

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

HENRIQUE RIBEIRO EINSTOSS KORMAN

**A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO E OS DESAFIOS PARA A
CONSOLIDAÇÃO DO FEDERALISMO A PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EFICIENTES PARA ESSE LOCAL**

**Rio de Janeiro
Junho de 2022**

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

HENRIQUE RIBEIRO EINSTOSS KORMAN

**A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO E OS DESAFIOS PARA A
CONSOLIDAÇÃO DO FEDERALISMO A PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EFICIENTES PARA ESSE LOCAL**

Trabalho de Conclusão de Curso, sob a orientação do professor **Felipe de Melo Fonte**, apresentado à FGV DIREITO RIO como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

**Rio de Janeiro
Junho de 2022**

RESUMO

Esta monografia tem o objetivo de refletir sobre a importância da Região Metropolitana para a consolidação do federalismo, com base na análise da construção de políticas públicas efetivas nesse espaço territorial. Para isso, será realizado um estudo de caso sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, avaliando a sua estrutura e funcionamento e apontando soluções para o aperfeiçoamento do seu desenho institucional. Essa investigação, portanto, será dividida em quatro etapas: 1) análise sobre a importância da Região Metropolitana para o amadurecimento da estrutura federalista no Brasil; 2) investigação minuciosa sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em relação a sua história, estrutura e funcionamento atual; 3) Avaliação de ciclo de políticas públicas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; 4) Proposta estrutural para o aperfeiçoamento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, na busca por potencializar o seu papel, tanto em prol do amadurecimento do federalismo como para a construção de políticas públicas efetivas. Enfim, com essa estrutura, o trabalho a seguir busca cumprir o objetivo de adentrar, a partir de um caso específico, na Região Metropolitana – um ente cada vez mais relevante para a estrutura política do Brasil –, pontuando os seus principais desafios de atuação e propondo soluções para o seu amadurecimento institucional.

Palavras-chave: Região Metropolitana; Federalismo; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This monograph aims to reflect on the importance of the Metropolitan Region for the consolidation of federalism, based on the analysis of the construction of effective public policies in this territorial space. For this, a case study will be carried out on the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, evaluating its structure and functioning and pointing out solutions for the improvement of its institutional design. This investigation, therefore, will be divided into four stages: 1) analysis of the importance of the Metropolitan Region for the maturing of federalism in Brazil; 2) Investigation of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, in relation to its history, structure and current functioning; 3) Evaluation of the public policy cycle in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro; 4) Structural proposal for the improvement of the RMRJ, in the search to enhance its role, both in favor of the maturing of federalism and for the construction of effective public policies. Finally, with this structure, the following work seeks to fulfill the objective of entering, from a specific case, in the Metropolitan Region - an entity increasingly relevant to the political structure of Brazil -, punctuating its main challenges of action and proposing solutions for its institutional maturation.

Keywords: Metropolitan Region; Federalism; Public policy.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|---|
| CCRM | Conselho Consultivo da Região Metropolitana |
| CDRM | Conselho Deliberativo da Região Metropolitana |
| COR | Centro de Operações |
| FDRM | Fundo Contábil de Desenvolvimento Metropolitano |
| FPIC | Função Pública de Interesse Comum |
| FUNDREM | Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro |
| IRM | Instituto Rio Metr pole |
| LC | Lei Complementar |
| PBR | Programa Baia Reinventada |
| PDUI | Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado |
| PMI | Programa Metr pole Inteligente |
| PMS | Programa Habitar a Metr pole |
| RJ | Rio de Janeiro |
| RM | Região Metropolitana |
| RMRBH | Região Metropolitana de Belo Horizonte |
| RMRJ | Região Metropolitana do Rio de Janeiro |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| 1- O FEDERALISMO BRASILEIRO | 10 |
| 1.1 – O FEDERALISMO COOPERATIVO | 10 |
| 1.2 – O FEDERALISMO DE INOVAÇÃO | 11 |
| 2- A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO | 14 |
| 2.1- ASPECTOS GERAIS | 14 |
| 2.2- PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI) | 16 |
| 2.2.1 – PROGRAMA METRÓPOLE INTELIGENTE (PMI) | 17 |
| 2.2.2 – PROGRAMA METRÓPOLE SUSTENTÁVEL (PMS) | 18 |
| 2.2.3 – PROGRAMA BAÍA REINVENTADA (PBR) | 19 |
| 2.3 – CONSELHO DELIBERATIVO: FUNÇÃO E ORGANIZAÇÃO | 19 |
| 2.4 – CONSELHO CONSULTIVO: FUNÇÃO E ORGANIZAÇÃO | 20 |
| 2.5 – INSTITUTO RIO METRÓPOLE: FUNÇÃO E ORGANIZAÇÃO | 21 |
| 2.6 – COMITÊ INTERSETORIAL DE MOBILIDADE URBANA METROPOLITANA | 21 |
| 3- AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA RMRJ | 23 |
| 3.1 - POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO | 23 |
| 3.2 - POLÍTICAS PÚBLICAS NA PRÁTICA NA RMRJ..... | 26 |
| 3.3 - PROBLEMÁTICA PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RJ | 28 |
| 4 – COMITÊ INTERSETORIAL DE MOBILIDADE METROPOLITANA: POSSÍVEL SOLUÇÃO | 30 |
| 4.1 – COMITÊ TÉCNICO DE MOBILIDADE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: EXEMPLO A SER SEGUIDO | 30 |
| 4.2 – COMITÊ INTERSETORIAL DE MOBILIDADE METROPOLITANA: PROPOSTA DE ESTRUTURA E ATUAÇÃO | 31 |
| 4.3 – COMITÊ INTERSETORIAL DE MOBILIDADE METROPOLITANA: UM MODELO A SER REPLICADO | 33 |
| CONCLUSÃO | 35 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 37 |

INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro, delimitado pela Constituição de 1988, tem como base a cooperação entre os seus 3 entes federativos (União, Estados e Municípios). Não à toa, o seu artigo 23 delimita uma série de competências comuns entre eles em variadas matérias – como as políticas de saúde, combate à pobreza, preservação da natureza, proteção do meio ambiente, saneamento básico, moradia, acesso à educação e à ciência, entre outros tópicos.¹

De toda forma, nesse contexto, para que esse objetivo seja cumprido, são necessárias mais instituições. Dai surge o instituto da Região Metropolitana, como delimitado pelo Artigo 25º, parágrafo 3º, da Constituição de 1988, que define que os Estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (FPICs)².

Essas funções públicas de interesse comum são, a priori, de titularidade e competência dos municípios, mas há uma deficiência para tratá-las de forma isolada, sobretudo quando ocorrem no modelo de parcerias público-privadas, consórcios públicos e/ou convênios³. Então, surge esse novo ente com personalidade jurídica – a Região Metropolitana –, responsável por planejá-las e executá-las. As FPICs – que são aqueles serviços que atendem a mais de um município, assim como aqueles que, embora restritos a um território, sejam de algum modo dependentes, concorrentes ou integrados entre si (conforme art. 3º, Cap. II, da Lei n. 184/2018)⁴ – tem como exemplos, no contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os seguintes serviços: investimento em infraestrutura; serviço de saneamento, mobilidade urbana,

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** [S. l.: s. n.], 1988.

² DALLARI, Dalmo de Abreu. Novos polos administrativos afetando a Federação Brasileira. In: BONAVIDES, Paulo *et. al.* **As Tendências Atuais do Direito Público:** Estudos em Homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 86. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19995UAst7BJ-IY0YQetg_kVCYBxt74qA/view?usp=sharing>. Acesso em 15 de junho de 2022.

³ ESTEVAM, Douglas. **O regime constitucional das regiões metropolitanas.** *Conjur*, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-12/estevam-regime-constitucional-regioes-metropolitanas>. Acesso em 15/6/2022.

⁴ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 184/ 2018. http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWZwODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVIMmM1NjVIMWU1NDc4MzI1ODNkMTAwNWRhOTlmP09wZW5Eb2N1bWVudA== Acesso em: 20 de junho de 2022.

impactos de mudanças climáticas, dados e informações digitais, ordenamento territorial, habitação e ordenamento do solo, sustentabilidade das Baías de Guanabara, desenvolvimento econômico e social, dentre outros pontos.

A formação dessas Regiões Metropolitanas é um fenômeno recente, que está em crescimento. Afinal de contas, grande parte da população brasileira vive em cidades, o que faz com que esse fenômeno cresça cada dia mais⁵. Atualmente, são 74 Regiões Metropolitanas no Brasil, com mais da metade da população brasileira vivendo nelas⁶. Elas têm como base jurídica o Estatuto da MetrÓpole, a partir da Lei 13.089/2015, que define as diretrizes gerais para o planejamento e gestão dessas FPICs. A partir desse Estatuto, é possível definir o regime jurídico dessa região, além de delimitar o seu instrumento de planejamento – com conteúdo mínimo e regras de elaboração e fiscalização –, o chamado Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)⁷.

