



Getulio Fidelis Vieira

**Cooperação Intergovernamental entre o
Governo Federal e o Governo Estadual do
Rio de Janeiro, no Período de 2007 a 2016:
Contexto Político, Limitações e
Aprendizados**

Tese de Doutorado

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio.

Orientador: Profº. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Rio de Janeiro
Junho de 2020



Getulio Fidelis Vieira

**Cooperação Intergovernamental entre o
Governo Federal e o Governo Estadual do
Rio de Janeiro, no Período de 2007 a 2016:
Contexto Político, Limitações e
Aprendizados**

Tese de doutorado apresentada como requisito
parcial para obtenção do grau de Doutor pelo
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da
PUC-Rio.

Profº. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Orientador

Departamento de Ciências – PUC-Rio

Profº. Antonio Carlos Alkmim dos Reis

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profº. Eduardo de Vasconcelos Raposo

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profº. Paulo Renato Flores Duran

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profº. Geraldo Tadeu Moreira Monteiro

UERJ

Profº. Ivo José de Aquino Coser

UFRJ

Rio de Janeiro, 26 de junho de 2020

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Getulio Fidelis Vieira

Bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela PUC-Rio em 2009. Mestre em Ciências Sociais pela PUC-Rio em 2013. Professor de Sociologia na modalidade EJA no noturno do Colégio Santo Inácio.

Ficha Catalográfica

Vieira, Getulio Fidelis

Cooperação Intergovernamental entre o Governo Federal e o Governo Estadual do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2016: contexto político, limitações e aprendizados / Getulio Fidelis Vieira; orientador: Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho. – 2020. 171 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2020.
Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Federalismo brasileiro. 3. Cooperação intergovernamental. 4. Governo Federal. 5. Governo Estadual. 6. Estado do Rio de Janeiro. I. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

Aos meus pais, Getulio e Penha, pela cumplicidade e apoio irrestrito durante toda
minha trajetória, e à minha esposa Estefanie, pelo amor e parceria.

Agradecimentos

Ao meu orientador Professor Ricardo Ismael pelo estímulo e parceria para a realização deste trabalho.

À Capes e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos professores que participaram da banca examinadora.

A todos os professores e funcionários do Departamento de Ciências Sociais pelos ensinamentos e pela ajuda.

Ao Curso Invest, a origem de tudo!

Resumo

Fidelis, Getulio; Ismael, Ricardo (Orientador). **Cooperação Intergovernamental entre o Governo Federal e o Governo Estadual do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2016: Contexto Político, Limitações e Aprendizados.** Rio de Janeiro, 2020. 171p. Tese de Doutorado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este trabalho buscou analisar a cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo estadual do Rio de Janeiro no período de 2007 a 2016. Tal cooperação foi resultado de um contexto histórico – e de condições políticas específicas – no qual foi possível uma aliança política nacional entre o PMDB e o PT. Desde a mudança da capital para Brasília, em 1960, culminando com a fusão da Guanabara-Estado do Rio de Janeiro, em 1975, foi imperioso para o novo estado se reposicionar no jogo federativo nacional, que ganhou nova dinâmica com a redemocratização e com o ambiente inaugurado pela Constituição de 1988. A ascensão do PMDB ao governo do estado do Rio de Janeiro, nos anos 2000, com o Governo Sérgio Cabral, mobilizou expectativas positivas, diante da possibilidade de tratamento diferenciado por parte do governo federal, com repercussão favorável nos investimentos em infraestrutura, nas áreas sociais e na segurança pública. Entretanto, a cooperação entre os dois níveis federativos mostrou suas limitações ao longo do tempo. No plano político, a parceria deu sinais de esgotamento a partir da eleição de 2014, com a ruptura da aliança estadual entre o PMDB e o PT, e mais efetivamente com o final do Governo Dilma Rousseff, indicando seu caráter conjuntural. Além disso, problemas de improbidade administrativa no âmbito do governo estadual, reveladas nos anos recentes, mostraram a permanência de práticas políticas antigas e condenáveis, e ausência de mecanismos de controle mais efetivos na realização de obras públicas. No plano econômico, a pesquisa mostrou evidências de que a cooperação intergovenamental não construiu, no período de 2007 a 2016, as condições necessárias para que o estado fluminense pudesse tornar sustentável o bom momento de desenvolvimento que vivenciou no início da parceria, e também pouco mudou a reduzida autonomia fiscal do estado do Rio de Janeiro, próxima dos estados

mais dependentes do governo federal, o que explica em boa medida o colapso das contas públicas ocorrido em junho de 2016.

Palavras-chave

Federalismo brasileiro; cooperação intergovernamental; governo federal; governo Estadual; estado do Rio de Janeiro; sistema político partidário; desenvolvimento econômico e social.

Abstract

Fidelis, Getulio; Ismael, Ricardo (Advisor). **Intergovernmental Cooperation between the Federal Government and the State Government of Rio de Janeiro, from 2007 to 2016: Political Context, Limitations and Learning.** Rio de Janeiro, 2020. 171p. Doctoral Thesis – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro.

This work aims to analyze the intergovernmental cooperation between the federal government and the state government of Rio de Janeiro in the period from 2007 to 2016. Such cooperation was the result of a historical context - and specific political conditions - in which a national political alliance was possible between PMDB and PT. Since the move of the capital to Brasília, in 1960, culminating in the merger of Guanabara-State of Rio de Janeiro, in 1975, it was imperative for the new state to reposition itself in the national federative game, which gained new dynamics with the redemocratization and with the environment inaugurated by the 1988 Constitution. The rise of the PMDB to the government of the state of Rio de Janeiro, in the 2000s, with the Sérgio Cabral Government, mobilized positive expectations, given the possibility of different treatment by the federal government, with favorable repercussions in the investments in infrastructure, social areas and public security. However, cooperation between the two federal levels has shown its limitations over time. On the political level, the partnership showed signs of exhaustion as of the 2014 election, with the rupture of the state alliance between the PMDB and the PT, and more effectively with the end of the Dilma Rousseff government, indicating its cyclical nature. In addition, problems of administrative impropriety within the scope of the state government, revealed in recent years, have shown the permanence of old and reprehensible political practices, and the absence of more effective control mechanisms in carrying out public works. At the economic level, the research showed evidence that intergovernmental cooperation did not build, in the period from 2007 to 2016, the necessary conditions for the state of Rio de Janeiro to make sustainable the

good moment of development that it experienced at the beginning of the partnership, and also little has changed the reduced fiscal autonomy of the state of Rio de Janeiro, close to the states most dependent on the federal government, which largely explains the collapse of public accounts in June 2016.

Keywords

Brazilian federalism; intergovernmental cooperation; federal government; state government; Rio de Janeiro state; party political system; economic and social development.

Sumário

1. Introdução	18
2. Federalismo Contemporâneo: origens e definições.....	25
2.1. O federalismo moderno: o modelo estadunidense.....	25
2.2. As origens do federalismo brasileiro	32
2.3. As Constituições brasileiras (1891-1967) e o federalismo fiscal	38
2.4. O arranjo federativo após a Constituição de 1988.....	42
3. A Trajetória do Rio de Janeiro: de capital da República a um novo estado federado.....	49
3.1. De capital a ente federado autônomo: o Estado da Guanabara	51
3.2. Carlos Lacerda e os desafios para estadualizar a Guanabara	57
3.3. O fim da Guanabara e a fusão com o estado do Rio de Janeiro	65
3.4. Redemocratização a partir das eleições de 1982: a vez de Leonel Brizola	70
4. A Aliança Política entre o PT e o PMDB no Plano Nacional e no Estado do Rio de Janeiro.....	77
4.1. O início da parceria entre o PT e o PMDB.....	77
4.2. A importância das coalizões para a governabilidade.....	84
4.3. As eleições de 2010 e a continuação da aliança PT-PMDB no estado do Rio de Janeiro.....	87
4.4. As escolhas políticas nas eleições de 2014: fim da parceria entre PT e PMDB no território fluminense	93
5. As Dinâmicas e as Realizações da Parceria entre o Governo Federal e o Governo Estadual do Rio de Janeiro, no Período de 2007 a 2016	102
5.1. Os investimentos federais no estado do Rio de Janeiro no âmbito dos eventos esportivos.....	102
5.2. Os investimentos federais no estado do Rio de Janeiro no âmbito da segurança pública	110
5.3. Os investimentos do PAC no estado do Rio de Janeiro	121
6. O Rio de Janeiro como um Pêndulo: do desenvolvimento econômico até a crise pós-fim da parceria intergovernamental com o governo federal (2016)	127

6.1. O Rio de Janeiro e o efêmero momento de desenvolvimento econômico.....	128
6.2. Mudança de cenário: o baixo crescimento do PIB e do PIB per capita.....	132
6.3. Baixa autonomia fiscal e baixa capacidade de investimento.....	138
6.4. Ausência de mecanismos institucionais de controle.....	142
7. Conclusão	149
8. Referências bibliográficas	161

Lista de tabelas

Tabela 1 – Evolução da participação relativa por região e principais estados na indústria brasileira	60
Tabela 2 – Investimentos federais e financiamentos externos aplicados na Guanabara	61
Tabela 3 – Taxas médias de crescimento real do PIB – 1940-1990 – Brasil: estados selecionados e regiões	67
Tabela 4 – Peso dos setes maiores estados na delegação do MDB e da Arena na Câmara dos Deputados (1966-1978).....	69
Tabela 5 – Governo do Estado do Rio de Janeiro - 1982	73
Tabela 6 – Governo do Estado do Rio de Janeiro - 1990	74
Tabela 7 – Candidatos eleições 2006 – Presidência da República.....	80
Tabela 8 – Resultado eleição 2006 Presidente 1º turno – abrangência Rio de Janeiro	80
Tabela 9 – Resultado eleição 2006 (1º turno) – Região Sudeste.....	81
Tabela 10 – Resultado eleição 2006 (1º turno) – Governo do Estado do Rio de Janeiro.....	81
Tabela 11 – Candidatos eleições 2010 – Presidência da República.....	87
Tabela 12 – Candidatos eleições 2014 – Presidência da República.....	94
Tabela 13 – Candidatos eleições 2014 – Governo Estado do Rio de Janeiro	95
Tabela 14 – Empreendimentos e investimentos em aeroportos por cidade-sede	106
Tabela 15 – Empreendimentos e investimentos em mobilidade urbana por cidade-sede.....	107
Tabela 16 – Homicídios região Sudeste (2007-2014)	112
Tabela 17 – Taxas de homicídios (por 100 mil) região Sudeste (2007-2014)	113
Tabela 18 – Número de homicídios por arma de fogo nas capitais da região Sudeste (2007-2014).....	113
Tabela 19 – Comunidades do Rio de Janeiro atendidas pelo núcleo de prevenção à violência e promoção da segurança (2011).....	118

Tabela 20 – Distribuição do microprojetos Mais Cultura (2011)	120
Tabela 21 – Investimentos PAC no estado do Rio de Janeiro (2007-2010)	122
Tabela 22 – Investtmetos PAC2 no estado do Rio de Janeiro (2011-2014)	123
Tabela 23 – Evolução do saldo de emprego formal do ano Brasil – região Sudeste (2007-2010)	134
Tabela 24 – Posição relativa do PIB por unidade da federação (2002-2016)	133
Tabela 25 – Valor corrente, variação nominal, posição relativa e a razão do PIB per capita das unidades da federação e o PIB per capita do Brasil (2002- 2016)	134
Tabela 26 – Evolução do saldo de emprego formal do ano Brasil – região Sudeste (2012-2016)	136
Tabela 27 – Evolução da divisão federativa da receita tributária por nível de governo: 1960-2016	140

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Procopa turismo – BNDES número de empreendimentos beneficiados	105
Gráfico 2 – Matriz de responsabilidades Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016	110
Gráfico 3 – Homicídio doloso – Estado do Rio de Janeiro (2007-2016)	112
Gráfico 4 – Investimento RCL Estado do Rio de Janeiro (2008-2016)	138
Gráfico 5 – Dívida consolidada líquida RCL Estado do Rio de Janeiro (2007-2016)	139

Lista de siglas

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
APO – Autoridade Pública Olímpica
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEPERJ – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CETEL – Companhia Estadual de Telefones
CIAC – Centros Integrados de Atendimento à Criança
CICC – Centros Integrados de Comando e Controle
CIEP – Centros Integrados de Educação Pública
COCEA – Companhia Central de Abastecimento
COHAB – Companhia de Habitação Popular
COPEG – Companhia Progressso do Estado da Guanabara
COSIGUA – Companhia Siderúrgica da Guanabara
CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CSSL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido
DRU – Desvinculação de Receitas da União
DEM - Democratas
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIFA – Federação Internacional de Futebol
FNM – Fábrica Nacional de Motores
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FSE – Fundo Social de Emergência

GLO – Garantia da Lei e da Ordem
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Importados
IR – Imposto de Renda
ISP – Instituto de Segurança Pública
IVC – Imposto de Vendas e Consignações
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PDS – Partido Democrático Social
PEN – Partido Ecológico Nacional
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PRODERJ – Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB- Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

REDUC – Refinaria Duque de Caxias

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SD - Solidariedade

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TRE-RJ – Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UDN – União Democrática Nacional

UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

1. Introdução

Em trabalho anterior (Fidelis, 2013), buscou-se discutir e analisar o crescimento da importância do envolvimento dos governos estaduais no que diz respeito ao combate à pobreza extrema no Brasil, muito por conta do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria no Governo Dilma Rousseff. Em 2011, durante o segundo Governo Sérgio Cabral, foi instituído um plano de combate à pobreza extrema: Plano de Superação da Pobreza Extrema do Estado do Rio de Janeiro – Rio Sem Miséria, que derivou o Programa Renda Melhor. A tarefa do governo estadual do Rio de Janeiro tinha como objetivo complementar a ação do governo federal - sendo este responsável pela universalização do Programa Bolsa Família - numa parceria entre os dois níveis de governo.

Partiu-se da hipótese de que essa parceria governamental foi favorecida pela disposição do Governo Dilma Rousseff em estimular o envolvimento dos estados da federação visando alcançar os objetivos do Programa Brasil Sem Miséria. Na tentativa de contar com o apoio dos estados para erradicar a pobreza até 2014, a presidente Dilma se reuniu com os governadores da região Sudeste. Tal encontro ocorreu em São Paulo, cujo estado era o maior opositor ao seu governo. Estiveram presentes os governadores Geraldo Alckmin (SP), Sérgio Cabral (RJ), Antônio Anastasia (MG) e Renato Casagrande (ES). Foi assinado um termo de compromisso para superação da miséria e de um trabalho que também envolvesse os municípios.

A pesquisa atual dará continuidade à investigação da cooperação intergovernamental no Brasil, mais especificamente entre o Governo Federal e o Governo do estado do Rio de Janeiro. Esta tese objetiva aprofundar os estudos sobre essa parceria intergovernamental no contexto da Constituição Federal de 1988.

Recuperou-se um debate sobre as dificuldades de uma cooperação intergovernamental no Brasil (Souza, 2006; Abrucio, 2005), muito por conta do que ficou estabelecido na Constituição Federal de 1988 que apresentou vários mecanismos que seguiram na direção de um federalismo cooperativo o levando a constatar a presença das competências concorrentes. Entretanto, as características da

história política da federação brasileira dificultam a existência de canais institucionais que promovam a cooperação entre os três níveis de governo.

Ter uma capacidade fiscal será imperioso para qualquer governo quando o objetivo será implementar uma política pública, mas, no caso brasileiro, nem todas as unidades subnacionais apresentam condições mínimas de complementar as ações que são estabelecidas pela União. A ausência de recursos impede o desenvolvimento próprio dos estados mais dependentes dos recursos federais. O jogo federativo tem demonstrado uma disputa entre os estados da federação para obter, de maneira preferencial, uma parceria com o governo federal, levando em conta as alocações discricionárias.

A Constituição Federal de 1988 apresenta uma tendência de regulamentar alguns princípios, regras e direitos – individuais, coletivos, sociais e políticos – e um amplo arsenal de políticas públicas que trazem grande impacto sobre as relações intergovernamentais, fruto da existência de características que possibilitam a descentralização de algumas políticas públicas. Entretanto, pode-se destacar uma considerável autonomia administrativa dos estados e dos municípios, sendo sempre acompanhada de responsabilidades pela implementação de políticas públicas, muitas delas coordenadas, financiadas e avaliadas pelo governo federal (Souza, 2006).

Um dos grandes desafios para o funcionamento do sistema federal brasileiro é o enfrentamento das desigualdades territoriais. As desigualdades entre as regiões, tanto no interior dos estados como também entre os municípios, são constantes no Brasil (Ismael, 2005). Na tentativa de solucionar esse problema, são necessárias inúmeras negociações e um longo prazo para que as metas sejam alcançadas.

No que diz respeito à coordenação intergovernamental, ou seja, das maneiras presentes de integração, de compartilhamento e de decisões conjuntas encontradas nas federações, o grande problema é derivado da manutenção do Welfare State convivendo com uma escassez de recursos. Esse fator acarreta uma cobrança por um melhor desempenho governamental, o que requer fazer uma economia de corte de gastos e de custos. O que deve prevalecer é uma priorização na eficiência e na efetividade nos serviços prestados à população (Abrucio, 2005). É importante ressaltar que a cooperação intergovernamental, seja ela vertical ou horizontal, deve

estabelecer as condições para que a autonomia e a capacidade de barganha dos entes estejam asseguradas, uma vez que:

O desafio para se instituir um federalismo mais cooperativo no Brasil está em fortalecer os incentivos à parceria e ao entrelaçamento mantendo um jogo intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios. Em poucas palavras: o associativismo territorial precisa garantir a integridade e os direitos federativos dos participantes (Abrucio e Sano, 2013, p. 96).

Para garantir a coordenação entre os três níveis de governo, as federações deverão manter um equilíbrio nas formas de cooperação e competição que existem em qualquer federação, uma vez que apresenta um caráter extremamente conflitivo (Abrucio, 2005). A utilização dos recursos comuns deve ser otimizada na finalidade de acompanhar e auxiliar os governos que apresentam menos capacidades e menos recursos em realizarem determinadas ações que busquem uma integração sobre o conjunto de políticas públicas que são compartilhadas.

Uma análise atenciosa da Constituição de 1988 permite dizer que existem vários mecanismos que sinalizam na direção de um federalismo cooperativo, o que pode ser observado através das competências concorrentes (Souza, 2006), e pelos fundos de participação dos estados e municípios, e fundos de transferências regionais (Ismael, 2005).

Após o período do regime militar, a transição para a redemocratização ocorreu de uma forma “lenta, gradual e segura”, ao longo do governo Geisel (1974-1979) e do governo João Figueiredo (1979-1985), respectivamente. Foi nesse período, mais especificamente em 1982, que ocorreram eleições diretas para governadores, em que os grandes centros urbanos – como Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo – elegeram candidatos da oposição ao regime ditatorial. Começava o período de fortalecimento dos governos estaduais. Abrucio (1994) denominou esse momento de “federalismo estadualista”.

Mas tal protagonismo das unidades subnacionais apresentou seu caráter efêmero, uma vez que as condições políticas e fiscais levaram a uma fase de recentralização de receitas e de protagonismo por parte do governo federal, a partir dos anos de 1990, com perda de participação dos estados na receita tributária disponível (Ismael, 2014). Os governos estaduais buscam organizar ações que

possibilitem o crescimento econômico e o avanço do bem-estar social de toda coletividade. Para isso, são tomadas medidas nas áreas de infraestrutura (aeroportos, saneamento e abastecimento, estradas, comunicações etc), cujo objetivo é promover o aumento da produtividade dos setores produtivos o que, conseqüentemente, atrairá investimentos de capitais para a economia local. Além disso, são destinados esforços em educação e em formação de capital humano qualificado com a possibilidade de atrair capitais privados para setores de tecnologias (Monteiro Neto, 2014). Simultaneamente, os governos estaduais têm que lidar com uma extensa e urgente agenda social (educação, saúde, moradia, saneamento básico, segurança pública, entre outras). Não obstante, não são todos os estados que se encontram em condições fiscais para colocarem em prática as ações elaboradas no âmbito das políticas públicas com recursos próprios. A alternativa é buscar o diálogo com o governo federal.

O objeto desta tese é pesquisar o estado do Rio de Janeiro no jogo federativo nacional, em particular a cooperação intergovenamental envolvendo o governo federal e governo do estado do Rio Janeiro, tendo como referência o federalismo brasileiro após a Constituição Federal de 1988. A investigação foi focada na experiência recente que resultou na cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo estadual do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2016. Como argumento central deste trabalho, buscou-se comprovar a hipótese de que a aliança política construída no período não resultou em um projeto de desenvolvimento econômico e social de longo prazo para o estado fluminense, mesmo que no início os fatos indicavam que o cenário seria promissor. Ao final da parceria, o Rio de Janeiro se viu na posição de ter de se reinventar para voltar a ser protagonista de sua própria história.

Para a realização da presente tese, foi feito um amplo levantamento bibliográfico com o objetivo de mobilizar autores que abordaram o tema do federalismo contemporâneo e a cooperação intergovernamental, tendo como referencial teórico o modelo implementado nos Estados Unidos da América e no Brasil. Um outro levantamento bibliográfico foi feito para compreender historicamente como se desenvolveu o estado do Rio de Janeiro, de ex-capital da

República a um novo ente federado, principalmente após a fusão com o estado da Guanabara em 1975, passando pela redemocratização do país, até chegar no período de 2007 a 2016, em que o PMDB governou o estado do Rio de Janeiro.

Em relação a um período específico na trajetória do Rio de Janeiro, do momento que antecedeu à transferência da capital para Brasília e a instituição do estado da Guanabara, foi feita uma pesquisa nos principais jornais da época que traziam toda uma discussão com os principais atores envolvidos no cenário do então Distrito Federal. Os jornais foram acessados através do acervo digital da Biblioteca Nacional, uma vez que não são mais comercializados. Para uma melhor compreensão desse período, as obras acadêmicas de Motta (2004; 2001; 2000), Lessa (2000) e Osorio (2015; 2005) também serviram como grande fonte de pesquisa.

Com o objetivo de comprovar a aliança política entre o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro no recorte de tempo escolhido para esta tese, recorreu-se às entrevistas e aos discursos oficiais dos presidentes Lula e Dilma, respectivamente. A fonte de pesquisa foi o sítio da Biblioteca da Presidência da República, onde todo esse material pode ser encontrado. Outras fontes de pesquisa foram as Emendas, os Decretos, as Leis, as Medidas Provisórias e as Resoluções cujo autor era, na sua imensa maioria, o governo federal, mas que suas provisões estavam ligadas direta ou indiretamente ao estado do Rio de Janeiro. Também serviram como fonte de pesquisa os textos constitucionais brasileiros do período republicano.

Os dados estatísticos que embasam esta tese tiveram como fonte os sítios do Ministério da Justiça, Ministério Público Federal, do Ministério do Esporte, da Matriz de Responsabilidades, do Mapa da Violência, do BNDES, do CAGED, do IBGE, do IPEA, do CPDOC (FGV), do IBOPE Inteligência, do PRODERTJ, do CEPERJ, do SEBRAE e do ISP. Os dados eleitorais foram pesquisados nos sítios da Câmara dos Deputados, do TSE e do TRE-RJ.

Esta tese está dividida em cinco capítulos, além desta introdução e da conclusão. No capítulo 1, de caráter teórico, será apresentada uma análise sobre o federalismo contemporâneo, onde se buscou compreender as origens e as definições que abrangem esse conceito. Num primeiro momento, para atingir tal objetivo, foi de fundamental importância analisar o modelo de federalismo implementado nos

Estados Unidos da América logo após a Constituição de 1787, cujo referencial teórico foram os artigos contidos no livro *O Federalista*. Em seguida, o foco da análise foi destinado ao debate sobre as origens do federalismo brasileiro, procurando também abordar o federalismo fiscal, a partir de uma análise sobre de que forma as receitas são concentradas ou descentralizadas na União de acordo com o contexto político específico. Por fim, o capítulo centrou a atenção nas características do arranjo federativo brasileiro após a Constituição Federal de 1988.

A fim de compreender a dinâmica do Rio de Janeiro, de capital da República a um novo estado da federação, o capítulo 2 apresenta um caráter mais histórico, sem abrir mão de uma análise das mudanças pelas quais o estado passou no campo político. Na primeira parte do capítulo, foi feita uma análise sobre o momento de discursões sobre a transferência da capital para Brasília e, conseqüentemente, qual o caminho deveria seguir a ex-capital após se consolidar no estado da Guanabara, um novo ente na federação brasileira. Na segunda parte, buscou-se analisar as ações dos principais atores no jogo político no novo estado, tendo como destaque o primeiro governador da Guanabara, Carlos Lacerda, que enfrentou o desafio de estadualizar a ex-capital. Na sequência, o capítulo aborda o fim do estado da Guanabara e a fusão com o estado do Rio de Janeiro. A parte final foi destinada ao período da redemocratização, cujo marco foram as eleições de 1982, em que Leonel Brizola foi eleito governador do estado do Rio de Janeiro.

O terceiro capítulo traz uma análise da aliança política entre o PT e o PMDB, tanto no plano nacional como no plano estadual, cujo início foi no ano de 2007. O contexto político favorável fez prosperar a cooperação intergovernamental entre o segundo Governo Lula e o recém iniciado Governo Cabral. O capítulo também abordará a importância de se compreender as coalizões cujo objetivo é criar as condições de se manter a governabilidade. Na sequência, foi importante dedicar atenção ao pleito de 2010 a fim de compreender a continuação da aliança entre o PT e o PMDB no estado do Rio de Janeiro. Por fim, o capítulo termina abordando as escolhas políticas que foram feitas nas eleições de 2014, e que culminaram no fim da parceria entre os dois partidos no território fluminense.

O capítulo 4 trará as informações da pesquisa sobre as dinâmicas e as realizações da cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2016. A primeira parte apresenta os investimentos federais feitos no estado fluminense muito por conta dos eventos esportivos que o Rio iria sediar. Na segunda parte, serão apresentados os investimentos federais no Rio de Janeiro destinados à área de segurança pública, cuja ação política estava seguindo as diretrizes do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), do governo federal. O capítulo termina apresentando os investimentos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) no estado do Rio de Janeiro.

