

**Governança Metropolitana:
desafio para a Gestão Pública Fluminense**

**Metropolitan Governance:
a challenge for Public Management at Rio de Janeiro**

Arícia Fernandes Correia

Professora-Adjunta de Direito da UERJ. Doutora em Direito Público e Mestre em Direito da Cidade pela UERJ. Procuradora do Município do Rio de Janeiro.

O Supremo Tribunal Federal brasileiro, no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, determinou que, no prazo de vinte e quatro meses a contar da publicação do respectivo acórdão, seja criada uma instância de gestão metropolitana no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que produza decisões partilhadas entre Estado e Municípios Metropolitanos em relação à função pública de interesse comum “saneamento básico”. O presente artigo tem por escopo contribuir para o debate acerca do novo desenho institucional de governança metropolitana a ser traçado e para a fixação de *standards* em relação à eficácia da decisão jurisdicional sobre os instrumentos de gestão regional e arranjos institucionais metropolitanos já existentes, especificamente direcionados a uma das vertentes da função pública de interesse comum-metropolitano “saneamento básico”.

Palavras-chave: Gestão Pública; Região Metropolitana; Direito da Cidade; Direito Constitucional e Administrativo; Saneamento Básico

The brazilian Supreme Court, in the judgment of the Action of Judicial Review nº 1.842/RJ, determined that, in twenty four months after the publication’s decision, it might be developed an metropolitan organism of administration to take care of the

Metropolitan Region of Rio de Janeiro, that may produce decisions about basic sanitation, made collectively, it means, by the State Member and all the other Metropolitan Municipalities together. The goal of this paper is to contribute for the debate about the institutional design of metropolitan governance that might be draw and also to construct some standards about the effects of the decision over regional management agreements and metropolitan institutions that already exist, specifically related to the metropolitan common interest in the public function “basic sanitation”.

Key-words: Public Management; Metropolitan Region; Urbanism Law; Constitutional and Administrative Law; Basic Sanitation

1 Apresentação: Baía da Guanabara (de Guaná-Bara: Seio do Mar, em Tupi-Guarani)

A boa qualidade de vida de países do Primeiro Mundo e a má, de outros, como na África, “cabem” na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Esta é uma das conclusões que se pode extrair da aferição do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) concebido pelo Instituto de Economia Aplicada (RIBEIRO, 2013) e destinado a mensurar o desenvolvimento não apenas sob uma perspectiva individual, como no caso exemplar do Índice de Desenvolvimento Humano criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen (SEN, 2010) ¹, mas, também, coletivo, urbano, neste caso, metropolitano.

Fundada em 1975, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, hoje formada por Municípios que se localizam ao longo (e para o interior) do entorno da Baía de Guanabara – Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis, Guapimirim, Itaboraí, Niterói, Magé, Maricá, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João do Meriti, Seropédica, Mesquita, Tanguá, Itaguaí e Japeri – apresenta uma profunda desigualdade

¹ Amartya Sen, laureado com o prêmio Nobel de Economia em 1998, defende que o desenvolvimento não se mede pelo Produto Interno Bruto – cujo incremento, em tempos de globalização econômica, não livrou os países ricos de mazelas tais como a fome e a segregação espacial –, mas pelas liberdades que são conferidas a seus cidadãos.

intrametropolitana, que faz conviver no espaço territorial de uma mesma unidade regional Municípios como a Capital, o Rio de Janeiro, Patrimônio Cultural da Humanidade ² (título que se concentra, em sua maioria, em sítios de países de Primeiro Mundo), com Japeri, afamada por ocupar uma das piores posições no ranking do IDHM das cidades brasileiras (correspondente, *mutatis mutandis*, ao IDH dos menos desenvolvidos países africanos) ³, sem que em relação a ambas se vislumbrem políticas públicas metropolitanas de cooperação, senão uma profunda distância, não espacial, mas econômica, social e cultural. Credita-se grande responsabilidade por essa desigualdade intrametropolitana à ausência do que se convencionou chamar “governança metropolitana” centralizada e exclusiva hábil a articular os interesses – e partilhar as vicissitudes – de todos os Entes Federativos que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), em relação à qual, por razões históricas, a MetrÓpole acabou se “isolando”.

A extinção da Fundação para o Desenvolvimento Regional do Rio de Janeiro (FUNDREM) em 1989, Órgão metropolitano centralizado encarregado do planejamento e da execução de políticas públicas regionais, quase debutante, legou para a RMRJ arranjos institucionais pulverizados, segmentados e “temáticos”, incapazes (em tese) de coordenar a execução das políticas públicas de interesse comum da Região.

Neste sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual o tema do “saneamento básico” deverá ser objeto de um modelo de governança em que Estados e Municípios Metropolitanos compartilhem decisões, reinsere na agenda governamental a discussão acerca da necessidade ou não de uma instância centralizada de gestão regional, vertical (compulsória), sem que ainda se tenha refletido sobre seus efeitos sobre os arranjos institucionais de governança pulverizada – e horizontal (voluntária) – hoje existentes.

² No ano de 2012, o Comitê do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura ([UNESCO](http://unesco.org)) aprovou o ingresso do Rio de Janeiro na Lista do Patrimônio Mundial, na categoria de paisagem cultural, em razão do cenário urbano excepcional da cidade, constituído por elementos naturais que moldam e inspiram seu desenvolvimento: desde a entrada da Baía de Guanabara, aos Morros do Pão de Açúcar, passando pela enseada de Botafogo e a orla de Copacabana até alcançar os pontos mais altos das montanhas do Parque Nacional da Tijuca. A escolha se deu durante a 36ª Reunião do Comitê do Patrimônio Mundial da Unesco (36ª WHC), que ocorreu em São Petersburgo, na Rússia.

³ De acordo com o **Mapa do Desenvolvimento Humano no Brasil**, elaborado em 2013 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Japeri, apesar de ter subido no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), num levantamento de vários indicadores dos Censos de 2010 de todos os Municípios brasileiros, ocupa, no Estado do Rio de Janeiro, a 83ª posição e, no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a penúltima posição, “ganhando” apenas de Tanguá. (<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>, com acesso em 17/02/2014)

Diante dessa paisagem, o presente artigo cuidará dos seguintes tópicos: i) as várias teorias existentes acerca do Regionalismo no mundo e algumas experiências, com foco em regiões metropolitanas, do direito comparado, em virtude do fenômeno universal da metropolização; ii) as ondas do regionalismo de serviços existentes no Brasil: primeira onda, a instituição das primeiras Regiões Brasileiras há quarenta anos atrás, por lei federal/nacional, que lhes ditou um modelo único de gestão; a segunda onda, a contar de 5/10/1988, a partir da qual proliferaram novas unidades regionais, desta feita (re)criadas e aprimoradas por leis estaduais: tanto na constituição, quanto no modelo de gestão; e, a terceira onda, aquela que retoma o discurso metropolitano, quando aos já consagrados direitos da cidade, se somam os direitos das “metrópoles”, tais como saúde, educação, disposição de resíduos sólidos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável; iii) quando o Grande Rio – uma das expressões com as quais se designam até hoje os Municípios integrantes da RMRJ⁴ – virou “haule” e porque, especulativamente, não teria retomado a instância metropolitana exclusiva e “centralizada”; iii) os arranjos institucionais metropolitanos brasileiros em geral, mediante comparação dos diversos modelos de governança regional do país, tanto verticais (pela criação de unidades regionais de participação compulsória), quanto horizontais (mediante utilização de instrumentos voluntários de cooperação federativa); iv) a governança metropolitana das Administrações Públicas da RMRJ em específico, com destaque para o tema do saneamento básico e v) os limites e possibilidades de governança metropolitana do Rio de Janeiro, especificamente voltados para a área de uma das vertentes do saneamento básico - o esgotamento sanitário⁵ -, diante da decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da lei que instituiu a RMRJ e da que regulou o serviço público de saneamentos básico como uma de suas funções públicas de interesse comum metropolitano, de forma que sejam fixados *standards* em relação ao tratamento a ser conferido aos arranjos institucionais e aos ajustes administrativos porventura já existentes, em matéria de estrutura das Administrações Públicas

⁴ A expressão **Grande Rio**, utilizada com frequência pela mídia, tem sua origem na divisão regional adotada pelo IBGE e denominava, nas décadas de 1970 (após a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro) e 1980, a Mesorregião Homogênea que abrangia a porção do território fluminense correspondente à metrópole do Rio de Janeiro e seus municípios periféricos. Da observação do quadro acima, deduz-se que o **Grande Rio** compreendia quase toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, já que ficava faltando apenas o então Município de Petrópolis (que continha São José do Vale do Rio Preto e que fazia parte desta Região). Hoje, além de a Mesorregião não mais se denominar Grande Rio, teve seu espaço geográfico ampliado, passando a se denominar Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro – não tendo nenhuma relação com o Grande Rio da divisão inicial -, muito embora o “apelido” tenha remanescido.