Uma dessas regiões, em especial, será objeto de análise dessa pesquisa. Será a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Nesse contexto, compreender a sua estrutura e a sua forma de atuação são partes fundamentais dessa investigação.

Afinal, assim será possível analisar todo o ciclo de políticas públicas para essa Região, detalhando todo o processo e pontuando possíveis falhas que impedem que essas políticas se tornem efetivas de fato para a população desse território.

Diante dessas investigações, será viável também refletir sobre a importância da RM para o federalismo brasileiro, tanto no seu aspecto cooperativo como de inovação. Para, enfim, adquirir conclusões sobre a relevância desse novo ente para o amadurecimento institucional do modelo federalista no Brasil.

Para cumprir com esse objetivo, no primeiro capítulo, será discorrido em detalhes sobre os dois tipos de federalismo em análise (cooperativo e de inovação) e as possíveis influências dessa Região Metropolitana sobre esses modelos institucionais. Será, portanto, o ponto de partida para compreender a relevância –

⁵ Mais de 80% da população brasileira habita 0,63% do território nacional. [S. l.], 10 out. 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio-nacional>. Acesso em: 24 jun. 2022.

⁶ IBGE atualiza lista de municípios de regiões metropolitanas no país. [S. l.], 17 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-11/ibge-atualiza-lista-de-municipios-de-regioes-metropolitanas-no-pais>. Acesso em: 24 jun. 2022.

⁷ GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão das concepções. **Revista dos Tribunais**, ano 68, v. 521, n. 521, p. 17, mar. 1979. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1li7cEzvTKa4GJ-FILkhfZuYJwPAmKH7p/view?usp=sharing>. Acesso em 15 de junho de 2022.

cada vez maior – da Região Metropolitana para a melhora da vida das pessoas e para o desenvolvimento do Brasil.

Posteriormente, no segundo capítulo, a Região Metropolitana do Rio será explorada minuciosamente, contando um pouco mais sobre a sua história de formação e estrutura atual, delimitando todos os órgãos – entre estrutura e objetivos – responsáveis pelo seu funcionamento.

Já no terceiro capítulo, o conceito de políticas públicas, esmiuçando todo o seu ciclo, será pontuado. Para que, assim, possa ser realizada uma análise sobre como as políticas públicas funcionam dentro dessa estrutura da RMRJ, identificando o que falta para que se tornem de fato efetivas.

Por fim, no quarto e último capítulo, uma proposta institucional será feita, na busca pelo aperfeiçoamento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A sugestão de um novo órgão, que seja responsável por promover a conclusão do ciclo de políticas públicas para essa região e que, em concomitância, auxilie esse ente a impactar positivamente os dois modelos federativos em análise, tanto no seu aspecto cooperativo como de inovação.

Em resumo, esse trabalho busca compreender a relevância da Região Metropolitana, selecionando como estudo de caso a do Rio de Janeiro, para o equilíbrio do federalismo brasileiro, pontuando o que falta em sua estrutura – trazendo também soluções – para que promova políticas públicas efetivas para o maior número de pessoas possíveis.

1- O FEDERALISMO BRASILEIRO

1.1 – O FEDERALISMO COOPERATIVO

Para compreender a relevância da Região Metropolitana – antes de adentrar na análise acerca dessa Região específica localizada no Estado do Rio de Janeiro – é importante elucidar o que é o chamado Federalismo Cooperativo.

Ele surge, de maneira formal, com a Constituição de 1988, que definiu o regime tripartite de competências federativas entre União, Estados e Municípios. Dessa forma, haveria uma cooperação natural entre esses entes, exemplificada pelo Artigo 23 dessa Magna Carta, que estabeleceu as competências comuns entre eles.⁸

Portanto, apesar de que a União possuir o poder de direcionamento de parte das políticas públicas a nível nacional – conforme artigos 21 e 22 da CF, que delimitam competências exclusivas e privativas desse ente – haveria sim um espaço considerável para que esses entes dialogassem entre si, em busca dessa almejada cooperação nacional.

Essa integração está demonstrada pelo Artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal, que diz que: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” Logo, é evidente que o caráter cooperativo é o vetor interpretativo dessa relação, em busca desse equilíbrio institucional a nível nacional.⁹

Somente com essa coordenação diversos serviços podem ser atendidos da melhor forma. Mais do que isso, esse direcionamento é uma forma curar assimetrias do federalismo brasileiro, como analisa a teoria de Anastasia:

“O federalismo brasileiro assimétrico encontra-se diante do desafio de enfrentar enormes desigualdades de diferentes tipos que caracterizam o país e que, muitas vezes, são agravadas pela competição predatória entre os Estados membros. As perversas condições socioeconômicas que se mostram mais em alguns Estados e em algumas regiões do que em outras, constituem ameaças para o regime democrático e afetam negativamente o exercício

⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 106.

⁹ BRASILEIRO, Ana Maria; *Federalismo*, in: Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, p.218.

da cidadania democrática. O que emerge como mais preocupante é que ali onde as condições são mais precárias é exatamente onde se verifica menor desenvolvimento institucional”.¹⁰

Coordenar, integrar e dar equilíbrio para o funcionamento de todos esses entes: esses são os objetivos que norteiam o federalismo cooperativo. O desafio, então, é consolidar um sistema complexo de repartição de competências entre esses entes federados, na busca por um sonhado equilíbrio federativo.¹¹

De todo modo, em certos contextos, falta uma regulação na sua atuação, em termos de organização e execução – sobretudo por ser um princípio norteador não imposto, que pode ser discutido e aprimorado a partir de novas ferramentas jurídicas e institucionais.

Por exemplo, no caso das competências concorrentes (Art. 24 da CF/88), em que municípios, Estados e União concorrem sobre a competência de determinado tema, ocorre uma inevitável sobreposição de competência¹². Nesse caso, quem planeja e executa as suas políticas públicas em caso de conflito de competência entre esses entes? Nesse contexto é que surgem então, para sanar isso, entes como a Região Metropolitana, que ficam responsáveis por organizar e executar essa cooperação.

1.2 – O FEDERALISMO DE INOVAÇÃO

Não só o federalismo cooperativo é importante de ser mencionado nesse contexto, mas também o de inovação (ou policêntrico)¹³. Essa proposta institucional, com forte influência no modelo federalista dos EUA, se baseia no livre mercado, em que os governos locais possuem autonomia para tomar decisões e para realizar testes

¹⁰ ANASTASIA, Fátima. *Federalismo e relações intergovernamentais*. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed. 2007, p. 240.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

¹² ACUNHA, Fernando José Gonçalves. **Texto-base: A Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado Democrático de Direito**. Brasília - DF: CEAD/UnB, 2013. (Pós-graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=163>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

¹³ PEREZ, V., REOSS, J., *Federalism and Polycentric Government in a Pandemic* (April 3, 2020). Special Edition Policy Brief, Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3570726> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3570726>

institucionais em termos de políticas públicas, em um contexto que se baseia no voluntarismo e na economia de mercado¹⁴. Assim, a busca é pela consolidação de uma estrutura organizada, com princípios e valores claros, mas que haja espaço para liberdade, cooperação e competição voluntária entre entes e estímulo à inovação.

O federalismo de inovação é um contraponto interessante para o federalismo cooperativo – que é o modelo que se sobrasai no Brasil, diante de sua estrutura federalista definida pela Constituição de 1988. Assim, mesmo ainda tendo pouco espaço no Brasil, em uma discussão sobre Região Metropolitana e políticas públicas para essa região, vale ser destacado.

Afinal, essa ideia só pode ser estabelecida em um ambiente em que haja um ideal coletivo, com princípios e objetivos em comum bem definidos, que se reúnem e cooperem de forma voluntária. E isso já ocorre nessa Região, em que a sua estrutura e objetivo – estabelecer políticas públicas para as funções públicas de interesse comum – são os mesmos para todos os seus 22 membros, que fazem parte dessa região por livre escolha. Ademais, é a partir de uma estrutura dominante, que lidera esse processo e, em concomitância, potencializa o espaço para experimentações, que esse modelo se desenvolve. E isso também ocorre na RMRJ, em que o governador do Estado assume o papel de liderança na execução das políticas nesse espaço.

Enfim, esse é um modelo que estimula a inovação em termos institucionais, em que seus membros podem atuar com certa liberdade, possibilitando o aperfeiçoamento de suas ações ao longo do tempo – por ser um modelo baseado na ciência, a partir das hipóteses e dos dados e evidências¹⁵. Mais do que isso, é um modelo que se expande para além da estrutura de Estado e que possibilita, desse modo, que atores públicos e privados possam interagir, cooperar e até mesmo competir de maneira livre e voluntária, sem tantas imposições e amarras, diante da economia de mercado.

Para um contexto de análise sobre as estruturas da Região Metropolitana, essa passa a ser uma alternativa complementar positiva, como um ideal que precisa ser

¹⁴ OSTROM, V. The Meaning of American Federalism, cap. 9. Acesso em 22 de junho de 2022.

