

**GOVERNANÇA PÚBLICA A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
a construção do Túnel Luís Bom, na Zona Oeste carioca.**

**PUBLIC GOVERNANCE BASED ON SOCIAL PARTICIPATION:
The construction of the Luís Bom Tunnel, in the West of Rio de Janeiro.**

Marianna de Rezende Sales¹
Fabiana Carvalho da Silva Bispo²

RESUMO

A análise documental da construção do Túnel Luís Bom terá ênfase na implementação do projeto face às interações entre governo, sociedade civil e o setor privado. A obra de infraestrutura urbana está situada em Campo Grande, Zona Oeste do Rio de Janeiro. Desta forma, o objetivo dessa pesquisa é evidenciar a participação social como elemento fundamental para a garantia da governança durante o ciclo de políticas públicas especialmente na fase de implementação. Integrar a participação social ao processo de implementação de políticas de mobilidade urbana é uma ação estratégica que viabiliza a garantia da governança pública. Com a interação direta dos cidadãos não apenas há o fortalecimento da transparência e a legitimação das ações governamentais, mas também a contribuição para adequação das políticas às necessidades reais da população, promovendo, assim, um desenvolvimento regional mais equitativo e sustentável. A análise de fontes primárias e secundárias é a base da presente pesquisa, com foco na governança pública durante o planejamento até a construção da obra. Serão avaliadas como foram implementadas estratégias para promover a participação social, além da conformidade com normas ambientais. Visto que tais mecanismos fortalecem a supremacia do interesse público, e esse é o viés pelo qual a pesquisa perpassa. O Estudo de Impacto de Vizinhança é uma exigência legal que busca avaliar os efeitos que grandes obras de infraestrutura podem ter sobre o ambiente urbano, a mobilidade, as comunidades vizinhas, a qualidade de vida e o meio ambiente. No caso do Anel Viário da Posse, o EIV levantou diversas preocupações em relação aos impactos negativos da obra, especialmente sobre as áreas residenciais e comerciais ao longo do trajeto do túnel.

Palavras-chave: Governança; Implementação; Participação social.

¹ Pós-graduanda em Governança Pública pelo Instituto Federal de Brasília - *Campus* Brasília. Tecnóloga e m Gestão Pública pelo Instituto Federal de Brasília - *Campus* Brasília. Email: marianna.sales.df@gmail.com.br.

² Doutora em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília. Email: fabiana.bispo@ifb.edu.br.

ABSTRACT

The documentary analysis of the construction of the Luís Bom Tunnel will focus on the implementation of the project in light of the interactions between government, civil society and the private sector. The urban infrastructure project is located in Campo Grande, West Zone of Rio de Janeiro. Thus, the objective of this research is to highlight social participation as a fundamental element for ensuring governance during the public policy cycle, especially in the implementation phase. Integrating social participation into the process of implementing urban mobility policies is a strategic action that makes it possible to ensure public governance. Direct interaction with citizens not only strengthens transparency and legitimizes government actions, but also contributes to adapting policies to the real needs of the population, thus promoting more equitable and sustainable regional development. The analysis of primary and secondary sources is the basis of this research, focusing on public governance during the planning stage up to the construction stage. The study will assess how strategies were implemented to promote social participation, in addition to compliance with environmental standards. Such mechanisms strengthen the supremacy of the public interest, and this is the bias that permeates the research. The Neighborhood Impact Assessment is a legal requirement that seeks to assess the effects that major infrastructure projects may have on the urban environment, mobility, neighboring communities, quality of life, and the environment. In the case of the Posse Ring Road, the EIV raised several concerns regarding the negative impacts of the project, especially on residential and commercial areas along the tunnel route.

Keywords: Policy; Implementation; Public engagement.

*Ao que é antes de todas as coisas, YHWH, glória.
À minha mãe Rosemay, meu pai Geraldo, minha tia Ana, meu tio Sérgio e minha família, honra.
Ao meu grande e único amor, Felipe Matheus Maciel, fidelidade.
À Dra Débora dos Santos Camilo e a todos os meus demais professores até aqui, admiração.
Em memória de Silvina Maria de Rezende, Sônia Pinto de Rezende e Dircelina Maciel Ribeiro.*

1 INTRODUÇÃO

Campo Grande é um bairro da zona oeste que compõe a “Rota da Seda Carioca”, conforme mencionado no vídeo de simulação 3D do projeto do Anel Viário. Esse material audiovisual foi publicado pela Prefeitura do Rio de Janeiro e apresentado na audiência pública do dia 23/02/2023 a qual será abordada mais profundamente. O presente estudo se atém ao período de quando a proposta da construção do Anel Viário da Posse iniciou ao final da perfuração da primeira galeria do Túnel, de 2021 à 2024.

As audiências públicas desempenham um papel central na promoção da participação ativa da comunidade. No entanto, estudos recentes indicam que, apesar de sua importância, a efetividade desses mecanismos ainda enfrenta desafios significativos. A participação popular em processos de planejamento urbano, como as audiências públicas, é essencial para garantir que as políticas atendam às reais necessidades da população, o que ratifica o direito de participação política, segundo o artigo 14º da Carta Magna. A eficácia desses espaços depende da real inclusão da sociedade civil nas decisões, evitando que se tornem meros rituais formais sem impacto concreto nas políticas implementadas.

A proposta da obra em análise iniciou-se com o Plano Diretor da Cidade no ano de 2021, com o objetivo de revitalização da área, sob a pretensão de implementar melhorias à malha rodoviária da região. O planejamento previu que fossem feitas audiências públicas, “*in loco*”, durante a pandemia da Covid-19, como também, na Câmara Municipal. O estudo técnico desse empreendimento apresentou benefícios significativos, como a redução do tempo de viagem e a melhoria das condições de tráfego.

No entanto, para garantir a efetividade dessa política pública, é fundamental que o planejamento urbano tenha considerado o impacto social e ambiental da obra. A publicação do Diagnóstico Intersetorial Integrado da Cidade do Rio de Janeiro, em 2018, confirma a Serra da Posse constituído como um dos Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental, revelando no próprio documento que estas áreas expressam ser:

“[...] referência para a paisagem da Cidade do Rio de Janeiro, sujeitas a regime de proteção específico e a intervenções de recuperação ambiental, para efeitos de proteção e manutenção de suas características (RIO DE JANEIRO (Cidade), 2018).”

Alinhado com os estudos mencionados, já em 2022, houve uma importante contribuição realizada por uma empresa privada, onde elaborou-se o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, pela empresa privada OEC Engenharia LTDA. Este documento abarca especificações técnicas e prevê impactos tanto positivos quanto negativos ao público alvo, tornando participantes ativos os moradores e comerciantes da região, como também, a Secretaria Municipal de Infraestrutura.

De igual forma, em publicação feita no ano de 2023, foi divulgada uma lista no Diário Oficial do Rio de Janeiro com endereços de moradores que deveriam ser desapropriados. Não obstante, foi determinado em sede judicial que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro suspendesse a obra face ao indeferimento do licenciamento ambiental, já que a responsabilidade pelo implemento do estudo deveria ser de um órgão municipal capaz de aferir delimitações como zona de proteção ambiental. A determinação advém da Ação Civil Pública instruída pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, Ref.: IC MA 9733. A Lei Estadual nº 1.356/88 aborda as funções da Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, dentre as quais se destaca:

Art. 1º - Dependerá da elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA a serem

submetidos à aprovação da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, o licenciamento da implantação e da Ampliação das seguintes instalações e/ou atividades: (...) XIV - projetos de desenvolvimento urbano e exploração econômica de madeira ou lenha em áreas acima de 50 (cinquenta) hectares, ou menores quando confrontados com unidades de conservação da natureza ou em áreas de interesse especial ou ambiental, conforme definidas pela legislação em vigor; (...) (RIO DE JANEIRO, 1988)

Diante desse cenário, como a participação social pode ser considerada um mecanismo para assegurar as boas práticas de governança na fase de implementação de uma política pública de mobilidade urbana? Para responder a questão é necessário destrincharmos os mecanismos formais e informais de participação social adotados no referido projeto de mobilidade urbana implementado pela Prefeitura do Rio de Janeiro e a adoção de medidas que facilitem o ingresso dos moradores locais à pesquisa apresentada.