⁵ A Lei Geral de Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007), em seu artigo 3º, inciso I, alíneas “a” a “d”, divide o saneamento básico em: i) fornecimento de água; ii) esgotamento sanitário; iii) limpeza urbana e iv) drenagem de águas pluviais.

dos entes metropolitanos e de consensos regionais voluntários, tanto entre si, quanto em relação a terceiros.

Neste sentido, os problemas que se pretende resolver são i) se a Região Metropolitana fluminense precisa de um modelo rígido e apriorístico de governança ou apenas de uma instância colegiada que, segundo a reunião de todas as vontades metropolitanas, estabeleça como serão planejadas e executadas as funções públicas de interesse comum, ii) se e em que medida a citada decisão do Supremo Tribunal Federal afeta os arranjos institucionais e os ajustes intrametropolitanos já celebrados no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e iii) se afeta, quais são os princípios que devem ser levados em conta quando dessa incidência.

2 Oceanos: Federalismo, Regionalismo e Metropolização

“A globalização encurtou distâncias e distribuiu tecnologia e, também, riquezas em escala global, mas não diminuiu os flagelos urbanos, tampouco arrefeceu, se não acirrou, o fenômeno da segregação espacial, de há muitos anos qualificada pela *gentrificação*, e da exclusão urbana”. (CORREIA e FARIAS, 2013, p. 15). Neste viés, a regionalização passou a encará-los sob uma perspectiva territorial, social e econômica mais dilargada: a cidade-polo virou metrópole e suas vizinhas, cidades-satélite; o policentrismo metropolitano se espalhou pela Europa, ao ponto de se falar em *metápole* ou *cidade-região* – o metropolitano superou (e absorveu) o urbano.⁶ As Regiões Metropolitanas “concentram, de maneira paradoxal, a produção simultânea de desenvolvimento econômico e desigualdade social, riqueza e miséria, sofisticação tecnológica e degradação ambiental”. (GOUVÊA, 2009, p. 47)

Segundo estudos da Organização das Nações Unidas, em 2050, 89% da população da América Latina viverá em cidades⁷; destas, a maior parte estará concentrada em regiões metropolitanas, dividindo problemas em escala regional para cidades que, muitas das vezes,

⁶ No Informe Mundial de Assentamentos Humanos de 2013, elaborado pela UNI-Habitat, apontam-se, como tendências do regionalismo, novas conturbações de megalópoles sob três modalidades diversas: as megarregiões, os corredores urbanos e as cidades-região. (Informe Mundial sobre Assentamientos 2013. <http://www.onuhabitat.org> Acesso em 7.11.2013)

⁷ Estado de las Ciudades de America Latina y el Caribe 2012. <http://www.onuhabitat.org> Acesso em 7.11.2013

mal dispõem de ferramentas locais e recursos mínimos de sobrevivência, reféns que são dos repasses de recursos federais. A nova configuração territorial das grandes cidades – e de muitas daquelas que dela dependem para garantir o melhor exercício do direito à cidade pelos cidadãos – impõe uma visão talvez menos globalizada ou local da cidade: uma perspectiva de escala regional, uma modificação do mapa no qual se indexam as questões urbanísticas de sempre: circulação, habitação, trabalho e lazer ⁸, bem como as que sofreram a influência da necessidade de sustentabilidade não só ambiental, mas também social: meio ambiente ecologicamente equilibrado (tratamento adequado dos resíduos sólidos, energias renováveis, agenda verde), mas, também, qualidade de vida (saúde e educação). Não é à toa que já se proclama a existência de um Estado Democrático de Direito Social e Ambiental (CANOTILHO, 2007).

O Regionalismo é uma nova tendência existente na relação entre espaço e poder, de forma que o Estado possa se rearranjar para tratar de questões regionais, sem que se crie um novo ente federativo, porquanto seja a Região desprovida, via de regra, de autonomia política e financeira, a não ser administrativa, podendo se manifestar sob diversas modalidades: i) como um *medium* entre o Estado Unitário e o Federal, ii) como um bloco de Estados que compartilham interesses econômicos e sociais comuns (as macrorregiões, como no caso da União Europeia) e que se institucionalizam e se imbricam mutuamente ou iii) como um entrelaçar de interesses territoriais sob um novo caráter, dito regional, de forma interestadual ou supralocal (as microrregiões em sentido lato), sem a conotação de um novo ente federativo, senão de uma nova instância administrativa compartilhada entre entes diversos. É nesta categoria que se encontram as regiões metropolitanas.

É como se o Regionalismo apresentasse novas perspectivas ao próprio conceito de Federalismo – e não, necessariamente, uma antítese ao localismo (BRIFFAULT, 2013) – para além de suas características clássicas de repartição de competências, participação da vontade regional (e não regionalista) na nacional e autonomia política, administrativa e financeira dos entes federativos. Ele pode gerar, na primeira modalidade descrita, um Estado Unitário descentralizado regionalmente; na segunda, uma união de Estados soberanos que não apenas

⁸ Considerada um dos documentos embrionários do Urbanismo, a Carta de Atenas listava como funções da Cidade apenas quatro: habitação, trabalho, circulação e lazer. Hoje, por meio do Índice de Bem Estar Humano (IBEU), concebido pelo o INCT Observatório das Metrôpoles, é possível analisar novos indicadores urbanos, tais quais, de mobilidade, condições ambientais, condições habitacionais, prestação de serviços coletivos e infraestrutura em grandes aglomerados urbanos, como no caso das metrôpoles brasileiras.

se somam, como nas Confederações, mas que se entrelaçam em interesses econômicos, normas jurídicas e instâncias decisórias comuns, como no caso exemplar da União Europeia; e, na terceira, uma região metropolitana, formada por entidades “sub-nacionais” ou intraestaduais, que se qualificam territorialmente, em função da conurbação de cidades, por interesses que superam o urbano e encontram o metropolitano, de ordem econômica, social ou cultural comuns. Esta é a modalidade de regionalismo de que ora se ocupa este ensaio: o “regionalismo metropolitano”, por assim dizer.