¹⁵ VARGAS, Daniel. **Revolucionar o federalismo é decisivo para o desenvolvimento do país.** <https://www.conjur.com.br/2015-nov-06/revolucionar-federalismo-decisivo-desenvolvimento-pais> Acesso em: 23 de junho de 2022.

alcançado em termos institucionais, na busca pelo equilíbrio entre a cooperação e a inovação desse modelo federalista no Brasil.¹⁶

¹⁶ OSTROM, V., C. M. TIEBOUT, R. Warren (1961), "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry," *American Political Science Review*, 55(4): 831-842. Acesso em 23 de junho de 2022.

2- A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

2.1- ASPECTOS GERAIS

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como a segunda maior em termos populacionais do Brasil, foi estruturada inicialmente em 1974 pela Lei Complementar Federal n. 20, após a fusão dos Estados de Rio de Janeiro e Guanabara. Houve então a criação da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), mas, diante do conflito de competências entre os entes federativos (sobretudo entre o Estado e Municípios, que passaram a ter cada vez mais autonomia), esse instituto perdeu força.

Depois, em 1990, com a Lei Complementar n. 64, essa Região foi reestabelecida a partir de uma nova instituição: o Fundo Contábil de Desenvolvimento Metropolitano (FDRM) – na época, a FUNDREM já havia sido extinta, em 1989. Mas, mesmo com leis estaduais sendo criadas na década de 90, reformulando a Região Metropolitana, estipulando novas regras para serviços como de saneamento e transporte metroviário, esse ente não pôde se desenvolver da melhor forma – essas leis foram impugnadas pelo Supremo Tribunal Federal, por violação a autonomia municipal e por ferir o Pacto Federativo.

Só em 2013, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842/RJ¹⁷, que o Supremo Tribunal Federal entendeu que algumas funções públicas de interesse comum extrapolavam o interesse local e que, por conta disso, seria necessário o agrupamento de municípios e do Estado-membro interessados. Afinal, a Corte entendeu que, nesse caso, a função pública – que na questão era de saneamento – extrapolava o interesse local e passaria a ter natureza de interesse comum.

Foi nesse contexto que surgiu, para gerir esses interesses, a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, com a presença de 21 prefeitos e o Governador do Estado. Juntos, eles faziam parte do Conselho Metropolitano, responsável pela interlocução e compartilhamento de decisões.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1.842**. Relator min. Luiz Fux. Redator do acórdão min. Gilmar Mendes. Julgado em 6/3/2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em 15/6/2022.

Esse órgão foi o responsável por posteriormente propor Lei Complementar para definir a composição, organização e gestão da Região Metropolitana, bem como a definição das funções públicas de interesse comum e da estrutura de governança. Foi então, com base na futura LC n. 184/2018, que foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro como é conhecida hoje.

Ela é composta pelos seguintes 22 municípios – com a inclusão posterior de Petrópolis¹⁸: 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. Dessas cidades, o Rio de Janeiro, como a capital e local mais populoso, se estabelece como o núcleo central, para a elaboração e estruturação das políticas públicas a serem desenvolvidas.

Esse grupo possui mais de 13 milhões de habitantes (cerca de 75% da população total do Estado) e quase 75% do PIB do Estado¹⁹. Isso significa que se trata de uma Região de suma importância para o desenvolvimento do Estado do RJ e com capacidade de se tornar protagonista no contexto socioeconômico, com muitos potenciais ativos a serem explorados.

Como mencionado, foi o Estatuto da Metrôpole que definiu os seus parâmetros de criação e atuação. Nesse sentido, conforme estabelecido pelo artigo 8º dessa Lei, foi definido que haveria, dentro dessa Região Metropolitana: uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo de todos os entes federativos integrantes; uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas²⁰.

No caso da Região Metropolitana, ela é composta por três instâncias em sua governança: Conselho Deliberativo, Conselho Consultivo e Instituto Rio Metrôpole –

¹⁸ Petrópolis volta a integrar Região Metropolitana e poderá se beneficiar com projetos do governo do RJ. [S. l.], 14 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2019/02/14/petropolis-volta-a-integrar-regiao-metropolitana-e-podera-se-beneficiar-com-projetos-do-governo-do-rj.ghtml>. Acesso em: 7 dez. 2021.

¹⁹ Região Metropolitana do Rio de Janeiro. [S. l.], 7 dez. 2021. Disponível em: <https://fnemrbrasil.org/regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro-rj/>. Acesso em: 7 dez. 2021.

²⁰ ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>. Acesso em 16 de junho de 2022.

com base no Artigo 9º, Capítulo III, da LC 184/2018²¹. Cada um possui função específica para que essa Região possa pensar, organizar e executar políticas públicas, organizadas pelo PDUI, para as FPICs.²²

2.2 - PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI)

Antes de falar mais detalhadamente sobre a governança da Região Metropolitana, vale mencionar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) que dá forma a política pública que será implementada por ela.

Esse plano definiu as ações prioritárias a serem elaboradas para essa Região – como delimitado pelo Decreto 45.606/2016. Ele é uma obrigatoriedade definida pelo Estatuto da MetrÓpole, como um instrumento central do planejamento urbano metropolitano, que dá as diretrizes para o desenvolvimento urbano da Região Metropolitana.²³

Para o seu planejamento, foram realizadas várias Conferências Metropolitanas, que instituíram – com apoio dos representantes dos 21 municípios (já que Petrópolis ingressou depois e não participou diretamente do plano inicial), além de especialistas e representantes da sociedade civil – projetos, de diferentes áreas, a serem realizados nessa organização. Essas reuniões estabeleceram o Programa de 6 Ações Prioritárias (PAPs) do Planejamento estratégico, conforme elaborado por 3 órgãos: Conselho Consultivo (Decreto 46.808/2016), Comitê de Estratégias Metropolitanas do Estado (Decreto 45.609/2016) e o Comitê de Estratégias Metropolitanas dos Municípios (Decreto 45.608/2016).²⁴

O PAPs foi dividido por eixo de atuações, com programas bem delimitados de ações prioritárias para cada uma das áreas de projetos a serem desenvolvidos pela

²¹ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018**. http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWZODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVIMmM1NjVIMWU1NDc4MzI1ODNkMTAwNWRhOTlmP09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 20 de junho de 2022.

²² ESTEVAM, Douglas. **A titularidade das funções públicas de interesse comum**. <https://www.conjur.com.br/2022-mar-25/douglas-estevam-titularidade-funcoes-interesse-comum>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

²³ CONSÓRCIO QUANTA-LERNER. Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PDUI/RM do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta; Jaime Lerner Advogados Associados, 2018.

²⁴ Publicas Técnicas - Instituto Rio MetrÓpole. [S. l.], 2021. Disponível em: <http://www.irm.rj.gov.br/publicacoes.html>. Acesso em: 25 out. 2021.

Região Metropolitana, na busca pelo atendimento dos 22 objetivos metropolitanos definidos pelo PDUI²⁵. São eles: Programa MetrÓpole Inteligente (PMI); Programa MetrÓpole Sustentável (PMS); Programa Equilibrar a MetrÓpole (PEM); Programa Habitar a MetrÓpole (PHM); Programa Baía Reinventada (PBR) e Programa Governar a MetrÓpole (PGM)²⁶. Cada um desses programas tem relação – direta ou indireta – com as funções públicas de interesse comum, que são a razão de ser desse compartilhamento de tomada de decisões entre os municípios da RMRJ.

Mesmo tendo sido bem organizado, com diretrizes relevantes a serem consideradas para a RMRJ, é importante mencionar que o PDUI da RMRJ ainda não foi convertido em lei, por ter sido feito antes de 2018 - ano em que foi consolidada a RMRJ a partir de Lei Complementar na ALERJ. Ademais, ele foi desenvolvido quando a Região Metropolitana do RJ ainda possuía 21 municípios, já que Petrópolis foi adicionado na Região posteriormente. Logo, a versão em destaque nesta investigação não é a final e alguns ajustes ainda serão feitos, a partir de um apêndice, para a inclusão de Petrópolis nesse planejamento geral.

Apesar desses impasses, que devem ser considerados, o PDUI já possui uma estrutura pronta em termos de proposta de política pública, que pode ser utilizada para análise neste artigo. Por isso, três desses seis programas, relacionados ao PDUI, serão escolhidos como estudo de caso, para uma análise minuciosa a seguir – o Programa MetrÓpole Inteligente (PMI), o Programa MetrÓpole Sustentável (PMS) e o Programa Baía Reinventada (PBR). Afinal, dessa forma, esses três – relacionados a assuntos diferentes dentro do contexto das funções públicas de interesse comum – serão utilizados como referência, para que seja possível mensurar o funcionamento do ciclo de política pública no contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

2.2.1 – PROGRAMA METRÓPOLE INTELIGENTE (PMI)

No Programa MetrÓpole Inteligente, o objetivo é alinhar a RMRJ com o processo de desenvolvimento tecnológico em curso na atualidade. Para isso, foram estabelecidas 25 ações prioritárias, que possuem um investimento inicial na casa de

²⁵ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Termos de Referência do Plano do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Governo do Estado Rio de Janeiro, 2007.

