para a efetivação dos valores constitucionais em jogo, segundo entendo, basta que nenhum dos integrantes do ente regional seja excluído dos processos decisórios que nele ocorrem, ou possa, sozinho, definir os rumos de gestão deste. Também não me parece aceitável, do ponto de vista constitucional, que a vontade do conjunto dos municípios prevaleça sobre a do estado instituidor do ente regional ou vice-versa. Em resumo, a constitucionalidade dos modelos de gestão das entidades regionais, previstas no art. 25, § 3º, da CF, está condicionada ao compartilhamento do poder decisório entre o estado instituidor e os municípios que as integram, sem que se exija uma participação paritária relativamente a qualquer um deles.

Segundo Coelho (2007), a utilização do critério populacional para partição de recursos no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios — FPM acarretou algumas distorções que a referida partição não atendeu ao disposto na CF/1988 de promover a redução das desigualdades socioeconômicas entre os municípios.

Essa distorção decorreu do modelo proposto na legislação que instituiu o FPM ter objetivado privilegiar os municípios de menor contingente populacional, ‘partindo da premissa de que “município pequeno é município pobre”. Contudo, existem municípios pequenos pobres e municípios pequenos ricos, e perante as regras do FPM essa diferenciação não existe, ou seja, são tratados da mesma maneira. Além disso, segundo a mesma autora, a sistemática de rateio prejudica municípios com população residente categorizados como médios e grandes.

Dessa forma, em linha com a perspectiva de maior equilíbrio proposta no Estado da Bahia, RM de Salvador e a associação de um critério utilizando o IDHM, sempre observando o disposto na ADI 1842/RJ, elaborou-se na pesquisa uma proposta de novo sistema de pesos para deliberação dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentando-se nos seguintes moldes:

- como a capital Rio de Janeiro é também a cidade mais populosa, ela terá peso 15 e, portanto, o Estado do Rio de Janeiro terá peso 15;
- cada representante da sociedade civil terá peso 1;
- pesos relativos à proporção da população: os municípios, com exceção da capital, disputaram entre si 55 pesos e ganharam de acordo com a proporção da população, mas, por conta de arredondamento, os pesos ganhos relativos à população somaram 54 pesos em vez de 55;
- pesos relativos ao IDHM: os municípios, com exceção da capital, levaram peso 1 caso estivessem entre as 12 cidades com pior IDHM e nenhum peso caso contrário. Assim, o corte foi a mediana do IDHM;
- os pesos finais para cada município são a soma dos pesos relativos à proporção da população e os relativos ao IDHM. O peso mínimo é 2, ou

seja, caso um município tenha somado nenhum ou apenas 1 peso, ele ganha 2 pesos, ou seja, nenhum município ficou com menos de 2 pesos.

A Tabela seguinte permite analisar melhor a nova distribuição de pesos proposta comparando-a à LC 184/2018:

Tabela 3 - Nova Distribuição de Pesos — Pop+IDHM

Dist. de Pesos População + IDHM				
Município	População (2019)	IDHM (2010)	Pesos Propostos	Pesos LC 184/2018
Rio de Janeiro	6.718.903	0,799	15	15
São Gonçalo	1.084.839	0,739	9	8
Duque de Caxias	919.596	0,711	9	6
Nova Iguaçu	821.128	0,713	8	6
Nitéroi	513.584	0,837	4	6
Belford Roxo	510.906	0,684	5	6
São João do Meriti	472.406	0,719	4	4
Petrópolis	306.191	0,745	3	4
Magé	245.071	0,709	3	2
Itaboraí	240.592	0,693	3	2
Mesquita	176.103	0,737	2	2
Nilópolis	162.485	0,753	2	2
Maricá	161.207	0,765	2	2
Queimados	150.319	0,68	2	2
Itaguaí	133.019	0,715	2	2
Japeri	104.768	0,659	2	2
Seropédica	82.312	0,713	2	1
Rio Bonito	60.201	0,71	2	1
Guapimirim	60.517	0,698	2	1
Cachoeiras de Macacu	58.937	0,7	2	1
Paracambi	52.257	0,72	2	1
Tanguá	34.309	0,654	2	1

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os pontos de destaque da distribuição proposta são:

- os votos da capital e do estado têm o mesmo peso, assim como na RM de Salvador; assim, não há uma soberania do estado, pois na

LC 184/2018 ele tem 25 de peso e o Município do Rio de Janeiro tem 15, somados têm 40;

- Belford Roxo e Niterói têm praticamente a mesma população, porém, existe grande diferença entre o IDH desses municípios. A nova distribuição traz mais justiça ao dar maior peso de voto a Belford Roxo, que tem um dos piores indicadores da RM;
- Duque de Caxias tem uma população 50% maior do que Niterói e IDHM abaixo da média. Na distribuição atual, esses dois municípios têm o mesmo peso de voto. A nova distribuição é mais justa ao dar maior peso a Duque de Caxias;
- São João do Meriti tem quase 170 mil habitantes a mais que Petrópolis e IDHM menor, porém, na Lei atual, tem o mesmo peso de voto. A distribuição proposta traz mais equilíbrio ao dar maior poder a São João do Meriti;
- pela nova distribuição, todos os municípios com população menor que 200 mil habitantes passariam a ter voto com peso 2. Embora representem 10% da população total da RM, 58% desses municípios têm IDHM menor que a mediana e 75% têm IDHM menor que a média da RMRJ;
- toda comparação foi realizada dentro da amostra, ou seja, entre os municípios da RMRJ, tanto no que tange ao IDHM e à renda per capita, onde se utilizou a média e a mediana.

A Tabela a seguir ilustra o impacto da nova distribuição dos pesos dos votos.

Tabela 4 - Distribuição dos Pesos dos Votos

Grupo	Distribuição dos Votos Por Grupo							
	População				IDH			
	Nova Distribuição	% Votos totais	Distribuição Atual	% Votos totais	Nova Distribuição	% Votos totais	Distribuição Atual	% Votos totais
25% Menos	12	11,4%	6	5,7%	16	15,2%	14	13,3%
50% Menos	22	21,0%	16	15,2%	42	40,0%	31	29,5%
50% Mais	65	61,9%	61	58,1%	45	42,9%	46	43,8%
25% Mais	50	47,6%	47	44,8%	26	24,8%	29	27,6%

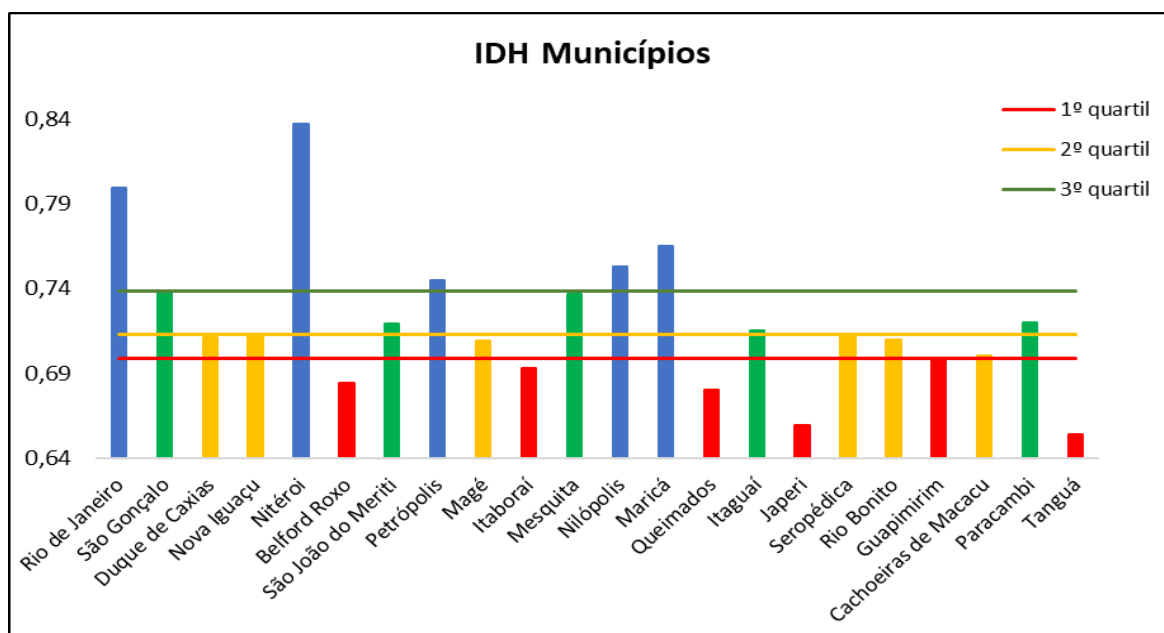
Fonte: Elaborado pelo autor.

- O grupo “25% menos” representa o 1º quartil, isto é, os municípios com população ou IDHM menor ou igual ao 1º quartil.
- O grupo “50% menos” representa a metade com população ou com IDHM menor ou igual a mediana.
- O grupo “50% mais” representa municípios com população ou IDHM acima da mediana.
- O grupo “25% mais” representa municípios com população ou IDHM maior do que o 3º quartil.

Pela Tabela 4, é possível ver que, com relação à população, todos os grupos ganham maior poder, principalmente o grupo com menor população. Com relação ao IDH, é possível observar que a nova distribuição dá maior peso de voto aos municípios com pior IDHM. Os municípios com IDHM abaixo da mediana passam de 29,5% para 40% dos votos totais, ao passo que os municípios com IDHM acima da mediana passam de 43,8% para 42,9%, e os municípios entre os 25% melhores índices de IDHM também perdem peso de voto. Assim, ocorre uma distribuição dos pesos de voto em favor dos municípios menos desenvolvidos.

O Gráfico 2, a seguir, ilustra melhor a distribuição dos municípios quanto ao IDHM. Os municípios cujas barras estão vermelhas formam o grupo “25% menos”. Os municípios cujas barras estão amarelas ou vermelhas formam o grupo “50% menos”. Os municípios cujas barras estão azuis formam o grupo “25% mais”. Os municípios cujas barras estão verdes ou azuis formam o grupo “50% mais”.

Gráfico 2 - IDHM por Município da RMRJ



Fonte: Elaborado pelo autor.

A conclusão é que a distribuição proposta propicia maior equilíbrio de poder decisório no âmbito do Conselho Deliberativo da RMRJ do que a distribuição atual, que leva em consideração somente o critério populacional, pois concede maior peso ao voto dos municípios menos desenvolvidos, que necessitam de maior poder decisório, pois representam cidadãos menos favorecidos, ao mesmo tempo em que respeita a proporção da população de cada município.

Além disso, a distribuição proposta dilui o poder de voto do estado equivalendo-o ao maior município, no caso o Rio de Janeiro, o que elimina a soberania do mesmo e permite que municípios com pior IDHM ganhem peso nos votos e se promova, quando em uma reunião do CDRMRJ, uma discussão democrática sobre as políticas e funções públicas de interesse comum de forma mais equilibrada.

Portanto, permitir realmente o exercício pleno da democracia, dos jogos de poder da participação social no ambiente do CDRMRJ, objeto do presente estudo, em condições mais equilibradas deve ser atendido, e com a redução do poder de voto do estado, igualando-o ao município-sede, permitirá que esse equilíbrio apareça.

6.3 Proposta de aumento do número de membros do Conselho Consultivo e aumento dos pesos de votos no CDRMRJ

Apresentamos, neste item, uma proposta de acordo com o que foi exposto no item 5.3, “A dinâmica da participação social na gestão metropolitana”, quanto à situação da participação social duramente afetada pela exclusão dos dezoito membros da sociedade civil no Conselho Consultivo (CASA FLUMINENSE, 2019), pelo Governador do Estado em decisão monocrática, membros estes indicados na 1ª Conferência Metropolitana realizada em Niterói em 28 de maio de 2018.

Também consideramos o estabelecido no Inciso I, Art. 10 da LC 184/2018, em que se define que o Conselho Consultivo conta com três membros da sociedade civil com direito a voz e voto, este com peso 1, e a proposta apresentada no item 6.2, de distribuição de pesos considerando o critério populacional e o IDHM, em que se apresenta que nenhum município terá peso menor que 2.

Eis a proposta:

- passar de Peso 1 para Peso 2, referente aos votos dos membros do Conselho Consultivo (Sociedade Civil) no CDRMRJ, igualando ao menor peso de um município;
- aumentar o número de integrantes do Conselho Consultivo (Sociedade Civil) no CDRMRJ de três para seis;
- realizar nova Conferência Metropolitana, para, em ato democrático de participação popular, indicar os dezoito membros da Sociedade Civil para integrarem o Conselho Consultivo, e não os nomeados aleatoriamente pelo Governo do Estado.

6.4 Testes de Validação da Proposta de Critério Populacional +IDHM

Para que a nova distribuição proposta, conjugando população + IDHM seja realmente mais equilibrada do que a distribuição atual, estabelecida pela LC 184/2018, é preciso que sejam satisfeitas duas condições:

A primeira condição é:

Os municípios segundo a LC 184/2018:

Art. 10

.....

§ 3º Quando houver aporte de recursos por parte dos entes elencados por esta Lei, o peso de cada entidade será proporcional ao valor integralizado.

Dessa forma, municípios pequenos não podem ganhar peso e conseqüentemente poder de voto e, ao mesmo tempo, aumentar a proporção de participação nas despesas, pois os mesmos têm menos recursos no seu orçamento do que os grandes municípios.

A segunda condição é que, pelas regras de aprovação de uma decisão, é preciso, pela nova proposta de distribuição de peso dos votos, que mais municípios sejam necessários para se aprovar uma decisão do CDRMRJ. O objetivo dessa condição é verificar que mais municípios participando das negociações forcem alinhamento maior entre eles, o que obrigará o colegiado a exercitar o viés democrático da negociação, o que representa que a decisão a ser tomada tem que ser largamente discutida, fortalecendo a participação de todos.