Em pesquisa acerca dos diversos modelos europeus de governança metropolitana, Garson fez uma categorização de três escolas: i) a **Escola da Reforma** (das décadas de 60 e 70), em que o Estado estimulava as capacidades territoriais de escala de ação política metropolitana, inclusive garantindo eleições diretas e competências significativas para as instituições metropolitanas, as quais, bem por força dessa forte e concentrada legitimação política, acabaram sendo atacadas por governos centrais e locais; ii) a **Escola da Escolha Pública** (*Public Choice*), da década de 80, caracterizada por: a) uma fragmentação institucional virtuosa, na medida em que a qualificação territorial se dava em função de escolhas próprias dos entes interessados e contingentes, de forma a não se obter a cooperação por imposição, senão pela vontade livre dos entes (*public choice*), daí sua matriz liberal; b) Municípios com mais autonomia e competências quase absolutas em matéria de gestão territorial, c) nomeação de autoridades metropolitanas só para gestão conjunta, através da decisão colegial e voluntária dos próprios Municípios, que teve (a Escola) como principais defeitos: a’) um investimento público excessivo e disperso, porquanto não integrado e b’) a “guetização” dos problemas sociais ou as fortes externalidades negativas e c) a **Escola do Novo Regionalismo** (*New Regionalism School*), da década de 90, que procurou integrar a virtude dos modelos de reforma institucional (centralista) com as da *public choice* (autonomista), mediante reconhecimento de(o)(a): a) policentrismo dos sistemas metropolitanos, b) interdependência entre territórios intrametropolitanos; c) necessidade de estratégias coordenadas de planejamento e ação, com vistas ao desenvolvimento (SCHIRM, 2002); d) disponibilidade conjunta de estruturas de coordenação vertical (agências setoriais, p. ex.) e horizontal (parcerias, p. ex.); e) inclusão de diferentes atores com formas consensuais, cooperantes e multi-responsáveis; f) um novo conceito sócio-político: o de governança e g) sob permanente monitorização e “accountability”. (GARSON, 2010)

Neste sentido, as novas experiências de governança metropolitana mundo afora apresentam modelos distintos: ora temático e temporário, como no caso da constituição de

uma empresa em torno especificamente da recuperação e revitalização ambiental, socioeconômica e urbanística do Vale do Ruhr, na Alemanha, ora “federalizado” por incentivos financeiros do governo central, como no exemplo da Região Metropolitana de Marseille-Aix, na França. (RIBEIRO, 2008)

O Novo Regionalismo – que reconhece a necessidade de reformas institucionais, sobretudo para as escalas supramunicipais, em franca necessidade de pensamento integrado e estratégico, mas por outro lado defende soluções flexíveis e adaptáveis, em processos semi-institucionalizados” (RIBEIRO, 2008) - pode contribuir, então, para um novo Federalismo, que conjugue estruturas de coordenação horizontal e mecanismos interfederativos de cooperação, seja por meio de convênios “comuns” ou “especiais”, de cooperação, *v.g.*, com instâncias de coordenação vertical das entidades federativas, como no exemplo das Associações Públicas⁹ e das próprias Regiões Metropolitanas, ora em relevo, tudo de forma a se buscar a resolução de problemas que extrapolam os limites da cidade e se enveredam para Municípios ou Estados contíguos (geográfica ou funcionalmente), e cuja solução, sob o ponto de vista da eficácia, eficiência e economicidade, depende da união qualificada dessa nova região territorialmente definida, do planejamento regional das ações a serem tomadas e muitas vezes da gestão compartilhada de serviços públicos que, embora mais do que locais, também são diferentes dos regionais, porquanto os transcenda: são metropolitanos. (CORREIA e FARIAS, 2013).

Aliás, é essa uma das hipóteses de que se vai cuidar em relação à já mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal e sua contribuição para o tema do federalismo e do regionalismo urbano brasileiros. Para tal, mister que se navegue doravante só pelo e a partir do Atlântico ...

3 As Ondas do Regionalismo Urbano no Brasil

Na definição jurídica de Eros Grau, as regiões metropolitanas podem ser conceituadas como “o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade

⁹ A Lei de Consórcios Públicos autoriza que entes federativos diversos constituam, mediante protocolo de intenções, leis autorizativas dos entes convenientes e celebração de contrato de consórcio público, pessoas jurídicas revestidas da personalidade de associações públicas que, por ficção legal, passam a ocupar a Administração Indireta de todos os entes consorciados.

demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas, através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas.” (GRAU, 1979, p. 12) ¹⁰

Observe-se, todavia, que o regionalismo, no Brasil, na década de 70, apresentava duas facetas: enquanto o desenvolvimento regional corrigia insuficiências de áreas críticas (Norte e Nordeste), afetadas pela desigualdade em relação a regiões brasileiras mais prósperas (Sudeste e Sul), com vistas ao respectivo crescimento econômico, a região metropolitana “nasceu de inspiração diversa. Não decorre das carências do subdesenvolvimento, mas, ao contrário, pode-se dizer que é fruto do desenvolvimento, da industrialização e da explosão demográfica.” (HORTA, 1975, p. 34) Foi no contexto deste segundo tipo de regionalismo, o de serviços – que ora denominamos regionalismo urbano – que se previu, no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a possibilidade de criação das Regiões Metropolitanas.

3.1 Primeira Onda

Criadas pela Lei Federal nº 14/1973, as primeiras Regiões Metropolitanas Brasileiras ¹¹ - cuja evolução histórico-constitucional e decomposição analítica do respectivo conceito já mereceram estudo anterior (CORREIA e FARIAS) - pegaram a primeira onda do regionalismo voltado para o planejamento das cidades que, à época da forte industrialização e do movimento migratório *campo -> cidade*, se tornaram verdadeiras metrópoles, demograficamente adensadas, porém, desprovidas da infraestrutura necessária a atender sua desenfreada expansão. A lei também elencou, em relação pretensamente fechada (mas que o tempo provou, não exaustiva), quais seriam os serviços comuns de interesse metropolitano. ¹²

¹⁰ O conceito deve ser compreendido à luz do contexto constitucional que o fundamentava e que reduzia a região metropolitana ao conceito de uma mesma comunidade sócio-econômica.

¹¹ A Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, instituiu, do ponto de vista jurídico, as primeiras 8 (oito) Regiões Metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, prevendo dois órgãos metropolitanos: o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo, os quais deveriam ser criados por lei estadual (art. 2º), muito embora suas funções já estivessem centralizadamente definidas pelo legislador federal/nacional.

¹² Lei Complementar Federal nº 14/1973

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

De toda forma, criadas pela União, que teria, em tese, a tarefa de “homogeneizar” o planejamento das novas metrópoles e de suas expansões, a lei nacional induziu à formação de um modelo, a princípio, unívoco, de gestão metropolitana: conselhos – consultivo e deliberativo –, órgão e fundo metropolitanos, sem qualquer laivo de participação popular.

Note-se que, todavia, a Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, não instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. É que, por força da evolução jurídica peculiar da cidade do Rio de Janeiro, com a transferência da capital da República do Rio de Janeiro para o Distrito Federal, em 1960, passa o “Rio de Janeiro a exercer, no contexto nacional, um papel singular: o de estado e capital simultaneamente” (MARAFON, 2011, p. 23), o que, pela dicção constitucional, impedia a formação da região metropolitana do Estado, a se formar por capital e Municípios vizinhos, porquanto fossem círculos de igual diâmetro ... Apenas com o advento da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, operada com o advento da Lei Complementar Federal nº 20/1974, e o retorno do Rio de Janeiro à condição de capital do Estado em 1975¹³, foi possível a instituição, em seu artigo 19, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro^{14 15 16} e, em seus artigos 19 e 21, respectivamente, da Fundação para o Desenvolvimento Regional do Rio de Janeiro (FUNDREM) e do fundo contábil destinado ao custeio da execução de projetos metropolitanos fluminenses.¹⁷

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

¹³ Lei Complementar nº 20/1974

Art. 8º - Os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara passarão a constituir um único Estado, sob a denominação de Estado do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975.

Parágrafo único - A Cidade do Rio de Janeiro será a Capital do Estado.

¹⁴ Lei Complementar nº 20/1974

Art. 19 - Fica estabelecida, na forma do [art. 164 da Constituição](#), a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Parágrafo único - A Região Metropolitana do Rio de Janeiro constitui-se dos seguintes Municípios: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João do Meriti e Mangaratiba.

¹⁵ Seguiu-se a seguinte legislação estadual: Decreto-Lei Estadual nº 14 de 15 de Março de 1975, que autorizou a instituição da FUNDREM, Decreto-Lei Estadual nº 18 de 15 de Março de 1975, que aprovou os estatutos para a FUNDREM e Decreto-Lei Estadual nº 13 de 15 de Março de 1975, que criou os Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMRJ.