²⁶ Encontros e Oficinas - Modelar a MetrÓpole. [S. l.], 2018. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7836386/4213108/67MetodologiaParticipativaPEDUI.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

15 bilhões de reais. Nesse sentido, pode haver uma parceria com a iniciativa privada, para que cerca de 60% dos custos sejam feitos por esse tipo de investimento. Ainda sobre o planejamento do PMI, vale mencionar que existem atividades preparatórias a serem feitas, o que pode modificar a distribuição dos recursos no futuro.

O PMI propõe medidas para que a RMRJ assuma um papel de liderança na economia criativa, para que avance em diferentes aspectos, como no setor de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P, D & I) voltadas para indústria, serviços de engenharia, design, atividades culturais, áreas associadas à preservação e serviços ambientais, entre outros.

Por fim, com esse projeto, a Região pode se tornar uma cidade global, como centro internacional de pesquisa e inovação, como porta de entrada e de conexão com o Brasil e o resto do mundo. O foco das ações do PMI seria a região do Rio de Janeiro, mais especificamente no hipercentro, que já possui qualidades e características que se relacionam com os objetivos a serem traçados.²⁷

2.2.2 – PROGRAMA METRÓPOLE SUSTENTÁVEL (PMS)

Já o Programa Metrópole Sustentável estabelece uma série de ações – 27 prioritárias no total – para que a RMRJ se torne um símbolo de preservação do meio ambiente. Mais do que isso, o objetivo é que haja desenvolvimento sustentável em equilíbrio as preocupações climáticas.

Dentre as medidas, estão: o apoio às Unidades de Conservação e uma maior conectividade entre elas; a proteção da Baía de Sepetiba e a Recuperação da Baía de Guanabara (que já é, especificamente, um Programa de Ação Prioritária, que será detalhado a seguir).

No total, 41 sub-ações estão dentro desse plano, que tem o custo inicial de 2,1 bilhões de reais, em que cerca de 18% poderá vir da iniciativa privada. Para além de sustentabilidade, o projeto busca promover um planejamento urbano mais eficiente, se expandindo para a região litorâneas e também pelas áreas rurais da RMRJ.²⁸

²⁷ Documento-base à I Conferência Metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. [S. l.], 2019. Páginas 5 e 6. Disponível em: https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/2019_I-Confer%C3%AAncia-Metropolitana.pdf. Acesso em: 6 dez. 2021.

²⁸ Documento-base à I Conferência Metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. [S. l.], 2019. Páginas 6 e 7. Disponível em: https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/2019_I-Confer%C3%AAncia-Metropolitana.pdf. Acesso em: 6 dez. 2021.

2.2.3 - PROGRAMA BAÍA REINVENTADA (PBR)

Por fim, o Programa Baía Reinventada (PBR), que está atrelado ao PMS, tem extrema relevância para o PDUI. Afinal, a Baía de Guanabara, por estar conectada a grande parte dos municípios que compõem a RMRJ, é considerada o coração e um dos pontos centrais dessa região.

Dessa forma, o programa tem o intuito de promover a recuperação e preservação ambiental do local, em prol do resgate e a reinvenção do uso e dos valores culturais, históricos e ambientais presentes na Baía e no seu entorno. Para cumprir com o plano, são 20 ações prioritárias, de investimento de quase 3 bilhões de reais.²⁹

Revitalizar e valorizar ainda mais a área, diante de todos os benefícios diretos e indiretos que isso pode proporcionar para toda a RMRJ, passa a ser um dos focos centrais do PDUI e parte relacionada com outras tantas temáticas envolvidas nos PAPs.³⁰

2.3- CONSELHO DELIBERATIVO: FUNÇÃO E ORGANIZAÇÃO

O Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (CDRM) é o responsável por exercer a sua titularidade em relação aos serviços relacionados a FPICs. Isso ocorre mesmo não tendo personalidade jurídica.³¹ Cada um dos municípios que compõem essa região tem direito a participar desse Conselho, com um representante cada (o prefeito de cada município), enquanto o Governo do Estado é representado pelo Governador – conforme Art.10, Seção 1 da LC 184/2018. Além disso, 3

²⁹ Documento-base à I Conferência Metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. [S. I.], 2019. Páginas 8 e 9. Disponível em: https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/2019_I-Confer%C3%Aancia-Metropolitana.pdf. Acesso em: 6 dez. 2021.

³⁰ PDUI APONTA SOLUÇÕES PARA DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA. [S. I.], 2017. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/pdui-aponta-solucoes-para-despoluicao-da-baia-de-guanabara/>. Acesso em: 6 dez. 2021.

³¹ CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. **Resolução CD nº 8, de 28 de dezembro de 2020**. Autoriza a delegação de atividades específicas ao Estado do Rio de Janeiro, delibera sobre a forma de prestação dos Serviços de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e aprova o Plano Metropolitano de Água e Esgotamento Sanitário. Disponível em: <http://www.irm.rj.gov.br/publicacoes/DO-238-A-Resolucao-CD-n07-e-Resolucao-CD-n08-de-28-12-2020.pdf>. Acesso em 13/6/2022.

representantes da sociedade civil têm direito a participação nesse Conselho – indicados pelo Conselho Consultivo com direito a voto.

No fim das contas, conforme o seu regimento interno, esse Conselho delibera sobre a organização, o planejamento e a execução das funções e serviços públicos de interesse comum dessa Região³². Esse Conselho seria formado, em termos de organização, por: Presidência, Plenário, Secretaria Executiva e Comitês Técnicos Intersetoriais. O Presidente tem uma série de atribuições e, sobretudo, dirige o Conselho. Já o Plenário é o órgão deliberativo superior do conselho, estruturado pela reunião ordinária e extraordinária de seus membros. Ademais, a Secretaria Executiva, que funciona dentro do Instituto Rio Metrópole, convoca e organiza as reuniões desse Conselho. Por fim, os Conselhos Técnicos Intersetoriais, com estrutura ainda em aberta, será analisado com mais detalhes mais a frente nessa pesquisa.

2.4 - CONSELHO CONSULTIVO: FUNÇÃO E ORGANIZAÇÃO

O Conselho Consultivo da Região Metropolitana (CCRM) não possui personalidade jurídica e é um órgão meramente consultivo. Ele é constituído, conforme o Artigo 18 da LC 184/18, por 47 membros de variados setores da sociedade civil, garantindo a participação popular no processo de discussão e tomada de decisão da Região Metropolitana.³³

Como parte de sua responsabilidade, segundo o seu regimento interno n. 02 de novembro de 2019³⁴, esse Conselho auxilia na atuação do CDRM, emitindo pareceres prévios, mantendo o acompanhamento permanente e apresentando sugestões para possíveis correções e ajustes nos procedimentos de implementação de sua atuação. Os representantes, cuja participação não é remunerada, exercem mandato de 4 anos. Por fim, esse Conselho é formado por Presidência e Plenário, com o apoio técnico e administrativo do Instituto Rio Metrópole.

³² Resolução N. 245 – Conselho Deliberativo <http://www.irm.rj.gov.br/publicacoes/Resolucao-n001-28-de-novembro-2019-Regimento-do-Conselho-Deliberativo.pdf> Acesso em 15 de junho de 2022.

³³ 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. **Lei Complementar nº 184/2018, de 27 de dezembro de 2018.** [S. l.], 27 dez. 2018.

³⁴ RESOLUÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO N. 02. DE 28/11/2019. <http://www.irm.rj.gov.br/publicacoes/Resolucao-n002-28-de-novembro-2019-Conselho-Consultivo.pdf> Acesso em: 15 de junho de 2022.

2.5 - INSTITUTO RIO METRÓPOLE: FUNÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Há ainda o Instituto Rio Metr pole (IRM), que possui natureza jurídica de autarquia em regime especial – pessoa jurídica de direito público que   parte integrante da Administra o Pública Estadual. Ele tem a fun o dar suporte e executar o que for definido pelo Conselho Deliberativo. É o que define a Lei Complementar n. 184/2018.³⁵   ele que pode responder, no fim das contas, em nome da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. De todo modo, o titular dos serviços metropolitanos continua a ser o Conselho Deliberativo.

O Instituto Rio Metr pole é formado por uma equipe técnica, capacitada por executar os projetos previstos pelo PEDUI. Ele é formado pela Presidência, que assume o papel de gerir toda a sua estrutura, além de uma série de assessorias e diretorias, que possibilitam a sua melhor organiza o.

2.6 - COMITÊ INTERSETORIAL DE MOBILIDADE URBANA METROPOLITANA

Por fim, como parte da estrutura do Conselho Deliberativo, existe o Comitê Técnico Intersetorial de Mobilidade Urbana Metropolitana, criado em reunião no dia 12 de fevereiro de 2020 em reunião da Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo – conforme Diário Oficial do Governo do RJ de 2 de março de 2020.