Conforme mostra a tabela a seguir, os pequenos municípios ganham poder de voto e têm um pequeno aumento na participação de aportes de recursos proporcionais a esse aumento do poder decisório. Para municípios com menos de 100 mil habitantes, esse aumento é de 1%, ao passo que para municípios entre 100 mil e 200 mil habitantes não há aumento na participação dos mesmos aportes comparando com a LC 184/2018.

Quadro 8 - % Participação Municipal nas Despesas Institucionais Metropolitanas

Entidade	Votos - Proposta	Participação Despesas	Votos - LC 184/18	Participação Despesas	Delta
Rio de Janeiro	15	14,7%	15	14,7%	0,0%
São Gonçalo	9	8,8%	8	7,8%	1,0%
Duque de Caxias	9	8,8%	6	5,9%	2,9%
Nova Iguaçu	8	7,8%	6	5,9%	2,0%
Nitéroi	4	3,9%	6	5,9%	-2,0%
Belford Roxo	5	4,9%	6	5,9%	-1,0%
São João do Meriti	4	3,9%	4	3,9%	0,0%
Petrópolis	3	2,9%	4	3,9%	-1,0%
Magé	3	2,9%	2	2,0%	1,0%
Itaboraí	3	2,9%	2	2,0%	1,0%
Mesquita	2	2,0%	2	2,0%	0,0%
Nilópolis	2	2,0%	2	2,0%	0,0%
Maricá	2	2,0%	2	2,0%	0,0%
Queimados	2	2,0%	2	2,0%	0,0%
Itaguaí	2	2,0%	2	2,0%	0,0%
Japeri	2	2,0%	2	2,0%	0,0%
Seropédica	2	2,0%	1	1,0%	1,0%
Rio Bonito	2	2,0%	1	1,0%	1,0%
Guapimirim	2	2,0%	1	1,0%	1,0%
Cachoeiras de Macacu	2	2,0%	1	1,0%	1,0%
Paracambi	2	2,0%	1	1,0%	1,0%
Tanguá	2	2,0%	1	1,0%	1,0%
Estado	15	14,7%	25	24,5%	-9,8%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A distribuição proposta neste trabalho dá maior poder de voto aos municípios e de forma equilibrada, mas em virtude do disposto no parágrafo 3º, Art. 10º da LC 184/2018, que define que o aporte de recursos pelos membros do CDRMRJ se dará proporcionalmente ao peso de sua participação, esse aumento de peso e poder decisório teve que ser limitado à capacidade orçamentária dos municípios menores. A cada peso adicional de poder decisório, aumenta na mesma proporção a obrigação de participação no aporte de recursos pelos mesmos nas despesas do ente metropolitano definidas e aprovadas pelo Conselho Deliberativo.

Como esse aumento foi pequeno, pode-se considerar que a nova proposta aqui apresentada atende à condição inicial, portanto ela satisfaz o primeiro teste.

Já pela segunda condição, o objetivo é verificar se, em situações de tomadas de decisão, quantos membros são necessários para que ocorra uma aprovação,

verificando se está ocorrendo concentração de poder decisório prejudicando os municípios menores e contrariando o disposto na ADI 1842/RJ.

Da mesma maneira que na iniciativa privada dentro das boas regras de governança corporativa, em seus Conselhos de Administração, as regras para proteção dos acionistas minoritários devem ser claras e equilibradas: o minoritário reconhece seu tamanho, é conhecedor das regras e sabe que só unindo-se a outros minoritários poderá ter voz. Essa analogia serve ao presente caso.

Segundo a LC 184/2018 no seu Inciso II, Art. 12, para que uma decisão seja aprovada pelo Conselho Deliberativo, é preciso que duas regras sejam satisfeitas:

- a) mais de 60% dos votos devem ser favoráveis;
- b) 50% dos prefeitos mais um devem ser favoráveis. Isto é, 12 prefeitos devem ser favoráveis a decisão.

Com o intuito de observar como a proposta de novos pesos de votos pode afetar decisões, serão realizadas duas simulações. Na primeira simulação, serão favoráveis a uma determinada decisão:

- a capital;
- municípios pequenos;
- representantes da sociedade civil.

Os demais membros serão contra a decisão.

A simulação será feita para 6 situações diferentes, e cada uma tem um critério diferente para definir o que é um município pequeno. As situações e os critérios se encontram a seguir:

- Situação 1: um município é pequeno quando sua população está abaixo da mediana da Região Metropolitana, incluindo Capital;
- Situação 2: um município é pequeno quando sua população está abaixo da mediana da Região Metropolitana, excluindo Capital;
- Situação 3: um município é pequeno quando sua população está abaixo do 1º quartil da RM, incluindo Capital;
- Situação 4: um município é pequeno quando sua população está abaixo do 1º quartil da RM, excluindo Capital;
- Situação 5: um município é pequeno quando sua população está abaixo do 3º quartil da RM, incluindo Capital;
- Situação 6: um município é pequeno quando sua população está abaixo do 3º quartil da RM, excluindo Capital.

O resultado da simulação pode ser visto na tabela a seguir.

Quadro 9 - Simulação 1

1ª Simulação							
Origem	Como Vota	Situação 1		Situação 2		Situação 3	
		Proposta	LC 184/18	Proposta	LC 184/18	Proposta	LC 184/18
Entidades	A Favor	38,1%	32,4%	38,1%	32%	28,6%	22,9%
	Contra	61,9%	67,6%	61,9%	68%	71,4%	77,1%
Prefeitos	A Favor	54,5%	54,5%	54,5%	54,5%	32%	32%
	Contra	45,5%	45,5%	45,5%	45,5%	68%	68%
Situação		Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado
Origem	Como Vota	Situação 4		Situação 5		Situação 6	
		Proposta	LC 184/18	Proposta	LC 184/18	Proposta	LC 184/18
Entidades	A Favor	28,6%	22,9%	52,4%	45,7%	52,4%	45,7%
	Contra	71,4%	77,1%	47,6%	54,3%	47,6%	54,3%
Prefeitos	A Favor	31,8%	31,8%	77,3%	77,3%	77,3%	77,3%
	Contra	68,2%	68,2%	22,7%	22,7%	22,7%	22,7%
Situação		Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao observar a nova proposta de distribuição de votos, é possível notar que a segunda regra é satisfeita em 4 situações, porém, a primeira regra não é satisfeita em nenhuma ocasião. O mesmo pode ser dito para a atual distribuição de votos da LC 184/2018.

Na segunda simulação, serão favoráveis a uma determinada decisão:

- O estado;
- municípios pequenos;
- representantes da sociedade civil.

Os demais membros serão contra a decisão.

A simulação será feita para cada uma das seis situações já apresentadas. Os resultados da segunda simulação estão no Quadro 10, a seguir.

Quadro 10 - Simulação 2

2ª Simulação							
Origem	Como Vota	Situação 1		Situação 2		Situação 3	
		Proposta	LC 184/18	Proposta	LC 184/18	Proposta	LC 184/18
Entidades	A Favor	38,1%	41,9%	38,1%	42%	28,6%	32,4%
	Contra	61,9%	58,1%	61,9%	58%	71,4%	67,6%
Prefeitos	A Favor	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%	27%	27%
	Contra	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%	73%	73%
Situação		Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado
Origem	Como Vota	Situação 4		Situação 5		Situação 6	
		Proposta	LC 184/18	Proposta	LC 184/18	Proposta	LC 184/18
Entidades	A Favor	28,6%	32,4%	52,4%	55,2%	52,4%	55,2%
	Contra	71,4%	67,6%	47,6%	44,8%	47,6%	44,8%
Prefeitos	A Favor	27,3%	27,3%	72,7%	72,7%	72,7%	72,7%
	Contra	72,7%	72,7%	27,3%	27,3%	27,3%	27,3%
Situação		Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado	Reprovado

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diferentemente da primeira simulação, a proposta de distribuição de votos satisfaz a segunda regra em apenas duas situações. O mesmo ocorre para a distribuição atual prevista na LC 184/2018.

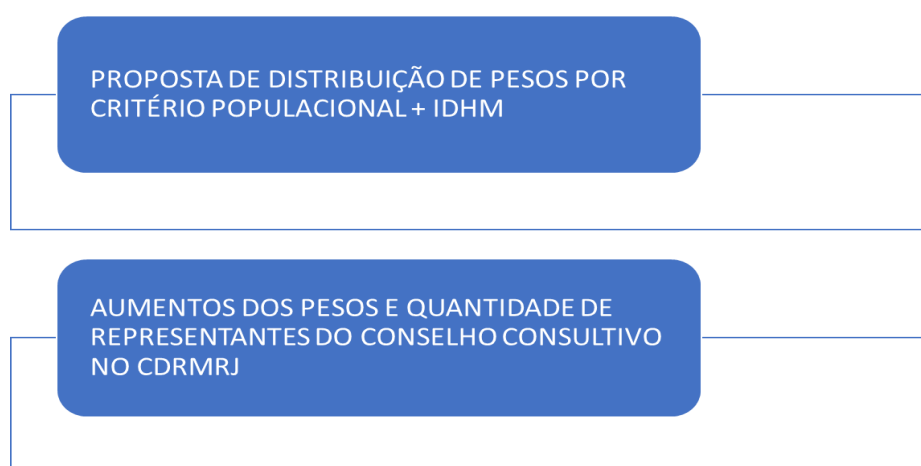
Na primeira simulação, a Situação 6 é a situação que apresenta mais municípios de acordo. São 17 municípios a favor da decisão. Porém, embora a segunda regra seja satisfeita, o número de votos não é suficiente. Isto ocorre, pois, além de o estado ser contra, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Niterói também são contra. Esses quatro municípios reúnem 30 votos (28,6% dos votos totais) pela distribuição proposta e 26 (24,7% dos votos totais) pela atual distribuição da LC 184/2018. Ao somar os votos do estado, tem-se 45 votos (42,9% dos votos totais) e 51 votos (48,5% dos votos totais).

Na segunda simulação, a Situação 6 é a que apresenta mais municípios de acordo. São 16 municípios a favor da decisão. Porém, embora a segunda regra seja satisfeita, o número de votos não é suficiente. Isso ocorre, pois, além de a Capital ser contra, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Niterói e Belford Roxo também são contra. Esses cinco municípios reúnem 35 votos (33,3% dos votos totais) pela distribuição proposta e 32 (30,5% dos votos totais) pela atual distribuição. Ao somar os votos da Capital, tem-se 50 votos (47,6% dos votos totais) e 47 votos (44,7% dos votos totais).

A conclusão é que municípios pequenos, mesmo que unidos, têm pouquíssimo poder de decisão. Porém, mesmo que o bloco de municípios pequenos não seja capaz de aprovar medidas, na simulação 1 esse bloco consegue reunir maior porcentagem dos votos com a nova distribuição proposta do que com a distribuição atual. Na simulação 1, as Situações 5 e 6 são as que mais chegam perto de uma vitória da posição dos municípios considerados pequenos. Nessas situações um bloco de 17 municípios não consegue vencer uma votação. Isso é um indicador de que é preciso que mais municípios estejam nesse bloco, ou seja, é necessário quase uma unanimidade. Isso significa que decisões precisam agradar a praticamente todos e que, dessa forma, mais municípios devem dialogar. Além disso, caso ocorra a situação em que os maiores municípios se juntem (com o estado no bloco de oposição), ainda são necessários 12 municípios favoráveis. Isto é, ainda é preciso negociar com mais da metade.

Assim, podemos concluir que a distribuição proposta na presente pesquisa é aprovada nos dois testes e, dessa forma, pode ser considerada válida, ficando como proposta final da pesquisa o definido na figura seguinte:

Figura 8 - Proposta Final validada



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em qualquer tipo ou formação de grupos de seres humanos, o conflito é presente justamente pela dependência estabelecida de uns pelos outros e a interação social daí resultante, ou seja, “como esses indivíduos e grupos gerenciam a sua interdependência com o outro”(DE DREU; GELFAND, 2007, p. 3).

O conflito é inerente ao processo decisório, numa organização, para o qual não há uma solução definitiva. De acordo com Fernandes (2011):

O processo de tomada de decisão é caracterizado por conflito e barganha entre os múltiplos atores participantes que lutam pelo controle ou participação em um mesmo espaço político e pela jurisdição ou competências sobre esferas políticas, nas quais são capazes de produzir ou pelo menos induzir a criação de condições favoráveis para o desenvolvimento e satisfação de suas preferências, tanto no processo de formulação quanto na implantação de políticas (FERNANDES, 2011, p. 12).

Como conflitos sempre irão existir para tomadas de decisão, o ambiente onde eles acontecerão deverão ser propícios a um melhor palco para que os atores nele inseridos possam exercer o jogo democrático, com regras de divisão de poder decisório mais claras, equilibradas e que permitam maior participação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados apresentados nessa pesquisa, espera-se que gestores, legisladores e colaboradores tenham melhor percepção das distorções ocorridas na formulação da LC 184/2018 e da necessidade de superá-las, a fim de alcançar uma governança metropolitana colaborativa com mais equilíbrio entre as forças decisórias entre seus membros públicos e de induzir à maior participação da sociedade civil na implantação das políticas públicas em Conselhos, participação essa preconizada pela CF/1988.

O tema da Governança Metropolitana ocorre em um território que concentra cerca de 55% da população e em crescente desenvolvimento, fato observado não só no Brasil como também no exterior, e, no Rio de Janeiro, apresenta um crescimento da área urbana desordenado da ordem de 32km² por ano até 2010, em uma expansão irregular, informal e não planejada.

