

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
LEANDRO GALHEIGO DAMACENO

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E DESIGUALDADE NA REGIÃO METROPOLITANA  
DO RIO DE JANEIRO

RIO DE JANEIRO  
2019

LEANDRO GALHEIGO DAMACENO

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E DESIGUALDADE NA REGIÃO METROPOLITANA  
DO RIO DE JANEIRO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Cristiano Fonseca Monteiro  
Coorientadora: Renata Lèbre La Rovere

RIO DE JANEIRO

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

D154 Damaceno, Leandro Galheigo  
Trajetória institucional e desigualdade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro  
/ Leandro Galheigo Damaceno. – 2019.  
138 p.; 31 cm.

Orientador: Cristiano Monteiro Fonseca

Coorientadora: Renata Lèbre la Rovere

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.

Bibliografia: f. 127 – 134.

1. Desenvolvimento socioeconômico – Rio de Janeiro. 2. Desigualdade social – Região Metropolitana – Rio de Janeiro. 3. Rio de Janeiro – Trajetória institucional. I. Fonseca, Cristiano Monteiro, orient. II. la Rovere, Renata Lèbre, coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 341.759

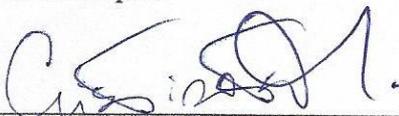
Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves  
Figueiredo CRB 7 – 6851 Biblioteca Eugênio Gudín/CCJE/UFRJ

LEANDRO GALHEIGO DAMACENO

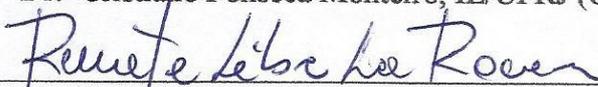
TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E DESIGUALDADE NA REGIÃO METROPOLITANA  
DO RIO DE JANEIRO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 27 de agosto de 2019 por:



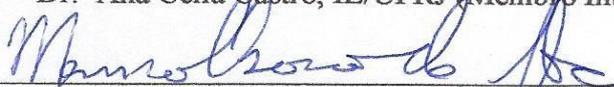
Dr.º Cristiano Fonseca Monteiro, IE/UFRJ (Orientador)



Dr.ª Renata Lèbre La Rovere, IE/UFRJ (Coorientadora)



Dr.ª Ana Célia Castro, IE/UFRJ (Membro Interno Titular)



Dr.º Mauro Osorio da Silva, FND/UFRJ (Membro Externo Titular)

Dr.º Marcelo Gerson Pessoa de Matos, IE/UFRJ (Membro Interno Suplente)

Dr.º Bruno Leonardo Barth Sobral, FCE/UERJ (Membro Externo Suplente)

À minha mãe, fonte inesgotável de exemplo, persistência e inspiração.

À minha amada Amanda.

Aos meus três mosqueteiros: Joaquim, João Pedro e Inácio.

À Aciléia, *in memoriam*.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, pelo privilégio e oportunidade de terem me proporcionado a melhor educação que puderam oferecer. Como não cansam de repetir, essa é a melhor herança que podem nos deixar. E assim pretendo seguir essa trilha.

Agradeço a compreensão de professores e chefes, os primeiros por entenderem a dificuldade que é fazer um mestrado tendo outra ocupação profissional, e os segundos por compreenderem o tempo ausente para que minimamente pudesse cumprir com as exigências acadêmicas.

Agradeço à minha esposa e aos meus filhos, pelo tempo comprometido com eles em virtude das aulas, estudos, pesquisas e horas ao computador. Que essa dissertação renda frutos e reflexões sobre o Rio de Janeiro. Isso por si só já justificaria os preciosos momentos que deixei de passar com eles.

Aos amigos “Gestores”, em especial Eduardo e Juliana que, assim como eu, são apaixonados pelo nosso Rio de Janeiro e movidos pela discussão e proposição de saídas institucionais para um desenvolvimento equilibrado do Estado.

Aos meus orientadores oficiais, Cristiano e Renata, por todas as contribuições, ajustes e discussões para que chegássemos a um resultado satisfatório.

Aos meus “orientadores” informais, Mauro Osorio e Bruno Leonardo. Se nutro motivação sobre o desenvolvimento institucional do Rio de Janeiro, muito devo aos dois, em especial ao Mauro, que durante um bom tempo pregou no deserto e remou contra a maré do discurso de bonança fluminense. Junto-me à fileira de um debate mais racional, evidenciado em dados, respeitando nossa história fluminense. Como gostam de dizer, para que o remédio faça efeito, o diagnóstico da doença tem que estar correto. Que sigamos adiante, consolidando e dando robustez a iniciativas como o IERJ (Instituto de Estudos sobre o Rio de Janeiro) e a recente Rede Pró-Rio (Rede de Estudos em Planejamento e Política Pública Regional orientada ao Rio de Janeiro), que já nasce permeada de expectativas e com uma extensa agenda de debates.

Ao PPED/IE/UFRJ, pela oportunidade de retomar minha vida acadêmica após alguns anos de afastamento. A todo o corpo docente e funcionários que dão o suporte necessário. Em tempos de ataque à Universidade Pública, devemos valorizar ainda mais quem se dedica a formar pesquisadores e profissionais altamente qualificados.

À educação pública, gratuita, autônoma, universal e de qualidade. Sempre.

*Taireté hoje é Paracambi  
E a vizinha Japeri  
Um dia se chamou Belém (final do trem)  
E Magé, com a serra lá em riba  
Guia de Pacobaíba  
Um dia já foi também (tempo do vintém)*

*Deodoro também já foi Sapopemba  
Nova Iguaçu, Maxambomba  
Vila Estrela hoje é Mauá (Piabetá)  
Xerém, Imbariê  
Mas quem diria  
Até Duque de Caxias  
Foi Nossa Senhora do Pilar*

(Sapobemba e Maxambomba – Nei Lopes / Wilson Moreira)

## RESUMO

DAMACENO, Leandro Galheigo. **Trajatória e desigualdade na região metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Este trabalho procura discutir a trajetória institucional que trouxe o estado do Rio de Janeiro ao atual estágio de desenvolvimento socioeconômico, marcado por uma profunda desigualdade intrarregional e por um processo de estagnação econômica que perdura desde a década de 1970 com pequenos espasmos de “bonança” ao longo desse período. Partindo do pressuposto de que há uma trajetória em curso desde a mudança da capital para Brasília, tem como problema principal a ser enfrentado identificar se a trajetória histórica-institucional do Estado do Rio de Janeiro dificulta a adoção de políticas públicas de desenvolvimento regional, mais especificamente da região metropolitana. Como decorrência do problema, este trabalho tem como principal objetivo identificar os mecanismos que explicam uma dependência da trajetória a que o Estado do Rio de Janeiro estaria sujeito. Como desdobramento, procurou-se identificar qual será o papel da metrópole e o futuro da região com os novos arranjos institucionais que estão surgindo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa cujas características se encaixam num desenho de estudo retrospectivo com perspectivas em processo. Ao longo da dissertação, procurou-se mostrar de que maneira a trajetória político-institucional do Estado do Rio de Janeiro desde a década de 1960 foi um fator determinante para a ausência ou para políticas públicas erráticas que visassem o desenvolvimento regional, em especial da RMRJ. Aliada a uma “questão regional” de desenvolvimento de uma política metropolitana, pode-se concluir que as especificidades da trajetória fluminense dificultaram o florescimento de novas institucionalidades para o fato metropolitano. A revisão da literatura e as entrevistas realizadas corroboraram a hipótese levantada. Além disso, forneceram informações que permitiram estabelecer, com certa segurança metodológica e baseada no referencial teórico, alguns processos de retornos crescentes que não permitiram que até o momento houvesse uma mudança na trajetória institucional no sentido de desenvolver uma política de desenvolvimento metropolitano integrada.

Palavras-chave: Institucionalismo histórico; dependência da trajetória; retornos crescentes; arranjo institucional; desenvolvimento regional; região metropolitana; Rio de Janeiro

## ABSTRACT

This research seeks to discuss the institutional trajectory that brought the state of Rio de Janeiro to the current stage of socioeconomic development, marked by deep intraregional inequality and a process of economic stagnation that has persisted since the 1970s with small spasms of "bonanza" during this period. Based on the assumption that there is a trajectory in progress since the capital's move to Brasília, it has, as main problem to be confronted, to identify if the historical-institutional trajectory of the State of Rio de Janeiro makes difficult the adoption of public policies of regional development, more specifically of the metropolitan region. As a consequence of the problem, this work has, as main objective, to identify the mechanisms that explain a dependence of the trajectory to which the State of Rio de Janeiro would be subject. As an unfolding, we tried to identify what will be the role of the metropolis and the future of the region with the new institutional arrangements that are emerging. It is a qualitative research whose characteristics fit into a retrospective study design with prospects in process. Throughout the dissertation, we tried to show how the political-institutional trajectory of the State of Rio de Janeiro since the 1960s was a determining factor for the absence or for erratic public policies aimed at regional development, especially the RMRJ. Allied to a "regional question" of development of a metropolitan policy, one can conclude that the specificities of the Rio de Janeiro trajectory hindered the flourishing of new institutions for the metropolitan fact. The literature review and the interviews carried out corroborated the hypothesis raised. In addition, they provided information that allowed us to establish, with certain methodological certainty and based on the theoretical reference, some processes of increasing returns that did not allow, until the moment, that there has been a change in the institutional trajectory in order to develop a integrated policy of metropolitan development.

Keywords: Historical institutionalism; path dependence; increasing returns; institutional arrangement; regional development; metropolitan region; Rio de Janeiro

## LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, QUADROS E FIGURAS

### TABELAS

Tabela 1: População dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, periferia da metrópole do RJ, Estado do RJ, Sudeste e Brasil, nos anos entre 1940 e 2015 .....	68
Tabela 2: Nº de empregos formais entre as UFs selecionadas para a indústria de transformação – 1985 e 2017.....	74
Tabela 3: Ranking do nível de emprego na indústria em relação à população nos Municípios com 100 mil ou mais habitantes das Periferias das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, em 2016 .....	76
Tabela 4: Ranking do nº de jovens, entre 18 e 24 anos, que não trabalham nem estudam e peso no total da população desta faixa, nos municípios com mais de 50 mil habitantes das periferias das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, em 2010.....	78
Tabela 5: Ranking dos municípios com mais de 100 mil habitantes, das Periferias das RMs das Capitais dos Estados das regiões Sul-Sudeste, segundo o IDEB do ensino fundamental de 1º ao 5º da rede pública, em 2017 .....	79
Tabela 6: Ranking dos municípios das periferias das RMs das capitais do Sul-Sudeste, com 100 mil ou mais habitantes, pelo índice obtido no Índice FIRJAN – IFDM/Saúde em 2016.....	81
Tabela 7: RCL dos municípios da RMRJ no 3º Quadrimestre de 2016 .....	82
Tabela 8: Ranking da RCL per capita dos municípios com mais de 100 mil habitantes das periferias das Regiões Metropolitanas do Sul e do Sudeste, em 2016.....	84
Tabela 9: Participação percentual das diferentes atividades econômicas no Produto Interno Bruto dos municípios da RMRJ, em 2002.....	85
Tabela 10: Participação percentual das diferentes atividades econômicas no Produto Interno Bruto dos municípios da RMRJ, em 2014.....	86
Tabela 11: Número, participação e variação percentual dos trabalhadores por posição na ocupação no total do Brasil, em 2000 e 2010.....	86
Tabela 12: Número, participação e variação percentual dos trabalhadores por posição na ocupação no Estado do Rio de Janeiro, em 2000 e 2010 .....	87
Tabela 13: Número, composição e variação percentual dos trabalhadores por posição na ocupação da Periferia e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em 2000 e 2010 e o peso da periferia no total da RMRJ.....	87

## GRÁFICOS

Gráfico 1: Curva relativa à população somada dos municípios da periferia metropolitana em comparação à capital, 1890-2018.....	69
Gráfico 2: Peso da indústria da transformação nos empregos nas UFs selecionadas, em 2017.....	74
Gráfico 3: Transferências de Capital Voluntárias da União para o Estado do RJ, 2010-2018 .....	111
Gráfico 4: Valor de investimento total e (%) em relação a RCL realizado pelo Estado do RJ, 2010-2018 .....	112
Gráfico 5: Taxa média anual de crescimento da RCL, 2002/2016 .....	113
Gráfico 6: Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % da Receita Corrente Líquida, em 2015 .....	115
Gráfico 7: Peso (%) das despesas com pessoal no total de despesas primárias, em 2015 .....	116

## FIGURAS

Figura 1: Mapa da Literatura .....	45
Figura 2: Evolução da composição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (1975-2019) .....	66

## QUADROS

Quadro 1: Entrevistas organizadas por categorias e subcategorias .....	44
Quadro 2: Diagnóstico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro por grandes temas.....	103
Quadro 3: Objetivos Metropolitanos.....	106
Quadro 4: Matriz de planejamento .....	109

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIE – Aparelhos Ideológicos do Estado

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

AU – Aglomeração Urbana

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CEPERJ – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação dos Servidores Públicos do Rio de Janeiro

CF – Constituição Federal

CMIG – Câmara Metropolitana de Integração Governamental

CNDR – Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional

COMPERJ – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro

ERJ – Estado do Rio de Janeiro

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FPICs – Funções Públicas de Interesse Comum

FUNDREM – Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

GTDN – Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDSUS – Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Saúde

IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LC – Lei Complementar

MPE-RJ – Ministério Público Estadual do Estado do Rio de Janeiro

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDPs – Macrorregiões de Planejamento

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MR – Microrregião

MTE – Ministério do Trabalho e do Emprego

MZM – Macrozoneamento Metropolitano

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAPs – Programas de Ações Prioritárias

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PEDUI – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado

PIA – População em Idade Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PRE – Proposta de Reconfiguração Espacial

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RCL – Receita Corrente Líquida

RJ – Rio de Janeiro

RM – Região Metropolitana

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

SIAFEM – Sistema de Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios

SIAFI – Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro

SIG – Sistema de Informação Gerencial

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UDN – União Democrática Nacional

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

ZIM – Zona de Interesse Metropolitano

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1 Da história da capital à história da capitalidade .....	17
1.2 Contextualização, formulação do problema de pesquisa, objetivo e estrutura da dissertação .....	20
1.3 Justificativa .....	22
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>25</b>
2.1 Estratégias de desenvolvimento econômico-institucional .....	26
2.2 Normas, hábitos e dinâmica institucional .....	28
2.3 Visão histórica do objeto .....	31
2.4 Principais conceitos abordados das correntes institucionalistas .....	32
2.4.1. Dependência da trajetória e retornos crescentes .....	32
2.4.2. Argumentos de retornos crescentes aplicados à Ciência Política .....	35
2.4.2.1. A lógica da ação coletiva .....	35
2.4.2.2. O desenvolvimento institucional .....	36
2.4.2.3. O exercício da autoridade .....	36
2.4.2.4. Interpretação social .....	37
2.5 Síntese dos conceitos apresentados .....	38
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	<b>40</b>
<b>4. MARCOS INSTITUCIONAIS OU DE PODER NO RIO DE JANEIRO</b> .....	<b>46</b>
4.1 O que será do Rio? .....	46
4.2 Entre a Belacap e a cidade de São Sebastião .....	49
4.3 A ascensão e hegemonia de Chagas Feitas .....	53
4.4 Chaguismo: máquina política, clientelismo e processos de retornos crescentes .....	59
<b>5. DESIGUALDADE E REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: FORMAÇÃO HISTÓRICA, CONTEXTO E CAMINHOS POSSÍVEIS</b> .....	<b>65</b>
5.1 Formação histórica da região metropolitana do Rio de Janeiro .....	65
5.2 A experiência da regionalização metropolitana no Brasil .....	89
5.3 Os novos instrumentos para uma política nacional de desenvolvimento regional .....	93

5.4	A retomada do planejamento metropolitano e a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro .....	96
5.5	O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PEDUI e a institucionalização de um arranjo metropolitano no ERJ .....	101
5.6	A crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro e o Regime de Recuperação Fiscal: é possível a execução de um plano de desenvolvimento metropolitano? .....	112
6.	CONCLUSÃO .....	120
	REFERÊNCIAS .....	127

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho procura discutir a trajetória institucional que trouxe o estado do Rio de Janeiro ao atual estágio de desenvolvimento socioeconômico, marcado por uma profunda desigualdade intrarregional e por um processo de estagnação econômica que perdura desde a década de 1970 com pequenos espasmos de “bonança” ao longo desse período. Entre 1970 e 2012, o estado do Rio de Janeiro apresentou a maior perda de participação no PIB Nacional entre todas as unidades federativas, passando de 16,7% em 1970 para 11,5% em 2012 (OSÓRIO et al., 2015, p. 9).

Em relação ao emprego formal, entre 1985 e 2013, o estado apresentou um crescimento de 71,5% ante a um crescimento de quase o dobro no total do país, de 138,9%, sendo que, novamente, foi a menor taxa de crescimento de emprego formal dentre todas as unidades federativas do país (ibidem, p. 9-10).

Em relação aos serviços públicos e aos aspectos sociais, os últimos dados disponíveis do Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS), do Ministério da Saúde, para o ano de 2011, mostravam o estado do Rio de Janeiro apenas na 25ª posição dentre as 26 unidades federativas e o Distrito Federal.

O aspecto é ainda mais dramático sob o ponto de vista intrarregional. Análises realizadas pelo Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro mostram que, entre as oito regiões de governo do Estado do Rio de Janeiro, os piores indicadores sociais, de infraestrutura e econômicos são da região metropolitana (ibidem).

Nesse primeiro capítulo, será feita uma breve recapitulação da história do Rio de Janeiro a partir do conceito de *capitalidade*, além da contextualização da presente dissertação; a formulação do problema principal ou hipótese de pesquisa; seus objetivos e; a estrutura da dissertação. Por fim, uma última subseção que apresenta a justificativa e relevância do tema a ser estudado.

### 1.1 Da história da capital à história da capitalidade<sup>1</sup>

O Rio de Janeiro, desde a sua fundação, mas principalmente após a chegada da corte portuguesa em 1808, consolidou-se como um espaço de articulação nacional. Foi capital da colônia, do império português, do império brasileiro, da Velha e Nova República brasileira até a década de 1960, quando houve a transferência da Capital Federal. Sede das principais empresas nacionais; centro financeiro, comercial e industrial até o início do século XX, quando perde a hegemonia econômica para São Paulo; principal centro cultural do país e imagem do país no exterior. É nesse contexto nacional e de projeção internacional, que vai se procurar discutir os aspectos da existência de profundas e marcantes desigualdades regionais.

O ponto de partida nevrálgico, que marca a ruptura institucional pelo qual passa a cidade e, conseqüentemente, o Estado do Rio de Janeiro, está na consolidação da mudança da Capital Federal ao longo da década de 1970, especialmente a partir do golpe civil-militar de 1964 e das conseqüentes cassações políticas que atingiram de maneira peculiar a classe política fluminense, com profunda degradação em sua lógica política. De acordo com Osório e Versiani (2013), a trajetória econômica pós 1960 do Estado do Rio de Janeiro foi decisivamente influenciada pela transferência da Capital Federal para Brasília, pela história da *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro, pela constituição de seu desenho político-institucional local e pela conseqüente carência de reflexão e equívocos em estratégias de desenvolvimento regional.

A história da *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro remonta aos tempos do Brasil-Colônia. Carlos Lessa, em o “Rio de todos os Brasis” (2000), destaca que “*conhecer o Rio de Janeiro exige ter presente o significado da capitalidade, registrar a progressão deste papel e o processo interativo desta dimensão com sua conformação urbana*” (ibidem, p. 64).

De acordo com Lessa, a *capitalidade* da cidade pode ter diferentes origens, como cidade do povo dominador de um império nascente, lugar sagrado da religião dominante ou densidade econômica prévia, como polo mercantil ou ponto de importância logística da região. Antes mesmo da chegada da família real portuguesa e sua corte em 1808, o Rio de Janeiro já demonstrava sua vocação através de sua importância comercial, como porto desde as primeiras décadas do século XVII para escoamento da prata e posteriormente o ouro das Geraes e o

---

<sup>1</sup> Conceito proposto por Marly Silva da Motta (Motta et al., 2004, p. 54) em que, partindo da formulação teórica de Giulio Argan, ex-prefeito de Roma (1976-1979), define as cidades-capitais como o “lugar da política e da cultura, como núcleo da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, representando, cada uma a sua maneira, o papel de foco da civilização, núcleo da modernidade, teatro do poder e lugar de memória”.

comércio de escravizados durante a União Ibérica, e sua localização geopolítica estratégica para a defesa do território colonial (LESSA, 2000). No entanto, ressalta o autor que:

“Por vezes é necessário inverter o raciocínio e partir do estudo da cidade/capital para o entendimento da nação. O Rio de Janeiro é a chave para a compreensão do processo de formação do Estado brasileiro, da unidade territorial, e da identidade nacional.” (ibidem, p. 65)

A consolidação da *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro ajuda a entender a relação quase simbiótica entre sua formação e o protagonismo para os temas nacionais. Ainda de acordo com Lessa, sua base produtiva era de alto interesse nacional, o que não criava nenhuma espécie de competição com interesses de outras regiões. Até mesmo com a perda progressiva da hegemonia econômica a partir do declínio da cafeicultura fluminense, criou-se uma economia sofisticada e diversificada com pouca articulação com uma economia regional. Lessa pontua que o Rio não só não tinha uma economia específica regional como abria mão de seus interesses econômicos locais por sua vocação política maior (ibidem, p. 99).

Quanto ao desenho político-institucional, é importante analisar o modelo adotado para o Distrito Federal quando da implantação da República no Brasil. Ao se organizar a Capital Federal, com o advento da República, buscou-se constituí-la de forma tecnocrática e conservadora (MOTTA, 2004). Procurou-se restringir ao máximo o espaço da política local, opção institucional reiterada na Constituição de 1946 e na Lei Orgânica do Distrito Federal de 1948, com a definição da nomeação indireta do prefeito do Distrito Federal pelo presidente da República e que, ao contrário das demais localidades brasileiras, as leis votadas pelos vereadores da cidade do Rio de Janeiro/Distrito Federal que fossem depois vetadas pelo prefeito, não retornariam à Câmara Municipal, mas seriam analisados pelo Senado Federal. Segundo Osorio e Versiani:

“A forma como se organizou a institucionalidade local da cidade do Rio de Janeiro – ao lado de sua história de *capitalidade* – influenciou para que o debate e o jogo político local perdessem força na região, contribuindo assim para a conformação de um particular quadro de carência no tocante à reflexão local” (OSÓRIO e VERSIANI, 2013, p. 194).

Desse modo, constituíram-se com força na cidade do Rio, conforme analisado por Motta (2004), duas lógicas políticas. Uma focada nas questões nacionais e radicalizada no que se refere à representação da cidade na Câmara Federal e no Senado, e a outra na política local, que seria determinada pela ausência de eleições diretas locais para prefeito e pelo pouco poder dos vereadores eleitos para interferir na vida da cidade.

Assim, a forma como se organizou institucionalmente o Distrito Federal no território fluminense teve relação direta com o fato de que as reflexões e proposições sobre os rumos e estratégias para a cidade do Rio de Janeiro ocorreram de maneira bastante pobre e com muito pouca sensibilização social a partir de 1960, sem que se atentasse para os impactos e consequências desse processo para o Rio de Janeiro (OSORIO e VERSIANI; 2013).

Como já mencionado, o processo histórico de degradação em sua lógica política, a partir do golpe de 1964 e das cassações políticas, atingiram com particular gravidade a cidade do Rio de Janeiro. Pela centralidade política da cidade no cenário brasileiro, a sua representação federal foi fortemente atingida no processo de cassações. Como exemplificam Osorio e Versiani (ibidem), a esquerda e o PTB (um dos grandes partidos à época) sofreram pesadamente o processo de cassações, sendo que no caso do Rio de Janeiro, entre os dez deputados federais eleitos por esse partido, oito foram cassados em 1962. Por outro lado, com o rompimento do líder da direita e da UDN, (outro grande partido à época, pelo espectro oposto ao Getulismo) Carlos Lacerda, com o regime militar durante a década de 1960, esse partido também foi fortemente atingido pelas cassações, causando uma desarticulação da lógica nacional nessa região e proporcionando a ascendência de uma política clientelista articulada à lógica local, que se tornou hegemônica nas mãos do político Chagas Freitas, dando origem ao termo *chaguismo* como sinônimo de práticas clientelistas de cooptação política, econômica e social.

Portanto, tanto na cidade como posteriormente no estado do Rio de Janeiro, coexistiram uma lógica nacional cada vez mais inorgânica e uma lógica local clientelista e fragmentada que foi se tornando hegemônica a nível estadual. Essa realidade, nas palavras dos autores citados acima, “*gera um marco institucional que destrutura com particularidade o poder público na região e dificulta a organização consistente de estratégias e políticas regionais*” (ibidem, p. 201).

A ruptura institucional ocasionada com a mudança da capital teve mais a ver com a descrença do seu sucesso e a convicção do papel central que desempenhava a cidade do Rio – e, portanto, com regras institucionais informais – do que com a concretização da previsão constitucional (considerada “letra morta”) de uma nova Capital Federal. Foi justamente nesse hiato que novas elites chegaram ao poder e orquestraram uma mudança endógena do marco institucional, a partir da consolidação de um *modus operandi* político clientelista que operava a nível local e encontrou espaço para uma expansão regional.

A trajetória institucional do Estado do Rio de Janeiro é aspecto fundamental para o entendimento do contexto social, econômico e político atual. Não se pode ignorá-la e tampouco relegar somente às explicações do desenvolvimento do capitalismo do Estado brasileiro. Nesse

ponto, reside a importância de uma abordagem neoinstitucional que considere o desenvolvimento das instituições não somente sob o ponto de vista econômico, mas a partir de um contexto político em que os atores influenciam e são influenciados, dados os aspectos históricos e culturais que permeiam as relações entre os agentes.

É na esteira dessa análise que nos confrontamos com a atual conformação do estado do Rio de Janeiro, especialmente (mas não somente) da sua Região Metropolitana. A *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro de certa forma dificultou que florescesse, a partir da capital do Estado, uma reflexão regional mais profunda, com impacto sobre sua periferia. Nesse sentido, é vital a ampliação de uma análise sobre o estado do Rio de Janeiro e de suas especificidades territoriais para o devido conhecimento sobre a realidade atual fluminense e para o debate sobre qual é a agenda que possibilitará a superação das precariedades estruturais e da crise atual do estado.

### *1.2 Contextualização, formulação do problema de pesquisa, objetivo e estrutura da dissertação*

O Estado do Rio de Janeiro possui o 2º maior PIB brasileiro e é o 3º maior contingente populacional do país. Sua Região Metropolitana é a 2ª maior do Brasil, sendo que corresponde à 74% da população do Estado, 77% dos empregos formais e 65% do PIB estadual<sup>2</sup>. Com a recente Lei Complementar Estadual nº 184, de 27 de dezembro de 2018, passou a ser formada por 22 municípios, a saber: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

De acordo com Sobral (2015), a periferia metropolitana do Estado do Rio de Janeiro é o espaço mais problemático para a articulação de uma trajetória de desenvolvimento no estado. Nas devidas proporções, a gravidade dos seus problemas é maior do que em outros espaços metropolitanos, como as regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte.

Nesse sentido e, partindo do pressuposto de que há uma trajetória em curso desde a mudança da capital para Brasília, este trabalho tem como problema principal a ser enfrentado identificar se a trajetória histórica-institucional do Estado do Rio de Janeiro dificulta a adoção

---

<sup>2</sup> Fonte: Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2013. Fundação CEPERJ

de políticas públicas de desenvolvimento regional, mais especificamente da região metropolitana.

Para este fim, serão utilizados, principalmente, pressupostos do neoinstitucionalismo histórico, cuja ênfase está na trajetória das instituições ao longo de sua existência. De acordo com essa corrente institucionalista, determinadas conjunturas podem vir a reforçar uma trajetória inicial, constituindo-se numa trajetória que é dependente (segundo o conceito de *path dependence*) a partir de retornos crescentes que criam efeitos de *lock-in*, impedindo ou tornando altamente custosa a mudança de uma determinada trajetória (os conceitos associados a dependência da trajetória serão melhor explorados no referencial teórico).

Como decorrência do problema de pesquisa, este trabalho tem como principal objetivo identificar os mecanismos que explicam uma dependência da trajetória a que o Estado do Rio de Janeiro estaria sujeito desde a mudança da capital federal; como desdobramento da pesquisa, vai se procurar identificar qual será o papel da metrópole e o futuro da região com os novos arranjos institucionais que estão surgindo.

A presente dissertação está estruturada da seguinte forma: um capítulo introdutório (Capítulo 1), onde o objeto de pesquisa é contextualizado e justificada a sua relevância, além de apresentar qual o problema principal da pesquisa (ou hipótese) e o seu objetivo.

Em seguida, no capítulo 2, é apresentado o Referencial Teórico que norteará a pesquisa, através de uma visão histórica do objeto e dos principais conceitos do arcabouço teórico que fundamenta toda a pesquisa.

No capítulo 3 está descrita a seção metodológica, com a descrição do tipo de pesquisa feita, suas referências e os instrumentos utilizados para a coleta e tratamento de dados, além da apresentação do mapa da literatura com as principais contribuições teóricas para o desenvolvimento da pesquisa.

A partir do capítulo 4, serão mostrados os principais marcos institucionais que compuseram o processo de dependência da trajetória do Estado do Rio de Janeiro a partir de alguns eventos-chave, a saber: a mudança da capital federal para Brasília em 1960, os primeiros governos da Guanabara e o período de hegemonia do político Chagas Freitas na Guanabara e posteriormente no Estado do Rio de Janeiro já integrado.

No capítulo 5, serão abordados os aspectos ligados ao planejamento urbano e desenvolvimento regional a partir da criação da Região Metropolitana fluminense, processo que se deu após a fusão dos Estados da Guanabara e do antigo Estado do Rio de Janeiro; a experiência da regionalização metropolitana no Brasil e; a retomada do planejamento metropolitano no Rio de Janeiro. Com a recente promulgação do Estatuto da Metrópole e a

criação e seus desdobramentos, em âmbito estadual, da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Estado do Rio de Janeiro, serão abordadas quais as perspectivas futuras relacionadas à Região Metropolitana do Rio de Janeiro na atual conjuntura de profunda crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, serão apresentados os principais resultados e conclusões da pesquisa e, em sequência, a listagem das referências utilizadas.

### *1.3 Justificativa*

Justifica-se a proposta deste trabalho a partir da pressuposição de que, num sistema de governo federativo como o brasileiro, deveria haver políticas públicas baseadas em mecanismos cooperativos aplicados pelo Estado para políticas de desenvolvimento regional de localidades menos desenvolvidas que outras, devido à assimetria na oferta de serviços públicos, oportunidades de emprego e desenvolvimento de setores produtivos da economia.

É possível dizer que o federalismo moderno se desenvolve nos Estados Unidos da América, tendo como marco inicial a Constituição Nacional de 1787 (ISMAEL, 2005, p. 28).

O federalismo evoluiu ao longo da história norte-americana e atravessou suas fronteiras, tendo, através de diversas formas, se instalado em outros países. A quantidade de arranjos federativos no mundo contemporâneo mostra sua capacidade de se adaptar a realidades distintas, mas faz também aumentar as disputas conceituais sobre as suas principais características. Para os fins dessa dissertação, serão privilegiadas as visões decorrentes do modelo federalista norte-americano, implantado no final do século XVIII. Isto se deve, essencialmente, à influência do mesmo sobre as Constituições brasileiras no período republicano e no próprio processo político contemporâneo (ibidem, p. 38).

Como marco inicial, pode-se interpretar o pacto federativo como uma distribuição territorial de poder, em que a relação entre o governo central e as unidades subnacionais (estados e municípios) permite a manutenção de uma unidade política em todo o território nacional, sem comprometer a independência de cada uma em relação à outra. Desta forma, a relação entre os governos estaduais e os governos municipais se dá de forma coordenada entre as partes sem haver submissão entre os mesmos, sendo marcada por uma estrutura fixa baseada no texto constitucional, e por um processo político dinâmico inerente ao arranjo ancorado nas relações intergovernamentais (WHEARE, 1951 apud ISMAEL, 2005).

A partir das peculiaridades que o modelo federalista brasileiro apresenta por conta de sua cultura política predominante, Abrúcio e Costa (1998) ressaltam duas grandes limitações no nosso modelo competitivo, típico de federações assimétricas: em primeiro lugar, é necessário

que os municípios tenham certa autonomia financeira em relação aos Estados e à União para que este modelo federalista possa ser adotado; em segundo lugar, o modelo tem dificuldades de ser aplicado em situações nas quais existe grande disparidade de recursos entre os participantes da federação, ou seja, o federalismo competitivo requer um equilíbrio econômico entre os competidores para que possa ser introduzido.

Na experiência brasileira recente, pós Constituição de 1988, há a predominância de um federalismo competitivo-cooperativo que se origina na constituição nacional e se alimenta no próprio processo político envolvendo a União, os estados, as regiões, os municípios e o distrito federal (ISMAEL, 2005, p. 51). Verifica-se a presença de mecanismos de cooperação – resultantes das transferências tributárias constitucionais da União para os estados, municípios e regiões, e de competição – derivados da descentralização político-financeira na direção de estados e municípios. Num ambiente onde existe grande iniquidade nos orçamentos fiscais como no caso do estado do Rio de Janeiro<sup>3</sup>, advém a necessidade de atuação do ente estadual no aspecto cooperativo para com os municípios desprivilegiados – uma vez que a competição se torna desigual e descaracterizada – como um mecanismo para estimular o crescimento destas mesmas unidades.

Muito se tem estudado sobre as conformações e espacialidades da região metropolitana do Rio de Janeiro e os desafios a serem enfrentados para a sua superação (DAVIDOVICH, 1999, 2001, 2010; LAGO, 2002, 2007a, 2007b; SOBRAL, 2013), mas ainda são poucos os estudos expressivos sobre as singularidades fluminenses que permitem um entendimento das causalidades da formação e desenvolvimento do Rio de Janeiro enquanto um ente federativo e, em especial, o impacto delas sobre a região metropolitana. Nesse sentido, os trabalhos de Diniz (1982), Lessa (2000), Motta et al. (2004), Osório (2005) e Sobral (2013), dentre outros, procuram refletir sobre a história, os problemas e as perspectivas do Rio de Janeiro (cidade e Estado), enfatizando a formação da sociedade fluminense, de marcos da história política e econômica do Rio de Janeiro e seus desdobramentos.

Este trabalho irá focar nas instituições e suas conformações no sentido de compreender os mecanismos que possibilitaram a trajetória existente e, ao mesmo tempo, dificultam a adoção de novos caminhos. Portanto, procura contribuir na explicação dessas causalidades por meio de um enfoque neoinstitucionalista ainda não abordado pela literatura existente, na tentativa de mostrar os mecanismos dessa trajetória institucional que se mostram persistentes. Compreender

---

<sup>3</sup> Ver Tabela 6.

por que determinados aspectos da sociedade se movem em determinados rumos e as consequências de tais movimentos, pode revelar mecanismos de causalidade importantes em processos futuros na superação dos atuais problemas de desenvolvimento fluminense.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O foco desta seção está na aplicação do aporte de diferentes teorias e pesquisas que possam contribuir na compreensão do objeto do estudo. Num aspecto mais amplo, na seção intitulada “Estratégias de Desenvolvimento Econômico-Institucional”, serão abordados alguns conceitos atinentes ao (sub)desenvolvimentismo e suas estratégias, abordados por Albert O. Hirschman em sua obra clássica “Estratégia do Desenvolvimento Econômico” (1961), como forma de situar o processo de desenvolvimento econômico sob a ótica regional, foco deste trabalho. Na esteira do trabalho de Hirschman, serão apresentados os conceitos de causação circular cumulativa de Myrdall (1968) e de forças centrípetas e centrífugas de Krugman (1991), para a caracterização do desenvolvimento entre diferentes regiões e seu consequente dinamismo econômico.

Ainda no campo institucionalista, os estudos desenvolvidos por autores como North (1990) e Hodgson (1997) serão importantes na conceituação de marcos institucionais, momentos disjuntivos na história político-econômica que moldaram o Estado do Rio de Janeiro. Fechando a subseção, será apresentada a contribuição de Putnam (1996) ao analisar a importância das instituições para o desenvolvimento econômico-social regional.

No nível mais específico de análise, onde reside o problema principal dessa pesquisa, serão utilizadas contribuições de diferentes autores para a conceituação do Institucionalismo (SCHMIDT, 2006) e correntes do pensamento institucionalista, especialmente a do institucionalismo histórico com foco na dependência da trajetória (ARTHUR, 1990; PIERSON, 2000). Esta será a base teórica que buscará explicar as transformações pelas quais as instituições fluminenses passaram ao longo do tempo, culminando com o cenário atual.

Para uma melhor compreensão da configuração espacial da região metropolitana do Rio de Janeiro, além da análise da literatura existente sobre o tema a partir de autores como Natal (2007); Lago (2002; 2007a; 2007b); Davidovich (1999; 2001; 2010) e; Ribeiro (2015); é fundamental a compreensão da história político-econômica do Rio de Janeiro através de pesquisas como as de Diniz (1982), Lessa (2000), Motta et al. (2004), Osório (2005), Osório e Versiani (2013) e Sobral (2013). Estes autores, alguns já abordados na seção introdutória, serão trabalhados nos capítulos referentes aos marcos institucionais e à região metropolitana do Rio de Janeiro.

### 2.1 Estratégias de desenvolvimento econômico-institucional

No clássico “Estratégia do Desenvolvimento Econômico” (1961), o economista norte-americano Albert O. Hirschman aborda as razões pelas quais ocorre o desenvolvimento econômico capitalista, seja em países desenvolvidos ou subdesenvolvidos, inclusive por que ocorreriam em uns países em desenvolvimento e não em outros.

De acordo com o autor, durante algum tempo, no início do século XX, o estudo para a identificação dos fatores para o desenvolvimento de uma economia capitalista estava centrado nos recursos naturais como condição e oportunidade de desenvolvimento de uma país. Mais tarde, o capital passou a ser considerado o principal fator para o desenvolvimento econômico, expresso de maneira quantitativa. Posteriormente, não apenas a disponibilidade de capital (seja por acúmulo ou por financiamento externo) seria fator, mas também a capacidade de organização e direção como causa do desenvolvimento econômico.

Hirschman, baseado em estudos de antropólogos e da própria história do desenvolvimento do capitalismo em diferentes países, irá refutar a ideia de que o desenvolvimento seria exclusivamente dependente da existência de certos recursos e fatores de produção, mas estaria muito mais ligado à provocação e mobilização desses “*recursos e aptidões, que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados*” (ibidem, p. 19).