O quinto capítulo mostrará as limitações da parceria entre o PT e o PMDB no estado do Rio de Janeiro. Inicialmente, será mostrado que a cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo fluminense trouxe resultados positivos para o desenvolvimento econômico do estado, principalmente no primeiro Governo Cabral. Mas seu caráter efêmero se comprovaria nos anos seguintes. Nesse sentido, o capítulo apresenta os dados do PIB e do PIB per capita, e como o desempenho econômico do Rio de Janeiro vem demonstrando uma tendência de queda ao longo dos anos. Além disso, será discutida a questão da permanência da baixa autonomia fiscal, acompanhada de uma baixa capacidade de investimentos estaduais. E o ambiente de crise ao qual o Rio de Janeiro começou a vivenciar a partir de 2015 mostrou que a parceria intergovernamental entre o governo federal e o governo estadual, não foi capaz de criar mecanismos institucionais de controle, para acompanhar as licitações das obras públicas realizadas. No último capítulo estão as principais conclusões da investigação.

2. Federalismo Contemporâneo: origens e definições

Em 24 de fevereiro de 1891, os representantes eleitos pelo povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, organizaram um regime livre e democrático, cuja principal característica foi a implementação da forma de Governo em República Federativa. Essa escolha buscou responder aos questionamentos focados na questão de como o poder poderia ser distribuído, assim como a autoridade e os recursos dentro de uma mesma unidade territorial. Este capítulo, de caráter teórico, abordará o tema do federalismo moderno, tendo como referência o modelo implantado nos Estados Unidos cujo marco institucional foi a Constituição de 1787. Será feita uma breve análise sobre o contexto histórico do país norte-americano a fim de compreender o que levou à mudança de um estado confederado para uma federação. Em seguida, será dado um enfoque analítico ao caso brasileiro, principalmente tendo como referência o texto constitucional de 1988. Entretanto, é preciso ressaltar que não se trata de uma análise do ponto de vista do direito constitucional e de problemas jurídicos, mas à luz da ciência política levando em consideração as questões políticas.

2.1. O federalismo moderno: o modelo estadunidense

Na tentativa de compreender a distribuição espacial dos poderes políticos nos estados contemporâneos, muitas vezes se constatará o *continuum* entre a confederação (poder político menos centralizado) e o Estado Unitário (poder político mais centralizado). Com o compromisso de assumirem atividades comuns sem, no entanto, abrirem mão da própria soberania, estados soberanos constituem uma confederação. Nos dias atuais, o maior exemplo desse arranjo institucional é a União Europeia. O estado unitário é caracterizado pelo não reconhecimento da autonomia de

suas partes constitutivas (Rabat, 2002). O Estado Federal se apresenta como uma união de coletividades políticas que se desfazem de suas competências em benefício da comunidade tendo como referência a igualdade. Em termos técnicos, o federalismo é nada mais do que uma divisão constitucional de poderes no que envolve dois ou mais componentes. Trata-se de um elemento complexo decorrente da existência de um Estado cuja tarefa será a de criar formas de distribuição das ações políticas e administrativas entre os entes federados (Baracho, 1986). De acordo com Riker (1964; 1975), a federação se caracteriza por uma forma específica de Estado em que o governo está verticalmente dividido entre o governo central e os governos subnacionais, de modo que cada um mantém autoridade exclusiva na sua área de atuação. Mesmo ambos atuando sob o mesmo território e governando a mesma população, existe uma autonomia em se tomar decisões independentemente um do outro. Tal autoridade é derivada do voto popular direto e de recursos próprios visando ao exercício do poder. Segundo Wheare (1964), para que um Estado seja federado, existe a necessidade de se constituir relações simultâneas de coordenação e de mútua independência entre os níveis de governo. Tais princípios estariam presentes no esboço constitucional além do efetivo funcionamento das instituições políticas. O arranjo federativo não pode ser confundido com o unitarismo, uma vez que a centralização estabelecida apresenta limites bem definidos. O governo federal passa a assumir responsabilidades sem esvaziar os poderes das unidades estaduais. O que existe agora são novas formas de convivência entre a União e as unidades subnacionais, e destas entre si (Ismael, 2005). De acordo com Abrucio:

Federação é um pacto entre unidades territoriais, que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, como no Estado Unitário, ou em cada uma das partes, como na associação entre Estados e mesmo nas confederações. A especificidade do Estado federal, em termos de distribuição territorial do poder, é o compartilhamento da soberania entre o governo central – chamado de União ou governo federal – e os governos subnacionais (Abrucio, 2006, p.92).

O federalismo apresenta discussões em torno de temas como autonomia, dualismo, co-soberania, desconcentração, centralização e descentralização política e administrativa (Rabat, 2002). Aqui cabe um destaque à contribuição teórica de Daniel J. Elazar no entendimento do federalismo, mais especificamente do federalismo não-

centralizado, o que muitas vezes é confundido como um federalismo descentralizado.

Segundo Elazar:

Não-centralização não é mesmo que descentralização, apesar de este último ter sido erroneamente usado no lugar do primeiro para descrever os sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar de acordo com sua vontade [...] Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição. Os sistemas federais clássicos [...] são sistemas não-centralizados. Todos têm um governo geral, ou nacional, um governo que poder em muitas áreas e com muitos propósitos, mas não um governo central que controla todas as linhas de comunicação e de decisão política. Em todos os sistemas não-centralizados, estados, cantões ou províncias não são criaturas do governo federal. Com este último, deriva sua autoridade diretamente do povo. Estruturalmente, eles são substancialmente imunes à interferência federal. Funcionalmente, eles compartilham muitas atividades com o governo federal, sem perder seu papel de formulação política e seus poderes de decisão. Para um outro tipo de imagem, a descentralização implica hierarquia – uma pirâmide de governos em que o poder flui do topo para a base – ou do centro para a periferia [...]. A não-centralização é melhor conceituada como uma matriz de governos com poder distribuído de tal forma que a ordem dos governos não é fixa (Almeida, 2005, p. 31).

Analisando as condições políticas que contribuíram para a evolução do regime, dando-se destaque principalmente a importância das questões econômicas, a predominância do domínio exclusivo da União acompanhada das dificuldades financeiras dos estados e dos municípios, Baracho (1986) denominou de “federação centrípeta”. Na relação mais direta entre as unidades federativas, a cooperação pode ocorrer de duas formas: cooperação horizontal e cooperação vertical. No que diz respeito à primeira, esta se desenvolve na relação entre dois estados a fim de resolverem problemas comuns sem a intervenção do governo federal. Já em relação à cooperação vertical, esta ocorre na relação entre a União e as unidades subnacionais. Nos Estados Unidos, a cooperação horizontal é mais presente, enquanto que na Alemanha prevalece a cooperação horizontal-vertical, quando os estados se mobilizam antes de buscarem ajuda federal (Ismael, 2005). Dentro do aspecto das relações intergovernamentais, este trabalho focará a análise na cooperação vertical, dando atenção à experiência da parceria entre o governo estadual do Rio de Janeiro e a União, no período de 2007 a 2016.

De acordo com alguns estudos da ciência política voltados à análise da evolução do federalismo, sua implantação remete a tempos antigos. No mundo contemporâneo, quase 30 países implantaram o sistema federativo (Anderson, 2009). Houve experiências federativas na Grécia Antiga, na Itália e na Alemanha durante a Idade Média. Entretanto, quando se propõe a abordar o tema do federalismo moderno, se faz necessário citar o caso norte americano (Ismael, 2005). Ao analisar os artigos da Confederação – momento anterior à implantação do modelo federalista nos Estados Unidos da América – chega-se à conclusão de que o poder estava nas mãos das periferias, nos diversos estados separados, concentrado nos legislativos populares. Neste momento havia uma divergência entre os antifederalistas e os federalistas (também chamados de nacionalistas). Os estados que eram separados defendiam a ideia da “política de liberdade”. Na luta dos estados independentes contra a colônia britânica, aqueles conseguiram sair vitoriosos, ou seja, conseguiram a liberdade almejada. Uma vez conseguido atingir tal objetivo, seria difícil defenderem a ideia de um governo central. Prevaleceu um pressuposto que dizia que um “governo livre é aquele em que o legislativo do povo governa” (Kramnick, 1993, p. 13). No artigo de número 15 em “O Federalista”¹, Hamilton ressaltou a fraqueza do governo central instituído pelos Artigos da Confederação:

Governo implica o poder de fazer leis. É essencial à ideia de uma lei que ela seja acompanhada por uma sanção; ou, em outras palavras, uma penalidade ou punição por desobediência. Se não houver punição alguma associada à desobediência, as resoluções ou ordens que pretendem ser leis não passarão, de fato, que mero conselho ou recomendação. (Hamilton, 1993, p. 162)

Na Convenção Federal que se reuniu a fim de elaborar a Constituição de 1787, no estado da Filadélfia, sob a presidência de George Washington (delegado da Virgínia), o que ocorreu nos Estados Unidos foi a vitória do centro sobre a periferia. Também pode-se destacar a vitória dos controles e equilíbrios sobre a supremacia legislativa. O texto constitucional enfraqueceu o poder Legislativo *vis a vis* os poderes Executivo e Judiciário implantando a divisão do legislativo unitário e duas

¹ Coletânea de ensaios publicados na imprensa de Nova York no ano de 1788, cuja finalidade visava contribuir para a aprovação da Constituição Federal pelos Estados. Os autores são Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829). Os ensaios eram assinados por Publius.

câmaras (Câmara dos Representantes e Senado) (Cavalcanti, 1983; Kramnick, 1993), como também “reduzia a autonomia dos estados e ampliava as atribuições do poder central, estabelecendo novas bases para as relações entre os membros do pacto territorial” (Ismael, 2005. p. 29). Mas, durante a discussão em torno do novo pacto federativo, havia uma preocupação em constituir amplos poderes às unidades federativas, conforme a passagem a seguir na contribuição de Madison no Artigo 45 do livro O Federalista:

Os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos. Os primeiros serão exercidos sobretudo sobre questões externas, como guerra, paz, negócios e comércio exteriores; e será com este último que o poder de tributar estará ligado em sua maior parte. Os poderes reservados aos vários Estados abrangerão todas as finalidades que, no curso ordinário das coisas, dizem respeito às vidas, às liberdades e às propriedades das pessoas, bem como à ordem interna e ao progresso e prosperidade do Estado. [...] As ações do governo federal serão mais amplas e significativas em tempos de guerra e ameaça; as dos governos estaduais, em tempos de paz e segurança. Como os primeiros serão provavelmente bem mais raros que os últimos, os governos estaduais gozarão sob este aspecto de mais vantagem sobre o governo federal (Madison, 1993, p. 324).

De acordo com alguns estudos (Limongi, 2004) sobre os textos que compuseram “O Federalista”, o artigo de número 10, cuja autoria é de James Madison, é considerado um dos mais importantes. Nele, o autor traz uma discussão sobre o mal das facções e de mecanismos de controlá-las:

Entre as vantagens prometidas por uma União bem construída, nenhuma merece ser mais cuidadosamente elucidada que sua tendência a deter e controlar a violência e o facciosismo. São estes perigosos vícios os que mais assustam o simpatizante dos governos populares. [...] Por facção entendo certo número de cidadãos, quer correspondam a uma maioria ou a uma minoria, unidos e movidos por algum impulso comum, de paixão ou de interesse, adverso aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade (Madison, 1993, pp. 133-134).

A ideia de Madison está centrada na defesa de se encontrar formas de neutralizar os efeitos advindos das ações das facções mas sem a necessidade de eliminar os governos populares. Num país com extensão territorial muito grande, como é o caso dos Estados Unidos, e com um número maior de cidadãos, cria-se um cenário propício ao surgimento de interesses em conflito. Não existe um interesse que

possibilita a adesão dos cidadãos, ou está criada a dificuldade em estabelecer mecanismos de ações. Para Madison, a multiplicação das facções levará à sua própria neutralização recíproca. O interesse particular não irá se sobrepor à liberdade. O federalista conclui:

Se uma facção não chega a constituir maioria, o remédio é fornecido pelo princípio republicano, que habilita o partido majoritário a derrotar, através de votação regular, os projetos inconvenientes. A facção pode emperrar a administração e mesmo convulsionar a sociedade, mas, segundo prevê a Constituição, será incapaz de fazê-lo mascarando sua violência. Quando a maioria integra uma facção, a forma de governo popular, por sua vez, a habilita a sacrificar à sua paixão pelo poder ou a seus interesses tanto o bem público como os direitos de outros cidadãos (Madison, 2004, p. 265).

Hamilton também teceu comentários sobre a importância do novo arranjo institucional trazido pela nova constituição para que os males dos governos republicanos sejam remediados, uma inovação da ciência política para os tempos modernos. O federalista argumentava que o novo sistema traria uma “maior estabilidade política às experiências republicanas” (Ismael, 2005, p. 34). Sua argumentação em defesa da União como salvaguarda contra o facciosismo e a insurreição doméstica pode ser encontrada no artigo 9 do Federalistas, cujo destaque segue abaixo:

Uma firme União será a oportunidade máxima para a paz e a liberdade dos Estados como barreira contra o facciosismo e a insurreição domésticas. [...] A Constituição proposta, longe de implicar uma abolição dos governos estaduais, torna-os partes integrantes da soberania nacional, ao lhes conceder uma representação direta no Senado, e deixa em suas mãos certas porções exclusivas e muito importantes do poder soberano. Isto corresponde plenamente, em todos os sentidos sensatos dos termos, à ideia de um governo federal (Hamilton, 1993, p. 128-132).

Um outro ponto que causou bastante questionamento foi o chamado Plano da Virgínia, apresentado pelo governador da Virgínia, Edmund Randolph. Sua principal defesa era o estabelecimento de um governo nacional formado com bases na teoria dos três poderes de Montesquieu (1995), tendo um Executivo, um Legislativo e um Judiciário supremos. O plano ainda defendia que no legislativo nacional bicameral as delegações em ambas as casas iriam adotar o critério do tamanho segundo a população de cada estado na hora de definir o número de cada representante. Em

resposta a essa proposta, surgiu o Plano de Nova Jersey, de autoria de William Paterson. Ele propôs um legislativo nacional unicameral em que cada estado possuiria um voto. Para resolver tal impasse, surge o Acordo de Connecticut, cuja articulação foi de Roger Sherman, desse estado, estabelecendo um legislativo bicameral, sendo que haveria uma câmara baixa composta por delegados estaduais de tamanhos diversos, tendo como base o tamanho da população de cada unidade federativa, com a necessidade da contagem de três quintos dos escravos. Nesse último ponto, foi a alternativa encontrada para a conciliação entre os estados do Norte e do Sul, o que acabou inscrevendo a escravidão no texto constitucional. Também foi acordado de que haveria uma câmara alta, tendo cada estado dois senadores, independentemente de seu tamanho (Kramnick, 1993; Ismael, 2005). Na décima emenda da Carta Magna estadunidense, ficou estabelecido que os poderes não delegados à União, e que nem por ela não são negados aos estados-membros, serão reservados a estes. Ao criarem o governo federal, os estados demonstraram uma preocupação em não perderem sua própria autonomia. Para isso, houve a necessidade em se detalhar os poderes da União (Rabat, 2002).

Os Estados Unidos apresentam um federalismo cujas características são um intenso grau de descentralização e uma considerável autonomia às unidades constitutivas. O país é uma federação dualista. Nesse caso, as atribuições jurídicas são distintas para cada ordem de governo, com a administração própria de programas e da prestação de serviços. No que diz respeito às transferências condicionais, o governo federal repassa aos estados cerca de 30% das receitas (Anderson, 2009). O sistema federal norte-americano pode ser descrito da seguinte maneira:

[...] um sistema político não-centralizado, no qual o poder não pode ser legitimamente concentrado sem quebrar a estrutura e o espírito da constituição. Os estados estão, estruturalmente, imunes à interferência do governo federal. Mesmo do ponto de vista funcional, quando compartilham muitas atividades com a União, não perdem o seu papel de produtores de políticas públicas e o poder de tomarem decisões. [...] As unidades estaduais são valorizadas no federalismo não-centralizado, possuem uma real importância no mundo público (Ismael, 2005, p. 43).

As principais características apresentadas pelo desenho institucional proposto na Constituição de 1787, de acordo com os federalistas, trouxe os seguintes pontos:

(i) ficou estabelecido a implantação de uma república federativa, em substituição à confederação, tendo agora o governo central com mais poderes em relação aos estados sem, no entanto, interferir na autonomia dos mesmos; (ii) o sistema de governo adotado foi o presidencialismo; (iii) os estados passam a contar com dois tipos distintos de representantes, visto que ficou acordado a criação de uma representação política nacional mantendo a representação política estadual; (iv) inspirados na teoria da separação dos poderes de Montesquieu, passa a existir uma política estabilizada através do controle mútuo entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, por último, (v) a implantação da democracia representativa inspirada em Locke (Ismael, 2005). Em resumo, a inovação do texto constitucional norte-americano se faz relevante uma vez que:

A grande novidade foi a criação de um poder central dotado de capacidade de ação autônoma em cada um dos estados federados. A União deixou de ser uma abstração ou uma força política ou moral para se tornar também um conjunto de órgãos administrativos (inclusive para o cumprimento de funções jurisdicionais ou policiais) com capacidade de atuação material em todos os estados que compõem a federação, independentemente do apoio dos órgãos administrativos das entidades federadas, desde que nos limites das competências da União. [...] o federalismo americano foi uma solução centralizadora para a resolução de problemas de eficiência política e econômica. Com a independência, surgira a confederação. Nela, a autonomia não era uma meta, era a realidade imediata, que se prezava, mas cujas deficiências se visava superar. Daí decorreu da federação (Rabat, 2002, pp. 4-5).

2.2. As origens do federalismo brasileiro

Através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil proclamou e decretou provisoriamente a forma de Governo como República Federativa, em que as províncias do país foram reunidas pelo arranjo institucional da nova federação. Em 24 de fevereiro de 1891, o Congresso Constituinte decretou e promulgou no artigo 1º da nova Constituição: “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do

Brasil” (Brasil, 1891). A nova Magna Carta foi inspirada no texto constitucional norte-americano. A literatura da ciência política voltada aos estudos do federalismo brasileiro (Carvalho, 1994; Arretche, 2001; Abrucio, 2002; Ismael, 2005; Souza, 2005) concorda com a data de nascimento do federalismo em território nacional. Entretanto, há os que afirmam que, na prática, o Brasil, desde o Império, já gozava de ares federalistas (Riker, 1975). Aqui caberá uma breve explanação sobre os antecedentes da implantação do federalismo no país a fim de analisar o papel das antigas províncias menores até a constituição da República em 1891.

O conceito de federalismo estava presente na Constituinte de 1823. Tanto os que eram críticos como os que o defendiam, estava permitido às províncias aprovar ou não o acordo firmado na Assembleia Constituinte. Após a assembleia nacional deliberar sobre as leis fundamentais, a soberania retornaria às províncias. Havia um consenso de que monarquia e federação eram compatíveis (Coser, 2011). Nesse período, o federalismo era “ligado à descentralização política, ou seja, à ampliação dos poderes das províncias” (Ismael, 2005, p. 72).

Após a proclamação da Independência do Brasil em 1822, pairava no país uma preocupação com uma possível fragmentação. A solução encontrada foi a implantação de um Estado Unitário. Temendo o que havia ocorrido nas antigas colônias espanholas na América, com a implantação de repúblicas federativas, o pensamento que predominava era o de que isso poderia comprometer a unidade do país. No caso norte-americano, as províncias foram protagonistas ao estabelecerem a centralização, ao que no Brasil tal protagonismo ficou a cargo da elite política nacional. Era esta que dominava os mecanismos de controle dos recursos do poder político. Na passagem a seguir é possível compreender o cerne do pensamento unitarista no que diz respeito aos direitos individuais:

Além da relação entre centralismo e unidade nacional, alguns unitaristas defendiam também a tese de que os direitos individuais seriam no Brasil melhor protegidos sob um sistema judiciário centralizado. Uma justiça local ou provincial, como o demonstrava a experiência dos juízes de paz, seria excessivamente dependente dos caciques políticos e incapaz de agir com imparcialidade. Em sua visão, o poder mais próximo era sempre mais despótico. A autoridade central poderia ter um papel civilizador e moderador dos conflitos locais. Outro argumento em favor da centralização, embora mencionado com menor frequência, era o temor de revoltas sociais, facilmente

detonadas por conflitos entre facções locais, como sucedera durante da Regência (Carvalho, 1994, p. 8).

Um outro fator que contribuiu para centralização política foi a ação de D. Pedro I que dissolveu a Assembleia Constituinte, não cabendo a esta a elaboração da Constituição. O texto constitucional foi redigido por um Conselho de Estado escolhido pelo próprio imperador. A Magna Carta foi outorgada em março de 1824, com uma característica totalmente autoritária. Na relação entre a Coroa e as províncias ficou marcada uma instabilidade política que seguiria por todo o período monárquico. Havia dois grupos que se destacavam nesse contexto. De um lado, a elite dominante eliminava qualquer possibilidade para que as unidades subnacionais exercessem certa autonomia, uma vez que isso poderia afetar a integração do país, uma vez que esta elite nacional fora “educada em Coimbra e herdeira da tradição imperial portuguesa” (Carvalho, 1994, p. 3) Diante disso, a alternativa encontrada foi recorrer à centralização política. Por outro lado, se destacava o poder local - com seu legado colonial - extremamente contrário ao unitarismo. Também rejeitava qualquer relação de integração entre as províncias (idem, 2005). A insatisfação com o centralismo do governo imperial pode ser melhor compreendida na passagem que segue abaixo:

A ideia que o federalismo era um arranjo institucional que permitia às províncias cuidarem dos seus “negócios internos” está na raiz do movimento republicano que eclodiu na província do Rio Grande do Sul. No cerne do movimento republicano do Rio Grande do Sul estão a situação econômica da província e a insatisfação com a centralização de poderes nas mãos do presidente da província, nomeado pelo poder central. A economia do Rio Grande do Sul era caracterizada pelo fornecimento de carne e couro para o mercado interno brasileiro, no qual ela sofria a concorrência dos países do prata; as queixas contra as baixas taxas cobradas sobre os impostos sobre os produtos da bacia do prata desempenharam um papel importante na eclosão. No ideal de uma república federativa riograndense estava a capacidade do governo em aumentar os impostos sobre os produtos do prata, medida que a república de piratini, proclamada em 1837, adotou. Neste sentido, podemos assinalar a presença da ideia de que federação envolvia a autonomia das províncias em gerirem seus assuntos internos, entre os quais estava o tema do controle sobre os impostos (Coser, 2008a, p. 32).

Para os defensores do centralismo, a ação estatal seria dificultada pela dispersão do poder com a implantação do federalismo. Os centralizadores defendiam

que a concentração do poder era uma das maiores virtudes de uma monarquia, prevalecendo a unidade e a força. Afirmavam que uma das principais características do federalismo é o fracionamento do poder. O deputado Manoel Souza França, nos debates da Assembleia Constituinte de 1823, manifestou contrariedade ao federalismo quando disse que:

O que nos cumpre averiguar é, se *rebus stantibus*, podemos nós admitir na constituição do império essa federação? Decerto que não; porque quando os povos do Brasil se deram as mãos, e proclamaram a sua independência foi com a pronúncia de um governo monárquico, que se estendesse a todas as partes do império; e não se restringiriam a haver constituições parciais e internas em cada uma das províncias, sobre as quais se estabelecesse depois a constituição geral de federação de estados, que em tal caso devia seguir-se. Por isto somente é que voto contra a emenda.²

O que mudaria o cenário foi a promulgação do Ato Institucional em 1834, apresentando algumas características do federalismo. Ficou estabelecido a criação das Assembleias Legislativas provinciais além da divisão das receitas fiscais. Foi abolido o Conselho de Estado. Para Riker (1975), o Ato Institucional representou as origens do federalismo no Brasil. O autor argumenta que um governo de caudilhos se desenvolveu como unidade central de poder no país em resposta ao colapso do poder de Portugal, o que já tinha ocorrido com o poder espanhol na América Latina. “As forças centrífugas do localismo logo se fizeram sentir. Foi proposta abertamente na Câmara a criação de uma monarquia federal, solução que o Senado julgou inaceitável” (Carvalho, 1994, p. 4).

Os defensores do federalismo, ou seja, os provinciais, argumentavam que a “província possuiria negócios particulares, interesses particulares, bem particular, em todos os usos, estava presente a ideia de que a província possuía um conjunto de assuntos distintos daqueles que eram comuns a todo o Império” (Coser, 2011, pp. 195-196). Entretanto, uma vez enfraquecido o unitarismo, surgiram movimentos separatistas que levaram a possibilidade de fragmentação do país. Em 1841, a solução encontrada contra esse temor foi o restabelecimento do centralismo monárquico através de um conjunto de reformas constitucionais, cuja ação foi a redução do poder

² Citado em Coser (2008b, p. 38).

das assembleias provinciais (Ismael, 2005). Também houve o restabelecimento do Poder Moderador e do Conselho de Estado. O imperador nomeava os senadores, que era vitalício. O poder central também acumulou a prerrogativa de indicar os presidentes de províncias assim como o juiz de paz, chefe de polícia e os delegados e os subdelegados (Arretche, 2001). “Neste momento, houve uma reação centralista. Magistrados, os poucos oficiais que restavam no exército, grandes comerciantes das capitais, e exportadores de café do Rio de Janeiro aliaram-se na defesa da unidade nacional” (Carvalho, 1994, p. 5).

Em 1870, novas pressões federalistas surgem após a criação de um partido republicano. São Paulo, em detrimento do Rio de Janeiro, passou a ser o principal produtor de café no país, o que acabou por demandar uma descentralização política. O centro político já estava desvinculado do centro econômico. Houve até republicanos paulistas que pleitearam a separação da província. O problema agora foi apresentado como “Centralização – fragmentação; descentralização – unidade”. No período que antecedeu o momento da proclamação da República, federalismo era sinônimo de descentralização política, administrativa e fiscal. (idem, 1994). No manifesto republicano lançado naquele ano, a argumentação estava centrada no seguinte:

Neste país, que se presume constitucional, e onde só deveriam ter ação poderes delegados, responsáveis, acontece, por defeito do sistema, que só há um poder ativo, onímodo, onipotente, perpétuo, superior à lei e à opinião e esse é justamente o poder sagrado inviolável e irresponsável. [...] A esse desequilíbrio de forças, a essa pressão atrofiadora, deve o nosso país a sua decadência moral, a sua desorganização administrativa e as perturbações econômicas, que ameaçam devorar o futuro depois de haverem arruinado o presente.³

Para alguns autores da ciência política norte-americana (Riker, 1964; Wheare, 1964; Duchacek, 1970), toda análise sobre a natureza dos Estados federativos deve ter como referência às instituições políticas que foram criadas na Convenção da Filadélfia. O modelo de federalismo inventado pelos Estados Unidos representa uma inovação da modernidade. Entretanto, “as federações diferem bastante quanto à

³ Manifesto Republicano de 1870, In: Os programas dos partidos e o 2º Império, de Américo Brasiliense, São Paulo, 1878, págs. 59-88.

composição social, econômica e institucional” (Anderson, 2009). Na implantação do federalismo no Brasil, o modelo estadounidense serviu como referência. Mas devido às idiossincrasias inerentes ao caso brasileiro, aqui o federalismo se desenvolveu diferentemente do caso norte-americano. “O federalismo apresenta infinitas variações de país a país. Mesmo dentro de cada país que se diz federal nunca o fenômeno se mostra de maneira unívoca” (Carvalho, 1994, p.1).