Ele teria como objetivo modelar a mobilidade urbana metropolitana em conjunto com os 22 municípios da RMRJ e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana – este último responsável por acompanhar e avaliar os trabalhos desse Comitê, conforme Art. 2 , III, do Regulamento do Conselho Consultivo.

Porém, apesar de citado, esse Comitê ainda não está em funcionamento e carece de estudos e propostas para a sua estrutura, funcionamento e objetivo. Qual seria a sua relevância para a Região Metropolitana? Poderia sanar alguns dos

³⁵ RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n  184, de 27 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composi o, organiza o e gestão, define as fun es públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzM TdhOWNmZWZmZmZlMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVIMmM1NjVIMWU1NDc4MzI1ODNkMTA wNWRhOTImP09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em 13/6/2022.

desafios na produção de políticas públicas para essa Região? Isso seria analisado em detalhes mais a frente.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

3.1 – POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO

Para analisar o processo de uma política pública no caso concreto – na Região Metropolitana –, antes é preciso definir esse termo em detalhes. Segundo SECCHI (2018), “as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Mais do que isso, são as ações e programas desenvolvidos, que envolvem uma série de etapas e procedimentos, para garantir o bem-estar da população, por meio da resolução de um problema público.³⁶

Importante frisar, nesse sentido, que as políticas públicas não são exclusivas dos atores estatais, uma vez que podem ser realizadas também pela sociedade civil e/ou pela iniciativa privada. Dessa forma, o crucial na sua definição, no fim das contas, é que a política a ser elaborada seja pública, tendo implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas – como os atores políticos³⁷. Afinal, a realidade é que as políticas públicas afetam a todos os cidadãos, de todas as escolaridades, independente de sexo, idade ou raça. Portanto, o seu objetivo final é promover melhor qualidade de vida para o maior número de pessoas possível.³⁸

Dentre os elementos que se relacionam a uma política pública, dois são importantes de serem mencionados: os atores e as instituições. Os primeiros podem ser formais – aqueles que atuam diretamente nas arenas políticas (como o Executivo, Legislativo, Judiciário ou partidos políticos) ou informais (aqueles que se envolvem na política na busca de fins própria (como ONGs, empresariado etc.)).

Já sobre as instituições, essas têm a ver com a dimensão especial das políticas públicas. Ou seja, onde elas ocorrem. Para Secchi (2018): “O analista de políticas públicas pode responder a indagações de tipo espacial referindo-se à cidade, ao estado ou ao país onde a política pública foi estabelecida. Ou, ainda, pode preferir

³⁶ ROCHA, Leone de Araújo. Políticas Públicas Segundo Leonardo Secchi. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano. 03, Ed. 12, Vol. 02, pp. 70-74. Dezembro de 2018. ISSN:2448-0959.

³⁷ HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB. p.338. 2009.

³⁸ SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

distinguir em que esfera de poder a política pública foi formulada: Executivo, Legislativo, Judiciário, ou não governamental. Mas, especificamente, a dimensão espacial pode ser visualizada em níveis mais detalhados, por exemplo, no plenário da Câmara, no plenário do Senado, em determinada comissão legislativa ou em um fórum legislativo consultivo com a participação da sociedade civil.” Ademais, mais do que espaços, essas instituições se tornam regras formais, uma vez que as políticas públicas são forjadas a suas regras e delimitações.³⁹

Estabelecido o conceito de políticas públicas – e algumas de suas perspectivas – passa a ser imprescindível explicar sobre o seu ciclo, processo crucial para compreender sobre a sua construção em situações do cotidiano. Ela se passa em 5 estágios: a construção da agenda, a formulação da política, o processo decisório, a implementação e a avaliação.

Primeiramente, ocorre a etapa da construção de agenda, em que diversos atores, formais ou informais, podem estar envolvidos. Essa construção é o início do processo, para que seja identificado o problema público a ser sanado e sejam apontadas as suas possíveis soluções. Depois disso, a formulação da política é feita, depois da avaliação de todos os aspectos envolvidos na construção da agenda realizada anteriormente.

Formulada a política, inicia-se um dos pontos cruciais do processo: a tomada de decisão. Afinal, trata-se do momento de embate entre o planejado e o que pode ser executado. Não à toa, é um dos períodos mais complexos de uma política pública, com diferentes variáveis envolvidas, em que podem ocorrer mudanças consideráveis no ciclo.

Afinal, no processo decisório, existem diferentes faces do exercício do poder que interferem no resultado a ser construído. São elas: as faces explícitas – os conflitos abertos sobre as decisões chaves – e as implícitas – em que os grupos atuam para suprimir os conflitos e para impedir possíveis resultados da agenda política.

Ainda sobre essa fase, há diferentes modelos a serem adotados pelos atores políticos na hora de decidir. Pode ser utilizado o modelo “racional-exaustivo”, em que são analisadas todas as possibilidades de ação, e todas as consequências possíveis, antes de se adotar uma política. Não obstante, o modelo “incrementalista” também pode ser usado, em que mudanças a passos curtos, lentas e graduais, são adotadas,

³⁹ LOWI, T. “Four systems of policy, politics and choice”. *Public Administration Review*, vol.32, n.4, jul-aug. 1972.

uma vez que produzem resultados menos impopulares, com benefícios a médio e longo prazo, e que encontram menos resistência dos atores envolvidos.⁴⁰

Para além desses fatores, a própria burocracia, intrínseca a relação entre os Poderes na formulação do projeto, é um fator indissociável do processo decisório e que deve sempre ser levado em conta. Ademais, há ainda grupos de interesse envolvidos nesse processo, que influenciam a partir de *lobby* ou *advocacy* na escolha a ser feita, explicitando os interesses e vontades dos atores externos em jogo na hora da definição⁴¹. Enfim, nessa etapa são muitas particularidades a serem consideradas, o que pode inevitavelmente alterar o curso de ação entre a formulação da política e a sua implementação.

Passada a fase decisória, a política pode enfim ser implementada. Essa é uma etapa que exige tempo e custo, o que pode proporcionar consequência indesejadas. Dentre os problemas que podem ocorrer: desenho político inadequado; caráter genérico da política, número grande e diverso de atores envolvidos; nível de consenso.

Por fim, a última etapa é a da avaliação, para que seja possível fazer um acompanhamento das políticas implementadas e uma avaliação posterior, para se concluir se os objetivos dispostos foram atingidos. Mais importante do que isso: é uma fase primordial – que não pode ser esquecida – para que seja feita a avaliação se o problema público foi ou não solucionado. Vale dizer que a avaliação é importante também porque a política pública é um ciclo, o que significa que está sempre em movimento, se adaptando e se aperfeiçoando ao longo do tempo. Afinal, uma política pública, mesmo eficaz e eficiente, deve ser sempre avaliada e observada – não tem um início, meio e fim bem definidos.⁴²

A avaliação pode se dar de diferentes formas. São três as modalidades mais conhecidas: avaliação de metas, de processos e de impacto.

A avaliação de metas tem o objetivo de avaliar o êxito que um programa alcança. Tem a ver, portanto, com um conjunto de valores atribuídos a metas, em que o êxito corresponde ao cumprimento delas. Há uma dificuldade, nesse processo, em

⁴⁰ SOUZA, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, 20-45.

⁴¹ GEHLEN, I. Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural. São Paulo em Perspectiva. v.18. i.2. p.95-103. 2004.

⁴² OLIVEIRA, Vanessa (2013). “As fases do processo de políticas públicas”. In: Vitor Marchetti (org). *Políticas Públicas em debate*, São Bernardo do Campo, MP Editora.

selecionar as metas, especificar as metas de forma precisa e alterá-las, quando necessário, ao longo da execução do programa.⁴³

Já a avaliação de processo busca identificar defeitos na elaboração de procedimentos de implantação dos programas. Não só isso, mas também identificar barreiras e obstáculos à sua implementação. Essa avaliação ocorre ao longo da implementação do programa e, assim, as informações produzidas costumam alterar o seu conteúdo.

Por fim, a avaliação de impacto, segundo Carvalho (2003:186): ""é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social". É a avaliação das mudanças que ocorreram ao longo do processo, analisando se elas foram na direção desejada. São dois os pressupostos que a orientam: reconhecer os propósitos de mudança social na política em evidência e o que estrutura a análise na relação entre o programa e a mudança social gerada.⁴⁴

3.2 – POLÍTICAS PÚBLICAS NA PRÁTICA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Com base na teoria sobre as políticas públicas, é possível avaliar se houve o cumprimento de cada uma de suas fases no caso concreto. Primeiramente, em relação aos três programas mencionados, que fazem parte do PDUI – Programa MetrÓpole Inteligente (PMI), Programa MetrÓpole Sustentável (PMS) e Programa Baía Reinventada (PBR) – é possível considerar que as duas primeiras fases do ciclo foram bem executadas, uma vez que a construção da agenda e a formulação da política foram bem detalhadas em cada uma das situações. Não obstante, os problemas públicos foram identificados com precisão e o planejamento disposto foi bem delimitado, com custo, planejamento (a curto, médio e longo prazo) e objetivos bem definidos.