Hirschman, na construção de sua teoria, aponta que o desenvolvimento é um processo de transformação de um tipo de economia em algum outro tipo mais evoluído. A ideia de transformação, por mais paradoxal que possa ser, pode se tornar um obstáculo à transformação, segundo o autor. Hirschman sugere que os processos de transformação estão associados a dois tipos de imagem: a imagem grupal de transformação e a imagem egocêntrica de transformação.

A imagem grupal está associada à ideia de que os indivíduos em sociedade geralmente têm um lugar definido e papéis já estabelecidos, sendo que a possibilidade de transformação e melhorias seriam desencorajadas, devendo as relações sociais se manterem estáticas. A melhoria individual só aconteceria às custas de outros membros e do espírito de coesão do grupo (ibidem, p. 29). Seria, portanto, impossível tal imagem num processo de desenvolvimento, em que necessariamente haveria desequilíbrios e modificações nas relações sociais.

Já na imagem egocêntrica, em contraste à imagem grupal de progresso econômico, a transformação seria estimulada tanto quanto fosse possível para favorecer o indivíduo, desde que não visasse ao grupo. Nesse tipo societário, de característica mais aberta, o indivíduo procura aproveitar, para a sua realização pessoal, a oportunidade do progresso econômico. Por outro lado, afasta a possibilidade de ganho para o grupo social como um todo, buscando saídas

individuais baseadas em posturas escusas que, a cabo, podem vir a prejudicar o tecido social como um todo (ibidem, p. 36).

Hirschman conclui que os processos de transformação que visam o desenvolvimento econômico passam pelo equilíbrio entre as duas imagens. Ressalta o valor e a necessidade do indivíduo empreendedor com todas as suas virtudes, mas também considera indispensável a capacidade dos indivíduos para cooperar uns com os outros. A passagem abaixo resume bem as ideias apresentadas:

“O componente das relações humanas da atividade empreendedora, a arte de conciliar e de obter cooperação permanecerá um autêntico empecilho à ação construtiva do desenvolvimento econômico, até que a experiência transforme a imagem exclusivamente egocêntrica da mutação em outra, que reconheça a possibilidade dos benefícios mútuos e o progresso generalizado” (ibidem, p. 39)

O problema fundamental não é a falta de elementos indispensáveis ao desenvolvimento, como o capital, a educação ou mão-de-obra qualificada, mas sim “*gerar e revigorar a ação humana em determinado sentido*” (ibidem, p. 48).

Portanto, uma vez que mesmo economias subdesenvolvidas possam mobilizar mão-de-obra ociosa, atrelar capital à atividade empreendedora e demais requisitos para impulsionar o desenvolvimento econômico, o autor coloca que a tarefa é unir os ingredientes. Para isso, seria fundamental o estabelecimento de uma estratégia que permitisse o início de um ciclo ascendente ou virtuoso, quando, então, a mobilização dos recursos e aptidões gerariam o aprendizado necessário para o processo de crescimento.

Em contraponto à teoria do crescimento equilibrado, cujos autores salientam a necessidade de as diversas partes de uma economia em desenvolvimento estarem num mesmo compasso para que não ocorram dificuldades de suprimento entre setores da economia (ibidem, p. 84-85), o economista afirmará que é justamente o desequilíbrio que é capaz de gerar o desenvolvimento.

Em sua teoria do crescimento não-equilibrado ou desequilibrado, o objetivo deve ser antes de tudo conservar os desequilíbrios, as tensões e desproporções, já que o desenvolvimento seria gerado pela sequência que afasta a economia do equilíbrio e induz uma série de novos movimentos ou encadeamentos, para trás e para frente, em busca de novos equilíbrios, e assim por diante. Nesse sentido, Hirschman cita o exemplo hipotético de que economias externas geradas por uma determinada indústria em expansão podem ser aproveitadas por outra indústria, gerando expansão desta e, subsequentemente, formando novas economias externas a serem exploradas, causando efeitos de encadeamento (ibidem, p. 108).

Gunnar Myrdall, em seu clássico “Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas” (1968), desenvolve o conceito de causalção circular cumulativa, processos que teriam origem eventualmente em casos fortuitos, podendo criar círculos virtuosos ou viciosos que tenderiam a gerar efeitos retro alimentadores. Não haveria uma autoestabilização do sistema social, mas sim efeitos compensatórios causados pelos círculos virtuosos ou viciosos com mudanças de intensidade ainda maiores no mesmo sentido da transformação original (ibidem). Nesse sentido, o processo de desenvolvimento é o conjunto de variáveis dependentes umas das outras a partir de um processo histórico determinado por diversos condicionantes.

Combinando os conceitos de encadeamento de Hirschman e o de causalção circular de Myrdall, o economista Paul Krugman (1991) estuda a existência de diferenças marcantes nos níveis de desenvolvimento das regiões. A ideia do autor é a de que determinada região, a partir de uma diferenciação inicial (que poderia ser originada de um fato histórico fortuito ou por condições geográficas favoráveis), pode vir a desenvolver novas diferenciações em relação às demais regiões. Nesse processo haveria a existência de forças centrípetas e, em oposição, forças centrífugas.

As forças centrípetas seriam os efeitos virtuosos ou ascendentes dos processos de encadeamento de Hirschman, gerando dinamismo e novas economias externas na região. Em contraposição, as forças centrífugas seriam aquelas relacionadas ao esgotamento de fatores produtivos como recursos naturais, mão-de-obra, capital, ou até mesmo formas de deseconomias externas, como violência, catástrofes naturais, etc. Uma determinada região, portanto, que apresenta um dinamismo superior a outras regiões, pode vir a sofrer em determinado momento uma reversão ou bifurcação do seu dinamismo econômico ocasionada por uma maior ascendência de forças centrífugas. Há que se atentar para o fato de que o predomínio de determinada força, seja ela centrípeta ou centrífuga, gera igualmente processos de encadeamento e, conseqüentemente, ciclos virtuosos ou viciosos, o que caracterizaria uma *path dependence*.

## 2.2 Normas, hábitos e dinâmica institucional

No estudo sobre a origem das instituições e sua relação com o desempenho econômico, North (1990) conclui que, sejam elas políticas ou econômicas, são as instituições que formam a estrutura de incentivo de uma dada sociedade. Segundo o autor, as instituições podem tanto ser consideradas como normas formais como também os mais variados tipos de normas informais. North identifica as primeiras como regras impostas, aplicadas com fundamentos legais; já as segundas seriam “impostas” pelos seus pares ou outros que lhe impõem custos caso

o agente não viva de acordo com esses custos (NORTH, 1991, 1994; HODGSON, 2006). As normas informais, para o autor, teriam capacidade de restringir a vida social ou até mesmo afetar o desenvolvimento econômico e a conformação política de dada região em um determinado período (NORTH, 1990, p. 36-45). Nesse sentido, para North (ibidem), as instituições podem tanto incentivar uma evolução institucional como também sugere que uma determinada conformação institucional cria hábitos e rotinas arraigados, nos quais as questões de escolha se apresentam como algo regular, repetitivo e evidente, de tal modo que boa parte de nossas ações em vida serão realizadas de forma automática.

A análise da história é um aspecto que North (1994) reconhece como importante, pois, permite identificar como ocorre a mudança institucional através da observação da ação humana ao longo do tempo. Esse processo de mudança é gradativo e determinado pela dependência da trajetória adotada anteriormente (*path dependence*), e sua fonte são as oportunidades percebidas pelos agentes a partir de alterações de um determinado ambiente ou através da aquisição de novos conhecimentos ou habilidades. Em relação às alterações no ambiente, North (ibidem, p. 14) considera que as trajetórias podem sofrer desvios ou processos de reversão devido a fontes externas que enfraquecem o poder de organizações existentes e fortalecem ou dão lugar a novas organizações com interesses distintos ou que surgem como resposta a consequências imprevistas das organizações vigentes. Para o autor, os agentes cruciais nessas mudanças são os agentes políticos, pois, dada sua percepção dos problemas existentes, eles têm a chance de fortalecer novas e/ou antigas organizações e grupos de interesse dos mais diversos. A compreensão dessa mudança, portanto, passa pela análise da interação entre os agentes e o marco institucional ou o conjunto de instituições vigentes.

Assim como North, a relação entre os agentes e as instituições também está presente na análise institucional de Hodgson (1997, 2006). No entanto, Hodgson (2006) vai além da concepção de que as instituições apenas delimitam as aspirações dos indivíduos. O conceito com o qual o autor trabalha, chamado de *reconstitutive downward causation*, preconiza que os agentes tanto recebem influência das instituições como também as moldam a partir dos seus hábitos. Portanto, o autor define as instituições como estruturas sociais que podem envolver processos de causação reconstitutiva, isto é, tanto indivíduos como instituições podem ser modificados a partir de suas interações. A possibilidade dessa causação reconstitutiva significa, portanto, que a relação das instituições com os indivíduos não é sempre direta na determinação das aspirações individuais.

Quanto às regras formais, Hodgson (ibidem) argumenta que sua conformação institucional só ocorre quando as normas se tornam costumeiras, ou seja, quando são

incorporadas aos hábitos de pensamento e comportamento dos indivíduos. A chave da transformação e essência das instituições é, portanto, os hábitos compartilhados. Na medida em que as instituições levam a regularidades de comportamento, são estabelecidos hábitos comuns entre a população que se enraízam, levando a propósitos e crenças congruentes e criando-se instituições sólidas que reproduzirão as estruturas sociais. Dessa maneira, a estrutura institucional tende a ser mais difícil de alterar, criando um mecanismo de *path dependence* (ibidem, p. 7).

Nesse sentido, Hodgson (1997) realiza conclusões, do ponto de vista do conceito da dinâmica institucional, bastante similares às construídas por North quanto à resistência a mudanças institucionais, conforme passagem em Hodgson sobre o trabalho de Veblen:

[Veblen] observou que as instituições têm uma qualidade de estabilidade e inércia e que tendem a manter e, portanto, a ‘transmitir’ as suas características importantes ao longo do tempo. As instituições são consideradas frutos e reforçadores dos processos de pensamento rotinizados, sendo partilhadas por um conjunto de pessoas numa dada sociedade. (HODGSON, 1997, p. 276)

Putnam, tendo North como uma de suas referências, em sua obra “Comunidade e Democracia” (1996), propõe uma reflexão sobre o desempenho de algumas instituições democráticas e a participação ou não da comunidade cívica como fundamentais para o desenvolvimento.

Na pesquisa realizada em mais de 20 regiões italianas durante a década 1970, Putnam considera a influência exercida pelas instituições formais no comportamento dos governos e nas suas práticas políticas. Seu objetivo com a pesquisa foi a de validar duas hipóteses: a de que as instituições moldam a política; e as mesmas são moldadas pela história. Assim, a dinâmica institucional dependeria de sua história e, portanto, esta não só deve ser considerada, como necessariamente interferiria na formação da identidade, no exercício do poder e nas estratégias de desenvolvimento econômico-social.

Em suas investigações, Putnam observou que as regiões do Norte italiano possuíam um perfil comunitário que favorecia o desenvolvimento pleno da região, enquanto as regiões do Sul tinham sua vida coletiva débil, atrofiada e, conseqüentemente, sofriam para o desenvolvimento de seu bem-estar social.

Analisando o desenvolvimento institucional das diversas regiões, Putnam chegou à conclusão de que nas regiões em que a conformação social se deu de maneira mais horizontal, com maior participação social, o desenvolvimento institucional e, como consequência, o econômico-social procederia de uma maneira que estimularia um ciclo virtuoso, enquanto que as regiões cuja organização social tivessem se dado, historicamente, de maneira mais vertical,

com políticas clientelistas e pouca participação cívica, desfavoreceriam o desempenho do governo e da economia.

O desempenho institucional, de acordo com o autor, está associado ao comportamento da atividade cívica e como este foi construído e internalizado a partir de práticas históricas. Os ciclos virtuosos, então, se configuram a partir de equilíbrios sociais com grande nível cooperativo, construído a partir de uma cultura cívica (capital cívico, na expressão do autor) e que retroalimentam a manutenção de instituições eficazes. Estratégias de desenvolvimento exitosas que levam ao crescimento econômico-social de dada região, portanto, dependeriam de uma cultura cooperativa sedimentada ao longo da história, algo que não se observa ao analisar o caso do desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro no período estabelecido.

### *2.3 Visão histórica do objeto*

Para analisar as causalidades históricas que levaram à conformação atual do Estado do Rio de Janeiro, várias correntes da escola institucionalista, como descritas por Schmidt (2006), podem ser utilizadas para explicar os processos pelos quais o Estado do Rio de Janeiro passou principalmente pós 1960.

O Institucionalismo é uma corrente do pensamento econômico que surge nos Estados Unidos no início do século XX. Concentra-se na compreensão do papel das instituições na moldagem do comportamento econômico, e considera o mercado como resultado de uma interação complexa entre essas várias instituições. Uma variante importante do Institucionalismo é o Neoinstitucionalismo, vertente que irá nortear este trabalho e que será mais bem explicitado à frente.

O conceito de Institucionalismo usado por Schmidt (*ibidem*) é caracterizado pela sua ênfase no contexto institucional no qual eventos políticos ocorrem e, a partir deles, efeitos e resultados são gerados. O Institucionalismo, nesse sentido, enfatiza a extensão pela qual o contexto político é moldado pelo cenário institucional onde ele ocorre, cujos legados históricos têm a importância para a atual gama de diversidade de atores de orientação estratégica para os contextos institucionais em que se encontram, onde cada um contribui para sua visão distinta de estado.

Esse aspecto historicista que enfatiza o contexto político da definição de instituições adotado por Schmidt é o cerne para o desenvolvimento do argumento de que há uma trajetória institucional no Estado do Rio de Janeiro dependente de mecanismos que perpetuaram uma prática política clientelista, possibilitada por um vazio institucional decorrente dos desdobramentos da perda da Capital Federal na década de 1960. É notável que a história da

formação política e o contexto nacional no qual o Rio de Janeiro está inserido desde que se tornou capital do império português em 1808, deram causa e são consequência do ponto de vista da desigualdade regional, objeto principal desse estudo.

Nessa concepção teórica, no chamado *Velho Institucionalismo*, podemos caracterizar as instituições como normas formais, como leis e regulamentos. Essa escola estuda as instituições formais de governo e define o estado em termos de seus arranjos políticos, administrativos e legais. Procura analisar o impacto no ambiente institucional onde ocorrem os eventos políticos e seus resultados sobre a condução política e a gama de diversidade de estratégias dos agentes (SCHMIDT, 2006).

Já no *Novo Institucionalismo*, a partir dos anos 1970 e 1980, o pressuposto básico é a ideia de que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais. Nesse sentido, se propõe a olhá-las também como normas informais, onde história, cultura, hábitos e rotinas tornam-se fundamentais para o entendimento de uma trajetória institucional. Pode ser subdividido em outras classificações, como o *Institucionalismo da Escolha Racional (Rational Choice)*, o *Institucionalismo Histórico* e o *Institucionalismo Sociológico*. Cada uma dessas subdivisões possui suas próprias características e marcaram a evolução temporal e espacial do Institucionalismo.

Uma das correntes teóricas do Novo Institucionalismo, o *Institucionalismo Histórico* procura caracterizar as origens e o desenvolvimento das estruturas institucionais e dos processos ao longo do tempo. De acordo com Hall e Taylor (2003), os teóricos dessa Escola tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e situações críticas, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando bifurcações que conduzem ao desenvolvimento de um novo trajeto.

De acordo com Pierson (2000), as condições necessárias para os resultados atuais, aconteceram no passado. O objeto de estudo fundamental, portanto, torna-se o ponto crítico ou os eventos que o desencadearam e que definem o desenvolvimento ao longo de uma determinada trajetória.

## 2.4 Principais conceitos abordados das correntes institucionalistas

### 2.4.1. Dependência da trajetória e retornos crescentes

Para David (1994, p. 208-209), haveria três principais pontos de vista sobre as raízes da dependência da trajetória em fenômenos econômicos que mostram porque a história é tão importante para as organizações e instituições. O primeiro teria a história como fator na formação de estruturas que permitiria uma ação de coordenação sem, necessariamente, uma

direção centralizada de ações individuais. A segunda diz respeito à semelhança de códigos e canais de informação requeridos pelas organizações para funcionar com um nível mínimo de eficiência. A terceira envolve implicações de complementaridade entre os elementos constituintes de organizações complexas.

No primeiro ponto, as instituições atribuiriam aos indivíduos papéis bem definidos, nos quais o conjunto de ações tomadas acaba por ser consistente com as ações de outros indivíduos. A participação na organização ou em atividades institucionalizadas é condicionada a um grau tolerável de conformidade com os comportamentos de um papel bem especificado (ibidem, p. 209-212). Portanto, haveria mecanismos de autorreforço de um dado caminho que faria os indivíduos cumprirem com o que lhes foram designados historicamente.

Relacionado ao primeiro ponto, está a noção de que as organizações requerem canais específicos para lidar com a informação, sendo que estes canais seriam uma forma de capital durável (ibidem, p. 212-213). A questão é que aqui mais uma vez a história é importante, já que os códigos são determinados com as melhores expectativas quando da criação das organizações e instituições que o seguirão. Novamente, processos de autorreforço das escolhas iniciais (os da repetição dos primeiros códigos) podem ter consequências profundas que serão fundamentais para o resultado final.

Por último, componentes complementares e estruturas inter-relacionadas de uma organização podem ser estendidas e aplicadas a arranjos institucionais distintos que se encaixam e se autorreforçam (ibidem, p. 213-215). Retomando os pontos anteriores, as condições iniciais, o contexto histórico no qual as instituições são formadas e os papéis desempenhados pelos indivíduos podem se tornar restrições duradouras, cujos custos de mudança seriam consideráveis. Dessa maneira, determinada estrutura organizacional ou instituição estaria presa (efeito de *locked-in*) a um conjunto de rotinas, objetivos e trajetórias futuras.

De acordo com Pierson (2000), o conceito de dependência da trajetória vem sendo utilizado já há algum tempo para descrever fenômenos estudados pelas Ciências Sociais, principalmente na Economia. A noção de dependência da trajetória, de forma ampla, refere-se à relevância causal de estágios anteriores em uma sequência temporal. Eventos anteriores influenciariam trajetórias e resultados que não necessariamente induziriam a um movimento posterior na mesma direção, podendo inclusive provocar uma reação em sentido contrário ao esperado.

De forma mais restrita, a dependência da trajetória significaria um alto custo de reversão ao caminho escolhido. Ainda que haja outras opções, os obstáculos obstruem a mudança a partir de uma escolha inicial.

Essa abordagem mais restrita na qual as etapas anteriores em dada direção induzem ainda mais um movimento na mesma direção, é compatível com a ideia de autorreforço ou retornos crescentes. Em processos desse tipo, a chance de novos movimentos na mesma trajetória aumenta à medida que cada passo é dado nessa trajetória (ibidem). Para fins deste estudo, será considerada a noção de dependência da trajetória de forma mais restrita, dentro da concepção desenvolvida por David (1994).

Foi nos estudos relacionados a tecnologia que se desenvolveram os principais argumentos relacionados a retornos crescentes (PIERSON, 2000). Em seu trabalho, David demonstra quatro características de uma tecnologia e de seu contexto social que geram retornos crescentes (1994, p.112):

1. *Grandes custos fixos ou de instalação (set-up)*. Estes geram elevados resultados para novos investimentos em uma determinada tecnologia. Com o aumento da produção, os custos fixos podem ser distribuídos por mais produtos, o que levará a menores custos unitários. Quando os custos fixos ou de instalação são elevados, os indivíduos e organizações têm um forte incentivo para identificar e permanecer em uma única opção.
2. *Efeitos de aprendizagem (learning effects)*. O conhecimento obtido na operação de sistemas complexos também leva a retornos crescentes em função do uso continuado. Com a repetição, os indivíduos aprendem como usar os produtos de forma mais eficaz e suas experiências podem induzir mais inovações no produto ou em atividades relacionadas.
3. *Efeitos de coordenação (coordination effects)*. Estes ocorrem quando os benefícios que um indivíduo recebe de uma determinada atividade aumentam à medida que outros adotam a mesma opção. Se as tecnologias incorporam externalidades de rede positivas, então uma determinada tecnologia será mais atrativa quanto mais pessoas a utilizam. Os efeitos de coordenação são especialmente significativos quando uma tecnologia tem de ser compatível com uma infraestrutura a ela relacionada (por exemplo, software com hardware; automóveis com a infraestrutura de estradas, instalações de reparos e postos de abastecimento). O aumento do uso de uma tecnologia incentiva investimentos na infraestrutura a ela associada, que por sua vez atrai ainda mais usuários para a tecnologia.
4. *Expectativas adaptativas*. Se as opções que não obtêm ampla aceitação trarão desvantagens mais tarde, os indivíduos tenderão a “fazer a escolha certa” (“*pick the right horse*”). Embora a dinâmica aqui esteja relacionada com os efeitos de coordenação, ela deriva do caráter autorrealizável das expectativas. As projeções sobre

os padrões esperados de uso futuro levam os indivíduos a adaptarem as suas ações de maneira a contribuir para que as expectativas se tornem realidade.

Para Pierson (2000), essa discussão sobre tecnologia é importante porque esclarece um conjunto de relações características de muitas interações sociais. Assim, a criação de organizações ou instituições implicam em custos de instalação; os indivíduos e as organizações aprendem fazendo; os benefícios das atividades individuais ou organizacionais são aprimorados se forem coordenadas ou ajustadas com outros agentes e; os indivíduos adaptam suas ações à luz das expectativas das ações dos outros.

Nessa linha, North (1990, p. 95) argumenta que as características identificadas por David (1994) nos mecanismos de retornos crescentes em tecnologia podem ser aplicadas às instituições. Ressalta que não apenas as instituições individuais, mas também os arranjos institucionais estão sujeitos aos retornos crescentes. Retomando o argumento de David (ibidem), arranjos institucionais induzem formas organizacionais complementares, que por sua vez podem gerar novas instituições.

#### 2.4.2. *Argumentos de retornos crescentes aplicados à Ciência Política*

Essa subseção procura demonstrar de que forma os argumentos sobre retornos crescentes utilizados no campo econômico podem ser aplicáveis na Ciência Política a partir do trabalho de Pierson (2000). A relevância consiste no fato de que esse estudo se baseia nas relações de poder para explicar os caminhos percorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, e nem tanto na eficiência econômica que permeia outros estudos relacionados às correntes institucionalistas.

De acordo com o autor, tendências de retornos crescentes caracterizam quatro processos centrais aos ambientes políticos: a ação coletiva, o desenvolvimento institucional, o exercício da autoridade e a interpretação social. Em cada caso, haveria razões para afirmar que passos dados em uma direção poderiam desencadear uma dinâmica de autorreforço.

##### 2.4.2.1. *A lógica da ação coletiva*

A questão da lógica da ação coletiva diz respeito ao uso de bens públicos, vale dizer, um bem caracterizado pela impossibilidade de discriminação dentre aqueles que contribuiram para o provimento do mesmo e aqueles que não o fizeram, mas atuam como caronas (*free riders*), usufruindo dos benefícios proporcionados (OLSON, 1999). Nesse sentido, numa ação coletiva, haveria uma ambivalência: partindo de uma racionalidade individual, como a

contribuição de cada um para o provimento do bem é ínfima a ponto de não ser notada mas ainda assim envolve custos, é racional o indivíduo não arcar com esses custos, maximizando a sua utilidade mas podendo levar a um resultado catastrófico. Em contrapartida, do ponto de vista de uma racionalidade coletiva, todos ganhariam caso houvesse uma cooperação integral. O ponto fundamental torna-se identificar como o outro irá agir.

Na Política, segundo Pierson (2000), a maioria das ações coletivas não possuem uma relação linear de causa e efeito. Quando fazer uma escolha pode ter custos muito elevados, os atores devem ajustar seu comportamento à luz de como eles esperam que os outros ajam, com prevalência de expectativas adaptativas que levariam a retornos crescentes. Dessa maneira, apesar das mudanças sociais, econômicas e políticas ao longo do tempo, a dinâmica de autorreforço associado a processos de ação coletiva mostra que as instituições e organizações tendem a persistir ao longo do tempo.

#### 2.4.2.2. *O desenvolvimento institucional*

Em relação ao desenvolvimento institucional, segundo Pierson (2000), uma vez estabelecidas as instituições formais, a alternativa de saída ou mudança muitas vezes está indisponível ou é extremamente custosa para aqueles que se sentem mal atendidos pelos arranjos políticos existentes. Tanto as políticas públicas como as instituições formais restringem as características do ambiente político. Elas são fundamentadas na lei e apoiadas pelo poder coercitivo do Estado, e sinalizam aos atores o que pode e o que não pode ser feito, estabelecendo recompensas ou penalidades de acordo com a ação tomada. Por conta disso, as políticas e as instituições formais tendem a ser duráveis, pois, estão propensas aos mecanismos de autorreforço. Elas acabam incentivando as pessoas e organizações a investirem em habilidades especializadas, aprofundarem relações com outros indivíduos e desenvolverem determinadas identidades políticas e sociais que aumentam a atratividade dos arranjos existentes em relação a construção de alternativas.

#### 2.4.2.3. *O exercício da autoridade*

Quanto ao exercício da autoridade por atores específicos, esta pode se tornar uma das principais fontes de retornos crescentes. Quando alguns atores estão em posição de impor regras aos demais, a autoridade política pode ser usada para gerar mudanças nas regras do jogo para aumentar seu próprio poder. Assim, disparidades relativamente pequenas de recursos políticos de grupos antagônicos podem gerar grande assimetria de poder como resultado de mecanismos de autorreforço.

Os atores políticos perseguem uma série de objetivos, não apenas a melhor solução ou aquela que lhes otimizarão os investimentos, sendo difícil observar ou medir aspectos importantes do desempenho político. Além disso, mesmo sabendo que o sistema não é eficiente, não é simples determinar quais os elementos nesse sistema são responsáveis e quais os ajustes necessários para melhorá-lo. Pode haver longas defasagens e complexas cadeias causais que conectam ações políticas a resultados políticos, podendo provocar compreensões equivocadas que muitas vezes não se corrigem.

#### 2.4.2.4. *Interpretação social*

Interpretações sociais de ambientes complexos como a Política estão sujeitos a retornos crescentes, já que a criação de códigos envolve altos custos de instalação; estão sujeitos a efeitos de aprendizagem e; são compartilhados com outros atores de forma a criar redes e adaptar expectativas. Para Pierson (2000), uma vez estabelecida, as perspectivas básicas sobre Política, que vão desde ideologias às compreensões de aspectos particulares de governos ou orientações em relação a grupos e partidos políticos, são geralmente persistentes, dependentes à trajetória.

Pierson (2000) lista quatro características que marcam a vida política em contextos onde ocorrem retornos crescentes ou processos de dependência da trajetória:

1. *Múltiplos equilíbrios*. Sob um conjunto de condições iniciais propícias aos retornos crescentes, uma série de resultados são geralmente possíveis.
2. *Contingência*. Eventos relativamente pequenos, se ocorrerem no momento certo, podem ter grandes e duradouras consequências.
3. *O papel crítico do sincronismo (timing) e sequenciamento (sequence)*. Em processos com retornos crescentes, a ocorrência de um evento pode ser crucial. Dado que eventos mais recentes em uma sequência importam muito mais que eventos mais tardios, um evento que acontece “tarde demais” pode não ter efeito, embora pudesse ter grande importância se o *timing* tivesse sido diferente.
4. *Inércia*. Uma vez que um processo de retorno crescente é estabelecido, o processo de *feedback* positivo pode conduzir a um único equilíbrio. Este equilíbrio, por sua vez, será resistente a mudanças.

Analisando as características acima, é relevante fazer uma distinção conceitual dos mecanismos de reprodução que levam a retornos crescentes e, conseqüentemente, à dependência da trajetória. Apesar de parecer evidente que momentos críticos (*critical*

*junctions*) ao longo da história podem levar a retornos crescentes, grandes acontecimentos também podem ser frutos de pequenos eventos, desde que ocorram no momento certo e gerem um sequenciamento propício a uma trajetória.

A partir dos estudos de Deeg (2005) sobre as mudanças ocorridas nas instituições financeiras alemã e italiana nos anos 1990, é possível concluir que sistemas políticos institucionais não são sinônimos das particularidades que os constituem, mas da lógica gerada pela sua interação. Estratégias, abordagens dos problemas, rotinas e decisões compartilhadas são as regras que produzem os padrões de comportamento dos atores dentro do sistema. E mesmo quando os atores são confrontados com novas situações críticas, eles recorrem as mesmas estratégias, rotinas e regras de decisão anteriores. Assim, mesmo que muitas instituições mudem drasticamente, a lógica do sistema segue preservada.

### *2.5 Síntese dos conceitos apresentados*

Conforme já explicado no início dessa seção teórica, foram apresentados os principais conceitos que permeiam o objeto de estudo a partir do nível mais macro e generalista de análise em direção ao nível mais específico. Começou-se a seção com a conceituação do subdesenvolvimentismo e suas estratégias de superação, cuja teoria desenvolvida por Hirschman e outros economistas se coadunam com o aspecto regional de desenvolvimento.

Em seguida, foram relacionados os conceitos que operam uma dinâmica institucional. Tendo como base North, Hodgson e Putnam, procurou-se demonstrar como o processo de conformação institucional só é possível com a transformação das normas em costumes ou hábitos compartilhados pelos agentes, cuja ação, por sua vez, determina e é determinada pela interação com as instituições, num processo de causação reconstitutiva. Putnam (1996), por exemplo, irá considerar como fundamental o comportamento da atividade cívica dos indivíduos no desempenho das instituições, de como ela foi construída e internalizada a partir de práticas históricas.

Por fim, a seção se voltou para a análise específica do objeto com base no arcabouço teórico das correntes institucionalistas, em especial a do institucionalismo histórico. É justamente o aspecto historicista da análise institucional o amálgama de todos os conceitos apresentados, pois, os autores abordados na seção consideram essencial a conformação histórica de dada região para entender e explicar os processos e mecanismos de desenvolvimento socioeconômico.

Nesse sentido, serão os marcos institucionais fluminenses e o vazio institucional possibilitado por eles que comporão as especificidades da história do Rio de Janeiro em seu

processo de desenvolvimento regional, particularmente concentrado na metrópole e excludente das demais regiões, principalmente de sua região metropolitana. De maneira sintética, a abordagem institucional/política explica as especificidades fluminenses e a trajetória que nos trouxe a um quadro de deterioração, que se revela também sob o ponto de vista econômico. A superação desse paradigma passa não somente por uma nova lógica institucional, mas também por um projeto de desenvolvimento econômico que permita que isso aconteça.

### 3. METODOLOGIA

O uso do método qualitativo mostra-se o mais adequado para o tema desenvolvido nesta dissertação. De acordo com Flick (2009, p. 39), a pesquisa qualitativa dirige-se à análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais, partindo das expressões e das atividades das pessoas em seus contextos locais. Ela também é a mais indicada quando o pesquisador busca interpretar o significado de um dado fenômeno a partir da visão das personagens (CRESWELL, 2009).

Na pesquisa qualitativa busca-se descrever situações ou analisar processos que corroborem com a referência adotada para determinado estudo. Para isso, ela se subdivide em desenhos ou estratégias que facilitam a adoção de um instrumental de pesquisa. Para Flick (2009, p. 160), o desenho de um estudo qualitativo é o resultado de uma série de decisões que não se limita ao interesse do conhecimento de um estudo, mas também as condições contextuais que o moldam. Dentre eles, o desenho de estudo retrospectivo com perspectivas em processo é a que melhor se encaixa às características do objeto escolhido.

Flick (ibidem, p. 151) considera que uma das características da modalidade de estudo retrospectivo são as pesquisas bibliográficas relacionadas ao tema, que serão usadas de forma comparativa, contrastante ou tipológica para o objetivo que se quer atingir. Nesse tipo de pesquisa, eventos e processos são analisados em relação ao seu significado histórico, sendo que visões atuais sobre a percepção e avaliação de experiências anteriores devem ser consideradas.

Neste desenho, um dos objetivos pode ser o desenvolvimento de teorias a partir do material analisado, levando-se em conta o desenvolvimento de um processo institucional. Isso possibilita a focalização do estudo naquilo em que se está interessado descrever. Além disso, o estudo retrospectivo permite que surjam perspectivas em processo capazes de pôr em ordem eventos que estejam em andamento ou até mesmo já finalizados.

As técnicas de pesquisa qualitativa utilizadas neste trabalho foram as entrevistas centradas num problema em combinação com entrevistas com especialistas (FLICK, 2009).

As entrevistas centradas num problema são caracterizadas por três critérios centrais: centralização dos problemas (ou seja, a orientação dos pesquisadores para um problema social relevante); orientação do objeto (isto é, que métodos são desenvolvidos ou modificados em relação a um objeto de pesquisa); e orientação no processo de pesquisa e na compreensão do objeto (ibidem, p. 176). Nesse tipo de entrevista, as questões são orientadas para o conhecimento sobre fatos ou processos de socialização com o objetivo de desenvolver aspectos

centrais da pesquisa. Parte-se de uma pergunta ou problema central e novas perguntas vão sendo adicionadas à medida que o entrevistado relata suas opiniões.

Na entrevista com especialistas, buscam-se as capacidades do entrevistado como representante de um determinado campo de atividade ou conhecimento. Esse método visa complementar o outro tipo de entrevista que se pretende utilizar. Esse tipo permite que problemas metodológicos de uma pesquisa orientada sejam visíveis ou permitam que sejam demonstrados (Flick, 2009, p. 182).

O uso conjunto dessas duas tipologias permite comparar os conteúdos e as diferenças de conhecimento especializado nos campos que foram razoavelmente delimitados na pesquisa. E, ainda, permite direcionar visões subjetivas de especialistas a um aspecto específico, seja no sentido de reafirmar, reformular ou desenvolver o conteúdo metodológico.

A seleção dos entrevistados foi baseada em amostragem intencional (WEISBERG et al., 1997). As vantagens desse tipo de amostragem são seu custo reduzido e o uso da melhor informação disponível, uma vez que se pretende entrevistar especialistas das áreas tangentes à pesquisa. Além disso, segue um plano previamente definido e seu tamanho pode ser estimado, o que beneficia o planejamento do cronograma de atividades da dissertação.

Foram realizadas nove entrevistas presenciais<sup>4</sup>, com dois blocos de entrevistados de acordo com classificação prévia: gestores públicos; e organizações da sociedade civil. As entrevistas foram registradas e gravadas, com autorização dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2018 e janeiro de 2019 e entre abril e maio de 2019.

Dentre os gestores públicos entrevistados, pode-se dividi-los entre aqueles que trabalharam ou trabalham na administração pública estadual fluminense e aqueles que trabalham ou trabalharam na administração pública de municípios da periferia metropolitana.

Ainda que os entrevistados tenham sido selecionados por representarem diferentes órgãos estaduais relacionados com a temática de pesquisa ou municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, sua representatividade não se resumiu ao dado órgão ou município. Isso decorre do fato da maioria dos entrevistados serem servidores ou ex-servidores públicos efetivos que trabalharam em diferentes órgãos e em diferentes esferas da administração pública ao longo do tempo, o que ao fim, agrega mais valor às entrevistas por representar um universo de experiências maior do que o previamente presumido<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ver no “Apêndice A” a relação dos órgãos públicos ou organizações da sociedade civil nos quais os entrevistados trabalharam ou trabalhavam à época.

<sup>5</sup> Ver no “Apêndice B” outros órgãos que os entrevistados trabalharam ao longo da carreira no serviço público.

As perguntas foram elaboradas a partir do problema principal da pesquisa e pensadas a partir da tipologia de processos de retornos crescentes de Pierson (2000), já apresentada na seção 2. No entanto, essa tipologia serviu apenas de base para relacionar possíveis respostas que se configurassem nesses processos, sem distinguir que tipo de processo elas se enquadrariam.

A partir disso, foi feita a análise de conteúdo das respostas dos entrevistados e categorizadas a posteriori (FRANCO, 2005). A vantagem desse tipo de categorização está na riqueza do conteúdo que emerge da fala. As categorias vão sendo criadas à medida que surgem nas respostas, para depois serem interpretadas a partir das teorias explicativas (ibidem, p. 60). É uma técnica compatível com o tipo de entrevista realizada, por ser aberta e permitir uma exploração mais aprofundada do tema.

Ressalte-se que a técnica utilizada para a realização das entrevistas – centrada num problema – permite ao entrevistado e ao entrevistador extrapolar a questão inicial, desde que as novas perguntas ou respostas guardem pertinência e ajudem na compreensão do problema principal apresentado. Dessa maneira, as respostas que extrapolaram a questão inicial foram sendo encaixadas em novas categorias abertas que guardavam pertinência com o objeto principal.

A dinâmica da entrevista, para fins metodológicos, obedeceu sempre uma ordem inicial de apresentação: título da dissertação > breve introdução > problema principal da pesquisa > justificativa da pesquisa > técnica de pesquisa qualitativa a ser utilizada > seleção de cinco indicadores para ilustrar uma imagem da periferia metropolitana do Rio de Janeiro (três indicadores de emprego e renda e dois indicadores sociais) > pergunta centrada no problema principal.

As respostas dos entrevistados foram sistematizadas em duas grandes categorias, que por sua vez foram divididas em 13 subcategorias. As duas grandes categorias relacionam-se com o desenho da pesquisa definido: uma categoria representa temas relacionados ao estudo em retrospectiva; e a outra representa os temas relacionados às perspectivas em processo.

As subcategorias que representam o estudo em retrospectiva foram agrupadas a partir do conceito de retornos crescentes, já explorado na seção 2. Procurou-se pensar a categorização das falas dos entrevistados levando-se em conta processos que reforçavam a condição de uma dependência da trajetória institucional do estado do Rio de Janeiro, conforme hipótese levantada pela pesquisa. Quanto às subcategorias do grupo dos processos em perspectiva, dão conta de novas possibilidades que se entende poder alterar a dinâmica institucional predominante. Elas, de alguma forma, guardam pertinência com uma legislação recente que

pode significar mudanças estruturais no trato do tema metropolitano, como por exemplo, o Decreto Estadual RJ nº 42.832/2011; a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1842-RJ julgada em 2013; o Estatuto da Metrópole aprovado em 2015; e a Lei Complementar Estadual RJ nº 184, de 27 de dezembro de 2018.

Em relação ao levantamento da documentação indireta, foram utilizadas fontes primárias para contextualizar e problematizar o objeto de pesquisa, referendando a importância do estudo sobre o desenvolvimento da região metropolitana do Rio de Janeiro. Já o uso de fontes secundárias como dados servirá para consolidar o entendimento e a delimitação do tema escolhido. Por fim, o uso de modelos teóricos, melhor desenvolvidos no capítulo anterior, irá embasar a fundamentação das teorias utilizadas e testar a hipótese de pesquisa.