Com a instalação da República Federativa, o país tornou-se Estados Unidos do Brasil. Ficou estabelecido na Constituição de 1891 que os poderes da União seriam enumerados, sendo que os restantes caberiam aos estados. O voto popular iria escolher o presidente da república, os representantes da Câmara dos Deputados e do Senado. O número de representantes na Câmara deveria atender à proporcionalidade da população e, para o Senado, a representação seria igual para todos os estados. Em relação aos estados, os presidentes (o termo governador foi adotado mais tarde) seriam eleitos pelo voto popular assim como assembleias legislativas. Coube aos estados a aprovação de suas respectivas constituições.

Um dos grandes desafios para o funcionamento do sistema federal brasileiro é o enfrentamento das desigualdades territoriais. As desigualdades entre as regiões, tanto no interior dos estados como também entre os municípios, são constantes no Brasil. Na tentativa de solucionar esse problema, são necessárias inúmeras negociações e um longo prazo para que as metas sejam alcançadas. De acordo com Souza (2010), destaca-se como desafio a ser enfrentado a tendência ao tratamento uniforme dado às esferas subnacionais, mais especificamente aos estados, eliminando qualquer protagonismo em tomadas de decisões, e a distribuição de recursos entre as unidades constitutivas da federação.

No que diz respeito à coordenação intergovernamental, ou seja, das maneiras presentes de integração, de compartilhamento e de decisões conjuntas encontradas nas federações, o grande problema é derivado da manutenção do Welfare State convivendo com uma escassez de recursos. Esse fator acarreta uma cobrança por um melhor desempenho governamental, o que requer fazer uma economia de corte de gastos e de custos. O que deve prevalecer é uma priorização na eficiência e na efetividade nos serviços prestados à população. Inicialmente, para garantir a

coordenação entre os três níveis de governo, as federações deverão manter um equilíbrio nas formas de cooperação e competição que existem em qualquer federação, uma vez que apresentam um caráter extremamente conflitivo (Abrucio, 2005). A utilização dos recursos comuns deve ser otimizada na finalidade de acompanhar e auxiliar os governos que apresentam menos capacidades e menos recursos em realizarem determinadas ações que busquem uma integração sobre o conjunto de políticas públicas que são compartilhadas.

2.3. As Constituições brasileiras (1891-1967) e o federalismo fiscal

No início do século XX, a principal fonte de receita do Brasil era oriunda das tarifas sobre o comércio exterior, uma vez que o país era agroexportador. O café era o principal produto exportado. Já os produtos manufaturados consumidos em território nacional eram todos importados (Silva, 2014). Cerca de 50% de tudo que era arrecadado, até a década de 30, vinha dos impostos sobre as importações. Mantendo uma determinada prática do período imperial, permaneceu na Constituição de 1891 as mesmas fontes de receita. A União e os estados dividiam a coleta de tributos sobre o comércio exterior, mas estes tinham a autonomia de criarem novos impostos que não estivessem previstos no texto constitucional. Em relação aos municípios, havia uma dependência do que era partilhado pelos estados (Varsano, 1996).

Para a União, as competências tributárias eram as seguintes: (i) impostos sobre importação; (ii) direitos de entrada, saída e estadia de navios; (iii) taxas de selo, taxas de correios e telégrafos federais. Em relação aos estados, tais competências eram: (i) impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção (isto é, nas transações com o exterior e com outros estados); (ii) impostos sobre imóveis rurais e urbanos; (iii) impostos sobre a transmissão de propriedade; (iv) impostos sobre indústrias e profissões; (v) taxas de selo; (vi) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios (Silva, 2014).

A partir da década de 30, quando as exportações de café apresentaram uma queda devido à Grande Depressão acompanhada também do declínio nas

importações, o Estado brasileiro, com Getúlio Vargas, inaugurou o período do nacional desenvolvimentismo. Assim, o governo buscava alternativa focando na estratégia da industrialização. Diferentemente do período da República Velha em que os investimentos em infraestrutura eram financiados por contração de empréstimos, o Estado passou a promover investimentos públicos e a criar incentivos para atrair investimentos privados, mas, para isso, tornou-se imperativo modificar as bases da arrecadação tributária nacional, cuja concentração era na relevância que tinham os impostos internos (Oliveira, 1991; IPEA, 2010).

Os impostos sobre a renda e o consumo foram definidos pela Constituição de 1934. As finanças estaduais tiveram destaques no novo sistema do federalismo fiscal. Os estados tinham a liberdade de criarem novos tributos, desde que a arrecadação fosse compartilhada com a União e os municípios. Visando incentivar a competição dos produtos nacionais no mercado internacional, ficou estabelecido que as alíquotas dos impostos sobre as exportações seriam de 10%. A cobrança de impostos estaduais ocorria na prática, mesmo sendo proibida (IPEA, 2010; Silva, 2014). Pela primeira vez os municípios passaram a ter competências tributárias de acordo com o texto constitucional. Sendo assim, ficaram decididos os seguintes impostos: (i) imposto predial e territorial urbanos; (ii) imposto sobre diversões públicas; (iii) taxas sobre os serviços municipais (Silva, 2014).

Outorgada a Constituição de 1937 (Estado Novo - 1937-1945), os governos estaduais perderam poder. O governo federal formava alianças políticas em detrimento dos governos estaduais. Nesse período, as alianças municipais foram fortalecidas (IPEA, 2010). O processo de urbanização e de industrialização estava em estágio avançado, o que exigiu a permanência das bases necessárias para o aumento da arrecadação dos impostos definidos pela Constituição anterior e que se mantiveram na atual (Oliveira, 1991).

Findo a ditadura de Vargas em 1945, a elaboração de uma nova constituição foi necessária, apesar de trazer quase nenhuma alteração em relação à Magna Carta anterior. Na Constituição de 1946, algumas mudanças foram feitas em benefício das finanças municipais. Estes passaram a poder cobrar o imposto sobre o selo municipal e o imposto sobre indústrias e profissões. Anteriormente, cabiam aos estados tais

cobranças. A arrecadação própria dos estados foi limitada constitucionalmente, tendo a alíquota máxima nos impostos sobre exportações passando de 10% para 5%. Com isso, havia a tentativa em fortalecer a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional. Coube à União a cobrança do imposto sobre combustíveis (BRASIL, 1946; Varsano, 1996; Silva, 2014).

Com o golpe civil-militar implantado em 1964, tivemos uma nova constituição. Uma constatação inicial é que a Constituição de 1967 apresentou um caráter conservador, e isso fica claro em alguns aspectos: (i) eleição indireta na escolha do presidente e dos governadores; (ii) centralização nas decisões políticas-administrativas; (iii) hegemonia financeira etc (Cavalcanti, 2012). Alguns autores afirmam que é desse período a origem da tributação elevada no Brasil, tendo o *tripé* o Regime Militar, o desenvolvimentismo e a reforma tributária (Varsano, 1996; Silva, 2014). Algumas mudanças foram adotadas pelos governos militares a fim de modificar a estrutura tributária, como a criação do Código Tributário (1966), algo que vigora até os dias atuais. Pretendia-se reorganizar as contas públicas, cuja tarefa era combater o déficit além de atender às demandas do empresariado (Varsano, 1996, Silva, 2014). “Os estados foram os grandes perdedores na divisão do bolo tributário, porém não houve condições políticas para o regime autoritário criar um “federalismo mais centralizador” sem que desse algo em troca às unidades subnacionais” (Abrucio, 1994, pp. 167-168).

Tendo como base a estratégia desenvolvimentista, o Brasil, de fato, passou a ter um sistema tributário regulado pelo Código Tributário, algo além do seu tempo em comparação a outros países da América Latina. Houve um aumento no percentual da arrecadação tributária, passando dos 8,6% do PIB em 1962, para 12% do PIB em 1965. Mais uma vez, no aspecto da arrecadação tributária, o cenário não foi favorável aos estados. Ficou estabelecido no texto constitucional de 1967 que apenas a União teria a competência em criar novos impostos, como também seria o governo federal quem iria definir as alíquotas do Imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), cuja competência inicial era dos estados (Silva, 2014). Foi no contexto do Regime Militar que foram criados o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Para esses fundos, a origem seria a arrecadação

do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Importados (IPI). Foi criado também o Fundo Especial (FE), sendo a sua distribuição feita de forma discricionária obrigando os estados e os municípios a atenderem alguns critérios. O governo federal determinava as áreas em que os recursos seriam aplicados (Varsano, 1996; Silva, 2014).

A reforma tributária do período proporcionou à União um aumento na arrecadação. Entretanto, o governo federal financiou os investimentos com a ajuda de empréstimos no exterior a juros altíssimos. Durante o período em que ficou conhecido como “Milagre Econômico” (1967-1973), o Brasil apresentou altas taxas de investimento e de crescimento econômico, o que só foi possível graças ao aumento do endividamento externo e da atração do investimento estrangeiro. Chegando o Milagre Econômico ao fim, o Governo Ernesto Geisel (1974-1979) lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND). O objetivo era buscar empréstimos externos dando sequência ao processo de industrialização por substituição de importações (Silva, 2014). O II PND também teve o objetivo de criar as condições necessárias para que houvesse uma desconcentração industrial da economia aumentando a quantidade de polos regionais em vários estados brasileiros (Abrucio, 1994).

No âmbito político, os militares estabeleceram eleições indiretas para governadores a fim de controlar tudo o que ocorria na esfera estadual. Com isso, os grandes centros urbanos que apresentavam votos contrários ao regime teriam seus efeitos anulados. A União contava com o apoio dos deputados estaduais, uma vez que estes dependiam muito das verbas federais que eram destinadas às suas respectivas bases municipais, visto que os recursos eram concentrados nos militares (idem).

O choque do petróleo de 1979 trouxe inúmeros problemas para o Brasil. O modelo de industrialização por substituição de importações entrou em colapso. A dívida externa levou o país a um longo período de recessão acompanhado de um baixíssimo crescimento e de um cenário de hiperinflação. Tudo isso devido aos empréstimos contraídos a juros flutuantes, que só aumentavam ao longo do tempo. Todos esses elementos enfraqueceram o governo federal. Diante desse cenário, Abrucio (1994) o resumiu da seguinte forma:

Enfim, o fim do regime militar coincidirá temporalmente como o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista, significando a quebra de um pacto político de sustentação do Estado e de um modelo de intervenção estatal que desde Vargas era guiado pela lógica da centralização e do fortalecimento da Presidência. [...] Em segundo lugar, vitória oposicionista nos principais estados da federação nas eleições para governador em 1982 ajudou a derrubar tanto o regime autoritário como o padrão “unionista” de relações governamentais. (idem, p. 170)

A seguir, o trabalho destinará atenção ao período de redemocratização dentro do contexto da Constituição Federal de 1988, dando ênfase aos desdobramentos do novo arranjo político institucional, principalmente na relação entre a União e os estados, cujo objetivo será a compreensão da “natureza particular do federalismo brasileiro” (Arretche, 2010).

2.4. O arranjo federativo após a Constituição de 1988

Conforme afirma Celina Souza (2006), o federalismo brasileiro apresenta um caráter mais cooperativo em oposição a um caráter dual ou competitivo. Entretanto, mesmo havendo um grande leque de competências concorrentes, o que realmente ocorre são grandes distâncias em relação ao que prevê o texto constitucional e ao que ocorre de fato na realidade social. Souza apresenta duas razões principais para as dificuldades de cooperação intergovernamental: (i) diferenças na capacidade dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, de acordo com as dificuldades financeiras, técnicas e de gestão que existem; e (ii) ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que se destinam à regulação intergovernamental e estimulem a cooperação entre União, estados e municípios. O texto constitucional de 1988 apresenta uma tendência à constitucionalização, o que resultou na regulação de princípios, regras e direitos – individuais, coletivos, sociais e políticos – como também num amplo arsenal de políticas públicas com grande impacto sobre as relações intergovernamentais. Isso ocorre porque existe uma tendência à descentralização de algumas políticas públicas. Mas, por outro lado,

existe uma autonomia administrativa considerável para os estados e municípios, sempre acompanhada de responsabilidades pela implementação de políticas que são aprovadas na esfera federal, sendo muitas destas por emendas constitucionais, assim como uma parcela de recursos públicos concedidos pela Constituição atual (Souza, 2006). De uma forma geral, podemos dizer que para a implantação e o sucesso de uma política social no Brasil é necessária uma satisfatória cooperação intergovernamental. Torna-se imperativo que essa coordenação seja organizada entre os três níveis administrativos – União, estados e municípios – para que a política social obtenha êxito. Sem um entendimento intergovernamental as ações se tornam prejudicadas. A descentralização beneficia as políticas públicas, mas esta deve ser acompanhada por uma coordenação entre os três níveis governamentais.

Outra característica importante do texto constitucional em relação ao modelo federalista diz respeito às competências concorrentes, ou seja, União, estados e municípios possuem atribuições comuns na área de políticas sociais. O artigo 23 da Constituição Federal de 1988, em seu décimo item, diz o seguinte: “É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. No que diz respeito à distribuição de competências entre os entes constitutivos, a “União detém o maior e o mais importante leque de competências exclusivas” (idem, p.196). Em relação às competências concorrentes, ou comuns aos três níveis de governo, que são as geradoras das relações intergovernamentais, foi definido pelos constituintes de 1988 que os três níveis de governo seriam responsáveis pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os considerados sociais. Os constituintes optaram claramente por uma divisão institucional de trabalho compartilhada entre a União, os estados e os municípios, o que acarreta um complexo sistema de relações intergovernamentais.

Mas, de fato, qual é o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro no contexto da Constituição Federal de 1988? Quais são as atribuições desses entes federativos na elaboração e na implantação de políticas públicas? Preocupada com a descentralização fiscal e de atribuições em direção aos municípios, a literatura recente do federalismo nacional tem negligenciado o papel dos governos estaduais (Monteiro

Neto, 2014). No Brasil, percebe-se que o protagonismo dos estados depende muito das relações com a União. Os governos estaduais têm grande importância no que diz respeito ao desenvolvimento, mas para que isso seja colocado em prática, existe a necessidade desses entes federados em reunir recursos financeiros, humanos e de gestão a fim de implementar políticas públicas no âmbito político, social e econômico (Ismael, 2014).

Alguns estudos analisaram o protagonismo dos estados no período que antecedeu o processo de redemocratização – após 1985 - pelo qual o Brasil passou (Camargo, 1992; Abrucio, 1994). O que possibilitou tal protagonismo? Como era a relação entre o governo federal e os governos estaduais? Um dos principais problemas do federalismo brasileiro é a heterogeneidade econômica entre as regiões, o que acaba também se manifestando entre os estados e municípios. De forma resumida, existe uma tendência histórica de concentração espacial da economia brasileira, o que termina reduzindo a capacidade de arrecadação de muitas unidades subnacionais e impossibilitando o financiamento de políticas sociais (Abrucio, 1994). Segundo Celina Souza, as desigualdades regionais continuam sendo um dos principais problemas do federalismo brasileiro. Além disso, temos um sistema de relações intergovernamentais incompleto ou ainda restrito a pouquíssimas políticas públicas. De acordo com a autora:

[...] os principais constrangimentos enfrentados pelo federalismo brasileiro decorrem, em parte, mais da dificuldade dos governos de redirecionar o rumo de certas políticas públicas, de lidar com questões macroeconômicas não antecipadas pelos constituintes de 1988 e de regulamentar as relações intergovernamentais do que de problemas resultantes do desenho constitucional. Isso mostra que existe uma distância entre os dispositivos constitucionais e as circunstâncias políticas e econômicas, com as últimas prevalecendo sobre os mandamentos constitucionais (Souza, 2006, p.190).

A transição para o período democrático ocorreu de uma forma “lenta, gradual e segura”, ao longo do governo Geisel (1974-1979) e do governo João Figueiredo (1979-1985), respectivamente. Foi nesse período, mais especificamente em 1982, que ocorreram eleições diretas para governadores, em que os grandes centros urbanos – como Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo – elegeram candidatos da oposição ao

regime ditatorial. Começava o período de fortalecimento dos governos estaduais. Abrucio (1994) denominou esse momento de “federalismo estadualista”.

Estando o governo federal enfraquecido, os governadores conseguiram sucessivas alterações na legislação no período em que antecedeu à Assembleia Nacional Constituinte. Algumas receitas foram retiradas da União em benefício dos estados e dos municípios através de emendas constitucionais. Um exemplo foi a alteração do percentual dos recursos destinados para o FPE e o FPM. De acordo com a Emenda Constitucional nº 23/83, os percentuais a serem transferidos aos estados passaram a ser 12,5% em 1984 e, a partir de 1985, de 14%. Em relação aos municípios, esses percentuais ficaram estabelecidos em 13,5% em 1984 e 16% a partir de 1985 (Varsano, 1996; Silva, 2014).

Os governadores tiveram um papel muito importante durante a Constituinte, já que do outro lado o governo federal não se encontrava fortalecido. Estava em debate a descentralização das receitas em favor dos estados e dos municípios. Estes se tornaram unidades federativas no texto constitucional. De acordo com Silva (2014), a Constituição Federal de 1988 trouxe três pontos a serem destacados:

- (i) a desconcentração dos tributos em favor dos estados e dos municípios, com particular ênfase para a importância adquirida pelo ICMS; (ii) elevação das transferências da União para estados e municípios; (iii) introdução de um capítulo sobre seguridade social, que assegurava fontes de recursos para o seu financiamento, a partir das receitas das contribuições sociais (Silva, 2014, p. 20).

Toda essa descentralização em favor dos estados abriu espaço para a chamada “guerra fiscal”, o que ficou caracterizado pela não cooperação horizontal entre os estados (algumas vezes entre os municípios) “com o intuito de atrair investimentos privados ou de retê-los em seus territórios” (Dulci, 2002, p. 95). O Nordeste não abriu mão dessa guerra fiscal, pois um dos aspectos que cabe ser ressaltado foi a concessão de incentivos fiscais acompanhados de uma oferta de mão-de-obra barata. Os estados dessa região foram grandes defensores da guerra fiscal (Ismael, 2005).

Para a União, uma vez que houve a manutenção dos encargos que seriam destinados à universalização do acesso à seguridade social e, da descentralização de receitas em favor de estados e municípios, o texto constitucional de 1988 gerou um desequilíbrio no federalismo fiscal brasileiro (Varsano, 1996; Dulci, 2002; Silva,

2014). E aqui caberá destacar o ambiente federativo pós Constituição de 1988, principalmente dando ênfase ao processo que culminou na recentralização federativa de recursos no governo central a partir dos anos 1990.

Como já dito anteriormente, o texto constitucional de 1988 apresentou como uma das principais características a descentralização fiscal, dando uma maior autonomia administrativa para os estados e os municípios. Mas essa “descentralização fiscal foi atropelada por problemas de natureza econômica e de competências, de tal sorte que o mecanismo de descentralização sofreu, com o passar do tempo, um processo de reversão, com tendência à centralização fiscal em favor da União” (Vergolino, 2014, p. 69).

De acordo com Arretche (2009), os atores responsáveis pela elaboração do texto constitucional de 1988 criaram um modelo de Estado federativo que possibilitava à União uma ampla autoridade jurisdicional acarretando limitações de oportunidades institucionais no que diz respeito aos vetos aos governos subnacionais. Não foram estabelecidos mecanismos institucionais que paralisassem a distribuição genuína de autoridade no contexto da assembleia constituinte, além da não criação de regras que exigissem mobilização de supermaiorias que visassem à alteração do contrato original. Diante disso, o governo central, “impedido pela Constituição de legislar sobre determinadas áreas, teria aprovado emendas constitucionais transferindo autoridade jurisdicional para o governo federal” (idem, p. 382). Foram várias as ações legislativas do governo federal que acarretaram prejuízos nas receitas de estados e municípios, afetando a autonomia decisória desses entes federativos na arrecadação de seus próprios impostos e nas suas competências. Houve até a perda de autonomia na escolha das alocações de recursos oriundos das suas próprias receitas.

Revertendo decisões da Constituição de 1988 com base no próprio ajuste fiscal, o governo federal tomou algumas medidas que afetaram as receitas de estados e municípios como, por exemplo, a criação do Fundo Social de Emergência (FSE),⁴ na administração de Itamar Franco. Posteriormente, no governo Fernando Henrique, o FSE foi substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), dentro da

⁴ Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de março de 1994.

Desvinculação de Receitas da União (DRU)⁵. Este era um instrumento que autorizava a União utilizar livremente 20% dos tributos federais que eram vinculados por lei a fundos ou despesas. Esses tributos eram compostos pelo produto da receita de todas as contribuições e impostos da União, como também pelo Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), pela Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), pelo Programa de Integração Social (PIS), entres outros.⁶

Os acontecimentos de natureza econômica influenciaram na criação do Plano Real em 1994. Um reflexo imediato dessa ação foi a queda abrupta da inflação, um dos grandes problemas que assolavam o país desde a década passada. Ao nível dos estados e dos municípios, ficou claro um desequilíbrio fiscal nunca antes vivenciado no Brasil. As finanças dos estados entraram em estado de calamidade. A alternativa encontrada pelo governo federal foi a elaboração de um amplo plano de ajuste fiscal destinados aos entes subnacionais, em que ocorreria uma corresponsabilidade – dentro de algumas regras - das dívidas dos estados e de alguns municípios. Com a promessa de terem suas dívidas com o governo federal abatidas, caberia às unidades subnacionais se desfazerem de ativos reais com o comprometimento de fazer valer o acordo de pagamento de longo prazo com a União (Vergolino, 2014). Mas as finanças estaduais seriam afetadas por outros mecanismos criados pelo governo central. Um exemplo disso pode ser ilustrado através da Lei Kandir. Essa lei dispôs sobre o imposto dos estados sobre operações relativas à circulação de mercadorias assim como sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação⁷. Um resumo bem detalhado desse período segue na passagem abaixo:

[...] nos anos 1990, as elites do governo central foram muito bem-sucedidas em aprovar extensa legislação federal, que fortaleceu a autoridade da União sobre Estados e municípios na medida em que essa legislação regulou extensivamente o modo como os governos subnacionais arrecadavam seus impostos exclusivos, implementavam as políticas sob sua responsabilidade e gastavam seus próprios recursos. A noção de que essa legislação teria

⁵ Após muitas prorrogações, a DRU estaria em vigor até 31 de dezembro de 2015. Em julho daquele ano, o governo federal enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional 87/2015, objetivando estender novamente o prazo até 2023. Em agosto de 2016, a emenda foi aprovada dando ao governo federal a liberdade de usar 30% das receitas oriundas dos impostos e das contribuições. Estas, inicialmente, eram obrigatoriamente destinadas a determinadas áreas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1567815>. Acesso em 19/02/2020.

⁶ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em 19/02/2020.

⁷ Lei Complementar nº. 87, de 13 de setembro de 1996.

representado uma ruptura radical em relação ao contrato original de 1988 obscurece, contudo, os elementos de continuidade entre 1988 e 1995. Ruptura e continuidade estiveram presentes nas deliberações dos anos 1990. Ruptura em relação à autonomia subnacional sobre gastos, mas continuidade de um modelo de Estado federativo que confere autoridade à União para regular o modo como Estados e municípios devem executar suas próprias competências sobre impostos, políticas e gastos. A legislação federal dos anos 1990 não inaugurou um novo modelo de Estado federativo. Seus princípios normativos já estavam presentes na Constituição de 1998 (Arretche, 2009, p. 392).

O próximo capítulo será destinado à análise do Rio de Janeiro, desde a capital até o momento que culminou na fusão entre o estado da Guanabara e o antigo estado fluminense. Quais foram os atores políticos responsáveis pela construção de um novo ente federado? A antiga capital estaria preparada para se desenvolver sem mais todo o aparato burocrático e financeiro que tinha? Continuará o Rio de Janeiro com seu status de capital do Brasil?

3. A Trajetória do Rio de Janeiro: de capital da República a um novo estado federado

“Que será do Distrito Federal depois que a Capital emigrar da praia para o Planalto Central? Como poderá o carioca enfrentar as despesas enormes dos serviços hoje pagos pelos cofres da União? Há um preceito constitucional que ordena a formação de um Estado da Guanabara, quando Brasília passar a ser Capital. Sobre a organização desse Estado, nenhuma providência foi ainda tomada. Teremos quantos municípios? Dois, três, dez, dezoito? Terá cada município sua Câmara de vereadores a consumir os recursos públicos e uma enxurrada de empreguismo? Sendo atualmente uma das populações que mais pagam impostos, talvez mesmo a que mais paga no Brasil, como esticará o carioca sua bolsa para custear ainda a polícia, a justiça, o serviço de bombeiros, de assistência, etc?”⁸

Entre julho e agosto de 1958, o periódico *Correio da Manhã* buscou responder a essas indagações através de publicações que totalizaram 32 reportagens. Foram ouvidos atores importantes no cenário do Distrito Federal e do Estado do Rio, como os que eram favoráveis a uma possível fusão com o estado e os que eram contrários – ex-prefeitos, deputados cariocas e fluminenses, geógrafos, historiadores, sociólogos, técnicos em planejamento urbano e empresários. O objetivo era refletir e pensar sobre os caminhos que a ex-capital deveria seguir após a consolidação da transferência da capital para Brasília.

Quando se fala de Rio de Janeiro, existe a necessidade de se diferenciar o estado da capital, uma vez que se trata de um caso homônimo. Mas tal tarefa pode ser compreendida a partir do momento que se propõe a analisar a construção história da “cidade-capital” ou de *capitalidade*⁹. O objeto deste trabalho é o estado do Rio de Janeiro e, para um melhor entendimento sobre o seu surgimento, será imperioso abordar a trajetória da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, uma vez que o desenvolvimento do estado e da cidade apresentaram fatores determinantes no processo de definições de ações políticas e econômicas voltadas para a região. Foram muitas as designações: a Corte, o Município Neutro, o Distrito Federal, o estado da

⁸ *Correio da Manhã*, 12 de julho de 1958.