⁴³ COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

⁴⁴ CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

Já sobre o processo decisório e a implementação das políticas públicas nessa Região, essas fases estão bem organizadas e delimitadas pela governança metropolitana, entre os seus 3 órgãos principais (Conselho Deliberativo, Consultivo e Instituto Rio Metr pole). Afinal, o Conselho Deliberativo é o responsável pelas suas decisões, com o suporte do conselho consultivo – conforme Resolu o n. 01 de 28 de novembro de 2019, que aprovou o seu regimento interno. É, afinal, o  rgo colegiado que organiza, planeja e executa as políticas públicas.

Para que esse processo decisório seja possível,   necessário orçamento. E isso é possível por conta do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (FDRM), que é um fundo orçamentário especial, vinculado ao Conselho Deliberativo.

Vale mencionar que o responsável por dirigir e coordenar as atividades desse Conselho é o seu Presidente, que no caso   o Governador do Estado do RJ. Mesmo com grande influência e poder de decisão nessa estrutura, o seu protagonismo não atrapalha esse processo decisório, conforme parecer do  rgo Especial do Tribunal de Justiça sobre o tema. Esse Tribunal afirmou que essa coordena o não invalida a Região Metropolitana e que, mais do que isso, o fato do Governador ser o coordenador do RMRJ não implica concentra o no poder decisório (Processo 0025236-85.2019.8.19.0000).⁴⁵

A implementa o cabe, ademais, ao Instituto Rio Metr pole, que é o  rgo Executivo da Região Metropolitana, que possui a fun o de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo para esse território, assim como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribui es. E o FDRM está também incluído nesse processo, com o orçamento necessário para o custeio e investimento da Região Metropolitana, incluídas as despesas do  rgo Executivo da Região Metropolitana.⁴⁶

O que falta para que o ciclo de políticas públicas esteja completo no contexto da Região Metropolitana   uma estrutura de avalia o – após a implementa o dessas políticas – para acompanhar, fiscalizar e aperfeiçoar esse processo. Essa problemática será então analisada em mais detalhes no t pico a seguir.

⁴⁵ Coordena o do governador não invalida Região Metropolitana do Rio, diz TJ. [S. /], 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-08/coordenacao-governador-nao-invalida-regiao-metropolitana-rj>. Acesso em: 6 dez. 2021.

⁴⁶ INSTITUTO RIO METRÓPOLE. <http://www.irm.rj.gov.br/sobre.html>. Acesso em: 23 de junho de 2022.

3.3 – PROBLEMÁTICA PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Diante de sua estrutura, o ciclo de políticas públicas da Região Metropolitana está praticamente completo. A partir de PDUI, que possibilita o desenvolvimento de programas como o Programa MetrÓpole Inteligente (PMI), Programa MetrÓpole Sustentável (PMS) e o Programa Baía Reinventada (PBR), é possível identificar a construção da agenda e a formulação da política a ser implementada a seguir. E, com a governança da RMRJ, com os três órgãos que a estruturam – Conselho Deliberativo, Consultivo e o Instituto Rio MetrÓpole – as fases do processo decisório e da implementação possuem atores definidos, com as ferramentas e recursos necessários para agirem em prol da consolidação da almejada política pública para esse espaço territorial.

Apesar disso, diante de um estudo aprofundado acerca do funcionamento da região e de seus mecanismos institucionais de atuação, identifica-se a falta de mecanismos de avaliações, que são cruciais para que esse ciclo esteja completo.

Como afirma a doutrina de Garcia:

“Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.”⁴⁷

Logo, a avaliação se torna crucial tanto para o monitoramento do planejamento e execução dessa política pública, como para fiscalizar os resultados a serem construídos nessa operação. E, sem estruturas bem definidas para assumir essa função, não há como produzir resultados efetivos nesse processo. Afinal, é a única maneira de avaliar um processo custoso e longo, que gera resultados a curto médio e longo prazo, e que clama por reformas para atingir a sua potencialidade.⁴⁸

⁴⁷ GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

⁴⁸ ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

É preciso, desse modo, pensar em possibilidades institucionais para preencher essa lacuna. Identificar possíveis estruturas já presentes na Região Metropolitana – mas que ainda não tenham essa função – pode ser uma alternativa pragmática para contornar esse imbróglio. A seguir, uma dessas sugestões será então detalhada.

4 - COMITÊ INTERSETORIAL DE MOBILIDADE METROPOLITANA: POSSÍVEL SOLUÇÃO

O Comitê Técnico Intersetorial de mobilidade metropolitana, como parte do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, ainda não possui função clara. A ideia é que seja responsável por modelar a mobilidade urbana metropolitana, com a participação dos municípios, do governo do Estado, do Conselho Consultivo e da sociedade civil, mas não há legislação ou regimento interno que defina a sua função, objetivo e estrutura de atuação.

De toda forma, o seu caráter técnico, com componentes presentes com essas características, realça quais podem ser as suas possibilidades de atuação. E, nesse sentido, esse fator chave tem relação direta quando se pensa no processo de avaliação das políticas públicas. A proposta nesse artigo, logo, é que assuma esse papel, mas para isso falta então definir um objetivo claro e uma estrutura bem organizada que a auxilie a cumprir esse objetivo.

4.1 – COMITÊ TÉCNICO DE MOBILIDADE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: EXEMPLO A SER SEGUIDO

Como proposta de estrutura para esse Comitê, um exemplo relevante é o Comitê Técnico de Mobilidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Criado há mais de 10 anos, em 2010, ele possui a função de oferecer apoio técnico-consultivo à tomada de decisões nas questões metropolitanas que envolvem mobilidade urbana – como definido pela deliberação normativa n. 5 do Conselho de Desenvolvimento da RMBH.⁴⁹

Esse comitê serve de inspiração sobretudo por possuir composição técnica⁵⁰. Fazem parte representantes do Poder Executivo e Legislativo, além de representantes de setores envolvidos e da sociedade civil – sempre sendo especialistas relacionados a essa temática. Esse órgão aprecia a deliberação do Conselho, formula e propõe estudos e diretrizes nessa temática, fornece subsídios sobre mobilidade para a

⁴⁹ Deliberação normativa n. 5. <http://www.agenciambh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Institui-CTMOB.pdf> Acesso em 23 de junho de 2022.

⁵⁰ Deliberação normativa n. 20. <http://www.agenciambh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Regimento-interno-CTMOB.pdf> Acesso em 23 de junho de 2022.

Agência RMBH e institui e formaliza grupos de trabalho sobre o tema. Com todas essas funções, tem um papel de destaque sobre o tema, influenciando o debate e a tomada de decisões a nível metropolitano.⁵¹

4.2 – COMITÊ INTERSETORIAL DE MOBILIDADE METROPOLITANA: PROPOSTA DE ESTRUTURA E ATUAÇÃO

A proposta, portanto, é que esse Comitê tenha atuação técnica e auxilie na avaliação das políticas públicas da Região Metropolitana. Por ser temático, poderia se tornar um órgão de teste para que seja replicado pelos outros assuntos – que são funções públicas de interesse comum também – relacionados a Região Metropolitana. Ademais, em termos estruturais, pode se inspirar nesse Comitê da RMBH que já está em funcionamento há mais de 10 anos e que produziu variados resultados concretos para a política da região de BH.⁵²

Assim, a proposta é que esse Comitê seja permanente, como parte do Conselho Deliberativo e faça reuniões uma vez por mês. As suas funções seriam as seguintes:

- I- Responsável pela avaliação de metas, de processo e de impacto de políticas públicas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em assuntos relacionados a mobilidade urbana dessa Região;
- II- Formular e propor estudos, diretrizes e ações estratégicas dessa temática;
- III- Instituir a criação de Grupos de Trabalho – GT's;
- IV- Validar e aprovar os produtos técnicos dos GT's.
- V- Preparar e fomentar a discussão da temática de mobilidade para apreciação do Conselho Deliberativo da RMRJ.

⁵¹ Escritório de Mobilidade da RMBH disponibiliza Matriz Origem-Destino de Passageiros por Bilhetagem Eletrônica. <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/escritorio-de-mobilidade-da-rmbh-disponibiliza-matriz-origem-destino-de-passageiros-por-bilhetagem-eletronica/>. Acesso 23 de junho de 2022.

⁵² Comitê Técnico de Mobilidade apresenta atualizações dos estudos de integração do transporte coletivo metropolitano. <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/story/2997-comite-tecnico-de-mobilidade-apresenta-atualizacoes-dos-estudos-de-integracao-do-transporte-coletivo-metropolitano?layout=print> Acesso 23 de junho de 2022.