¹⁶ Ao longo do tempo, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro sofreu uma série de alterações, através das Leis Complementares nº 64/1990, 87/1997, 97/2001, 105/2002, 130/2009 e 133/2009.

¹⁷ Lei Complementar nº 20/1974

Art. 21 - É criado o fundo contábil para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, destinado a financiar os programas e projetos prioritários para a Região. Parágrafo único - O Fundo será constituído de:

I - recursos de natureza orçamentária e extra-orçamentária, que lhe forem destinados pelo Governo federal, mediante apresentação de planejamento adequado;

II - produto de operações de crédito internas e externas, observada a legislação federal pertinente;

Arelado ao Estado Militar, que as criara, o modelo de gestão metropolitana centralizada – concentrando num único órgão todas as matérias que então se entendiam como funções públicas de interesse comum (saneamento, transportes, poluição) – sofreu do estigma do autoritarismo do Estado que o concebeu, entrando em certo declínio na década seguinte.

3.2 Segunda Onda

O processo de redemocratização do país e a nova Política Urbana instituída pela Constituição de 1988 produziu uma segunda onda de surgimento de novas Regiões Metropolitanas no Brasil, a partir de então a serem criadas pelos Estados-Membros, o que permitiria o respeito às suas singularidades.

Pode-se dizer que, na segunda onda do regionalismo urbano no Brasil, em parte devido às conquistas do Municipalismo – que gerou uma desconfiança, nos Municípios alçados à condição de Entes Federativos, de que a Região Metropolitana poderia significar um novo concorrente na (eterna) disputa por poder político – a forma de conceber o modelo ideal de gestão metropolitana mudou: não mais um órgão só a tratar de todas as questões metropolitanas, mas a afetação destas a órgãos/entidades especializados em temas metropolitanos, “pulverizando” e “setorizando”, assim, a gestão metropolitana.

3.3 Quando o “Grande Rio” virou “haule”

Extinta em 1989¹⁸, porém, a aquela fundação metropolitana exclusiva, dedicada a coordenar as políticas públicas metropolitanas e a articular os interesses políticos de governantes de diferentes matizes ideológicas, nunca mais veio a ser substituída por um órgão metropolitano unívoco: o “Grande Rio” virou “haule”: um estranho, pelo menos em relação às grandes metrópoles brasileiras, que surfaram a segunda onda do regionalismo metropolitano – com a pulverização institucional do tratamento das questões metropolitanas – junto com a

III - parcela dos recursos a que se refere o art. 24, para destinação aos serviços comuns da Região Metropolitana;

IV - recursos de outras fontes, internas e externas.

¹⁸ O Decreto Estadual nº 13110 de 27 de Janeiro de 1989, extinguiu a FUNDREM.

consolidação do órgão metropolitano uno encarregado, ao menos em tese, de coordená-las. Observe-se que também o Fundo Metropolitano, que deveria financiar os projetos de magnitude regional, veio a ser extinto, sem que se tenha notícia ao certo da destinação de seus recursos.¹⁹

3.4 Terceira Onda

As primeiras décadas do novo milênio parecem anunciar um novo horizonte para as Regiões Metropolitanas brasileiras, agora mais maduras, seja pela ampliação – espacial, das unidades regionais, cujas migrações passaram a ser intrametropolitanas²⁰, e conteudística, relativas às matérias de interesse metropolitano –, seja pelo fenômeno da globalização, que na redução do binômio *espaço* ⇔ *tempo* (HARVEY, 1993), deixou nítidas as mazelas comuns às metrópoles de todo o mundo: (i) mobilidade urbana, aquecimento global, violência urbana, a denúncia ao pacto inter-geracional pelo meio ambiente saudável: agendas mundiais, agendas nacionais, agendas metropolitanas.

No Brasil²¹, atualmente, o resgate do “discurso metropolitano” pode ser comprovado: i) no âmbito do Legislativo, por dois Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional: o Estatuto da Metrôpole²² e o Projeto de Emenda Constitucional das Regiões Metropolitanas²³; ii) na órbita do Judiciário, pelo julgamento, quase vinte anos depois, da lei

¹⁹ Segundo entendimento ventilado numa das reuniões do Comitê Metropolitano, de que irá se tratar mais adiante, realizada na Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2012, a Lei Complementar Estadual nº 87, de 16 de Dezembro de 1997, teria extinto o referido fundo metropolitano de maneira tácita. A matéria merece, todavia, um estudo próprio.

²⁰ Até para a Geografia, a conurbação deixou de ser o elemento central da metropolização, hoje resultado de outros fenômenos de reestruturação do espaço urbano, como a forma metropolitana dispersa e a formação de novas centralidades, capazes de espalharem a mancha urbana para além do arquétipo medieval: cidade e entorno. Milton Santos já falava até na possibilidade de uma *desmetropolização*, com o crescimento de cidades médias e pequenas superior ao das grandes metrópoles. (SANTOS, 1993)

²¹ No mundo, a preocupação com as questões metropolitanas está constantemente na pauta da ONU, sendo a ONU-HABITAT especificamente voltada para a garantia de moradia adequada nos grandes centros urbanos, por ser considerada esta uma das maiores mazelas do fenômeno da metropolização, até porque não se resume à dificuldade de acesso à terra urbana ou à regularização fundiária da moradia precária, mas porque avança em direção aos demais direitos da cidade que lhes são conexos, como saneamento básico e mobilidade, que não lhes são estendidos. Em seu último relatório, Raquel Rolnik apresentou à Assembleia Geral da ONU um alentado estudo acerca das novas experiências latino-americanas de políticas públicas de moradia social adequada, com destaque para os alugueis sociais e os microcréditos destinados à aquisição e reforme das moradias sociais.

²² Trata-se do Projeto de Lei nº 3.640/2004, que dispõe sobre a instituição de diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano.

²³ PEC nº 50/20011:

Art. 1º O art. 182 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 5º a 8º:

que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e que regulou o serviço público comum do “saneamento básico”; iii) no campo da Administração Pública, por diversos projetos, ligados à temática metropolitana, desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos do Ministério da Justiça e iii) na esfera da Sociedade Civil Organizada, pelas diferentes instituições de pesquisa que se dedicam ao tema, com destaque para o Observatório das Metrôpoles.

4 **Atlântico: 40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**

Foi justamente diante desse horizonte – dos 40 anos da existência de Regiões Brasileiras no Brasil – que o referido Instituto publicou, recentemente, um alentado estudo acerca da institucionalização de um sistema de gestão metropolitana e das articulações institucionais e dos agentes e atores para a governança metropolitana existentes nas principais Regiões Metropolitanas brasileiras, para as quais criou um *ranking* a partir de um modelo de gestão/governança metropolitanas, tanto para as regiões metropolitanas da década de 70 (primeira onda), quanto da década de 2000 (terceira onda), *a priori* estabelecidas como ideais, segundo o qual, para a obtenção de pontuação máxima, a Região Metropolitana deveria ter: i) como instrumentos de gestão metropolitana: a) instâncias de gestão e setoriais metropolitanas exclusivas; b) conselhos deliberativo e consultivo; c) fundo metropolitano operante; d) planos metropolitanos, elaborados e vigentes na última década; e e) dotações orçamentárias para projetos metropolitanos nos dois últimos orçamentos plurianuais; e ii) como articulações institucionais constituídas para favorecer a governança metropolitana, a diversidade de articulações institucionais entre entes e atores para a governança, tais como: a) consórcios entre Municípios e/ou Estado; b) outros arranjos institucionais voltados para as funções públicas de interesse comum; c) câmaras técnicas, no âmbito dos conselhos; d) associações de

"Art. 182.

§ 5º Os Estados deverão elaborar plano diretor metropolitano para as regiões metropolitanas instituídas na forma do art. 25, § 3º, abrangendo o território de todos os Municípios integrantes.

§ 6º A decisão sobre a elaboração de plano relativo a aglomerações urbanas que não tenham características metropolitanas fica a critério do respectivo Estado.