Esse crescimento desordenado na RMRJ e nas demais áreas urbanas metropolitanas acarreta falta de saneamento, escassez de água potável, aumento da violência, déficit habitacional e mobilidade deficiente exacerbada pelo excesso de concentração econômica no município-sede.

Verifica-se que a governança metropolitana colaborativa é difícil em todos os lugares. Partilhar poder é complicado, tem-se que convencer verticalmente os entes federativos da importância da governança colaborativa, além de setores longitudinais do estado — tais como o de transportes, saneamento, meio ambiente e economia — e prefeituras sobre a importância e a necessidade de programas articulados e integrados, que devem se sobrepor aos protagonismos e interesses deste ou daquele setor. É uma tarefa árdua.

Se, em países autocráticos, essa situação encontra-se mais disciplinada, domada e articulada, por força da imposição do discurso oficial pelo governo autoritário, nas democracias constituídas, com mais razão, há que se fazer prevalecer, com coragem política e determinação, arranjos institucionais que encaminhem soluções pactuadas de ocupação e gestão do território metropolitano.

Os fatores que indicaram que havia problemas de governança relativos à recém criada LC 184/2018 foram: i) as falas de prefeitos constatadas nas Atas nas duas primeiras reuniões do CDRMRJ (Anexo); ii) o Pedido de Liminar pela Prefeitura do Rio de Janeiro pela inconstitucionalidade parcial da LC 184/2018; iii) a pouca presença dos prefeitos nas três reuniões do CDRMRJ e iv) a destituição de dezoito membros que tinham sido indicados pela 1ª Conferência Metropolitana para integrarem o Conselho Consultivo da RMRJ, e consequentemente anulando a eleição realizada para escolha dos três integrantes que participariam do CDRMRJ.

Portanto, em função dos fatos apresentados, foi definido que o problema que direcionou o presente estudo estava alicerçado em como se distribuía o poder decisório e a representatividade no âmbito do CDRMRJ instituído pela LC 184/2018, entre o estado, os vinte e dois municípios e os três membros oriundos do Conselho Consultivo, em que aqueles que têm menor poder de voto não foram aquinhoados com um critério distributivo e mais equilibrado desse poder.

Assim, delinear-se as perguntas, a que se pretendeu responder ao longo desta dissertação: i) Como ocorrem os processos decisórios e de representatividade no âmbito do CDRMRJ, entre o estado, os municípios-membro e a participação social com os membros do Conselho Consultivo? ii) O estabelecimento do peso e dos votos de cada integrante do CDRMRJ baseado num único critério, no caso o populacional, consegue dar conta das desigualdades socioeconômicas e demográficas e de participação social existentes entre seus membros? Se negativo, poderão ainda ser elaboradas outras formas que possibilitem mais equilíbrio para a divisão do poder decisório de forma mais colaborativa entre seus membros?

Para ajudar a responder a essas perguntas, foi realizada uma pesquisa bibliográfica no Capítulo 2, destinado ao referencial teórico, para aprofundar os temas relativos à Governança, aos Conselhos Públicos e à Participação Social já realizados por diversos autores, criando um conhecimento propício a uma melhor contextualização e robustez para a pesquisa. Facilitou ainda ao pesquisador formular suas propostas a fim de responder ao problema inicial.

Assim, baseados em democracia participativa e de boa governança pública, os conselhos, conforme Gohn (2000), são canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos

diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e se criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando maior cobrança de prestação de contas do executivo.

Na sequência, foram estudadas diversas legislações de arranjos institucionais de governança metropolitana no Brasil e foram selecionadas as RMs de Belo Horizonte e São Paulo para aprofundamento do estudo, em virtude de as mesmas estarem entre as três mais populosas junto com a RMRJ e as mais bem-sucedidas no estabelecimento do arranjo institucional de sua governança e nos mecanismos de participação, mesmo antes do Estatuto da Metrópole e da ADI 1842-RJ-STF, segundo as principais bibliografias estudadas sobre o tema metropolitano

A governança na Região Metropolitana de Belo Horizonte avançou e encontra-se em processo de constante consolidação. A estrutura legislativa e o arranjo institucional proposto para a RMBH são sólidos e a participação social mantém-se firme, frequente e em progressivo crescimento.

Contudo, São Paulo apresentou uma regressão no arranjo institucional da governança metropolitana com a extinção da Emplasa, uma perda irreparável para o Estado de São Paulo, assim como foi no Rio de Janeiro em 1989, com a extinção da Fundrem.

Mesmo que venha a se considerar a explicação dada na lei paulista, de que as funções da empresa irão ser transferidas para outro órgão, o que irá verdadeiramente ocorrer será a perda da essência da instituição, sua história, seu capital técnico e sua credibilidade, que ultrapassava os limites de São Paulo. A Emplasa era reconhecida nacionalmente como de alta capacidade técnica e de gestão do território metropolitano de muito conhecimento acumulado.

Posteriormente, no Capítulo 5, foi estudado o caso da Governança Metropolitana do Rio de Janeiro, estabelecida pela LC 184/2018, em que foi observado que o Estado e o Município do Rio de Janeiro concentravam uma certa medida de poder, não a ponto de afrontar o disposto na ADI 1842/RJ, embora esse fato seja contestado pela Prefeitura do Rio de Janeiro em seu pedido de liminar por inconstitucionalidade parcial da referida lei complementar exatamente pelo motivo da concentração de poder e perda da autonomia municipal.

A LC 184/2018 em seu Art. 12 estabelece que:

[...]

II - As sessões do Conselho Deliberativo serão instaladas com a presença de metade de seus integrantes e suas decisões dependerão do voto favorável de 3/5 (três quintos) do total de votos de todos os membros, considerando-se os distintos pesos, combinado com o voto favorável de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do total de conselheiros contados individualmente.

Esse artigo da Lei pareceu indicar que o intuito do Legislador foi de tentar evitar que o estado, com sua quantidade de pesos estabelecidos para quantificação dos seus votos (25), se aliasse ao Município do Rio de Janeiro (15) e mais alguns municípios cooptados, e sobrepujasse sua vontade sobre os municípios com menor peso de representatividade de votos.

Contudo, essa intenção, que merece elogios, foi prejudicada na mesma Lei com a divisão de poder decisório, que concedeu ao estado uma quantidade de peso para seu voto excessivo, o que parece uma contradição. Poderia o Legislador, sim, ter mantido o artigo e coerentemente reduzido o peso do estado de 25 para 15, igualando-o ao Município do Rio de Janeiro, assim como já utilizado no arranjo institucional da RM de Salvador e proposto na presente dissertação.

Embora, a rigor, possa-se extrair da análise dos pesos da divisão de poder decisório entre os membros do CDRMRJ que somente os organismos eleitos por sufrágio universal tiveram o poder decisório contemplado preferencialmente, ou seja, os vinte e dois municípios, mais o estado contra os três membros do Conselho Consultivo com peso 1 de poder de voto, estamos diante de um processo de mudanças das relações entre estado e sociedade em que vários espaços de interlocução e de negociação começam a surgir. Estes passam a ter uma legitimidade que denomina substantiva, embora não se pautem pelas regras de uma legitimidade advinda de eleições ou decisão de maiorias.

Tendo por base a bibliografia teórica estudada, os documentos obtidos, o problema delineado e os objetivos definidos, foi apresentada no Capítulo 6 uma nova proposta de distribuição que concede maior peso ao voto dos municípios menos desenvolvidos, conforme hierarquia definida no IDHM, e que necessitam de maior poder decisório,

pois representam cidadãos menos favorecidos, ao mesmo tempo em que não deixa de respeitar a proporção da população de cada município.

Foi considerado, na formulação da proposta da pesquisa, o balanceamento dos pesos dos votos dos membros do CDRMRJ, isto é, associou-se o critério de contingente populacional ao critério do IDHM, mas limitando o aumento do peso dos votos em virtude da pouca capacidade econômica dos municípios que detinham menor poder de voto.

Conforme definido no artigo 19 da LC 184/2019, quem tem mais peso de voto tem compromisso maior com as despesas relativas à governança metropolitana: A solução proposta aumentou o poder, sem onerar significativamente esses municípios.

No que tange à parte da proposta que visa ampliar o peso dos votos e a quantidade dos membros do Conselho Consultivo com assento no CDRMRJ, vem ao encontro da necessidade de maior participação social, igualando o peso dos votos desses membros aos dos municípios de menor porte na nova proposta, ou seja, peso 2 em vez de peso 1, como disposto na LC 184/2018.

O aumento tanto do peso de voto quanto da quantidade de assentos do Conselho Consultivo no CDRMRJ (atualmente são três) para um novo total de seis na proposta promete trazer mais equilíbrio às forças internas e, ainda, qualificar as decisões emanadas no âmbito do CDRMRJ.

Embora não sejam eleitos como representantes da maioria da população, a legitimidade dos membros do Conselho decorre de sua estreita vinculação à sociedade por meio das entidades representadas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a população — vinculação que precisa ser atentamente preservada.

Contudo, há que se registrar a perda do capital humano participativo, com entidades e pessoas que já vinham construindo um processo participativo interessante nas diversas fases da elaboração do PEDUI e confluindo na realização da 1ª Conferência Metropolitana. A decisão do estado de substituir os dezoito membros do Conselho Consultivo indicados pela 1ª Conferência provocou uma perda irreparável de conhecimento sobre o tema metropolitano e, mais ainda, desestimulou a participação e o controle social. Portanto, para mitigar esse erro cometido, o presente estudo

recomenda a realização da 2ª Conferência Metropolitana, onde deverão ser indicadas as entidades que vão compor o Conselho Consultivo, para após ser dado posse aos representantes das entidades pelo Governador e possam ser eleitos os três representantes no CDRMRJ, mas de maneira legitimada.

A proposta apresentada não esgota as possibilidades de ajustes, que deverão sempre ser observados, caso as condições socioeconômicas dos municípios integrantes da RMRJ sejam alteradas ou municípios sejam inseridos ou retirados.

A presente dissertação está limitada à Governança Metropolitana exercida no âmbito da RMRJ, especialmente no CDRMRJ; contudo, face à nova legislação vigente, como o Estatuto da Metrópole e a ADI 1842/RJ-STF, este estudo não se esgota em si mesmo e poderá sim estimular pesquisadores, gestores, legisladores e demais interessados na temática metropolitana a estudar novas maneiras e elaborar novas propostas para outros arranjos institucionais metropolitanos no Brasil, que visem buscar uma forma mais equilibrada na distribuição do poder decisório entre estados, municípios e a ampliação da participação social, e se ajustando aos novos marcos regulatórios já citados.

Deve-se ressaltar que a divisão de poder decisório e de participação social deve, portanto, considerar as diferenças socioeconômicas e populacionais entre seus membros e que critérios sejam estabelecidos para que promovam maior equilíbrio na distribuição do poder decisório e estimulem a participação social nos órgãos colegiados consultivos e deliberativos, o que promoverá melhor desenvolvimento socioeconômico da região na qual estiverem inseridos.

Os conselhos constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas (GOHN, 2001b, p. 7) e, como conclusão deste trabalho de pesquisa, desde que ajustados no que tange à participação e representatividade mais justas, os Conselhos continuam e deverão continuar atuando, até que novas propostas de controle social sejam elaboradas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. Luiz. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: Ministério das Cidades/Câmara dos Deputados. **Seminário...**, Brasília, 30-31 de março 2004.

_____. Reforma do estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-422, jan. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

ALCÂNTARA, V. de C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**. 2015;17:11-29. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/291954712_Gestao_Social_e_Governanca_Publica_aproximacoes_e_delimitacoes_teorico-conceituais>. Acesso em: 01 out. 2019.

ALVES, A. C. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. **Temas de Direito Ambiental e Público**, São Paulo, a. 2, n. 3, p 13-44, set. 1998.

AMASON, A. C.; SAPIENZA, H. J. The effects of top management team size and interaction norms on cognitive and affective conflict. **Journal of Management**, v. 23, n. 4, p. 495-516, 1997.

ARAUJO JUNIOR, M. E. Participação da sociedade na gestão metropolitana e vedação de retrocesso democrático. **DRd: Desenvolvimento Regional em debate**, Canoinhas (SC), a. 3, n. 1, p. 102-127, maio 2013.

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. Trajetória e dilemas da Gestão Metropolitana no Brasil. **Revista Rio Urbano**, Campinas, mar. 2002.

BENEDICTO, C. D. et al. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 15, n. 2, p. 286-300, 24 out. 2013.

BORJA, Jordi. A participação cidadina. Trad. Regina Sílvia Pacheco. **Espaço & Debates**, n. 24, 1988.

BRANDÃO, C. E. L. et al. **Governança corporativa e integridade empresarial: dilemas e desafios**. São Paulo: Saint Paul, 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. **Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador,**

Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. **Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Presidência da República.** Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp20.htm>. Acesso em: 10 no. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Governança Metropolitana no Brasil:** relatório de pesquisa. Região Metropolitana de Belém. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel_1_1_rm_belem.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Brasil Metropolitano em foco:** desafio à implementação do Estatuto da Metrópole. Org. Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRAVO, R. S. **Técnicas de investigação social:** teoria e exercícios. 7.ed. Madrid: Paraninfo, 1991.

CANÇADO, A. C. et al. Gestão social: conhecimento e produção científica nos ENAPEGS 2007-2010. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 3, n. 2, p. 1-23, 2011.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Gestão Social: epistemologia de um paradigma. 2.ed. Curitiba: Editora CRV, 2015.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O.; VILLELA, L. E. Gestão social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social versus gestão estratégica:** experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 15-99.