Diante dessas atribuições, o caráter técnico dessa instituição seria fundamental para a consolidação das políticas públicas dessa temática. Mais do que isso, como um órgão de controle, responsável pela avaliação completa do que for proposto, seria um instituto fundamental para a conclusão do ciclo natural de uma política pública e, assim, parte crucial para o aperfeiçoamento desse processo todo.

Para cumprir todas essas atribuições – que envolve estudos, avaliações e propostas fundamentadas nessa temática – esse órgão tem que ser formado por atores técnicos, preparados para contribuir para o debate – e de diferentes espaços de atuações – em busca de uma construção participativa, democrática e plural, que envolva toda a sociedade.

Com base nisso, a proposta de composição desse Comitê é a seguinte:

- I- 1 (um) representante do Instituto Rio Metrópole;
- II- 1 (um) representante de cada um dos 22 municípios que representam a Região Metropolitana do Rio de Janeiro;
- III- 1 (um) representante do Governo do Estado do Rio de Janeiro;
- IV- 1 (um) representante das Universidades e centros de pesquisa;
- V- 1 (um) representante das Entidades Técnicas da Sociedade Civil;
- VI- 1 (um) representante das Entidades Representantes dos Operadores de Transportes Ferroviário;
- VII- 1 (um) representante das Entidades Representantes dos Operadores de Transportes Rodoviário;
- VIII- 1 (um) representante das Entidades Representantes dos Operadores de Transportes Metroviário;
- IX- 1 (um) representante das Entidades Representantes dos Operadores de Transportes Aquaviário;
- X- 1 (um) representante das Entidades Representantes dos Operadores de Transportes Ciclovário;
- XI- 1 (um) representante de ONGs e Movimentos sociais da sociedade civil relacionados a essa temática.

Esses representantes, responsáveis por todas as atribuições citadas, podem auxiliar na construção de uma política pública na área de mobilidade mais efetiva, que analise e compreenda todas as variáveis que envolvem essas circunstâncias. De toda

forma, teria caráter técnico e, sobretudo, de suporte – com ênfase na fase de avaliação – enquanto que a fase de decisão e implementação continuariam, respectivamente, de responsabilidade do Conselho Deliberativo e do Instituto Rio Metrópole.

4.3 – COMITÊ INTERSETORIAL DE MOBILIDADE METROPOLITANA: UM MODELO A SER REPLICADO

Este Comitê Intersetorial pode ser mais do que um simples espaço para avaliar, estudar e propor políticas públicas da área de mobilidade para a Região Metropolitana do RJ. Afinal, tem o potencial de se tornar um espaço de experimentação, para que esse modelo seja replicado para todas as temáticas que envolvem as funções públicas de interesse comum desse território.

Com isso, pode se tornar realidade uma região metropolitana potente, que tenha espaço para debater, propor e inovar em diferentes assuntos que se relacionam com esse ente. Inclusive, com a construção de mais comitês – que tenham a estrutura, funções e objetivos bem delimitados, inspirados no Comitê Intersetorial de Mobilidade Metropolitana – existe a possibilidade de criação de um novo órgão na RMRJ, que possa ser o centro de cooperação e de inovação para as funções públicas de interesse comum.

A inspiração para esse novo centro viria da cidade do Rio, o Centro de Operações da Prefeitura (COR)⁵³. Este instituto foi inaugurado em 2010, como o primeiro equipamento entregue pela Prefeitura para os Jogos Olímpicos de 2016. Lá, como um órgão vinculado à Prefeitura do Rio, 30 órgãos estão reunidos (entre secretarias municipais e concessionárias de serviços públicos). Ele funciona, portanto, como uma central de monitoramento e consolidação de políticas públicas, antecipando soluções, alertando setores sobre riscos emergenciais existentes (como no caso de fortes chuvas)⁵⁴.

⁵³ CENTRO DE OPERAÇÕES RIO. <http://cor.rio/institucional>. Acesso em 20 de junho de 2022.

⁵⁴ Chuva forte deixa ruas alagadas e provoca caos no trânsito.

<https://memoria.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/01/chuva-forte-deixa-ruas-alagadas-e-provoca-caos-no-transito-do-rio>. Acesso em 20 de junho de 2022.

O COR, como um centro de integração e inovação, que reúne muitos dados e alta tecnologia, possui informações e representantes capazes de gerir as políticas públicas essenciais para o bom funcionamento da cidade do Rio⁵⁵.

Com a replicação dos Comitês Intersetoriais, caso sejam expandidos para todas as temáticas relacionadas as funções públicas de interesse comum da RMRJ, seria pertinente a criação de um centro como o COR, que reuniria representantes de todos esses Comitês, além de lideranças dos Conselhos Deliberativo e Consultivo e do Instituto Rio Metrópole. Poderia se tornar, assim, um centro de integração para avaliação e monitoramento de todas as políticas públicas dessa Região, o que facilitaria o seu aperfeiçoamento – e até mesmo abriria espaço para mais inovações institucionais entre as cidades e assuntos que envolvem a RMRJ.

Por fim, esse novo centro – vinculado ao Conselho Deliberativo assim como o Comitê Intersetorial – poderia ser o espaço ideal para que todo o ciclo das políticas públicas⁵⁶ da RMRJ seja consolidado, com um espaço para debate, experimento. Mais do que isso, seria uma estrutura de consolidação de projetos a nível metropolitano, como um símbolo de referência na busca pelo equilíbrio entre o federalismo cooperativo e de inovação.

⁵⁵ FREITAS, João Alcântara de. A invenção da cidade inteligente Rio: uma análise do Centro de Operações Rio pela lente das mobilidades (2010-2016). 2018. Dissertação (Doutorado Acadêmico em História, Política e Bens Culturais) - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC, [S. l.], 2018.

⁵⁶ SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas públicas. Brasília: Enap, 2006.

CONCLUSÃO

Esta investigação ressalta a necessidade de um amadurecimento do federalismo brasileiro e que, para que isso seja possível, é necessário o aparecimento de novos modelos institucionais. E é justamente nesse contexto que a Região Metropolitana assume papel de destaque, como espaço cada vez mais relevante e influente na vida das pessoas, que precisa ter a sua estrutura aprimorada para produzir o melhor resultado possível em termos de políticas públicas para a sociedade.

Adentrando no estudo de caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – a segunda maior do país que produz resultados que impactam o restante do território nacional⁵⁷ – torna-se viável analisar o funcionamento dessas regiões de maneira mais detalhada, sendo possível refletir sobre soluções pragmáticas que podem ser replicadas em outros locais, na busca por esse amadurecimento do modelo federalista, entre o seu tipo cooperativo e de inovação.

Mais do que isso, investigar essa Região em específico passa a ser fundamental pois é o local em que vive o autor da pesquisa, que é impactado diretamente por ela e que passa diariamente investigando problemas e soluções para esse território.

Como finalização, diante de toda essa investigação, os resultados mostram que é preciso, mais especificamente sobre a RMRJ, propor soluções – como as mencionadas nessa investigação – para as lacunas institucionais que atrapalham o seu funcionamento. Ademais, fica evidente que o federalismo brasileiro passa por um momento de aperfeiçoamento e, que por isso, passa a ser de extrema relevância repensar o seu modelo e propor novos tipos, como é o caso do federalismo de inovação, e novas estruturas – dando o devido protagonismo para a Região Metropolitana.

Sobre essa Região, a conclusão que fica é que é essencial pensar em estruturas que possibilitem uma integração ainda maior para as cidades que a compõem, na busca por mais cooperação e troca de conhecimento. Além disso, mecanismos de inovação, que possibilitem a competição e abram espaço para novas

⁵⁷ Confira o ranking das maiores regiões metropolitanas. [S. /], 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/12/confira-o-ranking-das-maiores-regioes-metropolitanas.html>. Acesso em: 24 jun. 2022.

ideias e propostas, também têm seu valor. Não só para estimular a produção de novas políticas públicas, mas também para aprimorar e fortalecer os mecanismos de cooperação entre eles.

Enfim, a Região Metropolitana é um ente recente na estrutura do federalismo brasileiro e que, com o passar do tempo, irá ganhar cada vez mais destaque. Por isso, é imprescindível analisar a fundo a sua estrutura e forma de funcionamento, para que se potencialize e possa atuar de forma positiva na vida das pessoas.

Este trabalho buscou contribuir com esse objetivo, analisando minuciosamente esse ente, refletindo sobre a sua importância e apresentando novos olhares, para que seja possível construir uma Região Metropolitana potente, capaz de transformar positivamente a estrutura federalista no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACUNHA, Fernando José Gonçalves. **Texto-base**: A Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado Democrático de Direito. Brasília - DF: CEAD/UnB, 2013. (Pós-graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=163>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões**: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>. Acesso em 16 de junho de 2022.

ANASTASIA, Fátima. *Federalismo e relações intergovernamentais*. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed. 2007, p. 240.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 106.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** [S. l.: s. n.], 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1.842**. Relator min. Luiz Fux. Redator do acórdão min. Gilmar Mendes. Julgado em 6/3/2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em 15/6/2022.