⁹ Giulio Argan (1964) desenvolveu o conceito de *capitalidade*. A historiadora Margarida de Souza Neves (1991) divulgou esse conceito no Brasil.

Guanabara, a capital do estado do Rio de Janeiro (Gomes, 2000; Ferreira, 2008). Um fato que mudaria de vez as estruturas locais foi a chegada da família Real portuguesa em 1808. “A construção do Rio de Janeiro como cidade-capital se daria simultaneamente ao duplo processo de montagem de um Estado imperial centralizado ...” (Motta, 2001, p. 33). Posteriormente, já na República, o Rio de Janeiro serviria como o cartão postal do Brasil, uma vez que no território fluminense estariam sediadas relevantes instituições culturais com dimensões nacionais. São exemplos a Biblioteca Nacional, a Academia Brasileira de Letras, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, o Museu Nacional de Belas Artes.¹⁰ A Constituição Federal de 1891 já havia deixado claro a possibilidade do então Distrito Federal se constituir em um estado após efetuada a mudança da capital, o que viria a ocorrer em 1960.

Partindo de algumas premissas analíticas (Argan, 1964; Motta, 2001; Osorio & Versiani, 2015), pode-se reconhecer o Rio de Janeiro como cidade-capital do Brasil. Isso implica afirmar que toda a trajetória da cidade e do estado fluminense interferiu na construção e na implementação de políticas públicas e de estratégias econômicas voltadas para esse território. Segundo Carlos Lessa (2000), o surgimento do Rio de Janeiro objetivou atender a uma demanda voltada para a fortificação militar, além de ser porto e centro logístico em âmbito nacional. A geografia favorável da Baía de Guanabara, tendo um aspecto militar estratégico, serviu como fator relevante para que Portugal decidisse ocupá-la.¹¹

Neste capítulo, inicialmente, serão apresentadas algumas discussões sobre o período que antecedeu a oficialização da transferência da capital federal para Brasília. Qual era a visão dos principais atores políticos no cenário local e nacional na época? O que seria do Rio de Janeiro? Estaria o novo ente federado preparado para construção de um estado autônomo em relação aos recursos federais?

¹⁰ Motta (2001).

¹¹ Para uma visão mais detalhada sobre o surgimento da cidade do Rio de Janeiro, ver Lessa (2000).

3.1. De capital a ente federado autônomo: o Estado da Guanabara

Com Juscelino Kubitschek na presidência da República (1956-1961), o Brasil buscou a modernização necessária visando o ingresso do país no mundo desenvolvido. Entretanto, tal objetivo seria alcançado com a transferência da capital federal para o Planalto Central. Isso devido ao fato do Rio de Janeiro ser incapaz de liderar todas as mudanças necessárias que possibilitariam a integração do mercado nacional junto com o desenvolvimento dentro da lógica capitalista da época. Além disso, a transferência da capital para o Planalto Central impulsionou a região Centro-Oeste, reduzindo as desigualdades regionais (Oliveira, 2020). O Rio era “cosmopolita, de costas para o país, com uma burocracia emperrada, a então capital federal seria impenetrável à modernização econômica necessária ao ingresso do país no mundo desenvolvido” (Motta, 2001, p. 68). Outro elemento que também contribuía contra a então capital federal era o fato de a cidade ter servido como principal cenário de ampla mobilização popular a favor do ex-presidente Getúlio Vargas, uma vez que Kubitschek teve sua posse quase anulada.

A Lei nº 3.273, de 1º de outubro de 1957, fixou a data da mudança da Capital Federal para o dia 21 de abril de 1960¹². Após a consolidação da transferência da capital para Brasília, surgiu a necessidade de formular novas estratégias no âmbito político e econômico cuja tentativa era compensar as perdas decorrentes das transferências de recursos e de serviços federais. Nesse momento, “tínhamos a visão nacional das elites fluminenses, que se preocupavam mais em propor rumos para o País do que defender os interesses locais. E, de outro, preocupação estritamente local” (Magalhães, 2005). Para o Rio de Janeiro, toda essa mudança trouxe um processo de erosão, uma vez que fraturou toda a sua dinâmica institucional. E a sociedade só percebeu isso com a chegada dos anos 1980 (Lessa, 2000; Osorio, 2005).

¹² Antes, a Lei Orgânica do Distrito Federal, nº 217, de 15 de janeiro de 1948, já decretava no artigo 1º, § 2º Efetuada a transferência da Capital da União, o atual Distrito Federal, que passará, a constituir o Estado de Guanabara, reger-se-á, pela Constituição que a sua Assembleia Legislativa decretar. Esta lei seguiu o que já havia sido estabelecido no artigo 4º e seu § 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

Bem antes da aprovação da lei que fixou a mudança da capital, já havia uma certa preocupação sobre o futuro. O que seria da então cidade do Rio de Janeiro? Em termos econômicos, o novo ente federado poderia viver sem os auspícios do governo federal? Em 1956, o escritor, historiador e jornalista, João Camillo de Oliveira Torres expôs sua opinião no jornal *Tribuna da Imprensa*:

[...] gostaria de que os poderes públicos pensassem em mudar a república da capital antes de mudar a capital da república. Se não tirarmos a república de dentro da capital, antes da mudança, o perigo do colapso poderá ser grande. O caso é que adotamos um sistema de governo tão pavorosamente centralizado que será um desastre total a colocação desta máquina no Goiás. Se é uma loucura querer administrar o país de dentro do Rio, uma cidade situada no centro do país, centro humano, demográfico, social, econômico, o que não será da periferia sertaneja? Por força de secular trabalho de unificação, todos os caminhos vão ao Rio. E agora? Trata-se de uma questão que geralmente não se discute, pelos equívocos tradicionais de nossa linguagem política, que nunca distinguiu muito bem a oposição entre “centralização” e “descentralização” e a entre “unitarismo” e “federalismo”. Uma federação não é uma descentralização maior, entre outras razões por ser, etimologicamente, unificação e, também, pelo fato (só assinalado pelo visconde Ouro-Preto num relatório de 1883) que a adoção do sistema federativo não altera a estrutura da administração federal, o que é evidente. Pode, mesmo, a federação levar a uma centralização maior da administração federal, para contrabalancear à tendência dispersiva do federalismo, pelo menos como é entendido no Brasil.¹³

Uma preocupação que passou a ocupar a mente dos atores cariocas da época era a de que identidade política deveria ser adotada por uma cidade que até pouco tempo havia sido a grande capital do Império e da República. Havia a necessidade de pensar o Rio de Janeiro como um novo ente que estaria dentro do jogo federativo. Foram apresentadas três propostas visando enfrentar os novos desafios que surgiriam: (i) ser o Rio um território da Guanabara; (ii) ser um estado da Guanabara; (iii) ser um município do Rio de Janeiro, incorporado ao estado do Rio. Sobre a possibilidade da criação de um novo estado, existia a “possibilidade de a Guanabara disputar recursos federais através de uma ativa política regional nos moldes de São Paulo, bem como a perspectiva de ascensão do novo estado ao primeiro escalão da federação (Motta, 2001). Eram muitos os que apostavam na tradição de capital para que o novo estado se desenvolvesse e tivesse uma boa relação com a União. Buscando ser um

¹³ *Tribuna da Imprensa*, 1 de novembro de 1956.

contraponto ao domínio econômico paulista, o antigo estado do Rio de Janeiro - mais especificamente a cidade do Rio de Janeiro – no período de 1920 a 1960, foi muitas vezes palco de investimentos federais. São exemplos a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Fábrica Nacional de Motores (FNM), da Companhia Nacional de Álcalis e da Refinaria Duque de Caxias (REDUC). O resultado dessas ações pode ser destacado pelo fato de que “o PIB dos estados e regiões do Brasil mostram que, nos anos 1950, o território que abrange a atual região fluminense como um todo apresentaria um crescimento médio percentual do PIB de 6,6% a.a., muito próximo ao da região Sudeste (6,7% a.a.) e, também, ao total do Brasil (7,1% a.a.) (Osorio, 2005).

Mas não havia consenso sobre os rumos que deveriam ser seguidos pela nova unidade da federação. Pesavam na discussão temas como “autonomia” e “dependência” em relação aos recursos federais. De acordo com o deputado federal Lopo Coelho, relator da comissão do PSD (Partido Social Democrático) que buscava soluções para o futuro ente federado e, defensor de uma intervenção federal imediata no novo estado, o estado da Guanabara reinaria no caos. Sobre as finanças públicas, o parlamentar afirmou o seguinte:

Há ainda o problema dos impostos e arrecadação. Mesmo com as finanças em petição de miséria, o Rio de Janeiro possui a segunda maior arrecadação do Brasil, muito maior que a de Minas Gerais. Transformado em Município, deixaria de ter direito a impostos que são atribuição exclusiva dos Estados; passaria a manter os cofres do Estado do Rio enquanto suas finanças se deteriorariam cada vez mais.¹⁴

Dentre as principais propostas para a reorganização política e administrativa da cidade do Rio de Janeiro, uma delas foi esboçada pelo então ministro da Justiça, Cirilo Júnior, que pregou a ideia de criação de um território da Guanabara. O governo federal manteria o controle político sobre a cidade por um período de 10 anos. Tal medida foi interpretada como uma tentativa da União em continuar a intervenção na cidade como também um possível controle federal sobre o eleitorado carioca. A principal crítica a essa ideia surgiu nos setores da UDN (União Democrática Nacional), uma vez que a alternativa propagada pelos udenistas era a da fusão com o

¹⁴ Correio da Manhã, 18 de julho de 1958.

estado do Rio. Isso também impediria que o partido, mais especificamente a sua seção fluminense, perdesse ainda mais espaço num cenário político dominado em sua maioria pela coalizão PSD-PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). Os desacertos manifestados pelas bancadas legislativas agradavam ao governo federal, o maior interessado na indefinição dos rumos da ex-capital. Todo esse impasse possibilitou ao “governo JK empreender a transferência da capital sem uma clara regulamentação sobre os destinos políticos do antigo Distrito Federal, o que abria a possibilidade de nomeação de um interventor, ...” (Freire & Sarmiento, 2004, p. 41).

Do outro lado, surgiam ideias favoráveis a uma possível fusão com o estado do Rio, pois seria “vantajoso para o novo estado o predomínio da “antiga Metrópole” na política e na administração do novo estado” (Motta, 2001, p. 77). Um dos defensores da fusão, o ex-prefeito do Executivo carioca, o general Ângelo Mendes de Moraes, disse o seguinte:

A simples transformação do Distrito Federal em Estado é antes prejudicial do que útil – de pequena superfície, muito dividido, nada justificará fazê-lo um Estado, com todas as suas responsabilidades e consequências. [...] Por isso tudo, sou favorável à simples fusão com o Estado do Rio; e, para que um não seja anexado ao outro, dar-se-ia ao novo Estado o nome de Guanabara, com a Capital do Rio de Janeiro [...] ¹⁵

Outra opinião favorável à fusão com o estado do Rio foi expressada pelo deputado federal Jonas Baiense, tendo como referência o estado de São Paulo no protagonismo econômico no país. Afirmou o político:

Pense-se no que seria um novo São Paulo a integrar a Federação brasileira e ter-se-á a imagem exata do que representaria a fusão do Distrito Federal com o Estado do Rio, que se justifica e recomenda por razões históricas, econômicas, geográficas e políticas. [...] Seria o Distrito Federal um estado pigmeu, a depender inteiramente do Estado do Rio no que se refere ao abastecimento. O atual território do Distrito Federal teria a ser desmembrado em três ou quatro municípios, pelo menos, os quais teriam maiores dificuldades orçamentárias. ¹⁶

Trazendo uma visão acadêmica, do ponto vista sociológico sobre a transferência da capital federal para Brasília, o sociólogo José Artur Rios acreditava que a mudança não traria resultados positivos para ex-capital – assim como para todo

¹⁵ Correio da Manhã, 12 de julho de 1958.

¹⁶ Correio da Manhã, 16 de julho de 1958.

o país - uma vez que haveria a necessidade de acontecer uma reforma total de estrutura e de mentalidade. Ele expôs o seguinte pensamento:

[...] o país cresce, mas não se transforma. A população brasileira aumenta de censo para censo, mas não se percebe nenhum esforço para adaptar as estruturas do país a esse crescimento. A própria mudança da Capital para Brasília, solução eminentemente conservadora, que tem seu pitoresco, mas é destituída de imaginação, revela essas tendências. Por isso não creio que haja grandes mudanças no Rio de Janeiro, se entendermos por mudanças algo que vá além da organização administrativa. O Rio não perderá, com a transferência da Capital, seu clima de metrópole.¹⁷

Na abertura dos trabalhos parlamentares de 1960, palavras como “autonomia”, “fusão” e “intervenção” estavam na ordem do dia. No dia 27 de janeiro daquele ano, o deputado carioca, Menezes Côrtes (UDN-DF), apresentou a Emenda Constitucional nº. 6, cujo teor versava sobre o que seria do Rio após perder a condição de capital¹⁸. Passaria a constituir o estado da Guanabara o atual Distrito Federal. Ficou em aberto a possibilidade de uma fusão com o estado do Rio de Janeiro através de plebiscito, o que poderia ocorrer junto com a eleição presidencial de 3 de outubro. Também ficou estabelecido que os eleitores da Guanabara elegeriam os 21 deputados constituintes e o governador. Uma vez sendo aprovada a fusão, pelos dois estados, através do plebiscito, uma nova eleição para escolhas do governador, dos prefeitos, dos senadores, dos deputados federais, dos deputados estaduais e dos vereadores do novo estado ocorreria no pleito do dia 3 de outubro de 1962. A emenda encontrou alguns adversários, como o deputado Nelson Carneiro (PSD-DF). O “deputado pessedista colocou na defensiva o autor da Emenda, o udenista Menezes Côrtes, que se revelou totalmente contrário à fusão, vista por ele como “inconveniente aos interesses da comunidade carioca” (Motta, 2001, p. 80). Entretanto, por falta de quórum suficiente a proposta da Emenda não foi aprovada. Alegava-se que o plebiscito que versava sobre a fusão de estados feria o artigo 2º da Constituição Federal uma vez que cabia às respectivas Assembleias Legislativas tal tarefa.¹⁹ A solução para os problemas

¹⁷ Correio da Manhã, 6 de agosto de 1958.

¹⁸ Para maiores detalhes sobre a Emenda Menezes Côrtes, ver o Diário do Congresso Nacional, seção 1, de 4 de fevereiro de 1960.

¹⁹ Constituição Federal de 1946, Art 2º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas

advindos da mudança da capital parecia não ter fim, muito por culpa da inação do governo federal, conforme descrito abaixo:

A indefinição e a ambiguidade foram as principais marcas da posição do governo Kubitschek quanto à situação do Rio de Janeiro após a transferência da capital para Brasília. Da proposta de território da Guanabara ao divulgado apoio do ministro da Justiça à ideia da fusão; da indicação de pretensos “interventores” à falta de iniciativa no envio de projetos ao Congresso, tudo parecia demonstrar a intenção de prorrogar, por mais tempo possível, uma definição quanto ao futuro da ex-capital federal (Motta, 2001, p. 82).

A alternativa encontrada para o impasse pós-Emenda Menezes Côrtes foi apresentada pelo deputado San Tiago Dantas (PTB-MG). A Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960 (também conhecida como Lei San Tiago Dantas), ditou as normas para a convocação da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara. Ficou estabelecido que na data em que se efetivasse a mudança da capital federal para a Brasília – seguindo o que já era previsto no artigo 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no inciso 4º do mesmo artigo – o atual Distrito Federal passaria a constituir o Estado da Guanabara, mantendo os mesmos limites geográficos. A capital e a sede do governo ficariam sediados na cidade do Rio de Janeiro. Em relação ao novo Executivo, ficou determinado que o mandato do governador teria duração de 5 anos. A eleição para este cargo seria concomitante à da Assembleia Legislativa, que ocorreria no dia 3 de outubro de 1960. Mas até a posse do novo chefe do Executivo eleito nessa eleição, o cargo seria exercido por um governador provisório nomeado pelo presidente da República, tendo a anuência da escolha pelo Senado Federal. Mas foi justamente este último ponto que causou controvérsias sobre uma possível intervenção no novo estado. Para isso, havia a necessidade dos concorrentes ao Palácio Guanabara criarem uma identidade com o novo estado. Essa relação candidato/estado seria construída com base em três pilares:

[...] a estadualização da Guanabara, ou seja, sua transformação em um estado autônomo; a recusa à provincianização da ex-capital, implicando a manutenção de um lugar especial na Federação; a relação do governo da Guanabara com o governo federal, afastando qualquer possibilidade de intervenção no novo estado (Motta, 2000, p. 43).

A seguir, o tema da busca da autonomia política será abordado neste trabalho. Qual seria o novo desenho político institucional do estado da Guanabara? Como foi a relação intergovernamental entre o primeiro governo da nova unidade federativa e o governo federal? Quais foram os desafios encontrados?

3.2. Carlos Lacerda e os desafios para estadualizar a Guanabara

O estado da Guanabara, criado em abril de 1960, durou apenas 15 anos, sendo extinguido em março de 1975, após a fusão com o estado do Rio de Janeiro. Durante a sua existência, a nova unidade da federação teve três governadores, respectivamente: Carlos Lacerda (1960-1965), Negrão de Lima (1965-1971) e Chagas Freitas (1971-1975). Os dois primeiros foram eleitos diretamente pelos eleitores cariocas e, o último, indiretamente pela Assembleia Legislativa do Estado da Guanabara. Esta parte da tese focará a análise na gestão Lacerda, uma vez que seu governo foi o primeiro a enfrentar os desafios na construção de um novo estado, além de ter deixado na história uma “imagem de administrador público competente, distante tanto do modelo “autoritário e centralizador da tecnocracia irresponsável”, quanto do padrão clientelista da tradicional política do toma-lá-dá-cá” (Motta, 2004, p. 96).

Carlos Frederico Werneck de Lacerda foi o primeiro governador eleito no estado da Guanabara, cujo mandato foi de 1960 a 1965²⁰. Um dos grandes desafios do novo governo era a conquista da autonomia política, visto que a perda de capitalidade trouxe a necessidade da Guanabara caminhar com as próprias forças política e econômica. Tal autonomia viria através de ações governamentais longe das amarras congressuais à quais o Executivo estaria submetido. De acordo com o novo governador, tais ações seriam conquistadas “através de uma ativa política orientada em duas direções. Antes de tudo, cumpria preservar o espaço político carioca para os cariocas” (Motta, 2000, p. 44). Em seu discurso de posse, no dia 5 de dezembro de 1960, no Palácio Tiradentes, Lacerda disse o seguinte sobre a situação do novo estado:

²⁰ Para mais informações sobre a biografia de Lacerda, ver Dulles (1992).

A mudança da Capital Federal não resolveu, antes agravou o problema dos milhões de criaturas que vivem nesta região. [...] A situação institucional e jurídica do Rio de Janeiro ainda não está definida com exatidão. Os serviços essenciais aqui não funcionam senão a custo e a ilusão precário. O seu sistema escolar é ainda mais deficitário do que o seu orçamento. As suas bicas não dão água, os bondes estão ameaçados de colapso, ... o lixo às portas, os telefones se reduzem em vez de se ampliarem. Pelos morros, se estende o povo que a Nação abandonou no Rio, o povo das favelas que veio em busca de amparo na capital e aqui ficou largado formando por si só população maior que a da maioria das cidades brasileiras. [...] Dir-se-ia que em vez de mudança regular, houve uma retirada em desordem para o planalto central.²¹

Os desafios que Lacerda encontrou pela frente não eram poucos. Na tentativa de estadualizar a Guanabara, o govenador tomou algumas ações que ficariam marcadas na sua gestão. Inicialmente, no âmbito de uma reforma administrativa, foi proposta a criação de inúmeras companhias públicas. São exemplos a Companhia Estadual de Telefones (Cetel), a Companhia Progresso do Estado da Guanabara (Copeg), a Companhia de Habitação Popular (Cohab), e a Companhia Central de Abastecimento (Cocea). Além da reestruturação da máquina administrativa, Lacerda elaborou o seu Plano de Metas, que ficou centrado na “1) ampliação do sistema escolar; 2) no abastecimento de água; 3) e na ordenação do espaço urbano da Guanabara (Motta, 2001, p. 162).

Em relação à ampliação do sistema escolar e, buscando alternativas à insuficiência de recursos do governo estadual, o Governo Lacerda, através do seu secretário de Educação, assinou um acordo com o ministério das Finanças e Negócios Econômicos da França em um convênio que estabeleceria a instalação de um Centro de Informação e Aperfeiçoamento Técnico no Rio de Janeiro. O objetivo era permitir o intercâmbio de informações e aperfeiçoamento de profissionais nos setores de eletromecânica e de eletrônica industrial. As turmas seriam compostas por 12 alunos divididos em 4 classes, numa escala de 4 horas diárias de trabalho por 5 dias da semana. Todo material didático seria fornecido pelo governo francês.²² No dia da posse, Lacerda também anunciou a criação da Fundação Otávio Mangabeira, cuja ação inicial foi a construção de dois prédios escolares na Região Administrativa de

²¹ Correio da Manhã, 6 de dezembro de 1960.

²² Tribuna da Imprensa, 9 de agosto de 1961.

Campo Grande. A Administração Regional de Vila Isabel construiu três novas escolas com capacidade para 2.500 alunos; cursos de alfabetização nas cinco favelas da Região Administrativa.²³ “No balanço de seu primeiro ano de mandato, no final de 1961, Lacerda anunciava a inauguração de 60 escolas, com as quais conseguia reduzir em 50% o déficit de vagas na Guanabara” (Motta, 2001, p. 163).

No início de seu governo, Lacerda propôs a criação de duas zonas industriais, localizadas na avenida das Bandeiras (atual avenida Brasil) e outra em Santa Cruz. Essa iniciativa do governador, além de atender a uma demanda dos industriais cariocas, visava o estabelecimento das indústrias pesadas, sendo o maior exemplo a Companhia Siderúrgica da Guanabara (Cosigua). O objetivo principal era recuperar o protagonismo econômico perdido para o estado de São Paulo, uma vez que a indústria automobilística comprava boa parte da produção do aço produzido em Volta Redonda. Também foi proposta à Assembleia Legislativa a criação da Copeg, o que foi aprovada no final de 1961. Para os empresários interessados em investir na região, eram oferecidos, “além dos incentivos fiscais, de facilidades para a aquisição de terrenos, e da instalação de infraestrutura básica um outro fator de produção essencial: a mão-de-obra” (Motta, 2001, p. 164).

O processo de transferência da capital não foi benéfico para a economia carioca. No que diz respeito à evolução da participação dos principais estados na indústria brasileira, o estado da Guanabara apresentou uma desaceleração significativa se comparada às outras unidades federativas da região sudeste. Em 1950, a posição relativa na indústria da unidade carioca era de 15,16 % e, dez anos depois, caiu para 9,66%. Comparada com São Paulo, o estado da federação com a maior participação relativa na indústria nacional, no ano inicial da série era de 47,28%. Já em 1960, os valores foram de 54,29%. Enquanto a região Sudeste crescia como um todo, a Guanabara apresentava um cenário preocupante, ainda mais às vésperas de perder o seu lugar de cidade-capital (Osorio, 2005). No período entre a transferência da capital e a posse do novo governador da Guanabara, o então presidente Juscelino

²³ Tribuna da Imprensa, 5 de dezembro de 1961.

Kubitschek nomeou o diplomata Sette Câmara – então chefe da Casa Civil do seu governo - como governador provisório. Para o então chefe do Executivo, uma vez:

Liberado o Rio de Janeiro das limitações e do complexo de inferioridade política que lhe impunham a condição peculiar de município neutro, administrado por delegados do poder central demissíveis “ad-nutum” e servido por um corpo legislativo de atribuições restritas, é necessário agora mais do que nunca, esclarecer as perspectivas que se oferecem à comunidade carioca, definir seu potencial político e econômico e fixar os objetivos permanentes que assegurem o progresso social.²⁴

Tabela 1
Evolução da participação relativa por região e principais estados na indústria brasileira
(Em % a.a.)

Regiões e estados	1950	1955	1960	1965	1970
Norte	0,95	1,8	1,89	1,56	1,07
Nordeste	8,85	7,69	8,03	7,71	7,01
Pernambuco	3,84	2,90	2,54	2,55	2,08
Bahia	1,60	1,94	2,38	1,75	2,47
Sudeste	75,96	77,65	77,47	78,80	79,09
Minas Gerais	6,80	5,69	5,97	5,49	6,87
Espírito Santo	0,45	0,31	0,26	0,37	0,51
Rio de Janeiro	6,27	6,73	7,30	7,22	5,90
Guanabara	15,16	13,78	9,66	10,22	9,37
São Paulo	47,28	51,14	54,29	55,50	56,45
Sul	13,68	12,98	11,86	11,12	11,95
Rio Grande do Sul	7,97	7,52	6,75	6,48	6,29
Centro-Oeste	0,55	0,50	0,74	0,82	0,89

Fonte: Osorio (2005).

O Governo Lacerda buscou não apenas criar as condições próprias voltadas para a geração de receitas para o estado como também não abriu mão de dialogar com o governo federal a fim de obter mais recursos que viabilizassem a realização das metas propostas pelo seu governo. Para atingir tais objetivos, o governador deveria agir em duas frentes: “na “interna”, vale dizer, com a Assembleia Legislativa; e na “externa”, ou seja, com o governo federal (Motta, 2001, p. 166). Nos anos de 1962 e 1963, os investimentos estrangeiros superaram os investimentos federais aplicados na Guanabara, conforme a tabela 2. Ainda que os investimentos externos tenham sido frequentes na administração Lacerda, sua gestão também ficaria marcada pelas ações

²⁴ Correio da Manhã, 1 de dezembro de 1960.

em outras duas linhas: (i) modernização e reestruturação administrativa; e elevação da alíquota do IVC e da taxa de água e esgoto (Osorio, 2005).