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté (SP), v. 9, p. 313-353, 2013.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, Fernando G.; SILVA JÚNIOR, J. T. (Orgs.). **Gestão social:** aspectos teóricos e aplicações. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2012. 456 p.

CAPOBIANCO, A. M. **Relações intergovernamentais na metrópole:** adequação institucional para a ação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

CARNEVALE, P. J.; PROBST, T. M. Social values and social conflict in creative problem solving and categorization. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 74, n. 5, p. 1300-1309, 1998.

CARVALHO FILHO, J. dos S. Estado mínimo x Estado máximo: o dilema. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, n. 12, dez./jan./fev., 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CARVALHO, M. C. B. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999. p. 141-171.

CASA FLUMINENSE. Governador exclui representantes da sociedade civil do Conselho Consultivo da Câmara Metropolitana. 20 set. 2019. Disponível em: <<https://casafluminense.org.br/governador-exclui-representantes-da-sociedade-civil-do-conselho-consultivo-da-camara-metropolitana/>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.) **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.

COELHO, D. M. A. R. **Federalismo fiscal no Brasil: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios**. Monografia do Curso de Especialização em Orçamento Público. Tribunal de Contas da União, Brasília, 2007.

COSTA, M. A. et al. A infraestrutura urbana na berlinda: entre tímidos avanços e riscos de retrocessos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENANPUR, 2017.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. In: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. p. 641-682.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DE DREU, C. K. W.; GELFAND, M. J. (Eds.). **The psychology of conflict management in organizations**. New York: Psychology Press, 2007. 512p.
Disponível em: <<http://doi.org/10.4324/9780203810125>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

DENHARDT, R. **Teoria geral de organizações públicas**. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DEUSTCH, M. Conflicts: productive and destructive. **Journal of Social Issues**, v. 25, n. 1, p. 7-41, 1969. Disponível em: <<http://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1969.tb02576.x>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-50, 1989.

EISENHARDT, K. M.; GRAEBNER, M. E. Theory building from cases: opportunities and challenges. **Academy of Management Journal**, v. 50, n. 1, p. 25-32, 2007.

EISENHARDT, K. M.; GRAEBNER, M. E.; SONENSHEIN, S. Grand challenges and inductive methods: rigor without rigor mortis. **Academy of Management Journal**, v. 59, n. 4, p. 1113-23, 2016.

ESTADO DA BAHIA. GOVERNO DO ESTADO. Lei Complementar nº 41 de 13 de junho de 2014. **Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/legislacaoeregulacao/leis/estaduais/20180808_LEI_LeiComplementar41de13dejunhode2014.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2019.

ESTADO DE MINAS GERAIS. GOVERNO DO ESTADO. Lei Complementar nº 88/2006 de 12/01/2006. **Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o fundo de desenvolvimento metropolitano**. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/mg/lei-complementar-n-88-2006-minas-gerais-dispoe-sobre-a-instituicao-e-a-gestao-de-regiao-metropolitana-e-sobre-o-fundo-de-desenvolvimento-metropolitano>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

ESTADO DE MINAS GERAIS. GOVERNO DO ESTADO. Lei Complementar nº 89/2006 de 12/01/2006. **Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/mg/lei-complementar-n-89-2006-minas-gerais-dispoe-sobre-a-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

ESTADO DE PERNAMBUCO. GOVERNO DO ESTADO. Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018. **Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife — RMR**. Disponível em: <<http://fnembrasil.org/wp-content/uploads/2018/03/LEI-COMPLEMENTAR-N-382-DE-9-DE-JANEIRO-DE-2018.-RM-Recife.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2019.

ESTADO DE SÃO PAULO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Lei Complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994. **Estabelece diretrizes**

para a **Organização Regional do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1994/lei.complementar-760-01.08.1994.html>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ESTADO DE SÃO PAULO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011. **Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ESTADO DO CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO. Lei Complementar nº 18 de 29/12/1999. **Dispõe sobre a região metropolitana de fortaleza, cria o conselho deliberativo e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza - FDM, altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122111>. Acesso em: 11 nov. 2019.

ESTADO DO PARÁ. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. Lei Complementar nº 027, de 19 de outubro de 1995. **Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências**. Disponível em: <<http://fnem brasil.org/wp-content/uploads/2017/10/RM-BELEM-LEI-COMPLEMENTAR-027.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ESTADO DO PARANÁ. PALÁCIO DO GOVERNO EM CURITIBA. Lei nº 11.027. **Transforma a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba — COMEC em autarquia e adota outras providências**. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seap/legrhv1.nsf/5199c876c8f027f603256ac5004b67da/fb899cb82e8b3b0f03256ab2006ff4bc?OpenDocument>>. Acesso em: 08 nov. 2019.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. GOVERNO DO ESTADO. Lei Complementar nº 184 de 27 de dezembro de 2018. **Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências**. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/661847132/lei-complementar-184-18-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011. **Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (CDM) e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei n.º 6.748, de 29 de outubro de 1974, e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.854.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2019.

FARIA, J. H. Poder e relações de poder nas organizações. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FERNANDES, I. F. de A. **Burocracia e política**: a construção institucional da política comercial brasileira. Biblioteca24horas, Seven System International. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/32879132/Burocracia_e_Politica>. Acesso em: 01 dez. 2019.

FERREIRA, N. S. C. Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação e na “Cultura Globalizada”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1227-149, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00347612200800600007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 dez. 2019.

FÓRUM NACIONAL DE ENTIDADES METROPOLITANAS. **Entidades Metropolitanas**. Disponível em: <<http://fnembrasil.org/>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 5, p. 117-136, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, maio/jun. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000300004>. Acesso em: 10 nov. 2019.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. 20.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001a. (Questões da nossa época, 84).

_____. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. **Informativo CEPAM** – Conselhos Municipais das Áreas Sociais, São Paulo, v. 1, n. 3, dez. 2001b.

GOHN, M. G. Os conselhos de educação e a reforma do estado. In: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa. 13.ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

GOMES, E. G. **Conselhos gestores de políticas públicas**: democracia, controle social e instituições. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de

Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV.

HEIDEMANN, F. G.; KISSLER, L. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40, p. 479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. São Paulo: IBGC, 2015.

JAFFEE, D. Conflict at work throughout the history of organizations. In: DE DREU, C. K. W.; GELFAND, M. J. (Eds.). **The psychology of conflict management in organizations**. New York: Lawrence Erlbaum, 2008. p. 55-77.

KETTL, D. F. **The transformation of governance**: public administration for twenty-first century. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

KRONENBERGER, T. S. et al. Os conselhos municipais de políticas públicas sob o olhar da comunidade: uma experiência de extensão universitária. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 10, n. 21, p. 146-177, 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/341>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

LOUIS, J. **El ordenamento jurídico comunitário**. 5.ed. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1995.

LÜCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, n. 33, nov. 2002a. Disponível em: <https://www.academia.edu/11088861/DEMOCRACIA_DELIBERATIVA>. Acesso em: 01 nov. 2019.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais** Unisinos, São Leopoldo, n. 161, jul./dez., p. 43-79, 2002b.

MARCH, J.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: The Free Press, 1989.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Orgs.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: IPEA, 2018.

MARGUTI, B. O.; TAVARES, S. R. (Orgs.). Política metropolitana: governança, instrumentos e planejamento metropolitanos. In: SEMINÁRIO E OFICINA, II. **Seminário...** Brasília: IPEA, 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. _____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009b.

MATIAS-PEREIRA, J. _____. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009a.

MORRELL, K. Governance and the public good. **Public Administration**, [S.l.], v. 87, n. 3, p. 538-566, 2009.

OLIVEIRA, V. M.; MARTINS, M. F.; VASCONCELOS, A. C. F. Entrevistas “Em Profundidade” na pesquisa qualitativa em administração: Pistas teóricas e metodológicas. In: Simpósio de Administração Produção, Logística e Operações Internacionais, v. 15, p. 1-12, 2010.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, [S.l.], v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. C. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: IPEA, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Tréplica: comparação possível. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 51-52, 2005b.

PAES DE PAULA, A. P. Tréplica: comparação possível. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 17, Edição Especial, p. 11-29, 2015.

PALMEIRA, J. N.; TENÓRIO, F. G. **Flexibilização organizacional, mito ou realidade?**: aplicação de um modelo de produtividade total. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PINTO, S. G. B. **Regiões metropolitanas**: obstáculos institucionais e fiscais à cooperação em políticas urbanas. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR, 2007.

POLLITT, C. Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. **Public Management**, v. 2, n. 2, p. 181-199, 2000.

RAQUEL, I.; VAN BELLEN, H. M. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. In: XXXVI ENANPAD, 2012, Rio de Janeiro.

RHODES, R. A. W. The New Governance: governing without government. **Political Studies**, [S.l.], v. 44, p. 652-667, 1996.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. Emancipação, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

SANTOS, M. J. A.; PINHEIRO, L. B.; QUEIROZ, I. S. Q. Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis contribuições teóricas. In: XXXVIII ENCONTRO DA ANPAD. Rio de Janeiro, 2014. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

SAUERBRONN, F. F. Revisitando abordagens em governança pública em busca de uma proposta para o estudo da dimensão público-privada no SUS. In: XXXVIII ENCONTRO DA ANPAD. Rio de Janeiro, 2014. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

SCHVARSBERG, B.; LOPES, A. O tema metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SCOLFORO, R. F. **Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras**: fatores favoráveis e limitantes. 2013. 144 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) — Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2013.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SIRAQUE, V. **Controle Social da função administrativa do estado**: possibilidades e limites na constituição federal de 1988. 2.ed. São Paulo, Saraiva, 2009.

SOUSA, Y. M. et al. Gestão social e governança urbana: o caso do Portal da Amazônia. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 6, p. 27-34, 2014.

STAKE, Robert. **Strategy of qualitative inquire**. 3.ed. Sage Publication, 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI 1842/RJ**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1714588>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituição comentada. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em: 01 fev. 2019.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania, território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. v. 4. 440p.

_____. **Gestão social e gestão estratégica**: experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: FGV, 2013. v. 2. 372p .

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

TENÓRIO, F. G. (Org.) Participação cidadã na gestão pública: relatório das práticas e das representações sociais (cidade do Rio de Janeiro e do município de Nova Friburgo). **Cadernos EBAP**, Rio de Janeiro, v. 112, p. 1-172, mar. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/themes/Mirage2/pages/pdfjs/web/viewer.html?file=http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12918/000303604_112.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 nov. 2019.

TENÓRIO, F. G.; COSTA, F. L. Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais. **Cadernos EBAP**, Rio de Janeiro, v. 93, p. 1-39, 1999.

TENÓRIO, F. G.; KRONENBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. v. 3. 255p.

TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 36, n. 2, p. 269-96, Jun. 1991.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies**: analysis and antitrust implications. New York: Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

WITHLEY, R. Business systems and global commodity chains: competing or complementary forms of economic organizations. **Competition and Change**, London, v. 1, p. 411-425, 1996.

WORLD BANK. **Reforming public institutions and strengthening governance: a world bank strategy, implementation update, Parts 1 and 2**, Washington D.C.: World Bank, 2002.

_____. **World Development Report 1997: the State in a changing world**, Washington, D.C.: World Bank, 1997.

_____. **World Development Report 1992: development and the environment**. Washington D.C.: World Bank, 1992.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5.ed. Porto Alegre: Artmed, 2013. 312p.

_____. Validity and generalization in future case study evaluations. **Evaluation**, v. 19, n. 3, p. 321-32, 2013.

ANEXOS

Anexo A: ADI 1842/RJ-STF

STF - DJe nº 181/2013

Divulgação: sexta-feira, 13 de setembro

Publicação: segunda-feira, 16 de setembro

14

Ministro JOAQUIM BARBOSA
Presidente
Documento assinado digitalmente

PLENÁRIO

ACÓRDÃOS

Centésima Trigésima Terceira Ata de Publicação de Acórdãos, realizada nos termos do art. 95 do RISTF.

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842

(178)

ORIGEM : ADI - 29337 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
PROCED. : RIO DE JANEIRO
RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REDAÇÃO DO ACÓRDÃO : MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
ADV.(A/S) : CARLOS ROBERTO SIQUEIRA CASTRO E OUTRO
ADV.(A/S) : SÉRGIO CARVALHO
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão: Após o voto do Relator, Ministro Maurício Corrêa, Presidente, que afastava a preliminar de inépcia da ação arguida pela Advocacia-Geral da União; julgava prejudicada a ação quanto ao Decreto nº 24.631, de 03 de setembro de 1998, bem como em relação aos artigos 1º, 2º, 4º e 11 da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, ambos do Estado do Rio de Janeiro, por perda superveniente de seu objeto; e, no mais, julgava improcedentes as ações, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso e Nelson Jobim. Plenário, 12.04.2004.

Decisão: Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência, em exercício, do Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente. Plenário, 02.06.2004.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após os votos dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Nelson Jobim (Presidente), julgando procedente, em parte, a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa", contida no inciso I do artigo 5º; do parágrafo único do mesmo artigo 5º; do artigo 6º e incisos I, II, IV e V; do artigo 7º e do artigo 10, todos da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, e dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Não participou da votação o Senhor Ministro Eros Grau por suceder ao Senhor Ministro Maurício Corrêa, que proferira voto. Plenário, 08.03.2006.

Decisão: Colhido o voto-vista do Senhor Ministro Gilmar Mendes, que julgava parcialmente procedente a ação, nos termos de seu voto, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Não participam da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Eros Grau, por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Maurício Corrêa. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa (com voto proferido em assentada anterior) e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e os Senhores Ministros Marco Aurélio e Carlos Brito. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 03.04.2008.