Com o objetivo de evidenciar aspectos relacionados à participação popular e à sustentabilidade das políticas públicas, esta pesquisa utiliza o estudo de caso como estratégia metodológica para aprofundar a compreensão do papel da participação social na promoção de uma governança eficaz durante a implementação de políticas de mobilidade urbana. O objetivo específico da pesquisa é identificar como as boas práticas de governança pública foram aplicadas na obra de mobilidade urbana, ao longo do estudo iremos identificar os mecanismos formais e informais de participação social adotados no referido projeto de mobilidade urbana implementado pela Prefeitura do Rio de Janeiro para promover a participação dos moradores locais. Neste contexto, frente aos desafios contemporâneos enfrentados pelas cidades, a infraestrutura urbana se mostra como elemento indispensável para o desenvolvimento regional.

A revisão bibliográfica foi aplicada para investigar como a Prefeitura do Rio de Janeiro exerceu a governança pública na implementação das políticas de infraestrutura urbana, com foco na participação social, tomando como caso a construção do Túnel Luís Bom, parte do projeto do Anel Viário da Posse em Campo Grande. A pesquisa, de natureza descritiva e abordagem qualitativa, baseia-se na análise de fontes primárias e secundárias, incluindo documentos oficiais como o Plano Diretor, o Planejamento Estratégico, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e publicações municipais, além de registros da Ação Civil Pública movida pela sociedade civil junto ao Ministério Público. A análise adota um recorte temporal transversal e considera a importância da transparência, eficiência e efetividade dos processos de governança, bem como a necessidade de articulação entre diferentes níveis de governo e atores não estatais, conforme apontado por Ruas (2010). O trabalho utiliza como referencial teórico a Teoria da Escolha Pública para compreender o processo decisório e os mecanismos de participação social, com dados coletados em plataformas digitais da Prefeitura, do MP-RJ e da construtora OEC Engenharia & Construção.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

A participação social - que é um dos componentes para o alcance da confiança e do suporte, segundo o Guia Prático de Análise *ex post*, da Casa Civil - está diretamente vinculada à promoção do desenvolvimento social. A sua importância consiste em integrar a sociedade civil na construção das políticas públicas, garantindo maior transparência, eficácia e justiça nas decisões tomadas. No contexto urbano e de infraestrutura, esse processo se reflete diretamente nas práticas de planejamento e no desenvolvimento de projetos, como no caso da construção do Túnel Luís Bom, na Zona Oeste do Rio de Janeiro.

Para o Guia de Políticas Públicas publicado em 2018 pela Casa Civil, “a governança das políticas públicas é balizada por princípios e mecanismos que se entrelaçam formando uma complexa estrutura, da qual a parte principal são os indivíduos”. O Tribunal de Contas da União - TCU destaca que a boa governança é aquela que permite, entre outras coisas, avaliar o desempenho e a conformidade da organização, utilizando esse parâmetro, há ferramentas que garantem tal *status quo* (BRASIL, 2014). O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi instituído pela Lei Federal nº 9.985/2000, cujo artigo 12 promove a participação da sociedade na gestão das unidades de conservação, uma prática que pode ser estendida para o planejamento urbano e a construção de infraestruturas públicas, como no caso do Túnel Luís Bom.

"A governança urbana, quando integrada ao planejamento urbano, exige uma articulação constante entre os diversos níveis de poder público e a sociedade civil, a fim de construir soluções mais democráticas e inclusivas, capazes de atender aos desafios complexos das cidades contemporâneas." (RUA, 2016, p. 205)

A legislação estabelece a necessidade de consulta pública e participação popular em processos de criação de uma Área de Relevante Interesse Ecológico: “A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.” (Lei 9.985/2000). Esse fator engloba a comunidade local evidenciando o Estado Democrático de Direito:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária, em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos; participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; (SILVA; J. A.; 2005)

Nesse sentido, ao incorporar princípios constitucionais no processo decisório — tais como a moralidade, a legalidade, a impessoalidade e a eficiência — a governança realiza aquilo que Reale denomina de “jurisprudência dos valores”. Ele argumenta: “os valores jurídicos são históricos e mutáveis, e sua concretização exige instituições que estejam em permanente diálogo com a realidade social” (REALE, 2002).

Assim, compreendida sob a perspectiva realeana, o presente estudo infere que a governança pública viabiliza a atualização permanente do direito por meio da interação entre valores e decisões políticas, sendo, portanto, uma expressão operativa da axiologia constitucional. No cerne desse âmbito estão também os direitos sociais, explicitados no artigo 6º da Carta Magna brasileira, que reitera a função distributiva do governo. Garantir os mesmos direitos a indivíduos em condições sociais desiguais é o princípio da isonomia que assegura o exercício justo e igualitário do poder do Estado.

O Estado Democrático de Direito significa um sistema político onde as normas jurídicas, principalmente a Constituição, não só limitam o poder do Estado, mas também garantem a participação popular nas decisões políticas e asseguram os direitos fundamentais dos cidadãos. Em seu entendimento, a democracia não é apenas a garantia do direito ao voto, mas envolve um processo contínuo de participação e proteção de direitos, com ênfase à

soberania popular, e proteção à legalidade e à igualdade de todos perante a lei. Tal princípio, previsto na no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 está em consonância com os demais que são elencados de forma explícita no artigo 37, que retrata uma atuação estatal legitimada não apenas na legalidade formal, mas sobretudo por uma base valorativa que promove a justiça e o bem comum.

Esse conceito é fundamental para a consolidação da democracia no Brasil e a defesa dos direitos humanos perante o sistema jurídico. A Constituição de 1988 prevê e assegura tais direitos além de ditar as bases para que esse conceito seja posto em prática. A soberania popular, prevista no artigo 1º, se manifesta principalmente por meio do direito de votar, mas também envolve a participação ativa dos cidadãos na vida política e na formação das políticas públicas.

A ideia de Estado Democrático de Direito também implica uma harmonização entre a governança política e o respeito aos direitos do indivíduo, sendo um modelo de governança em que os direitos e liberdades civis são protegidos contra abusos e arbitrariedades do poder público.

A Constituição de 1988 inaugurou um novo marco normativo no Brasil ao estabelecer fundamentos axiológicos claros no artigo 1º, como a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o pluralismo político. Esses valores impõem à Administração Pública, conforme artigo 37, a observância de princípios que orientam a conduta ética do Estado e sua relação com a sociedade: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A efetividade desses princípios, no entanto, exige mais do que previsão normativa. Requer mecanismos institucionais que permitam sua concretização em contextos sociais dinâmicos e complexos — o que a governança pública se propõe a viabilizar.

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988, art. 1º)

Norberto Bobbio, em *A era dos direitos*, alerta que o desafio contemporâneo do direito não está mais na declaração dos direitos, mas na sua efetividade prática: “o problema fundamental em nosso tempo não é mais o de fundamentar os direitos do homem, mas o de protegê-los” (BOBBIO, 1992, p. 31). Para o autor, a passagem das teorias abstratas para a realidade institucional exige que o ordenamento jurídico seja estruturado de forma a garantir a implementação dos direitos fundamentais.

4 DESENVOLVIMENTO

Segundo o Guia de Políticas Públicas da ENAP, o ciclo de políticas públicas é composto por várias fases interdependentes: formulação da agenda, elaboração da política, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação. A implementação é especificamente crítica, pois “(...)é visualizada como uma forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama extraordinariamente ampla de atores” (ENAP, 2014). Além disso, essa fase diz respeito à transformação das diretrizes e decisões políticas em ações concretas, realizadas por meio de programas, serviços e projetos.

Avanços significativos foram apontados pela Constituição Cidadã ao consolidar a participação social como princípio estruturante para a gestão pública. Diversos instrumentos foram instituídos ou fortalecidos para garantir essa participação durante todo o ciclo das políticas públicas, como os conselhos setoriais (como os de saúde, educação e assistência social), conferências públicas, audiências e consultas públicas. Esses espaços institucionais de controle social, garantidos pela Constituição nos artigos 1º e 37, por exemplo, promovem a democratização da gestão pública e aumentam a legitimidade e a efetividade das ações implementadas.

O papel da governança pública se destaca como mecanismo institucional voltado à concretização dos valores democráticos os quais “(...) só têm significado se transformados em normas jurídicas eficazes” (Bobbio, 1992), e aqui se destaca o papel da governança pública como mecanismo institucional voltado à concretização desses valores. Por meio da participação social, do controle social e da responsabilização dos agentes públicos, a governança cria condições materiais e procedimentais para que os valores da Constituição deixem de ser meros enunciados e passem a integrar o cotidiano da gestão pública.