§ 7º A elaboração do plano diretor metropolitano, ou do plano referido no § 6º, não exige os Municípios integrantes da região metropolitana ou da aglomeração urbana da elaboração do plano diretor de que tratam os §§ 1º e 2º.

§ 8º O plano diretor metropolitano deverá ser revisto, no mínimo, a cada dez anos."

Art. 2º Os Estados deverão finalizar a elaboração do plano diretor metropolitano previsto no § 5º do art. 182 da Constituição até, no máximo, três anos da entrada em vigor desta Emenda à Constituição, sob pena de suspensão do repasse dos recursos da União não classificados como transferências obrigatórias.

Municípios; e) parcerias público privadas; e) conselhos setoriais e f) conferências/comitês para atuação no âmbito metropolitano. (COSTA e TSUKUMO, 2013)

Diante de tais indicadores e com base naquele modelo ideal inicialmente forjado, categorizaram-se as quinze regiões metropolitanas brasileiras eleitas em um “ranking metropolitano”, no qual São Paulo ficou em primeiro lugar e Manaus em último. A RMRJ, na oitava posição, ficou quase no meio do Atlântico, digo, do caminho

Com efeito, para se ter uma breve amostragem do todo – e uma singela “localização” da RMRJ neste mapa –, podemos comparar a RMRJ, também, com as demais integrantes da Região Sudeste, em matéria de instrumentos de gestão metropolitana e de articulações institucionais voltadas para a governança metropolitana.

Enquanto a Região Metropolitana de Belo Horizonte possui como órgãos voltados especificamente para a gestão das questões metropolitanas – assembleia, conselho deliberativo, secretaria extraordinária de gestão e agência de desenvolvimento, plano de desenvolvimento integrado (precedido de processo dialógico de construção) e fundo próprios – e a Megarregião Metropolitana de São Paulo, denominada Macrometrópole Paulista (que engloba várias regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas) conta com empresa e fundo metropolitanos próprios e exclusivamente dedicados às questões do desenvolvimento regional-metropolitano desde a década de 70, tendo em 2011 criado uma Secretaria dedicada exclusivamente ao Desenvolvimento Metropolitano e reorganizado o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano da Região, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro nunca mais criou órgão e fundo metropolitanos para tratar da coordenação e dos recursos necessários à execução de políticas públicas metropolitanas. Somente em 2011, através do Decreto Estadual nº 42.832, criou-se um Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas encarregado de “(...) propor as políticas estratégicas para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, visando promover a gestão dos assuntos de caráter metropolitano, integrar suas demandas e planejar e executar as políticas públicas de interesse comum relativas ao desenvolvimento da região”, o que significa, entre outras medidas, a de conceber o desenho ideal de governança metropolitana para a Região.

Antes da análise a respeito da falta – ou será do excesso ? – de governança regional no âmbito da RMRJ, ou será um “fetiche institucional” (RIBEIRO, 2008) ? –, importante ressaltar que há duas classificações possíveis quanto aos instrumentos de gestão metropolitana (ou, quando menos, regional)²⁴: i) os compulsórios, a cuja participação não se pode furtar o

²⁴ Uma tipologia de instrumentos de governança metropolitana, bem como uma análise crítica acerca da necessidade mesma de sua formatação pelo Estado, ficam para outra oportunidade.

ente federativo, como no caso das unidades regionais-constitucionais: aglomerações urbanas, microrregiões e regiões metropolitanas; e ii) os facultativos, de que se podem valer as entidades políticas, para o trato de interesses comuns, de forma voluntária: os convênios – “simples” e especiais: de cooperação –, os consórcios públicos, os “contratos de interdependência” na área do saneamento e os ajustes em geral.

O estudo das Regiões Metropolitanas demonstra que, para a escola do *New Regionalism*, o ideal é que haja uma combinação dos dois modelos, cortando a Administração Metropolitana tal qual lhe cortam as questões de interesse comum de mais de um Ente Federativo: de forma transversal.

5 Rio de Janeiro: Governança Metropolitana Fluminense (de *Fluss* = Rio)

Na RMRJ, como já se viu, uma vez extinto, o órgão metropolitano centralizado na Administração Pública Estadual nunca mais veio a ser sucedido a não ser pelo referido Comitê Metropolitano, de natureza temporária. Por tal razão, enquanto a referida pesquisa elegia como “instância metropolitana” o Conselho Metropolitano, criado pelo Decreto Estadual nº 42.832/2011, a Coordenadora do Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas Territoriais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Professora Ângela Moulin Penalva Santos, se voltava para as atribuições cometidas ao órgão encarregado da articulação das principais Políticas Públicas Metropolitanas fluminenses: a Secretaria de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca, criada em 2010. (SANTOS, A., 2013)

Ambas as perspectivas pelas quais se avaliam a gestão e governança metropolitanas fluminenses são plenamente válidas, o que demonstra que, talvez, na RMRJ – e, quiçá, nas demais – o problema não seja a falta de “governança”, mas o excesso de gestões sobrepostas acerca de temas metropolitanos comuns, umas, todavia, desarticuladas das outras dentro do próprio Ente Federativo, que dirá em relação aos demais Entes de uma mesma unidade regional: falta “Diálogo Metropolitano”²⁵ não apenas entre os Entes Metropolitanos, mas, também, entre os órgãos/entidades que, cada qual em seu “feudo” administrativo, cuida de problemas de escala regional ou funções públicas de interesse comum, que se multiplicam

²⁵ A Subsecretaria de Urbanismo Regional e Metropolitano da Secretaria Estadual de Obras do Estado do Rio de Janeiro realizou, em 2012, uma série de Simpósios denominados “Diálogos Metropolitanos” justamente para refletir e debater acerca da questão metropolitana no âmbito da RMRJ. Confira-se em: <http://actamarketing.com.br/riometropole/>

com a mesma magnitude com que desordenadamente²⁶ crescem as metrópoles. E há mais sobreposições ainda. Note-se que o estudo da governança metropolitana geralmente se centra na análise de competências da Administração Pública do Estado-Membro, muitas vezes deixando de levar em conta, para o equacionamento metropolitano, os arranjos institucionais horizontais de consenso intrametropolitano ou, quando menos, a existência de órgãos municipais que tratem da questão metropolitana, seja centralizada, seja descentralizadamente também. Neste cenário, mais uma vez, pode ser que o pondo nevrálgico seja menos falta do que excesso de governança.

Fato é que, após a extinção da FUNDREN, as questões metropolitanas fluminenses passaram a ser tratadas: i) de forma unilateral e temática, quer pelo Estado-Membro, quer pelos Municípios Metropolitanos; e ii) de forma consertada – e também pulverizada por função pública de interesse comum – mediante ajustes, convênios, consórcios e outros instrumentos afins, tendo a criação das unidades regionais “verticais” Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Microrregião dos Lagos sido jurisdicionalmente questionadas desde a respectiva lei de criação (Lei Complementar Estadual nº 87/1997).

No caso das Administrações Públicas dos Entes Metropolitanos fluminenses, note-se que as funções públicas de interesse comum têm suas institucionalidades próprias (órgãos e entidades da Administração Indireta, tais como, respectivamente, Secretarias e Autarquias e Empresas Públicas) voltadas para uma gestão setorializada e não unificada das questões metropolitanas que lhes sejam próprias, tendo sido o regecido Comitê Metropolitano o exemplo de órgão metropolitano de articulação/coordenação não-temático: seu tema era articular as políticas públicas metropolitanas e suas formas de investimento já existentes.

No campo da Administração Pública Consensual, o exemplo mais eloquente de planejamento regional voltado ao desenvolvimento econômico regional é o do CONLESTE, consórcio público com o qual se pretende desenvolver a economia, os serviços e a área social da região leste do Estado do Rio de Janeiro.