Decisão: O Tribunal rejeitou a preliminar de insuficiência de *quorum* para prosseguimento do julgamento da ação direta, vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente. Colhido o voto-vista do Ministro Ricardo Lewandowski, o Tribunal julgou prejudicada a ação quanto ao Decreto nº 24.631/1998, do Estado do Rio de Janeiro, e quanto ao art. 1º, *caput*, e § 1º; quanto ao art. 2º, *caput*; quanto ao art. 4º, *caput*, e incisos I a VII; e quanto ao art. 11, *caput*, e incisos I a VI, todos da Lei Complementar nº 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro. Por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa", constante do inciso I do art. 5º; além do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11, todos da LC nº 87/1997-RJ, bem como dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997-RJ, vencidos o Relator, que julgava improcedente a ação, e, em menor extensão, o Ministro Marco Aurélio, que declarava a inconstitucionalidade das expressões "condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado" e "a ser submetido à Assembleia Legislativa", contidas, respectivamente, no § 2º do art. 4º e no inciso I do art. 5º, ambos da LC nº 87/1997-RJ. O Ministro Joaquim Barbosa (Presidente) reajustou parcialmente seu voto. Redigirá o acórdão o Ministro Gilmar Mendes. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Não participaram da votação o Ministro Luiz Fux, por suceder ao Ministro Eros Grau, sucessor do Ministro Maurício Corrêa (Relator), e a Ministra Cármen Lúcia, por suceder ao Ministro Nelson Jobim. Em seguida, quanto à proposta do Ministro Gilmar Mendes de modulação dos efeitos da decisão para que só tenha eficácia a partir de 24 (vinte e quatro) meses após a conclusão deste julgamento, formulada em assentada anterior, no que foi acompanhado, nesta assentada, pelos Ministros

Ricardo Lewandowski e Teori Zavascki, e o voto do Ministro Marco Aurélio, que não aderiu à proposta, pediu vista dos autos o Ministro Luiz Fux. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello. Presidência do Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 28.02.2013.

Decisão: Colhido o voto-vista do Ministro Luiz Fux, o Tribunal, por maioria, acolheu proposta do Ministro Gilmar Mendes de modulação dos efeitos da decisão para que só tenha eficácia a partir de 24 (vinte e quatro) meses após a conclusão deste julgamento, vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, nesta assentada, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 06.03.2013.

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico.

Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar nº 87/1997, Lei nº 2.869/1997 e Decreto nº 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo.

Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, *caput* e § 1º, 2º, *caput*, 4º, *caput* e incisos I a VII; 11, *caput* e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente.

3. Autonomia municipal e integração metropolitana.

A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988).

A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) *autodireção*, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) *autogoverno*, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado *interesse comum* não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

4. Aglomerações urbanas e saneamento básico.

O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico.

Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico.

A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante os arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum.

O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado.

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.

O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um

único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa" constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro.

6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente.

AG.REG. NOS EMB.DIV. NOS EMB.DECL. NO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 555.257 (179)

ORIGEM : RESP - 444825 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PROCED. : PARANÁ
RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S) : CR ALMEIDA S/A ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES
ADV.(A/S) : JOSÉ EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Impedidos os Ministros Teori Zavascki e Luiz Fux. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausentes, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia, em participação na *Conferência Internacional – El acceso individual a la justicia Constitucional en América Latina*, em Arequipa, Peru, e, neste julgamento, o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 29.05.2013.

EMENTA

Agravo regimental em embargos de divergência não admitidos por ausência de pressupostos de admissibilidade.

1. Mostram-se incabíveis embargos de divergência quando não há diversidade de interpretações de uma mesma norma constitucional.

2. Conclusões diversas decorrentes de premissas não coincidentes sobre fatos ou normas infraconstitucionais a tanto não se prestam; tampouco decisões que enfrentam o mérito do apelo podem ser contrapostas àquelas que desse não conhecem.

3. Nos termos do art. 332 do Regimento Interno desta Corte, decisão proferida em conformidade com a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não pode ser alterada por meio de embargos de divergência.

4. Agravo regimental não provido.

AG.REG. NO MANDADO DE INJUNÇÃO 4.747 (180)

ORIGEM : MI - 4747 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATORA : MIN. CARMEN LÚCIA
AGTE.(S) : WILSON MOURA PINTO
ADV.(A/S) : DANIELE CARVALHO
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora, negou provimento ao agravo regimental, vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente. Ausente o Ministro Joaquim Barbosa (Presidente), por participação no evento *Time 100 Gala*, organizado pela *Time Magazine*, e em seminário promovido pela Universidade de Princeton, ambos nos Estados Unidos. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Plenário, 24.04.2013.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRESSUPOSTOS DE CABIMENTO.

1. Constituem pressupostos de cabimento do mandado de injunção a demonstração pelo impetrante de que preenche os requisitos para a aposentadoria especial e a impossibilidade de usufruí-la pela ausência da norma regulamentadora do art. 40, § 4º, da Constituição da República. Precedentes.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

AG.REG. NO MANDADO DE INJUNÇÃO 5.427 (181)

ORIGEM : MI - 5427 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATORA : MIN. CARMEN LÚCIA
AGTE.(S) : GLAUCIA FLORES OLIVEIRA
ADV.(A/S) : BRUNO DE UGALDE MELLO
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora, negou provimento ao agravo regimental, vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente. Ausente o Ministro Joaquim Barbosa (Presidente), por participação no evento *Time 100 Gala*, organizado pela *Time Magazine*, e em seminário promovido pela Universidade de Princeton, ambos nos Estados Unidos. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Plenário, 24.04.2013.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRESSUPOSTOS DE CABIMENTO.

1. Constituem pressupostos de cabimento do mandado de injunção a demonstração pelo impetrante de que preenche os requisitos para a aposentadoria especial e a impossibilidade de usufruí-la pela ausência da norma regulamentadora do art. 40, § 4º, da Constituição da República. Precedentes.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

EMB.DECL. NO MANDADO DE INJUNÇÃO 1.974 (182)

ORIGEM : MI - 126447 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATORA : MIN. ROSA WEBER
EMBTE.(S) : SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO - SAMAE
ADV.(A/S) : ANDRÉ FRANCISCO WIETHAUS
EMBDO.(A/S) : ADEMIR FACHINELLI
ADV.(A/S) : GLADEMIR JOSÉ ANTUNES
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

Decisão: O Tribunal, por maioria, recebeu os embargos de declaração como agravo regimental e a este negou provimento, nos termos do voto da Relatora, vencido, em tudo, o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Ausentes, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia, em participação na *Conferência Internacional – El acceso individual a la justicia Constitucional en América Latina*, em Arequipa, Peru, e, neste julgamento, os Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Plenário, 29.05.2013.

EMENTA

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. APOSENTADORIA ESPECIAL. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. PRECEDENTES.

Ordem injuncional fundada na inexistência de norma regulamentadora do art. 40, § 4º, III, da Carta da República, a impedir o exercício de direito constitucionalmente assegurado, qual seja, a aposentadoria especial do servidor público que exerce atividades sob condições prejudiciais à saúde ou à integridade física.

Firmou-se a jurisprudência da Corte no sentido de que é do responsável pela elaboração da norma reivindicada a legitimidade para figurar no polo passivo do mandado de injunção.

Ao julgamento do MI 721-7/DF, o Plenário do STF fixou o entendimento de que, evidenciada a mora legislativa em disciplinar a aposentadoria especial do servidor público prevista no art. 40, § 4º, da Lei Maior, se impõe a adoção supletiva, via pronunciamento judicial, da disciplina própria do Regime Geral da Previdência Social, a teor do art. 57 da Lei 8.213/1991.

Precedentes.

Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento.

EMB.DECL. NO MANDADO DE INJUNÇÃO 3.689 (183)

ORIGEM : MI - 3689 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATORA : MIN. CARMEN LÚCIA
EMBTE.(S) : BARBARA ALLEN PINTO DE CAMPOS
ADV.(A/S) : ALINE TEIXEIRA CAVALCANTE E OUTRO(A/S)
EMBDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora,

Anexo B: ATAS das reuniões do Conselho Deliberativo da RMRJ (2019)

 <p>GOVERNO DO ESTADO RIO DE JANEIRO VAMOS VIRAR O JORNAL</p>	 <p>CÂMARA METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>
<p>ATA DE REUNIÃO Nº 01 CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>	

Reunião	
Data	Local
27/02/2019	Centro Integrado de Comando e Controle – CICC – 3º pavimento

Conselheiros presentes

BERNARDO ROSSI	PREFEITO DE PETRÓPOLIS
CARLO BUSATTO JUNIOR	PREFEITO DE ITAGUAÍ
CARLOS DE FRANÇA VILELA	PREFEITO DE QUEIMADOS
CESAR MELO	PREFEITO EM EXERCÍCIO DE JAPERI
FABIANO TAQUES HORTA	PREFEITO DE MARICÁ
FARID ABRÃO DAVID	PREFEITO DE NILOPOLIS
JOÃO FERREIRA NETO	PREFEITO DE SÃO JOÃO DE MERITI
JOÃO JOSÉ DE ALMEIDA (REPRESENTANTE)	PREFEITO DE SEROPÉDICA
JOCELITO PEREIRA DE OLIVEIRA	PREFEITO DE GUAPIMIRIM
JORGE LÚCIO FERREIRA MENDONÇA	PREFEITO DE MESQUITA
JOSÉ LUIZ ALVES ANTUNES	PREFEITO DE RIO BONITO
JOSÉ LUIZ NENCI	PREFEITO DE SÃO GONÇALO
LUCIMAR CRISTINA DA SILVA FERREIRA	PREFEITA DE PARACAMBI
MARCELO BEZERRA CRIVELLA	PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
MAURO CEZAR DE CASTRO SOARES	PREFEITO DE CACHOEIRAS DE MACACU
PAULO BAGUEIRA	PREFEITO EM EXERCÍCIO DE NITERÓI
RAFAEL SANTOS DE SOUZA	PREFEITO DE MAGÉ
ROGÉRIO LISBOA	PREFEITO DE NOVA IGUAÇU
SADINOEL OLIVEIRA GOMES SOUZA	PREFEITO DE ITABORAÍ
VALBER LUIZ MARCELO DE CARVALHO	PREFEITO DE TANGUÁ
WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO	PREFEITO DE BELFORD ROXO
WASHINGTON REIS DE OLIVEIRA	PREFEITO DE DUQUE DE CAXIAS
WILSON WITZEL	GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

 <p>GOVERNO DO ESTADO RIO DE JANEIRO VAZOS VIRAR O JOGO</p>	 <p>CÂMARA METROPOLITANA APOSELADO DO RIO DE JANEIRO</p>
<p align="center">ATA DE REUNIÃO Nº 01 CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>	

Da pauta da reunião

- 1- ABERTURA DA REUNIÃO DE INSTALAÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO DA RMRJ;
- 2- APRESENTAÇÃO SOBRE A GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA;
- 3- PROPOSTAS DO PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO
- 4- APRESENTAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PEDUI) E AS ESTRATÉGIAS PARA MOBILIDADE, SANEAMENTO E HABITAÇÃO;
- 5- ASSUNTOS GERAIS;
- 6- ENCERRAMENTO;

Da Reunião

Aos vinte sete dias do mês de fevereiro de dois mil e dezenove, as 10h00min, no Centro Integrado de Comando e Controle – CICC deu-se início a primeira reunião do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, estabelecido pelo Artigo 10 da Lei Complementar 184 de 27 de dezembro de 2018, abrindo a reunião, o mestre de cerimônias apresentou as autoridades presentes e passou a palavra ao Governador WILSON WITZEL, como Presidente do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, para início dos trabalhos, dando as boas vindas aos presentes e manifestando a importância desse momento histórico da retomada da Governança Metropolitana do Rio de Janeiro e da presença dos Prefeitos da Região Metropolitana instituída pela Lei Complementar 184/2018. Na sequência foi passada a palavra para o Diretor Executivo da Câmara Metropolitana LUIS FERNANDO PANELLI que esclareceu pontos importantes acerca da estrutura de governança estabelecida pela Lei Complementar 184/2018 dando sequência passou a palavra ao Superintendente de Planejamento da Câmara Metropolitana, LUIZ FIRMINO que discorreu sobre o histórico da governança Metropolitana e a nova Lei Complementar 184/2018, explicando como se dará o funcionamento do Conselho Deliberativo, do Conselho Consultivo, do Instituto Rio Metrópole e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana. A palavra então foi passada ao Presidente do Conselho e Governador WILSON WITZEL que propôs que:

a) que o Centro Integrado e Controle seja a sede provisória das reuniões do Conselho e que seja incluído no Regimento Interno a denominação de Câmara Metropolitana seja adotado como marca do Conselho Deliberativo e suas Instâncias; b) foi proposto a participação da Defensoria Pública Federal e do Ministério Público Federal como convidados nas reuniões do Conselho Consultivo; c) que o Conselho Consultivo seja constituído ao longo dos próximos 60 dias, quando serão apresentados os nomes para aprovação do Conselho Deliberativo oficiando os entes para serem homologados pelo Conselho; d) Que seja criado um Grupo de Trabalho composto pelas Secretarias de Fazenda do Estado e Municípios para analisar a composição das despesas do futuro Instituto e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana; e) Que seja criado um Grupo de Trabalho de Procuradores para analisar o regimento interno dos Conselhos Deliberativo e Consultivo e do Instituto Rio Metrópole; f) Que seja criada uma