Através do desenvolvimento dessa pesquisa teremos que a governança pública atua como “instrumento-meio” que assegura a coerência da ação estatal na aplicação de suas funções, garantindo que políticas públicas sejam formuladas em consonância com os princípios constitucionais e os valores democráticos, e a axiologia jurídica compreendida no estudo dos valores que fundamentam o direito público. Desta forma, a função desse mecanismo pode ser ilustrada como meio de efetivação do interesse público. Com base nas contribuições teóricas de Miguel Reale, que veremos mais à frente, a governança pública pode ser compreendida como mediação institucional entre os valores fundamentais do ordenamento jurídico e sua implementação prática por meio de políticas públicas.

Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. Segundo Foucault (2008), o poder não é algo centralizado, mas é disperso através das práticas sociais, sendo exercido de forma que as normas e regras se internalizam nos indivíduos. A participação social é um campo em que legitima o poder a ser distribuído de maneira mais difusa, permitindo uma maior participação, mas também impondo normas de conduta a fim de ratificar boas práticas que culminam no bem comum.

Maria das Graças Rua, pesquisadora brasileira precursora no âmbito das políticas públicas, afirma que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a

bens públicos. De acordo com Ruas (2000) é na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aqueles "procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos" que caracterizam a política. Ainda para a autora, políticas públicas (*policies*) são outputs, resultantes das atividades políticas; as chamadas *politics* as quais compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

A diferenciação valorativa faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflitos por influência na formação da agenda, desempenhando assim poder na arena política. Para efeitos da discussão, com "poder" lê-se poder de decisão, tendo em vista que o caráter de uma política pública depende de onde parte os *inputs*² para que seja atribuída a ela a estratégia de implementação ideal. Assim, de maneira bastante simplificada, podemos considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes políticos, ao passo que articulam os apoios necessários organizando-se em redes.

As políticas públicas implementadas na agenda política, são *outputs* de discussões resultantes de uma arena, administrada pelo poder coercitivo do Estado. Ante inúmeros atores políticos, a forma de interação entre atores e instituições em seu processo político faz-se variável. A mediação entre atores e instituições viabiliza a "reparação social" por meio da instância máxima, o Estado, para que a sociedade possa ter as dissonâncias mitigadas e assim o conflito seja mantido dentro de limites administráveis.

Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. Segundo Foucault (2008), o poder não é algo centralizado, mas é disperso através das práticas sociais, sendo exercido de forma que as normas e regras se internalizam nos indivíduos. A participação social é um campo em que legitima o poder a ser distribuído de maneira mais difusa, permitindo uma maior participação, mas também impondo normas de conduta a fim de ratificar boas práticas que culminam no bem comum.

Nesse estágio, a arena política influencia na articulação entre diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). A capacidade administrativa do Estado e a clareza dos objetivos são fatores determinantes para o êxito da prática dessas políticas. A implementação eficiente também depende de recursos humanos, financeiros e institucionais adequados, bem como de mecanismos que assegurem a coordenação intersetorial e a responsabilização dos agentes envolvidos.

As políticas públicas envolvem, portanto, atividades políticas que resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio e, frequentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político). Esse demandar-solucionar de necessidades constitui o ciclo de políticas públicas, que para Ruas (2011) é um processo contínuo, que abrange desde a identificação de problemas sociais até a avaliação dos resultados das políticas implementadas. Rua enfatiza que, ao contrário da visão tradicional que trata o ciclo de forma linear, ele deve ser visto como uma dinâmica interativa, onde cada etapa influencia a próxima.

² Os *inputs* são "demandas e apoios que entram no sistema político e geram respostas do Estado na forma de políticas públicas." Rua, 2000.

A avaliação das políticas públicas é outro tema abordado por Ruas, que a vê não como uma etapa isolada, mas como um processo contínuo dentro do ciclo de políticas públicas. Segundo a autora, a avaliação não deve ser realizada apenas ao final de uma política, mas durante sua execução, para ajustar as ações conforme necessário e garantir sua efetividade. Ela aponta que a falta de uma avaliação constante pode levar à continuidade de políticas ineficazes e a perda de recursos públicos (Ruas, 2012).

A fase de avaliação das políticas públicas para a autora trata-se de um instrumento de aprendizado para a formulação de novas políticas, não apenas de uma etapa de verificação de resultados. Ruas sugere que a avaliação deve ser um processo contínuo, e não apenas uma fase final, para permitir ajustes durante a implementação. Esse modelo incremental de fazer política pública torna evidente que a governança pública transcende o modelo hierárquico e burocrático de administração.

Para tanto, alguns elementos devem ser devidamente incorporados, como participação social; intersectorialidade; *accountability*; e transparência. Além disso, há a articulação de múltiplos atores — Estado, mercado e sociedade civil — na construção de soluções colaborativas para problemas públicos. Parafraseando Ruas em *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*, as políticas públicas precisam ser constantemente monitoradas e ajustadas para garantir que atendam às necessidades da população e superem as barreiras que surgem desde o início até o fim do ciclo, inclusive durante a implementação.

A governança eficaz é aquela que assegura a colaboração entre as várias esferas de governo e a sociedade civil, garantindo que as políticas atendam de fato às necessidades da população. Essa forma de metagovernança extrapola os limites dos sistemas organizacionais que caracterizam a governança corporativa dos órgãos de agência do setor público, social ou privado (Enap, 2019). Nesse sentido, a governança se torna um mecanismo fundamental para o sucesso na implementação das políticas, pois permite o alinhamento das ações e a resolução de conflitos entre os atores envolvidos. Miguel Reale formula, em sua consagrada *Teoria Tridimensional do Direito* (Reale, 2002), uma concepção de direito que integra três elementos indissociáveis: fato, valor e norma.

Segundo ele, “não há fato jurídico que não envolva valor e não se exprima através de uma norma”, essa teoria é especialmente pertinente quando se analisa a governança pública. A partir disso é possível compreendê-la como um fenômeno que conecta a realidade social (fato), os princípios constitucionais (valor) e os atos administrativos e normativos (norma), atrelando à relação entre governança e implementação³. O que evidencia a necessidade de uma abordagem integrada no âmbito do ciclo de políticas públicas, em que a colaboração entre diferentes esferas do governo e outros atores sociais seja vista como um elemento estratégico para o sucesso das fases que envolvem a implementação de políticas públicas.

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao

³ “(...) trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente.” Rua(2000)

planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (BRASIL, 2021, art. 11)

Na percepção realeana, “toda norma jurídica válida é expressão de um valor que se impõe à conduta social, com pretensão de eficácia e permanência” (REALE, 2002, p. 94). Desse modo, a governança pública, ao balizar-se em valores como transparência, responsabilidade e justiça social, realiza a função social de traduzir os valores jurídicos em normas e práticas administrativas concretas, articulando-se com a própria estrutura dinâmica do direito. A partir disso é possível refletir sobre a importância da governança para superar barreiras burocráticas e melhorar a eficácia das políticas públicas.

Além disso, Reale (2002) afirma que “a validade jurídica não se esgota na formalidade da norma, mas reside na sua inserção dentro de um sistema de valores reconhecido pela comunidade jurídica e política”. Logo, para que a supremacia do interesse público seja respeitada, não basta a atuação legal do Estado; é necessário que ela represente valores partilhados pela coletividade, como a dignidade humana, a justiça e o bem comum — todos princípios constitucionais. Sob essa ótica, a governança pública regula o funcionamento e o ambiente institucional no qual essas organizações atuam (Enap, 2019)

O processo de implementação de uma política pública está sujeito a uma série de desafios, como a falta de recursos, a resistência institucional, e as dificuldades de comunicação entre diferentes níveis de governo. A complexidade desse processo exige flexibilidade, adaptabilidade e uma gestão eficiente dos recursos humanos e financeiros. Para superar esses desafios, é essencial que as políticas públicas sejam acompanhadas de perto, com a garantia de que os recursos serão alocados de maneira eficaz e que os agentes públicos estarão bem capacitados para implementar as estratégias propostas.

4.1 Túnel Luís Bom: localização geográfica e contextualização da obra

Segundo o Termo de Referência publicado pela Gerência de Licitações da Coordenadoria Geral de Obras - Subsecretaria de Infraestrutura - Secretaria Municipal de Infraestrutura - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o projeto inclui a construção do “(...)túnel rodoviário com duas galerias de pistas duplas, a ser executado sob o maciço rochoso Luiz Bom. Em complemento, serão executadas as adequações viárias e geométricas para acesso às embocaduras norte (próxima a Estrada da Posse) e sul (próxima a Estrada da Caroba) do túnel, além da reurbanização do entorno das áreas afetadas.”.