A pesquisa pode ser identificada a partir de dois grandes tópicos, para fins de sistematização da bibliografia pesquisada e selecionada: temas relacionados ao aspecto historicista da pesquisa e temas relacionados aos campos de conhecimento que embasam o referencial teórico. A partir disso, a seleção de conteúdo foi feita a partir de textos clássicos sobre os temas afins e suas respectivas referências bibliográficas.

A escolha das fontes secundárias foi feita a partir destes tópicos, de acordo com obras identificadas pelas seguintes palavras-chaves: Rio de Janeiro + Região Metropolitana; História Política do Rio de Janeiro; Guanabara; Fusão; Desenvolvimento Regional; Planejamento Urbano; Marcos Institucionais; Neoinstitucionalismo; Institucionalismo Histórico; Dependência da Trajetória e; Mudança Institucional.

Para as palavras-chave relacionadas ao aspecto historicista do tema, como “História Política do Rio de Janeiro”, “Guanabara” e “Fusão”, de forma complementar aos textos clássicos, foram pesquisados artigos em periódicos no Portal Capes com os seguintes filtros: periódicos revisados por pares, no idioma português e que estivessem inseridos no tópico “Sociologia e História Social”. Este último filtro foi necessário devido à grande quantidade de resultados pelas palavras-chaves que envolviam outras áreas temáticas de estudo que não guardam relação com o objeto.

Para as palavras-chave “Marcos Institucionais”, “Neoinstitucionalismo” e “Institucionalismo Histórico”, “Dependência da Trajetória” e “Mudança Institucional”, foi utilizada a bibliografia apresentada durante o Mestrado do aluno, considerando que esta é o que de mais recente tem sido publicada em âmbito acadêmico.

As perspectivas em processo da modalidade da pesquisa qualitativa utilizada se fazem presentes através do estudo da legislação recente pertinente ao tema. Dentre outras, o Decreto Estadual RJ nº 42.832/2011, o Estatuto da Metrópole aprovado em 2015, a Ação Direta de

Inconstitucionalidade – ADI nº 1842-RJ e a Lei Complementar Estadual RJ nº 184, de 27 de dezembro de 2018.

Segue abaixo quadro esquemático da categorização das falas dos entrevistados a partir do desenho da pesquisa:

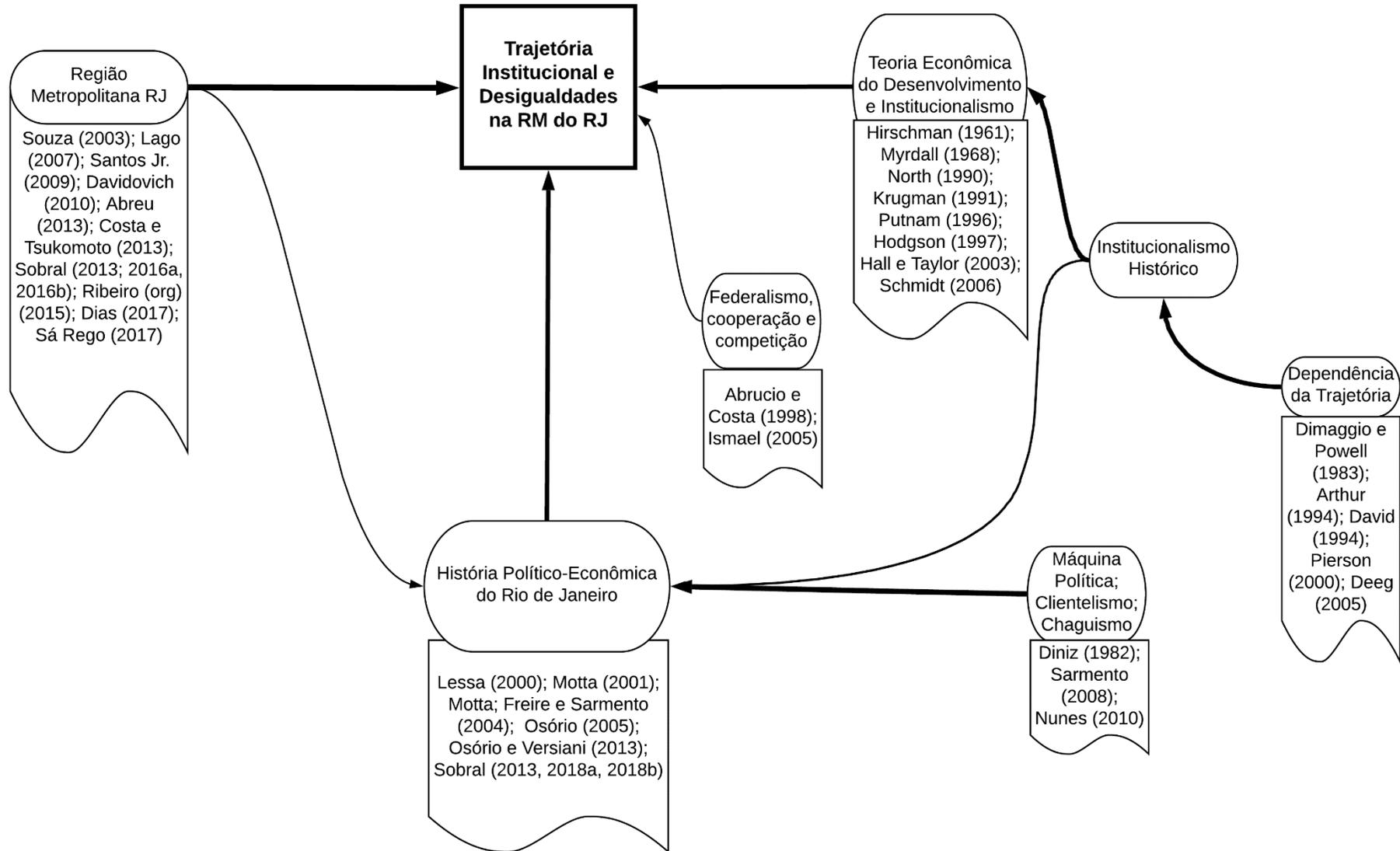
Quadro 1: Entrevistas organizadas por categorias e subcategorias

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
<b>Estudo em retrospectiva</b>	<b>Marcos institucionais/trajetória política fluminense</b>
	<b>Fragilidade da máquina pública</b>
	<b>Esvaziamento dos órgãos de planejamento</b>
	<b>Metrópole macrocefálica</b>
	<b>Desigualdade regional</b>
	<b>Pacto/conflito federativo</b>
	<b>Baixa capacidade de indução econômica/Estrutura produtiva oca</b>
	<b>Políticas metropolitanas setoriais</b>
<b>Perspectivas em Processo</b>	<b>Necessidade de novos arranjos institucionais</b>
	<b>Materialização de uma política metropolitana</b>
	<b>Necessidade de políticas de desenvolvimento nacional</b>
	<b>Necessidade de novas lideranças</b>
	<b>Novas centralidades</b>

Elaboração própria

Para melhor visualização dos autores a serem utilizados, foi construído o mapa da literatura da dissertação, que não exaure a lista de referências, mas cita os principais, que serviram de base para a construção da dissertação. Importante notar que a grossura das setas cita a importância dos temas e, conseqüentemente, dos autores para a pesquisa:

Figura 1: Mapa da Literatura



#### 4. MARCOS INSTITUCIONAIS OU DE PODER NO RIO DE JANEIRO

Neste capítulo serão abordados os principais marcos institucionais que compuseram o processo histórico de dependência da trajetória do Estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1960 com a mudança da capital federal para Brasília, os primeiros governos da Guanabara e o processo que culminou com a fusão da Guanabara com o antigo Estado do Rio de Janeiro e a consequente criação da região metropolitana do Rio de Janeiro em 1975. Uma subseção importante desse capítulo remonta à trajetória do político Chagas Freitas, cuja atuação na estruturação de uma máquina política e a adoção de um *modus operandi* calcado em relações clientelistas e em redes de patronagem marcaram definitivamente um “fazer político” que persiste até os dias atuais.

Partindo dos pressupostos de retornos crescentes aplicados à política, desenvolvido por Pierson (2000), será mostrado de que forma os processos de autorreforço atuaram ao longo do tempo dentro do contexto político, destacando as características marcantes que levam a corroborar o caráter contínuo dessa trajetória.

##### 4.1 O que será do Rio?

Conforme relata Motta (2004), entre julho e agosto de 1958, o jornal carioca “*Correio da Manhã*”, publicou uma série de 32 reportagens, sob o título acima, com diversas opiniões de figuras expressivas do então Distrito Federal e do Estado do Rio de Janeiro sobre qual seria o futuro da cidade após a mudança da capital para Brasília. Completa a pesquisadora que o *Jornal do Brasil* e a *Tribuna da Imprensa*, no mesmo período, igualmente dedicaram matérias ao tema, demonstrando a importância do assunto que à época mobilizava a população carioca e fluminense.<sup>6</sup>

A transferência da capital federal já estava prevista desde a primeira Assembleia Constituinte republicana, entre 1890 e 1891. A discussão à época foi balizada tanto pelos interesses políticos locais, quanto pelas representações constituídas sobre a ex-capital do império (ibidem, p.13). Havia, por um lado, o interesse da bancada fluminense em reivindicar a reintegração do antigo Município Neutro<sup>7</sup> ao território do Estado do Rio de Janeiro. Por outro

---

<sup>6</sup> Para mais detalhes sobre as entrevistas no *Correio da Manhã*, ver Osório (2005).

<sup>7</sup> Status da cidade do Rio durante o Império, de 1834 a 1889, a partir do Ato Adicional à Constituição de 1824.

lado, a representação carioca defendia sua transformação num estado federado, o Estado da Guanabara.

A motivação para a transferência da capital residia na convicção de alguns constituintes naquele momento de que o Rio não tinha o perfil de uma “capital republicana”. É importante lembrar a influência positivista, tendo a ordem como elemento-chave, que perpassava os militares fundadores da República brasileira. O Rio, desde aquela época, já guardava uma imagem de cidade “agitada” e com uma população de “caráter revolucionário”, o que a transformava num espaço ameaçador que reverberava para o restante do país, tendo em vista seu caráter de identificação nacional. De acordo com Motta (ibidem), os constituintes miravam o modelo de Washington para a nova capital brasileira: uma cidade pequena, distante da agitação carioca e capaz de integrar as diferentes regiões do país. Além da previsão da nova capital, a ser situada no Planalto Central, restou definido que, após a transferência da capital, a cidade do Rio se transformaria no Estado da Guanabara. Passada a Constituinte, no entanto, o assunto ficou adormecido. De maneira similar, o debate voltou a figurar nas duas constituintes seguintes, a de 1933/34 e a de 1946, com a ratificação de transformar a cidade do Rio em Estado da Guanabara. Mais uma vez, a previsão ficou somente no papel.

Após sucessivas previsões constitucionais para a mudança da capital sem, no entanto, terem se concretizado, havia uma descrença da opinião pública quanto à efetividade da construção de Brasília e, por consequência, a transferência do Distrito Federal. De acordo com Osório (2005, p. 105-110), inclusive, essa descrença pode ter até mesmo facilitado a aprovação da Lei 2.874 de 19 de setembro de 1956, que dispunha sobre a mudança da capital, pela ala oposicionista ao governo de Juscelino Kubitschek, acreditando que um eminente fracasso na construção da capital desmoralizaria o presidente eleito.

Segundo o autor, ainda que houvessem preceitos constitucionais já estabelecidos desde 1891 para que o futuro da capital fosse de fato a criação de um ente federado, as entrevistas na série do *Correio da Manhã* mostravam que havia defensores da reincorporação da cidade do Rio de Janeiro ao Estado homônimo já no momento de uma possível transferência do Distrito Federal, que só virá a ocorrer de fato em 1975 com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

Havia uma preocupação de que eram necessários estudos mais aprofundados, mais informações, análises e propostas relativas à constituição de um novo Estado. Além disso, eram apontados diversos argumentos pró-fusão. Dentre eles, o fato histórico de as regiões ocuparem um único espaço do ponto de vista institucional até a criação do Município Neutro em 1834; sob o ponto de vista econômico da subsistência da cidade, sua dificuldade em produzir energia,

alimentos, em abastecimento e até mesmo falta de terrenos para indústrias de maior porte; de que a unificação das máquinas públicas produziria ganhos de escala e economia de recursos; dentre outros (ibidem, p. 112). Até mesmo o contra-argumento de que já haveria previsão constitucional desde 1891 é relativizado, já que de acordo com o depoimento do general Segadas Vianna para a série do *Correio da Manhã*, a previsão de criação do Estado da Guanabara nas Constituições de 1891, 1934 e 1946 seria apenas uma conveniência para não se perder apoio de alguns políticos cariocas e fluminenses durante a Constituinte, já que à época ninguém acreditava na mudança da capital e, portanto, esse dispositivo seria inócuo (ibidem, p. 115).

A despeito da vitória daqueles que defenderam a criação do Estado da Guanabara, é importante frisar como o argumento da *capitalidade*, já apresentado na sessão introdutória, foi utilizado tanto por aqueles que queriam a unificação imediata dos territórios como por aqueles que queriam a criação de uma nova unidade da federação. De acordo com Motta (1997 apud OSÓRIO, 2005, p. 121-122), os defensores do Estado da Guanabara viam na questão da *capitalidade* razão para defender a singularidade do Rio de Janeiro como cidade-estado, considerando a particularidade da sua trajetória. Já os defensores da fusão viam na história da *capitalidade* um caminho para a criação de um estado poderoso, que unisse as especificidades cariocas ao seu entorno. De uma maneira ou de outra, Osório avalia que, independentemente de que maneira estava sendo utilizado o argumento, a verdade é que prevalecia a percepção de que o Rio de Janeiro continuaria mantendo a sua *capitalidade*, sendo a *capital de fato* do país mesmo com a mudança do Distrito Federal para Brasília.

De qualquer forma, mesmo com argumentos de ambos os lados em favor da fusão ou da criação de um novo Estado, Motta pontua que, ao final dos anos 1950, os rumos do ex-Distrito Federal e do antigo Estado do Rio de Janeiro acabaram derivando de uma institucionalidade construída de maneira ambígua e incompleta (ibidem, p. 123-127). A decisão formal pela institucionalidade do novo Estado da Guanabara só fora definida com a Lei 3.752 de 14 de março de 1960, às vésperas da mudança do Congresso Nacional para Brasília.

Esse momento de desenvolvimento institucional, na concepção de Pierson (2000), marcado por uma indefinição sobre os rumos político-administrativos do novo Estado que estava se formando, de crença pela manutenção da sua *capitalidade*, aliada a uma rede de interesses político-partidários que qualquer mudança dessa magnitude tem potencial para gerar, cria um marco que se auto reforçará seguidamente, inaugurando uma trajetória institucional na qual o Estado do Rio de Janeiro ainda se insere.

O contexto histórico no qual essas novas institucionalidades estão emergindo, o papel desempenhado pelos indivíduos envolvidos e os códigos que serão criados e repetidos, determinará uma estrutura organizacional aprisionada a um conjunto de rotinas, objetivos e trajetórias futuras com um alto custo de reversão do caminho escolhido, caracterizando uma dependência da trajetória.

#### *4.2 Entre a Belacap e a cidade de São Sebastião*

Freire e Sarmiento (2004), analisando a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca entre 1889 e 1969, avaliam que, mesmo após a promulgação do instrumento legal que viabilizou a transformação do Distrito Federal em cidade-estado em 1960, havia ainda uma indefinição sobre questões cruciais para a estabilidade dessa nascente unidade federativa.

O passado histórico de sede da política nacional contrastava com uma cena política carioca orientada por políticos de perfil local voltados para questões circunscritas do dia-a-dia local e que representavam os interesses imediatos da população. Nessa complexa estrutura de funcionamento do campo político, havia uma tensão entre as identidades políticas local e nacional da cidade. Por um lado, o Rio de Janeiro era até então a capital do país, principal centro político, cultural e de grande importância econômica. Por outro lado, era uma cidade que enfrentava diversos problemas relacionados ao seu processo de crescimento urbano acelerado.

De acordo com depoimento do Governador provisório da Guanabara Sette Câmara, em dezembro de 1960 (OSÓRIO, 2005, p. 133), as condições de vida urbana estavam deterioradas, com notória deficiência dos serviços básicos e um crescimento desordenado, enfrentando crise nos setores de transporte público, abastecimento de água, energia elétrica, telefones, rede de esgotos e fragilidade da máquina pública. Em expressão de Freire e Sarmiento (op.cit), era entre a Belacap e a cidade de São Sebastião que oscilava o conjunto de referências que constituíam o campo político.<sup>8</sup>

Freire e Sarmiento (2004, p. 44) chamam atenção para um exemplo explícito dessa multiplicidade de forças que atuavam no espectro político ao observar as diferenças na composição das bancadas do legislativo federal e local (antes Câmara dos Vereadores e

---

<sup>8</sup> A expressão Belacap surge em contraposição à expressão Novacap, como era denominada Brasília, a nova capital federal. Continha a ideia de que a antiga capital era bela, moderna, cosmopolita, em oposição a uma nova capital de cimento erguida no meio do nada. Em contrapartida, a expressão “cidade de São Sebastião” dava a real dimensão do município do Rio de Janeiro, com todos os seus problemas de toda ordem que a afetavam.

posteriormente Assembleia Legislativa). Enquanto a bancada federal voltava-se para os temas nacionais, o Legislativo local preocupava-se com as questões locais e setoriais. Eram até então vereadores com uma média de votos entre 1.500 e 4.000, com um eleitorado restrito e de perfil definido, que representavam interesses específicos de categoriais profissionais, grupos religiosos e regiões da cidade. Isso acabava por gerar uma prática política mais intensiva em atendimento de demandas e interesses específicos em âmbito local, consolidada com toda a sorte de desenhos político-institucionais pelas quais a cidade do Rio já tinha passado. De acordo com os autores:

“Nessas condições específicas tornava-se mais evidente a expressão do eleitorado circunscrito, setorial, de flagrante indefinição ideológica e contornos quase paroquiais, representado por lideranças locais que se organizavam a partir de relações essencialmente clientelistas. Essas características, que correspondiam ao padrão de funcionamento do campo político do Distrito Federal, ainda sob intervenção federal, serviriam como o léxico e a gramática básicos segundo os quais se articulava a sintaxe política da Guanabara autônoma.” (ibidem, p. 44)

As eleições para o governo e para a Assembleia Constituinte do estado em outubro de 1960, com forte participação popular<sup>9</sup> e, de acordo com Freire e Sarmento, numa configuração de um quadro de disputa eleitoral influenciado pelo teor nacional do debate, teria feito enfraquecer, por conseguinte, a prática política de perfil mais localista e influenciada pelas redes de clientela.

Apesar do ainda cenário de Rio Nacional, na expressão de Osório (2005), convém ressaltar que a apertada vitória de Carlos Lacerda, da UDN, sobre o candidato petebista Sérgio Magalhães<sup>10</sup>, teve como fatores fundamentais uma expressiva votação de 22% dos votos válidos no justiceiro populista Tenório Cavalcanti, que dominava a Baixada Fluminense, especialmente a região de Duque de Caxias, que conseguiu atrair os votos dos setores mais populares do eleitorado, além de uma intencional contraposição de Lacerda a um perfil nacionalista de Magalhães para mostrar-se um político também preocupado com as questões locais<sup>11</sup>.

No campo político, o governo de Lacerda procura manter a polarização ideológica com as forças petebistas e pessebistas, alimentando a figura do Rio Nacional e mantendo agora na

---

<sup>9</sup> A eleição teve participação de quase 1 milhão de eleitores, o que representava cerca de 34% do total de habitantes à época da cidade, além de um baixíssimo índice de votos brancos e nulos, 2% e 1% respectivamente (PICALUGA, 1980, p. 177 apud FREIRE e SARMENTO, 2004, p. 45).

<sup>10</sup> A diferença entre os candidatos foi de apenas 23 mil votos, o que correspondia a 3% do eleitorado (ibidem).

<sup>11</sup> Para mais informações sobre como se desenrolou o processo eleitoral, o perfil dos candidatos e análise dos discursos, ver Motta (2001) e Osório (2005).

cidade-estado a aura de capital e centro de referência para a política brasileira. Desconsiderando a existência de antigas e arraigadas raízes da “política miúda”, Lacerda, em um dos seus primeiros atos, deixou claro o perfil que predominaria no governo. Com o Ato Constitucional nº 1, encaminhada à recém-instalada Assembleia Constituinte, propunha o exercício cumulativo das funções legislativa e constituinte pelo corpo dos deputados constituintes eleitos, retirando da Câmara dos Vereadores eleita dois anos antes os poderes legislativos do novo estado (MOTTA, 1997, p. 110-119 apud FREIRE e SARMENTO 2004, p. 44-46).

A atuação política de Lacerda de embate com o governo federal na tentativa de se promover como candidato à presidência em 1965, principalmente após a renúncia de Jânio Quadros e a assunção de João Goulart, dificulta a construção de uma institucionalidade para o Estado nascedouro, principalmente ao tentar reafirmar a vocação de *capitalidade* da cidade do Rio. Além disso, ainda havia a descrença por parte dos cariocas de que Brasília se consolidaria como capital de fato, principalmente pela forma lenta como ocorreu a transferência ao longo da década de 1960 (MOTTA, 2004, p. 55).

Nessa perspectiva, por derivar o seu dinamismo econômico da história da Capital e de *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro, o Estado do Rio de Janeiro sofreu, a partir da década de 1960, um processo de erosão da sua importância e do seu dinamismo socioeconômico. Do ponto de vista do institucionalismo histórico, as relações de poder em torno da institucionalização da *capitalidade* do Rio de Janeiro acabaram por contribuir para que aqui não ocorresse, de forma imediata, a percepção da quebra da dinâmica institucional a partir desse fator exógeno, qual seja, a mudança da Capital para Brasília.

Mesmo com a ruptura de seu marco institucional em 1960, isto é, sua condição de capital federal, o entendimento desse processo não ocorreu de forma imediata pela população local, mas somente a partir dos anos 1980, com a inversão do processo de crescimento da economia brasileira e a crise fiscal, que particularmente atingiu o estado do Rio de Janeiro pelo peso que o gasto federal ainda tinha na região (LESSA, 2000; OSORIO e VERSIANI, 2013). Um dos fatores que explicam essa demora na percepção foi justamente o atributo da *capitalidade* do Rio de Janeiro, que prejudicou a compreensão da nova dinâmica inaugurada com a perda da capital federal.

Sobre a dificuldade que a população carioca teve para compreender a magnitude do que estava em jogo com essa ruptura, Lessa (2000) é categórico:

“Na negociação da transferência da capital prevaleceu um padrão alegre e pouco cuidadoso. Observada retrospectivamente, ganha visibilidade a falta de uma cultura tipicamente provinciana, como responsável pela desatenção. O povo do Rio estava acostumado a ser tutelado por um prefeito de confiança do presidente. Não valorizava

o voto para vereador. Tudo se passou como se a população do Rio não tivesse tónus muscular em seu próprio e direto interesse. O Rio de Janeiro não tinha uma oligarquia local estruturada em torno de interesses regionais. A cidade estava acostumada a ser administrada por elites recrutadas em todo o país. As decisões compatíveis com os interesses da nação compunham o quadro de referência para a prosperidade urbana. O Rio viu seus interesses locais serem atendidos sempre subordinados e em nome da função política maior da nação. [...] Essa displicência explicável pelo seu longo passado como capital, lhe custou caro quando perdeu a função.” (p. 355)

Continua Lessa (ibidem) em seu diagnóstico sobre as razões da demora na percepção de uma nova institucionalidade:

“Não houve nenhum balanço do que seriam as perdas objetivas e de raio de manobra a longo prazo, com a mudança da sede do poder e seu complexo de atividades complementares para o planalto. A crise econômica e política do início dos anos 60 mobilizou a população carioca. Lançou para segundo plano a avaliação das implicações da perda de *capitalidade*, contribuindo para subestimar a transferência como um fato político menor, que beirava o ridículo.” (p. 356)

Para Osório (2005, p. 174), tanto o governo Lacerda (1960-65), como o governo do seu sucessor Negrão de Lima (1965-71) trabalharam na lógica institucional anterior, sem definir uma estratégia adequada para a nova unidade da Federação. Com o rompimento do marco democrático ocasionado pelo golpe civil-militar de 1964, acelerou-se a transferência das elites administrativas e do corpo burocrático em busca do máximo isolamento social (LESSA, 2000, p. 356).

Como já mencionado na Introdução deste trabalho, a elite política carioca foi alvo prioritário dos expurgos e cassações promovidos pelos atos institucionais do regime autoritário, uma vez que essa elite ainda se confundia com a elite política nacional. Ao fim da década de 1960, a elite política do “Rio Nacional” estava esfacelada, decomposta de sua “*face polarizada e cosmopolita*” (FREIRE e SARMENTO, 2004).

Fica evidenciado que esse processo vai sendo composto de características que retroalimentam a condição de indefinição e dubiedade de estratégias, proporcionando um vazio institucional que logo será ocupado pela prevalência de uma lógica clientelista a partir da ascensão de uma figura política fundamental para a compreensão da trajetória fluminense: Chagas Freitas.

#### *4.3 A ascensão e hegemonia de Chagas Freitas*

Com a mudança da capital e a criação do novo estado da Guanabara, tornou-se explícita a tensão entre as matrizes local e nacional em torno da política carioca. Mesmo com os entraves e constrangimentos que a cidade do Rio fora vítima ao longo de muitos anos, desde que passou a condição de município neutro em 1834 e tendo seu arranjo institucional constantemente alterado de acordo com as “necessidades” políticas do governante à sua época, as características locais e nacionais da região foram sendo moldadas no interior desse campo político de modo que se tornaram complementares, apresentando tendências ambivalentes e se adequando às diferentes conjunturas (FREIRE e SARMENTO, 2004, p. 49).

Identificada com uma prática política que sempre tendia à polarização e nacionalização dos debates, as relações políticas internas se articulavam a práticas locais nas quais prevaleciam as redes de clientela e os traços paroquiais (ibidem, p. 50). De acordo com os autores, esses diferentes fatores que constituíam o campo político definiram uma retroalimentação excludente, isto é, ora consolidando as práticas locais, ora favorecendo lideranças carismáticas em conjunturas de comoção nacional.

Com o golpe de 1964, houve um esvaziamento das funções legislativas do Congresso Nacional e o desencadeamento de um ciclo repressivo baseado nos Atos Institucionais do Governo Militar, com a supressão de direitos políticos e liberdades individuais que afetou sobremaneira a institucionalidade político-partidária no país. De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos, o estado da Guanabara foi a unidade federativa mais atingida com as cassações políticas no Brasil no regime militar (SANTOS, 1990, p. 247). Para Versiani (2016), as cassações de mandato pós-golpe impactaram de tal maneira as práticas político-parlamentares cariocas que favoreceram o fortalecimento e a hegemonia da liderança de Chagas Freitas no Rio de Janeiro. Primeiro na cidade e, posteriormente, em todo o estado.

Foram suspensas as eleições para a Presidência da República em 1965 e extintos todos os partidos políticos então existentes, e na sequência foi instituído o sistema bipartidário no país, com a criação da ARENA, partido da situação, e o MDB, partido da oposição. Apesar da existência de um partido de oposição, Versiani (ibidem) pontua o funcionamento do MDB dentro de uma lógica autoritária em que vigoravam claros impedimentos à sua ascensão ao poder.

O partido surge como único canal formal de oposição no país, o que fez com que políticos de diferentes origens partidárias e tendências ideológicas se reunissem em torno de um suposto objetivo comum de se opor ao regime ditatorial, mas na prática alguns membros ingressaram por enxergar a oportunidade de colher vantagens eleitorais pelo partido ter a

preferência de uma parte do eleitorado (ibidem, p. 127). É nesse sentido que Chagas Freitas ingressa no MDB, ingressando numa ala reconhecida como *adesista*, ou seja, uma oposição que não faz oposição.

De acordo com Sarmiento (2008), Chagas compreendia que a existência de um partido de oposição era admitida pelo regime dentro dos limites de suas características autoritárias. A partir de sua avaliação do eleitorado carioca e contando com uma fortíssima máquina de propaganda<sup>12</sup>, Chagas iria na contramão de antigas lideranças nacionais que dominaram o cenário carioca até então e, evitando qualquer tipo de radicalização no discurso, aumentaria extraordinariamente sua força política e suas possibilidades eleitorais dentro do partido oficial de oposição.

Já nas eleições legislativas de 1966, receberia 29% dos votos dados para os candidatos a deputado estadual do MDB para a Assembleia Legislativa da Guanabara, além de eleger um número expressivo de aliados.

Em 1969, assumiu a presidência do MDB carioca e conseguiu obter do deputado Waldir Simões, de acordo com informações jornalísticas à época, os fichários com as relações de eleitores e cabos eleitorais do partido. Simões, ex-integrante do PTB, partido com ampla penetração na política carioca no período pré-64, seria cassado pelo regime militar e se tornaria presidente do MDB do Rio, transferindo à Chagas o controle da estrutura partidária. A partir de então, seu irmão Léo Simões passaria a integrar a corrente chaguista (DINIZ, 1982, p. 91-92).

Esse fato é simbólico da representação daquilo que viria a ser a política chaguista baseada em relações de clientela, já que Chagas passaria a se dedicar à tarefa de organizar o maior número possível de diretórios emedebistas na Guanabara. Com a utilização de seus veículos de comunicação, Chagas fez uma intensa campanha de filiação partidária ao MDB, o que o ajudou a minimizar a oposição à sua liderança dentro do MDB carioca, já enfraquecida com a cassação e afastamento político de setores oposicionistas mais ativos do Estado. Chagas conseguiria a adesão de cerca de 40 mil pessoas ao MDB, e passaria a controlar todos os 25 diretórios zonais e o regional do partido na Guanabara (VERSIANI, 2016, p. 129).

Esse controle quase total da máquina partidária o permitiu influenciar indicações e vetos à formação de chapas eleitorais do partido, que por sua vez definiam quais candidatos concorreriam aos cargos eletivos, além de criar obstáculos ou facilidades à aceitação de novas

---

<sup>12</sup> Nessa época, Chagas Freitas era dono de dois periódicos populares na cidade, *O Dia* e *A Notícia*, principalmente o primeiro, que possuía uma enorme tiragem diária. Em pesquisa do IBOPE publicada em 3 de abril de 1969, *O Dia* aparece como o jornal de maior circulação na Guanabara (*O Dia*, 3/4/1969, p. 3).

filiações, dependendo do lado em que estaria o novo filiado. Conclui Versiani que *“todos esses mecanismos de controle alcançados por Chagas Freitas acabou inibindo a força dos não-chaguistas dentro do MDB carioca”* (ibidem, p. 130).

Antes da implantação do bipartidarismo, Chagas já havia sido eleito para a Câmara Federal por três vezes consecutivas pelo PSP, em 1954, 1958 e 1962, sendo o 2º e o 3º deputado federal mais votado, respectivamente, nos dois últimos mandatos. Diniz (1982, p. 58) analisa que, se o chaguismo enquanto grupo político expressivo só emergiria no interior do MDB pós-64, a montagem de sua máquina política remonta a essa fase anterior, dando suporte para a evolução subsequente. Diniz conclui que *“a existência de uma base política local, ao lado de uma máquina jornalística já consolidada (...), constituiriam os alicerces do esquema político articulado, no período pós-64, sob a liderança de Chagas Freitas.”* (Ibidem, p. 60)

Com o recrudescimento do regime militar a partir de 1968 a partir da decretação do Ato Institucional nº 5, que levou a uma cassação massiva de representantes da oposição, houve um esvaziamento no MDB do grupo de fato oposicionista, abrindo mais espaço para as correntes moderadas e adesistas. Como dado, enquanto a votação nacional do MDB variou entre 20 e 30% para as eleições legislativas diretas em 1970, o partido na Guanabara obteve em torno de 50% dos votos para a Assembleia Legislativa, Câmara dos Deputados e Senado Federal, o que expressava uma força impressionante de Chagas Freitas no comando do partido (MOTTA, 2001, p.132)

Essa expressiva votação, ao contrário do que possa parecer, não significava uma vitória da oposição, e sim do controle partidário e político que Chagas começava a demonstrar na cidade do Rio de Janeiro. Para reforçar esse argumento, vale lembrar que Chagas Freitas foi o único governador da “oposição” eleito indiretamente em 1970, o que revela, além de sua força política interna, o seu alinhamento com os ditames da ditadura, já que o próprio presidente Médici, na ocasião, alertou que não aceitaria candidaturas da oposição *“que pudessem representar uma contestação ao processo revolucionário”* (DIAS, 2001, p. 3683). A fala no plenário da Câmara em 1975 do deputado emedebista J. G. de Araújo Jorge que, junto com Lisâneas Maciel, correspondiam de fato à oposição do MDB da Guanabara na Câmara dos Deputados, corrobora o relato de Médici:

“Lisâneas Maciel e eu fomos silenciados na Guanabara. Não temos acesso ao rádio e à televisão. Nosso nome está incluído no **índice** [grifo no original] do Governo da Guanabara, do próprio MDB, que lá funciona como uma sublegenda da ARENA, a pior de todas. Não é à-toa que corre de boca em boca, no meu Estado, não sei se como piada, que o presidente Geisel, na sua primeira ida à terra carioca, depois ter sido recebido pelo Governador Chagas Freitas e todo o secretariado, comentou: *“Tenho muitos governadores da ARENA em*

*todo o País, mas este é o mais arenista de todos*”. Faltou ao Sr. Governador a coragem de ser arenista, porque na ARENA é que seria o seu lugar.”<sup>13</sup>

As eleições de 1970 para o Legislativo também mostrou uma nova faceta da força da corrente chaguista, elegendo mais de 50% da bancada carioca do MBD à Câmara dos Deputados, demonstrando pela primeira vez a sua força fora do âmbito da política local. Os discursos dos parlamentares da corrente chaguista, em avaliação de Versiani (2016, p. 137), consolidava o viés fisiológico e clientelista do *modus operandi* do chaguismo. De maneira geral, atuavam em problemas específicos que afetavam determinados segmentos do eleitorado carioca, apresentando-se como políticos a serviço das comunidades e patrocinadores do assistencialismo. De maneira contrária, na legislatura de 1971/1975 eram raras as participações dos parlamentares chaguistas em debates sobre questões relacionadas aos direitos políticos ou até mesmo questões de relevância nacional, como a construção de políticas públicas sociais ou o rumo da política econômica.

Em depoimentos de diferentes deputados do grupo chaguista a Diniz<sup>14</sup> (1982, p. 134, 169 e 172), fica claro, além do viés fisiológico na atuação parlamentar, a importância de Chagas como líder e fator de coesão política, a ausência de uma identificação ideológica mais profunda entre os membros e quais eram os interesses que circundavam a atuação do grupo:

“(…) Eu acho que essa política de atendimento popular pode e deve ser feita pelos deputados e pelos senadores. Eu não acho que o parlamentar, que o congressista, tenha que se colocar numa altitude constitucional e realizar aquilo que a Constituição estabelece como missão do congressista, não. Ele tem que ir a estas reivindicações de base”

(…) “pertencço ao grupo liderado pelo governador Chagas Freitas e no nosso grupo você tem uma variação ideológica enorme, tanto que o comportamento é inteiramente diferente de um parlamentar para outro. O grupo não existe unido em torno de uma ideologia, de uma doutrina (...). O chaguismo não existe como doutrina, o chaguismo é uma reunião de pessoas em torno de um líder, mas sem uma linha ideológica harmônica (...)”

“[A fidelidade ao chaguismo] não tem raízes profundas, pois não há uma ideologia comum. Não existe um programa comum. O que existe é a divisão do poder. (...). O esquema de poder está nas mãos do governador Chagas Freitas e ele distribui as benesses do poder. Enquanto isso existir, os chaguistas estarão ligados a ele. A corrente não tem um perfil ideológico. [O que existe] é essa adesão pelas vantagens. (...) O que há é um fio de interesses que se criaram em torno da distribuição de poder, de cargos, de vantagens e que se articularam em torno da figura de Chagas Freitas, um grande

---

<sup>13</sup> DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 15 de outubro de 1974, p. 8162.

<sup>14</sup> A pesquisadora não identifica os depoentes em seu trabalho.

empresário. O MDB chaguista é como se fosse uma grande empresa. (...) Sim, um patrimônio, um pecúlio imenso que essas pessoas dividem entre si, como uma firma. (...) E a fidelidade dessas pessoas ao Dr. Chagas advém do fato de ser ele o grande dirigente da empresa, o hábil dirigente da empresa, o inteligente administrador de uma empresa em pleno êxito e da qual, se eles se desgarrarem, são homens desempregados e não eleitos.”

Para Versiani (2016), a política promovida pelo chaguismo abstinha-se de questões que pudessem comprometer o equilíbrio social, movimentando-se no limite das regras do regime, inclusive chancelando-as na maioria das vezes<sup>15</sup>. Preocupava-se com questões cotidianas, pontuais, isoladas da população carioca, mas que não visavam transformar as estruturas ineficientes ou as raízes dos problemas sociais. Pelo contrário, dependia dessa assimetria e fragmentação para fortalecer suas redes e favorece-las em detrimento de outros grupos. A correta prestação do serviço público não é dada como um direito, e sim como um privilégio a ser conquistado por aqueles que se submetem à lógica de clientela.

Prevalecia um entendimento de que as questões de governo deveriam ser tratadas de maneira disforme, isolada, atendendo parcialmente as demandas da população e se apropriando da coisa pública. Não há preocupação com a emancipação social e nem com políticas de interesses comuns (ibidem, p. 141). A dependência das benesses que os políticos distribuem para as suas redes é a chave dessa prática política. A lógica clientelista opera no vazio institucional, na inexistência de um programa de políticas públicas. A perpetuação da ineficiência é o que justifica a mediação do político no atendimento às demandas da população.

O mandato de Chagas Freitas como governador da Guanabara coincidiu com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975. Promovida pelo regime militar com diferentes argumentos, como um alegado esvaziamento da economia carioca; a intenção geopolítica de formar um estado forte que pudesse contrabalancear o poderio econômico paulista e mineiro; ou até mesmo o controverso argumento para o enfraquecimento de um estado dominado pela “oposição” emedebista de Chagas Freitas, a fusão foi realizada de maneira autoritária, com pouco debate e sem consulta popular, culminando em mais um processo inconcluso que reforçaria a trajetória fluminense carente de identidade própria.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> A análise dos editoriais de *O Dia* (veículo “oficial” dos posicionamentos do chaguismo) em 17/9/1970, 22/10/1970, 24/10/1970, 1-2/11/1970 e 7/11/1970 evidenciam o apoio ao regime militar (VERSIANI, 2016, p. 133).