 <p>GOVERNO DO ESTADO RIO DE JANEIRO VAMOS VIRAR O JOGO</p>	 <p>CÂMARA METROPOLITANA ATUANDO NO RIO DE JANEIRO</p>
<p align="center">ATA DE REUNIÃO Nº 01 CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>	

Secretaria Executiva Extraordinária na Câmara Metropolitana para apoiar os trabalhos do Conselho Deliberativo, todas as propostas foram aprovadas por unanimidade pelos Conselheiros presentes o Presidente ressaltou ainda importantes projetos de habitação, mobilidade e saneamento que serão realizados pela deliberação do Conselho e sua importância para a Região Metropolitana como um todo, o Prefeito Marcelo Crivela do Município do Rio de Janeiro falou sobre aproveitar a experiência de outras Regiões Metropolitanas como São Paulo e Belo Horizonte para o funcionamento da Câmara Metropolitana e sobre a soberania dos municípios e o bem comum Metropolitano que está sobre a égide deste Conselho, citou ainda as características especiais do Porto Maravilha e os investimentos realizados pelo FGTS como porta de entrada de investimentos no Rio de Janeiro, gerando emprego, renda e turismo, o Prefeito de Guapimirim, JOCELITO PEREIRA DE OLIVEIRA sobre a participação de municípios de menor população de uma outra maneira sobre serem abastecedores de água e alimentos além de serem um pulmão da RMRJ e gostaria que o peso dos votos deveria ser outro, contudo o Presidente informou que qualquer alteração só por nova lei complementar, Prefeito de Nilópolis, FARID ABRÃO DAVID sobre o artigo 19 e as punições a municípios que não aportarem recursos, JOSÉ LUIZ NANJI, Prefeito de São Gonçalo falou sobre a necessidade de apoio da CEDAE para abastecimento d'água em 2 bairros do Município, o Prefeito de Marica, FABIANO TAQUES HORTA, alertou sobre o espírito consensual entre os municípios e o Conselho e as ações sempre pautados pelo bem comum sem perder as especificidades de cada um, o Prefeito de Itaboraí SADINOEL SOUZA, falou sobre a BR 493 com BR 101, com gargalo no trevo de Manilha, que é uma importante ligação Metropolitana, com excesso de tráfego e roubo de cargas pedindo apoio ao Ministério da Infraestrutura além disso a necessidade de pressionar a Petrobras sobre o Polo Petroquímico de Itaboraí. O Presidente falou sobre o encaminhamento ao Legislativo de pedido de alteração do artigo 21 da CF onde o Estado passe a ser o poder concedente para rodovias e portos em seu território, o Prefeito de Queimados, CARLOS DE FRANÇA VILELA alertou sobre sua preocupação da movimentação de recursos dos municípios para o Fundo, o Prefeito de Niterói falou sobre a contribuição do Governo do Estado no equilíbrio de forças entre os municípios para o desenvolvimento. A palavra foi passada então ao Superintendente de Planejamento da Câmara Metropolitana, LUIZ FIRMINO para falar sobre o Planejamento Metropolitano – PEDUI e principais projetos, a saber: a) Habitação; b) Mobilidade; c) Saneamento; d) Reinvenção da Baía de Guanabara. A palavra foi então passada ao Secretário Executivo do Ministério da Infraestrutura, MARCELO SAMPAIO que discorreu sobre investimentos no Estado e as concessões a serem renovadas e obras do DNIT e ressaltou problema da BR 493 paralisada por ação judicial, prorrogação da Concessão do Porto de Niterói e outro no Porto do Açu, o Aeroporto de Macaé será novo terminal de passageiros e leilão em 15 de março de 2018, além de novos 3(três) aeroportos Angra dos Reis, Itaperuna e Resende para novas concessões que sejam viáveis, o Governador citou que a interiorização do turismo via aeroportos de menor porte será fundamental e após o Secretário Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional, JONATHAS DE CASTRO que discorreu sobre o diagnóstico sobre o tratamento e abastecimento de água potável no Brasil e da coleta e tratamento do esgoto, explanou ainda sobre o marco legal do setor de saneamento básico e os investimentos realizados, passou-se, portanto em sequência a palavra ao Secretário Executivo Adjunto do Ministério das Minas e Energia, BRUNO DE CARVALHO que

3



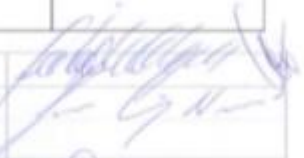

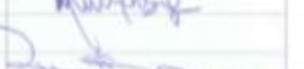





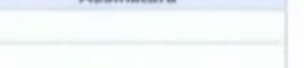
 <p>GOVERNO DO ESTADO RIO DE JANEIRO VIVUS VIBAT C. 1000</p>	 <p>CÂMARA METROPOLITANA ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>
<p align="center">ATA DE REUNIÃO Nº 01 CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>	

discorreu sobre o desafio da governança para permitir novos investimentos privados e citou ainda a ação prioritária como novos Leilões do Pré-Sal duplicando a produção e o Rio de Janeiro está na vitrine do mundo do Petróleo. Dando continuidade a palavra foi passada ao Senador da República FLAVIO BOLSONARO que entusiasta da Câmara Metropolitana e se tiver foco pode ser um fator de grande alavancagem do desenvolvimento do estado, que as autonomias são garantidas, que a Lei obedece determinações do STF e demorou três anos para ser aprovada dada sua complexidade, mas observa que ninguém será lesado e que só trará benefício as e encurtar a distancia entre Brasília e os Municípios, e a discussão de um novo Pacto Federativo e alertou da necessidade de aprovação da Reforma da Previdência para que os recursos possam ser destinados a investimentos e ressaltou a presença dos representantes dos Ministérios presentes e que possam ajudar a Câmara Metropolitana em seus projetos que impactam a vida da população e citou ainda a possibilidade da utilização de emendas individuais dos deputados e senadores do Rio de Janeiro e também das emendas de bancada para também comporem os recursos necessários aos Projetos definidos pelo Conselho; Coube, portanto, ao Presidente do Conselho Deliberativo e Governador do Estado do Rio de Janeiro, WILSON WITZEL as palavras finais de encerramento onde propôs que a próxima reunião do Conselho Deliberativo seja realizada no dia 24 de abril de 2019, e após a concordância de todos deu-se por encerrada a presente reunião às 12h00min. Nada mais havendo a relatar, eu Bruno Sasson, ID 4274770-8 concluo a presente ATA para assinatura dos Conselheiros presentes.

Assinam abaixo os conselheiros presentes na Reunião Nº 01 do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro:

Instituição Participante	Nome	Assinatura
PREFEITO DE PETRÓPOLIS	BERNARDO ROSSI	
PREFEITO DE ITAGUAÍ	CARLO BUSATTO JUNIOR	
PREFEITO DE QUEIMADOS	CARLOS DE FRANÇA VILELA	
PREFEITO EM EXERCÍCIO DE JAPERI	CÉSAR MELO	
PREFEITO DE MARICÁ	FABIANO TAQUES HORTA	
PREFEITO DE NILÓPOLIS	FARID ABRÃO DAVID	
PREFEITO DE SÃO JOÃO DE MERITI	JOÃO FERREIRA NETO	
PREFEITO DE SEROPÉDICA	JOÃO JOSÉ DE ALMEIDA (REPRESENTANTE)	
PREFEITO DE GUAPIMIRIM	JOCELITO PEREIRA DE OLIVEIRA	
PREFEITO DE MESQUITA	JORGE LÚCIO FERREIRA MENDONÇA	

 <p>GOVERNO DO ESTADO RIO DE JANEIRO NÃO VIMOS O LUGAR</p>	 <p>CÂMARA METROPOLITANA ATUANDO EM NOME DO ESTADO</p>
<p>ATA DE REUNIÃO Nº 01 CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>	

PREFEITO DE RIO BONITO	JOSÉ LUIZ ALVES ANTUNES	
PREFEITO DE SÃO GONÇALO	JOSÉ LUIZ NANCE	
PREFEITA DE PARACAMBI	LUCIMAR CRISTINA DA SILVA FERREIRA	
PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	MARCELO BEZERRA CRIVELLA	
PREFEITO DE CACHOEIRAS DE MACACU	MAURO CEZAR DE CASTRO SOARES	
PREFEITO EM EXERCÍCIO DE NITERÓI	PAULO BAGUEIRA	
PREFEITO DE MAGÉ	RAFAEL SANTOS DE SOUZA	
PREFEITO DE NOVA IGUAÇU	ROGÉRIO LISBOA	
PREFEITO DE ITABORAÍ	SADINOEL OLIVEIRA GOMES SOUZA	
VALBER LUIZ MARCELO DE CARVALHO	VALBER LUIZ MARCELO DE CARVALHO	
PREFEITO DE BELFORD ROXO	WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO	
WASHINGTON REIS DE OLIVEIRA	WASHINGTON REIS DE OLIVEIRA	
GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	WILSON WITZEL	

Assinam abaixo os participantes presentes na Reunião Nº 01 do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro:

Participante/Cargo	Nome	Assinatura
SENADOR DA REPÚBLICA	FLAVIO BOLSONARO	
SENADOR DA REPÚBLICA	AROLDE DE OLIVEIRA	
SENADOR DA REPÚBLICA	ROMÁRIO FARIA	
VICE-GERENADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	CLAUDIO CASTRO	
PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA	EDUARDO GUSSEM	
SECRETÁRIO DE ESTADO DE GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	GUTEMBERG DA FONSECA	
SECRETÁRIO DE ESTADO DAS CIDADES	JUAREZ FIALHO	
PROCURADOR GERAL DO ESTADO	MARCELO LOPES DA SILVA	

 <p>GOVERNO DO ESTADO RIO DE JANEIRO SAVOS VIRAS E JORN</p>	 <p>CÂMARA METROPOLITANA A PARTIR DE HOJE, O RIO DE JANEIRO</p>
<p align="center">ATA DE REUNIÃO Nº 01 CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>	

DIRETOR EXECUTIVO DA CÂMARA METROPOLITANA DO RJ	LUIS FERNANDO PANELLI	
SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DO DA INFRAESTRUTURA	MARCELO SAMPAIO	
SECRETÁRIO NACIONAL DE SANEAMENTO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	JÔNATHAS DE CASTRO	
SECRETÁRIO EXECUTIVO ADJUNTO DO MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA	BRUNO DE CARVALHO	

Handwritten signatures and initials in blue ink are present on the page, including a large signature on the left and several smaller ones on the right.

**SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO
E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS****CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA
DO RIO DE JANEIRO****ATA DA 2ª REUNIÃO**

Aos dezanove dias do mês de setembro de dois mil e dezanove, às 16h07min, no Prédio Anexo ao Palácio Guanabara, Sala do Secretariado - 5º andar, os membros do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro reuniram-se, com base na Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018, para discutir e deliberar sobre a seguinte ordem do dia: Aprovação do Regimento Interno do Conselho Deliberativo; Aprovação do Regimento Interno do Conselho Consultivo; Apresentação dos nomes indicados para o Conselho Consultivo; Assuntos Gerais de Interesse da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Com a palavra o senhor Presidente do Conselho Deliberativo, Governador Wilson Witzel, que após verificar o número legal declarou aberto os trabalhos e ressaltou a importância da nova lei acerca da Região Metropolitana, citando o seu artigo 3º, relativo às funções públicas, principalmente referente ao saneamento, tendo esse Conselho Deliberativo o poder concedente e a ainda a situação da modelagem da concessão da CEDAE, com estimativa total de 37 bilhões de reais de investimentos e o quanto é importante a participação dos prefeitos nas reuniões. Ressaltou também acerca da Mobilidade Urbana e a não conectividade entre os modais de transporte e suas referidas concessões, e que desejamos integrar os modais alternativos, BRT Transbrasil e demais linhas de ônibus além da integração tarifária com implantação do Bilhete Único da RMRJ, com estudos a serem realizados pela SETRANS pelo Estado, pelo Conselho Consultivo além das Secretarias Municipais de Transportes dos municípios da RMRJ, incluindo aí a situação da Rodoviária, integração do VLT, novas linhas das Barcas dentre outros, e que os recursos advindos das futuras concessões serão repassados ao Fundo Metropolitano que em deliberações do Conselho definirão sua utilização. Quanto ao Urbanismo citou sua importância que em 01/10/2019 será lançado na Rocinha o Programa Comunidade Cidade, com ações de saneamento e urbanização, com inclusive titulação de propriedades integrando a comunidade a cidade formal e reduzindo, portanto, a expansão urbana desenfreada. Após convidou o Assessor Especial, Alessandro Martello Panno, para secretariar a reunião. Aceito o convite o senhor Secretário fez a leitura da Ordem do Dia, retornando em seguida a palavra ao senhor Presidente. Em prosseguimento o senhor Presidente deu as boas-vindas aos presentes manifestando a importância desse momento histórico para a Governança Metropolitana do Rio de Janeiro como integrantes do Conselho Deliberativo. Após disse que a Procuradoria Geral do Estado exarou parecer onde os atos praticados na reunião realizada do Conselho Consultivo no dia 06 de junho de 2019 devem ser nulos, pois carecem de requisito de validade, uma vez que não houve a nomeação dos membros do Conselho Consultivo pelo Presidente do Conselho Deliberativo. Falou, ainda, que resta prejudicada a Aprovação dos Regimentos Internos do Conselho Deliberativo e do Consultivo, porquanto, conforme observado pela PGE, estão em desacordo com a Lei Complementar nº 184/18, sendo submetidos a aprovação na próxima sessão. Na sequência, o senhor Presidente apresentou os seguintes nomes indicados para compor o Conselho Consultivo da Região Metropolitana: **JUAREZ FIALHO**, Secretário das Cidades; **ROBERTO MOTTA**; Ass. Especial; **BERNARDO**