²⁶ Mas será que é preciso um Plano de Desenvolvimento Regional que diga, de forma única, como Regiões Metropolitanas tão díspares devem se comportar, como devem crescer, quem é o ordenador urbano ? O discurso do Plano, no Brasil, não é só ligado ao Militarismo, mas, muito mais, ao Autoritarismo: grandes planos, grandes projetos, grandes avenidas, grandes monumentos. Mas, se as cidades brasileiras já nasceram pós-modernas, às vezes, o que se questiona é se *small is beautiful ...* Será que todos os problemas metropolitanos se resumem a uma questão de gestão ? Gerir, planejar, “controlar” o desenvolvimento das metrópoles, tratar a metrópole como bem de valor e não de uso (LEFRÈVE, 2004), será necessário ? Para Lefrève, a cidade se constrói a si mesma (LEFRÈVE, 2004): conter essa construção por seus próprios donos, os cidadãos, é que seria des governá-la. Mas isso são só parênteses para reflexão. É que também não se pode abdicar de se planejar, democraticamente, a cidade do futuro que queremos.

Na área de saneamento básico, novos arranjos e instâncias podem ser vislumbrados, cabendo um breve histórico a este respeito.

6 Águas: Governança Metropolitana Fluminense especificamente voltada para a área de Saneamento Básico

Na RMRJ, na questão governança metropolitana fluminense especificamente voltada para a área de saneamento básico, o destaque, pós-Constituição de 1988, foi a acirrada polêmica acerca da titularidade de tais serviços, se do Estado, se dos Municípios.²⁷ As demais vertentes do saneamento básico – disposição dos resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais – ficaram ao largo da disputa, reconhecendo-se-lhes sem muitas controvérsias, natureza eminentemente local (muito embora não o recolhimento, mas a disposição do lixo, de há muito, tenha se tornado, em determinadas regiões, um problema essencialmente metropolitano).

Em 1987, o Estado do Rio de Janeiro (re)criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, através da Lei Complementar Estadual nº 87, bem como tratou de regular os serviços públicos de saneamento básico como metropolitanos, via Lei Estadual nº 2.869, tentando, pela via legal, pôr fim àquela disputa que, repita-se, centrava-se, primordialmente, no abastecimento da água e no esgotamento sanitário. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, ajuizada em 1997 e cujos contornos serão analisados mais adiante, não fora julgada até 2007, quando os Entes Federativos Estado e Município do Rio de Janeiro decidiram uma solução regional (não metropolitana) para o impasse da (in)definição da titularidade do serviço público de saneamento básico da Cidade do Rio de Janeiro, que afugentava qualquer interesse por parte de potenciais concessionários do serviço, dada a insegurança jurídica quanto à validade de celebração de um contrato administrativo cuja parte concedente restava, ainda, indefinida pela Corte Suprema do país.

Foi neste contexto que se assinou, em 28/02/2007, um Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações entre Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro, no qual ambos os entes políticos, entre várias medidas, adotavam as seguintes: i) definiam suas competências quanto ao abastecimento de água e o esgotamento sanitário da Cidade do Rio de Janeiro, ficando a CEDAE com a exclusividade daquele em todo o território

²⁷ Também não é nesta oportunidade que se cuidará com mais vagar de outros órgãos/entidades que cuidam de questões metropolitanas fluminenses, como a Companhia Estadual de Abastecimento e Esgoto e a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro e o *gap* em relação à regulação dos serviços daquela.

municipal e dividindo-se a Municipalidade quanto a este: AP-5 e áreas faveladas, sob competência do Município e demais porções do território carioca, com a mesma empresa pública estadual; ii) se comprometiam a desistir de todas as ações que porventura contrariassem os termos do ajuste e iii) firmavam o compromisso de respeito aos contratos eventualmente celebrados com terceiros e ao ajuste em si, a despeito do teor da decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, que, de forma maniqueísta, apontaria como “vencedor”, ou um (ERJ) ou outro (MRJ). Desta forma, com o ajuste se obtinha a gestão compartilhada do serviço público de saneamento básico, em sua vertente águas e esgotamento sanitário, independentemente da definição ulterior de seu titular, porquanto ambos já estivessem obrigados reciprocamente.

Levando-se em conta, todavia, a obrigatoriedade de leis prévias para a celebração de consórcios públicos e, em tese ²⁸, também, de convênios de cooperação, nos moldes da norma inserta no artigo 241 da Constituição, tornou-se necessário, para convalidar o referido termo e subsumi-lo às Leis Federais nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos) e 11.445/2007 (Lei Geral de Saneamento Básico), que leis autorizativas de ambos os entes conveniados fossem editadas e novos ajustes entre Estado e Município fossem firmados: convênio de cooperação entre ERJ e MRJ, contrato de interdependência entre MRJ, ERJ e CEDAE (art. 12 da Lei Federal nº 11.445/2007), com previsão de futura subrogação da posição do MRJ pelo concessionário do serviço, indicação do ente de regulação e fiscalização do serviço ²⁹, normas de regulação e, finalmente, a possibilidade de concessão do serviço pelo MRJ, que o fez, tendo celebrado um contrato de concessão com o a sociedade de propósito específico criada pelo licitante vencedor do certame realizado para este fim.

Outras experiências de governança regionalizada compartilhada do serviço de saneamento básico foram experimentadas no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, quer entre entes federativos, quer entre o ente político e a iniciativa privada, como no caso do contrato firmado entre Niterói e o Consórcio Águas de Niterói, que prevê a universalização do serviço de esgotamento sanitário do Município, e o Consórcio Ambiental Lagos São João, formado pelos Municípios de Armação dos Búzios, Araruama, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacú, Casimiro de Abreu, Iguaba

²⁸ O art. 2º, §8º, do Decreto Federal nº 6.017/2007 também exige leis autorizativas prévias para convênios, norma esta a respeito de cuja legalidade temos dúvidas, na medida em que não foram previstas na lei regulamentada e em função de um princípio de reserva de Administração, ínsito ao da separação dos poderes, pelo qual não caberia ao Administrador ser autorizado pelo legislador a fazer algo que já é de sua alçada.

²⁹ Decreto Municipal nº 33.767, de 6 de maio de 2011, que restabeleceu a Fundação RIO-ÁGUAS, criada pela Lei Municipal nº 2.656, de 23 de junho de 1998

Grande, Rio Bonito, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, que tem entre as suas metas propor e executar ações recuperação e melhoria ambiental na área que compreende as bacias hidrográficas das lagoas de Jaconé, Saquarema e Araruama e dos rios Una, São João e das Ostras e zona costeira adjacente, envolvendo, também, questões ligadas ao saneamento básico.

7 Encontro dos Rios com o Mar: Efeitos da Decisão do Supremo Tribunal Federal (MRJ versus ERJ) sobre os Instrumentos de Gestão Metropolitana Fluminense (Municípios Metropolitanos plus ERJ)

7.1 ADIn nº 1.842/RJ: MRJ versus ERJ

Foi em relação à lei complementar estadual originária de (re)instituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, todavia, cujo cerne – titularidade dos serviços metropolitanos – se manteve intacto, a despeito das alterações em sua composição, e da lei ordinária, relativa à regulação de seus serviços, que o Partido Democrata Trabalhista (PDT) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º a 11 da Lei Complementar 87/1997 e dos arts. 8º a 21 da Lei 2.869/1997, ambas editadas pelo Estado do Rio de Janeiro.

Travou-se, assim, em sede de controle de constitucionalidade, um duelo federativo entre Município e Estado do Rio de Janeiro: de um lado, a favor daquele, alegou-se violação: i) ao pacto federativo, ii) à autonomia municipal, iii) às competências municipais para legislar e gerir os interesses locais, inclusive, mediante disciplina dos serviços públicos de interesse municipal, entre outros, o de saneamento básico; de outro, a favor deste, defendeu-se: i) a competência constitucional para a instituição das regiões metropolitanas por lei complementar estadual e, *ipso facto*, da absorção da competência local pela metropolitana, que se confundiria com a regional, ii) bem como a disciplina das matérias de interesse comum que desbordassem do estritamente local, entre as quais, a do saneamento básico.