<sup>16</sup> O próximo capítulo tratará da questão metropolitana, que teve como ponto de partida a fusão do Estado da Guanabara e do antigo Estado do Rio de Janeiro

Para a tarefa de integração das duas unidades federativas, foi escolhido o almirante Faria Lima, militar de perfil técnico e avesso à política. A intenção do governo militar com essa indicação era a de colocar um governador que não fosse político e, mais que isso, não fosse ligado ao passado político de capital federal e nem ao presente político de estado federado autônomo. A fusão era entendida como uma estratégia dentro de um projeto geopolítico mais amplo no governo Geisel e a escolha por um perfil político poderia indicar um caminho que não fosse o desejado pelo regime de promover a integração e o equilíbrio político de duas regiões bem distintas (MOTTA, 2004, p. 59-63). O perfil escolhido, portanto, apenas reforça a intencionalidade de dificultar que o nascente Estado pudesse caminhar a partir de suas próprias escolhas, relacionada a sua própria história.

Se por um lado a aproximação com o passado político foi rejeitada em favor de uma pretensão de se construir o Estado do Rio de Janeiro em novas bases, a perda de sustentação política decorrente dessa decisão não foi compensada com a existência de uma rede de apoio ao governo formada por “novos” políticos, principalmente os eleitos a partir do recrudescimento do regime em 1968 (ibidem, p. 64). Faria Lima, portanto, tomou para si a tarefa da fusão como uma missão puramente administrativa e tecnocrática.

A persistente particularidade da cidade do Rio de Janeiro de se enxergar como “caixa de ressonância” do país dificultou ainda mais o processo de integração, já complicado pela maneira autoritária como foi feito. O próprio governador, na ocasião do primeiro aniversário da fusão, destacou a dificuldade de integração da antiga Guanabara ao seu interior devido ao componente nacional de sua identidade política, a partir de uma “*visão antes nacional que regional*”<sup>17</sup>.

Passado o processo da fusão, em 1978 retornaria Chagas Freitas como o primeiro governador efetivo do novo Estado do Rio de Janeiro, com as bênçãos do regime militar e novamente sendo o único governador eleito naquele ano pelo partido da oposição, o MDB. De acordo com Motta (ibidem, p. 70), além de possuir os meios e instrumentos para atuar num novo cenário político que se desenhava com a promessa de abertura política, Chagas se impunha como a principal liderança do Estado e seria importante para a eleição do próximo presidente, o general Figueiredo. O futuro da fusão, nas mãos de Chagas, não seria o de aperfeiçoamento da integração iniciada por Faria Lima, mas sim uma continuidade e expansão dos métodos e

---

<sup>17</sup> *Jornal do Brasil*, 14 de março de 1976, Suplemento Especial (MOTTA, 2004, p. 67).

estratégias exitosas quando era governante da Guanabara, alcançando agora todo o Estado do Rio de Janeiro (ibidem, p. 72).

#### *4.4 Chaguismo: máquina política, clientelismo e processos de retornos crescentes*

O trabalho de Diniz (1982) sobre o chaguismo, já citado anteriormente, em que discute o funcionamento da máquina política chaguista, a construção de sua rede clientelista e a conjuntura histórica em que se tornou hegemônica, é fundamental para entender o peculiar processo de construção desse fenômeno político no propício contexto de criação do Estado da Guanabara. Escrevendo na época em que os domínios da política chaguista fazia-se sentir em todo o Estado do Rio de Janeiro, Diniz (ibidem, p. 90-95) define a máquina chaguista como uma organização complexa cujo funcionamento se desdobrava em três níveis distintos, mas estritamente articulados, reforçando-se mutuamente.

Seriam esses níveis o da organização partidária, a partir do controle do MDB em suas diferentes instâncias decisórias primeiramente na Guanabara e posteriormente no Estado do Rio de Janeiro unificado; um segundo nível relacionado à capacidade de representação política nas bancadas do partido no legislativo estadual, municipal e federal, principalmente em âmbito estadual; e um terceiro nível relacionado a eficácia da máquina chaguista com o estabelecimento e consolidação dos seus vínculos com o executivo estadual.

Quanto à constituição da máquina política, Diniz, a partir dos dados analisados sobre a representação parlamentar da corrente chaguista a partir das eleições de 1978, no auge do chaguismo, sugere uma forte correlação política-eleitoral com uma ampla faixa dos estratos populares urbanos de baixa renda e carente de serviços públicos (ibidem, p. 102). Continua a autora que a política de bairro e a articulação com clientelas locais constituíam um importante aspecto da estrutura e funcionamento da máquina montada e consolidada pelo grupo político de Chagas (ibidem, p. 118).

Para Diniz, a instrumentalidade do vínculo clientelista não tinha um sentido unilateral. Enquanto o político procura maximizar sua vinculação com o eleitor para aumentar suas bases eleitorais, este dispunha de sua lealdade eleitoral como contrapartida dos favoritismos pessoais que o primeiro poderia fornecer ou intermediar (ibidem, p. 118). Em entrevista concedida à autora, um político à época candidato ao legislativo federal e pertencente ao grupo denominado “autêntico” do MDB, relata a dificuldade de argumentar com o eleitorado a ideia de que problemas específicos de diferentes parcelas do eleitorado não poderiam ser resolvidos através do favoritismo pessoal ou de medidas isoladas, pois era rebatido com um contra-argumento reforçando o papel clientelista de uma representação política (ibidem, p. 119).

A engrenagem política funcionava, portanto, por meio da mediação política, e não de maneira impessoal. A ineficiência dos mecanismos formais e dos canais institucionais por respostas às demandas da população legitimava a intermediação política. O clientelismo torna-se aceitável e, até mais do que isso, legítimo, uma vez que a necessidade de prestação do serviço público não é encarada como direito e prerrogativa cidadã, e sim concessão a quem tem maior poder de barganha, aos olhos inclusive de quem os necessita (ibidem, p. 123).

A partir de Diniz (ibidem), Sarmiento (2008) situa o chaguismo como fenômeno político no momento em que a rede de patronagem, que já era controlada por Chagas quando ainda era parlamentar, se articulou com as estruturas partidária e do Estado. Teria sido, portanto, um fenômeno possível a partir da conjunção de três fatores, conforme relatado pelo jornalista Rogério Coelho Neto em Sarmiento:

“Para entender o chaguismo, é preciso ver o seguinte: quando o Chagas começou a vislumbrar horizontes de liderança política (...), percebeu que podia dar o grande salto político de sua carreira fazendo do jornal o ponto principal de apoio das suas campanhas. Ele tinha então o jornal e o partido como instrumentos para atingir seus objetivos políticos. Mais adiante, conseguiu se eleger indiretamente governador da Guanabara e formou o tripé: partido, jornal e poder.” (p. 163)

Partindo da construção do conceito de máquina política explorado no trabalho da Diniz (1982)<sup>18</sup>, Sarmiento (2008, p. 165) analisa o fenômeno da máquina chaguista a partir do fortalecimento dos aparelhos estatais em conjunção com a concentração de poder com a criação do novo Estado e como resultado de um processo estruturado das suas instituições e da definição dos seus limites de abrangência político-administrativa.

Continua o autor que, na medida em que a Guanabara se configurou na solução institucional para a mudança da capital para Brasília, o novo ente federativo agradava àqueles que defendiam a cidade autônoma, como já explicitado em tópico anterior deste trabalho. O histórico de interferência das esferas federais na cidade enquanto capital do país, relegara às forças políticas locais aos espaços políticos existentes no Distrito Federal, forçando uma fragmentação e concorrência entre grupos por esses espaços (ibidem, p. 165).

O chaguismo, portanto, como expressão e como máquina política, se explica, segundo Sarmiento (ibidem, p. 166), a partir desses condicionantes históricos que se articularam na construção de uma nova estrutura, ocasionada por aquilo que este trabalho chama de “vazio institucional”. O chaguismo só foi possível porque, com a mudança da capital; as cassações

---

<sup>18</sup> Para mais considerações teóricas sobre o conceito, Ver Diniz (1982, cap. 1).

políticas; e a dubiedade de estratégias para a Guanabara; houve um espaço para o seu crescimento. O clientelismo, com o grupo político de Chagas Freitas, é elevado a um protagonismo até então não aparente.

A construção do novo estado da Guanabara confundia-se com a ascensão de sua máquina política, incorporada às estruturas partidárias do MDB. De acordo com Diniz, a trajetória política da elite parlamentar chaguista sugere uma grande capacidade de persistência política (uma *path dependence*) que acompanha a própria história da constituição e consolidação do chaguismo na Guanabara (DINIZ, 1982, p. 98).

As relações clientelistas sustentavam a estrutura partidária que, por sua vez, subsidiava a montagem da estrutura administrativa, primeiro na Guanabara, depois no novo Estado do Rio de Janeiro. Sarmiento resume bem na passagem abaixo os mecanismos da atuação política chaguista:

“Esta íntima integração entre rede de patronagem, partido e estrutura estatal-burocrática servia de canal para a circulação do capital político, viabilizado a partir das esferas administrativas da Guanabara. Desta forma, a racionalidade que irá nortear a administração Chagas Freitas estará primeiramente definida pelas próprias demandas de caráter privado oriundas dos elementos que se integravam à rede de relações clientelistas que, por sua vez, assumia expressão formal e institucional nos quadros do partido de oposição.” (SARMENTO, 2008, p. 166-167)

É importante ressaltar, destarte o predomínio e “profissionalização” do *modus operandi* levado à cabo pelo chaguismo, primeiro na Guanabara e depois no Estado do Rio de Janeiro, que a prática clientelista não foi inaugurada por Chagas Freitas e nem se constituía como um campo estranho da política carioca. Ao analisar o legado de Chagas Freitas, principalmente a partir das reações à sua morte em 1991, Sarmiento (ibidem, p. 292-303) demonstra que a política chaguista teria sido apenas uma das formas assumidas ao longo do tempo por uma das faces constitutivas da própria política do Rio de Janeiro.

Como ressalta o autor, o exercício político-administrativo da antiga condição de capital federal evidenciava que a atividade política não prescindia do localismo, do clientelismo e patrimonialismo.<sup>19</sup> Com a presença dos principais órgãos do poder público na cidade, construíram-se ao longo da história da *capitalidade* carioca relações de interdependências pessoais, manipulação de recursos públicos e constituição de redes clientelísticas de bases locais (ibidem, p. 295). O chaguismo, ao cabo, é a continuação de uma trajetória que existia

---

<sup>19</sup> Para o aprofundamento desses conceitos, ver o trabalho de Nunes (2010).

apenas a nível local quando o Rio ainda era capital federal e, por isso mesmo (pela sua *capitalidade*), sua importância era diminuta. Ele não chega a inaugurar uma nova trajetória, mas existe aí um efeito de *lock-in* que será expandido primeiro para a Guanabara e posteriormente para o ERJ unificado.

Continua o autor com a análise de que Chagas era o produto do particular conjunto de características que definiam o campo político carioca, sendo como nenhum outro identificado com a prática política real e que compreendia as condições locais e clientelísticas da atuação política (ibidem, p. 298). Chagas, portanto, não havia sido uma anomalia da política carioca, mas talvez sua expressão máxima no uso das redes de clientela no seu exercício. Como conclui Sarmiento, “*mais do que instaurar o tribunal da história, essas rearticulações da memória sobre o chaguismo confirmavam as inegáveis conexões do antigo governador com o seu tempo e com o espaço em que atuara*” (ibidem, p. 301).

Utilizando o conceito de processos de retornos crescentes aplicado à política de Pierson (2000), Chagas Freitas interpretou de maneira muito eficiente o campo e o jogo político praticado a nível local. A partir de um confuso, indefinido e novo desenho e desenvolvimento institucional, com a mudança da capital e a criação da Guanabara, Chagas ocupou o vazio institucional proporcionado por esse novo arranjo, principalmente depois que as principais lideranças políticas do Estado saíram da cena política com a ascensão do regime militar. Percebeu que atuando nos limites impostos pela Ditadura e se descolando da tradição carioca de ser protagonista nos temas nacionais, poderia consolidar seu poder político operando a partir das já existentes redes de clientela e patronagem dos tempos de Distrito Federal. Promove, portanto, uma mudança incremental, dentro da trajetória preestabelecida, aproveitando recursos institucionais existentes.

Dessa maneira, e conforme caracterizou Pierson (ibidem), Chagas não se preocupou em criar novos códigos interpretativos da cena política, apenas adaptou as suas expectativas às perspectivas já existentes e consolidadas. Uma vez estabelecido, o exercício de sua autoridade como governador e como líder regional quase incontestado dentro do seu partido reforçaram ainda mais os mecanismos que garantiam que suas ações políticas levassem na maioria das vezes aos resultados políticos por ele esperado.

É possível identificar as características listadas por Pierson (ibidem) em contextos onde ocorrem processos de retornos crescentes na política. Como foi visto, as condições iniciais de mudança da capital para Brasília estavam envoltas numa série de indefinições e disputas políticas que poderiam provocar diferentes resultados, a depender do arranjo institucional que

seria adotado para a cidade do Rio de Janeiro e de que forma esse arranjo seria implementado (*múltiplos equilíbrios*, tais como definidos no capítulo do Referencial Teórico).

Com o desenvolvimento do novo Estado da Guanabara, o vazio institucional proporcionado pela ascensão dos militares ao poder e a consequente cassação das principais lideranças políticas cariocas, o *timing* da eleição de Chagas como governador da Guanabara chancelado pelo regime, cujo sucesso dependeu de uma máquina política montada e consolidada em anos anteriores, foi essencial para que ele desse sequência a sua política de base clientelista e à expansão de sua rede de patronagem (*timing e sequence*), que perpassou os governos fluminenses posteriores com poucas oscilações até os dias atuais graças a um processo de inércia muito resistente a mudanças depois de atingido o equilíbrio.

Conforme vaticinado por Pierson (2000), os resultados políticos podem acabar provocando compreensões equivocadas, como a que ainda povoa o senso-comum de que todos ou grande parte dos males da política carioca e fluminense tiveram origem no chaguismo. Como exemplo, por ocasião da eleição em que Brizola foi eleito Governador, em 1982, o grande mote de campanha foi combater o chaguismo, que trouxe a “ruína” para a outrora Belacap. Até mesmo o candidato de Chagas nessa mesma eleição, Miro Teixeira, em certo momento se distancia do seu padrinho para não se identificar com o chaguismo (MOTTA, 2004). No entanto, como analisado anteriormente, não se pode estabelecer umnexo temporal e causal das práticas clientelistas como sinônimo do chaguismo no Rio de Janeiro, já que esta era uma prática já identificada desde a época do Rio de Janeiro como município neutro do Império. O fato é que seu *modus operandi* político bem definido, ramificado e consolidado, garantiu sua hegemonia e reforçou uma trajetória institucional fluminense, a partir da década de 1960, caracterizada pelo clientelismo e pela indefinição do seu papel como agente político de desenvolvimento regional, cujas características podem ser observadas ainda hoje, demonstrando que os efeitos de *lock-in* têm persistido ao longo do tempo.

Se a *capitalidade* do Rio de Janeiro não permitiu naquele momento que se compreendesse os processos de mudança institucional pelos quais a cidade estava passando porque ainda se tinha o Rio como centro de referência nacional em muitos aspectos, hoje ela ainda é um fator importante para explicar o protagonismo da capital fluminense perante sua periferia imediata, que se reflete num abismo de desigualdade socioeconômica existente, na pouca produção de saídas para ela e na falta de uma identidade regional. Por sua vez, a arraigada prática clientelista caracterizada pelo período Chagas Freitas e a inércia institucional decorrente dessa consolidação, também contribuiu para que aqui não se desenvolvesse práticas mais

adequadas com o interesse público, inclusive aquelas que dizem respeito a um desenvolvimento mais equânime da região metropolitana.

## 5. DESIGUALDADE E REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: FORMAÇÃO HISTÓRICA, CONTEXTO E CAMINHOS POSSÍVEIS

O capítulo se inicia com a história e a configuração espacial da região metropolitana desde o início do século XX e passando por sua formalização na década de 1970, quando se deu a fusão entre os estados da Guanabara e o do Rio de Janeiro.

Em seguida, é apresentado um balanço da experiência da regionalização metropolitana no Brasil até o início dessa década, iniciada nos anos 1970 e que teve como base fatores econômicos como a II Política Nacional de Desenvolvimento, e geopolíticos, com o objetivo de desconcentração econômica do Estado de São Paulo.

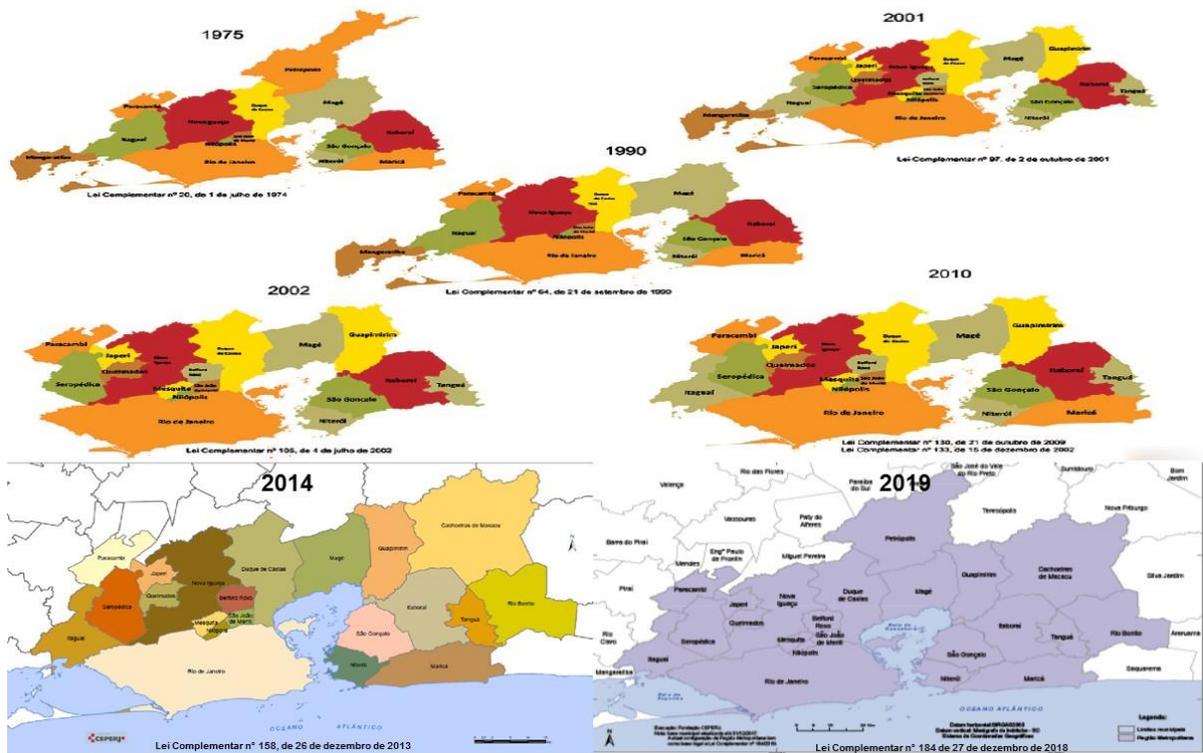
Passa-se então para a apresentação dos novos instrumentos para a retomada de um planejamento de uma política nacional de desenvolvimento regional. Será contextualizado o retorno do tema regional à agenda governamental no início dos anos 2000, a criação de uma estrutura ministerial para discutir o tema, a elaboração do I e II Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), bem como o diagnóstico do seu fracasso.

As três últimas subseções apresentam as motivações da retomada do planejamento metropolitano pelo Estado do Rio de Janeiro no início dos anos 2010, como a importância que a decisão da ADI nº 1.842/2013 e a promulgação do Estatuto da MetrÓpole em 2015 tiveram; as estruturas organizações no âmbito estadual que foram criadas para retomar a discussão de um plano metropolitano e a sua institucionalização com a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI) e a aprovação da Lei Complementar Estadual nº 184/2018. Por fim, faz-se uma pequena discussão sobre a execução do plano num contexto de aguda crise fiscal por qual vem passando o Estado do Rio de Janeiro.

### *5.1 Formação histórica da região metropolitana do Rio de Janeiro*

A região metropolitana do Rio de Janeiro foi criada através da Lei Complementar Federal (LCF) nº 20, de 1º de julho de 1974, juntamente com a fusão do antigo Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, dando origem a unidade federativa tal qual como é reconhecida atualmente. Sua última modificação se deu com a promulgação da Lei Complementar Estadual do Rio de Janeiro nº 184, de 27 de dezembro de 2018, sendo composta pelos seguintes 22 municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

Figura 2: Evolução da composição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (1975-2019)



Fonte: Fundação CEPERJ

Já a partir da década de 1920 estariam lançadas as bases para a formação da área metropolitana do Rio de Janeiro, assumindo sua forma dicotômica que se mantém até hoje: um núcleo bem servido de infraestrutura e uma periferia carente que serve de local de moradia às populações mais pobres e onde a ação do Estado não se faz muito presente (ABREU, 2013, p. 85).

A partir de 1930, inicia-se um grande fluxo migratório para a Capital da República, especialmente por conta do crescimento industrial da cidade, seja de regiões próximas e também de estados nordestinos a partir da década de 1940 com a inauguração da rodovia Rio-Bahia, cuja população passa a ocupar os subúrbios da cidade e também os municípios da Baixada Fluminense (ibidem, p. 96). Conforme demonstra a tabela abaixo (tabela 1), houve uma grande explosão demográfica na Região Metropolitana do Rio de Janeiro a partir da década de 1940, especialmente em sua periferia, alcançando, em média, um crescimento maior que o dobro da média do Brasil, da região Sudeste e do Estado do Rio de Janeiro entre 1940 e 2010, especialmente até a década de 1980. O gráfico em seguida (gráfico 1) também ilustra o descolamento, a partir de 1940, entre as curvas de evolução demográfica da cidade do Rio de

Janeiro e do restante da RM, demonstrando o peso da população da periferia metropolitana no conjunto do Estado.

Contribui para esse quadro, ainda, a especificidade fluminense de ter tido duas unidades federativas concomitantes no atual território. Essa divisão da região metropolitana em dois estados, segundo Abreu, reforçou a dicotomia núcleo/periferia (ibidem, p. 18-19). Enquanto a cidade do Rio de Janeiro concentrou todos os recursos fiscais durante o período em que foi uma cidade-estado, sem a necessidade de reinvestir nada numa região em que não tinha responsabilidades políticas baseados em princípios federativos cooperativos, sua periferia foi se tornando cada vez mais pobre e superpovoada.

Ainda de acordo com Abreu, a conurbação daquilo que o pesquisador convencionou chamar de periferia intermediária<sup>20</sup> com a periferia imediata<sup>21</sup> teria se consolidado a partir do início da década de 1960 quando houve a mudança da capital e o Rio de Janeiro tornou-se cidade-estado. Seria a partir dessa época que o núcleo da metrópole<sup>22</sup> passa a ser a região alvo de grandes investimentos urbanos, reforçando o contraste com as periferias metropolitanas.

---

<sup>20</sup> Seria a área de expansão da metrópole. De acordo com os recortes espaciais definidos no estudo do autor – na 2ª metade da década de 1970 – essa área abrangeria os municípios de Nilópolis, São João de Meriti, grande parte de Duque de Caxias, São Gonçalo, Nova Iguaçu e parte de Magé (ABREU, 2008:21-28).

<sup>21</sup> A periferia imediata seria, principalmente, o local de residência da baixa classe média dentro da metrópole, composto pelos subúrbios cariocas ao longo das linhas de estrada de ferro (Ibidem).

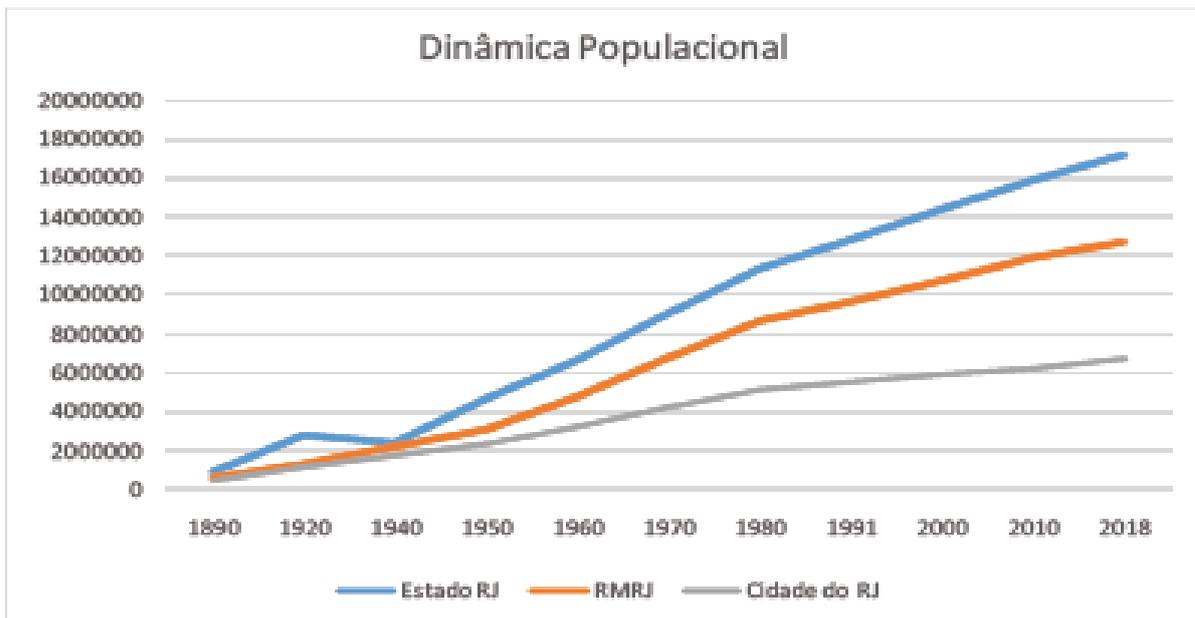
<sup>22</sup> O núcleo concentra as funções centrais (econômicas, administrativas, financeiras e culturais) da área metropolitana. Apresenta os melhores padrões de infraestrutura e de equipamento social urbano, composto em sua maioria por representantes da classe média e alta da metrópole. Abrangeria as áreas da zona sul, centro e Grande Tijuca na cidade do Rio de Janeiro, além de centro e zona sul de Niterói (Ibidem).

Tabela 1: População dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, periferia da metrópole do RJ, Estado do RJ, Sudeste e Brasil, nos anos entre 1940 e 2015

Regiões de Governo e municípios	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2015	Var (%) 1940-1980
Belford Roxo	6.149	23.750	73.178	173.272	282.428	360.714	434.474	469.332	481.127	4.493,1
Cachoeiras de Macacu	14.069	16.272	27.064	33.793	35.867	40.208	48.543	54.273	56.290	154,9
Duque de Caxias	29.613	92.459	243.619	431.397	575.814	667.821	775.456	855.048	882.729	1.844,5
Guapimirim	3.774	7.026	8.631	14.467	23.188	28.001	37.952	51.483	56.515	514,4
Itaboraí	15.362	19.472	31.956	54.544	95.723	139.493	187.479	218.008	229.007	523,1
Itaguaí	6.021	13.549	18.329	29.237	49.238	60.689	82.003	109.091	119.143	717,8
Japeri	3.315	8.830	21.594	36.386	56.334	65.723	83.278	95.492	99.863	1.599,4
Magé	19.627	29.735	50.445	98.556	143.414	163.733	205.830	227.322	234.809	630,7
Maricá	18.892	18.976	19.468	23.664	32.618	46.545	76.737	127.461	146.549	72,7
Mesquita	9.109	28.835	58.835	93.678	125.239	142.058	166.080	168.376	170.751	1.274,9
Nilópolis	22.341	46.406	96.553	128.011	151.588	158.092	153.712	157.425	158.309	578,5
Niterói	146.414	186.309	245.467	324.246	397.123	436.155	459.451	487.562	496.696	171,2
Nova Iguaçu	29.851	74.290	181.440	361.339	536.550	630.384	754.519	796.257	807.492	1.697,4
Paracambi	8.699	10.968	15.611	25.368	30.319	36.427	40.475	47.124	49.521	248,5
Queimados	3.733	9.944	24.317	62.465	94.254	98.825	121.993	137.962	143.632	2.424,9
Rio Bonito	22.831	25.157	27.694	34.434	40.036	45.161	49.691	55.551	57.615	75,4
Rio de Janeiro	1.764.141	2.377.451	3.307.163	4.251.918	5.090.700	5.480.768	5.857.904	6.320.446	6.527.441	188,6
São Gonçalo	85.521	127.276	247.754	430.271	615.352	779.832	891.119	999.728	1.038.081	619,5
São João de Meriti	39.569	76.462	191.734	302.394	398.826	425.772	449.476	458.673	460.625	907,9
Seropédica	2.408	8.268	16.087	26.602	18.817	52.368	65.260	78.186	82.892	681,4
Tanguá	9.008	10.756	9.783	11.368	40.895	23.249	26.057	30.732	32.426	354,0
<b>São Gonçalo + Baixada</b>	<b>269.730</b>	<b>557.798</b>	<b>1.248.127</b>	<b>2.213.443</b>	<b>3.101.361</b>	<b>3.670.439</b>	<b>4.261.627</b>	<b>4.651.499</b>	<b>4.785.489</b>	<b>1.049,8</b>
<b>Região Metropolitana RJ</b>	<b>2.260.447</b>	<b>3.212.191</b>	<b>4.916.722</b>	<b>6.947.410</b>	<b>8.834.323</b>	<b>9.882.018</b>	<b>10.967.489</b>	<b>11.945.532</b>	<b>12.331.513</b>	<b>290,8</b>
<b>Periferia RMRJ</b>	<b>496.306</b>	<b>834.740</b>	<b>1.609.559</b>	<b>2.695.492</b>	<b>3.743.623</b>	<b>4.401.250</b>	<b>5.109.585</b>	<b>5.625.086</b>	<b>5.804.072</b>	<b>654,3</b>
<b>Região Metropolitana SP</b>	<b>1.528.828</b>	<b>2.532.741</b>	<b>4.622.322</b>	<b>7.696.514</b>	<b>11.918.650</b>	<b>14.141.713</b>	<b>16.401.494</b>	<b>18.009.791</b>	<b>19.258.182</b>	<b>679,6</b>
<b>Periferia RMSP</b>	<b>202.567</b>	<b>334.645</b>	<b>840.876</b>	<b>1.811.039</b>	<b>3.443.270</b>	<b>4.629.168</b>	<b>6.002.918</b>	<b>6.756.288</b>	<b>7.290.357</b>	<b>1.599,8</b>
<b>Estado do Rio de Janeiro</b>	<b>3.611.998</b>	<b>4.674.645</b>	<b>6.709.891</b>	<b>8.994.802</b>	<b>11.291.520</b>	<b>12.807.706</b>	<b>14.391.282</b>	<b>15.989.929</b>	<b>16.550.024</b>	<b>212,6</b>
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>7.180.316</b>	<b>9.134.423</b>	<b>12.974.699</b>	<b>17.958.693</b>	<b>25.375.199</b>	<b>31.546.473</b>	<b>36.969.476</b>	<b>41.262.199</b>	<b>44.396.484</b>	<b>253,4</b>
<b>Sudeste</b>	<b>18.345.831</b>	<b>22.548.494</b>	<b>31.062.978</b>	<b>40.331.969</b>	<b>52.580.527</b>	<b>62.660.700</b>	<b>72.297.351</b>	<b>80.364.410</b>	<b>85.745.520</b>	<b>186,6</b>
<b>Brasil</b>	<b>41.236.315</b>	<b>51.944.397</b>	<b>70.992.343</b>	<b>94.508.583</b>	<b>121.150.573</b>	<b>146.917.459</b>	<b>169.590.693</b>	<b>190.755.799</b>	<b>204.450.649</b>	<b>193,8</b>

Fonte: IBGE/SEADE. Elaboração: Mauro Osório e Henrique Rabelo (2018)

Gráfico 1: Curva relativa à população somada dos municípios da periferia metropolitana em comparação à capital, 1890-2018



Fonte: Fundação CEPERJ

Quanto ao seu desenvolvimento econômico, até os anos 1920 o Rio de Janeiro contava com maior diversificação industrial do que São Paulo (DAVIDOVICH, 2010). Alguns argumentos apontam para a superação econômica do Rio de Janeiro por São Paulo, como a falta de uma retaguarda regional de peso que contrastava com a projeção nacional e internacional do Rio de Janeiro, o que pode ter contribuído para as dificuldades de expansão do capital em território fluminense, que não obteve sucesso em firmar posições no mercado interno para enfrentar a indústria paulista (p. 329). Na mesma linha, Sobral (2013) afirma que, diferentemente da interiorização do desenvolvimento no Estado paulista, era evidente a incapacidade da metrópole carioca em irradiar dinamismo para o resto da economia fluminense (p. 169).

Uma outra questão levantada por Davidovich (2010) para o declínio da primazia econômica fluminense diz respeito às condições singulares da estruturação metropolitana fluminense,

“na medida que envolveu primeiro espaços do entorno, em detrimento da própria periferia da metrópole. Localizada em outra Unidade da Federação até a fusão entre os antigos estados do Rio e da Guanabara, a Baixada Fluminense permaneceu durante décadas como área econômica deprimida, deficiente em serviços de infraestrutura urbana e lugar de residência de populações pobres.” (p. 329-330)

Nesse sentido, Abreu (2013) destaca que o modelo metropolitano do Rio de Janeiro tende a ser a de uma metrópole de núcleo hipertrofiado, com grande concentração de renda e

recursos urbanísticos, em contraposição a estratos urbanos periféricos carentes de serviços e de infraestrutura à medida em que se distanciam do núcleo metropolitano, servindo de moradia e de local de exercício de outras atividades de uma grande massa populacional de baixa renda (p. 17-18). Não houve, portanto, estratégia de desenvolvimento para o espaço regional que envolvesse uma organização urbana, e nem foram tratados com a devida atenção os problemas socioeconômicos das principais aglomerações (DAVIDOVICH, 2010). Nem mesmo a institucionalização da região metropolitana em 1974 seguida da fusão da cidade do Rio de Janeiro com o seu entorno foram suficientes para levar a uma melhor integração do território e recuperar a desvalorização sofrida com o advento da mudança da capital para Brasília na década de 1960 (SOBRAL, 2013).

A criação da RMRJ em 1974 pelo governo militar se inseria numa estratégia geopolítica de reequilíbrio de forças econômicas, com a intenção de desconcentrar as atividades industriais alocadas no Estado de São Paulo (FONTES e ARAÚJO, 1995, p. 394). A decisão pela fusão dos dois antigos Estados teria sido tomada exclusivamente pelo Governo Federal e consubstanciado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que previa consolidar no Rio de Janeiro um polo de desenvolvimento. A criação da RM, portanto, estaria legitimada na necessidade de uma nova institucionalidade que colocasse sob uma mesma unidade federativa um território naturalmente contíguo e com relações de complementaridade e que estaria separado artificialmente (DIAS, 2017, p. 132-133).

A partir de diversos decretos que se seguiram à criação da RM<sup>23</sup>, foi elaborado o aparato administrativo no novo Estado do Rio de Janeiro para efetivar o sistema estadual de planejamento e a base institucional da RM, que contava com Conselhos Consultivo e Deliberativo, fundo contábil metropolitano e uma entidade metropolitana encarregada de executar o planejamento da área metropolitana e de assessorar as decisões a serem tomadas pelo Conselho Deliberativo, a FUNDREM (Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro).

A FUNDREM foi criada num contexto institucional favorável às políticas dirigidas para o espaço metropolitano. Conforme detalha Fontes e Araújo (1995), existiam diversos fundos federais que eram destinados ao provimento de infraestrutura básica, saneamento,

---

<sup>23</sup> Decreto-lei nº 01 de 15 de março de 1975; Decreto-lei Estadual nº 13 de 15 de março de 1975; Decreto-lei Estadual nº 14 de 15 de março de 1975; Decreto-lei Estadual nº 15 de 15 de março de 1975

equipamentos urbanos e modernização das malhas ferroviária e rodoviária<sup>24</sup>. Coube a ela exercer o papel de principal agente repassador de recursos federais destinados à política metropolitana na RM.

O papel inicial da FUNDREM concentrava-se no assessoramento aos governos municipais e à sua capacitação administrativa, além de elaborar estudos e planos de ordenamento territorial, como os diversos planos diretores municipais elaborados entre 1975 e 1979 (SANTOS JR, 2009, p. 47). De acordo com Fontes e Araújo (1995), essas iniciativas de apoio às municipalidades tinham origem nas reuniões do Conselho Consultivo, quando o Governo do Estado, para manter sua influência sobre a RM, buscava implementar algumas pautas assumidas pelos Prefeitos. Mesmo assim, continuava explícita a concentração de recursos destinados ao município do Rio de Janeiro. Como exemplo, de acordo com o Relatório de Atividades da FUNDREM em 1976, quase 74% dos recursos do Fundo Contábil para o Desenvolvimento da RM foram aplicados no município do Rio de Janeiro.

Ao analisar a trajetória institucional da FUNDREM, Dias (2017) divide sua história em quatro fases: a fase tecnocrática durante o governo Faria Lima; a fase de transição com Chagas Freitas; a fase do abandono com Brizola; e a fase de esquecimento e extinção no governo Moreira Franco (p. 141-149).

Durante a fase tecnocrática no governo Faria Lima, o planejamento foi o principal método de governo e base para a estruturação de todo um sistema estadual para a tomada de decisões. Fontes e Araújo (1995) destacam que, apesar do perfil centralista de atuação da FUNDREM, durante esse período (1975/79) havia uma proximidade entre a entidade e os municípios da RM não só por conta do repasse de recursos a estes últimos, mas também pela existência de um perfil técnico e pela crença na eficiência do planejamento, o que fez do órgão um importante instrumento de mediação institucional e assessoramento das Prefeituras da RM. Havia, além de uma legitimidade tecnocrática, razoável capacidade financeira graças ao fundo contábil e, conseqüentemente, disponibilidade financeira para patrocinar obras, desde que os municípios se adequassem aos planos elaborados pela Fundação (DIAS, 2017, p. 144).

---

<sup>24</sup> Os principais programas eram: FINEP (Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais); FINANSA (Financiamento para Saneamento); FINEC (Financiamento de Equipamentos Comunitários de Conjuntos Habitacionais); FITURB (Financiamento para Transporte Urbano); FETRAN (Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiro); FNDU (Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano).