SANTORO; Ass. Especial; **AMARILDO SOARES**, Vice-Prefeito de Seropédica; **ANDRÉ BIANCHE**, Sub.de Urbanismo de Queimados; **JOÃO LEAL**, Ass. do Prefeito de Itaboraí; **MARÍLIA ORTIZ**, Sub.de Planejamento de Niterói; **EVANILDO BARRETO**, Sec. de Desenvolvimento Econômico de São Gonçalo; **MAURO OSÓRIO**, Presidente do Instituto Pereira Passos; **WALDECK CARNEIRO**, Deputado Estadual; **LUIZ PAULO CORREA DA ROCHA**, Deputado Estadual; **VANDRO FAMÍLIA**, Deputado Estadual; **MARCIO PACHECO**, Deputado Estadual; **DR JAIRINHO**, Vereador; **JONES MOURA**, Vereador **MARCELO PRADO WERMELINGER**, Membro da Comissão de Urbanismo de Niterói; **MARCOS ALEXANDRE PERES COSTA**, Diretor Geral em Mesquita; **LAERTE ALVES DAS CHAGAS**, Assessor em Mesquita; **CARMEN ELIZA BASTOS DE CARVALHO**, Membro do Ministério Público; **ARNALDO GOLDEMBERG**, Defensoria Pública; **LUIZ CÉSIO de SOUZA CAETANO ALVES**, Presidente do SINDISAL; **MARCELO KAIUCA**, Presidente do Sindicato da Construção Civil de Nova Iguaçu; **ALDO GONÇALVES**, Presidente do CDL-RJ; **CARLA PINHEIRO**,

Presidente da AJORIO; **FABIO QUEIROZ**, Presidente da ASSERJ; **HELIO CABRAL**, Presidente da CEDAE; **GUSTAVO BACELLAR DE FARIA**, Diretor Operacional da Supervia; **RODRIGO SIAS**, Assessor da Presidência da CEF; **MARCIO GARCIA**, Presidente do SINDPOL-RJ; **WAGNER SIQUEIRA**, Conselheiro Federal de Administração; **DALÉ SCHMIDT**, Presidente da Comissão de Saneamento Básico da OAB/RJ; **PAULO VICENTE ALVES**, Professor Titular da Fundação Dom Cabral; **LUCIMAR SOUZA CUNHA**, Diretora da FAETERJ-Petrópolis; **ROGERIO ATEM**, Professor do IFF; **NADIA ARMELIN**, Presidente do Instituto Potencial; **ZECA BORGES**, Coordenador do Disque Denúncia; **LUCAS BERLANZA**, Presidente da Diretoria Exec. do Instituto Liberal; **WESLEY BARRETO GOMES DA COSTA**, Presidente do Fórum de Gestores da Juventude; **LETICIA ARSENIO**, Coordenadora do Estudantes pela Liberdade; **RAFAEL HOLANDA**, Presidente da Casa dos Colibris; **JOSE ALBERTO SAMPAIO ARANHA**, Presidente da ANPROTEC; **MARIA LUIZA REIS**, Presidente da ASSESPRO-RJ; **FELIPE ALMEIDA**, Presidente da ASS. Viver Bem; **YEDDA CHING FILIZZOLA ASSUNÇÃO**, Presidente do Movimento Combate à Impunidade; **MOACYR GOES**, Especialista e membro do Instituto Millenium; **PAULO DE TARSO DE LIMA PIMENTA**, Diretor Geral do Comitê de Bacias Hidrográficas do Rio Guandu, que serão nomeados pelo Governador; Com a palavra Prefeito Sadi Noel acerca indicação dos nomes da ALERJ e que se os mesmos foram indicados pelo seu presidente, o que foi confirmado pelo Secretário da presente reunião, o Prefeito de Cachoeira de Macacu falou sobre Autarquia municipal e a CEDAE e como se dará essa relação futuramente e outra coisa a importância do município e outros vizinhos na produção de água e de alimentos no estado e serem compensados nos investimentos, o Prefeito Rodrigo Neves de Niterói, acerca do Estado do Rio ser o estado mais metropolizado no Brasil, cumprimento o marco importante, uma nova etapa no desenvolvimento econômico e do planejamento estratégico dessa região e fez considerações acerca dos contratos de saneamento anteriores a Lei complementar requerendo modificar o artigo 2º do Regimento Interno do Conselho Deliberativo garantindo e protegendo esses contratos, o governador ressaltou que qualquer alteração deliberada que prejudique esses contratos deverá ser indenizada conforme a lei, o Prefeito falou ainda da importância da barragem do Rio Caspuaçu e seus impactos ambientais e o TAC realizado com o Ministério Público o que foi acompanhado pelo Prefeito de Cachoeira de Macacu - Mauro Cesar de Castro Soares, Neves ressaltou ainda o problema a Ponte Rio-Niterói a Avenida Francisco Bicalho e a necessidade da Prefeitura do Rio discutir os impactos na RMRJ, o Prefeito Magé Rafael Santos de Souza ressaltou acidentes que ocorreram recentes fatais na rotatória de Magé da BR-493 e a necessidade de ajuda do Governo Federal com recursos o que foi negado pelo DNIT pediu ajuda para este Conselho de conseguir recursos de emendas junto ao OGU, o Governador ressaltou que esse Conselho poderá emitir uma resolução colegiada apoiando a BR-493 e encaminhará ao Ministro Tarcísio, o Prefeito de São João de Meriti acerca de dois problemas: a violência e a falta d'água, André Bianche, representante do município de Queimados acerca da necessidade do equilíbrio na destinação dos investimentos na RMRJ objetivando um desenvolvimento econômico mais justo, o Rio de Janeiro segundo o Governador já vem trabalhando junto a diversos investidores nessa direção e que com o Instituto Rio Metrópole e a CODIN trabalhando juntos deverão desenvolver projetos com esse intuito. O representante

juntos deverão desenvolver projetos com esse intuito. O representante do Prefeito de Itaguaí, Senhor Eider Dantas, falou sobre o poder de execução deste Conselho Deliberativo e que outros afins que participou, não foram a frente, por não terem executado nada e ainda o problema de controle da expansão urbana desordenada na Região do Arco Metropolitano e solicitou recursos para asfaltamento de rodovia que passa pelo seu município o que será atendido pelo DER segundo palavras do Governador e que vai adquirir DRONES para combate e fiscalização da expansão urbana desordenada e a Implantação do Comunidade Cidade será já um início nessa direção. O prefeito de Japeri, Cesar Melo se mostrou contra novos presídios no município, o Governador informou que serão construídas 5 unidades em Gericinó. A Prefeita de Paracambi, Lucimar Cristina Ferreira sobre o grave problema de água levando a falta em escolas e postos de saúde além de problemas no esgotamento sanitário e que já foi várias vezes na CEDAE e não surtiu efeito pedindo um carinho especial sobre o assunto, o Prefeito Dr. Jose Nanci de São Gonçalo ressaltou problemas de Segurança e sobre a RJ -106 e o Presidente do Conselho, que como Governador informou que vai admitir 600 novos policiais em 2019 e no próximo ano mais 3.000 e que o problema da Rodovia será resolvido. Agradecimento registrado pelo Prefeito de Cachoeira de Macacu ao Presidente da CEDAE Hélio Cabral. Foi passada a palavra ao Presidente da CEDAE sobre o planejamento da Companhia e seu futuro relativo a Concessão e investimentos previstos de 37 bilhões de reais, após diversos debates a palavra foi passada a Secretário de Transportes, Sr. Delmo Pinho sobre os projetos integrados de mobilidade urbana na RMRJ. Por fim, coube, ao Presidente do Conselho Deliberativo e Governador do Estado do Rio de Janeiro, WILSON WITZEL, as palavras finais de encerramento onde propôs que a aprovação da presente ATA se dará nessa reunião, após a concordância de todos deu-se por encerrada a presente reunião. Por nada mais haver para registro, o senhor Presidente declarou encerrados os trabalhos, passando à lavratura da presente ATA que, depois de lida e achada conforme, vai assinada por mim Secretário Alessandro Martello, pelo Senhor Presidente Wilson Witzel e demais membros do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

Id: 220933

Secretaria de Estado de Governo e Relações Institucionais

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ATA DE REUNIÃO

Aos vinte oito dias do mês de novembro de dois mil e dezenove, as 16h00min, no Prédio Anexo ao Palácio Guanabara, Sala do Secretariado - 5º andar, os membros do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro reuniram-se, com base na Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018, para discutir e deliberar sobre a seguinte ordem do dia: I) Tomada de Posse dos Membros do Conselho Deliberativo; II) Nomeação e Aprovação do Presidente e Diretores do Instituto Rio Metrôpole; III) Aprovação do Regimento Interno do Conselho Deliberativo; IV) Aprovação do Regimento Interno do Conselho Consultivo; V) Aprovação do Regulamento do Instituto Rio Metrôpole; VI) Aprovação do Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana; VII) Aprovação de Resolução dos Comitês Técnicos Intersetoriais; VIII) Assinatura do Decreto da Criação do Instituto Rio Metrôpole; IX) Modelagens de processos de concessões de serviços públicos de interesse da RMRJ, Mobilidade Urbana da RMRJ; e X) Assuntos Gerais. Com a palavra o senhor Presidente do Conselho Deliberativo, Governador Wilson Witzel, que após verificar o número legal para deliberar declarou aberto os trabalhos e convidou o Assessor Especial, Alessandro Martello Panno, para secretariar a reunião. Aceito o convite o senhor Secretário fez a leitura da Ordem do Dia, retornando em seguida a palavra ao senhor Presidente. Em prosseguimento o senhor Presidente deu as boas-vindas aos presentes manifestando a importância do momento histórico da Governança Metropolitana com a formalização da estruturação do Instituto Rio Metrôpole para a Governança Metropolitana do Rio de Janeiro e da participação ativa dos Prefeitos como agentes indutores da integração e desenvolvimento da RMRJ como Membros do Conselho Deliberativo, dando posse a estes como Membros Efetivos. Logo após, perguntou se todos analisaram os regulamentos que embasam o IRM e se havia alguma observação; esclareceu ainda que todos os instrumentos foram elaborados com a participação dos Procuradores

da PGE, Técnicos do GEGM e Assessores do Governador restando em acordo com a SEFAZ. Colocado em votação, após verificação de quórum, e com este item atendido, foram aprovados os Regimentos Internos dos Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro por todos os presentes. Na sequência, o senhor Presidente apresentou o Instituto Rio Metrópole-IRM e sua enorme importância, com a missão de acompanhar o modelo de saneamento com a venda parcial da CEDAE desenvolvido pelo BNDES e o marco regulatório do saneamento em apreciação pelo Congresso Nacional, acompanhar e desenvolver um sistema metropolitano de mobilidade urbana integrada para apreciação deste Conselho, e por último desenvolver propostas de ordenamento urbano, em sequência apresentou nome indicado para a Presidência do Instituto Rio Metrópole - IRM, Sr. Bernardo Santoro Pinto Machado, que assumirá com o mandato que findará em 31/12/2022, o senhor Bernardo Santoro tomou a palavra e discorreu sobre sua capacitação para o cargo e a importância do Instituto Rio Metrópole quanto integração entre os municípios da RMRJ acerca das funções públicas de interesse comum e as missões apresentadas pelo Presidente como desafios do IRM e a observância deste Instituto de servir a esse Conselho e aos municípios da RMRJ. Quanto aos demais Diretores, o Presidente informou que serão indicados posteriormente por esse Conselho e que estão abertas indicações dos Prefeitos da Região Metropolitana para ocupação destes cargos para apreciação até a próxima reunião do Conselho Deliberativo, enquanto isso conforme definido no Parágrafo Único do Art. 17 do Regulamento do IRM, o Presidente do IRM poderá indicar, provisoriamente, algum Diretor Interino. Não havendo óbices ao nome indicado, será nomeado e empossado a seguir. Deu sequência o Sr. Presidente, deste Conselho Deliberativo, a assinatura dos Atos e Regulamentos que regem o IRM. O prefeito de Cachoeira de Macacu, Sr. Mauro Soares manifestou sua indignação sobre a novo Projeto Lei nº 1624/2019 acerca do rateio dos 25 da RMRJ do ICMS votada recentemente na ALERJ apresentando um manifesto contrário acerca do assunto para ser apreciado por esse conselho, o mesmo apresentou suas razões do entendimento que Cachoeiras de Macacu, Rio Bonito e Petrópolis estão sendo penalizados e sugerem a adoção do mesmo modelo de partilha usando o FPM e que o Governador exerça seu poder de veto sobre tal Projeto de Lei pelo mesmo ser inconstitucional e injusto o que foi acompanhado pelo Prefeito de Rio Bonito ressaltando que o novo modelo não criaria embaraços a governabilidade na ALERJ, colocado em votação após o relato conselheiro relator o Prefeito Mauro Soares, foi aprovado por unanimidade a recomendação de veto do Projeto de Lei nº 1624/2019 e elaboração de estudos de partilha de ICMS pelo IRM acarretando numa nova proposta de Projeto de Lei. O prefeito Rodrigo Neves manifestou

nova proposta de Projeto de Lei. O prefeito Rodrigo Neves manifestou seu total apoio ao IRM e sugeriu a atualização do Planejamento Estratégico com diagnóstico preciso e atualizado da RMRJ como guia mestre das ações emanadas por esse Conselho e do IRM. Passou-se então ao tema do modelo de concessão de serviços públicos com foco na CEDAE, que se originou num Estudo do BNDES sobre a modelagem de universalização do saneamento, apresentando o escopo do estudo, seu diagnóstico e proposições e que seria proposta a produção de água e esgoto pela CEDAE, assim como hoje existe em Niterói e sendo concedido a iniciativa privada a distribuição de água, a coleta e tratamento de esgoto, sem mexer nos contratos existentes ressaltando que a Região Metropolitana instituída será, conforme a lei vigente, a detentora do poder de concessão e municípios fora da RMRJ terão que aderir a esse modelo após consulta às suas Câmaras de Vereadores, falou ainda que esse modelo tem sido testado exaustivamente no que tange aos seus aspectos legais e que está bem robusto conforme estudos da Procuradoria Geral do Estado e com investimentos pela iniciativa privada de cerca de 40 bilhões, com 5 do valor da outorga estimada em 10 a 11 bilhões distribuídos aos Municípios conforme divisão em Blocos e ao longo de todo período da concessão serão disponibilizados mais 3 sobre o faturamento da empresa de recursos livres para cada Município utilizar da melhor maneira que lhe convier. Utilizou-se para uma solução mais imediata da retirada de carga orgânica na Baía de Guanabara o cinturão de tempo seco. O Presidente do Conselho informou que tal estudo e a proposta elaborada será disponibilizada por meio eletrônico num prazo de 48 horas aos Conselheiros para apreciação e posterior deliberação em fevereiro de 2020, com análise da participação de cada município, referido leilão está previsto para segundo semestre 2020. Por fim, coube, ao Presidente do Conselho Deliberativo e Governador do Estado do Rio de Janeiro, WILSON WITZEL, as palavras finais de encerramento onde propôs que a aprovação da presente ATA se dará nessa reunião, após a concordância de todos deu-se por encerrada a presente reunião. Por nada mais haver para registro, o senhor Presidente declarou encerrados os trabalhos, passando à lavratura da presente ATA que, depois de lida e achada conforme, vai assinada por mim, Secretário Alessandro Martello Panno, pelo Senhor Presidente do Conselho Deliberativo e Governador do Estado do Rio de Janeiro, WILSON WITZEL, e demais membros do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