O Ministro Maurício Corrêa entendeu que a autonomia municipal outorgada constitucionalmente aos Municípios em 5/10/1988 já vinha mitigada pela própria Constituição Cidadã, em virtude da prerrogativa, conferida ao Estado, para criar entidades regionais, o que implicaria automática convalidação das competências municipais em metropolitanas e, *ipso facto*, de competência estadual. Diante de tais argumentos, o voto do Ministro foi pela improcedência da ação.

O Ministro Joaquim Barbosa rechaçou a tese da mitigação *a priori* da autonomia municipal pela própria Constituição, entendendo, ao revés, que a criação da Região Metropolitana pelo Estado não poderia amesquinhar a autonomia política dos Municípios dele integrantes. Neste sentido, o Estado, sem interferência do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, não poderia prestar serviços comuns de interesse metropolitano. Segundo o Ministro Joaquim Barbosa, as competências metropolitanas deveriam ser exercidas por órgão próprio ou por ente – público ou privado – formado a partir da concessão dos Municípios integrantes do agrupamento regional, tendendo, portanto, a entendê-los como titulares do interesse metropolitano.

Por sua vez, o Ministro Nelson Jobim dissecou as peculiaridades das unidades regionais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões), conforme se verifica do resumo de seu voto, que a seguir se esboça: (i) as entidades regionais não seriam entes políticos, mas entes com função executória e administrativa, (ii) não deteriam competência político-legislativa própria, (iii) teriam como competência o “somatório integrado das competências dos Municípios” delas integrantes, (iv) que poderia ser exercida por órgão próprio ou por concessões dos Municípios, (v) sendo o papel do Estado-instituidor meramente “procedimental”. Neste sentido, o Ministro Nelson Jobim também teria vinculado a titularidade da competência metropolitana, do ponto de vista material, aos Municípios, (vi) aos quais caberia decidir via Conselho Deliberativo através de um (vii) “órgão com representação proporcional dos Municípios”. O voto também foi conduzido no sentido de se reputar inconstitucional a concessão de competência executória ao Estado-instituidor, bem como de submeter à aprovação do Governador a indicação de representantes dos Municípios nos Conselhos Metropolitanos.

Em alentado voto, o Ministro Gilmar Mendes, escolhido para Relatar o acórdão, entendeu que a titularidade das funções públicas de interesse comum não caberia nem ao Estado, nem aos Municípios metropolitanos, mas a todos, devendo tal competência ser compartilhada por todos os entes federativos que, juntos, comporiam o ente regional: o Estado-instituidor e o agrupamento de Municípios metropolitanos.

A respeito das peculiaridades da região metropolitana, o Ministro Gilmar Mendes entendeu que (i) o interesse comum não se confunde com o simples somatório dos interesses locais, (ii) as decisões devem ser necessariamente colegiadas, (iii) a forma de obtenção do consenso deva ser tal que não implique a imposição de uma vontade sobre a dos demais; (iv) a integração metropolitana é condição de viabilidade de certas políticas públicas e (v) uma

forma de exigir a tomada de decisões de maneira coletiva, diante do caráter compulsório da participação dos Municípios.

Com efeito, em outra oportunidade, por ocasião do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade de preceito da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que autorizava que a integração da capital ao referido ente coletivo se desse mediante homologação da respectiva Câmara Municipal, já decidira o Supremo Tribunal Federal que a integração do Município à Região Metropolitana é compulsória, não se cogitando de *placet* do Parlamento local.³⁰

O Ministro Ricardo Lewandovsky veio, então, de resumir, de forma simplificada, as principais teorias que poderiam definir a titularidade do interesse público comum metropolitano – e que acabaram servindo de esteio aos votos pretéritos proferidos por seus pares –: (i) só do Estado, (ii) só dos Municípios ou (iii) de todos os entes federativos integrantes da região metropolitana, a saber, Estado e Municípios metropolitanos, conforme doutrinariamente preconizado por Alaôr Caffé (CAFFÉ, 1998). A seu ver, a transferência integral das funções públicas de interesse comum aos Estados violaria a autonomia das Comunas, o que reclamaria uma “cooperação mútua entre os vários níveis de governo”, contribuindo para um novo tipo de federalismo: cooperativo ou de integração, no qual os Municípios devem participar das decisões regionais, ainda que estas não sejam paritárias. Como não dispõe de Parlamento próprio, a região metropolitana exigiria, dos entes que a integram, a formação de um condomínio legislativo, porquanto seja de reserva legal a regulação dos serviços públicos de interesse comum.

Em matéria de governança metropolitana, o Ministro Ricardo Lewandovsky respeitou a liberdade de escolha do modelo de governança ideal para a entidade regional, à luz de suas peculiaridades, exigindo, apenas, em seu voto, seja qual for o modelo de gestão compartilhada adotado,

(...) o compartilhamento das decisões relativas às funções públicas de interesse comum, inclusive quanto ao poder de concessão dos respectivos serviços, de tal modo que não haja concentração dessa competência na esfera de um único ente, seja ele o Estado instituidor, o Município-pólo ou qualquer dos demais Municípios, e desde que não se dê a preponderância da vontade de determinado ente federado sobre os outros no processo de tomada de decisão.

³⁰ O caráter compulsório da participação dos Municípios nas Regiões Metropolitanas foi acolhida pelo Pleno do STF, ao julgar tanto a necessidade de aprovação prévia pelas Câmaras Municipais (ADI 1841/RJ), quanto a exigência de plebiscito nas comunidades interessadas (ADI 796/ES).

Decidiu-se, então, que a ação deveria ser julgada parcialmente procedente ³¹, para (i) excluir a chancela, pelo Governador do Estado, das decisões tomadas pelo Conselhos Deliberativos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, (ii) excluir a Assembleia Legislativa da posição de “Parlamento Metropolitano”, quanto à regulação dos serviços metropolitanos, porquanto representante de apenas um de seus integrantes e (iii) para retirar do Estado todas as competências que lhe foram deferidas em caráter privativo, quando deveriam sê-lo em cogestão com os demais membros das entidades regionais, interpretando a constituição da região metropolitana e da microrregião conforme a Constituição, no sentido de uma gestão partilhada em relação aos interesses públicos metropolitanos, modulando-se, todavia, sua eficácia, para ter início vinte e quatro meses após a publicação da decisão, uma vez que caberá aos entes federativos integrantes das entidades regionais **“elaborar um novo modelo de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum (...), estabelecendo uma gestão compartilhada”**, a depender de um novo arranjo de governança metropolitana, dotado de decisões colegiadas, partilhadas entre Estado do Rio de Janeiro e Municípios Metropolitanos.

Com efeito, a decisão do Supremo Tribunal Federal veio de impor, pelo menos em matéria de saneamento básico, que eventuais decisões que digam respeito ao tema sejam partilhadas entre Estados e Municípios Metropolitanos, assinando-se um prazo de vinte e quatro meses para que seja implantado um “instrumento de gestão” – ou um modelo de governança – que respeite essa competência condominial-federativa. Observe-se, outrossim, que, em várias passagens, deixa-se claro que a composição da vontade metropolitana não deverá ser, necessariamente, paritária, mas apenas aquela hábil a ilidir a prevalência da vontade de um único ente sobre a de todos os demais. Não houve escolha por um modelo apriorístico de governança metropolitana, apenas três elementos inescapáveis: i) a conjugação de todas as vontades metropolitanas, ii) por critérios a serem livremente definidos, desde que a vontade de um não prevaleça sobre a dos demais e iii) sempre se respeitando a autonomia municipal, cujo núcleo duro não se entendeu vulnerado pela obrigatoriedade de participação da unidade regional, ainda que instituída por lei complementar estadual.