Diferentemente, no governo seguinte de Chagas Freitas (1979/82), há uma inflexão na forma de atuação da entidade, perdendo sua identidade de entidade técnica de projetos e assessoria às Prefeituras. Segundo Fontes e Araújo (1995):

A partir da abertura política e da desativação dos fundos federais de desenvolvimento urbano no início dos anos 80, a prática institucional do planejamento foi cedendo lugar a explícitos critérios clientelistas no seu processo decisório. Os compromissos político-partidários que eram estabelecidos entre o Governo no Estado e as Prefeituras na RMRJ através de planos metropolitanos, foram cedendo lugar a alianças de circunstâncias, tendo como referência compromissos pessoais estabelecidos entre as diretorias da entidade e os seus aliados nos municípios. Textualmente, o discurso de posse do Governador Chagas Freitas afirmava que *“os problemas merecerão atenção, envolvendo as providências aos influxos das circunstâncias”*. (p. 398)

Para Dias (2017), a mudança de foco da FUNDREM reflete um novo modo de operação da política metropolitana, com a perda de seu aspecto tecnocrático que pensava o planejamento como uma ciência, e o retorno de uma agenda clientelística, pronta para atender às demandas das lideranças políticas chaguistas. Ainda que a questão metropolitana e o planejamento urbano e regional tivessem espaço na agenda governamental, não havia mais a centralidade do governo anterior, ascendendo essa visão política de clientela sob o tecnocratismo (p. 145-146).

A partir de 1983, com o governo Brizola, inicia-se o desmonte da FUNDREM. O período se caracteriza pelo agravamento das condições de governabilidade do ERJ devido à grave crise econômica brasileira dos anos 1980 com forte rebatimento no Estado. Além disso, o caráter tecnocrático de planejamento herdado do regime militar era considerado autoritário e antipopular por Brizola, o que contribuiu para o abandono do sistema estadual de planejamento (ibidem, p. 147).

Nesse período, ocorre a desvinculação da entidade da Secretaria de Planejamento e os estudos e planos antes realizados pela Fundação passam a ser desenvolvidos por terceiros através de consultorias contratadas. Com a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano em 1983, não havia mais estímulos para o Governo Estadual priorizar a política metropolitana, já que dificilmente o Estado conseguiria manter a influência sobre os municípios da RM (FONTES e ARAÚJO, 1995). Sem o aparato institucional de outrora e sem os recursos a gerar demandas que mantivesse a visibilidade do arranjo metropolitano, a institucionalidade da RMRJ se transformou em apenas um espaço onde se concentram as atividades, a população e os problemas urbanos que nela surgem, e não mais como território de dinâmica própria que exige políticas adequadas aos seus problemas concretos.

Oficialmente, a FUNDREM foi extinta no governo Moreira Franco (1986/1990), através do Decreto nº 13.110 de 27 de junho de 1989. Mas, de acordo com Dias (2017, p. 148-149), a situação do órgão na época já era de precariedade; já não havia mais função, estava afastada de seu órgão de origem (a Secretaria de Planejamento), não realizava mais nenhum trabalho relevante e sua estrutura indo parar inclusive num convento na Tijuca. Sua extinção foi emblemática ao representar o insucesso e o descaso com uma agenda regional, e em particular metropolitana, que perdurou durante longo período, até o início dos anos 2010:

“A extinção da FUNDREM representou o ocaso da agenda que legitimou a complicada decisão de fundir o ERJ e o EG. A questão regional fluminense e, em particular, a questão metropolitana deixaram de ser um tema decisivo para a agenda governamental, ainda que aqui e ali voltem a ser mencionadas. Essa agenda foi a grande responsável pela construção institucional de todo um sistema de planejamento urbano e regional, que, bem ou mal, revelavam a relevância da temática para a administração pública. A implosão da agenda e sua institucionalidade demonstraram, ao contrário, que no ERJ a reflexão sobre seu território e a promoção de políticas públicas que combatam as desigualdades espaciais são prescindíveis ao governo” (ibidem, p. 149).

A desarticulação e a fragilidade das instituições que se propõem a pensar o planejamento urbano e regional no ERJ torna-se evidente diante do fenômeno de profunda desigualdade intrarregional. A despeito de ser a 2ª área mais populosa do Brasil, as disparidades territoriais a nível de desenvolvimento socioeconômico são ilustrativas desse descaso com uma política metropolitana. Como mostram as tabelas abaixo, os dados relacionados à trabalho, educação e saúde, dentre outros, mostram-se piores na região metropolitana do Rio de Janeiro quando comparados com outras regiões metropolitanas do Sul e Sudeste, cujos estados, juntamente com o Rio de Janeiro, têm os maiores pesos no PIB do país.

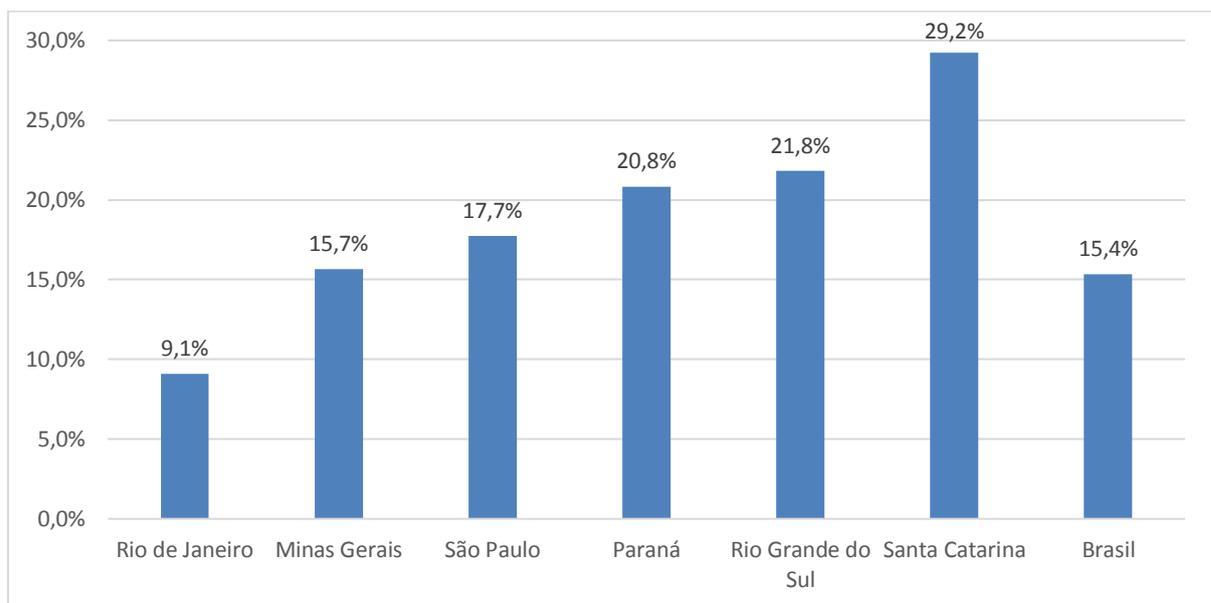
Em relação ao emprego, os dados da tabela 2 e do gráfico 2 mostram o peso da indústria de transformação no total de empregos para alguns estados selecionados do sul e sudeste, assim como a participação percentual do emprego industrial em relação à população das regiões metropolitanas em comparação (tabela 3).

Tabela 2: N° de empregos formais entre as UFs selecionadas para a indústria de transformação – 1985 e 2017

Unidade Territorial	1985		2017	
	Emprego Indústria de Transformação	Posição Indústria de Transformação	Emprego Indústria de Transformação	Posição Indústria de Transformação
São Paulo	2.492.802	1	2.330.177	1
Rio de Janeiro	520.334	2	368.014	6
Rio Grande do Sul	502.318	3	633.345	4
Minas Gerais	392.529	4	738.493	2
Santa Catarina	286.345	5	644.635	3
Paraná	235.514	6	631.123	5

Fonte: RAIS/MTE

Gráfico 2: Peso da indústria da transformação nos empregos nas UFs selecionadas, em 2017



Fonte: RAIS/TEM

Além de ter passado da 2ª para a 6ª colocação em pouco mais de três décadas, o que também chama atenção no caso do Estado do Rio de Janeiro é a grande perda de empregos na indústria, enquanto Minas Gerais, por exemplo, praticamente dobrou o número de trabalhadores na indústria (tabela 2). Fatores como a reespecialização da indústria e a guerra fiscal a partir dos anos 1990, conforme estudado por autores como Cano (1981) e Pacheco (1996), ajudam a explicar uma perda relativa do peso da indústria de São Paulo e do Rio de Janeiro no total. No entanto, enquanto em São Paulo, que também perdeu empregos em número absoluto no período

analisado, mas manteve-se com folga na 1ª posição, a perda foi de apenas 7%, no Rio de Janeiro foi da ordem de 30%.

O gráfico 2 corrobora o quadro de desindustrialização no Estado do Rio de Janeiro, mostrando que o peso do emprego industrial no total de empregos do Rio de Janeiro foi menos de 10% no ano de 2017, abaixo inclusive da média nacional.

Os dados de emprego industrial são indicadores relevantes para a análise do desenvolvimento econômico de determinada região. Estão associados a uma maior renda dos trabalhadores, por se tratarem de empregos mais qualificados, além de serem atividades indutoras de dinamismo econômico.<sup>25</sup> Na tabela 3, percebe-se uma baixa correlação entre a quantidade de empregos industriais em relação à população em comparação a outros municípios metropolitanos do Sul e Sudeste, o que mostra que os indicadores de baixo estoque de empregos industriais do Estado também se refletem na periferia metropolitana.

---

<sup>25</sup> O papel da indústria como atividade econômica indutora é tema de análise de importantes autores, como François Perroux (1967) e Douglass North (1990). Sobre o assunto, ver Osório (2005, p. 44-58). O desenvolvimento do tema não é foco dessa pesquisa, apesar de ser transversal e fonte de importante diagnóstico sobre a economia fluminense. Em relação ao Rio de Janeiro, ver a tese de Sobral (2013).

Tabela 3: Ranking do nível de emprego na indústria em relação à população nos Municípios com 100 mil ou mais habitantes das Periferias das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, em 2016

#	Municípios	RM	Part. (%) Emp. Industrial/ População	#	Municípios	RM	Part. (%) Emp. Industrial/ População
1	São Caetano do Sul	SP	12,66	34	Santo André	SP	3,54
2	Araucária	Curitiba	12,36	35	Canoas	Porto Alegre	3,54
3	São José dos Pinhais	Curitiba	10,38	36	Duque de Caxias	RJ	3,47
4	Barueri	SP	10,06	37	Almirante Tamandaré	Curitiba	3,29
5	Diadema	SP	9,95	38	Itaguaí	RJ	3,29
6	Novo Hamburgo	Porto Alegre	9,79	39	Santa Luzia	BH	3,27
7	Betim	BH	9,51	40	Embu das Artes	SP	3,18
8	São Bernardo do Campo	SP	9,11	41	Vespasiano	BH	3,02
9	Santana de Parnaíba	SP	8,94	42	Osasco	SP	2,38
10	Pinhais	Curitiba	8,49	43	Franco da Rocha	SP	2,27
11	Cotia	SP	8,21	44	Vila Velha	Vitória	2,21
12	Cachoeirinha	Porto Alegre	7,93	45	Niterói	RJ	2,05
13	São Leopoldo	Porto Alegre	7,64	46	Queimados	RJ	1,93
14	Gravataí	Porto Alegre	7,52	47	Itapecerica da Serra	SP	1,9
15	Campo Largo	Curitiba	6,94	48	Ibirité	BH	1,8
16	Contagem	BH	6,63	49	Alvorada	Porto Alegre	1,75
17	Guarulhos	SP	6,55	50	Itaboraí	RMRJ	1,68
18	Jandira	SP	5,79	51	Cariacica	Vitória	1,43
19	Suzano	SP	5,59	52	Nova Iguaçu	RJ	1,28
20	Ribeirão Pires	SP	5,41	53	Japeri	RJ	1,2
21	Poá	SP	4,78	54	São Gonçalo	RJ	1,12
22	Ferraz de Vasconcelos	SP	4,59	55	Carapicuíba	SP	1,1
23	Mauá	SP	4,58	56	Ribeirão das Neves	BH	1,06
24	Serra	Vitória	4,4	57	Piraquara	Curitiba	1,05
25	Itapevi	SP	4,34	58	Viamão	Porto Alegre	1,03
26	Sapucaia do Sul	Porto Alegre	4,29	59	Guarapari	Vitória	0,97
27	São José	Florianópolis	4,28	60	Magé	RJ	0,9
28	Taboão da Serra	SP	4,16	61	São João de Meriti	RJ	0,87
29	Itaquaquecetuba	SP	4,13	62	Maricá	RJ	0,81
30	Mogi das Cruzes	SP	4,03	63	Mesquita	RJ	0,54
31	Colombo	Curitiba	3,88	64	Nilópolis	RJ	0,5
32	Palhoça	Florianópolis	3,73	65	Belford Roxo	RJ	0,43
33	Sabará	BH	3,73	66	Francisco Morato	SP	0,16

Elaboração: Mauro Osório (2018). Fonte: RAIS/MTE e IBGE

Obs.: (#) é posição no ranking

A perda de perspectiva para os jovens é corroborada com os dados referentes à ocupação de jovens de 18 a 24 anos, trabalhando ou estudando, nos municípios da periferia fluminense. Novamente, eles são destaques negativos dentre aqueles que possuem os maiores percentuais de “Nem-Nem” (Nem trabalham e nem estudam), o que revela mais uma face preocupante do ponto de vista socioeconômico e do desenvolvimento regional no sentido de diminuição das desigualdades. Como mostra a tabela 4, dentre as três principais periferias metropolitanas da região sudeste, a do Rio de Janeiro é aquela que apresenta o maior percentual de jovens nessa condição no ano de 2010, de acordo com os dados do último Censo, representando praticamente 1/3 dos jovens da periferia metropolitana nessa situação.

Tabela 4: Ranking do nº de jovens, entre 18 e 24 anos, que não trabalham nem estudam e peso no total da população desta faixa, nos municípios com mais de 50 mil habitantes das periferias das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, em 2010

#	Municípios	RM	(%) Nem-Nem	#	Municípios	RM	(%) de Nem-Nem
1	São Caetano do Sul	SP	14,9	32	Carapicuíba	SP	28,3
2	Nova Lima	BH	16,7	33	Embu	SP	28,8
3	Santo André	SP	19,7	34	Seropédica	RJ	29,1
4	Cotia	SP	22,3	35	Nilópolis	RJ	29,5
5	Contagem	BH	22,4	36	Embu-Guaçu	SP	29,8
6	Niterói	RJ	22,5	37	Itaboraí	RJ	29,9
7	São Bernardo do Campo	SP	22,5	38	Esmeraldas	BH	30,2
8	Lagoa Santa	BH	22,6	39	Santa Isabel	SP	30,6
9	Santana de Parnaíba	SP	22,8	40	Mauá	SP	30,7
10	Osasco	SP	23,3	41	Cachoeiras de Macacu	RJ	31,1
11	Barueri	SP	23,5	42	São Gonçalo	RJ	31,2
12	Taboão da Serra	SP	23,6	43	Suzano	SP	31,2
13	Pedro Leopoldo	BH	23,9	44	Mesquita	RJ	31,4
14	Betim	BH	25,4	45	Francisco Morato	SP	31,6
15	Jandira	SP	25,7	46	São João de Meriti	RJ	31,8
16	Sabará	BH	25,7	47	Itapevi	SP	31,9
17	Caieiras	SP	25,7	48	Maricá	RJ	32,3
18	Diadema	SP	26,2	49	Itaquaquecetuba	SP	32,4
19	Ibirité	BH	26,3	50	Guapimirim	RJ	33
20	Cajamar	SP	26,7	51	Duque de Caxias	RJ	33,3
21	Guarulhos	SP	26,8	52	Belford Roxo	RJ	33,8
22	Vespasiano	BH	27	53	Itapeverica da Serra	SP	34
23	Poá	SP	27,2	54	Nova Iguaçu	RJ	34,1
24	Arujá	SP	27,5	55	Magé	RJ	35,5
25	Santa Luzia	BH	27,5	56	Queimados	RJ	36,1
26	Rio Bonito	RJ	27,6	57	Itaguaí	RJ	36,3
27	Ribeirão das Neves	BH	27,9	58	Japeri	RJ	40,6
28	Ribeirão Pires	SP	28	59	Franco da Rocha	SP	40,9
29	Mogi das Cruzes	SP	28,1	-	<b>Total Periferia Rio de Janeiro</b>	<b>RJ</b>	<b>32,1</b>
30	Ferraz de Vasconcelos	SP	28,1	-	<b>Total Periferia São Paulo</b>	<b>SP</b>	<b>26,5</b>
31	Mairiporã	SP	28,2	-	<b>Total Periferia Belo Horizonte</b>	<b>BH</b>	<b>25,3</b>

Elaboração: Mauro Osório (2018). Fonte: IBGE

Obs.: (#) é posição no ranking

Em relação à educação, nota-se que, para os últimos dados disponíveis, a maioria dos municípios da periferia metropolitana do Rio de Janeiro possuem os piores IDEBs dentre os municípios periféricos das regiões metropolitanas de comparação, o que demonstra a precariedade do sistema educacional para os primeiros anos escolares na região (tabela 5)<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> O índice IDEB varia de 0 a 10 e a combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões. Se um sistema de ensino retiver seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb ou

Tabela 5: Ranking dos municípios com mais de 100 mil habitantes, das Periferias das RMs das Capitais dos Estados das regiões Sul-Sudeste, segundo o IDEB do ensino fundamental de 1º ao 5º da rede pública, em 2017

#	Municípios	RM	IDEB 2017	#	Municípios	RM	IDEB 2017
1	São Caetano do Sul	SP	7,5	34	Ribeirão das Neves	BH	5,8
2	Ribeirão Pires	SP	7	35	Francisco Morato	SP	5,8
3	São Bernardo do Campo	SP	6,9	36	Cotia	SP	5,8
4	Mogi das Cruzes	SP	6,8	37	Vila Velha	Vitória	5,8
5	Taboão da Serra	SP	6,8	38	Palhoça	Florianópolis	5,7
6	Pinhais	Curitiba	6,7	39	Itaquaquecetuba	SP	5,7
7	Poá	SP	6,7	40	Cachoeirinha	Porto Alegre	5,6
8	Santana de Parnaíba	SP	6,6	41	Guarapari	Vitória	5,6
9	Diadema	SP	6,6	42	Serra	Vitória	5,6
10	Mauá	SP	6,6	43	Araucária	Curitiba	5,6
11	Barueri	SP	6,5	44	Gravataí	Porto Alegre	5,5
12	Santo André	SP	6,5	45	Sapucaia do Sul	Porto Alegre	5,5
13	Suzano	SP	6,3	46	Maricá	RJ	5,5
14	Itapeverica da Serra	SP	6,3	47	Cariacica	Vitória	5,4
15	Guarulhos	SP	6,3	48	Niterói	RJ	5,4
16	Contagem	BH	6,2	49	Piraquara	Curitiba	5,3
17	São José	Florianópolis	6,2	50	São Leopoldo	Porto Alegre	5,3
18	Ibirité	BH	6,2	51	Viamão	Porto Alegre	5,1
19	Campo Largo	Curitiba	6,2	52	Almirante Tamandaré	Curitiba	5,1
20	Carapicuíba	SP	6,2	53	Canoas	Porto Alegre	5,1
21	Embu das Artes	SP	6,2	54	Queimados	RJ	5
22	Santa Luzia	BH	6,1	55	Alvorada	Porto Alegre	4,9
23	Betim	BH	6,1	56	Itaboraí	RJ	4,9
24	Ferraz de Vasconcelos	SP	6,1	57	Nilópolis	RJ	4,8
25	Osasco	SP	6,1	58	Nova Iguaçu	RJ	4,7
26	Sabará	BH	6	59	Mesquita	RJ	4,7
27	Jandira	SP	6	60	São João de Meriti	RJ	4,6
28	Vespasiano	BH	6	61	Duque de Caxias	RJ	4,6
29	Colombo	Curitiba	6	62	Itaguaí	RJ	4,6
30	São José dos Pinhais	Curitiba	6	63	Japeri	RJ	4,5
31	Franco da Rocha	SP	5,9	64	São Gonçalo	RJ	4,5
32	Itapevi	SP	5,9	65	Belford Roxo	RJ	4,3
33	Novo Hamburgo	Porto Alegre	5,9	66	Magé	RJ	4,3

Elaboração: Mauro Osório (2018). Fonte: INEP/MEC.

Obs.: (#) é posição no ranking

na Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema. As metas projetadas são diferenciadas para cada unidade, rede e escola. Elas são apresentadas bienalmente, desde 2007 até 2021, de modo que os estados, municípios e escolas deverão contribuir em conjunto para que o Brasil atinja a meta 6,0 em 2022 – o mesmo patamar educacional da média dos países participantes da OCDE.

Para o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal na área de saúde (IFDM/Saúde)<sup>27</sup>, à exceção de Niterói, que se constitui como importante cidade da RM e antiga capital do ERJ, grande parte dos municípios periféricos com mais de 100 mil habitantes ocupam algumas das piores posições se comparados com as demais periferias metropolitanas do Sul e Sudeste (tabela 6). Ainda assim, mesmo o município de Niterói é apenas o 744º município no ranking nacional e o 8º no Estado do Rio de Janeiro.

---

<sup>27</sup> O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha, anualmente, o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego e renda, educação e saúde, utilizando-se de estatísticas públicas oficiais. O IFDM Saúde tem foco na saúde básica e contempla indicadores cujo controle é de competência municipal: proporção de atendimento adequado de pré-natal, óbitos por causas mal definidas, óbitos infantis por causas evitáveis e internações sensíveis à atenção básica. Todos os indicadores estão presentes nos bancos de dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) e o Sistema Internações Hospitalares (SIH), todos do DataSus – Ministério da Saúde. O índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade.

Tabela 6: Ranking dos municípios das periferias das RMs das capitais do Sul-Sudeste, com 100 mil ou mais habitantes, pelo índice obtido no Índice FIRJAN – IFDM/Saúde em 2016

#	Municípios	RM	IFDM/Saúde	#	Municípios	RM	IFDM/Saúde
1	Araucária	Curitiba	0,963	34	Vila Velha	Vitória	0,871
2	São Caetano do Sul	SP	0,955	35	Cariacica	Vitória	0,87
3	Santana de Parnaíba	SP	0,946	36	Osasco	SP	0,87
4	São Bernardo do Campo	SP	0,943	37	Carapicuíba	SP	0,869
5	São José dos Pinhais	Curitiba	0,938	38	Contagem	BH	0,865
6	Santo André	SP	0,929	39	Alvorada	Porto Alegre	0,853
7	Mauá	SP	0,928	40	São Leopoldo	Porto Alegre	0,852
8	Barueri	SP	0,927	41	Betim	BH	0,849
9	Colombo	Curitiba	0,921	42	Maricá	RJ	0,842
10	Ribeirão Pires	SP	0,92	43	Embu das Artes	SP	0,835
11	São José	Florianópolis	0,919	44	Ribeirão das Neves	BH	0,83
12	Pinhais	Curitiba	0,915	45	Vespasiano	BH	0,823
13	Mogi das Cruzes	SP	0,912	46	Suzano	SP	0,82
14	Cachoeirinha	Porto Alegre	0,907	47	Piraquara	Curitiba	0,818
15	Cotia	SP	0,906	48	Magé	RJ	0,816
16	Guarapari	Vitória	0,906	49	Santa Luzia	BH	0,815
17	Campo Largo	Curitiba	0,905	50	Sabará	BH	0,811
18	Serra	Vitória	0,903	51	Mesquita	RJ	0,81
19	Sapucaia do Sul	Porto Alegre	0,902	52	Itaguaí	RJ	0,8
20	Francisco Morato	SP	0,901	53	Nilópolis	RJ	0,797
21	Niterói	RJ	0,899	54	Nova Iguaçu	RJ	0,795
22	Palhoça	Florianópolis	0,897	55	Viamão	Porto Alegre	0,794
23	Gravataí	Porto Alegre	0,896	56	Duque de Caxias	RJ	0,792
24	Franco da Rocha	SP	0,891	57	Itaboraí	RJ	0,786
25	Guarulhos	SP	0,891	58	Ibirité	BH	0,774
26	Taboão da Serra	SP	0,886	59	Poá	SP	0,747
27	Diadema	SP	0,884	60	Belford Roxo	RJ	0,742
28	Itapecerica da Serra	SP	0,88	61	São João de Meriti	RJ	0,738
29	Jandira	SP	0,879	62	Queimados	RJ	0,736
30	Canoas	Porto Alegre	0,876	63	São Gonçalo	RJ	0,731
31	Almirante Tamandaré	Curitiba	0,876	64	Itaquaquecetuba	SP	0,72
32	Itapevi	SP	0,875	65	Japeri	RJ	0,689
33	Novo Hamburgo	Porto Alegre	0,873	66	Ferraz de Vasconcelos	SP	0,644

Elaboração: Mauro Osório (2018). Fonte: FIRJAN

Obs.: (#) é posição no ranking

Os baixos índices de qualidade nos serviços públicos da periferia metropolitana podem ser relacionados a uma menor quantidade de recursos públicos para investimentos e custeios

nessas áreas. Examinando os dados de Receita Corrente Líquida<sup>28</sup> (RCL) dos municípios da RMRJ para o 3º quadrimestre de 2016 na tabela abaixo (tabela 7), observa-se um valor per capita de R\$ 2.517,19. Quando retirada a cidade do Rio de Janeiro, a periferia metropolitana apresenta uma drástica redução no valor médio per capita da RCL, passando para R\$ 1.852,04, o que demonstra o alto grau de concentração de receitas públicas na capital, que possui uma RCL per capita de R\$ 3.144,53, bastante superior à média da RM.

Tabela 7: RCL dos municípios da RMRJ no 3º Quadrimestre de 2016

Município	População em 2016	RCL 3º Quadrimestre (R\$ 1,00)	RCL per capita
Maricá	149.876	R\$ 632.478.134,60	R\$ 4.220,01
Niterói	497.883	R\$ 1.871.629.128,00	R\$ 3.759,17
Itaguaí	120.855	R\$ 446.205.572,40	R\$ 3.692,07
Rio de Janeiro	6.498.837	R\$ 20.435.813.987,76	R\$ 3.144,53
Rio Bonito	57.963	R\$ 166.672.741,70	R\$ 2.875,50
Tanguá	32.703	R\$ 88.342.456,40	R\$ 2.701,36
Petrópolis	298.158	R\$ 796.738.453,40	R\$ 2.672,20
Cachoeiras de Macacu	56.603	R\$ 149.576.002,10	R\$ 2.642,55
Guapimirim	57.105	R\$ 145.055.435,50	R\$ 2.540,15
Seropédica	83.667	R\$ 193.313.200,00	R\$ 2.310,51
Paracambi	50.071	R\$ 109.977.117,80	R\$ 2.196,42
Duque de Caxias	886.917	R\$ 1.860.132.325,10	R\$ 2.097,30
Itaboraí	230.786	R\$ 458.152.724,30	R\$ 1.985,18
Queimados	144.525	R\$ 276.128.650,70	R\$ 1.910,59
Japeri	100.562	R\$ 179.100.300,00	R\$ 1.780,99
Magé	236.319	R\$ 408.696.538,50	R\$ 1.729,43
Nilópolis	158.319	R\$ 243.353.806,30	R\$ 1.537,11
Nova Iguaçu	797.435	R\$ 1.145.815.811,80	R\$ 1.436,88
Mesquita	171.020	R\$ 238.652.600,00	R\$ 1.395,47
Belford Roxo	494.141	R\$ 554.771.913,00	R\$ 1.122,70
São João de Meriti	460.541	R\$ 474.624.347,10	R\$ 1.030,58
São Gonçalo	1.044.058	R\$ 912.677.697,50	R\$ 874,16
<b>RMRJ</b>	<b>12.628.344</b>	<b>R\$ 31.787.908.943,96</b>	<b>R\$ 2.517,19</b>
<b>Periferia RMRJ</b>	<b>6.129.507</b>	<b>R\$ 11.352.094.956,20</b>	<b>R\$ 1.852,04</b>

Fonte: IBGE/Produto Interno Bruto dos municípios 2010-2016 e MPE-RJ/ Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas (LOPP)

<sup>28</sup> A RCL é, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes deduzidos de alguns valores (para mais informações consultar o texto da lei em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)).

No entanto, a conclusão de que a falta de recursos por habitante para a prestação do serviço público seria uma das explicações possíveis pela menor qualidade de vida nesses municípios nos parece simplificada se analisada de maneira isolada. Analisando os dados da tabela 8, que compara a RCL per capita dos municípios das periferias metropolitanas das capitais das regiões Sul e Sudeste, diferentemente das tabelas comparadas de indicadores sociais e de emprego já apresentadas, alguns municípios da periferia da RMRJ se sobressaem com uma alta RCL per capita, como Maricá, Niterói e Itaguaí. Confrontando os dados principalmente com as tabelas de indicadores educacionais e de saúde, ainda que Maricá e Niterói possuam índices melhores em relação aos seus pares, o que pode revelar de fato uma associação entre a RCL per capita e o nível de serviços públicos oferecidos, por outro lado, esses municípios ainda possuem indicadores piores que outros das regiões Sul e Sudeste com RCL per capita menores, como Cotia, em São Paulo, por exemplo. Isso significa que, além da óbvia correlação de que melhores serviços públicos estão associados a uma maior disponibilidade de receita pública para investimentos em serviços para a população, pode estar havendo uma ineficiência dos gastos públicos nesses municípios, dentro de uma perspectiva comparada.

Tabela 8: Ranking da RCL per capita dos municípios com mais de 100 mil habitantes das periferias das Regiões Metropolitanas do Sul e do Sudeste, em 2016

#	Municípios	RMs	RCL per capita	#	Municípios	RMs	RCL per capita
1	Barueri	SP	9.041,06	33	Duque de Caxias	RJ	2.124,14
2	São Caetano do Sul	SP	7.767,51	34	Franco da Rocha	SP	2.113,33
3	Santana de Parnaíba	SP	6.154,51	35	Guarapari	Vitória	2.106,18
4	Araucária	Curitiba	4.908,48	36	Serra	Vitória	2.051,40
5	São Bernardo do Campo	SP	4.625,98	37	Contagem	BH	2.033,53
6	Maricá	RJ	4.219,80	38	Embu das Artes	SP	2.019,72
7	Poá	SP	3.795,02	39	Itaboraí	RJ	1.977,57
8	Niterói	RJ	3.757,53	40	Vespasiano	BH	1.965,24
9	Itaguaí	RJ	3.692,07	41	Mauá	SP	1.921,19
10	Canoas	Porto Alegre	3.508,64	42	Queimados	RJ	1.910,59
11	Betim	BH	3.394,89	43	Campo Largo	Curitiba	1.850,77
12	Santo André	SP	3.284,63	44	Francisco Morato	SP	1.828,66
13	Cotia	SP	3.221,83	45	Ibirité	BH	1.791,42
14	Mogi das Cruzes	SP	3.192,77	46	Japeri	RJ	1.780,99
15	São José dos Pinhais	Curitiba	3.020,02	47	Piraquara	Curitiba	1.758,36
16	Novo Hamburgo	Porto Alegre	3.004,52	48	Magé	RJ	1.729,43
17	Osasco	SP	2.927,18	49	Vila Velha	Vitória	1.705,18
18	Guarulhos	SP	2.763,51	50	Sabará	BH	1.687,09
19	Itapevi	SP	2.722,50	51	Santa Luzia	BH	1.643,46
20	Diadema	SP	2.702,14	52	Itaquaquecetuba	SP	1.586,05
21	São Leopoldo	Porto Alegre	2.700,62	53	Nilópolis	RJ	1.515,68
22	Taboão da Serra	SP	2.632,95	54	Viamão	Porto Alegre	1.505,03
23	Sapucaia do Sul	Porto Alegre	2.580,51	55	Colombo	Curitiba	1.477,50
24	Cachoeirinha	Porto Alegre	2.539,68	56	Mesquita	RJ	1.395,47
25	Jandira	SP	2.480,04	57	Nova Iguaçu	RJ	1.394,21
26	Pinhais	Curitiba	2.435,85	58	Cariacica	Vitória	1.371,05
27	Palhoça	Florianópolis	2.395,89	59	Alvorada	Porto Alegre	1.214,63
28	Suzano	SP	2.295,52	60	Almirante Tamandaré	Curitiba	1.211,91
29	São José	Florianópolis	2.204,09	61	Belford Roxo	RJ	1.122,70
30	Itapeverica da Serra	SP	2.200,01	62	Ribeirão das Neves	BH	1.095,74
31	Gravataí	Porto Alegre	2.190,26	63	São João de Meriti	RJ	1.030,58
32	Ribeirão Pires	SP	2.158,06	64	São Gonçalo	RJ	874,16

Elaboração: Mauro Osório (2018). Fonte: SICONFI/STN/MF

Obs.: (#) é posição no ranking

Quanto à região metropolitana do Rio de Janeiro, Rego (2017) faz uma análise da evolução da distribuição territorial e setorial intrametropolitana e das transformações que ocorreram na estrutura ocupacional entre os anos de 2000 e 2014.

Analisando os dados do PIB dos municípios da região metropolitana, o autor chega à conclusão de que, no período analisado, houve um certo incremento relativo da participação da periferia metropolitana na estrutura produtiva da região, mas ressalta que esses movimentos

ainda são pouco significativos diante de uma grande concentração econômica na cidade do Rio de Janeiro, conforme evolução entre 2002 e 2014, demonstrada pelas tabelas 9 e 10:

Tabela 9: Participação percentual das diferentes atividades econômicas no Produto Interno Bruto dos municípios da RMRJ, em 2002

Municípios	Agropecuária	Indústria	Serviços	Adm. Publ	Impostos	PIB
Belford Roxo	0,04	17,37	29,64	43,1	9,85	100
Duque de Caxias	0,04	24,08	41,43	19,07	15,39	100
Guapimirim	1,54	13,45	50,98	28,58	5,46	100
Itaboraí	0,4	25,16	31,93	36,23	6,27	100
Itaguaí	0,42	21,57	61,67	9,77	6,57	100
Japeri	1,27	7,3	27,32	60,06	4,04	100
Magé	0,99	8	45,11	39,24	6,66	100
Mangaratiba	0,72	7,75	76,8	8,04	6,69	100
Maricá	0,82	20,34	39,57	35,15	4,12	100
Mesquita	0,16	4,9	35,08	54,82	5,04	100
Nilópolis	0	9,77	47,13	37,43	5,67	100
Niterói	0,07	15,32	56,6	18,7	9,3	100
Nova Iguaçu	0,16	15,29	42,7	33,95	7,9	100
Paracambi	0,78	14,53	42,96	35,55	6,19	100
Petrópolis <sup>29</sup>	0,55	16,49	48,41	22,75	11,81	100
Queimados	0,36	20,41	29,28	31,41	18,53	100
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>0,02</b>	<b>15,23</b>	<b>51,65</b>	<b>13,94</b>	<b>19,17</b>	<b>100</b>
São Gonçalo	0,27	14,74	39,35	37,2	8,45	100
São João de Meriti	0,01	7,99	44,11	37,41	10,48	100
Seropédica	0,96	43,65	27,14	24,84	3,41	100
Tanguá	0,93	41,4	29,36	24,39	3,93	100
<b>Periferia RMRJ</b>	<b>0,25</b>	<b>17,46</b>	<b>44,65</b>	<b>27,61</b>	<b>10,02</b>	<b>100</b>
<b>RMRJ</b>	<b>0,09</b>	<b>15,88</b>	<b>49,61</b>	<b>17,93</b>	<b>16,5</b>	<b>100</b>

Elaboração: Rego (2017). Fonte: IBGE – Produto Interno Bruto dos Municípios (2014)

<sup>29</sup> O autor considerou o município de Petrópolis com características metropolitanas, a partir da metodologia utilizada em seu trabalho. Esse município passou a fazer parte da região metropolitana com a promulgação da LC RJ nº 184, de 27 de dezembro de 2018. Em contrapartida, e pelas mesmas razões metodológicas, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu não fizeram parte do seu arranjo metropolitano, apesar de fazerem parte oficialmente.