Id: 2224935

Anexo D: Atas das Reuniões do Conselho do Conselho Consultivo da RMRJ realizadas em 2019

 <p>GOVERNO DO ESTADO RIO DE JANEIRO VAMOS VIRAR O JOGO</p>	 <p>CÂMARA METRO POLITANA <small>A FORÇA DO RIO DE JANEIRO</small></p>
<p>ATA DE REUNIÃO DOS REPRESENTANTES INDICADOS PARA O CONSELHO CONSULTIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>	

Reunião	
Data	Local
06/06/2019	Centro Integrado de Comando e Controle – CICC – 3º pavimento

Da pauta da reunião



- 1 - Abertura da reunião pela Câmara Metropolitana
- 2- Distribuição da Minuta do Regimento do Conselho Consultivo
- 3- Apresentação do modelo da Governança Metropolitana
- 4 - Objetivos da reunião
 - 4.1 - Eleição do Presidente e Vice-Presidente
 - 4.2 - Eleição dos 3 nomes da sociedade civil
- 5 - Exibição do filme da Câmara Metropolitana
- 6 - Metodologia das eleições do Presidente, Vice-Presidente e 3 Membros da Sociedade
- 7 - Apresentação dos indicados presentes
- 8 – Intervalo para conversa sobre os prováveis candidatos
- 9 – Votação para Indicação do Presidente e Vice-Presidente
- 10 - Indicação dos 3 nomes da Sociedade Civil para participação no Conselho Deliberativo

Da Reunião

Aos seis dias do mês de junho de dois mil e dezenove, as 14h50min, no Centro Integrado de Comando e Controle – CICC deu-se início a reunião dos Indicados ao Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, estabelecido pelo Artigo 18 da Lei Complementar 184 de 27 de dezembro de 2018; abrindo a reunião o representante do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana - GEGM, Sr. Maurício Knoploch, para dar início aos trabalhos da pauta, deu as boas vindas aos presentes e demais autoridades como deputados, vereadores, secretários estaduais e municipais, manifestando a importância desse momento da retomada da Governança Metropolitana do Rio de Janeiro e a presença dos indicados como representantes de suas entidades a comporem o Conselho Consultivo instituído pela Lei Complementar 184/2018, e convidou para participar da mesa o Sr. Bernardo Santoro, Assessor do Governador representando a Governadoria do Estado, ao qual o

 <p>GOVERNO DO ESTADO RIO DE JANEIRO VAMOS VIVER O 1000</p>	 <p>CÂMARA METRO- POLITANA <small>A FORÇA DO RIO DE JANEIRO</small></p>
<p>ATA DE REUNIÃO DOS REPRESENTANTES INDICADOS PARA O CONSELHO CONSULTIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>	

GEGM está vinculado, a Dra. Anna Luiza Gayoso, Procuradora do Estado, o Sr. Paulo Protasio, Assessor Executivo do GEGM, o Sr. Paulo Cesar Silva Costa, Superintendente de Relações Institucionais do GEGM e o Sr. Gerard Fishgold, Superintendente Projetos do GEGM, que acompanharam a reunião. Em sequência foi distribuída uma cópia da Lei Complementar 184/2018 e da Minuta do Regimento interno do Conselho Consultivo. Foi informado que eventuais contribuições dos membros do Conselho Consultivo à essa minuta deverão ser encaminhadas por escrito até 15 (quinze) dias após a presente reunião para Grupo Executivo de Gestão Metropolitana que, se necessário, encaminhará para análise jurídica de sua pertinência legal e em seguida ser submetida ao Conselho Deliberativo para sua aprovação, conforme disposto no inciso V, artigo 11, da Lei Complementar 184/2018. Na sequência o representante do GEGM, Sr. Maurício Knoploch, passou a palavra para o Superintendente de Relações Institucionais do GEGM, Sr. Paulo Cesar Silva Costa, que discorreu sobre os principais pontos da estrutura de governança metropolitana estabelecida pela Lei Complementar 184/2018. Em seguida foram feitas as apresentações dos indicados pelas suas respectivas entidades conforme previsto na Lei Complementar 184/2018 e foi discutida a metodologia mais adequada para a eleição do Presidente e Vice-presidente do Conselho Consultivo e para a seleção dos 3 (três) representantes da Sociedade Civil para comporem o Conselho Deliberativo estabelecido no mesmo diploma legal. Após debates preliminares foi aprovado que: i) Para os cargos de Presidente e Vice-Presidente do Conselho Consultivo, serão realizadas candidaturas por chapa; ii) A forma de votação para a indicação de Presidente e Vice-Presidente será em voto nominal e aberto; iii) Para a obtenção dos indicados pela Sociedade Civil a comporem o Conselho Deliberativo será obtido por discussões internas de cada segmento: 1(um) do Setor Empresarial; 1(um) Órgãos de Classe, Academia e ONGs e 1(um) dos representantes dos segmentos sociais não contemplados anteriormente, conforme os incisos III, IV e V do Artigo 18 da Lei Complementar 184/2018.; Foi aberto prazo para as discussões entre os indicados e, antes do início da votação, seriam apresentados os candidatos e suas proposições de chapas. Após novos debates foram apresentadas as seguintes candidaturas Chapa 1 – Henrique Silveira e Sousa – Representante indicado pelo Setor de Órgãos de Classe, Academias e ONGs e Marília Ortiz – Representante do Poder Executivo Conjunto de Municípios de 400.001 a 800.000 habitantes, e Chapa 2 – Juarez Fialho – Representante do Poder Executivo do Estado e Alexandre Bianchini,

 <p>GOVERNO DO ESTADO RIO DE JANEIRO VAMOS VIRAR O JORNAL</p>	 <p>CÂMARA METROPOLITANA A FORÇA DO RIO DE JANEIRO</p>
<p>ATA DE REUNIÃO DOS REPRESENTANTES INDICADOS PARA O CONSELHO CONSULTIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</p>	

Representante do Setor Empresarial pelas empresas concessionárias. As chapas percorreram sobre suas plataformas antes da votação. Depois de realizada votação, na forma de voto aberto, e após apuração dos votos, proferidos em voz alta por cada indicado, foi eleita a Chapa 1, a mais votada, com Henrique Silveira e Souza e Marília Ortiz para Presidente e Vice-Presidente respectivamente, com 23 votos a favor, contra 12 votos da Chapa 2, totalizando assim 35 votos e conferida com os 35 presentes com direito a voto. Todo o processo de apuração dos votos foi verificado pelos integrantes das chapas 1 e 2. Após diversas conversas foram apresentadas as 3 (três) indicações da Sociedade Civil que integrarão o Conselho Deliberativo sendo do Setor Empresarial - o Sr. Diego Garcia, do Setor de Órgãos de Classe, Academias e ONGs - o Sr. Ary Gabriel e do Setor de Segmentos Sociais não representados pelos Órgãos de Classe, Academia e ONGs - o Sr. Esdras da Silva, indicações estas que foram homologadas pelos demais representantes presentes. Coube, portanto, aos indicados eleitos, como Presidente e Vice-presidente, Henrique Silveira e Souza e Marília Ortiz, respectivamente e ao representante do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, Sr. Maurício Knoploch, as palavras finais de encerramento da presente reunião. As 17h03min, e nada mais havendo a relatar, eu Bruno Sasson, ID 4274770-8 concluo a presente ATA acompanhada da assinatura dos Conselheiros conforme lista de presença anexa.


Bruno Jorge Vaz Sasson
Assessor Especial
ID - 4274770-8 - GEGMISEGOV

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS**CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA
DO RIO DE JANEIRO****ATA DO CONSELHO**

Aos vinte e três dias do mês de outubro de dois mil e dezenove, às 15 horas e 30 minutos, na sala do Secretariado, 5º andar, Prédio Anexo, Palácio Guanabara, localizado a Rua Pinheiro Machado, s/nº - Laranjeiras, conforme publicação no Diário Oficial, deu-se início a reunião dos Membros do Conselho Consultivo da Região Metropolitana. De início, os presentes escolheram o Sr. Bernardo Santoro Pinto Machado, Membro do Conselho Consultivo e Assessor do Governador, para presidir a presente reunião. Assim, o senhor Presidente, após verificação do quórum mínimo para deliberar, declarou abertos os trabalhos e convidou o Sr. Maurício Knoploch para secretariar a reunião. Em seguida, o senhor secretário fez a leitura da ordem do dia, explanou sobre as atribuições do Conselho Consultivo em acordo com a Lei Complementar 184/2018 e retornou a palavra ao senhor Presidente que, em prosseguimento, deu as boas vindas aos presentes, manifestando a importância desse momento da retomada da Governança Metropolitana do Rio de Janeiro e a presença dos Conselheiros como representantes de suas entidades. A seguir, o Sr. Presidente sugeriu a forma de eleição do Presidente e Vice-presidente do Conselho Consultivo e dos 3(três) representantes da Sociedade Civil para comporem o Conselho Deliberativo: i) Para a obtenção dos indicados da Sociedade Civil a comporem o Conselho Deliberativo a metodologia será por voto aberto, por maioria simples, em cada segmento - 1(um) do Setor Empresarial, 1(um) dos Órgãos de Classe, Academia e ONGs e 1(um) dos representantes dos segmentos sociais não contemplados anteriormente, conforme os incisos III, IV e V do Artigo 18 da Lei Complementar 184/2018; ii) Para os cargos de Presidente e Vice-Presidente do Conselho Consultivo, a forma de votação será em voto aberto, por chapa e em maioria simples. Após discussão e deliberação a sugestão do senhor Presidente foi acolhida por unanimidade dos presentes. Em continuidade, o senhor Presidente convocou os nove membros do Conselho Consultivo, indicados nos termos no inciso III do artigo 18 da Lei 184/2018, para eleger seu representante da sociedade civil junto ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, sendo eleito Sr. Helio Cabral, Presidente da CEDAE, por unanimidade de votos. Ato contínuo, o senhor Presidente convocou os nove membros do Conselho Consultivo, indicados nos termos no inciso IV do artigo 18 da Lei 184/2018, para eleger seu representante da sociedade civil junto ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, sendo eleito Sra. Dalle Anne Schimid do Amaral, Presidente da Comissão especial de Saneamento, Recursos Hídricos e Gás encanado da OAB-RJ, por unanimidade de votos. Em seguida, o senhor Presidente convocou os nove membros do Conselho Consultivo, indicados nos termos no inciso V do artigo 18 da Lei 184/2018, para eleger seu representante da sociedade civil junto ao

Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, sendo eleito Sra. Yedda Christina Ching San Filizzola Assunção, vice-presidente do Movimento Combate à Impunidade, por unanimidade de votos. O Sr. Mauro Osório ressaltou que na Lei 184/2018 que no Art. 18 as Reuniões do Conselho Consultivo poderão ter ouvintes que não participem do Conselho. A Sra. Marília Ortiz pediu a palavra para comunicar a importância da participação plural da sociedade e representatividade dentro do Conselho. Por fim, o senhor Presidente convocou todos os membros para eleição do Presidente e Vice Presidente do Conselho Consultivo da Região Metropolitana, na forma do artigo 18, da Lei Complementar 184/2018, apenas uma chapa foi apresentada e sem abstenções, os senhores Juarez Fialho, Secretário Estadual das Cidades, (Presidente) e Marcio Henrique Garcia Linares, Presidente do Sindicato dos Policiais Civis do Estado do Rio de Janeiro (Vice Presidente). Nada mais havendo a relatar, eu, Mauricio Knoploch, ID 5098339-3 concluo a presente ATA as 16:00 horas para assinatura dos Conselheiros, conforme lista de presença anexa, constando esta como confirmação oficial de todos os presentes.

Id: 2217248