Tabela 2
Investimentos federais e financiametos externos aplicados na Guanabara (em Cr\$ 1.000)

Anos	(A) Despesa Realizada	(B) Investimentos Federais	(C) Investimentos Externos	B/A em %	C/A em %
1961	37.150.383	1.214.430	—	3,27	—
1962	66.124.354	1.973.060	2.618.373	2,98	3,96
1963	129.271.984	3.006.576	5.049.041	2,33	3,91
1964	323.286.040	—	20.674.691	—	6,4

Fonte: Motta (2001)

Para as eleições presidenciais de outubro de 1960, Lacerda apoiou o também udenista Jânio Quadros. Ambos foram eleitos nas eleições daquele ano, para os cargos de governador da Guanabara e de presidente da República, respectivamente. Uma vez assumindo os respectivos cargos, era a vez de Lacerda exercer o diálogo com o governo federal a fim de obter recursos para o novo estado da federação. Em maio de 1961, Lacerda viajou até Brasília a fim de pedir ao presidente Jânio Quadros 17 soluções para a Guanabara. Destas, 8 eram referentes à liberação de verbas e ajuda para financiamentos. Visando o fortalecimento da economia do novo ente federativo, o governador pleiteava o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, auxílios derivados da Caixa Econômica ou verbas federais previstas no orçamento.²⁵ Na passagem abaixo é possível destacar esse momento da seguinte maneira:

Logo no início do governo de Jânio – um dos interregnos em que o governador da unidade que se institucionalizava consegue bom entendimento com a esfera federal -, Lacerda obtém importantes acordos em reunião do presidente com os governadores no Palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro. Consegue, por exemplo, o compromisso do governo federal de solicitar, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), prioridade para o empréstimo pleiteado pelo estado para as obras do Guandu e repasses, a fundo perdido, dos recursos relativos ao Fundo do Trigo obtidos pelo governo federal brasileiro ao governo norte-americano, no âmbito do programa da Aliança para o Progresso (Osorio, 2005, p. 141).

²⁵ “Lacerda irá pedir a Jânio 17 soluções para a Guanabara”, Jornal do Brasil, 5 de maio de 1961.

Em agosto de 1960, em uma reunião entre o presidente Jânio e os governadores, a equipe de Lacerda elaborou um documento²⁶ a fim de articular uma política federal que estivesse conectada às políticas estaduais. As principais demandas contidas no documento eram as seguintes:

Criação de um grupo de trabalho permanente entre a COPEG e o Ministério da Indústria e Comércio, no sentido de atender a localização nas zonas industriais, de indústrias nacionais ou estrangeiras que no país se deseja estabelecer;

Celebração de convênio ...[envolvendo] o estado (Secretaria de Economia) e a União (Ministério da Indústria e Comércio) ..., para construção, em área da zona industrial das Bandeiras, do Instituto Roberto Simonsen, Instituto de Pesquisas Tecnológicas-Industriais, Estudo de Produtividade, Administração Racional etc (Osório, 2005, p. 161).

Entretanto, Lacerda apresentava uma característica desafiadora aos políticos que se apresentam como um salvador da nação: o temperamento. Foram muitas as situações em que o governador se excedeu nas críticas ao governo federal e à Assembleia Legislativa, duas instituições às quais era necessário o diálogo aberto e amplo. Toda a verborragia voltada contra seus adversários o fez ficar conhecido como o “corvo” e o “demolidor de presidentes” (Motta, 2004). O então governador buscou administrar o estado deixando às margens toda a classe política. Deixando de lado as vias de mediações tradicionais, Lacerda se apresentava como o único capaz de administrar politicamente o novo estado. A consolidação desse perfil do governador pode ser afirmada da seguinte forma:

Elemento sintomático do perfil que imprimiria ao governo da Guanabara, em 9 de dezembro de 1960 Lacerda encaminhou à Assembleia Constituinte recém-instalada o texto do Ato Institucional nº 1, que propunha o exercício cumulativo das funções constituintes e legislativas pelo corpo de constituintes. Com essa manobra, planejava retirar da Câmara dos Vereadores, eleita dois anos antes, os poderes legislativos sobre o novo estado. Alegando a defesa da autonomia da Guanabara e a sobreposição de atributos, a medida tinha como objetivo estabelecer um terreno mais favorável para a relação entre o Executivo e o Legislativo estaduais (Freire & Sarmiento, 2004, p. 46).

No seu discurso de posse, Lacerda foi taxativo ao afirmar como seria o seu governo, conforme trecho abaixo:

²⁶ Exposição preliminar sobre o desenvolvimento industrial da Guanabara.

Se não me derem recursos de que careço para fazer escolas, fazer funcionar devidamente os hospitais, atrair e fixar indústrias dentro de um plano de fomento da iniciativa privada e de planejamento da administração pública, assegurar o abastecimento, dotar a cidade de água suficiente, de energia bastante, de telefones, de transportes, restar-me-á sempre um serviço do qual ninguém me pode privar senão Deus e não hesitarei em lançar mão dele: concentrar-me por inteiro numa só tarefa, transformar o governo numa labareda para atear fogo aos castelos de papelão dos políticos desonestos.²⁷

Com esse discurso, Lacerda apresentava duas imagens, cada uma diferente da outra. No âmbito da administração pública, estava focado na construção de escolas, de hospitais, de toda a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do novo estado. Entretanto, de outro lado, a esfera política era vista como um campo de luta, ou seja, não havia espaço para perdedores, o que acabava levando ao não diálogo com os que eram considerados inimigos do estado. Esse embate político dificultava a relação de Lacerda com o governo federal. Nesse cenário ficava muito difícil qualquer barganha ou negociação que objetivasse a construção e a garantia de uma estabilidade democrática. “Das competências específicas requeridas aos profissionais da política – a retórica do tribuno e a capacidade de debater -, Lacerda tinha de sobra da primeira o tanto que lhe faltava da segunda (Motta, 2004, p. 200)

Resgatando a Lei San Tiago Dantas, mais especificamente o que estava descrito no artigo 7º, que atribuía poder legislativo à Câmara dos Vereadores até que se promulgasse a Constituição, a Guanabara teria duas assembleias durante o período de quatro meses que foram destinados ao funcionamento da Constituinte. À Câmara eleita em 1958 caberia votar as leis e os vetos do governador, enquanto que à Assembleia coube a tarefa de elaborar o texto constitucional da nova unidade federativa.

Como já citado acima, Lacerda desejava extinguir a Câmara de Vereadores eleita em 1958. Tal fato pode ser melhor compreendido quando analisamos as cadeiras que foram ocupadas no parlamento, visto que, ainda que “houvesse feito o maior número de vereadores – oito -, a UDN teve que enfrentar a maioria formada pela coligação PSD/PTB, partidos que juntos tinham uma bancada de 14 vereadores, sete cada um” (Motta, 2004, p. 202).

²⁷ Lacerda, em Motta (2004).

Na parte administrativa, Lacerda buscou manter o status de cidade-estado para a Guanabara. Tal iniciativa visava manter o direito de recolher os tributos municipais, como os impostos predial e territorial, como os estaduais, como o Imposto de Vendas e Consignações (IVC), que atualmente é o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Em outra frente, seu governo buscou focar forças na recuperação de toda a infraestrutura urbana da cidade, além de ter tido a educação como um elemento gerador de modernização, “sendo que os itens relativos a saneamento do meio, urbanização, viação, e comunicações e educação e cultura representam cerca de 80% do total de investimentos realizados” (Osorio, 2005, p. 150).

O governo Lacerda buscou reafirmar a posição da cidade do Rio de Janeiro como a “vitrine da nação”. Para isso, o udenista se preocupou em recuperar e modernizar a Guanabara, pois, segundo ele afirmava, os governos anteriores que se encontravam no campo PSD/PTB eram os responsáveis por arrasar a cidade. Todos os investimentos em infraestrutura e de modernização da cidade eram justificados na ideia de que a transferência da capital ocorreria de uma forma mais lenta do que realmente aconteceu. Lacerda acreditava que sua administração voltada para essas prioridades manteria uma posição central dessa região (Osorio, 2005). Carlos Lessa definiu bem esse comportamento ao dizer o seguinte:

O Rio cedeu os direitos de primogenitura em troca de um prato de lentilhas que lhe pareceu, à primeira vista, extremamente apetitoso, pois ...foi-lhe garantido que seria lenta a transferência das funções para Brasília. Isto era facilmente admissível pelo carioca que, em sã consciência, não acreditava que ninguém fosse acelerar a partida do paraíso para o isolamento do planalto centra (Lessa, 2000, p. 356).

Boa parte das bibliografias que abordam o tema da Guanabara é unânime em afirmar que a transferência da capital federal para Brasília não trouxe benefícios para o Rio de Janeiro (Lessa, 2000; Motta, 2000, Osorio, 2005). Após muito tempo gozando de prestígio, o Rio foi perdendo progressivamente seu status de unidade mais importante da federação. E só se deu conta disso tardiamente. O temperamento explosivo de Lacerda não possibilitou a construção de uma institucionalidade necessária para o desenvolvimento sustentável do estado pensando ao longo prazo. Não foi possível articular ações voltadas para o envolvimento de diversas esferas de poder na implantação de estratégias locais.

3.3. O fim da Guanabara e a fusão com o estado do Rio de Janeiro

O presidente da República, o militar Ernesto Geisel (1974-1979), no dia 3 de junho de 1974, enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar que determinava a fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. O projeto foi aprovado em 1º de julho, se transformando na Lei Complementar nº 20. No capítulo 2 (Da Fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara), o artigo 8º determinava que “Os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara passarão a constituir um único Estado, sob a denominação de Estado do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975. E, no Parágrafo único: A cidade do Rio de Janeiro será a Capital do Estado”. Também foi estabelecido que para os primeiros 4 anos do novo estado, o governador seria escolhido pelo presidente da República, após a aprovação pelo Senado Federal, atendendo as condições do artigo 4º da mesma lei.²⁸ Geisel escolheu como o primeiro governador do novo estado o Oficial de Marinha Floriano Peixoto Faria Lima. Faria Lima assumiu o governo no dia 15 de março de 1975, e ficou até o ano de 1979. Ele também foi nomeado para o cargo de prefeito do Rio de Janeiro, através do Decreto Lei nº 1, mas, ao tomar posse, nomeou Marcos Tamoio como o prefeito da cidade do Rio de Janeiro.

Os últimos governos guanabarinós conseguiram criar uma estrutura fiscal que possibilitava sustentar solidamente as contas estaduais. Além disso, foi possível viabilizar o livre acesso aos financiamentos e empréstimos externos. No cenário da União, a Guanabara era vista com bons olhos. A fusão da Guanabara com o estado do Rio aconteceu num período de total autoritarismo político, o que eliminou qualquer possibilidade de debate sobre a proposta de junção dos dois estados, algo que era corriqueiro desde a transferência da capital federal para Brasília. A decisão partia do governo federal de maneira arbitrária (Motta, 2001; Silva, 2010). Segundo Mello Franco:

²⁸ Lei Complementar nº. 20, de 1º de julho de 1974.

[...] todos os argumentos geopolíticos que sustentavam o projeto geiseliano, assim como as reiteradas menções a um suposto esgotamento econômico da cidade-estado, nada mais seriam do que anteparos retóricos que mascaravam a real intenção que movia o regime militar em direção à fusão: a urgente necessidade de esvaziamento político da Guanabara, reduzindo-a a uma posição de menor relevância na hierarquia política da federação (Motta & Sarmento, 2001).

O fato de Geisel ter escolhido alguém que não fazia parte do quadro político para ser o primeiro governador do novo estado corrobora a ideia de que a União tinha outros objetivos em relação ao estado do Rio de Janeiro. Em depoimento prestado ao CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil)²⁹, Faria Lima, ao ser perguntado se havia sido convidado ou convocado a assumir o governo estadual, afirmou que Geisel o havia convocado, “ele disse que precisava de uma pessoa de prestígio e que cumprisse a legislação. Segundo, precisava de um governador que não fosse político” (Motta & Sarmento, 2001, p. 30)

Faria Lima teria grandes desafios para o desenvolvimento do novo estado. Ele herdaria dois estados com características distintas. Eram muitos interesses políticos que estavam em jogo, o que exigia do novo governador a habilidade de dialogar. Ele não corroborava com a tese de que a Guanabara era um estado rico, muito pelo contrário. Ele afirmou o seguinte:

Quando assumi, a Guanabara era a que tinha mais problemas: hospitais não funcionavam, as escolas não funcionavam, o trânsito já era essa calamidade, as finanças do estado estavam péssimas. Será que era falta de organização? Se o estado era rico, deveria ter um excelente serviço escolar, mas era da pior qualidade. Hospital, não havia um que funcionasse! Como carioca, fiquei assustado, pois a verdade é que não conhecemos direito o que passa no nosso próprio estado. Assim, não aceito essa tese de estado rico. Rico é quando a receita é maior que a despesa, quando o estado não deve, a curto prazo, o que devia a Guanabara. [...] O Estado do Rio era mais pobre, mas por isso mesmo os problemas eram mais fáceis de resolver. O que havia ali era clientela política, muito mais forte que na Guanabara (Motta & Sarmento, 2001, p. 37).

O então secretário de Planejamento do governo Faria Lima, o economista Ronaldo Costa Couto, também via a situação dos dois estados com preocupação. De

²⁹ Numa série de depoimentos com atores relevantes na política carioca e fluminense, com mais de 42 horas de gravações, surgiu o livro “A construção de um estado: a fusão em debate”, organizado por Carlos Eduardo Sarmento e Marly da Silva Motta. Faria Lima foi entrevistado no dia 4 de setembro de 1997, no Rio de Janeiro.

acordo com Couto, os problemas no Rio já eram conhecidos desde o período em que ainda era capital. Ele endossa o discurso daqueles que veem a transferência da capital como maléfica para o Rio. Seu depoimento é claro quanto a esse ponto ao afirmar que:

Encontramos uma situação difícil tanto na Guanabara como no estado do Rio; ambos enfrentavam graves dificuldades financeiras. É falso dizer que a Guanabara era rica. Havia muitos mitos sobre o Rio naquele tempo, e isso só atrapalhava. A verdade verdadeira é que, mesmo sendo capital, até o início dos anos 1960 faltava água e luz no Rio. Em 1960, veio o grande trauma: a transferência da capital para Brasília, uma tragédia para a economia carioca, para tudo no Rio. Afinal, a cidade fora sede de governo por quase 200 anos. A mudança representou uma perda grave e permanente; talvez tenha sido bom para o Brasil, mas para o Rio foi horrível. Deixou de ser o Distrito Federal, perdeu órgãos públicos, investimentos, renda, empregos e status. Mas não perdeu nenhum problema nem ganhou coisa alguma (Motta & Sarmiento, 2001, p. 110).

Uma breve análise das taxas médias de toda riqueza produzida no país no período de 1949 a 1990 permite constatar que o Rio de Janeiro, quando da posse de Faria Lima, em 1975, apresentava uma taxa média do PIB de 5,3%, a menor se comparada com todas as regiões do Brasil. Até os anos 1990, o percentual foi negativo, conforme apresentado na tabela 3.

Tabela 3
Taxas médias de crescimento real do PIB - 1949-90 - Brasil: estados selecionados e regiões

Regiões e estados	(Em % a.a.)					
	1949-59	1959-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
Sudeste	6,7	6,5	9,8	6,4	0,2	1,1
São Paulo	7,5	6,9	10,4	5,9	-0,2	1,0
Minas Gerais e Esp. Santo	4,1	7,4	10,5	10,0	2,0	3,1
Rio de Janeiro*	6,6	5,1	7,8	5,3	-0,2	-0,5
Sul	7,8	6,9	11,4	6,3	0,9	1,6
Nordeste	7,5	4,6	8,9	8,8	3,7	3,3
Norte	8,9	7,5	9,4	16,9	6,0	4,8
Centro-Oeste	10,9	10,5	12,5	12,1	2,6	4,9
Total	7,1	6,5	10,1	7,2	1,1	1,9

Fonte: Osorio (2005).

*Até 1975, as taxas médias de crescimento apresentadas para este Estado referem-se à soma dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, visando poder realizar uma análise comparativa com o período posterior à fusão.

Em relação ao futuro do estado do Rio de Janeiro, Faria Lima apresentava um ar otimista, principalmente no aspecto econômico. Em 1997, quando de sua entrevista, ele expôs o seguinte:

As perspectivas são muito boas, do ponto de vista econômico. A descoberta de petróleo na bacia de Campos trouxe uma base fantástica para o estado. Por mais que os baianos queiram, não vão poder levar o gás daqui do Rio de Janeiro para a Bahia; São Paulo talvez consuma mais o gás do Rio do que o do próprio estado. Se sair a indústria petroquímica, então, será melhor ainda, porque ela é a central de matéria-prima para todas as empresas de segunda e terceira geração. Com base numa matéria-prima que é de 30% mais barata que outra, não se compete. Por isso me preocupa muito a criação dessa Agência Nacional de Petróleo, porque se não tiver força nem gente capacitada, será um desastre para o estado do Rio de Janeiro (Motta & Sarmento, 2001, p. 77).

Ao analisar as razões do declínio político do Rio de Janeiro, descontando a já citada transferência da capital federal, Neto e Santos (2013) afirmam que o regime militar enfraqueceu politicamente a ex-capital do país. Uma outra observação por parte dos autores também traz luz, sobretudo a partir de 1985, à dinâmica política do estado acompanhada das ambições eleitorais das lideranças presentes no território fluminense. Durante o período do autoritarismo militar, havia dois partidos: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) – situação - e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) - oposição. O ótimo desempenho do MDB nas eleições legislativas não era bem visto pelos militares. No período que compreende os anos 1969 e 1973, no pleito de 1970 o partido de oposição obteve 50% dos votos da eleição para a Câmara Federal no antigo estado da Guanabara. Nesta mesma eleição, a média nacional foi de 21,3% e, nos estados, São Paulo obteve 16,4% e o Rio Grande do Sul 36,4%. Nas eleições seguintes, em 1974, o MDB atingiu quase 60% dos votos na Guanabara. Isso fez com que o estado se tornasse o segundo da Federação em termos de importância econômica, tendo mais de dois milhões de eleitores, o que causava desconforto na ala militar (Dias, 2000). Esse desempenho do MDB nas urnas contribuiu para o enfraquecimento do Rio de Janeiro perante o governo federal. Acrescenta-se a isso o fato de que “até o grande líder da direita carioca, Carlos Lacerda, bandeira-se para a oposição aos militares em 1966, consagrando o Rio como uma das grandes ameaças políticas ao regime autoritário” (Neto e Santos, 2013, p. 475). A tabela 4 apresenta o peso dos sete maiores estados na

delegação dos dois partidos do período do regime militar. Consta-se que o MDB do Rio de Janeiro sempre teve a maior ou segunda maior bancada, posição que a Arena nunca chegou a ocupar.

Tabela 4
Peso dos Sete Maiores Estados (%) na Delegação do MDB e da Arena na Câmara dos Deputados (1966-1978)

	1966		1970		1974		1978	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
BA	9,0	4,5	8,4	3,2	11,0	2,9	10,4	4,1
MG	13,4	8,3	12,4	7,4	12,0	8,0	12,2	9,8
PE	6,9	3,8	5,3	3,2	6,8	2,9	6,1	4,1
PR	7,2	3,8	8,4	4,2	7,9	8,0	8,3	7,8
RJ+GB	5,8	19,7	8	21,1	7,9	10,9	4,8	18,1
RS	5,1	11,4	6,2	12,6	6,8	10,9	6,1	9,3
SP	11,6	20,5	14,2	11,6	8,9	16,7	7,8	19,2
Total	277	132	225	95	191	174	230	193

Fonte: Neto e Santos (2013).

Após a fusão da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro em 1975, iniciou-se uma disputa pelo controle da máquina partidária na nova unidade da federação. De um lado, estavam as forças políticas reunidas em torno da liderança de Chagas Freitas (1979-1983). Do outro, os opositores seguidores de Amaral Peixoto, que havia sido líder do PSD no território fluminense. No contexto do bipartidarismo imposto pelos militares, Peixoto passou a liderar o MDB local. A corrente amaralista do MDB dominava o diretório fluminense. Entretanto, Amaral Peixoto temia a fusão, uma vez que numa disputa pelo domínio no novo estado ele poderia ser o lado mais fraco se comparado ao peso político e eleitoral da antiga Guanabara no momento da fusão, o que traria vantagens a favor da ala chaguista. Pensando no peso do eleitorado fluminense, Chagas Freitas optou pela legenda do MDB, numa clara escolha pragmática. O eleitor carioca era contrário ao golpe implantado em 1964, logo, era contrário ao partido de sustentação ao regime, a ARENA (Silva, 2010). Os desdobramentos da fusão levaram ao:

[...] início de uma batalha autofágica dentro do novo MDB no estado recém-unificado que culminou com a consolidação de Chagas Freitas como principal liderança política do novo Rio de Janeiro, suplantando, assim, a liderança exercida por Amaral Peixoto no antigo estado do Rio de Janeiro. Apesar da resistência da corrente amaralista, esta nada pode fazer diante da máquina política chaguista, alicerçada na influência e no capital político pertencentes a Chagas Freitas (Silva, 2010, p. 27).

Em 1º de setembro de 1978, Chagas Freitas foi eleito por via indireta para o governo do estado³⁰. Mas o Governo Chagas Freitas encontraria muitas barreiras pela frente, assim como novas dinâmicas se tornariam presentes no cenário político fluminense. A passagem abaixo aborda esse contexto da seguinte forma, tendo como ponto de partida o início do governo chaguista:

[...] começou a enfrentar progressivo desgaste político, em larga medida devido às dificuldades de coordenação das elites políticas do antigo estado com os atores oriundos da Guanabara. Para além dos efeitos da crise econômica que atingiu o conjunto do país no início da década de 1980 e que fortaleceu candidaturas de oposição em todos os estados, a derrota do candidato do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ao cargo de governador do Rio nas eleições de 1982, Miro Teixeira, pode ser creditada também a um vigoroso processo de realinhamento político resultante na nova configuração territorial do estado (Neto e Santos, 2013, p. 477).

3.4. Redemocratização a partir das eleições de 1982: a vez de Leonel Brizola

As eleições de 1982 trouxeram um ar de extrema relevância para o país, uma vez que há 17 anos os eleitores não exerciam o direito de eleger seus governantes, o que foi imposto pelo regime civil-militar durante seu período no comando da nação. O próximo pleito estaria vinculado ao processo de abertura política que se pretendia ser “lento, gradual e seguro”. Haveria eleições para os cargos de governadores, de senadores, de deputados federais, de deputados estaduais, de vereadores e, em algumas cidades, de prefeitos. Entretanto, os militares fizeram de tudo para manter o controle da transição democrática.

Na tentativa de ser o ator principal na condução de um processo “responsavelmente controlado”, o governo militar objetivava construir um grande partido político, cuja legitimidade seria conquistada nas urnas através de eleições diretas para governos estaduais e federal (Sarmiento, 2008). No dia 20 de dezembro de 1979, o governo promulgou a Lei 6.767, que modificou o quadro partidário com a extinção dos dois partidos que até então eram permitidos durante quase todo o

³⁰ Fonte FGV. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-de-padua-chagas-freitas>. Acesso em 28/01/2020.

período do regime militar: a ARENA e o MDB. Esse ato abriu espaços para que novas agremiações surgissem no cenário político nacional. A antiga ala arenista passou a fazer parte do PDS, e o governo federal implementou algumas medidas a fim de beneficiar o partido.

Um ano antes do pleito de 1982, o governo federal lançou o chamado “Pacote de Novembro”, cujo conteúdo determinava algumas mudanças nas regras eleitorais. As principais alterações estavam relacionadas aos seguintes pontos: (i) voto vinculado (o eleitor era obrigado a votar em candidatos do mesmo partido, de vereador a governador, do contrário, o voto seria anulado; (ii) proibição das coligações (partidos de oposição foram proibidos de constituírem alianças nas eleições para governador, prefeitos e senadores; (iii) sublegenda para o Senado (era permitido aos partidos lançarem até 3 candidatos ao cargo havendo a possibilidade de somar a votação total). “Fora o PMDB e o PDS, nenhum outro partido dispunha de uma máquina partidária estruturada, de modo a fazer frente às exigências legais que regiriam o processo eleitoral” (Sento-Sé, 1999, p. 217).

Com essa nova configuração partidária, surgia a necessidade em produzir um novo reordenamento das forças políticas que atuavam no estado do Rio de Janeiro. Para as eleições de 1982, concorreram ao governo do estado fluminense os seguintes candidatos: Sandra Cavalcanti (PTB); Miro Teixeira (PMDB); Leonel Brizola (PDT); Moreira Franco (PDS); e Lysâneas Maciel (PT). Com um discurso contrário ao governo estadual e ao governo federal, a figura de Leonel Brizola teria um grande destaque naquela eleição.

Leonel de Moura Brizola é um ator político de extrema relevância no cenário brasileiro a partir da segunda metade do século XX. Uma figura que carregava consigo o carisma³¹ que acompanha os grandes líderes políticos. Nascido em janeiro de 1922, em Carazinho, no Rio Grande do Sul, começou sua carreira política na ala jovem do PTB, partido totalmente ligado ao presidente Getúlio Vargas. Antes de se tornar governador do estado do Rio de Janeiro, Brizola foi deputado estadual e federal pelo Rio Grande do Sul, prefeito de Porto Alegre, governador também pelo estado gaúcho, e foi eleito deputado federal pelo então estado da Guanabara, tendo

³¹ A ideia de carisma nos moldes weberiano. Ver Weber (2005).

sido o candidato com o maior número de votos recebidos numa eleição proporcional até o momento.³² Havia um cálculo político ao se candidatar pelo novo ente federativo, uma vez que “o estado da Guanabara significou exatamente a possibilidade de amplificar suas ações políticas, fazendo com que o seu discurso conquistasse repercussão nacional e internacional” (Ferreira, 2008, pp.15-16).

Para os apoiadores do brizolismo, o político gaúcho chegaria ao poder federal contando com o imenso apoio da massa, através do voto. Isso possibilitaria a implementação do chamado socialismo democrático, após uma revolução de cunho pacifista. Para isso, seria importante criar as condições pedagógicas para atingir o objetivo. Já os seus críticos o enxergavam como o mantenedor dos resquícios de práticas conservadoras de esquerda, além de ser um demagogo e caudilho, visto suas origens nas fronteiras gaúchas de tantas lutas tanto à esquerda ou à direita (Sento-Sé, 1999).