Tabela 10: Participação percentual das diferentes atividades econômicas no Produto Interno Bruto dos municípios da RMRJ, em 2014

Municípios	Agropecuária	Indústria	Serviços	Adm. Publ	Impostos	PIB
Belford Roxo	0,04	17,19	31,97	41,73	9,08	100
Duque de Caxias	0,03	10,14	53,81	19,13	16,88	100
Guapimirim	1,84	13,76	34,09	43,83	6,47	100
Itaboraí	0,18	27,05	34,47	27,17	11,13	100
Itaguaí	0,2	21,79	58,23	12,07	7,71	100
Japeri	0,27	9,72	33,25	50,68	6,09	100
Magé	1,06	11,4	41,01	40,48	6,05	100
Mangaratiba	0,54	5,02	76,9	11,91	5,63	100
Maricá	0,1	61,22	27,8	9,15	1,74	100
Mesquita	0,13	5,27	39,92	49,72	4,97	100
Nilópolis	0	6,21	51,61	36,08	6,09	100
Niterói	0,06	30,19	48,05	12,75	8,95	100
Nova Iguaçu	0,04	11,77	49,93	29,58	8,68	100
Paracambi	0,66	12,54	38,48	42,04	6,28	100
Petrópolis	0,61	28,81	43,86	16,05	10,68	100
Queimados	0,05	25,88	38,92	20,71	14,44	100
Rio de Janeiro	0,02	13,59	52,73	13,5	20,15	100
São Gonçalo	0,3	13,09	44,08	35,02	7,51	100
São João de Meriti	0,01	5,67	50,55	33,98	9,8	100
Seropédica	0,75	35,47	30,37	25,78	7,62	100
Tanguá	1,24	13,28	44,38	35,37	5,73	100
<b>Periferia RMRJ</b>	<b>0,19</b>	<b>20,38</b>	<b>46,51</b>	<b>23,08</b>	<b>9,84</b>	<b>100</b>
<b>RMRJ</b>	<b>0,08</b>	<b>15,87</b>	<b>50,65</b>	<b>16,71</b>	<b>16,7</b>	<b>100</b>

Elaboração: Rego (2017). Fonte: IBGE – Produto Interno Bruto dos Municípios (2014)

Em relação à sua estrutura ocupacional, analisando os dados dos Censos de 2000 e 2010 (tabelas 11 e 12), Rego (2017) demonstra que o movimento de formalização do mercado de trabalho no Estado do Rio de Janeiro acompanhou a trajetória nacional de crescimento. Este crescimento se deu principalmente por uma redução no número de empregados sem carteira e nos empregadores:

Tabela 11: Número, participação e variação percentual dos trabalhadores por posição na ocupação no total do Brasil, em 2000 e 2010

Ano	Variável	Total	Empregados com carteira	Empregados Setor Público e Militar	Empregados sem carteira	Empregador	Conta própria
2000	Número	60.988.218	23.929.433	3.693.162	16.071.534	1.897.842	15.396.247
	Participação	100,00	39,24	6,06	26,35	3,11	25,24
2010	Número	81.408.708	39.107.321	4.651.127	17.418.119	1.703.130	18.529.011
	Participação	100,00	48,04	5,71	21,40	2,09	22,76
Variação 2000-10		33,5	63,4	25,9	8,4	-10,3	20,3

Elaboração: Rego (2017). Fonte: Censos Demográficos / IBGE

Tabela 12: Número, participação e variação percentual dos trabalhadores por posição na ocupação no Estado do Rio de Janeiro, em 2000 e 2010

Ano	Variável	Total	Empregados com carteira	Empregados Setor Público e Militar	Empregados sem carteira	Empregador	Conta própria
2000	Número	5.505.380	2.493.458	343.406	1.277.781	169.109	1.221.626
	Participação	100,00	45,29	6,24	23,21	3,07	22,19
2010	Número	7.042.314	3.772.510	431.451	1.265.248	137.047	1.436.058
	Participação	100,00	53,57	6,13	17,97	1,95	20,39
Variação 2000-10		27,9	51,3	25,6	-1,0	-19,0	17,6

Elaboração: Rego (2017). Fonte: Censos Demográficos / IBGE

No entanto, a análise dos dados da periferia metropolitana apresentou um valor mais elevado para as ocupações geralmente mais precárias, como empregados sem carteira e por conta própria, enquanto que nas posições menos precárias como empregadores, empregados com carteira e setor público, apresentou um valor menor do que no total da região metropolitana:

Tabela 13: Número, composição e variação percentual dos trabalhadores por posição na ocupação da Periferia e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em 2000 e 2010 e o peso da periferia no total da RMRJ

Ano	Unidade Territorial	Variável	Total	Empregados com carteira	Empregados Setor Público e Militar	Empregados sem carteira	Empregador	Conta própria
2000	RMRJ	Número (a)	4.265.850	1.994.208	277.009	927.739	132.418	934.476
		Participação	100,00	46,75	6,49	21,75	3,10	21,91
	Periferia RMRJ	Número (b)	1.931.200	859.993	108.917	483.190	43.955	435.145
		Participação	100,00	44,53	5,64	25,02	2,28	22,53
2010	RMRJ	Número (c)	5.366.458	2.940.660	334.179	912.882	103.620	1.075.117
		Participação	100,00	54,80	6,23	17,01	1,93	20,03
	Periferia RMRJ	Número (d)	2.478.729	1.315.170	130.715	488.994	35.075	508.775
		Participação	100,00	53,06	5,27	19,73	1,42	20,53
Variação 2000-2010	RMRJ		25,8	47,5	20,6	-1,6	-21,7	15,1
	Periferia RMRJ		28,4	52,9	20,0	1,2	-20,2	16,9
Peso da Periferia no total da RMRJ	2000 (b/a)		45,27	43,12	39,32	52,08	33,19	46,57
	2010 (d/c)		46,19	44,72	39,12	53,57	33,85	47,32

Elaboração: Rego (2017). Fonte: Censos Demográficos / IBGE

Autores como Lago (2002, 2007a, 2007b) discutem uma tendência de transformação pela qual vem passando a periferia metropolitana fluminense nas últimas décadas a partir do reforço de novas centralidades, como consequência de uma expansão do mercado de trabalho

nessas áreas e a absorção da mão-de-obra local. Isso, de acordo com a autora, já se refletiria numa redução da mobilidade espacial da população, reduzindo os movimentos pendulares em direção à cidade do Rio de Janeiro. Analisando os dados do Censo Demográfico de 2000 sobre o lugar de trabalho da população ocupada residente:

“Os resultados indicavam uma forte mudança no percentual e no volume de pessoas que não saíam diariamente de seu próprio município de residência na periferia metropolitana para trabalhar: 63% dos ocupados trabalhavam, em 2000, no município em que moravam, representando cerca de um milhão de pessoas, enquanto em 1980 o percentual era de apenas 48%, equivalente a cerca de 590 mil pessoas. Em síntese, houve uma redução da mobilidade casa-trabalho de longa distância para os moradores da periferia, o que permite pressupor que o mercado de trabalho não só se expandiu nessas áreas, mas absorveu parte da mão-de-obra local.” (LAGO, 2007b, p. 10)

No entanto, a partir da análise das características socioeconômicas da região metropolitana do Rio de Janeiro, Rego (2017) conclui que, apesar do peso econômico da RM para o conjunto do Estado do Rio de Janeiro ter aumentado, ela é ainda marcada por uma forte segregação socioespacial e por uma grande desigualdade intrarregional, seja do ponto de vista econômico ou social.

Sobral (2013) também encara com cautela esse processo recente de transformações na forma de organização da RMRJ. Ao comparar a relação do emprego formal no setor privado e a população em idade ativa (PIA) em 2010 entre as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo, o autor observa que quase a totalidade das piores posições se refere à periferia metropolitana fluminense, o que evidencia menores oportunidades de emprego e renda para a população local. O autor, portanto, também questiona a superação do estigma de cidade-dormitório da periferia da RMRJ (p. 229-232).

Mesmo que alguns indicadores, como mostrados acima, indiquem uma certa tendência de redução das desigualdades territoriais, a grande carência de infraestrutura e a pequena base produtiva dos municípios frente à metrópole principal indica o longo percurso para que haja uma alteração significativa de maneira a promover um desenvolvimento econômico mais consistente e integrado.

Na esteira da análise do conjunto de indicadores apresentados, depreende-se a necessidade de se pensar o processo histórico-institucional de desenvolvimento fluminense nas últimas décadas, em especial a questão metropolitana. A falta de adensamento produtivo, baixa qualidade do ensino escolar, condições de saúde (inclusive questões ligadas ao saneamento básico), dentre outros indicadores numa perspectiva mais ampla de desenvolvimento socioeconômico, cria um conjunto de problemas de naturezas distintas que se autorreforçam,

dificultando sobremaneira soluções que contemplem as múltiplas dimensões do Estado e principalmente da região metropolitana. (SOBRAL, 2013; OSÓRIO et al., 2015; REGO, 2017)

### *5.2 A experiência da regionalização metropolitana no Brasil*

Fazendo um balanço exploratório das regiões metropolitanas no Brasil por ocasião dos quarenta anos do começo de suas implantações, Costa (2013) conclui que não havia, até aquele momento, gestão metropolitana no país no sentido de um determinado desenho institucional que desse conta de uma política de ordenamento territorial ou de uma gestão integrada de desafios compartilhados. Apesar de existirem diferentes níveis de institucionalização e de articulações institucionais nas principais RMs do país, as experiências metropolitanas revelavam um quadro geral de fragilidades.

Costa (ibidem, p. 326-331) aponta que existem duas dinâmicas distintas na institucionalização de uma região metropolitana: uma na perspectiva do desenvolvimento regional; e outra que o autor chama de urbano-metropolitano.

Do ponto de vista do desenvolvimento regional, a institucionalização de uma RM seria a promoção do desenvolvimento de uma região em torno de um município polo, normalmente identificado como uma metrópole. Reconhece-se um núcleo urbano com papel de comando, independentemente de apresentar características metropolitanas. Foi esse viés desenvolvimentista da época da ditadura militar que proporcionou a criação das principais RMs na década de 1970, e que, segundo o autor, foi uma estratégia bem-sucedida na medida em que os espaços a elas associadas continuam sendo os mais importantes do país em termos demográficos e de geração de riqueza.

No campo do desenvolvimento urbano-metropolitano, a criação se dá de uma forma mais natural, a partir do reconhecimento dos espaços metropolitanos, da dinâmica das relações e da necessidade de se buscar formas de gestão destes espaços como alternativas à gestão fragmentada dos territórios. Teria como escopo o que se passa em seu próprio espaço. Sob essa perspectiva, a cidade é percebida de forma integrada e para além dos limites-administrativos.

Extrapolando o limite conceitual definido pelo autor, mesmo o espaço urbano-metropolitano pode e deve ser considerado sob uma perspectiva regional, ainda que intrarregional. Justamente porque as escalas não devem ser tratadas como formas rígidas ou com o fim em si mesmas, mas na amplitude que o conceito pode alcançar. A ampliação desse conceito urbano-metropolitano para o regional torna-se ainda mais relevante numa conjuntura em que as escalas têm se resumido ao local e ao global.

Cabe destacar a necessidade de distinção dos conceitos de metrópole do de RMs. Enquanto a primeira se refere à conformação de um espaço que é percebido como comum por uma população que compartilha recursos, infraestrutura, serviços e possibilidades a partir de processos socioespaciais; a segunda é a institucionalização baseada no ordenamento jurídico, de acordo com diferentes motivações, com a intenção de tratar, intervir ou gerir esse território e que pode ou não corresponder a um espaço metropolitano como definido acima (ibidem, p. 324).

Após a Constituição Federal de 1988, ficou ainda mais evidente o descolamento entre esses dois conceitos: as RMs somariam mais de cinquenta, enquanto que os espaços metropolitanos, fruto de processos socioespaciais, não chegariam a vinte e cinco, de acordo com Costa (ibidem). Nesse sentido, existe um ponto de inflexão no que diz respeito à questão metropolitana, já que a adoção de um instrumento de regionalização não tem, necessariamente, uma relação direta com a conformação de espaços metropolitanos naturais.

A Constituição Federal reservou aos estados da Federação (artigo 25, §3º) a competência para instituir suas próprias regiões metropolitanas, sem a necessidade de observância de critérios comuns e objetivos definidos a priori. Com isso, as RMs podem ser instituídas com base em qualquer critério, ou até mesmo sem a explicitação de critério algum. O que Costa (2013) aponta é que a hipótese mais provável para os processos de criação de regiões metropolitanas tem a ver com a limitada capacidade fiscal de estados e municípios, que vislumbram a possibilidade de obterem recursos federais para a realização de investimentos em infraestrutura social e urbana (p. 325-326).

Cria-se, portanto, um paradoxo, uma vez que a União, após a CF/1988, se distancia da gestão metropolitana por esta estar delegada aos estados, mas continua sendo a protagonista sobre o seu rumo pela maior capacidade fiscal para a realização de investimentos em infraestrutura urbana e políticas setoriais que, em fim último, gera uma gestão metropolitana frágil do ponto de vista institucional e inócuo em termos de objetivos.

Souza (2003) considera que as escolhas institucionais relativas às experiências de gestão metropolitana no Brasil durante a década de 1970 estavam fortemente associadas ao autoritarismo e à centralização do regime que as instituiu, desconsiderando variáveis democráticas, federativas e das relações intergovernamentais.

De acordo com a autora e baseado no conceito já explorado de *path dependence* desenvolvido por Pierson (2000) e aplicado à ciência política, as entidades metropolitanas criadas durante o regime militar não sobreviveram à redemocratização, dado que elas se mostraram incompatíveis com a mudança de regime político. Souza (2003) corrobora sua

análise da dificuldade de implantação de novos arranjos metropolitanos a partir de 1988 baseado em alguns fatores que consolidaram essa *path dependence* (p. 153-154).

O primeiro fator diria respeito ao modelo implantado pelos militares não ter criado incentivos para a cooperação entre estados e municípios ou entre os municípios que integram uma RM, assim como também não haveria gerado uma consciência coletiva ou uma identidade regional em torno das questões metropolitanas.

Um segundo fator estaria relacionado à relativa autonomia decisória e financeira que os municípios brasileiros sempre gozaram ao longo da história brasileira e, a subordinação a que estiveram submetidos às esferas federal e estaduais durante o modelo de RM no período militar, teria dificultado uma aceitação dos municípios a um novo modelo metropolitano que requereria cooperação entre os três diferentes níveis de governo.

O terceiro fator considera o retorno das eleições municipais a partir de 1985. Com a inexistência de incentivos à cooperação para os arranjos metropolitanos, como uma atuação articulada e a partilha de recursos escassos, a competição eleitoral a nível local prescindia da temática metropolitana. Tanto é verdadeiro esse fator que, em análise dos planos de governo dos principais candidatos à Prefeitura dos principais municípios da Baixada Fluminense em 2016, um alto dirigente, à época, da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, havia se deparado com o tema metropolitano em apenas dois deles<sup>30</sup>. Quanto a isso, Lacerda e Ribeiro (2014) salientam as dificuldades de cooperação entre municípios metropolitanos relacionados a fatores como a natureza das estruturas organizacionais, administrativas e a cultura política. Os arranjos existentes fazem com que os políticos locais exerçam seu poder sobre suas jurisdições sem compartilhar ações com municípios vizinhos por não renderem frutos eleitorais (p. 189).

Por último, com a delegação de mais recursos em termos relativos aos municípios do que aos estados, não teria havido incentivo a ambos os entes em fomentar a gestão metropolitana: o primeiro por conta de um novo protagonismo político e maior autonomia financeira; e o segundo por contar com recursos escassos e obrigações constitucionais em investimentos em determinadas políticas públicas, como educação, saúde e segurança que o deixava sem espaço fiscal para fomentar uma discussão metropolitana.

---

<sup>30</sup> Esse relato ocorreu em ocasião de um seminário sobre gestão metropolitana no Rio de Janeiro promovido pela antiga Secretaria de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro no próprio ano de 2016.

Como resultado, no momento crítico da redemocratização, quando da elaboração de uma nova Constituição, os Constituintes de 1988, ao romperem com um modelo autoritário cujos arranjos metropolitanos estavam identificados, privilegiaram uma desconcentração política e fiscal da União – associada ao autoritarismo – diretamente para os municípios – nova expressão da democracia nascente. De acordo com Souza (2003):

“Dado que a Constituição delegou ao estados a competência sobre as RMs sem criar mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo e sem prover recursos financeiros específicos, a ausência de estruturas políticas e administrativas nas RMs [a partir de 1988] transformou questões de governança urbana/metropolitana em questões de governança local, deixando os temas metropolitanos em um vazio político e administrativo. Como consequência, o tratamento da cidade como região inexistente e a cooperação entre municípios que conformam uma dada RM é extremamente rara.” (p. 149)

O que se segue, a partir do novo pacto federativo brasileiro com a Constituição de 1988, é uma descentralização que, sob o ponto de vista metropolitano, levou a um desmantelamento dos instrumentos até então existentes de planejamento metropolitano e de gestão e governança metropolitana.

Lacerda e Ribeiro (2014) agrupam os padrões de governança das metrópoles brasileiras em quatro tipos preliminares. Para os fins dessa pesquisa, é particularmente relevante citar o primeiro tipo, chamado de *clássico ou tradicional* de articulação com o Estado. Nesse tipo, os segmentos das elites mantêm padrões de governança de forma patrimonialista e clientelista. Esses segmentos “*transitariam clandestinamente e por fora do espaço democrático em nível institucional, defendendo interesses eleitorais em causa própria ou de grupos econômicos*” (p. 193). Essas características se revelaram não apenas num arranjo metropolitano fluminense, mas foi a tônica que ditou de maneira hegemônica a *práxis* política local e regional.

Ainda que esse tipo tenha predominado nos sistemas de governança metropolitano instaurados na década de 1970, Lacerda e Ribeiro (ibidem) consideram que a Constituição de 1988 abriu uma possibilidade de formatação de sistemas de governança em que se fizessem presentes “*territórios de poder democrático-popular*”, uma segunda tipologia onde se inseririam a sociedade civil e a criação de canais de gestão participativa. Como será visto na próxima seção, apenas com a retomada do tema metropolitano já no final da primeira década dos anos 2000, passa a se discutir um arranjo ainda cercado de incertezas em que houvesse uma participação mais efetiva da sociedade civil numa nova governança metropolitana.

### 5.3 Os novos instrumentos para uma política nacional de desenvolvimento regional

A elaboração da Constituição de 1988 foi caracterizada pela pressão de diferentes grupos organizados da sociedade com interesses diversos, cada um procurando influenciar os constituintes conforme suas demandas sociais. Dessa maneira, a Constituição acabou se caracterizando por uma grande diversidade, fruto de diferentes *lobbies*, inclusive o regional (NABUCO, 2007).

No entanto, ainda que tenham sido obtidas conquistas dentro da temática regional, não houve de imediato um impacto na implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, já que a maioria dos dispositivos constitucionais que tratam do tema requeria/requer a formulação de leis complementares pelos entes estaduais e pela própria União<sup>31</sup>. O aspecto que realmente marcou a Constituição de 1988 em termos regionais foi a sua descentralização administrativa, cuja face mais visível foi a autonomia municipal, que extrapolou seus contornos geográficos e administrativos existentes até aquele momento para uma maior capacidade de planejamento e execução de políticas públicas (ibidem, p. 80).

A partir dos anos 2000, com a Promulgação do Estatuto da Cidade<sup>32</sup> e, principalmente, a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração Nacional, a questão regional e urbana volta a ser tema importante, já que a autonomia municipal advinda da Constituição de 1988 provou-se insuficiente para a resolução de problemas de muitos municípios que já não conseguiam mais ser resolvidos de maneira isolada.

Destaca-se como marco dessa retomada, a elaboração, pelo Ministério da Integração Nacional, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída por meio do Decreto Federal nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. A PNDR tinha como objetivo combater a forte desarticulação e dispersão da ação do Estado, caracterizada por uma grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção adotados pela União, estados e município e que frequentemente entravam em conflito (BRASIL, 2007).

De acordo com Silva (2015), até o início das discussões da PNDR em 2003, o planejamento regional era marcado por políticas associadas ao modelo de implementação *top-down*, pelo seu caráter tecnocrático, pela primazia dos recortes macrorregionais, pela atuação centrada nas superintendências de desenvolvimento regional, pelos incentivos fiscais e pelos grandes projetos de investimentos. Alguns desses elementos persistiram com a PNDR, inclusive

---

<sup>31</sup> No trabalho de Nabuco (2007, p. 78), a autora lista todas as disposições constitucionais que tratam do tema regional ou a este relacionado.

<sup>32</sup> Lei Federal nº 10.257/2001

o modelo de incentivos fiscais, o fracasso da cooperação intergovernamental e o predomínio de políticas fragmentadas e setorializadas, além da falta de controle do processo pelo Estado (p. 15).

Inicialmente, a PNDR teve dois objetivos principais: reduzir as desigualdades regionais e; ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras que pouco interessavam aos agentes do mercado. Dois outros pontos importantes da proposta eram a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e; a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que tinha como papel a coordenação e articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos (RESENDE et al., 2015).

Dentre os avanços alcançados pela PNDR, destaca-se uma nova abordagem da desigualdade regional em múltiplas escalas, avançando em relação à visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativos das macrorregiões do Norte e Nordeste (RESENDE et al., 2015, p. 30)<sup>33</sup>. Do ponto de vista teórico, houve mudanças de paradigmas como a complexificação da noção de desenvolvimento, das teorias centro-periferia e de uma nova conotação de urbanização nos grandes centros urbanos; no tocante à inovação, alguns aspectos foram adicionados ao panorama das políticas regionais, decorrentes da emergência dos paradigmas da globalização, do meio ambiente, do turismo, do desenvolvimento local, da abordagem multiescalar e do planejamento participativo (SILVA, 2015, p. 15-16)

À despeito desses avanços, não há como defender que a política elaborada foi exitosa em seus propósitos principais. O próprio Ministério da Integração Nacional reconhece que os dois pilares da política, o FNDR proposto e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, frustraram-se a tal ponto que comprometeu a implementação da política (BRASIL, 2012).

Nota-se que as limitações operacionais que marcaram o fracasso da PNDR revelam, na verdade, um conflito do modelo federativo brasileiro fragmentado na implementação das políticas públicas e centralizado sob o ponto de vista dos recursos fiscais. De acordo com o diagnóstico de Silva (2015), a PNDR não previu a atuação distinta de cada ente federado

---

<sup>33</sup> A visão tradicional sobre a questão regional brasileira adapta a teoria cepalina de centro-periferia para a economia doméstica brasileira, em que as regiões sul e sudeste seriam o centro da economia nacional e o norte e o nordeste as periferias fornecedoras de insumos, o que tenderia a aprofundar a desigualdade regional. O maior expoente da tradição cepalina no Brasil é Celso Furtado. No seu clássico Formação Econômica do Brasil (2005), Furtado defende a industrialização dessas regiões periféricas como condição para suplantarem o subdesenvolvimento e a dependência econômica do centro-sul brasileiro.

envolvido, de acordo com as suas capacidades; a definição de quais órgãos e entidades públicas e privadas seriam responsáveis pelos programas, projetos e ações em cada tipo de recorte regional e; tampouco as políticas públicas prioritárias para cada tipo de recorte regional (p. 19).

Outro ponto que contribuiu para o fracasso da PNDR foram as limitações políticas existentes. Silva (ibidem) assinala que, embora a questão regional tenha entrado na agenda governamental em 2003 a partir do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, de fato não houve priorização dela enquanto política pública nesse e no período subsequente. Conforme abordado por Brandão e Siqueira (2013), as políticas regionais implícitas foram priorizadas em detrimento das políticas explícitas, elaboradas para enfrentar a questão regional no país. Embora tenham tido rebatimentos territoriais e regionais significativos, essas políticas regionais implícitas não foram pensadas a partir de um viés regionalista de desenvolvimento. Dessa maneira, Silva (2015) conclui que “*a questão regional [...] não reuniu forças suficientes para tornar-se uma prioridade e obter recursos e apoio político para a reconstrução da institucionalidade requerida*” (p. 27).

Com o fracasso da implementação da PNDR, foi realizada a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR) em 2012, com o intuito de definir os princípios e diretrizes de reformulação da II PNDR. O processo contou com duas etapas preparatórias, a saber: as conferências estaduais e do Distrito Federal; e cinco conferências macrorregionais. Nessa nova fase, redefiniram-se os objetivos da II PNDR, quais sejam: sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais; e criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e aos serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e de moradia (BRASIL, 2012). Cabe mencionar alguns princípios e diretrizes da II PNDR, fruto do diagnóstico da I PNDR:

- Governança, participação social e diálogo federativo: visa o debate dos amplos setores da sociedade na promoção de ações de governança na coordenação, na execução, na capacidade e nas competências para o combate às desigualdades regionais. Para tanto, demanda o estabelecimento de instrumentos democráticos de participação social, de modelos de gestão e de arranjos institucionais de coordenação vertical e horizontal.
- Financiamento do desenvolvimento regional: com a nova PNDR, a questão do financiamento deve ser essencial para o sucesso da política e para o financiamento de ações regionais.

- Vetores de desenvolvimento regional sustentável: são relacionados à necessidade de ações transversais nas diversas vertentes da nova PNDR, em consonância com o federalismo cooperativo.

Como será ressaltado adiante, essas diretrizes se mostram oportunas para a consolidação de uma política de desenvolvimento metropolitano no Estado do Rio de Janeiro ainda incipiente. Para além de compor um arranjo de desenvolvimento regional, é pertinente aprender com a recente experiência nacional para não incorrer nas mesmas limitações que possam impedir a efetividade de um plano estratégico de desenvolvimento metropolitano fluminense.

#### *5.4 A retomada do planejamento metropolitano e a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro*

Com a extinção da FUNDREM em 1989 por iniciativa do Executivo Estadual, apenas no início dos anos 2010 retoma-se o tema metropolitano a nível estadual. A lacuna perante a inexistência de um arranjo institucional para a governança metropolitana no Rio de Janeiro não é plenamente preenchida pelas Secretarias de Estado em suas funções setoriais (SANTOS et al; 2013), apenas tateando alguns temas metropolitanos sem qualquer tipo de planejamento integrado para a região. Nesse hiato, alguns acontecimentos foram marcantes para a inserção novamente nas agendas de governo de temas relacionados ao planejamento urbano e regional, como já explorado na subseção anterior.

No âmbito estadual, leis estaduais de 1997<sup>34</sup>, que reformularam a Região Metropolitana e estabeleceram regras para os serviços de transporte ferroviário e metroviário e de saneamento básico, foram objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>35</sup> ajuizada pelo Partido Democrata Trabalhista no Supremo Tribunal Federal (STF). Em suma, a ação sustentava que algumas normas contidas nesses dispositivos legais afrontavam: o princípio federativo à autonomia municipal; o exercício das competências municipais privativas e comuns dos entes federados; o princípio da não-intervenção dos Estados nos municípios; além

---

<sup>34</sup> Lei Complementar nº 87/1997, que dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências; e Lei nº 2869/1997, que dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

<sup>35</sup> ADI nº 1842/2013

de extrapolar a delegação contida na Constituição Federal, em seu artigo 25, § 3º, de organização e planejamento das funções públicas de interesse comum de dada região metropolitana.

Para Fontes e Araújo (1995), a ausência de uma entidade metropolitana, ou mesmo de políticas que contemplassem a dimensão espacial da organização social da RMRJ, estimularam os municípios a desenvolverem suas próprias estratégias de articulação intermunicipal e de organização de sistemas de gestão territorial<sup>36</sup>. Continua os autores ao afirmarem que o distanciamento das administrações municipais em relação à questão metropolitana também foi estimulado pelos conflitos político-institucionais entre o município do Rio de Janeiro e demais prefeituras (p. 401).

O tema ganha mais importância a partir de 2013 com a retomada da discussão do projeto de lei nº 2460/2004 que originou o Estatuto da Metrópole em 2015, além da divulgação do acórdão da ADI nº 1842/2013 que, embora se referisse inicialmente ao Rio de Janeiro, poderia a se constituir em parâmetro para outras regiões. Na decisão, o STF acentua que a titularidade dos serviços comuns deve pertencer ao colegiado formado pelos municípios e pelo Estado federado, sendo que o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. E mais, estabeleceu que as funções públicas de interesse comum devem ser organizadas por uma entidade metropolitana que congregue os diversos municípios envolvidos, sendo imprescindível a participação da sociedade civil.

Na esteira dessa discussão, é finalmente aprovado o Estatuto da Metrópole em 2015<sup>37</sup>, que prevê, dentre outras questões, a organização de arranjos institucionais intergovernamentais que viabilizem a governança metropolitana, além da efetivação de instrumentos urbanísticos.

Com a Constituição de 1988, que delegou aos estados a competência para a instituição de RMs, Aglomerações Urbanas (AUs) e Microrregiões (MRs), o número de RMs saltou de nove unidades – instituídas por leis federais na década de 1970 – para mais de 60. Ao contrário do que aparenta, essa explosão de RMs não consigna a importância do tema regional, mas tão somente uma proliferação casuística e um descaso com critérios mínimos que transmutem uma natureza metropolitana de fato: entre essas RMs institucionalizadas, poucas tiveram como

---

<sup>36</sup> São exemplos de articulação e organização a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico da Baixada Fluminense; do Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense (Conleste); e o Fórum Comperj, por ocasião do empreendimento da Petrobrás no município de Itaboraí.

<sup>37</sup> Lei Federal 13.089/2015

motivação o efetivo exercício das funções públicas de interesse comum (FPICs), como previsto originalmente nesse tipo de arranjo, ou possui uma estrutura de governança democrática instituída, o que legitimaria uma cooperação federativa. Com o tempo, pesquisadores como Lacerda e Ribeiro (2014); e Costa (2013) avançaram no sentido de RMs como expressão de um núcleo urbano cujo entorno tem laços estruturais, sociais e econômicos, para além do compartilhamento das FPICs.

De acordo com Moura e Hoshino (2015), a essência do Estatuto da Metrópole é a de dispor sobre a instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; moldar a governança interfederativa dessas unidades; fornecer os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado e; garantir o apoio da União para a sua implementação. Ressalte-se que importante dispositivo foi vetado quando da promulgação da lei, que versava sobre a criação de um fundo nacional de desenvolvimento urbano integrado.

Alguns aspectos desse novo instituto legal trazem à tona a questão do municipalismo na execução das políticas setoriais. Isso porque, pelo Estatuto, os municípios deverão compatibilizar seus Planos Diretores com as novas diretrizes do PDUI. No entanto, não mencionou essa necessária compatibilização para quaisquer outros planos existentes, como por exemplo, Planos de Mobilidade Urbana, Saneamento Básico, Gestão de Resíduos Sólidos, etc. Percebe-se, portanto, que a questão federativa e seus conflitos intrínsecos serão postos à prova caso se institucionalize esses novos arranjos. Outros pontos do Estatuto parametrizam a instituição de novos arranjos, definindo conceitos antes difusos como aglomeração urbana, metrópole, região metropolitana, função pública de interesse comum, plano de desenvolvimento urbano integrado, gestão plena e governança interfederativa, assim como requisitos para a formalização das RMs e AUs.

Um ponto importante que constava do Estatuto original dispunha sobre o prazo para a aprovação por lei estadual complementar – com publicação e entrada em vigor – do PDUI das RMs ou AUs já existentes, sob pena de sofrer sanção direta de improbidade administrativa na pessoa do chefe do Poder Executivo ou de quem este viesse a designar tal função. A Lei Federal 13.683/2018, no entanto, alterou pontos importantes do Estatuto da Metrópole. Dentre eles, a retirada de prazo para a elaboração e aprovação de um plano de desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas e suas consequentes sanções pelo descumprimento da norma. Destaque-se ainda a retirada da obrigatoriedade de participação de

representantes da sociedade civil no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum<sup>38</sup>.

Sobre o primeiro ponto, torna-se preocupante a ausência de um mecanismo impositivo para a elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas. A já fragilidade das máquinas públicas, principalmente em âmbitos estaduais e municipais, aliadas a ausência de prazo e sanções pelo não-cumprimento da norma legal, abre a possibilidade de não se materializar as diretrizes contidas no Estatuto da Metrópole, tornando-se apenas mais um dispositivo sem efetividade.

Quanto ao segundo ponto, importante frisar que uma maior participação da sociedade civil no cumprimento das políticas públicas garante maior transparência, além de fortalecer os mecanismos de *accountability* societal<sup>39</sup>. O próprio STF, na decisão da ADI nº 1842/2013, ressalta a importância da participação da sociedade civil. Ainda que o Estatuto preveja sua participação, a mudança da redação desse dispositivo indica uma diminuição da importância dos mecanismos de controle social.

De acordo com o documento do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PEDUI), o que provocou a retomada da discussão metropolitana no Estado do Rio de Janeiro foi o cenário econômico do início dos anos 2000, devido a uma série de investimentos realizados naquele momento que provocaram a necessidade de ampliação e adequação da infraestrutura metropolitana. Como exemplo, cita-se o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ em Itaboraí, a instalação da Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA em Santa Cruz, a reestruturação do Porto de Itaguaí e dos estaleiros da Baía de Guanabara localizados em Niterói.

É sintomática que a retomada da discussão sob o ponto de vista político-institucional tenha sido diagnosticada como uma reação ao cenário econômico e a uma necessidade dos agentes privados para que o poder público oferecesse infraestrutura adequada aos investimentos que estavam sendo realizados nos limites metropolitanos. Isso apenas evidencia a urgência da retomada do planejamento metropolitano para que o poder público, de maneira organizada e indutora, oriente os investimentos privados para agregar o maior valor econômico, social, cultural e ambiental à sua região metropolitana.

---

<sup>38</sup> Inciso V do Art. 7º da Lei 13.089/2015, alterado pela Lei 13.683/2018.

<sup>39</sup> Sobre o conceito de *accountability* e suas variações, ver O'Donnell (1998) e Filgueiras (2011).

Nesse sentido, tanto o julgamento da ADI nº 1.842/2013 como a aprovação do Estatuto da Metr pole em 2015 podem significar novos marcos capazes de iniciar uma mudana na enraizada trajetória fluminense, com a possibilidade de novas institucionalidades e ressignificaa das existentes na direa de novas políticas de desenvolvimento regional, em especial da região metropolitana.

O Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formao dos Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ, em recente documento denominado “*Cadernos Estudos Regionais Metropolitanos: o caso da metrópole fluminense*” (2019), coloca o próprio Estatuto da Metr pole como um mecanismo de incentivo ao Governo do Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos para criar:

“[...] alguns instrumentos de planejamento e gestão que pudessem nortear as administraes no sentido de formularem as bases para a criao de um órgão gestor regional e a recriao de conselhos consultivos e deliberativos envolvendo prefeituras e o Governo do Estado.” (p. 27)

Fruto desse novo paradigma, foi instituído, em 2011, o Comitê Executivo Estratégico para a Região Metropolitana, formado por representantes de diversos setores da administrao estadual e com o objetivo de “*propor políticas estratégicas para a RMRJ, 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.*”<sup>40</sup>

O Comitê, após alguns anos de atuao, com a criao de grupos de trabalho, realizao de *workshops* e um ciclo de debates denominado *Diálogos Metropolitanos: Ideias para Modelar a Metr pole*, deu origem   Câmara Metropolitana de Integrao Governamental (CMIG). Criada através do Decreto Estadual n  44.905, de 11 de agosto de 2014, a CMIG era uma diretoria vinculada à Secretaria de Governo que teve a incumbência de elaborar o projeto de lei complementar para a criao do  rg o Executivo de Gestão Metropolitana e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), já em consonância com o Estatuto da Metr pole que viria a ser aprovado alguns meses após a criao da CMIG.

Cumprer ressaltar, ainda, o importante papel que os atores sociais vêm desempenhando ao longo desse período no esforo de retomada da agenda do tema metropolitano. Como fica claro em entrevista concedida pelo ex-subsecretário de Urbanismo Regional e Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro e ex-diretor executivo da Câmara Metropolitana de Integrao

---

<sup>40</sup> Artigo 1  do Decreto Estadual n  42.832/2011.

Governmental, Vicente Loureiro<sup>41</sup>, o tema não havia morrido, estava apenas esvaziado, sendo que uma parcela importante de gestores públicos – a exemplo do próprio, atores da sociedade civil<sup>42</sup> e membros da academia se debruçaram e juntaram esforços na discussão de arranjos e políticas metropolitanas.

Essas ações, ainda que descoordenadas, são fruto de demandas sociais reprimidas, como ressalta o entrevistado, na medida em que ficaram mais complexas soluções de mobilidade, abastecimento de água, saúde, etc. Mesmo o próprio arranjo institucional ressurgiu após algumas tentativas de recriação de um órgão metropolitano após sua extinção na década de 1990<sup>43</sup>, de acordo com o relato do entrevistado. Portanto, a criação de um novo arranjo metropolitano em âmbito estadual e a confecção de um plano de desenvolvimento da RMRJ são fruto não apenas de um arcabouço formal de natureza jurídica, mas também da atuação de diversos atores da sociedade que requereram uma ação mais efetiva do poder público como resposta às demandas inerentes ao tema regional.

#### *5.5 O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PEDUI e a institucionalização de um arranjo metropolitano no ERJ*

O PEDUI foi contratado pela CMIG em setembro de 2015, com o anúncio do Consórcio Quanta-Lerner como vencedor da concorrência internacional para elaborar o Plano Estratégico. Com financiamento do Banco Mundial, o Plano teve início em 2016, com a constituição de Comitês e Conselhos, realização de oficinas e do diagnóstico e visão de futuro. Em números gerais, foram realizados 22 grupos de discussão, 28 encontros e oficinas de discussão, seis pré-conferências metropolitanas e uma conferência metropolitana. Todas essas atividades contaram com a participação de 4.000 presenças nos eventos realizados, sendo 2.000

---

<sup>41</sup> Entrevista concedida por ocasião do relatório de pesquisa sobre “Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana”, que compôs o projeto Governança Metropolitana no Brasil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2013.

<sup>42</sup> Cite-se como exemplo o Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense; o Conselho Consultivo para o Desenvolvimento da Baixada Fluminense; o Conselho Gestor da Baía de Guanabara; a Casa Fluminense; o Movimento Br Cidades; o Instituto dos Arquitetos do Brasil; entre outros organismos da sociedade civil com atuação metropolitana.

<sup>43</sup> Como exemplo, pode-se citar as já extintas Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada Fluminense e Municípios Adjacentes – SEBAMA e seu respectivo programa, o PRÓ-BAIXADA, criada em meados dos anos 1990, e a Secretaria Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca, criada no início dos anos 2010; a criação da Agência Metropolitana de Transportes Urbanos – AMTU e do Fórum COMPERJ, ambos em 2007.

apenas de especialistas, representantes de entidades e da sociedade civil. Dentre os mecanismos de participação permanentes, foram formados o Comitê de Estratégia Metropolitana Estadual com representantes das secretarias e agências estaduais; o Comitê de Estratégia Metropolitana Municipal, com representantes dos até então 21 municípios da RMRJ<sup>44</sup>; e o Conselho Metropolitano, formado por organizações da sociedade civil e profissionais atuantes na RMRJ.

Em síntese, o diagnóstico da Região Metropolitana que balizou o PEDUI, apontou:

- Extrema concentração de empregos na região central da RMRJ, em particular Rio de Janeiro e Niterói;
- Urbanização desordenada e expansão da periferia de 32km<sup>2</sup>/ano;
- População de maior renda concentrada na faixa litorânea, dotada de infraestrutura e equipamentos;
- População de baixa renda residindo em favelas e assentamentos informais e periféricos à RMRJ;
- Estrutura radial privilegiando deslocamentos individuais motorizados, em detrimento do uso do transporte coletivo;
- Saturação dos eixos de mobilidade com excessivo dispêndio de tempo nos deslocamentos casa-trabalho, perfazendo em média 2 horas diárias, considerada a maior do Brasil;
- Degradação ambiental evidenciada, sobretudo na Baía de Guanabara, Sepetiba, rios e lagoas;
- Déficit de infraestrutura urbana, notadamente de saneamento e de segurança pública.