ANEL VIÁRIO CAMPO GRANDE

MAPA GERAL COM HIERARQUIA VIÁRIA + ANEL VIÁRIO PROPOSTO

CET-RIO

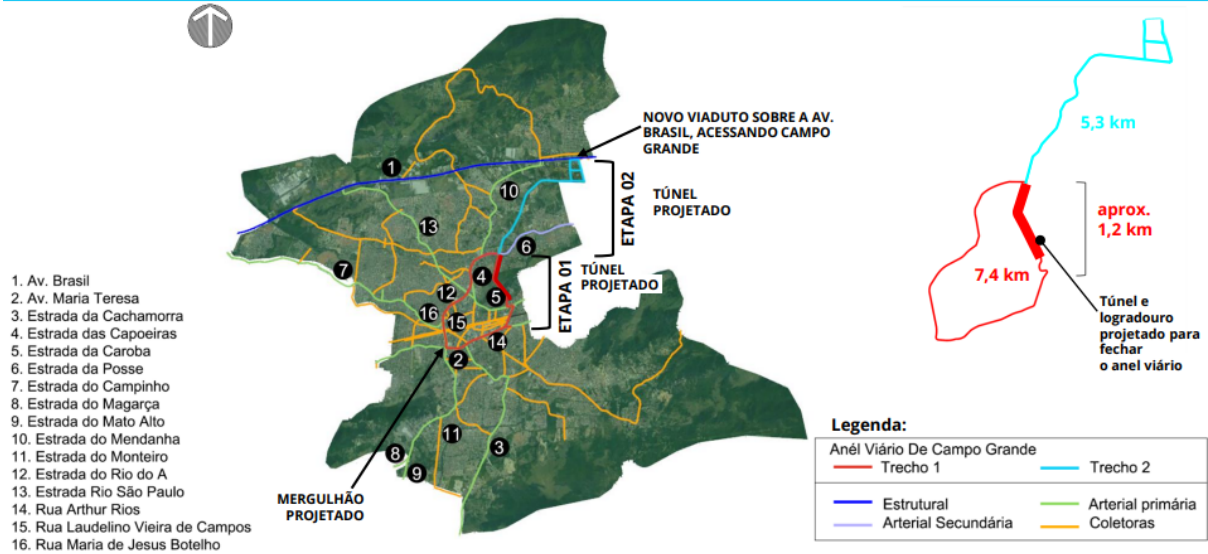


Imagem 1:Mapa Geral com Hierarquia Viária + Anel Viário Proposto

Na imagem 2 é possível observar a delimitação do bairro de Campo Grande, já na imagem 3, é estimada a distância entre essa região ao Centro do Rio, sendo de aproximadamente 38,72Km, ambas as imagens foram tiradas do site da Prefeitura. Segundo a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Campo Grande, possui padrão de ocupação mais denso, verticalizado e conjuga o uso residencial com atividades de comércio e serviços, voltadas para o atendimento da demanda local. “O Censo 2022 mapeou que a cidade do Rio de Janeiro (RJ) continha oito dos 10 bairros mais populosos do país, sendo Campo Grande o líder, com 352.356 habitantes” (IBGE, 2024).