Inicialmente, a candidatura de Brizola ao governo do estado do Rio de Janeiro não parecia deslancar. Antes mesmo das candidaturas terem sido homologadas oficialmente, havia algumas pesquisas de intenção de voto a fim de identificar qual caminho o eleitor fluminense tenderia a seguir. Em 14 de março de 1982, o IBOPE fez uma pesquisa de opinião – o resultado foi apresentado no Jornal do Brasil – que mostrava a candidata do PTB, Sandra Cavalcanti, na liderança das intenções de voto com 51,7%, seguida por Miro Teixeira (PMDB) com 23%. Brizola (PTB) aparecia em terceiro, com apenas 5,4%. A três meses das eleições, já com todas as candidaturas homologadas, uma nova pesquisa apresentada em 20 de agosto mostrou que o cenário para o candidato petebista não era dos melhores. Miro Teixeira estava na ponta com 29,5% das intenções de voto, seguindo por Sandra Cavalcante com 25,1%, a novidade Moreira Franco (PDS) com 23%, e Brizola com 10% (Sento-Sé, 1999). Mas a candidatura de Brizola era vista com precaução por alguns quadros políticos da época, conforme passagem abaixo:

A avaliação de Erasmo Martins Pedro, antigo expoente da corrente chaguista, refletia a preocupação de seu grupo em não permitir que Brizola pudesse instaurar na campanha de 1982 o padrão de discurso político radicalizado, em

³² Uma biografia detalhada pode ser encontrada em verbetes biográficos da FGV/CPDOC: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-biografico/leonel-de-moura-brizola>

torno de temáticas de abrangência nacional, que caracterizara sua trajetória nas décadas de 1950 e 60. Para o governador Chagas Freitas, especificamente, Brizola já havia representado um risco concreto, contra o qual não tivera condições de lutar nas legislativas de 1962 (Sarmiento, 2008, p. 52).

Mesmo lutando contra tudo e contra todos, Brizola foi o primeiro governador eleito para o estado do Rio de Janeiro após o período de abertura democrática e, de quebra, acabou com a supremacia do MDB no território fluminense, impondo uma derrota ao chaguismo. O candidato do PDT obteve 34,19% dos votos, derrotando o escolhido da situação Moreira Franco, que terminou com 30,60 %.³³ De acordo com os seus aliados, a vitória de Brizola representou o “socialismo moderno, alinhado à Internacional Socialista e à “revolução” social-democrata, contra o atraso, representado pelo chaguismo, pelo PDS e pelos comunistas do PCB ligados ao PMDB” (Sento-Sé, 1999, p. 230).

Tabela 5
Governo do Estado do Rio de Janeiro - 1982

Rio de Janeiro	Partido	%
Moreira Franco	PDS	30,6
Leonel Brizola	PDT	34,19
Lysâneas Maciel	PT	3,05
Sandra Cavalcanti	PTB	10,71
Miro Texeira	PMDB	21,45

Fonte: Sento-Sé (1999)

No que diz respeito ao plano federal de Brizola nas eleições de 1989, o pedetista não obteve o êxito esperado. Ele acabou perdendo a chance de disputar o segundo turno para o candidato do PT, Luiz Inacio da Silva, que viria a perder para Fernando Collor de Melo (PRN – Partido da Reconstrução Nacional). Fora da disputa, Brizola decidiu apoiar o candidato petista no segundo turno. Mas Brizola não abriria mão da vida política tão facilmente. Ele se candidatou mais uma vez ao governo estadual do Rio de Janeiro nas eleições 1990. Ao final do pleito, os resultados mostraram que o brizolismo ainda tinha força no estado, já que o pedetista

³³ Nas eleições de 1986, Moreira Franco se consagraria nas urnas. Ele derrotou Darcy Ribeiro, candidato apoiado por Brizola.

se sagrou vitorioso com 60,88% dos votos válidos, percentual bem maior que nas eleições de 1982.

Tabela 6
Governo do Estado do Rio de Janeiro - 1990

Rio de Janeiro	Partido	%
Leonel Brizola	PDT	60,88
Jorge Bittar	PT	17,98
Ronaldo Cezar Coelho	PSDB	7,61
Nelson Carneiro	PMDB	13,53

Fonte: Sento-Sé (1999)

Dentro do aspecto das relações intergovernamentais, a relação de Brizola, representando o estado do Rio de Janeiro, com o governo federal na administração Collor, mostrou facetas distintas dependendo do contexto político que se apresentava. Na tentativa de conter a inflação e de estabilizar a economia, Collor anunciou, um dia após a sua posse, um plano econômico: o Plano Collor. Os principais pontos do plano elaborado pela então ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello foram os seguintes: (i) congelamento de preços e aumento das taxas de juros; (ii) cortes nas despesas públicas, elevação de impostos e demissão de funcionários públicos; (iii) fim de empresas estatais e fundações; (iv) redução de impostos sobre mercadorias importadas, o que facilitou o ingresso de mercadorias estrangeiras; e, por último, (v) o bloqueio da retirada de depósitos bancários acima do valor de 50 mil cruzados novo, atingindo diretamente a classe média (Sento-Sé, 1999). O governador fluminense não viu com bons olhos o plano econômico do governo federal, conforme citação abaixo:

Quando do anúncio do plano econômico da equipe de Collor, Brizola foi um dos primeiros políticos a manifestar-se contrariamente, comparando-o ao Plano Cruzado de recente e triste lembrança. Àquela altura, várias lideranças de esquerda, que poucos meses antes haviam se batido frontalmente contra a candidatura Collor e o que ela representava, pronunciavam-se favoravelmente às medidas adotadas. Setores empresariais e lideranças mais próximas ao centro, ao contrário, mostravam-se preocupadas, cautelosas e frequentemente aludiam aos riscos recessivos que as medidas traziam em seu bojo (Sento-Sé, 1999, pp. 234-235).

Na campanha para governador em 1990, o então candidato do PMDB, o senador Nelson Carneiro, na tentativa de fazer com que o eleitor fluminense não votasse em Brizola, utilizou o argumento de que seria muito trágico para o estado do Rio de Janeiro ter um governador que faz oposição ao governo federal, algo que já havia ocorrido no período 1983-1987 (Sento-Sé, 1999).

Com o objetivo de ordenar seu espectro de alianças, o presidente Collor tomou algumas atitudes a fim de construir uma atuação conjunta com o governador do Rio de Janeiro. Inspirado no modelo dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), implantado na primeira gestão Brizola – uma marca do Governo Brizola – o chefe do Executivo nacional adotou em todo o Brasil os Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIACs), como parte do “Projeto Minha Gente”. O programa era voltado para a atenção à criança e ao adolescente, com educação fundamental em tempo integral, além de assistência à saúde, ao lazer e à iniciação ao trabalho. Collor também autorizou a liberação de verbas para a construção da Linha Vermelha. O presidente “recebeu mais de uma vez o governador em Brasília, prefigurando o que poderia ser, futuramente, uma estreita relação de colaboração” (Sento-Sé, 1999, pp. 263-264). Mas tal relação não se consolidou. Havia um processo de impeachment pela frente.

Inicialmente, Brizola foi relutante em aderir à campanha pelo impeachment. O governador alegava que tal campanha não passava de um esquema golpista, cujos artífices seriam as elites que estavam insatisfeitas com a perda de influência junto ao governo federal. O governador fluminense se posicionou contrário mesmo havendo fortes indícios da existência de corrupção e de tráfico de influência aos quais Collor estava sendo acusado. Foram vários os setores da sociedade – principalmente da esquerda - que acusaram Brizola de ser conivente com a corrupção. Lembrando que, dois anos antes, Brizola havia sido eleito para mais um mandato apresentando um discurso totalmente contrário ao governo federal. A passagem abaixo, em toda sua extensão, ilustra a conjuntura política da época:

Dois dias antes de um domingo de pouco sol e praias relativamente vazias no Rio de Janeiro, o presidente Collor fora às emissoras de TV proferir pateticamente um apelo para que seus eleitores fossem às ruas vestidos com as cores da bandeira brasileira em sinal de apoio à sua autoridade. Os partidos de oposição imediatamente convocaram a população das principais capitais do

país, em resposta à conclamação do presidente, para que fosse às ruas de preto, em sinal de luto pela morte da ética na política brasileira. No Rio de Janeiro, a concentração foi marcada para a praia do Leme, de onde os manifestantes caminhariam em passeata por toda a orla marítima. Ainda na concentração, líderes de partidos opositores proferiam palavras de ordem contra o governo Collor e conclamavam a multidão para que, ao passar em frente à residência do governador, manifestasse veementemente seu repúdio à postura por ele assumida e exigisse uma imediata adesão à causa. A ideia de pedir satisfações ao governador causava visível excitação entre os manifestantes. Curiosamente, ao chegar diante do lugar esperado, em frente à residência de Brizola, na avenida Atlântica, as palavras de ordem agressivas e o esperado tom condenatório das lideranças que ocupavam o carro de som foram substituídas por respeitosos apelos ao governador. A multidão manifestou-se timidamente, antes de continuar sua caminhada (Sento-Sé, 1999, pp. 264-265).

Após todos os apelos e negociações com várias lideranças de seu partido, Brizola decidiu aderir à campanha que acabou culminando no impeachment do presidente Collor. Isso acarretou um preço político na eleição municipal de 1992, prejudicando o desempenho da candidata pedetista à prefeitura do Rio de Janeiro, Cidinha Campos. Chegava ao fim uma incipiente relação intergovernamental entre o governo estadual do Rio de Janeiro e o governo federal.

4. A Aliança Política entre o PT e o PMDB no Plano Nacional e no Estado do Rio de Janeiro

Na tentativa de compreender a “natureza particular do federalismo brasileiro” (Arretche, 2010, p. 587) no arranjo institucional acordado no período de redemocratização do país, tendo como referência o que foi instituído pelo texto da Constituição Federal de 1988, mais especificamente no aspecto das relações intergovernamentais, torna-se imperioso focar a análise no jogo político a fim de trazer luz às ações dos atores envolvidos. As escolhas políticas muitas vezes se fazem devido às circunstâncias que são apresentadas *vis a vis* ao que determina o texto constitucional. Como já dito anteriormente, este trabalho buscou analisar a cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro no período de 2007 a 2016, partindo da hipótese de que houve um contexto histórico – e de condições políticas específicas – no qual se tornou possível uma aliança política nacional entre o PT e o PMDB. Para este capítulo, a escolha feita foi trazer um enfoque analítico sobre as eleições de 2006, de 2010 e de 2014, cujo objetivo é compreender a aliança que culminou na parceria entre os dois partidos, muito embora esses pleitos ficariam fortemente marcados pela polarização entre o PT e o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) no âmbito nacional.

4.1. O início da parceria entre o PT e o PMDB

O PT chegou à presidência da República em 2003. Desde o primeiro ano de governo, o partido já começou a articular alianças visando à reeleição do presidente Lula. De acordo com o então presidente da sigla, José Genoino, o PT deveria se transformar em um “partido de massa”. Uma ação tomada foi aproximar para a base de governo dois partidos: o PMDB e o PP (Partido Progressista). Para atingir tal objetivo, haveria a necessidade de formalizar alianças já para as eleições municipais de 2004, em que seria importante montar uma comissão conjunta pensando nas grandes cidades e capitais. Duas cidades eram de extrema relevância na estratégia

política do PT: Belo Horizonte e São Paulo. Na capital mineira, o partido buscou a reeleição de Fernando Pimentel e, na capital paulista, de Marta Suplicy. Em relação à aliança com o PP, o partido dos trabalhadores colocou em prática um certo pragmatismo político. A maior figura do progressista era Paulo Maluf, um dos representantes do antigo partido de sustentação política do governo militar: a ARENA. No pleito de 2004, o então prefeito de Belo Horizonte, o petista Fernando Pimentel, foi reeleito no 1º turno obtendo 68,49% dos votos válidos. Na capital paulista, o PT, com a candidatura da petista Marta Suplicy, foi derrotado no 2º turno pelo candidato José Serra (PSDB). O tucano venceu no 2º turno com 54,86% dos votos válidos, sendo a primeira vez que o partido chegava à prefeitura de São Paulo³⁴.

O objetivo do PT ao trazer o PMDB para a base governista no segundo mandato – e outros partidos como o PDT (Partido Democrático Trabalhista) – também visava o impedimento da criação de novas CPIs (Comissão Parlamentar de Inquérito) que pudessem desgastar o governo, uma vez que em 2005 foi criada a CPI do Mensalão no Congresso Nacional, gerando “a maior crise ética que atingiu o país em toda sua história” (Melo, 2009, p. 2).

Com as atenções voltadas para o pleito de 2006, Lula buscou uma negociação com o PMDB³⁵ com o objetivo de pôr fim à verticalização. Através de um parecer de 2002 do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), ficou estabelecido que a partir daquele ano os partidos nos estados deveriam repetir a aliança no pleito nacional. Uma outra regra determinava que o partido que não apresentasse candidatura própria a presidente só poderia se coligar, nos estados e nos municípios, com outro partido que

³⁴ Tribunal Superior Eleitoral.

³⁵ A aliança com o PMDB também se estendia ao Congresso Nacional. No início de fevereiro de 2007, PT e PMDB formaram um megabloco visando o apoio à candidatura do petista Arlindo Chinaglia (PT-SP) à presidência da Câmara dos Deputados. A formação acabou reunindo 273 parlamentares – mais da metade da Casa – cujo objetivo era controlar 6 dos 11 cargos da Mesa Diretora. Mas em novembro do ano anterior, o Conselho Nacional do PMDB já havia aprovado uma proposta do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva para que o partido se integrasse ao governo de coalizão no segundo mandato petista. Ao todo, a proposta foi aprovada por aclamação da maioria dos 65 membros do conselho. Começava aí a aliança nacional entre os dois partidos. Fonte: SANDER, Letícia; NAVARRO, Silvio. Pelo controle na Câmara, PT e PMDB formam megabloco. Folha de São Paulo, Brasília, 01 de fevereiro de 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0102200702.htm>. Acesso em: 28/06/2018; COLON, Leandro. PMDB aprova participação no governo de coalização de Lula. G1, Brasília, 30 de novembro de 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1370004-5601,00-PMDB+APROVA+PARTICIPACAO+NO+GOVERNO+DE+COALIZAO+DE+LULA.html>. Acesso em: 28/06/2018.

também não lançasse candidatura ao cargo de presidente³⁶. As eleições de 2006 também foram para os cargos de governadores, de senadores, de deputados federais e de deputados estaduais. Dentro de uma visão pragmática, o presidente petista afirmava que a verticalização seria um empecilho a qualquer possibilidade de aliança oficial com o PMDB, uma vez que o partido estava dividido entre governistas e oposicionistas³⁷. A verticalização das coligações foi revertida através de uma proposta de emenda constitucional que dava a liberdade aos partidos de se coligarem³⁸. Muito da discordância que se apresentava no PMDB era porque havia:

[...] de um lado, os adeptos do lançamento de candidatura própria (com o ex-Governador fluminense Garotinho tendo vencido o Governador Gaúcho Germano Rigotto na disputa interna ao partido); de outro, os adeptos do apoio à candidatura Lula (além de uma minoria favorável ao apoio a Alckmin). Após uma série de disputas de cunho jurídico-político, prevaleceu a decisão de não lançar candidatura própria, nem apoiar formalmente nenhum outro, deixando os partidários livres para apoiar qualquer candidato a Presidente e fazer coligações variadas nos estados. (Carreirão, 2007, p. 92).

Para as eleições de 2006, havia 8 candidatos disputando o cargo de presidente da República, conforme a tabela 7. O PT formou uma coligação com o PRB (Partido Republicano Brasileiro) e o PCdoB (Partido Comunista do Brasil). Os números finais após a apuração das urnas no primeiro turno mostraram que haveria segundo turno entre Lula e Geraldo Alckmin, conforme apresentado na tabela 8. O candidato petista foi o mais votado, obtendo 49,18% dos votos válidos. Alckmin recebeu 28,86% votos. Logo após o resultado final do primeiro turno, começava uma corrida em busca de alianças. Mas para um melhor entendimento das escolhas feitas, será necessário olhar o que aconteceu no âmbito estadual, principalmente nos estados em que estão concentrados os maiores colégios eleitorais do país, na região Sudeste.

³⁶ Resolução nº 20.993, de 26 de fevereiro de 2002, do Tribunal Superior Eleitoral.

³⁷ ALENCAR, Kennedy; ZANINI, Fábio. Lula Negocia com o PMDB fim da verticalização. Folha de São Paulo, Brasília, 7 de maio de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0705200505.htm>. Acesso em: 22/01/2020.

³⁸ Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006.

Tabela 7
Candidatos Eleições 2006 - Presidência da República

CANDIDATO	SIGLA	PARTIDO-COLIGAÇÃO
Ana Maria Rangel	PRP	Partido Republicano Progressista
Cristovam Buarque	PDT	Partido Democrático Trabalhista
Geraldo Alckmin	PSDB	Coligação por Um Brasil Decente
Heloísa Helena	PSOL	Frente de Esquerda
José Maria Eymael	PSDC	Partido Social Democrata Cristão
Luciano Bivar	PSL	Partido Social Liberal
Lula	PT	A Força do Povo
Rui Costa Pimenta	PCO	Partido da Causa Operária

Fonte: TSE

Tabela 8
Resultado Eleição 2006 Presidente 1º Turno - Abrangência Rio de Janeiro

Candidato	Partido	Votos	%	Situação	Coligação
LUIZ INACIO LULA DA SILVA	PT	4.092.648	49,18	2º turno	PT / PRB / PC do B
GERALDO ALCKMIN	PSDB	2.402.076	28,86	2º turno	PSDB / PFL
HELOÍSA HELENA	PSOL	1.425.699	17,13	Não eleito	PSTU / PCB / PSOL
CRISTOVAM BUARQUE	PDT	372.370	4,47	Não eleito	(sem coligação)
ANA MARIA TEIXEIRA RANGEL	PRP	14.136	0,17	Não eleito	(sem coligação)
JOSÉ MARIA EYMAEL	PSDC	9.256	0,11	Não eleito	(sem coligação)
LUCIANO BIVAR	PSL	6.348	0,08	Não eleito	(sem coligação)

Fonte: TSE

Em relação aos dois candidatos que foram para o segundo turno, o desempenho de Lula na região Sudeste mostrou sua vitória nos estados do Espírito Santo, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Alckmin venceu apenas em São Paulo, recebendo 54,2% dos votos válidos naquele estado, conforme apresentado na tabela 9. No que diz respeito à eleição para os governos estaduais, Paulo Hartung (PMDB)³⁹, Aécio Neves (PSDB) e José Serra (PSDB) foram eleitos no primeiro turno no Espírito Santo, em Minas Gerais e em São Paulo, respectivamente. No Rio de Janeiro, o resultado mostrou que haveria segundo turno. Diante desses resultados, levando-se em conta que os dois maiores colégios eleitorais estavam sob o comando

³⁹ Obviamente, a candidatura tucana contou com o apoio dos governadores eleitos de Minas e de São Paulo. Já o governador reeleito Paulo Hartung não declarou formalmente apoio a nenhum dos dois candidatos à presidência no segundo turno, uma vez que contou com o apoio de ambos na eleição ao governo estadual. Fonte: OLIVEIRA, Eduardo de. Paulo Hartung enfrenta dilema sobre apoio no segundo turno para a presidência. Folha de São Paulo, São Paulo, 2 de outubro de 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u84580.shtml>. Acesso em 22/01/2020.

do PSDB, haveria a necessidade do PT recorrer estrategicamente à formação de uma aliança política no estado do Rio de Janeiro⁴⁰.

Tabela 9
Resultado Eleições 2006 (1º turno) - Região Sudeste
% Votos válidos por estado

Estado	Lula	Geraldo Alckmin
Espírito Santo	52,97	37,15
Minas Gerais	50,80	40,62
Rio de Janeiro	49,18	28,86
São Paulo	37,77	54,2

Fonte: TSE

Nas eleições para o governo do estado do Rio de Janeiro, havia 11 candidatos. O pleito não foi resolvido no primeiro turno. Os dois candidatos mais votados foram Sérgio Cabral (PMDB), com 41,42% dos votos válidos, e Denise Frossard (PPS – Partido Popular Socialista), recebendo 23,78 dos votos. A tabela 10 apresenta um quadro geral dessa eleição.

Tabela 10
Resultado Eleição 2006 (1º Turno) - Governo do Estado do Rio de Janeiro

CANDIDATO	SIGLA	(V) Votos Nominais	Situação	COLIGAÇÃO
Sergio Cabral	PMDB	3.422.528	2º turno	PP/PTB/PMDB/PSC/PL/PAN/PMN/PTC/PRONA
Denise Frossard	PPS	1.965.003	2º turno	PPS/PFL/PV
Milton Temer	PSOL	1.531.431	Não eleito	PSOL/PSTU/PCB
Vladimir Palmeira	PT	633.601	Não eleito	PT/PSB/PC do B
Eduardo Paes	PSDB	440.484	Não eleito	Sem coligação
Carlos Lupi	PDT	125.735	Não eleito	Sem coligação
Luiz Novaes	PSDC	118.936	Não eleito	Sem coligação
Marcelo Crivella	PRB	7.869	Não eleito	PRB/PTN/PRTB
Eliane Cunha	PRP	7.215	Não eleito	Sem coligação
Alexandre Furtado	PSL	5.304	Não eleito	Sem coligação
Thelma Maria	PCO	4.178	Não eleito	Sem coligação

Fonte: TSE

O Rio de Janeiro foi cenário de uma disputa por alianças estadual e nacional que causou muitos rachas até mesmo entre aliados. Logo no primeiro dia após os resultados do primeiro turno, o ex-governador Anthony Garotinho (PMDB) –

⁴⁰ Em 2006, São Paulo tinha 28.037.734 eleitores. Em Minas Gerais, o eleitorado era de 13.679.738. O Rio de Janeiro, com o terceiro maior colégio eleitoral do país, tinha 10.891.293 eleitores. Fonte: TSE.

presidente regional do partido -, e sua esposa, a então governadora Rosinha Garotinho (PMDB), declarou apoio à candidatura do tucano Geraldo Alckmin, o que causou discordâncias entre o PMDB fluminense. O partido ficou dividido entre os que apoiaram Alckmin e os que optaram pela candidatura petista. Um outro efeito não esperado para o PSDB foi a desistência do apoio do prefeito carioca Cesar Maia (PFL – Partido da Frente Liberal). O prefeito, que havia apoiado Alckmin no primeiro turno, disse que o apoio de Garotinho era um “desastre, doença contagiosa e tiro na cabeça”. Em relação à corrida ao Palácio Guanabara, a família Garotinho optou por não dividir palanque com Sérgio Cabral, uma vez que ele estaria apoiando Lula. Também rejeitaram qualquer apoio político à candidata Frossard, visto que ela era uma afilhada política de Cesar Maia⁴¹.

No dia 4 de outubro de 2006, Sérgio Cabral confirmou a aliança com o presidente Lula, após se declarar totalmente neutro no primeiro turno. Cabral afirmava que o “apoio será ao presidente Lula. Vamos marchar juntos numa campanha bonita e positiva contra o conservadorismo no Rio”. Tal fala também atingia a candidata Frossard. No estado fluminense, Lula apostou na aliança firmada entre PMDB, PT, PCdoB, PSB e PRB em torno da candidatura de Cabral. Num evento que ocorreu no Palácio da Alvorada, em Brasília, Lula afirmou o seguinte: “Não existe eleição fácil. Toda eleição tem suas dificuldades. No Rio, ela será mais fácil porque temos o melhor candidato e a melhor aliança política”, e seguiu falando da importância da parceria intergovernamental: “O Rio tem uma dimensão extraordinária, esquecida por muitos governos. É importante que o próximo governador tenha consciência do pacto federativo e seja um ente ligado ao governo federal com um projeto de desenvolvimento...”. Estiveram presentes no evento Sérgio Cabral, o vice na chapa Luiz Fernando Pezão (PMDB-RJ), Marcelo Crivella (PRB-RJ), o senador eleito pelo Rio de Janeiro, Francisco Dornelles (PP-RJ), e o vice-

⁴¹ FREIRE, Flávio; MENEZEZ, Maiá. Garotinho embola o jogo no Rio. O Globo. O País, pág. 3. 3 de outubro de 2010. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=200020061004>. Acesso em: 22/01/2020.

governador à época Luiz Paulo Conde (PSB-RJ). Benedita da Silva (PT-RJ) era a responsável pela campanha Lula no estado do Rio de Janeiro⁴².

A aliança se consolidou nas urnas. Sérgio Cabral foi eleito governador do estado do Rio de Janeiro com maioria absoluta dos votos, atingindo 68% dos votos válidos (num total de 5.129.064 votos). No estado fluminense, a parceria entre PT e PMDB garantiu a Lula 5.532.284 votos contra 2.406.487 para Geraldo Alckmin. Com todos os votos computados no âmbito nacional, Lula foi reeleito para mais um mandato⁴³. Pelo menos no estado do Rio de Janeiro, tudo leva a crer que o apoio dado pela família Garotinho ao candidato Alckmin surtiu o efeito contrário. Tal apoio acabou afastando aliados do primeiro turno, para muitos o discurso do tucano em favor de uma ética na política parecia paradoxal. A passagem abaixo resume essa situação:

Alckmin não aproveitou o clima de “virada” do fim do primeiro turno, deixando a campanha esfriar logo depois da votação; o episódio do apoio do casal Garotinho logo no início da campanha do segundo turno abriu uma crise interna entre seus apoiadores no Rio de Janeiro e enfraqueceu seu discurso centrado na ética (Carreirão, 2007, p. 95).

Já como presidente reeleito, em novembro de 2006, Lula visitou o Rio de Janeiro para se reunir com o governador eleito, Sérgio Cabral, para lançar uma campanha contra dengue. Tal encontro acabou explicitando a aliança entre o governo federal e o governo estadual do Rio de Janeiro. Durante um discurso, o petista ressaltou a importância da parceria inédita:

Precisamos provar uma vez na vida que é possível a gente ter o governo do Estado do Rio, a prefeitura do Rio de Janeiro e o governo federal trabalhando em harmonia, sem disputa de espaços políticos (...), porque toda vez que nós erramos na política quem paga o pato é o povo [...] ⁴⁴

Ficou claro o apoio de Cabral ao projeto de Lula e do PT na região Sudeste. Uma vez que Lula provavelmente teria que enfrentar adversários fortes como Serra

⁴² PARIZ, Tiago; VALÉRIA, Alba. Lula formaliza troca de apoios com Sérgio Cabral. G1, Brasília, Rio de Janeiro, 5 de outubro de 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Eleicoes/0,AA1299519-6282,00.html>. Acesso em: 28/06/2018.

⁴³ TSE e TRE-RJ (Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro).

⁴⁴ LOBATO, Elvira. No Rio, Lula celebra aliança com Cabral. Folha de São Paulo, Rio de Janeiro, 19 de novembro de 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1911200614.htm>. Acesso em: 28/06/2018.