Neste sentido, permanecem abertas, décadas depois, as possibilidades pensadas por Hely Lopes Meirelles, para quem as Regiões Metropolitanas poderiam se constituir sob os

³¹ Na parte dispositiva do v. acórdão, julgou-se a ação prejudicada em relação aos preceitos modificados da Lei Complementar nº 87/1997 (artigos 1º, *caput* e § 1º, 2º, *caput*, 4º, *caput* e incisos I a VII, 11, *caput*, e incisos I a VI) e parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*a ser submetido à Assembleia Legislativa*” do inciso I do art. 5º, além do parágrafo 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 parágrafo 2º do art. 11, da Lei Complementar 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei fluminense nº 2.869/1997.

mais diversos modelos jurídicos: órgão do Estado (Secretaria, Departamento, Divisão, etc), pessoa jurídica de direito público (autarquia) ou privado (paraestatal) ou sob a modalidade colegiada de Conselho ou Comissão (HELY, 1994, p. 74) ou quaisquer outras formas que respeitem apenas aqueles pré-requisitos fixados pela decisão do Supremo Tribunal Federal.

7.2 Efeitos da Decisão (Municípios Metropolitanos *plus* ERJ) e Criação de *Standards* para sua Aplicação

O grande desafio repousa, todavia, não somente na fixação doravante de um modelo de governança metropolitana para o Rio de Janeiro, mas, também, em criar *standards* para a aplicação desta decisão em relação aos arranjos institucionais e aos ajustes administrativos já existentes em matéria de saneamento básico que, porventura, não vislumbrem em seu escopo todas as vontades metropolitanas que, de acordo com a decisão do STF, não devem mais ser (somente, em tese) fluminenses, mas, também, cariocas, nilopolitanas, niteroienses, guapimirenses, japerienses e assim por diante, todas reunidas num mesmo ato metropolitano, seja consultivo, seja deliberativo.³²

Pode-se conjecturar a respeito de alguns parâmetros de aplicabilidade da referida decisão jurisdicional sobre os instrumentos de gestão regional e sobre os ajustes administrativos já adotados por entes intrametropolitanos, localizados na RMRJ, tais como:

- i) A decisão judicial não poderá ferir o princípio da segurança jurídica – que engloba, dentre outros, o ato jurídico perfeito -, tampouco o da proteção à boa fé, a ser garantido pela Administração Pública, de forma que novas instâncias deliberativas metropolitanas não poderão malferir ajustes, convênios de cooperação ou consórcios públicos cujas celebrações lhe sejam anteriores. Até porque, em determinada medida, a conjugação da Lei de Consórcios Públicos e da Lei Geral de Saneamento Básico teve por finalidade a “neutralização” da disputa Estado *versus* Município quanto à titularidade do serviço público de saneamento básico, de forma que houvesse uma gestão compartilhada do serviço, a despeito da inércia do Supremo Tribunal Federal no julgamento da

³² Observe-se que foram opostos três Embargos de Declaração em face da aludida decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, muitos dos quais têm por escopo justamente aclarar algumas dúvidas a respeito de sua aplicabilidade.

referida ação. Pelo menos, segundo Juruena, foi esta a inspiração do ERJ e do MRJ no case analisado neste estudo. (JURUENA, 2008)

- ii) Em nome do princípio da “solidariedade metropolitana”, ínsita a um Estado Social do tipo federativo, nada obsta, por outro lado, que, em havendo livre *voluntas* neste sentido – inclusive do terceiro porventura estranho à composição da RMRJ (como no caso exemplar de um concessionário do serviço, cujo contrato de concessão tenha sido celebrado anteriormente à decisão do STF) –, possam ser estendidos aos demais entes metropolitanos interessados os efeitos dos acordos já firmados; o que não pode ocorrer é que sejam impositivos.
- iii) Também em função do mesmo princípio da “solidariedade metropolitana”, do novo modelo de governança metropolitana da RMRJ deverão doravante participar todos os Entes Metropolitanos que a compõem, cujas vontades – ainda que por critérios diferenciados de peso – deverão ser reunidas nas futuras tomadas de decisão a respeito da execução da função pública de interesse comum “saneamento básico”, nada impedindo que sejam utilizados os diversos instrumentos de cooperação federativa já disciplinados pela Lei de Consórcios Públicos e pela Lei Geral de Saneamento Básico, as quais, com fundamento no artigo 241 da Constituição, já tinham como mote esta gestão compartilhada de caráter regional, de inspiração num federalismo de cooperação.
- iv) A criação de um órgão metropolitano com decisões partilhadas, *pro futuro*, em matéria de saneamento básico não infirma a existência de atribuições próprias aos órgãos/entidades já existentes, como no caso da Companhia Estadual de Abastecimento e Esgoto (CEDAE), por exemplo, no âmbito da Administração Pública Estadual e, também, dos órgãos próprios dos Municípios Metropolitanos, citando-se, entre outros, a Fundação RIO-ÁGUAS, no Rio de Janeiro. Pode vir a ser necessário apenas um redesenho institucional ou mesmo a eventual delegação conjunta da execução do serviço, seja a um órgão/entidade da Administração Pública, seja a um terceiro, concessionário do serviço, conforme, neste caso, preconiza Alochio. (ALOCHIO, 2004, p. 200)
- v) Por força do princípio da subsidiariedade (federativa), toda vez que a matéria possa ser tratada pelos próprios Municípios Metropolitanos *per se*, despiciendo ou abusivo se torna, em tese, o exercício da competência do Estado, não valendo aqui, porém, o argumento utilitarista; se a um Ente Metropolitano não

interessar, ao interesse deste todos os demais deverão se curvar, na medida em que um dos propósitos da instituição da Região Metropolitana é, justamente, fazer a solidariedade federativa socorrer àqueles que, sozinhos – e, muitas vezes, alijados dos bônus metropolitanos, sobrando-lhes apenas os ônus – não teriam condições de resolver problemas que não lhes são exclusivos, mas do interesse comum de outros, que lhes sejam contíguos geograficamente ou que, ao seu lado, componham uma mesma metrópole funcional.

Pode ser que, assim, se encurtem algumas distâncias, não necessariamente geográficas, entre Japeri e o Rio de Janeiro. É um começo: só o tempo dirá onde essas águas vão desaguar ...

Bibliografia

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão dos serviços públicos nas regiões metropolitanas: (re)pensando um tema relevante. **Interesse Público, Belo Horizonte**, n. 24, v. 5, p. 187-204, 2004.

ALVES, Alaôr Café. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da organização do Estado Brasileiro*. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORREIA, Arícia Fernandes. e FARIAS, Talden. Regionalismo como uma nova perspectiva para o Federalismo Brasileiro: o *leading case* relativo à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Cadernos de Direito da Cidade I**. AIETA, Vânia. (Org.) Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

COSTA, Marco Aurélio e TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. (Orgs.) **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

GARSON, Sol. Relatório de Pesquisa. A construção de projetos metropolitanos. Experiências internacionais de sistemas de governança metropolitana, 2010. Disponível em: http://www.observatoriodasmetroles.net/download/governanca_europa.pdf. Acesso em: 14 jun. 2013.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Diretrizes para a Gestão Metropolitana no Brasil. **Revista Eure**, Vol. XXXV, n. 104, abr., 2009.

GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão de concepções. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 68, n. 521, p. 11-39, mar. 1979.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1993.

HORTA, Raul Machado. Regiões Metropolitanas Brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 12, n. 46, p. 33-42, abr./jun. 1975.

LEFÉBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2004.

MARAFON, Gláucio José *et al.* **Geografia do Estado do Rio de Janeiro**: da compreensão do passado aos desafios do presente. Rio de Janeiro: Gramma, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Relatório de Pesquisa: **Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas**: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Observatório das Metrôpoles, 2008.

ROLNIK, Raquel. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2012. Disponível em: http://dereitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/A.HRC_22.46_sp.pdf Acesso em 1º Jan. 2014.

SANTOS, Ângela Moulin Penalva, MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto e VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 2, 2013.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SCHIRM, Stefan A. **Globalization and the New Regionalism: Global Markets, Domestic Politics and Regional Cooperation**. Oxford: Polity, 2002.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. A solução do Rio de Janeiro para a polêmica do saneamento básico na região metropolitana. **Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 12, nº 17, jan./dez., 2008.