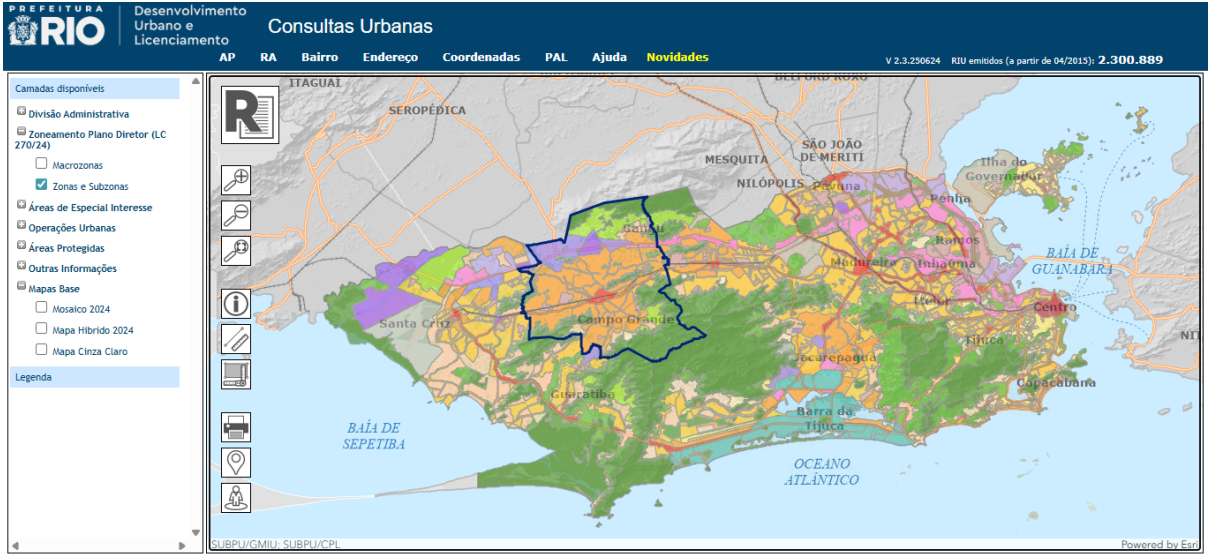


Imagem 2: delimitação do Bairro Campo Grande

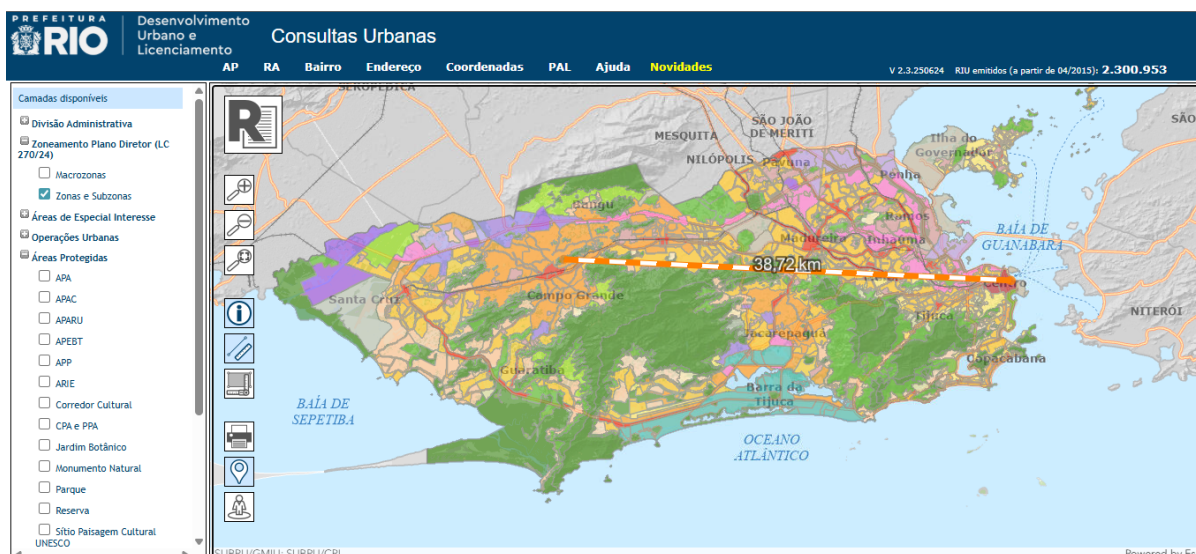


Imagem 3: distância de Campo Grande ao Centro da Cidade

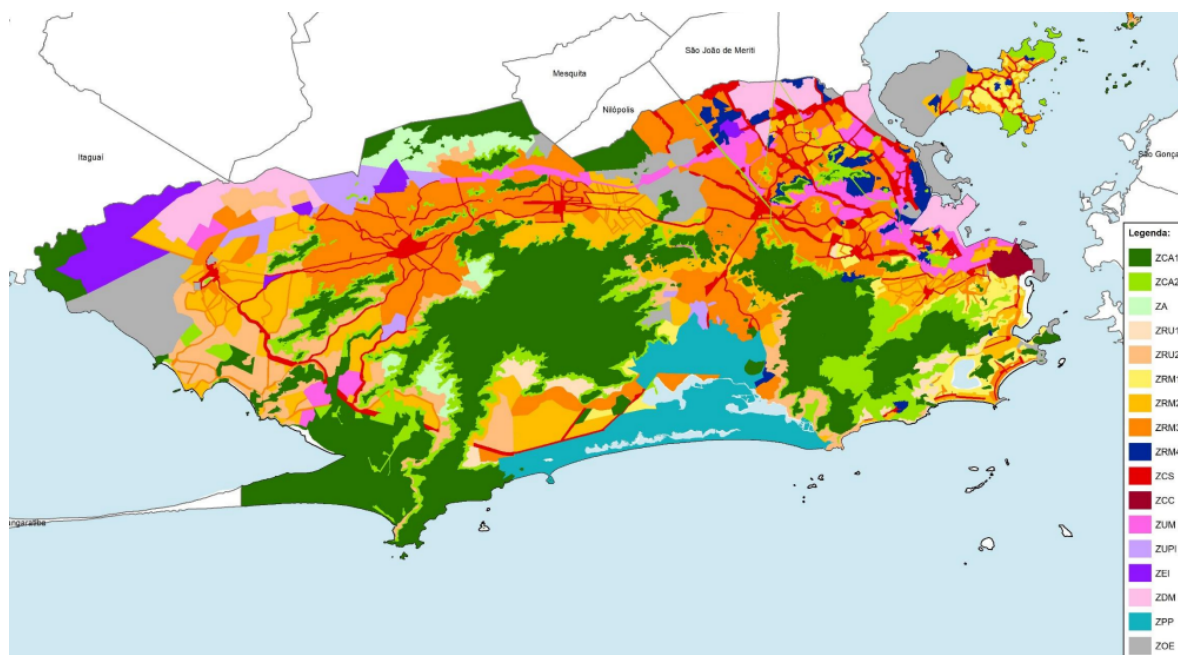


Imagem 4: zoneamento da Cidade do Rio de Janeiro

Conceitualmente, as periferias e subúrbios localizam-se geograficamente mais distante das grandes metrópoles. Tal fator gera o que estudiosos conceituam como movimento pendular, o qual, segundo o IBGE, se caracteriza pelo movimento saída-retorno da população local das cidades dormitórios. Essa abordagem pode ser usada para analisar a infraestrutura de mobilidade urbana, o projeto do Túnel Luís Bom e como ele reflete padrões de poder e controle nas periferias urbanas.

Em uma sociedade democrática, os mecanismos de participação social são fundamentais para viabilizar uma política pública mais participativa. No entanto, a participação pode tornar-se um mecanismo de controle mediante as arenas políticas, em vez de exercer de fato uma abertura para a expressão popular. Considerando a implementação de políticas

públicas de infraestrutura e o papel da participação social nesse processo, partiremos para a análise da obra do Túnel Luís Bom, a partir da contextualização histórica do espaço urbano em questão, bem como a governança *ad usum*. A análise verificará se o processo de participação social no planejamento e execução dessa obra contribuiu de fato para uma governança pública legítima ou se a participação foi apenas uma formalidade.

4.2 A dicotomia social do “Sertão Carioca”: potência e precariedade

Os espaços urbanos são profundamente moldados por questões de poder e controle, e a construção de grandes obras de infraestrutura pode ser vista como uma forma de ordenamento e categorização dos grandes centros, regulando os fluxos de pessoas e veículos. Ao considerar o Túnel Luís Bom, é possível observar como a obra visa reduzir a desigualdade na mobilidade, ao conectar áreas periféricas ao centro da cidade. Contudo, será apresentado o modo em que as consultas públicas desencadearam-se e questionado se essa escuta foi significativa quanto ao modo que foi implementada a política.

A mobilidade se entrelaça com a Microfísica do poder, de Foucault, para debruçar nessa temática no âmbito das políticas públicas urbanas. A forma como a cidade é organizada otimiza ou dificulta o movimento das pessoas revela muito sobre a forma como o serviço público é prestado nas regiões. Nesse sentido, as políticas públicas de mobilidade urbana no Rio de Janeiro podem ser analisadas como um meio de estabelecer controle territorial e “disciplinar” à população suburbana, buscando uma normatização do comportamento e da circulação de pessoas.

Esse mecanismo impacta a população do subúrbio carioca, a qual desempenha um papel crucial na sustentabilidade econômica e urbana do Rio de Janeiro. Mesmo com a precarização dos serviços públicos as atividades realizadas por essa parcela da sociedade são essenciais para o funcionamento da cidade, a mão de obra dos subúrbios abastece setores vitais, como transporte, alimentação, saúde e comércio, estabelecendo um vínculo entre essas áreas periféricas e o centro urbano. Mesmo enfrentando precariedades de infraestrutura, como transporte público ineficiente e ausência de saneamento básico, essas comunidades exercem papel estruturante no funcionamento do município.

Historicamente, as regiões que não eram consideradas cosmopolitas eram vinculadas aos grandes centros justamente pela relação de dependência já que não detinham a confluência entre cultura e economia. Em 1936, Magalhães Corrêa, em *O Sertão Carioca*, retratou uma região periférica do Rio de Janeiro que, ao longo das décadas, transformou-se em um dos vetores mais relevantes da urbanização da cidade. O termo “sertão”, embora remeta tradicionalmente a espaços rurais, no contexto carioca passou a designar áreas urbanas afastadas do centro, como Campo Grande, marcadas por intenso dinamismo social.

Apesar de seu afastamento geográfico, o “sertão carioca” consolidou-se, ao longo do tempo, como espaço de produção e trabalho. A relevância econômica das áreas destacadas pela Obra, atualmente conta a presença de pequenas e médias indústrias e estabelecimentos comerciais que sustentam a vida urbana carioca como um todo. As atividades locais não apenas geraram empregos, mas também viabilizam o abastecimento de bens e serviços essenciais à cidade.

A expansão do sertão carioca se deu principalmente nas últimas décadas do século XIX e início do século XX, com o crescimento populacional e a necessidade de novos espaços para os trabalhadores da cidade, o que gerou uma nova configuração socioeconômica. Essa transformação, embora visível, não foi acompanhada por melhorias significativas em

termos de infraestrutura, perpetuando desigualdades. O subúrbio da cidade do Rio de Janeiro possui uma vasta diversidade social e cultural, porém enfrenta precariedade na prestação de serviços públicos.

Embora o sertão carioca seja fundamental para a cidade, ele também enfrenta uma série de desafios. A infraestrutura dessas áreas muitas vezes não é condizente com sua importância econômica, resultando em problemas como transporte precário, falta de saneamento básico adequado e um grande número de moradias informais. Além disso, a desigualdade social e a exclusão de parte dessa população das políticas públicas mais eficazes acentuam as dificuldades, criando um ciclo de pobreza que limita o potencial de crescimento dessas áreas.

Outro desafio é o estigma social que essa região enfrenta. Os subúrbios e periferias do Rio de Janeiro, especialmente os mais afastados do centro, são frequentemente retratados de forma negativa, associando-os a questões de violência, criminalidade e pobreza. Contudo, essa visão suprime o papel significativo que essas áreas desempenham na dinâmica social e econômica da cidade.

A desigualdade social no sertão carioca é um fator determinante para a persistência da pobreza e marginalização. Esse cenário é agravado pela exclusão dessas populações das políticas públicas mais eficazes, resultando em um ciclo contínuo de precariedade. Então, o questionamento de Corrêa segue em aberto até os dias de hoje:

“(..)não será possível construir-se hotel, bar ou albergue, com caracter rural? Construções de pedra, com aspecto campestre, physionomia rural, bem rústico, com conforto e bem nosso?” Ao que o próprio autor responde e explica: “Sim, mas a Prefeitura proíbe construções no alinhamento de ruas e estradas que não tenham a eterna platibanda. E querem coisas nossas, novas, bem pittorescas, quando não há liberdade de construções na zona rural!” (Corrêa, M; 1936)

Instrumentos formais como o Decreto Nº 50.962/2022 e a Lei Municipal nº 7.514/2022 constituem a Floresta da Posse como Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), obrigam a instituição do Plano de Manejo pelo órgão responsável pelo manejo desse bem público, nestas áreas tidas como classificadas. O art. 1º, parágrafo 1º do DECRETO RIO Nº 50.962/22 define que a ARIE apresenta uma área de 171,56 hectares e perímetro de 11,95 quilômetros. Esse perímetro de preservação tem como objetivos:

I - proteger os ecossistemas naturais e a beleza cênica, garantindo condições de existência das comunidades da flora e da fauna residente ou migratória;

II - promover o desenvolvimento de atividades de recreação e educação ambiental em contato com a natureza, que sejam adequadas à conservação dos atributos naturais da área;

III - aumentar o grau de proteção das áreas de reflorestamento de modo a garantir seu pleno desenvolvimento;

IV - promover a restauração ambiental de corpos hídricos;

V - fomentar a realização de pesquisas científicas;

VI - aumentar a disponibilidade de habitat florestal que possa viabilizar maior dispersão de espécies entre os maciços do Gericinó-Mendanha e da Pedra Branca;

VII - promover a melhoria da qualidade de vida dos moradores da região;

VIII - disciplinar e compatibilizar os processos de uso e ocupação do solo com os objetivos de proteção da ARIE Floresta da Posse.”