(SP) e Aécio (MG) na eleição presidencial de 2010, tornou-se imperativo angariar o maior apoio possível no estado do Rio de Janeiro, governado por Cabral. Mas acrescenta-se a isso o fato de que o apoio de Cabral ao Governo Lula seria decisivo na tentativa de trazer bons frutos ao longo do seu mandato, visto que o governo estadual apresentava um problema fiscal crônico e uma limitada capacidade de investimento com recursos próprios. Havia muitas razões políticas para que Lula e Cabral comemorassem a parceria intergovernamental.

4.2. A importância das coalizões para a governabilidade

Uma vez consolidada a aliança do PT e do PMDB no âmbito estadual, o Governo Lula iniciou o segundo mandato buscando reforçar essa aliança no âmbito nacional, mais especificamente pensando na governabilidade na relação com o Congresso Nacional. No início de 2007, faziam parte da coligação do governo o PT, o PL, o PCdoB, o PSB, o PTB, o PP e o PMDB (Figueiredo e Limongi, 2007). Ao olhar para as bancadas na posse em 2007 na Câmara dos Deputados, os partidos coligados ao governo ocupavam 54% das cadeiras. O PMDB tinha a maior bancada da casa (90), seguido pelo partido governista (83). Já em relação ao Senado, no início daquele ano a base governista ocupava 85% das cadeiras. O PMDB e o PT ocupavam o maior número, 31 e 16, respectivamente. A distribuição das cadeiras parlamentares entre os partidos determinará as ações por parte de quem está no poder, visto que seria quase que impraticável formar coalizões pequenas. Por exemplo, ao pensar na importância das reformas constitucionais em que há a exigência de um quórum de 3/5, formar governos que lhes assegure maioria se torna algo imperativo. Caso a proporção de cadeiras de um partido não seja suficiente para obter a maioria simples e, adicionando à coalizão qualquer outro partido que possa ultrapassar essa marca, constituir coalizões será algo a ser colocado em prática (Abranches, 1998). No Governo Lula, por exemplo, a norma estabelecida foi a de formar coalizões contínuas levando-se em conta a questão majoritária, e não ideológica (Figueiredo e Limongi, 2007).

O apoio do PMDB ao Governo Lula a partir do segundo mandato possibilitou uma certa tranquilidade para a administração petista na relação com o Congresso Nacional. A importância de se criar coalizões a fim de governar o país sem muito conflito com o Legislativo é algo idiossincrático ao se analisar o caso brasileiro. Segundo Abranches:

[...] o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”... (Abranches, 1998, pp. 21-22).

Seguindo a contribuição analítica de Abranches sobre o presidencialismo de coalizão no caso brasileiro, as alianças seguem uma certa lógica ancorada num determinado aspecto. Isso está relacionado ao elemento partidário e regional (estadual). Isso é explicado pelo fato de haver uma recorrência de grandes coalizões, uma vez que, ao fazer um cálculo relativo à base de sustentação política do governo, o governante chega à conclusão de que tal sustentação não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional (idem).

Em um sistema multipartidário como se apresenta no caso brasileiro, um governo de coalizão majoritária será o padrão dominante. Visando facilitar a coordenação entre parlamentares da coalizão e aumentar a cooperação com o executivo, as instituições deverão dotar o presidente e os líderes partidários de poderes de agenda, uma vez que “um processo decisório centralizado transfere o “poder de propor” ao Executivo” (Figueiredo e Limongi, 2007, p. 2). De acordo com esses autores, ao analisar o período pós 1988 a 2007 no que diz respeito à governabilidade:

O desempenho do governo – medido pelo sucesso do Executivo na aprovação de seus projetos e a sua dominância na produção legal – aumentou consideravelmente com a centralização do processo decisório após 1988. Por outro lado, o comportamento dos partidos em plenário também mudou consideravelmente. Hoje, a coesão partidária e o padrão de formação de coalizões são mais consistentes. Além disso, os governos atuais contam com o apoio disciplinado dos partidos à sua agenda legislativa (idem, p. 3).

A importância de ter o PMDB como partido aliado pode ser comprovada na relação com o Executivo desde o período da redemocratização, mais especificamente

na relação com o Governo Collor. Inicialmente, Collor não havia formado uma coalizão majoritária. No que diz respeito às votações, ele acreditava na vitória apostando que a bancada do PMDB teria um comportamento indisciplinado. Das derrotas que sofrera na Câmara dos Deputados, 12 eram previsíveis, uma vez que o governo não tinha o apoio dos partidos que controlavam a maioria das cadeiras. Os resultados passaram a ser favoráveis quando Collor percebeu que era inevitável ter o PMDB como um aliado. Figueiredo e Limongi resumiram bem a importância do presidencialismo de coalizão a fim de manter a governabilidade, consequentemente a aprovação das matérias de interesse do governo.

[...] mostramos que a aprovação dos projetos presidenciais é fruto do apoio sistemático e disciplinado de uma coalizão partidária. Em contraposição às visões folclóricas vigentes, mostramos que parlamentares seguem as orientações de seus líderes. O governo governa com o apoio parlamentar estruturado e disciplinado. As votações nominais do período 1988-2007 mostram que os partidos da coalizão do governo, ou seja, os que têm pastas ministeriais, apoiaram os projetos de governo. A disciplina média das bancadas que compõem a coalizão que apoia o governo foi de 85% ao longo do período, isto é, em uma votação qualquer, nove em dez deputados da base segue a indicação de voto do líder do governo. Ou seja, as coalizões de governo no Brasil são formadas e obedecem a uma lógica que não difere da que se verifica em sistemas parlamentaristas multipartidários (Figueiredo e Limongi, 2007, p. 33).

Uma vez tendo o poder de agenda, e esta será processada e votada por um Legislativo que se encontra organizado de maneira que a centralização em torno de regras que irão distribuir os direitos parlamentares seguindo princípios partidários, o Executivo dominará o processo legislativo. No âmbito do aspecto do quadro institucional, o presidente conseguirá a cooperação por parte dos parlamentares visto que contará com meios para atingir tais objetivos. Não haverá espaço, por parte dos parlamentares, para colocar em prática a busca por interesses particulares. Almejando a obtenção de recursos visando retornos eleitorais, o mais sensato a se fazer será votar disciplinarmente com as propostas do Executivo. Em relação às matérias que versam sobre a questão orçamentária, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que cabe exclusivamente ao presidente mudanças nesse quesito. É vedada aos parlamentares emendas que impliquem aumentar os gastos previstos. Cabe também ao presidente a exclusividade de propostas de mudanças em matérias tributárias e relativas à

organização administrativa. “O presidente brasileiro não apenas tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas, como também tem o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos” (Figueiredo e Limongi, 2007, p. 25).

Por conta do presidencialismo de coalizão, o apoio do PMDB ao Governo Lula no Congresso Nacional se mostrou de fundamental importância. Uma vez que a base governista foi fortalecida a partir do segundo mandato de Lula, seu governo conseguiu assegurar a aprovação de matérias de seu interesse como, por exemplo, o impedimento da criação de CPIs que viessem a desgastar a imagem do governo.

4.3. As eleições de 2010 e a continuação da aliança PT-PMDB no estado do Rio de Janeiro

No pleito nacional de 2010, Lula indicou como candidata do PT a então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. O anúncio foi feito durante o encerramento do 4º Congresso Nacional do partido. Do lado do PSDB, o candidato escolhido foi José Serra. Ao total, as eleições tiveram 9 postulantes ao cargo de presidente da República, conforme a tabela 11. No Rio de Janeiro, Sérgio Cabral foi candidato à reeleição ao governo estadual.

Tabela 11
Candidatos Eleições 2010 - Presidência da República

CANDIDATO	SIGLA	PARTIDO-COLIGAÇÃO
Dilma Rousseff	PT	Para o Brasil Seguir Mudando
Ivan Pinheiro	PCB	Partido Comunista Brasileiro
José Eymael	PSDC	Partido Social Democrata Cristão
José Serra	PSDB	O Brasil pode mais
Levy Fidelix	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
Marina Silva	PV	Partido Verde
Plínio Sampaio	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
Rui Costa Pimenta	PCO	Partido da Causa Operária
Zé Maria	PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

Fonte: TSE

No início de 2010, numa convenção do PMDB, o governador Sérgio Cabral defendeu a indicação do então deputado federal Michel Temer (PMDB-SP) como vice da ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, na chapa que concorreu à presidência da República. O encontro contou com a presença de outros governadores do partido como Paulo Hartung (ES), José Maranhão (PB), André Puccinelli (MS), Carlos Henrique Gaguim (TO) e Eduardo Braga (AM). A convenção ocorreu mesmo com a tentativa por parte da ala contrária a uma possível chapa com Dilma ter tentado barrar o evento na Justiça, mas não obteve êxito. Também em 2011, numa entrevista à colunista da Folha de São Paulo, Mônica Bergamo, Cabral continuou a ressaltar seu apoio em torno de Dilma Rousseff. Perguntado sobre o quanto iria durar a aliança entre PT e PMDB, o governador disse:

A aliança do PT com PMDB vai se reproduzir. É evidente que [nas eleições municipais] em 2012 ela enfrenta algumas turbulências, mas nada que comprometa. Estamos muito felizes com a aliança, que deu resultado para o Brasil. Vai ter um político do PMDB lá falando alguma coisa errada, vai ter um do PT, mas o eixo da aliança é muito positivo, muito bem fundamentado⁴⁵.

O resultado da eleição para o cargo de presidente da República mais uma vez reproduziu a polarização entre o PT e o PSDB no âmbito nacional, pois os partidos iriam para o segundo turno. No primeiro turno, a candidata petista obteve 46,91% dos votos válidos. O segundo colocado, José Serra, recebeu 32,61%. Mas o terceiro lugar de Marina Silva (PV) exigiu a atenção dos dois primeiros candidatos na tentativa de angariar para si os 19,6 milhões de votos obtidos pela ex-ministra no Governo Lula. Em reunião plenária do partido de Marina, ficou decidido a “independência” em relação ao segundo turno⁴⁶. O resultado das eleições na região Sudeste também iria determinar as alianças estaduais e nacionais. No Espírito Santo, o candidato ao governo do estado, Renato Casagrande (PSB), foi eleito com 55,49% dos votos válidos. Em Minas Gerais, Antonio Anastasia (PSDB) foi reeleito recebendo 62,72% dos votos válidos. Para o cargo de governador de São Paulo se reproduziu no estado a

⁴⁵ BERGAMO, Mônica. Entrevista da 2ª Sérgio Cabral, governador do Rio. São Paulo, 30 de maio de 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3005201114.htm>. Acesso em 28/06/2018.

⁴⁶ Marina Silva e PV anunciam posição de “independência” no segundo turno. G1. 17 de outubro de 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/marina-e-pv-anunciam-independencia-no-segundo-turno.html>. Acesso em: 21/01/2020.

disputa partidária nacional. Geraldo Alckmin (PSDB) venceu no primeiro turno o candidato petista Aloizio Mercadante (PT). O tucano obteve uma vitória apertada com 50,63% dos votos válidos. No estado fluminense, Cabral foi reeleito com 66,08% dos votos válidos. A semelhança no resultado dessas eleições foi que todos os candidatos vencedores foram eleitos no primeiro turno. Assim como feito por Cabral, o governador capixaba declarou apoio à candidatura de Dilma Rousseff no segundo turno⁴⁷. No Rio de Janeiro, além do apoio do governador reeleito, Dilma Rousseff também contou com o apoio do prefeito da cidade carioca, Eduardo Paes (neste momento filiado ao PMDB-RJ)⁴⁸.

Após a apuração das urnas no dia 31 de outubro de 2010, o PT, pela terceira vez seguida, se sagrava vitorioso. Dilma Rousseff se tornaria a primeira mulher a chefiar o cargo mais importante do Brasil: a presidência da República. Dilma obteve 56,05% dos votos válidos. A aliança entre o governo federal e o governo estadual do Rio de Janeiro estava mantida.

Talvez o melhor exemplo da continuidade da parceria intergovernamental entre a União e a federação do Rio de Janeiro tenha sido o lançamento, em 2011, do programa Rio Sem Miséria – Renda Melhor e Renda Melhor Jovem. Criado pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, o programa tinha o objetivo de superar a pobreza extrema no estado do Rio de Janeiro. Em caráter piloto, foi implementado nos municípios de Japeri, Belford Roxo e São Gonçalo. Em 2012, outros 51 municípios também foram beneficiados pelo programa. A finalidade era aumentar a renda das famílias extremamente pobres para além do nível de miséria. Essa ação do governo fluminense complementava o Programa Bolsa Família – de responsabilidade federal – dentro do Programa Brasil Sem Miséria, também lançado em 2011. Em junho daquele ano, em discurso oficial da presidente Dilma durante a cerimônia de lançamento do Plano de Superação da Extrema Pobreza, em Brasília –

⁴⁷ BATISTA, Ernesto. Casagrande: “Ganharemos tempo com Dilma vitoriosa”. Estadão, São Paulo, 4 de outubro de 2010. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,casagrande-ganharemos-tempo-com-dilma-vitoriosa,620223>. Acesso em 22/01/2020.

⁴⁸ Nas eleições municipais de 2012, o prefeito Eduardo Paes foi reeleito no primeiro turno após obter 64,60% dos votos válidos. Para este pleito, Paes teve como vice Adilson Pires (PT-RJ), e compôs a coligação “Somos o Rio” com PRB / PP / PDT / PT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PPS / PSDC / PRTB / PHS / PMN / PTC / PSB / PRP / PSD / PC do B / PT do B. Fonte: TSE.

no qual o governador Sérgio Cabral estava presente - ela ressaltou a importância da aliança com o governo fluminense, conforme passagem abaixo:

Boa tarde a todos. [...] Queria agradecer também a cada um dos governadores, [...] O nosso querido Sérgio Cabral, do Rio de Janeiro, [...] Pedi para o Sérgio dar uma chegadinha aqui e mostrar para vocês o cartão dele, que ele vai lançar, como complementação do Bolsa Família. Quando chegar o cartão, Sérgio, eu te chamo outra vez, mas só mais uma vez. Olha o cartão em complementação ao Bolsa Família. É muito importante – com cadastro único – é muito importante que não só nós integremos as ações dos ministros, mas, também, que nessa questão, que é uma questão nacional, nós tenhamos essa participação efetiva dos governadores⁴⁹.

Também em 2011, em agosto, Dilma esteve em São Paulo na cerimônia de assinatura do termo de pactuação do Plano Brasil sem Miséria com os governadores do Sudeste. Estiveram presentes Sérgio Cabral e o vice-governador Luiz Fernando Pezão. No discurso da presidente fica claro a convocação do governo federal aos governos estaduais no combate a extrema pobreza, conforme destacado abaixo:

Meus queridos governadores parceiros deste e de outros desafios, [...] Quando olho para esta sala e vejo ao meu lado os governadores de São Paulo, Rio e Minas – os três estados mais ricos do Brasil –, quando vejo o governador do Espírito Santo – um dos estados mais estratégicos do país – e quando sinto o engajamento pleno e sincero dos senhores neste projeto, tenho a mais nítida certeza de que o Plano Brasil sem Miséria começa como sendo um plano vencedor. Este pacto nos permitirá enfrentar, em parceria, o triplo desafio que se impõe na caminhada pela erradicação da pobreza extrema no Sudeste, pela superação da pobreza extrema. Primeiro, realizar a busca das centenas de milhares de famílias que ainda estão excluídas do Bolsa Família. Passos decisivos e concretos já estão em curso, como a parceria firmada hoje com as concessionárias de energia elétrica e as ações que os senhores governadores nos informaram. Segundo, complementar a renda das famílias por meio das transferências adicionais ao Bolsa Família. Os programas estaduais – e aqui eu cumprimento cada um dos governadores – mostram o total engajamento nessa direção, que permitirá garantir o mínimo de renda compatível com cada situação estadual. Três, implementar ações de inclusão produtiva no meio urbano, com escala compatível com o imenso contingente populacional e com as potencialidades dos estados do Sudeste⁵⁰.

⁴⁹ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-do-plano-de-superacao-da-extrema-pobreza-2013-brasil-sem-miseria>

⁵⁰ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-assinatura-do-termo-de-pactuacao-do-plano-brasil-sem-miseria-com-os-governadores-do-sudeste-sao-paulo-sp>

O governo federal também buscou parceria com a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no combate contra a extrema pobreza. Em abril de 2012, a presidente Dilma esteve na capital do estado fluminense na cerimônia de 1 milhão e meio de beneficiados pelo programa federal de combate a extrema pobreza. Este era integrado aos programas Renda Melhor (estadual) e ao Cartão Família Carioca⁵¹ (municipal). Em seu discurso, a presidente ressaltou essa parceria, conforme passagem abaixo:

Queria iniciar cumprimentando o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral [...] Cumprimentar aqui os outros parceiros do governo federal neste programa e em vários outros. Mas eu queria dirigir um cumprimento especial para este parceiro, que é o prefeito Eduardo Paes. Primeiro, porque eu reconheço no Eduardo Paes duas características essenciais para este momento em que o Brasil vive. Primeiro, uma imensa capacidade de trabalho, uma imensa capacidade de se mobilizar e mobilizar as pessoas, não só do seu governo, mas as pessoas do governo do estado e do governo federal. E segundo, a capacidade do Eduardo de elaborar políticas, de focar nos resultados, de ter clareza do que objetiva nesse processo. [...] O Cartão Família Carioca, o Cartão Renda Melhor e o Brasil sem Miséria, e o Rio sem Miséria, o que nós queremos é que ele pavimente o caminho da oportunidade, do acesso à educação, muito bem exemplificado no vídeo, porque essa é a garantia da sustentabilidade da saída da pobreza. É essa a maior garantia. É a gente ter, nas crianças e nos jovens, a garantia de um futuro, e de um futuro melhor, porque construíram as suas condições para ter um futuro maior. Então, parabéns a vocês por isso, parabéns também pelo Renda Melhor Jovem⁵².

A parceria entre o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro também pode ser percebida através da influência do governador Cabral na escolha de quadros que comporiam alguns ministérios dos Governos Lula e Dilma, respectivamente, como também do Judiciário. Fruto da influência do governador fluminense, no segundo Governo Lula, em 2007, Cabral indicou o ministro do STJ

⁵¹ Lançado em outubro de 2010, o Cartão Família Carioca foi um programa que buscava garantir uma renda mensal que pudesse complementar a renda que as famílias recebiam do Bolsa Família (programa federal). O valor do benefício dependia da renda e do número de pessoas por família. Recebiam mais as famílias mais necessitadas. Havia um benefício extra que estava condicionado ao desempenho escolar das crianças e dos adolescentes. O programa estava sob responsabilidade da Secretaria Municipal da Casa Civil. Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cvl/exibeconteudo?article-id=2248211>. Acesso em 22/01/2020.

⁵² Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-de-1-milhao-e-meio-de-beneficiados-pelo-plano-brasil-sem-miseria-por-meio-da-integracao-dos-programas-renda-melhor-cartao-familia-carioca-e-bolsa-familia-rio-de-janeiro-rj>

(Superior Tribunal de Justiça), Carlos Alberto Menezes Direito, a uma vaga para o STF (Supremo Tribunal Federal) no lugar de Sepúlveda Pertence⁵³. Em 2011, já na administração da presidente Dilma, Cabral também indicou o ministro Luiz Fux, do STJ. Fux era um juiz de carreira e professor da UERJ (Universidade Estadual do Rio de Janeiro). O ministro foi o escolhido numa lista tríplice que contava também com outro ministro do STJ, Cesar Asfor Rocha, e o advogado-geral da União, Luis Inácio Adams. De acordo com alguns assessores próximos ao ex-presidente Lula, a escolha de Asfor Rocha era dada como certa. Isso comprova mais ainda o peso de Cabral na relação com o governo federal⁵⁴. Entretanto, cabe salientar que existem outros apoios decisivos nestas escolhas. Na passagem abaixo, Fux fala da sua relação com o governador Cabral:

Uma pessoa que contribuiu muitíssimo para mim, na caminhada para o Supremo, foi o governador Sérgio Cabral. [...] Eu sou amigo dele e também da mulher dele. E ele levou meus currículos [para Dilma]. Você tem que ter uma pessoa para levar seu perfil e seu currículo a quem vai te nomear. Senão, não adianta ... (Recondo e Weber, 2019).

Após a reforma ministerial no segundo mandato do Governo Lula, Cabral indicou para o Ministério da Saúde o sanitarista José Gomes Temporão, mesmo sofrendo resistências por parte de algumas alas do PMDB na Câmara e no Senado. Cabral alegava que o seu escolhido era “um quadro da saúde respeitado por todos, com experiência pública reconhecida e enorme condição de realizar um belo trabalho como ministro da Saúde”⁵⁵. Logo após a confirmação da vitória de Dilma nas urnas, ainda em 2010 e, pensando já na composição dos futuros ministérios, Cabral indicou o seu então secretário estadual de Saúde, Sérgio Côrtes, para substituir Temporão. Na cota do PMDB, o ex-governador Moreira Franco deveria ocupar o Ministério das

⁵³ FRAGA, Plínio. Peso da delação de Cabral depende de quanto conta sobre STF e STJ. São Paulo, 17 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/plinio-fraga/2019/12/17/peso-da-delacao-de-cabral-depender-de-quanto-conta-sobre-stf-e-stj.htm>. Acesso em 23/01/2020.

⁵⁴ CARVALHO, Jailton de; BRÍGIDO, Carolina. Dilma escolhe Luiz Fux para a vaga no Supremo. O Globo. O País, pág. 12. Rio de Janeiro, 2 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020110202>. Acesso em 23/01/2020.

⁵⁵ GUEDES, Ciza. Preferido de Lula esbarra em vício da política. O Globo. O País, pág. 10. Rio de Janeiro, 25 de fevereiro de 2007. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?busca=tempor%C3%A3o>. Acesso em: 22/01/2020.

Cidades, contando com forte apoio do vice-presidente Michel Temer. Cabral vetou o nome de Moreira Franco, o que acabou acarretando o não apoio integral da bancada do partido. Diante de alguns impasses, o Ministério da Saúde ficou sob a responsabilidade do médico sanitarista Alexandre Padilha. Ele tinha fortes ligações com o PT, inclusive foi o coordenador das campanhas de Lula em 1989 e 1994. Moreira Franco acabou indo para a Secretaria de Assuntos Estratégicos e, no Ministério das Cidades, o nome escolhido foi o do deputado federal Maurício Negromonte, indicação do PP.

As eleições de 2014 trariam um cenário novo nas alianças construídas nos pleitos anteriores. Novos arranjos políticos foram feitos a fim de atingirem êxito nas urnas. As escolhas feitas na corrida eleitoral aos governos dos estados determinaram mudanças que exigiram dos atores políticos a busca por novos parceiros. Mais uma vez, no âmbito nacional a disputa pela presidência da República ficaria marcada pela polarização entre o PT e o PSDB. Os petistas fizeram de tudo para permanecerem no poder. No Rio de Janeiro, Cabral tomaria novos rumos.

4.4. As escolhas políticas nas eleições de 2014: fim da parceria entre PT e PMDB no território fluminense

Nas eleições presidenciais de 2014 havia 11 candidatos, conforme descritos na tabela 12. A presidente Dilma foi a candidata escolhida pelo PT a tentar a reeleição. Para esse pleito, os petistas formaram uma coalizão com outros 8 partidos (PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PC do B e PRB). O PSDB, que nas eleições anteriores escolheu como candidatos Serra (2002 e 2010) e Alckmin (2006), agora optou pelo mineiro e ex-governador de Minas Gerais, Aécio Neves. Os tucanos também se coligaram a 8 partidos (PMN, SD, DEM, PEN, PTN, PTB, PTC e PT do B).

Tabela 12
Candidatos Eleições 2014 - Presidência da República

CANDIDATO	SIGLA	PARTIDO-COLIGAÇÃO
Aécio Neves	PSDB	Muda Brasil
Dilma Rousseff	PT	Coligação com a força do povo
Eduardo Jorge	PV	Partido Verde
José Eymael	PSDC	Partido Social Democrata Cristão
Levy Fidelix	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
Luciana Genro	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
Marina Silva	PSB	Unidos pelo Brasil
Mauro Iasi	PCB	Partido Comunista Brasileiro
Pastor Everaldo	PSC	Partido Social Cristão
Rui Costa Pimenta	PCO	Partido da Causa Operária
Zé Maria	PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

Fonte: TSE

Mas foi no Rio de Janeiro que os rumos da parceria entre PT e PMDB indicavam que novos caminhos seriam seguidos. No governo do PMDB fluminense, o PT administrava duas secretarias: Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos e a Secretaria de Ambiente. Em janeiro de 2014, a Executiva Estadual do Partido dos Trabalhadores do Estado do Rio de Janeiro deliberou pela saída do Governo Cabral. Ficou determinado que todos os filiados que ocupavam cargos de confiança no Governo do Estado pedissem exoneração. O rompimento se deu após a insistência tanto de petistas como de peemedebistas em lançarem candidatura própria para a sucessão de Cabral. No mês seguinte, o Diretório Regional do PT aprovou o nome do senador Lindberg Farias como candidato ao governo do estado. Tal escolha foi feita à revelia das pressões feitas pelo PMDB. O partido governista ameaçou apoiar no estado a candidatura do tucano Aécio Neves. Lindberg mirou suas críticas no governador Cabral e no prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes⁵⁶, enquanto o PMDB não abriu mão de lançar o vice de Cabral, Luiz Fernando Pezão. O temor do Palácio do Planalto era sobre o empenho do PMDB fluminense na campanha de reeleição da presidente Dilma Rousseff.

⁵⁶ REMÍGIO, Marcelo. PT-RJ confirma candidatura própria para governador com Lindberg. O Globo. Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/pt-rj-confirma-candidatura-propria-para-governador-com-lindbergh-11685740>. Acesso em: 23/01/2020.

Tabela 13
Candidatos Eleições 2014 - Governo Estado do Rio de Janeiro

CANDIDATO	SIGLA	PARTIDO-COLIGAÇÃO
Dayse Oliveira	PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
Anthony Garotinho	PR	Aliança Republicana e Trabalhista
Lindberg Farias	PT	Coligação Frente Popular
Luiz Fernando Pezão	PMDB	O Rio em 1º Lugar
Marcelo Crivella	PRB	Partido Republicano Brasileiro
Ney Nunes	PCB	Partido Comunista Brasileiro
Tarcisio Motta	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade

Fonte: TSE

Em junho de 2014, em um ato público promovido pelo presidente do PMDB do Rio de Janeiro, Jorge Picciani, o partido declarou apoio informal no estado ao candidato Aécio Neves. O evento contou com a presença de 60 prefeitos e de 500 vereadores. Foi lançado o movimento chamado de “Aezão”. Desta forma, parte do PMDB estadual decidiu pelo voto em Pezão para o governo estadual e para Aécio para a presidência da República. Seguindo uma orientação nacional do partido, Pezão declarou apoio a Dilma. Inicialmente, a candidatura petista também contava com o apoio do governador Cabral. Ele afirmou o seguinte:

No PMDB do Rio não há dúvidas, nós estamos com Dilma e Michel (Temer, vice-presidente à época). Somos Dilma Rousseff em 2014, somos amigos da presidente Dilma, não empecilho. Política é feita de idas e vindas, eu compreendo meus amigos do PMDB que ficaram chateados com a postura do PT do Rio, mas nós temos que superar isso porque estamos aí há sete anos e três meses⁵⁷.