O Plano também subdividiu os achados por temas, conforme quadro abaixo:

---

<sup>44</sup> A exceção é Petrópolis, que só entrou no arranjo metropolitano após a Lei Complementar Estadual nº 184 de 2018

Quadro 2: Diagnóstico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro por grandes temas

Temática	Diagnósticos
Reconfiguração espacial e centralidades urbanas	Espraiamento da mancha urbana, observando-se acelerada expansão da periferia
	Infraestrutura radial de transportes, valorização do transporte individual
	Carências de infraestrutura urbana, particularmente na periferia metropolitana
	Expressiva concentração de empregos e renda na região central e litorânea da metrópole (Centro, Barra da Tijuca e Niterói)
	Lógicas diferenciadas de ordenamento territorial adotadas pelos municípios contíguos
	Áreas ambientalmente frágeis ainda desprotegidas, sem amparo de legislação pertinente
	Diversas cavas resultantes da extração de areia danosas ao meio ambiente
	Necessidade de ampliação de fontes de recursos hídricos para abastecimento da população
	Fragilidade dos mecanismos municipais de controle do uso e da ocupação do solo corroborando com a expansão das ocupações informais e periféricas
	Descompasso entre leis complementares de uso e ocupação do solo e planos diretores; falta de revisão dos planos diretores nos prazos legais
	Ausência de planejamento que oriente o crescimento urbano da Região Metropolitana e os investimentos em infraestrutura
	Desarticulação do planejamento e gestão de transportes entre Estado e Municípios, o que contribui para a falta de integração física, operacional e tarifária
	Expansão econômica
Baixo aproveitamento de ativos econômicos, em especial os das Baías da Sepetiba e Guanabara e Aeroporto Galeão	
Crise fiscal e econômica em decorrência da dependência do petróleo, em que pese haver espaço para novas instalações em diversos municípios	
Subutilização do potencial de logística, em especial nos Portos de Itaguaí, Rio de Janeiro, Maricá e Niterói e Arco Metropolitano	
Subutilização das atividades do complexo de saúde com potencial no Corredor Tecnológico já existente e no Complexo de Guaratiba	
Inovação tecnológica inferior ao potencial evidenciado e, escassa interação entre a Academia e o empresariado	
Baixa qualificação da mão de obra	
Turismo concentrado na capital, mas subaproveitado	
Potencial desperdiçado em relação à Economia Criativa, com setores subutilizados	
Potencial agropecuário desperdiçado em diversos municípios da RM	
Valorização do patrimônio natural e cultural	Falta de reconhecimento do patrimônio material e imaterial (exceto Rio e Niterói), exigindo ações de conscientização da população do valor do seu patrimônio histórico-cultural e ambiental

	<p>Atraso em relação à aplicação de leis de tombamento, delimitação de áreas de amortecimento de bens tombados, registro de bens imateriais</p> <p>Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) não está em constante atualização, falta georreferenciamento</p> <p>Necessidade de enfrentar os problemas relacionados ao aquecimento global</p> <p>Não há conscientização da população do valor do patrimônio cultural</p>
Mobilidade	<p>Tempo de deslocamento excessivo (especialmente para o transporte público)</p> <p>Desigualdade intrarregional - municípios periféricos muito dependentes dos mais centrais (Rio e Niterói), além de desconectados entre si</p> <p>Privilégios destinados ao transporte individual, que se demonstra mais rápido que o coletivo</p> <p>Cobrança tarifária excessiva ao usuário de transporte público, impondo-se formas alternativas de financiamento</p> <p>Irracionalidade tanto na distribuição territorial quanto nos horários das linhas de ônibus, acarretando frequente lotação em horários de pico</p> <p>Ausência de integração institucional, abrangendo gestão interna, transparência e controle social, articulações entre municipalidades metropolitanas</p>
Habitação e equipamentos sociais	<p>Elevado déficit habitacional quantitativo, estimado em cerca de 400 mil unidades habitacionais (10% dos 4 milhões de domicílios)</p> <p>Aproximadamente 520 mil domicílios em aglomerados subnormais já identificados</p> <p>Cerca de 700 mil unidades habitacionais apresentando algum tipo de inadequação (infraestrutura, fundiária, outras)</p> <p>Mais de 1 milhão de domicílios em ruas sem identificação e/ou sem bueiro/boca de lobo; 665 mil em vias sem pavimentação; cerca de 284 mil com esgoto à céu aberto</p> <p>Ampliação da mancha urbana, em cerca de 30 km<sup>2</sup> por ano (habitações precárias na periferia)</p> <p>Produção de moradia social recente não integrada à localização, infraestrutura e qualidade urbana</p> <p>Demanda por simplificação de normas, procedimentos e assistência técnica para produção habitacional</p> <p>Ausência ou descontinuidade de fontes de financiamento para políticas habitacionais</p> <p>Ausência de planejamento dirigido a idosos, portadores de necessidades especiais, imóveis históricos, moradia no centro</p>
Saneamento ambiental e resiliência	<p>87% dos domicílios da RMRJ contam com rede de abastecimento de água por rede geral; 10% com poço ou nascente</p> <p>O abastecimento de água por rede geral mostra-se precário em várias localidades e/ou deficiente em municípios como Maricá, Itaboraí, Magé e Baixada Fluminense</p> <p>Perdas de água acima de 30% em média, chegando a 50% em municípios da Baixada Fluminense</p> <p>Fragilidade da segurança hídrica, dependência excessiva de rio Paraíba do Sul, reserva reduzida</p> <p>Elevado consumo de água per capita e desigualdade na distribuição de água disponível</p> <p>54,7% dos domicílios da RM contam com coleta de esgoto em rede de esgoto ou afastamento pluvial</p> <p>36,9% do volume total de esgotos produzido na metrópole são tratados/destinados a emissários.</p> <p>Cobertura da coleta de Resíduos Sólidos Urbanos alcança índices maiores que 90%</p>

	Antigos lixões de Belford Roxo, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito e Maricá não apresentam processos de remediação
	Somente 7 municípios (Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro) dos que compõem a RM possuem coleta seletiva
	Concentração de inundações no Rio de Janeiro (canais do Mangue e do Cunha), Baixada Fluminense (rios Iguaçu-Sarapuí, Estrela e canal de Magé) e São Gonçalo (rios Alcântara, Imboaçu e Guaxindiba)
	Infraestrutura de macrodrenagem existente não é suficiente para evitar as inundações
	Municípios a leste da Baía de Guanabara apresentam índices baixos de atendimento por microdrenagem
	Riscos das mudanças climáticas - intensificação de eventos extremos e avanço dos oceanos (especialmente Baixada)
Gestão pública	Inexistência de arranjos para atuação conjunta (consórcios intermunicipais, interfederativos, outros)
	Municípios e estado agem para atender interesses próprios, ao invés de atuar em conjunto na RMRJ
	Falta de eficiência e transparência na gestão pública, incluindo gastos sem planejamento ou base técnica
	Baixa qualificação do funcionalismo público (especialmente em municípios menores)
	Quadro fiscal do estado e dos municípios não permite realização de investimentos necessários
	Municípios com grande dependência das transferências intergovernamentais, exigindo ampliação de receitas
	Ineficiência para arrecadação própria dos municípios (cadastros imobiliários/multifinalitários)
	Necessidade de um fundo metropolitano e parcerias para captação de recursos
	Ausência de articulação de plano diretor, planos setoriais e outros e instrumentos de planejamento

Fonte: PEDUI (2018)

A visão de futuro desenvolvida pelo PEDUI prevê que *“Uma metrópole sustentável pressupõe serviços urbanos universalizados, equilíbrio em sua estrutura, inteligência e eficiência em seu desenvolvimento, com foco no combate às desigualdades, integrando as pessoas, o patrimônio natural e o construído.”* (Produto 19 – PPT PDUI/RMRJ, p. 39). Para tanto, desenvolveu 21 objetivos metropolitanos:

Quadro 3: Objetivos Metropolitanos

• Fortalecer e diversificar a base econômica	• Criar novas modalidades alternativas de produção habitacional no território
• Desenvolver competências e relações que propiciem formas inovadoras de produção	• Reduzir estrutura radial dos deslocamentos metropolitanos
• Ampliar a capacidade dos municípios para implementação de uma política habitacional	• Otimizar recursos em mobilidade e obtenção de novas formas de financiamento
• Criar novas modalidades alternativas de produção habitacional no território	• Reorientar uso do transporte individual motorizado e sobre rodas
• Criar condições para um saneamento ambiental amplo e a integração do ambiente natural e construído, com foco em sua revitalização e valorização	• Conciliar as dinâmicas pertinentes ao pleno desenvolvimento metropolitano e as condições de preservação e valorização do patrimônio natural e cultural
• Alcançar resiliência e sustentabilidade ambiental	• Desenvolver a rede colaborativa entre os municípios da RM
• Garantir a integridade e a coexistência dos bens do patrimônio natural e cultural da RM	• Melhorar a autonomia (fiscal e gestão) de cada município da RMRJ
• Promover a utilização dos bens do patrimônio natural e cultural pela população da RMRJ	• Melhorar a qualidade dos deslocamentos e estímulo aos transportes ativos
• Ampliar a qualidade de vida para o cidadão metropolitano	• Promover uma estrutura de crescimento racional, maximizando o uso da infraestrutura disponível
• Incentivar a participação da sociedade civil organizada no processo decisório de desenvolvimento metropolitano, inclusive na formulação, implementação e custeio das políticas públicas	• Garantir o acompanhamento do cidadão no processo de avaliações da implementação do Plano Metropolitano
• Viabilizar espaços que garantam a participação, presencial e via web, mantendo a transparência de gastos e ações	

Fonte: PEDUI (2018)

Foram elaborados seis Programas de Ações Prioritárias (PAPs) do Plano Metropolitano que congregam 122 ações e reúnem as principais medidas que visam à implementação do PEDUI. Correspondem à visão de futuro para a RM num horizonte até o ano 2040 e tem a intenção de *“promover a reorganização do território metropolitano, orientando iniciativas dos setores público e privado, com vistas a ampliar o equilíbrio e a harmonia do desenvolvimento urbano, apoiando o crescimento econômico, a melhoria da qualidade de vida da população e a preservação e sustentabilidade de valores e serviços ambientais críticos”* (Produto 18 – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Tomo II, p. 319). São elas:

1. Programa Equilibrar a Metrópole – aponta para a necessidade de implantar uma estrutura urbana policêntrica afim de superar a concentração de atividades econômicas, serviços e equipamentos públicos na região central da metrópole. Para esse programa foram desenvolvidas 27 ações prioritárias e um custo estimado de 21,6 bilhões no longo prazo (até 2040).
2. Programa Habitar a Metrópole – visa alcançar melhorias no bem-estar nas cidades e garantir o acesso à infraestrutura urbana, serviços e equipamentos sociais, melhores condições de urbanidade e moradia, acesso à mobilidade, segurança e resiliência ambiental. Para esse programa foram desenvolvidas 26 ações prioritárias e um custo estimado total de R\$ 21 bilhões.
3. Programa Metrópole Inteligente – busca alinhar a RMRJ com o processo de desenvolvimento tecnológico em curso na atualidade, também denominado de 4ª Revolução Industrial. Ao mesmo tempo, ressalta o patrimônio cultural e a história da cidade, promove atividades associadas à sua exuberância ambiental e valoriza o potencial criativo dos seus habitantes. É composto por 25 ações prioritárias e prevê um custo estimado total de R\$ 15 bilhões.
4. Programa Metrópole Sustentável – está vinculado diretamente à valorização do meio ambiente, ao território que circunda as áreas urbanas da metrópole, à qualificação das baías de Guanabara e Sepetiba, à proteção dos recursos hídricos e aos investimentos em resiliência ambiental. É composto por 27 ações prioritárias e um custo estimado de R\$ 2,2 bilhões.
5. Programa Baía Reinventada - propõe o resgate e a reinvenção do uso e dos valores culturais, históricos e ambientais presentes na Baía de Guanabara e no seu entorno e aponta um conjunto de medidas próprias para alcançar seus grandes objetivos, além de incorporar ações dispostas em outros PAPs. Está subdividida em 20 ações prioritárias e prevê investimentos da ordem de R\$ 3 bilhões.
6. Programa Governar a Metrópole - responde diretamente a uma grande preocupação manifestada pela sociedade civil em todo o processo de elaboração do PDUI que é melhorar a Gestão Pública e o atendimento às demandas da cidadania. Esse propósito parte da obrigatoriedade de se instituir a Governança Metropolitana da RMRJ, nos termos estabelecidos no Estatuto da Metrópole para, nesse contexto, realizar alguns ajustes iniciais de Reforma do Estado, em total alinhamento com os critérios definidos pelo Supremo Tribunal Federal a o deliberar sobre temas metropolitanos, em que se insiste na necessidade de compartilhamento interfederativo de decisões e iniciativas em

tudo que implicar impacto metropolitano. É composto por seis ações prioritárias a um custo total estimado em R\$ 70,5 milhões.

O Plano ainda prevê uma reconfiguração espacial da RMRJ a partir de alguns instrumentos de zoneamento elaborados:

- **Macrorregiões de Planejamento (MDPs):** de caráter organizacional, tem o objetivo de identificar características marcantes que distinguem cada grande área metropolitana e orientar as propostas, hierarquizar as intervenções e definir as prioridades metropolitanas.
- **Proposta de Reconfiguração Espacial (PRE):** apresenta referências para conter o espraiamento da mancha urbana; adensar, qualificar e diversificar a ocupação urbana; fortalecer as centralidades secundárias, terciárias e de estruturação do território; valorizar o meio ambiente e as atividades rurais da metrópole; qualificar os espaços já urbanizados carentes de infraestrutura; implantar áreas de atividades econômicas e industriais; entre outros aspectos.
- **Macrozoneamento Metropolitano (MZM):** instrumento urbanístico importante garantido pelo Estatuto da Metrópole, considera os princípios que embasam a proposta de Reconfiguração Espacial. São identificadas Macrozonas Metropolitanas e delineadas diretrizes gerais para uso e ocupação do solo e são apontados os principais eixos metropolitanos, que recebem tratamento específico.
- **Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs):** indicam o interesse metropolitano no desenvolvimento de ações em determinados territórios, que deve prevalecer sobre as proposições locais. As ZIMs são classificadas em ambientais, urbanas e econômicas, segundo as suas características mais relevantes e estão vinculadas a uma ou mais ações que tratam da implementação de propostas integradas, pretendidas para aquele território.

Todas as ações previstas nos PAPs estão em consonância com a Proposta de Reconfiguração Espacial (PRE) para a RM, levando-se em consideração as especificidades de cada Macrorregião de Planejamento (MDPs), as implicações territoriais previstas no Macrozoneamento Metropolitano (MZM) e as características e as propostas para as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs).

O desenvolvimento das estratégias de implementação do PEDUI levaram em consideração cenários de curto, médio e longo prazo a partir de duas variáveis como diretrizes: o ritmo de crescimento econômico que se vislumbra no futuro e que se traduz na capacidade de

investimento dos municípios da RMRJ e do Estado do RJ ao longo do horizonte pré-estabelecido; e a qualidade da gestão pública. É interessante notar que nas matrizes de planejamento que constam no Plano, não haveria qualquer progresso na implementação do PEDUI se o ritmo de crescimento econômico for ruim, ainda que a qualidade do gasto da gestão pública seja positiva, evitando-se apenas um retrocesso.

Quadro 4: Matriz de planejamento

		RITMO DE CRESCIMENTO DA EXPANSÃO ECONÔMICA			
		RUIM (-)	TENDENCIAL (=)	PROVÁVEL (+)	ALVO (++)
GESTÃO PÚBLICA (QUALIDADE DO GASTO)	+	Melhor qualidade de gestão evitaria retrocesso	Algum ganho em qualidade	Bom, com eficiência	Ótimo, com eficiência
	=	Possível retrocesso	Mantém o crescimento, ou retrocesso tendencial inercial	Bom, mantendo a qualidade dos gastos	Ótimo, com custo alto desnecessário
	-	Recessão com maior brecha de desigualdade	Algumas perdas de qualidade e de oportunidades	Melhorias, com deseconomias e custos desnecessários	Ineficiência, com inchaços indesejáveis

Fonte: Produto 19 – PPT PDUI/RMRJ (2018)

De acordo com o Plano, a implementação do PEDUI depende do investimento, no curto prazo, em ações estratégicas de governança metropolitana e gestão pública. Seriam essas ações que ditariam as escolhas das ações prioritárias e o ritmo da implantação do Plano em todos os cenários. Dentre essas ações, destacam-se:

- Estímulo à cooperação intermunicipal e interfederativa;
- Incentivo à modernização e o uso eficiente dos instrumentos de planejamento territorial, urbanístico, ambiental e financeiro;
- Garantia da participação e a adesão da sociedade aos projetos metropolitanos;
- Revisão dos Planos Diretores, estudos internos para maior/melhor captação de recursos próprios e capacitação de servidores; e
- Ações de melhoria da gestão pública, no curto prazo, e a realização de reformas administrativas, fiscais e de legislação no âmbito dos municípios, Estado e União.

A aprovação e implementação do PEDUI, conforme o Estatuto da Metrópole, dependia de edição de uma lei complementar estadual, que deveria estabelecer, ainda, a configuração da RM fluminense, as FPICs que justificam sua instituição, a estrutura de governança interfederativa e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das FPIC. Nesse sentido, foi aprovada a Lei Complementar nº 184 do Estado do Rio de Janeiro em 27 de dezembro de 2018, após mais de três anos de tramitação na Casa Legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 10/2015.

Destacam-se pontos importantes aprovados na Lei, como a previsão de criação de um Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana; a criação de um Sistema de Informações Metropolitanas, com a finalidade de constituir-se como plataforma de informações técnicas e cartográficas; a compatibilização dos planos do Estado e municípios que compõem a região metropolitana, sem distinção do tipo de plano que deva ser compatibilizado; o extenso rol das funções públicas de interesse comum sob responsabilidade do arranjo metropolitano; a participação da sociedade civil na elaboração dos instrumentos através dos órgãos colegiados; a revisão do PEDUI a cada dez anos e; a participação da sociedade civil, com direito a voto, no Conselho Deliberativo.

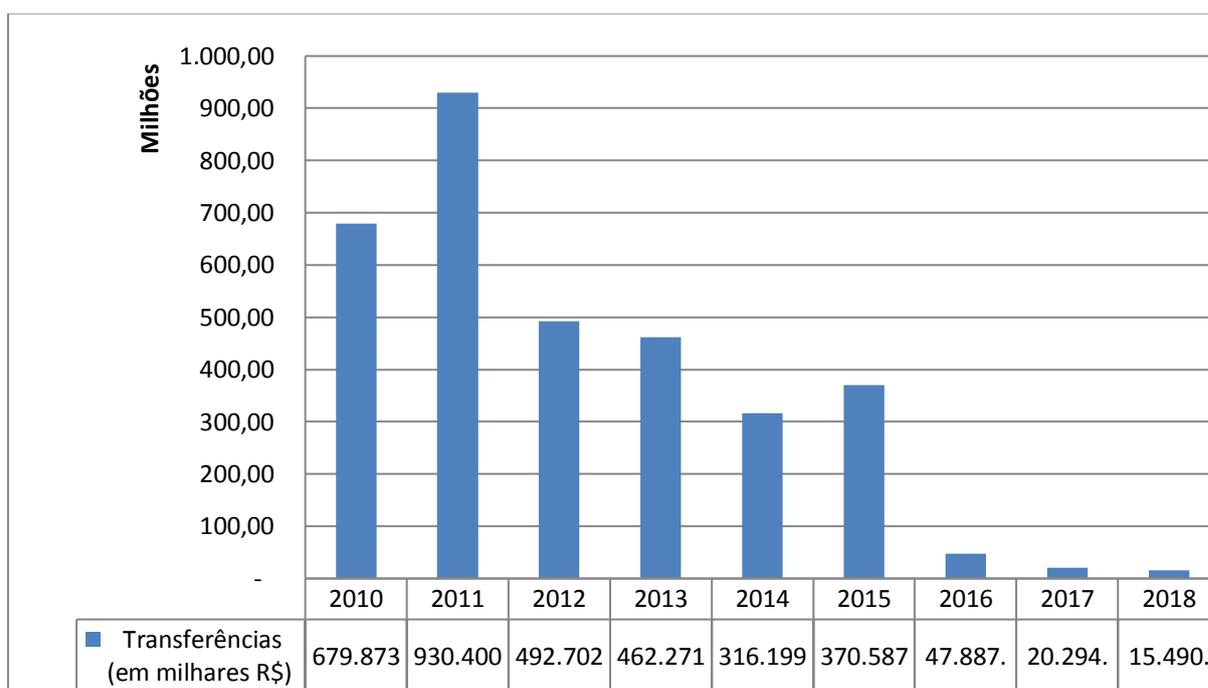
Os destaques acima aproximam a lei aprovada em âmbito estadual com o Estatuto da Metrópole originário, como a revisão do PEDUI a cada dez anos e a participação da sociedade civil. Inova, ainda, na composição do Conselho Deliberativo, com direito à cadeira para a sociedade civil a partir de indicação do Conselho Consultivo.

Ainda assim, as limitações operacionais se mostram evidentes para concretizar os dispositivos da lei. É necessário estabelecer, num cenário de recessão econômica nacional e de profunda crise fiscal estadual, que receitas comporão o Fundo Metropolitano e sua ordem de grandeza. Além disso, com uma máquina pública desestruturada e frágil a nível estadual, torna-se incerta a criação de um Sistema de Informações Metropolitanas. É preciso investimento em recursos humanos e em tecnologia para a consecução desse objetivo, o que parece estar na contramão de uma política de contenção de despesas e de sucateamento acentuado dos órgãos de planejamento. A compatibilização de planos de diversas temáticas entre o Estado e os municípios torna-se um grande desafio, seja sob o ponto de vista técnico, seja do ponto de vista dos conflitos federativos que têm implicações sensíveis na autonomia municipal. Por fim, o extenso rol de FPICs definidas na lei elevam a importância a nível político-institucional do arranjo metropolitano a ser instituído, mas pode significar a paralisia de diversas políticas de interesse comum por incapacidade operacional na definição de diretrizes e execução de ações

por um Conselho Deliberativo responsável por agregar 23 entes federativos (Estado e os 22 municípios metropolitanos).

As ações realizadas até o momento ainda não conseguiram superar o grau de desarticulação político-institucional intra e inter-regional do Estado do Rio de Janeiro (CEPERJ, 2019). Ainda não há a consolidação de uma política de desenvolvimento regional capaz de se enraizar no tempo. E oportunidades nos últimos anos foram perdidas<sup>45</sup> com uma série de investimentos realizados sem o adequado direcionamento baseado no conhecimento do território e voltado para o desenvolvimento integrado da região metropolitana. Além disso, conforme demonstram os gráficos abaixo, as principais fontes (investimento do tesouro estadual e transferências voluntárias da União) de recursos para investimentos são cada vez menores, e novas soluções precisam ser pensadas se realmente houver essa intenção.

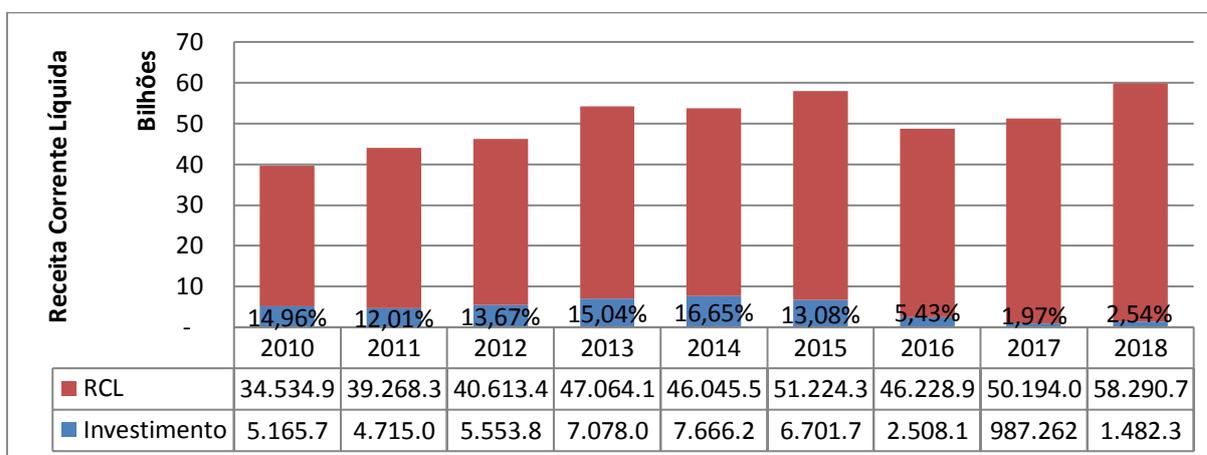
Gráfico 3: Transferências de Capital Voluntárias da União para o Estado do RJ, 2010-2018



Elaboração própria. Fonte: SIAFEM/SIAFI-Rio

<sup>45</sup> Cite-se, como exemplo, investimentos realizados para a realização da Copa do Mundo de Futebol em 2014, os Jogos Olímpicos em 2016, e projetos estruturantes contidos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como o Arco Metropolitano e investimentos em infraestrutura urbana em favelas.

Gráfico 4: Valor de investimento total e (%) em relação a RCL realizado pelo Estado do RJ, 2010-2018



Elaboração própria. Fonte: SIG/SIAFEM

Mesmo com a aprovação de uma lei complementar que abarcou muitos aspectos importantes para a elaboração de uma política de desenvolvimento metropolitano democrática e participativa, o contexto atual do Estado é de profundo ajuste fiscal, além de uma nova equipe de governo, o que traz incertezas quanto à definição de uma nova estrutura organizacional de gestão metropolitana, conforme previsto em lei<sup>46</sup>, a execução de ações que garantam a governança para o arranjo metropolitano e os recursos necessários para a implementação do plano.

#### *5.6 A crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro e o Regime de Recuperação Fiscal: é possível a execução de um plano de desenvolvimento metropolitano?*

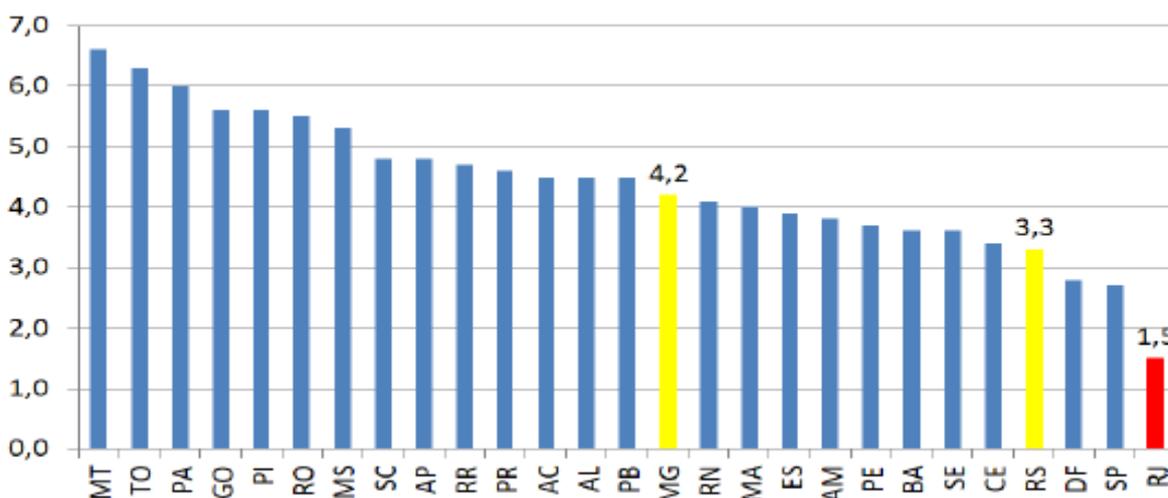
Nos últimos anos, o ERJ vem passando por uma grave crise fiscal, o que gerou uma desorganização de sua gestão financeira e fiscal. De acordo com Sobral (2016a; 2016b; 2018a, 2018b), há um equívoco em considerar que a economia fluminense viveu um período de inflexão positiva recentemente. Ao contrário, o que os indicadores econômicos demonstram é justamente a persistência do quadro de estagnação ou recessão que perdura de forma quase contínua desde a década de 1980.

<sup>46</sup> Os artigos 13 a 17 da Lei Complementar nº 184/2018 prevê a criação e organização administrativa e política do Instituto Rio-Metrópole, uma autarquia especial, com sede na capital fluminense, encarregada de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana. Até o momento, esse Instituto ainda não foi instituído e nem teve sua atuação regulamentada pelo Estado, cujo prazo para tal feito é de até um ano após a promulgação da lei.

A economia fluminense vivenciou um cenário de “tempestade perfeita”, marcado por forte queda das receitas do petróleo e gás natural, e o impacto econômico decorrente da operação “lava-jato” na retração de decisões empresariais e grave recessão econômica nacional (SOBRAL, 2018a). Até 2015, ano em que se tornou explícita a crise fiscal, o governo fluminense buscava o equilíbrio através de uma série de medidas pontuais que não atacaram de maneira estrutural o problema das finanças.

Aliado a isso, outros fatores ao longo do tempo vêm contribuindo para um processo de degradação da economia fluminense, como a existência de uma economia débil com evidências do fenômeno de uma estrutura produtiva oca (SOBRAL, 2013; 2016a, 2017b, 2018a, 2018b) e a debilidade do poder público na geração de receitas, conforme demonstra o gráfico abaixo de evolução da taxa média de crescimento da RCL entre 2002 e 2016:

Gráfico 5: Taxa média anual de crescimento da RCL, 2002/2016



Elaboração: Sobral (2018b). Fonte: STN e secretarias estaduais

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

A escassez de diagnósticos que deem conta dessa explicação dificulta a compreensão e a capacidade de enfrentamento de um problema que não é transitório ou apenas dependente de condições sistêmicas da economia nacional, mas sim estrutural e regionalmente específico:

“Quando você tira daqui a Capital e leva para Brasília e progressivamente vai desmobilizando toda essa cadeia de empregos federais que movimentavam um recurso que é bastante expressivo, o Rio de Janeiro precisa se reinventar e possivelmente correr atrás do prejuízo. [...] O Rio tem um processo de esvaziamento econômico que até hoje não conseguiu, no meu modo de ver, ser devidamente enfrentado e modificado. [...]. O que eu percebi do Plano Metropolitano (PEDUI) é que esse raio-X (do Rio de Janeiro) merece ser aprofundado, porque quase ninguém fala do processo de ruptura que teve após a mudança da Capital.” (Entrevistado F)

Isso se reflete nas próprias escolhas que o Estado faz, muitas das vezes de maneira equivocada, justamente pela falta de diagnósticos que induzam a um planejamento correto dos já escassos recursos existentes. Conforme ressaltado por Lacerda e Ribeiro (2014), esse modelo de governança de articulação com o Estado do tipo *clássico*, de tradições patrimonialistas e clientelistas, facilita a captura do próprio Estado por grupos econômicos. Essa percepção é visível quando vista de fora da máquina pública, como ressalta o entrevistado P, de uma organização da sociedade civil que teve intensa participação no processo de elaboração do PEDUI:

“O Estado faz investimentos equivocados. Por que não se qualifica a rede de transportes urbanos ferroviários? Por que construir o metrô até a Barra da Tijuca – e não é a Barra da Tijuca, é o Jardim Oceânico, o começo da Barra – para um investimento que foi de R\$ 11 bilhões<sup>47</sup>, quando, transformar os trens em metrô, talvez fosse um investimento muito mais adequado desses R\$ 11 bilhões? São escolhas políticas aprisionadas. [...] O Estado foi muito capturado, eu não tenho a menor dúvida, politicamente, pelo setor imobiliário”

Outro fator que é decisivo para a ausência de diagnósticos corretos, a falta de planejamento e a facilidade de captura do Estado por grupos privados ou interesses eleitorais, é a fragilidade da máquina pública, seja ela a nível estadual ou dos municípios da RM. Esse fator fica bem latente ao analisar as entrevistas realizadas: praticamente todos os entrevistados relataram aspectos relacionados a essa fragilidade como fatores determinantes na elaboração e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional. Aspectos como “deficiência da burocracia”; baixa qualificação dos recursos humanos”; “ausência de capacidade gerencial nos municípios da periferia metropolitana”; “falta de projetos”; “falta de continuidade de políticas públicas”; “dificuldade em identificar as potencialidades metropolitanas”; “baixa capacidade institucional dos municípios”; e “ausência de quadro técnico efetivo”, foram algumas das expressões que apareceram nas entrevistas relacionadas a essa fragilidade. Quanto ao último aspecto, destaque para a fala abaixo do entrevistado G, que atuou como gestor público em diversos municípios da Baixada Fluminense e ilustra bem essa questão:

“No Estado do Rio de Janeiro não se via essa questão metropolitana até pouco tempo atrás. Nos municípios também não têm isso. E um

---

<sup>47</sup> De acordo com notícias à época da inauguração, o custo total da Linha 4 do Metrô, que liga Copacabana à Barra da Tijuca, foi de R\$ 9,7 bilhões, sendo R\$ 8,5 bilhões gastos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. A obra é objeto de inquérito do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro por atos de improbidade administrativa com pedidos de indisponibilidade de bens contra os ex-governadores Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão, além de processos do Tribunal de Contas Estadual do Rio de Janeiro que apurou um dano ao erário no valor de R\$ 2,7 bilhões. Fontes: <http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/70818>; [https://www.tce.rj.gov.br/todas-noticias/-/asset\\_publisher/SPJsTl5LTiyv/content/linha-4-do-metro-tce-apura-dano-ao-erario-de-r-2-7-bilhoes](https://www.tce.rj.gov.br/todas-noticias/-/asset_publisher/SPJsTl5LTiyv/content/linha-4-do-metro-tce-apura-dano-ao-erario-de-r-2-7-bilhoes). Acessados em 21/06/2019.

grande problema que os municípios passam é a estabilização de um quadro técnico. Eu vivi isso em todos os municípios em que eu passei, em que você não tem um quadro técnico efetivo que comece a pensar, discutir as cidades. Em todas essas Prefeituras o quadro é pequeno, é mínimo de funcionários, servidores muito mal aproveitados, muito mal qualificados, você não vê uma qualificação permanente desses funcionários, e isso acaba não gerando a cultura de se pensar, de se planejar uma cidade. [...]. Então, os gestores não conseguem ver essa questão como uma política que precisa ser enfrentada.”

A questão da máquina pública, inclusive, tem servido de justificativa para um ataque sistemático às estruturas públicas como apenas um gerador de grandes despesas, inclusive sendo apontada como um dos principais fatores para o déficit público no Rio de Janeiro e que ensejou o acordo do Estado do Rio de Janeiro com a União para a sua entrada num regime de recuperação fiscal. No entanto, conforme demonstra o gráfico abaixo, o suposto inchaço da máquina pública do governo do Estado do Rio de Janeiro não passa de uma falácia:

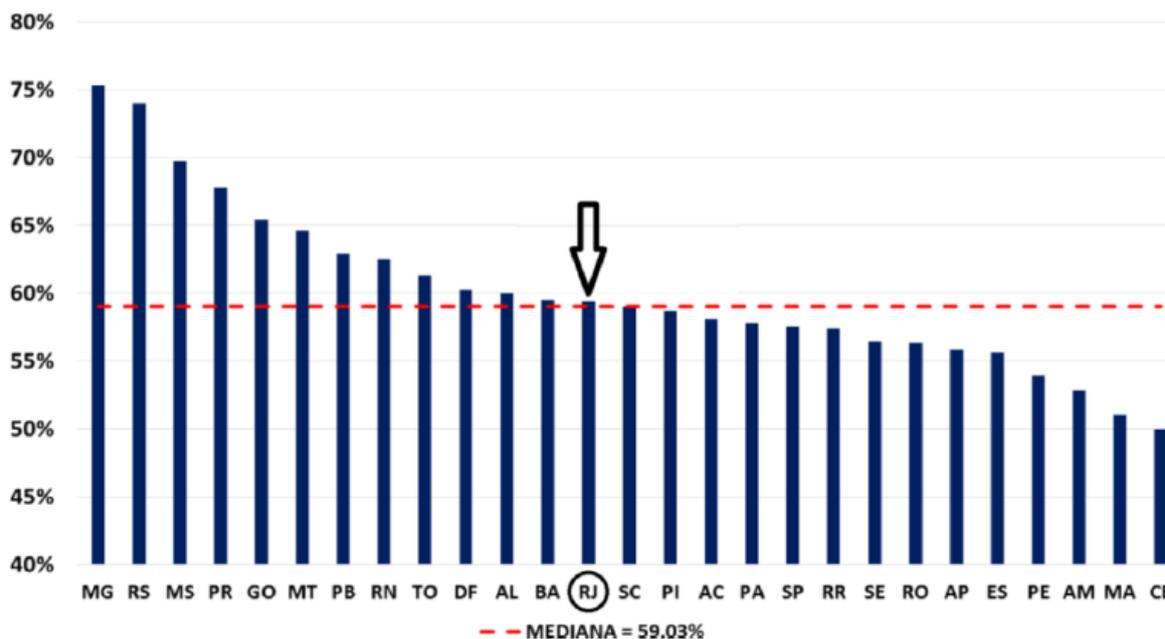
Gráfico 6: Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % da Receita Corrente Líquida, em 2015



Elaboração: Afonso (2016). Fonte: SICONFI/STN

Mesmo considerando os gastos com pessoal se relacionados ao total das despesas primárias para o ano de 2015, o gráfico abaixo mostra que esses gastos ficaram na mediana, considerando todos os estados brasileiros. A redução da máquina pública, portanto, além de gerar efeitos recessivos sob o ponto de vista do consumo das famílias, também diminui a capacidade de atendimento das demandas sociais, como corroborado nas entrevistas realizadas.

Gráfico 7: Peso (%) das despesas com pessoal no total de despesas primárias, em 2015



Elaboração: Sobral (2018b). Fonte: STN

O enquadramento do Estado do Rio de Janeiro na Lei de Responsabilidade Fiscal por excesso de gastos não se deu pelo descontrole das finanças estaduais, mas sim por essa conjunção de fatores que fez despencar uma receita fluminense altamente dependente de uma única cadeia produtiva – a do petróleo e gás – e das compensações financeiras provenientes dela. Essa dependência econômica também é sentida pelos gestores públicos, mesmo daqueles municípios que não possuem grandes repasses de recursos vinculados à cadeia de óleo e gás. De acordo com o entrevistado V, de importante município da RMRJ:

“A gente viveu aqui, e eu tenho impressão que em outros lugares do [Estado do] Rio de Janeiro deve ter acontecido, foi um grande impacto pelo choque do setor de óleo e gás. Essa constatação de que há uma estagnação no desenvolvimento do Estado, com alguns “respiros” [ao longo do tempo], certamente estão associados com o preço de produção do petróleo. Não é uma novidade, isso acontece no mundo todo, a economia se encostar no óleo e gás, o que acaba conduzindo os demais setores em torno dela (da cadeia produtiva). O que nós temos muita dificuldade é perenizar os ganhos e os benefícios dessa indústria e também transformá-los no desenvolvimento de tecnologias, na apropriação tecnológica, laboratórios de inovação, como um setor pujante no Estado e aí isso está um pouco relacionado com uma questão institucional desse histórico de Governo (de uma política governamental) antes do Estado (de uma política de Estado). Se isso é um problema no Brasil, no Rio de Janeiro é pior.”