(RIO DE JANEIRO, 2022)

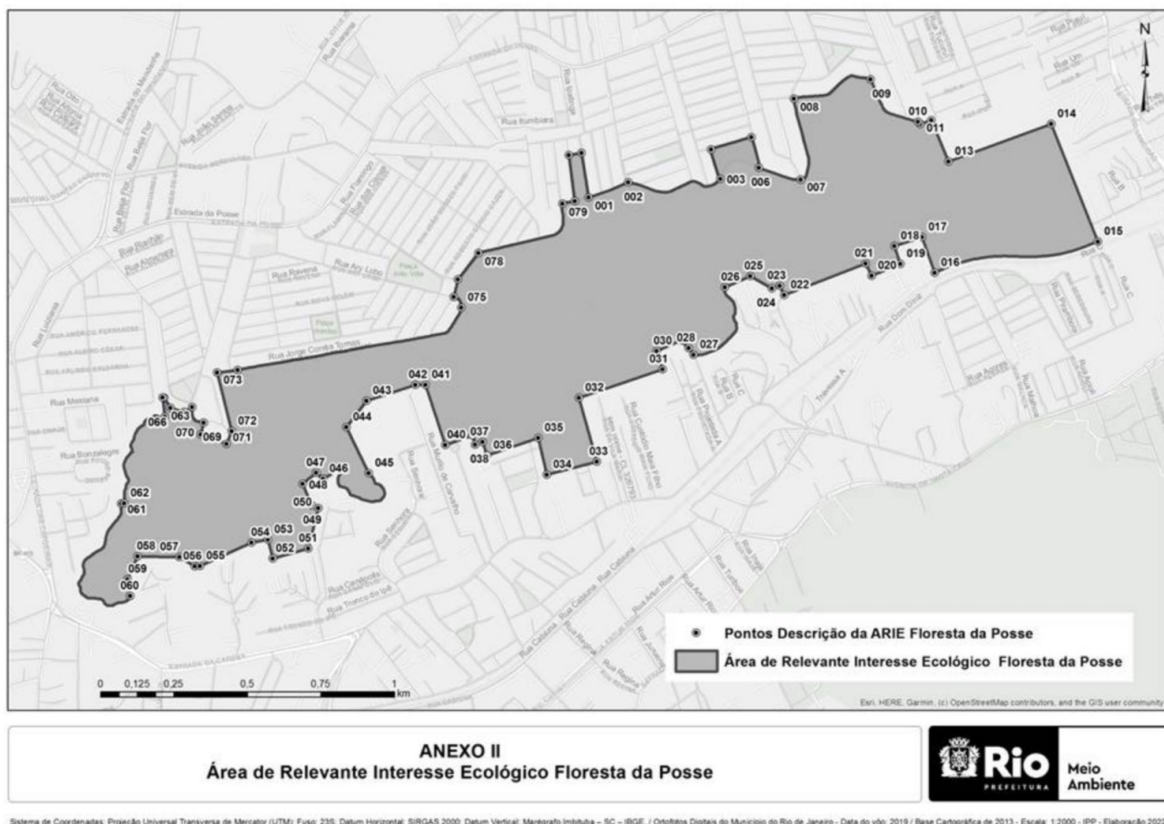


Imagem 5: ANEXO II - DECRETO RIO Nº 50.962 DE 8 DE JUNHO DE 2022

Contudo a descontinuidade de políticas públicas para preservação da região, corroboram para a morte da vegetação nativa e diminuição da diversidade da fauna. Por iniciativa da sociedade civil, foi implementado o projeto “Nosso Bosque”, que desenvolve, em área pública, atividades de educação ambiental e ações de reflorestamento, envolvendo a comunidade local por meio da difusão das redes sociais. “Já foram plantadas mais de sete mil árvores no espaço.” (Rio de Janeiro 2020)

4.3 Planejamento e Estratégia garantem a Governança?

De acordo com a justificativa do Termo de Referência publicado pela Coordenadoria Geral de Obras da Cidade:

“[o projeto] visa dar maior fluidez ao trânsito através do desvio e/ou eliminação de interseções junto à região central do bairro por meio de obras de arte especial, melhorando o tempo de deslocamento e a qualidade de vida da população local”. (RIO DE JANEIRO (Cidade), 2021)

A construção do Túnel Luís Bom compõe a Implantação do Túnel dessa obra, onde no início do planejamento foram realizadas audiências públicas como mecanismos de participação popular, pois, além de ser uma área predominantemente residencial, a Serra da Posse está situado parcialmente em Área de Relevante Interesse Ecológico, categoria esta que integra o grupo das unidades de conservação de uso sustentável (art.14 da Lei Federal nº 9.985/2000)” (Rio de Janeiro, 2023).



Imagem 6: Visão Geral do Projeto

O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar nº 270 de 2024, constitui um marco para a gestão urbana da capital fluminense. Como um dos principais instrumentos de planejamento territorial, o Plano estabelece diretrizes voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável. Conforme o art. 2º da Lei Complementar, o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana e integra o processo de planejamento municipal, orientando tanto a ação dos agentes públicos e privados quanto a alocação de recursos orçamentários e investimentos.

O art. 3º no inciso XIV estabelece a “garantia da ampla participação social no processo democrático do planejamento e gestão urbana.”. A participação social no âmbito do Plano Diretor se dá por meio de audiências públicas e consultas públicas, possibilitando à população da Zona Oeste do Rio de Janeiro expressar suas preocupações, necessidades e sugestões para o desenvolvimento da área. Além disso, o Plano Diretor também estabelece parâmetros para a acessibilidade e mobilidade urbana, que são diretamente impactados por projetos de grande porte, como os que envolvem o transporte público e as vias de circulação.

“Constitui Operação Urbana Simplificada – OUS o conjunto de intervenções e medidas relacionadas à promoção de transformações urbanísticas locais, de menor porte, melhorias sociais e valorização ambiental, coordenadas pelo Poder Público, que poderá realizar alteração de determinados parâmetros urbanísticos mediante contrapartida dos interessados, a ser aprovada mediante lei específica.

III - a forma de participação popular durante a tramitação do projeto, com promoção de audiência pública para debates, disponibilizando os resultados dos estudos técnicos com, pelo menos, quinze dias de antecedência para os interessados.” (RIO DE JANEIRO, 2024, LC 270/2024, art, 192)

Nesse sentido, será observada a construção do Túnel Luís Bom, na Zona Oeste carioca, durante seu planejamento e execução. As boas práticas de governança pública, quando implementadas, viabilizam o atendimento às necessidades da população local, respeitando as questões ambientais e promovendo a inclusão social, equilibrando os benefícios de uma obra de infraestrutura com os direitos e as necessidades da população local. A implementação de mecanismos participativos no planejamento e execução do projeto contribui para a democratização da gestão urbana e para a construção de um modelo mais inclusivo e sustentável de governança pública.

"A participação social no planejamento urbano deve ser entendida não como um simples processo consultivo, mas como um mecanismo ativo de construção coletiva, onde os cidadãos, por meio de suas organizações, influenciam diretamente nas decisões e nas políticas públicas, garantindo maior efetividade e justiça social." (RUA, 2018)

Segundo Graças Rua, a governança no meio urbano não se resume à ação do Estado ou da iniciativa privada. Envolve uma rede complexa de relações entre diferentes atores sociais. Considerando o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV como instrumento técnico que assegura a visibilidade das demandas, a resposta às necessidades da sociedade civil e a garantia de que sejam efetivamente incorporadas nas agendas dos atores políticos, ou seja, no planejamento urbano.

O EIV é um instrumento de planejamento urbano que avalia os efeitos que uma obra ou intervenção pode gerar sobre a área circundante, especialmente em termos sociais, econômicos e ambientais. A aplicação desse Estudo no planejamento de projetos de infraestrutura reflete uma preocupação com os efeitos não só imediatos, mas também de longo prazo, sobre a qualidade de vida dos habitantes locais. Esse instrumento técnico permite que a sociedade se envolva nas decisões que envolvem suas condições de vida, criando um ambiente de maior responsabilidade e de respeito aos direitos dos cidadãos.