BRASILEIRO, Ana Maria; *Federalismo*, in: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, p.218.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CENTRO DE OPERAÇÕES. <http://cor.rio/institucional>. Acesso em 20 de junho de 2022.

Chuva forte deixa ruas alagadas e provoca caos no trânsito. <https://memoria.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/01/chuva-forte-deixa-ruas-alagadas-e-provoca-caos-no-transito-do-rio>. Acesso em 20 de junho de 2022.

Confira o ranking das maiores regiões metropolitanas. [S. l.], 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/12/confira-o-ranking-das-maiores-regioes-metropolitanas.html>. Acesso em: 24 jun. 2022.

CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. **Resolução CD nº 8, de 28 de dezembro de 2020**. Autoriza a delegação de atividades específicas ao Estado do Rio de Janeiro, delibera sobre a forma de prestação dos Serviços de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e aprova o Plano Metropolitano de Água e Esgotamento Sanitário. Disponível em: <http://www.irm.rj.gov.br/publicacoes/DO-238-A-Resolucao-CD-n07-e-Resolucao-CD-n08-de-28-12-2020.pdf>. Acesso em 13/6/2022.

CONSÓRCIO QUANTA-LERNER. Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PDUI/RM do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta; Jaime Lerner Advogados Associados, 2018.

Coordenação do governador não invalida Região Metropolitana do Rio, diz TJ. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-08/coordenacao-governador-nao-invalida-regiao-metropolitana-rj>. Acesso em: 6 dez. 2021.

Comitê Técnico de Mobilidade apresenta atualizações dos estudos de integração do transporte coletivo metropolitano. <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/story/2997-comite-tecnico-de-mobilidade-apresenta-atualizacoes-dos-estudos-de-integracao-do-transporte-coletivo-metropolitano?layout=print> Acesso 23 de junho de 2022.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Novos polos administrativos afetando a Federação Brasileira. In: BONAVIDES, Paulo *et. al.* **As Tendências Atuais do Direito Público: Estudos em Homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco**. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 86. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19995UAst7BJ-IY0YQetq_kVCYBxt74qA/view?usp=sharing>. Acesso em 15 de junho de 2022.

Deliberação normativa n. 5. <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Institui-CTMOB.pdf> Acesso em 23 de junho de 2022.

Deliberação normativa n. 20. <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Regimento-interno-CTMOB.pdf> Acesso em 23 de junho de 2022.

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. **Lei Complementar nº 184/2018, de 27 de dezembro de 2018**. [S. l.], 27 dez. 2018.

Documento-base à I Conferência Metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. [S. l.], 2019. Páginas 5 e 6. Disponível em: https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/2019_I-Confer%C3%AAncia-Metropolitana.pdf. Acesso em: 6 dez. 2021.

Documento-base à I Conferência Metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. [S. I.], 2019. Páginas 6 e 7. Disponível em: https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/2019_I-Confer%C3%A2ncia-Metropolitana.pdf. Acesso em: 6 dez. 2021.

Documento-base à I Conferência Metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. [S. I.], 2019. Páginas 8 e 9. Disponível em: https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/2019_I-Confer%C3%A2ncia-Metropolitana.pdf. Acesso em: 6 dez. 2021.

Encontros e Oficinas - Modelar a Metr pole. [S. I.], 2018. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7836386/4213108/67MetodologiaParticipativaPEDUI.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

Escritório de Mobilidade da RMBH disponibiliza Matriz Origem-Destino de Passageiros por Bilhetagem Eletrônica. <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/escritorio-de-mobilidade-da-rmbh-disponibiliza-matriz-origem-destino-de-passageiros-por-bilhetagem-eletronica/>. Acesso 23 de junho de 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 184/ 2018. http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWMzODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVIMmM1NjVIMWU1NDc4MzI1ODNkMTAwNWRhOTImP09wZW5Eb2N1bWVudA== Acesso em: 20 de junho de 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n  184, de 27 de dezembro de 2018.** http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWMzODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVIMmM1NjVIMWU1NDc4MzI1ODNkMTAwNWRhOTImP09wZW5Eb2N1bWVudA== Acesso em: 20 de junho de 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Termos de Referência do Plano do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Governo do Estado Rio de Janeiro, 2007.

ESTEVAM, Douglas. **A titularidade das fun es públicas de interesse comum.** <https://www.conjur.com.br/2022-mar-25/douglas-estevam-titularidade-funcoes-interesse-comum> Acesso em: 20 de junho de 2022.

ESTEVAM, Douglas. **O regime constitucional das regiões metropolitanas.** *Conjur*, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-12/estevam-regime-constitucional-regioes-metropolitanas>. Acesso em 15/6/2022.

FREITAS, João Alcântara de. A inven o da cidade inteligente Rio: uma análise do Centro de Opera es Rio pela lente das mobilidades (2010-2016). 2018. Disserta o (Doutorado Acadêmico em História, Política e Bens Culturais) - Centro de Pesquisa e Documenta o de História Contemporânea do Brasil - CPDOC, [S. I.], 2018.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GEHLEN, I. Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural. São Paulo em Perspectiva. v.18. i.2. p.95-103. 2004.

GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão das concepções. **Revista dos Tribunais**, ano 68, v. 521, n. 521, p. 17, mar. 1979. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1li7cEzvTKa4GJ-FILkhfZuYJwPAmKH7p/view?usp=sharing>>. Acesso em 15 de junho de 2022.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB. p.338. 2009.

IBGE atualiza lista de municípios de regiões metropolitanas no país. [S. l.], 17 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-11/ibge-atualiza-lista-de-municipios-de-regioes-metropolitanas-no-pais>. Acesso em: 24 jun. 2022.

INSTITUTO RIO METRÓPOLE. <http://www.irm.rj.gov.br/sobre.html>. Acesso em: 23 de junho de 2022.

LOWI, T. "Four systems of policy, politics and choice". *Public Administration Review*, vol.32, n.4, jul-aug. 1972.

Mais de 80% da população brasileira habita 0,63% do território nacional. [S. l.], 10 out. 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio-nacional>. Acesso em: 24 jun. 2022.

OLIVEIRA, Vanessa (2013). "As fases do processo de políticas públicas". In: Vitor Marchetti (org). *Políticas Públicas em debate*, São Bernardo do Campo, MP Editora.

OSTROM, V., C. M. TIEBOUT, R. Warren (1961), "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry," *American Political Science Review*, 55(4): 831-842. Acesso em 23 de junho de 2022.

OSTROM, V. *The Meaning of American Federalism*, cap. 9. Acesso em 22 de junho de 2022.

PDUI APONTA SOLUÇÕES PARA DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/pdui-aponta-solucoes-para-despoluicao-da-baia-de-guanabara/>. Acesso em: 6 dez. 2021.

PEREZ, V., REOSS, J., *Federalism and Polycentric Government in a Pandemic* (April 3, 2020). Special Edition Policy Brief, Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3570726> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3570726>

Petrópolis volta a integrar Região Metropolitana e poderá se beneficiar com projetos do governo do RJ. [S. l.], 14 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2019/02/14/petropolis-volta-a-integrar-regiao-metropolitana-e-podera-se-beneficiar-com-projetos-do-governo-do-rj.html>. Acesso em: 7 dez. 2021.

Publicas Técnicas - Instituto Rio Metrópole. [S. l.], 2021. Disponível em: <http://www.irm.rj.gov.br/publicacoes.html>. Acesso em: 25 out. 2021.

Região Metropolitana do Rio de Janeiro. [S. l.], 7 dez. 2021. Disponível em: <https://fnemrasil.org/regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro-rj/>. Acesso em: 7 dez. 2021.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO N. 02. DE 28/11/2019. <http://www.irm.rj.gov.br/publicacoes/Resolucao-n002-28-de-novembro-2019-Conselho-Consultivo.pdf> Acesso em: 15 de junho de 2022.

Resolução N. 245 – Conselho Deliberativo <http://www.irm.rj.gov.br/publicacoes/Resolucao-n001-28-de-novembro-2019-Regimento-do-Conselho-Deliberativo.pdf> Acesso em 15 de junho de 2022.

RIO DE JANEIRO. **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: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWMzODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVIMmM1NjVIMWU1NDc4MzI1ODNkMTAwNWRhOTImP09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em 13/6/2022.

ROCHA, Leone de Araújo. Políticas Públicas Segundo Leonardo Secchi. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano. 03, Ed. 12, Vol. 02, pp. 70-74. Dezembro de 2018. ISSN:2448-0959.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas públicas. Brasília: Enap, 2006.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOUZA, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, 16, 20-45.

VARGAS, Daniel. **Revolucionar o federalismo é decisivo para o desenvolvimento do país**. <https://www.conjur.com.br/2015-nov-06/revolucionar-federalismo-decisivo-desenvolvimento-pais> Acesso em: 23 de junho de 2022.