Dessa maneira, num cenário de recessão econômica e estrutura produtiva oca, sem previsibilidade de geração de novas receitas, é imposta uma série de medidas de austeridade financeira à título de contrapartida à adesão, pelo Estado, ao chamado Regime de Recuperação

Fiscal imposto pelo governo federal, cuja finalidade é basicamente estabilizar a dívida líquida através de uma carência de alguns poucos anos para o pagamento do serviço da dívida do Estado com a União. De acordo com Sobral (2018a):

“Atribuiu-se a crise como problema exclusivo de responsabilidade da gestão estadual e a União assumiu simplesmente papel de credora. Desconsiderou-se que o problema central era de receitas e não de despesas, e o ente federal, ao invés de buscar um rearranjo do pacto federativo, pressionou recorrentemente o governo fluminense com arrestos e bloqueios das contas estaduais até a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal.” (p. 25)

Continua o autor sobre o papel exercido pela União no acordo com o Estado:

“Ao invés de responder com orçamento federal e renegociação de dívidas em prazos bem alongados, [a] União nega-se a um plano emergencial de dispêndios e condicionou renegociação de poucos anos a um choque de austeridade à “fôrceps”. Contudo, isso só oferece alívio temporário dado que não foca na recuperação da economia estadual” (ibidem)

Mais do que uma crise fiscal de um ente subnacional causada por razões extemporâneas e extraordinárias, trata-se na verdade de um pacto federativo que está sendo posto à prova. De maneira geral, isso acaba sendo traduzido pela dependência de estados e municípios à União por conta das diretrizes programáticas nacionais de políticas públicas e do financiamento de políticas que tendem a ser centralizadas e setoriais, desconsiderando as especificidades dos territórios e um processo de planejamento regional. A questão do conflito federativo, portanto, agrava o problema econômico e limita o espaço decisório da administração estadual. O trecho abaixo, do entrevistado F, corrobora essa visão:

“Quanto ao planejamento, eu acho que há um erro brutal e que o nosso regime federativo só acentua ele. Você tem normalmente políticas nacionais vinda de Brasília para as mais diversas áreas e todas elas seguindo uma cartilha de *“implante-se [uma] política nacional”* [...]. Nelas você já prevê instrumentos de participação da sociedade, de planejamento, e você sempre sinaliza que, quem não cumprir aquele ritual do planejamento, vai ficar sem recursos, não terá repasses da União. Mas os repasses da União não seguem qualquer critério lógico de estruturação do território nacional. Sempre seguiram uma lógica muito mais de peso político, de quem tem cacife ou não para “puxar” aquela verba. O que eu quero dizer com isso é que o Brasil, exatamente pela falta dessa visão que a Constituição não deu ao tema metropolitano, estimula políticas setoriais de forma isolada”

Para Sobral (2018a), o sucesso de qualquer iniciativa regional que vise o desenvolvimento a partir de uma escala subnacional tende a ser limitado pela ausência de instrumentos de política macroeconômica e pela dependência de arranjos federativos no que tange, especialmente, ao aporte de recursos federais e cooperação na estruturação de modelos de financiamento. Afinal de contas, o arranjo metropolitano também é um arranjo federativo:

“A hora que você tiver articulando, integrar todo mundo, talvez você tenha chance[...] de ir à Brasília, organizadamente, levar ao governo central aquelas prioridades da região metropolitana e fazer com que o governo central, de fato, provoque os investimentos mais adequados.” (entrevistado F)

Para além da questão federativa, que está posta e merece uma discussão mais aprofundada, já que envolve o próprio sentido de um modelo federalista que pressupõe cooperação entre os entes, a materialização de uma política metropolitana também requer a institucionalização de novos mecanismos. Essa trajetória do ERJ que persiste desde a década de 1960 tem origem, dentre outros fatores já discutidos nesse trabalho, na persistência do símbolo da *capitalidade* de outrora e numa fusão mal consolidada entre a Guanabara e o antigo ERJ. Quanto a essa *capitalidade*, o relato abaixo demonstra bem o que era esse símbolo que, já na época pré-Guanabara, dificultava a formação de uma identidade própria:

“Meus avós vieram de Alagoas no início da década de 1950, vão trabalhar numa fábrica de açúcar na Leopoldina, moram em vários lugares e depois vão morar em Imbariê, em [Duque de] Caxias. Ocupavam um sítio, uma terra arrendada e, na Baixada Fluminense, nesse vácuo de poder, eram chantageados por um grileiro local. Eram muitos sitiante que tinham naquela região. A história era a seguinte: esse pessoal se organizou num sindicato rural entre as décadas de 1950 e 1960 e resolver reivindicar seus direitos. Esse pessoal sai daqui [Imbariê, Duque de Caxias], e vão bater na porta de quem? Do Presidente. Você não tem um poder local, porque a ideia sempre do poder estava aqui [no Rio de Janeiro]. Pegaram um trem, foram até a [estação] Leopoldina, vieram andando, umas 600 pessoas, até o [Palácio do] Catete<sup>48</sup> e o presidente não estava, porque era o JK<sup>49</sup> e ele estava em Brasília. Essa história dá conta do vácuo de poder existente [na Baixada Fluminense]. Quem é que resolve? Quem é o responsável pelo desenvolvimento local? Essa figura é muito frágil [...]. A maneira como o Estado não se constituiu nessa região [Baixada Fluminense], acho que explica muito desse não-cuidado com essa periferia metropolitana.” (entrevistado H)

Essa *capitalidade*, por sua vez, não foi substituída por uma integração física dos estados remanescentes e nem pela criação de uma nova identidade metropolitana. Ao falar sobre os desafios que foram postos com a fusão dos estados remanescentes da mudança da capital para Brasília, o entrevistado M relata o seguinte:

“Era preciso conhecer o território e estabelecer potencialidades de crescimento desse novo território e tentar reduzir os desequilíbrios existentes – que era brutal entre o Estado da Guanabara e o antigo Estado do Rio de Janeiro. Mas a gente percebe que a coisa mesmo dentro do governo não foi muito bem desenhada: a gente aqui

---

<sup>48</sup> A distância entre Imbariê, distrito de Duque de Caxias, e o bairro do Catete, onde fica o Palácio do Catete, antiga sede do governo federal, é em torno de 47 km.

<sup>49</sup> Presidente Juscelino Kubitschek, responsável pela construção de Brasília na segunda metade da década de 1950. Brasília foi inaugurada em 1960.

trabalha com divisão territorial; uma dos primeiros decretos que é baixado pelo novo governo, com a nova divisão territorial do Estado do Rio de Janeiro, não tem a divisão territorial do antigo Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara passa a ser o município do Rio de Janeiro. Quer dizer, nem uma legislação nova redefinindo os limites dos municípios da década de 1940 foi feita: simplesmente pegou e juntou as duas coisas. Não houve integração. Isso é o básico.”

[...]

“Voltando a questão da fusão, qual é a minha impressão: a fusão não se consolidou efetivamente. Você tinha uma questão política de fundo, tem uma questão de pertencimento aí – o morador de Caxias não diz que é metropolitano, ele diz que é da Baixada; e o morador da Capital não tem a mínima noção do que é ser metropolitano, diferentemente do sentimento de outras populações de outras regiões metropolitanas.”

Por sua vez, como pensar numa integração e numa identidade metropolitana com a grande desigualdade socioeconômica entre a metrópole e seu entorno, conforme já demonstrado em dados e indicadores?

Como desenvolver um arranjo federativo onde seu município-sede “*é uma espécie de buraco negro que suga toda a luz*”?<sup>50</sup>

Como imaginar a implementação de um complexo plano de desenvolvimento metropolitano – que prevê vultosos investimentos – num cenário de recessão econômica, de ausência de cooperação federativa, de uma máquina pública frágil e com uma estrutura produtiva oca?

Por fim, como superar os marcos institucionais que aprisionam o Estado do Rio de Janeiro numa trajetória política-institucional persistente desde a década de 1960 em direção ao desenvolvimento de novas políticas regionais focadas na diminuição das desigualdades e no progresso socioeconômico da região metropolitana do Rio de Janeiro?

---

<sup>50</sup> Entrevistado H, ao se referir a grande concentração de recursos, infraestrutura, trabalho e renda na cidade do Rio de Janeiro em detrimento de seus municípios mais imediatos.

## 6. CONCLUSÃO

Atualmente, as RMs apresentam um quadro de fragmentação e esvaziamento de sentido das motivações que foram soluções quando da sua criação durante o regime militar e num contexto de uma política desenvolvimentista de Estado que tinha nos núcleos metropolitanos a sua expressão econômica, mas que se esgotaram e ficaram identificadas com a marca do autoritarismo. Isso dificultou ainda mais o reconhecimento pelos novos atores políticos da necessidade de novos arranjos metropolitanos que dessem e deem conta das transformações urbanas que as cidades brasileiras vêm passando principalmente com o intenso processo de urbanização a partir da década de 1970.

Para que uma política metropolitana tenha êxito, mais do que um aparato administrativo-burocrático robusto e qualificado que planeje e execute as funções públicas de interesse comum, é fundamental uma articulação política entre os diferentes níveis de governo que possibilite uma governança metropolitana participativa, ampla e democrática. Essa governança passa pelo protagonismo dos atores sociais e políticos e pelo reconhecimento dos conflitos econômicos, políticos e sociais inseridos no cotidiano das metrópoles.

Ao longo da dissertação, procurou-se mostrar de que maneira a trajetória político-institucional do Estado do Rio de Janeiro desde a década de 1960 foi um fator determinante para a ausência ou para políticas públicas erráticas que visassem o desenvolvimento regional, em especial da RMRJ. Aliada a uma “questão regional” de desenvolvimento de uma política metropolitana que é *“marcada pelas contradições estruturais entre a centralidade de seu núcleo metropolitano (Município do Rio de Janeiro) no contexto nacional e a fragilidade da divisão territorial do trabalho sob seu comando”* (SOBRAL, 2013, p. 314), pode-se concluir que as especificidades da trajetória fluminense dificultaram o florescimento de novas institucionalidades para o fato metropolitano.

A revisão da literatura e as entrevistas realizadas corroboraram a hipótese levantada, qual seja, identificar se a trajetória histórica-institucional do Estado do Rio de Janeiro dificulta a adoção de políticas públicas de desenvolvimento regional, mais especificamente da região metropolitana. Além disso, forneceram informações que permitiram estabelecer com certa segurança metodológica e baseada no referencial teórico alguns processos de retornos crescentes que não permitiram que até o momento houvesse uma mudança na trajetória institucional no sentido de desenvolver uma política de desenvolvimento metropolitano integrada. É importante, ainda, ressaltar que a divisão dos entrevistados em dois grupos mostrou-se oportuna por revelar duas características marcantes.

A primeira, relacionada ao grupo de gestores públicos entrevistados, demonstrou que, apesar da negligência do nível de decisão política quanto ao tema metropolitano, existe o compromisso público de técnicos e gestores intermediários, que se encontram espalhados pelos mais diversos órgãos municipais e estaduais, com a temática metropolitana, que preservam uma certa memória do planejamento regional e urbano no ERJ. Se por um lado pode-se enxergar aspectos positivos nesse engajamento quase que pessoal, do ponto de vista institucional é extremamente preocupante que os órgãos públicos não tenham, de maneira sistemática, catalogado num sistema de fácil acesso e transparente, informações e documentos que já foram produzidos sobre tema tão relevante para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

A segunda característica marcante, que ficou explícita com as entrevistas com as organizações da sociedade civil, é a ausência contínua de participação da sociedade nos rumos das políticas de cunho metropolitano, embora haja algum tipo de participação quando tratadas de maneira setorial. Não por acaso, o tema metropolitano é, de maneira geral, desconhecido pela população que vive, trabalha e procura lazer nessa região. Como resultado, não existe uma identidade metropolitana fluminense que legitime uma verdadeira governança, ou ao menos crie uma visão compartilhada de objetivos comuns dessa região contígua.

A categorização das entrevistas, conforme definida na seção metodológica e a partir do conceito de retornos crescentes explorados ao longo da pesquisa, revelou processos que vêm ocorrendo ao longo dos anos e que reforçam a condição de dependência da trajetória pela qual o ERJ vem passando desde a década de 1960.

Em relação a subcategoria definida como “marcos institucionais/trajetória política fluminense”, o tipo de governança que se caracterizou no Rio de Janeiro, marcada pela prática clientelista e que produz reflexos ainda hoje, se revela um obstáculo na construção de uma política metropolitana na medida em que ela não atua de acordo com o interesse público, mas com relações de compadrio ou de captura por grupos privados.

Essa trajetória institucional teve, ao longo do tempo, uma série de autorreforços que impediram ou dificultaram uma mudança em direção a discussão do tema metropolitano e a uma nova organização política que tratasse de maneira integrada e participativa um novo arranjo. Cite-se a maneira autoritária como foi realizada a fusão do Estado da Guanabara e do antigo Estado do Rio de Janeiro, atendendo a interesses geopolíticos e econômicos no âmbito do II PND, mas feita sem a construção de um arranjo federativo, subordinando os entes municipais às esferas subnacionais.

Um segundo elemento de autorreforço, categorizado como “pacto/conflito federativo”, diz respeito ao novo pacto federativo com a Constituição de 1988 que, ao tornar o ente municipal autônomo e protagonista de diversas políticas públicas setoriais, favoreceu à obsolescência da discussão metropolitana e enterrou o que ainda restava de uma institucionalidade constituída. Além disso, o (a falta de) tratamento dispensado pelos Constituintes ao tema metropolitano colaborou para o seu ostracismo. Nesse novo modelo de descentralização política e financeira para os municípios, os entes subnacionais não tinham interesse, força política, legitimidade e articulação necessária para gestar um novo arranjo metropolitano cooperativo e democrático.

Um terceiro elemento, conexo aos dois anteriores, diz respeito à conformação da região metropolitana fluminense, caracterizada por uma “metrópole macrocefálica”, cuja identidade nacional (e não regional) e a busca histórica por uma autonomia política desde os tempos do Império, não a fizeram demonstrar nenhum interesse pela constituição de um arranjo metropolitano.

Um outro elemento, que também guarda pertinência com os anteriores e relacionado à subcategoria “desigualdade regional”, diz respeito a grande concentração econômica e de equipamentos de infraestrutura na capital fluminense, o que denota um desequilíbrio extremo na distribuição de renda e nos indicadores sociais entre as centralidades existentes – representadas pela porção centro-sul e Barra da Tijuca na cidade do Rio de Janeiro e região central de Niterói – e a periferia metropolitana, abarcando os municípios da Baixada Fluminense, da porção leste do Estado e de algumas regiões do município do Rio de Janeiro e de Niterói<sup>51</sup>. Esse processo de concentração, que alguns indicadores ao longo da pesquisa demonstraram que poderia estar havendo uma pequena melhoria, ainda é muito incipiente e apenas reforça a condição de metrópole macrocefálica. Algumas políticas metropolitanas setoriais desenvolvidas ao longo do tempo – como, por exemplo, algumas intervenções no transporte público ou na área de saneamento – mostraram, no primeiro caso, uma concentração ainda maior dos serviços na capital e, no segundo caso, uma falta de articulação e cooperação institucional para a solução de problemas metropolitanos, como a despoluição da Baía de

---

<sup>51</sup> Sobre o estudo das centralidades metropolitanas, ver o PEDUI – Vol. I, Capítulo 3 (2018).

Guanabara, cujo programa já passou por diversas concepções e nomenclaturas ao longo de mais de 20 anos<sup>52</sup>.

Um quinto elemento estaria relacionado à subcategoria “fragilidade da máquina pública” e, conseqüentemente, a baixa capacidade técnica para o planejamento de ações de cunho metropolitano. Aqui pode-se referir tanto às máquinas públicas dos municípios periféricos quanto à própria máquina estadual, como ficou claro a partir das entrevistas realizadas com gestores de diferentes entes municipais e do governo estadual. O que houve de política metropolitana no Estado do Rio de Janeiro até hoje foi resultado de uma política autoritária e que contou com esforços pontuais e a visão tecnocrática de um governo (Governo Faria Lima) para a criação de um órgão metropolitano (FUNDREM) e sua atuação durante um curto espaço de tempo, com um posterior esvaziamento dos órgãos de planejamento a nível estadual. É importante que, para além da institucionalização do tema metropolitano, se criem raízes e “memórias” burocráticas capazes de manter minimamente uma estrutura pública organizada.

Por fim, um último elemento estaria relacionado a um problema estrutural da economia fluminense, caracterizada por uma estrutura produtiva oca de sua periferia metropolitana que é fruto de uma incapacidade de indução de um modelo de desenvolvimento econômico baseado nas especificidades do território metropolitano e com efeitos de encadeamento.

Vislumbra-se, no entanto, perspectivas em processo na possibilidade de discussão do tema metropolitano com capacidade de gerar uma mudança institucional nessa trajetória. As recentes políticas de desenvolvimento regional, com a criação do Ministério da Integração Nacional no início dos anos 2000; a formulação de diretrizes e objetivos de políticas públicas de desenvolvimento regional, como para o I e II PNDR; a decisão em sede da ADI n° 1.842/2013; o Estatuto da Metrôpole em 2015 e; a promulgação da Lei Complementar Estadual n° 184/2018; trouxeram novas institucionalidades capazes de fomentar uma política de desenvolvimento metropolitano. É importante destacar que todas essas novas

---

<sup>52</sup> O programa de despoluição da Baía de Guanabara – PDBG foi concebido no início da década de 90 e durou até 2006, tendo aporte de recursos do Tesouro Estadual, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Japan Bank for International Cooperation (JBIC), tendo sido consumidos US\$ 800 milhões e resultados pouco efetivos. De acordo com o TCE-RJ, houve graves falhas de planejamento e controle do programa, além de atrasos nas obras, falhas na concepção de projetos, pendências dos municípios envolvidos, falta de acompanhamento da dinâmica socioeconômica da região, entre outros. De acordo com o secretário executivo do Comitê de Bacia da Baía de Guanabara em 2014, Alexandre Braga, o que faltou na época do PDBG foi, principalmente, trabalho integrado e articulação. Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-07/despoluicao-da-baia-de-guanabara-comecou-na-decada-de-90-sem-eficacia>

institucionalidades vão gerar conflitos do ponto de vista federativo, seja das competências privativas e concorrentes da União, estados e municípios; seja no acirramento da discussão da repartição do bolo fiscal da União com os demais entes. Sem esses conflitos, inclusive, é possível que se mantenha a inércia que nos é característica, com todo esse arcabouço legal e de novas diretrizes virando “letra morta” e permanecendo o paradoxo da Constituição de 1988 de descentralização das funções metropolitanas para os estados e a concentração dos recursos fiscais para a realização de investimentos em infraestrutura e de políticas setoriais que mantêm o *status quo* de fragmentação dessas mesmas funções. Como bem ressalta Sobral (2013), “*é preciso ter claro que o Estado do Rio de Janeiro é uma formação socioeconômica problematicamente (des)articulada diante de fatores de inércia resistentes à mudança, logo, precisando de uma ação coordenada para desencadear sinergias mais profundas.*”

Quanto a um novo arranjo metropolitano que vem sendo gestado nos últimos anos a partir dessas novas institucionalidades, três pontos merecem destaque.

O primeiro deles se refere à necessidade de um protagonismo do seu município-núcleo. Como amplamente discutido nessa pesquisa, toda a trajetória institucional da história fluminense tem como premissa as diversas funções que foram desempenhadas pela cidade do Rio de Janeiro. Como visto, sua *capitalidade*, travestida de centralidade política, econômica, cultural e objeto de políticas públicas federais e estaduais ao longo da história, torna-o um ente fundamental de qualquer arranjo metropolitano que pretenda lograr êxito. É necessária que sua *capitalidade*, ainda presente no imaginário brasileiro, se transforme em capital político transformador do seu entorno metropolitano. Sua importância, para além dos indicadores de quantidade de emprego disponível; geração de renda; núcleo cultural; etc.; se dá como força natural de representação num novo arranjo institucional que se propõe, principalmente, político. Além disso, sob o ponto de vista federativo, num modelo cooperativo metropolitano é possível a mitigação dos problemas de ação coletiva que naturalmente possuem municípios-núcleo pelo maior provimento de infraestrutura e serviços, especialmente no caso fluminense, onde a desigualdade para os municípios periféricos se mostra gritante.

Outro ponto que requer atenção é que a consolidação de uma governança e de um arranjo institucional está intrinsecamente relacionada à importância da constituição de fundos que deem autonomia financeira para o planejamento e a execução de planos de desenvolvimento integrado. Como afirmam Lacerda e Ribeiro (2014), é imperativa a autonomia financeira das instâncias democráticas metropolitanas, já que sem capacidade de gestão sobre os recursos públicos, torna-se muito difícil viabilizar uma governança que possibilite o exercício de sua governabilidade. O diagnóstico do fracasso da PNDR explicitou isso. Novos

desenhos institucionais e regramentos mais robustos só terão algum nível de implementação e sucesso se os entes federativos envolvidos na questão metropolitana assumirem de fato um protagonismo que nunca saiu do papel.

Por fim, há a necessidade de se garantir participação ativa da sociedade civil tanto no desenho das políticas públicas de interesse metropolitano como no controle social dessas mesmas políticas. Um plano de desenvolvimento urbano que se propõe ser integrado, deve buscar tal integração à nível federativo e também à nível social, congregando gestores públicos, órgãos de controle, membros da sociedade civil, representações de classe e academia, almejando ser o mais amplo, participativo e democrático possível.

A necessidade de novos arranjos institucionais passa não apenas pela materialização de uma nova política metropolitana, mas também pelo surgimento de novas lideranças políticas que sejam capazes de romper com um ciclo vicioso baseado na prática clientelista e em redes de patronagem que bloqueiam novas possibilidades. Além desse aspecto político-institucional, o êxito de um novo arranjo metropolitano também passa pela desconcentração de renda da capital em direção à sua periferia, além de um robusto programa de infraestrutura urbana e social nas regiões mais carentes, criando-se novas centralidades e menos dependência socioeconômica das centralidades historicamente existentes.

Conclui-se, portanto, à guisa de um planejamento para uma política de desenvolvimento regional efetiva, a superação de entraves sob diversas óticas: sob o ponto de vista administrativo, com um fortalecimento da máquina pública e seus instrumentos de planejamento; sob o ponto de vista político, com a reinserção da questão regional na agenda governamental e surgimento de novas lideranças; sob o ponto de vista econômico, com o combate às desigualdades regionais como pilar de um projeto de desenvolvimento metropolitano; sob o ponto de vista do pacto federativo, com um projeto de cooperação intergovernamental na implementação das políticas públicas, baseado no território e considerando suas múltiplas escalas e intersetorialidades e; sob o ponto de vista histórico-institucional, com a promoção de novas institucionalidades e ressignificação das existentes que considerem os condicionantes históricos do Estado fluminense e que rompam com o ciclo vicioso de uma prática política arraigada e baseada principalmente no clientelismo.

A crise fiscal que vive atualmente o Estado do Rio de Janeiro é a expressão mais bem-acabada de todos esses entraves. Ela não é um acidente de percurso, mas fruto dessa série de condicionantes históricos e de especificidades da trajetória política-institucional dessa região. Sua superação requer a consolidação de novas e recentes mudanças institucionais que sejam capazes de romper com a *path dependence* fluminense dos últimos 60 anos.

A pesquisa apresentou limitações de cunho teórico que podem ser melhor exploradas num estudo mais aprofundado quanto às tensões e os conflitos de interesse entre as dimensões da *policy* e da *politics*. Questões relacionadas à Ciência Política, como a coalizão de interesses, a estruturação de consensos, as relações de poder e os arranjos econômicos podem ajudar a entender e explicar a captura de interesses e um estilo de governança clientelista que perdura ao longo das décadas na política fluminense. Sobre o próprio processo de dependência da trajetória “inaugurado” na década de 1960, é necessário um estudo mais aprofundado sobre os aspectos que permearam a fusão do Estado da Guanabara com o antigo Estado do Rio de Janeiro, cuja importância como mecanismo de autorreforço a essa trajetória se revelou decisivo.

No que se refere ao desenvolvimento regional, a questão metropolitana fluminense deverá enfrentar novos paradigmas socioambientais e como eles afetam a noção de desenvolvimento e progresso econômico. A atual crise econômica brasileira e uma guinada a antigos rótulos neoliberais, como a drástica redução das capacidades estatais, não tem dado sinais de que estamos diante de uma solução a curto prazo para a retomada do desenvolvimento econômico e nem em que base esta será feita. Nesse sentido, é importante acompanhar com atenção o modelo de governança que se pretende implantar no arranjo metropolitano fluminense e como ele procurará responder às questões contemporâneas.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos. 2013.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo brasileiro**. Série Pesquisas, nº 12. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998
- AFONSO, J.R.; PINTO, V. **Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas**. Caderno Virtual do IDP, v. 2, nº 35, 2016.
- ARTHUR, W. B. **Increasing returns and path dependence in the economy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Introdução**. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (orgs). Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 11-19.
- CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil**. Tese (Livre-Docência), Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 1981
- CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I, 15 de outubro de 1974.
- COSTA, M. A. **Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório**. In.: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (orgs.) 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: Ipea, 2013
- CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007
- DAVID, P. **Why are institutions the ‘carriers of history’? Path dependence and the evolution of conventions, organizations, and institutions**. Structural change and economic dynamics, v. 5, n. 2, p. 205-220, 1994.
- DAVIDOVICH, F. R. **Estado do Rio de Janeiro: Urbano Metropolitano. Hipóteses e questões**. Revista de Geografia da UERJ. Rio de Janeiro: Geo-UERJ, nº 21, v. 2, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Entorno da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: hipóteses e considerações.**

In: IX Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2001

\_\_\_\_\_. **Estado do Rio de Janeiro: singularidade de um contexto territorial.** In: VIII

Encontro Nacional da ANPUR, 1999, Porto Alegre, 1999

DEEG, R. **Change from Within: German and Italian Finance in the 1990s.** In: STREECK, W.; THELEN, K. (orgs.). *Beyond continuity: explorations in the dynamics of advanced political economies.* Oxford: Oxford University Press, 2005.

DIAS, R. S. **Um estado sem planejamento urbano e regional: A saga da Fundrem no Estado do Rio de Janeiro.** *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento.* Curitiba, vol. 6, n° 1, p. 131-54, jan./abr. 2017.

DIAS, S. **Emílio Garrastazu Médici.** In: ABREU Alzira Alves de (Coord.) et al. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930.* Rio de Janeiro: Ed. FGV/CPDOC, 2001, v. III, p. 3.678-3.692.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.** *American Sociological Review*, v. 48, 1983, p.147-160.

DINIZ, E. **Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982

FERNANDES, A. S. A; WILSON, R. H. **Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil.** *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro 47(3):777-800, maio/jun. 2013.

FILGUEIRAS, F. **Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil.** XXXV Encontro Anual da ANPOCS. GT 04 – Controles Democráticos e legitimidade. Belo Horizonte, agosto de 2011.

FREIRE, A.; SARMENTO, C. E. **Três faces da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969).** In: MOTTA, M.; FREIRE, A.; SARMENTO, C. E. *A política carioca em quatro tempos.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 21-52.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa.** São Paulo: Artmed, 2009.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. 2ª edição. Brasília: Liber Livro, 2005.

FUNDAÇÃO CEPERJ. **Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2013**. Disponível em <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/Anuario2013/index.html>. Acessado em 19 jan. 2018

\_\_\_\_\_. **Cadernos Estudos Regionais Metropolitanos: o caso da metrópole fluminense**. Ano 1, nº 1, fevereiro de 2019. Disponível em: <http://www.fesp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=93>. Acessado em 12 de maio de 2019.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Câmara Metropolitana de Integração Governamental. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Tomo I, Produto 19, 2018. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/documentos/#documentos-produtos>. Acessado em 30 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Câmara Metropolitana de Integração Governamental. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Tomo II, Produto 19, 2018. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/documentos/#documentos-produtos>. Acessado em 30 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Câmara Metropolitana de Integração Governamental. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. PPT PDUI/RMRJ. Produto 19, 2018. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/documentos/#documentos-produtos>. Acessado em 30 de maio de 2019.

HALL, P; TAYLOR, R.C.R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 58, páginas 193-223, 2003

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HODGSON, G. M. **“What are institutions?”** Journal of Economic Issues. Vol. XL, nº 1, p. 1-25. 2006.

\_\_\_\_\_. **Economia e evolução: o regresso da vida à teoria econômica.** Oeiras. Celta, 1997.

ISMAEL, R. **Nordeste: a força da diferença – Os impasses e desafios na cooperação regional.** Recife, Editora Massangana, 2005

KRUGMAN, P. **Increasing returns and economic geography.** Journal of Political Economy. Chicago, v. 99, nº 31, 1991.

IPEA. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana (Componente 1).** Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150820\\_relatorio\\_arranjos\\_riode\\_janeiro.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150820_relatorio_arranjos_riode_janeiro.pdf) (acessado em 20/06/2019)

LACERDA, N.; RIBEIRO, S. **Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil.** EURE. Vol. 40. Nº 121, p. 185-202. Setembro de 2014.

LAGO, L. C. **Trabalho, moradia e (i)mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro.** Cadernos Metr pole (PUCSP), v. 18, p. 12, 2007a

\_\_\_\_\_. **A periferia metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório   cidade plena.** Cadernos IPPUR/UFRJ, v. XXII, p. 01, 2007b

\_\_\_\_\_. **O espaço metropolitano do Rio de Janeiro: mudanças e permanências em sua configuração.** Revista da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002, p. 38-41

LESSA, C. **O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de auto-estima.** Rio de Janeiro: Record, 2000

LOPES, H. C. **Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North.** Revista de Economia Política. Vol. 33, nº 4, p. 619-637. Outubro-dezembro de 2013.

MOURA, R.; HOSHINO, T. A. P. **Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em [http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto\\_metropole\\_artigo\\_rosa.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf) Acessado em 2017.

MOTTA, M.; FREIRE, A.; SARMENTO, C. E. **A política carioca em quatro tempos.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004

MOTTA, M. **Um choque de história na memória do Rio de Janeiro.** In: \_\_\_\_\_, p. 11-20.

\_\_\_\_\_. **A Autonomia carioca e o município do Rio de Janeiro: os novos termos de uma velha relação.** In: \_\_\_\_\_, p. 53-73.

\_\_\_\_\_. **Rio de Janeiro: de cidade-capital a estado da Guanabara.** Rio de Janeiro: FGV, 2001

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NABUCO, M. R. **A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil.** etc., espaço, tempo e crítica. Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas. Nº 2 (6), Vol. 1, 15 de setembro de 2007, p. 65-87.

NATAL, J. **A Economia Fluminense em Três Tempos: da crise dos últimos anos 1980 e 1990, passando pela inflexão econômica de meados da década passada, até a conjuntura recente.** Revista de Economia Fluminense da Fundação CIDE, Rio de Janeiro, 01 jul. 2007, p. 54-58

NORTH, D. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2004. p. 1-25.

\_\_\_\_\_. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance,** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil – Clientelismo, Corporativismo e Insulamento burocrático.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010

O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias.** Lua Nova, nº 44. 1998.

OSÓRIO, M.; et al. (Orgs.). **Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias públicas para o desenvolvimento socioeconômico**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015

\_\_\_\_\_; VERSIANI, M. H. **O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 2, p. 188-210, 2013

\_\_\_\_\_. **Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro: SENAC, 2005

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PACHECO, C. **A questão regional brasileira pós-1980**. Tese (Doutorado em Economia) Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 1996.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

PIERSON, P. **Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics**. The American Political Science Review. Vol. 94, Nº 2, jun., 2000, p. 251-257.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RESENDE, G. M. et al. **Brasil: Dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. IPEA. Boletim regional, urbano e ambiental. Nº 11. jan.-jun. 2015, p. 29-35.

RIBEIRO, A. **O debate sobre o desenvolvimento em perspectiva comparada: o papel das comunidades epistêmicas na Argentina, no Brasil e no México**. Revista. Ponto de Vista. Nº 12, dezembro de 2013

RIBEIRO, L. (Org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015

SANTOS, M. A.; et al. **Governança metropolitana na região metropolitana do Rio de Janeiro**. In.: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (orgs.) 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: Ipea, 2013

SANTOS JR., O. (coord.) **Arranjos institucionais para a gestão metropolitana. Relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/CNPq – Instituto Milênio, 2009.

SANTOS, W. G. dos (coord.). **Que Brasil é este? Manual de indicadores políticos e sociais**. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1990.

SÁ REGO, H. R. **Estrutura produtiva e ocupacional na região metropolitana do Rio de Janeiro: características e transformações entre 2000 e 2015**. Dissertação de Mestrado. UFRJ/IPPUR, 2017. Não publicado.

SARMENTO, C. E. **O espelho partido da metrópole**. Rio de Janeiro: Folha Seca. FAPERJ, 2008.

SCHMIDT, V. **Institutionalism** in HAY, Colin, LISTER, M. e MARSH, D. (Editors) *The State. Theories and Issues*. Hampshire/New York. Palgrave Macmillan, 2006

SILVA, S. A. da; **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do Século XXI**. IPEA. Texto para Discussão n° 2150. Brasília, novembro de 2015.

SOBRAL, B. **Finanças públicas fluminense e tensão federativa: Uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder**. 1º Lugar Prêmio Ministro Gama Filho 2018, ECG/TCE-RJ, 2018a.

\_\_\_\_\_. **O sentido histórico da formação econômica fluminense e desdobramentos para a crise de suas finanças públicas estaduais: desafios estruturais diante da estrutura produtiva oca**. Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia Política. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 12 a 15 de junho de 2018b.

\_\_\_\_\_. **A falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana**. Rio de Janeiro: Cadernos de Desenvolvimento Fluminense, n° 10, p. 9-28, 2016a

\_\_\_\_\_. **Desindustrialização e questão metropolitana: o caso da “arrebentação urbana” na periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro**. Geosul, Florianópolis, v. 31, n. 62, p 193-220, jul./ago. 2016b

\_\_\_\_\_. **A questão metropolitana em perspectiva: o desafio de tornar a periferia da RMRJ mais densa produtivamente e com melhor infraestrutura básica**. In: OSORIO, Mauro et al. (Orgs.). *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015

\_\_\_\_\_. **Metrópole do Rio e projeto nacional: Uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território.** Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

SOUZA, C. **Regiões Metropolitanas: Condicionantes do regime político.** Lua Nova, nº 54, 2003, p. 137-159.

VERSIANI, M. H. **O Rio de Janeiro na República da Ditadura.** In: Mauro Osorio; Alex Ferreira Magalhães; Maria Helena Versiani. (Org.). Rio de Janeiro: reflexões e práticas. 1ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, v. 1, p. 126-145.

WEISBERG, H.F.; KROSNICK, J.A; BOWEN, B.D. **An Introduction to Research, Polling and Data Analysis.** London: Sage Publications, 1997.

## LEGISLAÇÃO CITADA

BRASIL. Império do Brasil. **Lei nº 16**. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Rio de Janeiro, 12 de agosto de 1834.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Lei nº 2874**. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1956.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Lei nº 3752**. Dita normas para a convocação da Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara e dá outras providências. Rio de Janeiro, 14 de abril de 1960.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Brasília, 23 fev. 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: sumário executivo**. Brasília: MI, 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR). Documento de referência**. Brasília: SDR/MI, 2012. p. 1-77.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Estatuto da Metrópole**. Brasília, 12 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1842-RJ**. Brasília, 06 de março de 2013.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto-lei nº 01 de 15 de março de 1975**. Estabelece a organização básica do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1975.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Decreto-lei Estadual nº 13 de 15 de março de 1975**. Cria o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1975.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Decreto-lei Estadual nº 14 de 15 de março de 1975**. Estabelece a competência, aprova a estrutura básica da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1975.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Decreto-lei Estadual nº 15 de 15 de março de 1975**. Dispõe sobre o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1975.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Decreto nº 13.110 de 27 de junho de 1989**. Extingue a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – FUNDREM, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1989.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Lei Complementar nº 87/1997**. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Lei nº 2.869/1997**. Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Decreto nº 42.832, de 31 de janeiro de 2011**. Institui o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, nomeia o Coordenador Geral, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Decreto Estadual nº 44.905, de 11 de agosto de 2014**. Institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Lei Complementar Estadual nº 184, de 27 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a Autoridade Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2018.

## Apêndices

### Apêndice A – Relação dos órgãos nos quais os entrevistados trabalham/trabalhavam à época das entrevistas

1. Grupo dos gestores públicos estaduais ou dos municípios da RMRJ:
  - Antiga Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro
  - Secretaria de Capacitação de Recursos, Urbanismo e Habitação de São João de Meriti
  - Secretaria de Planejamento e Gestão de Niterói
  - Câmara Metropolitana de Integração Governamental
  - Fundação CEPERJ
  - Secretaria de Planejamento, Habitação e Urbanismo de Duque de Caxias
  - Secretaria de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente de Nova Iguaçu
  
2. Grupo das organizações da sociedade civil que tiveram participação na elaboração do PEDUI:
  - Casa Fluminense
  - Instituto dos Arquitetos do Brasil, seção Rio de Janeiro - IAB-RJ

### Apêndice B – Outros órgãos públicos no Estado do Rio de Janeiro nos quais os entrevistados trabalharam ao longo da carreira no serviço público

- Secretaria Estadual da Casa Civil
- Secretaria Estadual de Obras
- Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – EMOP
- Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos
- Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia
- Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA
- Instituto Estadual do Meio Ambiente
- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ
- Prefeitura de Duque de Caxias
- Prefeitura de Mesquita

- Prefeitura de Belford Roxo
- Prefeitura de Nova Iguaçu

### **Apêndice C – Questionários orientadores das entrevistas**

1. Questionário para o grupo dos gestores públicos estaduais ou dos municípios da RMRJ
  - Pergunta centrada no problema principal: Qual a principal dificuldade para a formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento metropolitano no Rio de Janeiro? (processos de retornos crescentes envolvidos (PIERSON, 2000): dinâmica de autorreforço, desenvolvimento institucional, exercício da autoridade, lógica da ação coletiva)
  - Pergunta assessória: Quais foram as principais ações/medidas realizadas pelo órgão/município para o desenvolvimento integrado da região metropolitana? (processos de retornos crescentes envolvidos (PIERSON, 2000): desenvolvimento institucional, exercício da autoridade, lógica da ação coletiva)
2. Questionário para o grupo das organizações da sociedade civil que tiveram participação na elaboração do PEDUI
  - Pergunta centrada no problema principal: O que explica a periferia metropolitana do RJ ser tão pior se comparada a de outras regiões metropolitanas periféricas do Sul / Sudeste? (processos de retornos crescentes envolvidos (PIERSON, 2000): interpretações sociais de ambientes políticos complexos, criação de códigos)
  - Pergunta assessória: Qual a principal dificuldade para a formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento metropolitano no Rio de Janeiro? (processos de retornos crescentes envolvidos (PIERSON, 2000): dinâmica de autorreforço, desenvolvimento institucional, exercício da autoridade, lógica da ação coletiva)