Entre os principais impactos apontados pelo EIV estavam:

- Deslocamento de comunidades: O projeto do túnel Luís Bom envolvia a construção de uma grande infraestrutura em áreas densamente povoadas, o que poderia resultar em desapropriações e relocação forçada de moradores, afetando a estabilidade social da região.
- Impactos ambientais: A obra poderia provocar danos ambientais significativos, como a alteração de cursos d'água e o aumento da poluição atmosférica e sonora, afetando áreas de preservação ambiental.

- Mobilidade urbana: O impacto sobre o tráfego e a mobilidade de pedestres e veículos na região também foi uma preocupação, já que o túnel poderia gerar um fluxo maior de veículos em áreas já congestionadas, sem trazer melhorias substanciais no transporte público.

Após análise do EIV e da manifestação de organizações civis através da Ação Civil Pública, o Ministério Público do Rio de Janeiro suspendeu a continuidade da obra do túnel Luís Bom. A principal razão para essa decisão foi a falta de uma avaliação mais aprofundada sobre os impactos da obra nas comunidades locais, o que resultaria em graves danos sociais e ambientais que não haviam sido devidamente considerados pelo projeto original. Contudo a obra continuou e a perfuração do Túnel foi finalizada dia 20 de setembro de 2024, de acordo com a publicação na página da construtora OEC, antiga Odebrecht.

A atuação do MPRJ visou garantir a proteção dos direitos das populações afetadas, especialmente as mais vulneráveis, que poderiam ser diretamente prejudicadas pelo aumento da violência social e pelo deslocamento de suas moradias. Além disso, o MP-RJ apontou que a obra não estava em conformidade com os princípios da sustentabilidade e da justiça social, essenciais para o planejamento urbano no Rio de Janeiro.

A combinação do Estudo de Impacto de Vizinhança e a intervenção do Ministério Público do Rio de Janeiro foram determinantes para a descontinuação da obra do túnel Luís Bom. A falta de adequação ao plano de desenvolvimento urbano da região, a preocupação com os danos ambientais e sociais, e a necessidade de reavaliar a proposta em um contexto mais amplo de mobilidade urbana e sustentabilidade foram os principais fatores que levaram à suspensão da construção. Essa decisão reflete um movimento crescente de atenção aos impactos sociais e ambientais nas grandes obras de infraestrutura, em consonância a Agenda 2030 da ONU, especificamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 13, meta 13.b que leva em conta as necessidades das comunidades locais e a preservação ambiental.

4.4 Participação social: política pública com o público

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um instrumento técnico previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), voltado à avaliação dos efeitos que grandes intervenções urbanas podem gerar sobre a área afetada. O EIV tem como função não apenas diagnosticar impactos, mas propor medidas mitigadoras e compensatórias, promovendo equilíbrio entre crescimento urbano e bem-estar social.

No caso do Túnel Luís Bom — obra integrante do Anel Viário da Posse —, o EIV identificou impactos significativos, como riscos de deslocamento forçado de comunidades, danos ambientais e agravamento do tráfego em áreas já saturadas. Tais preocupações motivaram a atuação do Ministério Público do Rio de Janeiro (MP-RJ), que, após análise do estudo e escuta da população, determinou a suspensão da obra.

O MP argumentou que o projeto carecia de uma avaliação sistêmica dos efeitos sociais e ambientais, além de apresentar inconsistências quanto à sua conformidade com o Plano Diretor. A decisão reflete um esforço para garantir que obras públicas estejam alinhadas aos princípios de sustentabilidade e justiça urbana, assegurando que as comunidades mais vulneráveis não sejam sacrificadas em nome do progresso.

O caso do Túnel Luís Bom evidencia a importância de articular governança democrática, participação social e planejamento técnico no contexto urbano. Como destaca Graças Rua (2018), a governança urbana deve ser entendida como uma rede de articulação entre Estado, sociedade civil e setor privado, e não como uma ação exclusiva do poder público.

A Lei Complementar nº 270/2024 e a utilização de instrumentos como o EIV demonstram avanços institucionais na busca por um modelo mais inclusivo de desenvolvimento urbano. No entanto, é essencial que tais mecanismos sejam efetivamente aplicados, garantindo que a população tenha voz ativa na formulação e implementação de políticas públicas. A gestão urbana participativa não deve se limitar à consulta formal, mas deve constituir um espaço permanente de escuta, negociação e transformação coletiva. Nesse sentido, a experiência do subúrbio carioca e o embate em torno do Túnel Luís Bom revelam tanto os desafios quanto as possibilidades de uma cidade mais justa, inclusiva e democrática.

A implementação do Túnel Luís Bom deve ser acompanhada de indicadores que avaliem a eficácia do projeto, como a diminuição do congestionamento e a qualidade do transporte público. Além disso, a participação social e a transparência nas etapas da obra são essenciais para garantir que as necessidades das comunidades afetadas sejam devidamente atendidas. De acordo com o estudo apresentado, a implementação de obras de grande porte deve ser acompanhada de perto por órgãos de fiscalização e controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), para evitar desvios e assegurar o uso adequado dos recursos públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança participativa pressupõe uma colaboração estreita entre o governo e a comunidade. No caso do Túnel Luís Bom, a participação social foi meramente consultiva, conforme observado na Revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro - 28ª Audiência do PLC 44/2021. A participação social em processos de planejamento urbano deve ir além da consulta, promovendo um engajamento ativo da comunidade nas decisões que impactam seu cotidiano. Essa abordagem contribuirá para a construção de soluções mais justas e adequadas às realidades locais.

A participação ativa da comunidade não se limita a assegurar a conformidade do projeto, mas prevê impactos mensuráveis no desenvolvimento regional sustentável. Esse fator contribui para o fortalecimento da cidadania, quando interpretado segundo a axiologia constitucional. Trata-se de um interesse público qualificado, que representa a materialização de direitos fundamentais, de justiça social, de desenvolvimento humano e de igualdade substancial.

Como afirma Bobbio (1992, p. 37), “os direitos são conquistas históricas, e sua realização depende de escolhas políticas e de estruturas institucionais que as sustentem”. Assim, a governança pública, ao permitir maior inclusão social, controle democrático e transparência na gestão pública, configura-se como expressão prática da axiologia jurídica, garantindo que o princípio da supremacia do interesse público seja compreendido não como imposição autoritária do Estado, mas como afirmação do bem comum no Estado Democrático.

Por fim, realizada uma análise crítica sobre os resultados da implementação da obra do Túnel Luís Bom, mediante também as análises documentais com base em LOWI, 1972 e SECCHI, 2014, o modelo de política pública do Anel Viário da Posse segue o modelo de política pública distributiva, focalizada e formal. Visto a meta ML 11 do Livro de Metas - 2024: “Implantar 7 projetos âncora para a Zona Norte e Oeste até 2024, direcionando investimentos e incentivos para a Região”, o que reforça o objetivo previsto no Livro de Planejamento Estratégico, iniciativa 8: “Elaboração de Plano de Desenvolvimento Econômico para a Zona Norte e Zona Oeste nos temas como saúde, energia, tecnologia da informação, áudio visual, serviços, etc”.

A Serra da Posse, local de construção do Túnel, está definido como área prioritária no Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica, elaborado em 2015 pela Prefeitura. Área a qual fora devastada pelo próprio Estado, sem a previsão explícita de reflorestamento no Estudo de Impacto de Vizinhaça, além de não ter sido apresentada à população uma contrapartida de indenização justa de moradia, muito menos de reflorestamento da flora local. Contudo a intenção de ampliar e otimizar a mobilidade urbana na zona oeste carioca, contribuindo também para o comércio local contraria a meta transversal 8: “Realizar o plantio de 120 mil mudas de árvores na arborização urbana até 2024, com o objetivo de adensar as áreas verdes e criar florestas de bairro para reduzir o déficit de árvores nos espaços públicos.” (RIO DE JANEIRO, 2021)

A análise do Túnel Luís Bom, com base nas ideias de Foucault, permitirá uma compreensão mais profunda das dinâmicas de governança pública contrapondo território e desenvolvimento no Rio de Janeiro. A teoria de Foucault oferece uma lente crítica e esclarecedora sobre como as políticas urbanas, não são apenas tecnocráticas, mas também carregadas de significados sociais e políticos, refletindo a maneira como o poder é exercido na cidade. A participação social, quando bem implementada, pode funcionar como mecanismo para democratizar esse poder, embora, como Foucault alerta, sempre existam riscos de cooptar a participação para reforçar as estruturas de controle existentes.

A transformação da Fábrica Bangu em centro comercial moderno exemplifica como a reconversão urbana pode revitalizar áreas industriais e impulsionar o desenvolvimento social e econômico local. O Bangu Shopping desempenha um papel central nesse processo, servindo como pólo de desenvolvimento econômico na Zona Oeste do Rio de Janeiro ao longo dos anos. Contudo, se sua existência favorece a região desde o século XIX, como pode o Plano Diretor da Cidade apresentar a Macrorregião como Macrozona de Ocupação Condicionada⁴?

Portanto, torna-se necessária a formulação de políticas públicas constitutivas, para que regras e restrições ambientais sejam fortalecidas, inclusive quanto aos responsáveis legais bem como suas respectivas competências pelas Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE). A Lei Municipal nº 7.514/2022 é um exemplo de estrutura formal do Estado que precisa ser suplementada por outros normativos de natureza jurídica. A análise da governança pública, especialmente a partir das contribuições de Miguel Reale e Norberto Bobbio, permite compreender que essa prática institucional não é apenas uma exigência técnica de boa gestão, mas uma obrigação jurídica fundamentada em valores constitucionais os quais devem ser promovidos em sua dimensão mais nobre: a da justiça social e da dignidade humana, objetivando a supremacia do interesse público.

⁴ onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas são restringidos de acordo com a capacidade das redes de infraestrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados;

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 222 p. ISBN 8570017103.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. Disponível em: <https://ayanrafael.com/wp-content/uploads/2011/08/bobbio-n-estado-governo-sociedade-para-uma-teoria-geral-da-politica.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2024

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Guia Referencial para Avaliação Ex Post de Políticas Públicas. Brasília: Casa Civil, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Guia da Política de Governança Pública*. Brasília, DF: Casa Civil, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/arquivos/guia-da-politica-de-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras ArcGIS. Disponível em: <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/plano-diretor-atual>. Acesso em: 30 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 4 mar. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Requerimento nº 1066, de 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2320726>. Acesso em: 4 mar. 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Resolução nº 1547/2022. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/apl/Legislativos/contlei.nsf/803720d56d09c0e70325663200757b59/4e20a14cd66933e1032587ec006a6982>. Acesso em: 4 mar. 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. *Leis municipais focam na preservação da Mata Atlântica e na proteção dos parques municipais*. Disponível em: <https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/2187-leis-municipais-focam-na-preservacao-da-mata-atlantica-e-na-protecao-dos-parques-municipais>. Acesso em: 30 dez. 2024.

COELHO, Luiz. Metodologia para cadastro urbano-ambiental de nova unidade de conservação: área de relevante interesse ecológico Floresta da Posse. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1678-86212025000100831>. Acesso em: 4 mar. 2025.

CORRÊA, Magalhães. *O Sertão Carioca*. Rio de Janeiro: s.ed., 1936.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Implementação de políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3346>. Acesso em: 03 jan. 2025.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 1995.

G1 RIO. *Após 53 anos, Vila Kennedy vira oficialmente um bairro do Rio*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/apos-53-anos-vila-kennedy-vira-oficialmente-um-bairro-do-rio.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 1.356, de 3 de outubro de 1988. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e institui o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Ambientais. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/91640/lei-1356-88>. Acesso em: 30 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas**. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Acesso em: 4 mar. 2025.

Jr., José Celso Cardoso; Cunha, Alexandre dos Santos. *Planejamento e avaliação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2025

LOWI, Theodore J. *Four systems of policy, politics, and choice*. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298–310, 1972.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ação Civil Pública nº ICMA 9733, referente à obra do Túnel Luís Bom, no âmbito do Anel Viário da Posse, Campo Grande, Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/acp_tunel_luis_bom.pdf. Acesso em: 2 jul. 2025.

PMMA. *Plano Municipal da Mata Atlântica*. Disponível em: <https://pmma.etc.br/>. Acesso em: 30 dez. 2024.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Estudo de Impacto de Vizinhança. Fevereiro 2023. Disponível em: <https://infraestrutura.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/25/2023/02/Estudo-de-impacto-de-Vizinhac%CC%A7a.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2025.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP)*. Disponível em: <https://carioca.rio/orgao/instituto-municipal-de-urbanismo-pereira-passos-ipp/>. Acesso em: 30 dez. 2024.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 270, de 26 de janeiro de 2024. Institui o novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 74/2017 - Compur LUOS. 2017. Disponível em: https://rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162103/compur_luos.pdf. Acesso em: 30 jan. 2025.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 270, de 26 de janeiro de 2024. Institui o novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 7.514, de 30 de junho de 2022. Dispõe sobre a Política Municipal de Desenvolvimento Sustentável e estabelece diretrizes para a Agenda 2030 no município do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 30 dez. 2025.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Mapas da cidade - Legislação e uso do solo. 2023. Disponível em: <https://mapas.rio.rj.gov.br/lbb.php>. Acesso em: 30 jan. 2025.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Mapas – Geoportal Rio*. Disponível em: <https://mapas.rio.rj.gov.br/lbb.php>. Acesso em: 30 dez. 2024.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro - Atualização. 2023. Disponível em: <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/plano-diretor-atual>. Acesso em: 10 jan. 2025.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Relatório CTPD 2018 – Diagnóstico Intersetorial Integrado*. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10402268/4259609/Relatorio_CTPD_2018_Diagnostico_Intersetorial_Integrado_Completo.pdf. Acesso em: 30 dez. 2024.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Texto do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/texto-cmrj>. Acesso em: 30 dez. 2025.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 749 p. ISBN 8502018558

REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REIS FILHO, M. de M. *Calçadão de Bangu: modelos de cidade e modos de vida*. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/96731>. Acesso em: 10 maio 2025.

RIO DE JANEIRO. Anel Viário de Campo Grande – Síntese. 2023. Disponível em: https://infraestrutura.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/25/2023/02/2022-01-31_Anel_Viario_Campo_Grande_SINTESE-3.pdf. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Anel Viário de Campo Grande. Disponível em: <https://infraestrutura.prefeitura.rio/anel-viario-de-campo-grande/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Ata da 3ª Reunião Extraordinária da Comissão de Avaliação Ambiental – CAVA. 2023. Disponível em: <https://desenvolvimento.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/50/2023/08/Ata-da-3a-Reuniao-Extraordinaria.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Audiência Pública sobre o Anel Viário de Campo Grande. Contrapartida. 23 fev. 2023. Disponível em: <https://infraestrutura.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/25/2023/04/Contrapartida-Serra-da-Posse-anel-viario-CG-final-1.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Consulta interativa dos anexos mapeados do PLC 44/2021. Disponível em: <https://siurb.rio/portal/apps/webappviewer/index.html?id=8d8f56bd590c44e484f902985d7604f>. Acesso em: 4 jul. 2025.

RIO DE JANEIRO. Consultas urbanas. Disponível em: <https://mapas.rio.rj.gov.br/lbb.php>. Acesso em: 4 jul. 2025.

RIO DE JANEIRO. Decreto Rio nº 50962, de 8 de junho de 2022. 2022. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/843720/5369. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Decreto Rio nº 50412, de 18 de março de 2022. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/862528/5414. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Documentos – Anel Viário. Disponível em: <https://infraestrutura.prefeitura.rio/documentos-anel-viario/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Estudo Técnico para a Proposição de Proteção Legal para a Serra da Posse. 2022. Disponível em: <https://ambienteclima.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/81/2022/12/CRIACAO-DE-UC-ARIE-NA-SERRA-DA-POSSE.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. HUB do Plano Diretor. Disponível em: <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Intervenções para melhoria da mobilidade de Campo Grande. 2023. Disponível em: <https://infraestrutura.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/25/2023/02/2023-02-23-Anel-viario-CG-Audiencia-Publica.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3678296/4353007/PlanoDiretorLC111_2011.PDF. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS. 2017. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6438610/4221811/74LUOSPLC572017.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Pauta da 3ª Reunião Extraordinária da Comissão de Avaliação Ambiental – CAVA. 2023. Disponível em: <https://desenvolvimento.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/50/2023/08/Pauta-3a-reuniao-extraordinaria-CAVA.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Plano de Mobilidade Urbana de Campo Grande. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1RSS9kErIVNbUhrKquykasAgv2RSeTfO8>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Rio em parceria com o projeto Nosso Bosque promove limpeza e plantio de muda. 2020. Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-do-rio-em-parceria-com-o-projeto-nosso-bosque-promove-limpeza-e-plantio-de-muda/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Primeiro túnel de Campo Grande tem as perfurações das galerias concluídas. 2025. Disponível em: <https://infraestrutura.prefeitura.rio/noticias/primeiro-tunel-de-campo-grande-tem-as-perfuracoes-das-galerias-concluidas/>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. 2000. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/1/370>. Acesso em: 10 maio 2025.

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

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025.