Em relação à corrida presidencial, os resultados das urnas mostraram que haveria segundo turno, mais uma vez, entre o PT e o PSDB. A presidente Dilma ficou em primeiro lugar, após receber 41,59% dos votos válidos. O segundo colocado, Aécio Neves, recebeu 33,55% dos votos. Novamente, Marina Silva chegou em terceiro, quando recebeu 21,32% dos votos. Começava a corrida por apoios no segundo turno. No Rio de Janeiro, a disputa pelo governo estadual também seria

⁵⁷ BARRETO, Eduardo. Depois de relação próxima, Dilma diz que Cabral “jamais” foi aliado. O Globo, Brasília, 17 de novembro de 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/depois-de-relacao-proxima-dilma-diz-que-cabral-jamais-foi-aliado-20482595>. Acesso em 22/10/2020.

decidida em mais um turno. O candidato da situação, Pezão, ficou em primeiro lugar, com 40,57% dos votos válidos, seguido por Crivella, que obteve 20,26% dos votos. No que diz respeito aos dois maiores colégios eleitorais do país, o PT iria contar com o apoio de Fernando Pimentel, eleito no primeiro turno com 52,98% dos votos válidos para o governo de Minas Gerais. Em São Paulo, o PSDB continuava com o predomínio no estado, uma vez que Alckmin recebeu 57,31% dos votos, sendo eleito no primeiro turno. O Rio de Janeiro seria mais um fator estratégico na composição das alianças nacionais e estaduais.

Marina Silva, após impor inúmeras exigências para decidir qual candidatura apoiar, decidiu seu voto no candidato Aécio Neves. O PSDB começava bem a corrida no segundo turno, visto que Marina havia recebido um pouco mais de 22 milhões de votos no primeiro turno. A ex-senadora justificou seu voto no tucano da seguinte maneira, conforme passagem abaixo:

Ao final da presidência de Fernando Henrique Cardoso, a sociedade demonstrou que queria a alternância de poder, mas não a perda da estabilidade econômica. E isso foi inequivocamente acatado pelo então candidato da oposição, Lula, num reconhecimento do mérito de seu antecessor e que precisaria dessas conquistas para levar adiante o seu projeto de governo. [...] Agora, novamente, temos um momento em que a alternância de poder fará bem ao Brasil, e o que precisa ser reafirmado é o caminho dos avanços sociais, mas com gestão competente do Estado e com estabilidade econômica⁵⁸.

Um fator um tanto nebuloso foi a posição de Sérgio Cabral no segundo turno das eleições presidenciais. Ele já havia declarado apoio à candidatura de Dilma, mas seu comportamento demonstrava o contrário. Inicialmente, Cabral iria concorrer a uma das vagas para o Senado. Uma chapa liderada pelo PMDB apoiou o candidato Aécio Neves para a presidente da República. Isso atendia aos interesses do PMDB fluminense na reeleição de Pezão e na vitória de Aécio no pleito nacional. Cabral, mesmo que de maneira informal e silenciosa, acabou aderindo ao “Aezão”⁵⁹. No Rio de Janeiro, Pezão subiria no palanque dos dois candidatos à presidência do país. No

⁵⁸ A íntegra do discurso de Marina pode ser lido em <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/leiam-a-integra-do-discurso-em-que-marina-declara-apoio-a-aecio-neves/>. Acesso em 23/01/2020.

⁵⁹ HAIDAR, Daniel. Em favor do “Aezão”, Cabral desiste do Senado. Veja. 22 de junho de 2014. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/em-favor-do-aezao-cabral-desiste-do-senado/>. Acesso em: 23/01/2020.

pleito ao governo do estado do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella contou com o apoio de dois candidatos derrotados no primeiro turno: Anthony Garotinho e Lindberg Farias.

Com uma diferença muito pequena para o segundo colocado, Dilma conseguiu se reeleger com 51,64% dos votos válidos. O PT teria mais um mandato pela frente, o que seria interrompido pelo processo que culminou no impeachment da presidente em 2016. No Rio de Janeiro, Pezão superou Crivella ao receber 55,78% dos votos válidos. Continuava a hegemonia do PMDB no território fluminense.

Ainda em 2014, alguns fatos comprovavam que a relação de cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro parecia se desenvolver independentemente da posição adotada pelo PT-RJ na eleição estadual. Em junho daquele ano, a presidente Dilma esteve no Rio de Janeiro por conta da cerimônia de entrega de 564 unidades habitacionais do Complexo de Manguinhos. Em seu discurso, a presidente ressaltou a parceria com o governo estadual, conforme passagem abaixo:

Queria dizer que há muitos anos, precisamente eu acho que oito anos, nós fizemos uma parceria aqui no Rio de Janeiro. Primeiro era o governo do presidente Lula. No governo do presidente Lula foi feita uma parceria, primeiro, com o Sérgio Cabral, que era governador. Depois, o presidente Lula e o Sérgio Cabral construíram uma parceria com o Eduardo Paes. E aí, agora, nós temos o Pezão. O Pezão sempre esteve nessa parceria. Ele era vice-governador e o Sérgio Cabral tinha colocado o Pezão como responsável pelas grandes obras aqui no Rio de Janeiro: Complexo do Alemão, Complexo de Manguinhos, essa, justamente esse residencial aqui da CCPL e todas as obras que foram feitas aqui no Rio de Janeiro e da qual nós nos orgulhamos muito. Então, eu fico muito feliz de estar aqui com esses parceiros. [...] E aí, o quê que o governo fez? O governo federal – que tem o dinheiro, [...]. A gente tem dinheiro, um pouco mais que o governador, que tem dinheiro também, e do prefeito, que também tem dinheiro – mas o governo federal botou a mão no seu próprio bolso, no seu próprio bolso, e fez um programa de habitação popular chamado Minha Casa, Minha Vida. Esse programa é um programa que sucedeu outros programas que haviam do governo federal e que deram origem a esses imóveis aqui, a essas casas e apartamentos, que era o PAC. Mas hoje, esse programa do PAC se chama Minha Casa, Minha Vida⁶⁰.

⁶⁰ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-entrega-de-564-unidades-habitacionais-do-complexo-de-manguinhos-rio-de-janeiro-rj>

A relação entre Dilma e Cabral parece ter terminado – ou nunca ter acontecido, pelo menos nas palavras da presidente – quando da prisão do ex-governador no dia 17 de novembro de 2016. Numa ação coordenada entre a Operação Lava Jato⁶¹ do Rio de Janeiro e do Paraná, Cabral foi preso pela Polícia Federal sob suspeita de ter recebido propina para a concessão de obras públicas. Por meio de sua assessoria de imprensa, Dilma emitiu um comunicado dizendo o seguinte sobre sua aliança com Cabral:

Diferentemente do que informa a Globonews, ao longo de sua programação nesta quinta-feira, 17 de novembro, a respeito da “aliança” entre o ex-governador Sérgio Cabral Filho e Dilma Rousseff, a assessoria de imprensa da ex-presidente esclarece: 1. Sérgio Cabral Filho jamais foi aliado da ex-presidenta da República. Tanto é verdade que, nas eleições presidenciais, ele fez campanha para o principal adversário de Dilma nas eleições de 2014: o senador Aécio Neves (PSDB-MG). 2. Durante o processo de impeachment de Dilma Rousseff, Sérgio Cabral orientou seus liderados no PMDB a votarem favoravelmente ao afastamento dela da Presidência da República. 3. Estes são os fatos⁶².

Para uma melhor compreensão do fim da parceria do PT e do PMDB no âmbito nacional, será preciso trazer um enfoque analítico ao cenário político em 2015 e em 2016, cujo evento maior foi o impeachment da presidente Dilma. No âmbito estadual, a parceria ainda duraria algum tempo, findando após os escândalos de corrupção que abalaram principalmente o PMDB fluminense. Desde 2015, uma série de fatores negativos iriam determinar os rumos do Governo Dilma.

No que tange à economia, o país passava por um quadro de recessão grave. De acordo com os dados do IBGE no que diz respeito às taxas médias reais de crescimento do PIB, na comparação de mandatos presidenciais, no primeiro Governo Dilma o PIB foi de 2,3% e, no período Dilma/Temer (2015-2018), o valor foi de -1,2%. Nos últimos 24 anos, levando-se em conta os dois Governos Fernando Henrique, os dois governos Lula e os dois Governos Dilma, a taxa média real do PIB foi de 2,3% ao ano. Com esse cenário instaurado, empresários e investidores já não acreditavam mais na capacidade da presidente de recuperar a economia. Na abertura

⁶¹ Para uma explicação mais ampla sobre as causas da recessão, ver Oreiro (2017).

⁶² Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/2016/11/17/amigos-nunca-mais-dilma-e-temer-negam-alianca-com-sergio-cabral_n_13056832.html. Acesso em: 10/10/2018.

do ano legislativo de 2016, Dilma compareceu ao Congresso Nacional com o objetivo de solicitar ajuda aos parlamentares na tentativa de superar a recessão econômica no país. Dentre as medidas propostas pela presidente a fim de garantir o reequilíbrio fiscal das contas do governo no curto prazo estava a aprovação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira). Em seu discurso no parlamento, Dilma ressaltou a importância da aprovação do imposto acompanhado da redução de gastos, conforme passagem abaixo:

Não podemos prescindir de medidas temporárias para manter o equilíbrio fiscal. As principais medidas temporárias são aprovação da CPMF e a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União pelo Congresso Nacional. Vamos propor a participação dos estados e municípios na arrecadação da CPMF, destinando esses recursos para a seguridade social. Além disso, proporemos a adoção da DRE e da DEM também para estados e municípios. [...] Vamos propor reformas que alterem permanentemente a taxa de crescimento de nossas despesas. Queremos discutir com o Congresso Nacional a fixação de um limite global para o crescimento do gasto primário do governo. Ao mesmo tempo, como temos limitado controle da evolução da receita, necessária se torna a adoção de uma margem de flutuação do resultado fiscal para acomodar sua volatilidade.⁶³

Em fevereiro de 2015, a queda da presidente Dilma começou a ser desenhada após os conflitos com a bancada do PMDB no Congresso, mais especificamente após sofrer uma derrota imposta pela vitória do deputado pelo PMDB fluminense, Eduardo Cunha, para a presidência da Câmara. Cunha recebeu 267 votos, derrotando o petista Arlindo Chinaglia, que obteve 136 votos. É importante destacar que Dilma não apoiou o candidato do PMDB (Cunha) e lançou um candidato do PT na disputa para presidência da Câmara dos Deputados, estremecendo a aliança entre PT e o PMDB naquela casa. Ainda no mês de fevereiro, já sob o comando de Cunha na Câmara, o governo sofreu outra derrota após a aprovação do orçamento impositivo. Esse mecanismo determina a execução de emendas individuais de parlamentares acarretando a redução do poder de negociação do Planalto para a aprovação de projetos. Em julho, Cunha foi acusado de ter recebido U\$ 5 milhões de propina no

⁶³ BRAGA, Isabel; JUNGBLUT, Cristiane; GAMA, Júnia; LIMA, Maria. Por uma segunda chance. O Globo. O País. Brasília, 3 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020160203>. Acesso em 20/01/2020.

escândalo da Operação Lava-Jato⁶⁴. Após essa denúncia, Cunha decide romper com o governo Dilma, mas não obteve apoio do PMDB.

Ainda em 2015, os juristas Hélio Bicudo (um dos fundadores do PT), Janaina Paschoal e Miguel Reale Júnior entraram com um requerimento pedindo o afastamento da presidente Dilma. Nessa ocasião, deputados da oposição também apresentaram ao presidente da Câmara um requerimento que complementava o dos juristas. Neste, foram incluídas as chamadas “peladas fiscais” cometidas pelo governo em 2015. Trata-se de ações que buscam atrasar repasses a bancos públicos a fim de cumprir as metas parciais que foram estabelecidas na previsão orçamentária, e que já haviam sido reprovadas pelo Tribunal de Contas da União. Os parlamentares também acusaram a presidente de ter descumprido a Lei de Responsabilidade Fiscal ao ter editado decretos liberando créditos extraordinários sem o aval do Congresso. Diante do temor do processo de impeachment, o Planalto pressionou o PT a votar pelo arquivamento do processo contra Cunha no Conselho de Ética na Câmara. Entretanto, a decisão da bancada petista foi votar pela continuidade das investigações contra Cunha. No dia 2 de dezembro, em retaliação ao PT, Cunha decidiu autorizar a abertura do processo de impeachment da presidente Dilma.

Em março de 2016, o diretório do PMDB fluminense decidiu romper com o governo Dilma, às vésperas do impeachment ocorrido em abril do mesmo ano. Até então era o principal apoio da presidente no partido. No final do mês, o Diretório Nacional do PBMD decidiu, por aclamação, o rompimento com o governo federal. Na reunião, foi determinado que os seis ministros do partido e os filiados em postos no Executivo federal deveriam entregar seus cargos. No dia anterior, o ministro do Turismo, Henrique Eduardo Alves, já havia pedido demissão do cargo. O partido sinalizou união na aprovação do impeachment.

No dia 17 de abril, a Câmara aprovou a autorização para o processo de impeachment da presidente Dilma⁶⁵. Os votos favoráveis foram 367, contra 137, e 7

⁶⁴ No dia 3 de março de 2016, a maioria dos ministros do STF aceitou denúncia contra Cunha, tornando-o réu. Ele foi acusado de cobrar propina de um estaleiro que fechou contrato com a Petrobras. De acordo com a denúncia, Cunha teria coagido empresas através de requerimentos apresentados por uma de suas aliadas, a deputada Solange Almeida (PMDB-RJ). Após essa decisão da Suprema Corte, alguns partidos (PT, PSDB, PPS, PSOL e Rede) pediram o afastamento imediato do presidente da Câmara.

⁶⁵ Para maiores informações sobre a Operação Java Jato, ver Kerche et al (2018).

abstenções. Ao todo, 511 parlamentares registraram presença na Câmara. Do total de 67 deputados do PMDB na casa, 59 votaram a favor, 7 contra, e 1 esteve ausente. Em relação aos 11 deputados do PMDB fluminense, 9 votaram pelo impeachment, e 2 declararam voto contra. Dos que votaram contrário, um voto foi de Leonardo Picciani. No mês seguinte, Picciani assumiu o Ministério do Esporte, cargo que ocupou até abril de 2018. No final de agosto, o Senado também aprovou o processo de impeachment. Foram 61 votos a favor, e 20 contra. Os senadores do PMDB votaram da seguinte maneira: 17 votos favoráveis ao impeachment, e 2 contra⁶⁷. O então vice-presidente, Michel Temer, assumiu o cargo de presidente restando 2 anos e 4 meses para o fim do mandato.

⁶⁶ Um mês antes da votação do processo de impeachment pela Câmara, o IBOPE Inteligência divulgou uma pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em que mostrou que 69% dos entrevistados consideravam a administração da presidente Dilma ruim ou péssima. A forma como a presidente administra o país foi reprovada por 82% dos entrevistados. Disponível em: https://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/mar16_relatorio_cni_tabelas.pdf. Acesso em 24/01/2020.

⁶⁷ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/veja-como-votaram-os-senadores-no-julgamento-de-dilma-rousseff>. Acesso em 24/01/2020.

5. As Dinâmicas e as Realizações da Parceria entre o Governo Federal e o Governo Estadual do Rio de Janeiro, no Período de 2007 a 2016

Este capítulo será destinado ao enfoque analítico sobre as parcerias entre o governo federal e o governo estadual do Rio de Janeiro no que diz respeito aos investimentos feitos pela União no território fluminense, muito por conta dos eventos esportivos que seriam sediados no Rio. Também serão destacados os investimentos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O objetivo é reforçar a dinâmica da cooperação intergovernamental entre os dois entes, visto que o estado precisou passar por uma série de obras de infraestrutura para atender às normas dos organismos internacionais na recepção de milhares de pessoas que viriam para a cidade carioca. Outras áreas também seriam afetadas com investimento federal como, por exemplo, a segurança pública. Inicialmente, o foco será dado aos investimentos feitos pelo governo federal por conta da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Rio 2016. Posteriormente, a atenção será voltada para as ações que culminaram no desenvolvimento das políticas de segurança previstas para os eventos esportivos. O capítulo termina apresentando os dados dos investimentos oriundos do PAC.

5.1. Os investimentos federais no estado do Rio de Janeiro no âmbito dos eventos esportivos

No contexto dos eventos internacionais de grandes expressões, principalmente nos esportes, a cidade do Rio de Janeiro, no período de 2011 a 2016, serviu como sede para: Jogos Mundiais Militares (2011); Encontro Mundial da ONU para o clima – Rio+20 (2012); Copa do Mundo FIFA (2014); e Jogos Olímpicos e Paralímpicos (2016) (Góes, 2011). Todos esses eventos – no caso da Copa do Mundo e das Olimpíadas podem ser caracterizados megaeventos⁶⁸ - exigiram investimentos que possibilitariam deixar um legado para o estado e a cidade, pelo menos na promessa

⁶⁸ Para uma definição de “megaeventos” ver Tavares (2011).

dos atores políticos responsáveis pela realização dos eventos. Houve a necessidade de se investir em infraestrutura, dando prioridade à mobilidade urbana, ao turismo, à segurança, às telecomunicações, aos aeroportos etc. Para os atores políticos envolvidos, existia uma grande promessa de que tais eventos poderiam trazer um grande ganho econômico previsto por estudos de impacto socioeconômico (Barclay, 2009). Aqui será dado destaque aos investimentos do governo federal no estado fluminense, mais especificamente aos investimentos para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas.

No dia 30 de outubro de 2007, o Comitê Executivo da FIFA (Federação Internacional de Futebol), por unanimidade, aprovou a candidatura brasileira como sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Em maio de 2009, a instituição máxima do futebol escolheu as 12 cidades que iriam receber os jogos: Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. A capital paulista foi o local de abertura do evento, cabendo ao Rio de Janeiro, no estádio Jornalista Mario Filho, o Maracanã, a sede da grande final.

Em janeiro de 2010, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) lançou o programa BNDES ProCopa Arenas. O banco se propôs a financiar a construção e a reforma de arenas esportivas que seriam utilizadas durante a Copa do Mundo, assim como investir na urbanização do entorno dos estádios. Esse programa contou com um orçamento de R\$ 4,8 bilhões. Seriam financiados até 75% do custo total dos projetos de reforma ou construção das arenas dos jogos. Ficou estabelecido o valor de R\$ 400 milhões o limite por projeto⁶⁹. Até junho de 2014, tiveram 12 novos estádios em operação. Das 12 cidades-sede, apenas Brasília, Cuiabá, Manaus e Rio de Janeiro tiveram investimento público. As outras cidades contaram com investimento privado ou com parcerias público-privada. Somando os investimentos, o ProCopa Arenas e os assentos, o Rio de Janeiro recebeu R\$ 8.009,0

⁶⁹ Programa BNDES ProCopa Arenas, disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20100113_programas. Acesso em 03/02/2020.

milhões. Destes, o BNDES financiou R\$ 400 milhões⁷⁰. O protagonismo do banco nos investimentos para o evento de futebol pode ser melhor compreendido através da passagem abaixo:

[...] enquanto as esferas de Governo destacam-se no financiamento de infraestrutura urbana, o BNDES fomentará, sobretudo, os investimentos em estádios. Em ambos os casos, os investimentos dependem de condições regionais específicas, como a articulação das esferas municipais e estaduais de governo, assim como de financiamento ou mecanismos de incentivo/subsídio (Domingues et al., 2011, p. 414).

No mês seguinte, o BNDES e o Ministério do Turismo apresentaram o programa ProCopa Turismo, cujo objetivo era financiar a reforma e a construção de hotéis e pousadas para a Copa de 2014. Inicialmente, o programa contava com um orçamento no valor de R\$ 1 bilhão. Cada operação direta com o BNDES teria um valor mínimo de R\$ 3 milhões para as cidades-sede e as demais capitais⁷².

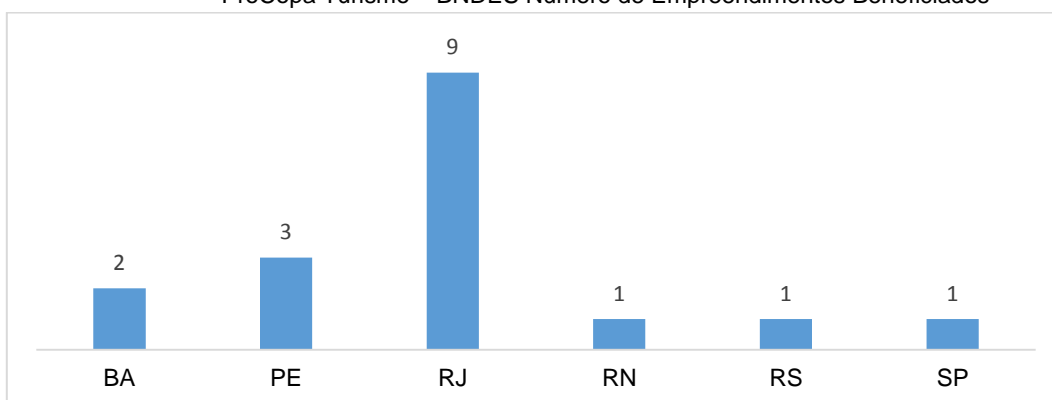
De acordo com o balanço final para as ações do evento da FIFA no Brasil divulgados pelo Ministério do Esporte, o ProCopa Turismo possibilitou a ampliação e a construção da rede hoteleira em 6 cidades-sede, totalizando 17 empreendimentos. No total, foram investidos R\$ 2 bilhões, em que 51% foram financiamento federal (R\$ 1 bilhão) e os outros 49% de investimento privado (R\$ 977 milhões). Em relação a essas cidades, o Rio de Janeiro contou com o maior número de empreendimentos, conforme pode ser visto no Gráfico 1. A cidade recebeu investimentos no valor de R\$ 1815,0 milhões e financiamento de R\$ 895,0 milhões. O estado de Pernambuco, com o segundo maior número de empreendimentos, recebeu R\$ 33,4 milhões de investimentos e, financiados, R\$ 31,9 milhões (Ministério do Esporte, 2014).

⁷⁰ Balanço Final para as Ações da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014 (6º balanço), dezembro de 2014, Ministério do Esporte. Disponível em: http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/6_Balanco_Copa_dez_2014.pdf. Acesso em 03/02/2020.

⁷¹ “Antes de tudo, cabe destacar que as informações disponíveis sobre os investimentos públicos são ainda muito precárias. Nos portais eletrônicos do governo federal, criados com o objetivo de dar transparência ao uso dos recursos públicos na Copa do Mundo e nas Olimpíadas, as informações são insuficientes e superficiais, e às vezes desatualizadas e contraditórias, dificultando o monitoramento social e a análise aprofundada em torno dos gastos públicos” (Júnior e Novaes, 2015, p. 43).

⁷² Programa ProCopa Turismo, disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/0409d968-3c27-40b2-b3f0-f5b6e61f5c6d/procopa_folder.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lr.M8el. Acesso em 03/02/2020.

Gráfico 1
ProCopa Turismo – BNDES Número de Empreendimentos Beneficiados



Fonte: Ministério do Esporte (2014)

Na parte da segurança pública, houve uma integração das instituições responsáveis no que envolveu os três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Foram construídos Centros Integrados de Comando e Controle (CICCs), e os investimentos foram um pouco mais de R\$ 1 bilhão nas áreas de integração de instituições e sistemas, de controle dos pontos de entrada e de segurança de eventos. O total do investimento executado no Rio de Janeiro foi de R\$ 105,3 milhões (divididos em R\$ 23,9 para CICCs nacionais e R\$ 81,4 CICCs regionais). Brasília recebeu o segundo maior investimento (R\$ 101,3 milhões) (idem).

Os aeroportos nas cidades-sede também demandaram investimentos por parte do governo federal. Conforme a tabela 14, houve um total de 30 projetos e, destes, 3 foram para o Rio de Janeiro. O estado fluminense contou com o sexto maior investimento, totalizando 7% do geral.

Tabela 14
Empreendimentos e Investimentos em Aeroportos por cidade-sede

Cidades	Nº de Projetos	Investimento Global (R\$mi)	Investimento Privado (R\$mi)
Belo Horizonte	3	430,1	—
Brasília	3	651,4	642,4
Cuiabá	2	101,2	—
Curitiba	3	157,3	—
Fortaleza	1	171,1	—
Manaus	1	445,1	—
Natal	2	572,6	375,4
Porto Alegre	3	87,8	—
Rio de Janeiro	3	443,7	—
Salvador	3	112,9	—
São Paulo - GRU	4	1922,7	1420,0
São Paulo - VCP	2	1184,9	1180,0
Total	30	6280,8	3617,8

Fonte: Ministério do Esporte (2014).

No que diz respeito à mobilidade urbana, 65% do público geral que esteve no Rio de Janeiro durante o mundial utilizou o metrô para acessar o Maracanã nos dias de jogos. Os empreendimentos e os investimentos nessa área contaram com 44 projetos, sendo 3 para o Rio de Janeiro. De acordo com os dados da tabela 15, somando os investimentos e os financiamentos, o Rio recebeu R\$ 3.435,7 milhões. Foi o maior valor recebido em comparação às outras cidades-sede. Esse fato pode ser explicado devido às obras de construção da linha 4 do metrô (Ministério do Esporte, 2014).

Como um todo, a Copa do Mundo possibilitou a aplicação de investimentos em diversas áreas urbanas. O Rio de Janeiro, como uma das cidades-sede, foi beneficiado com o aporte financeiro voltado para a realização desse evento.

Tabela 15
Empreendimentos e Investimentos em Mobilidade Urbana por cidade-sede

Cidades	Nº de Projetos	Investimento (R\$mi)	Financiamento (R\$mi)
Belo Horizonte	7	1413,3	945,3
Brasília	1	54,2	50,4
Cuiabá	3	1706,5	510,2
Curitiba	10	526,5	305,0
Fortaleza	6	651,9	409,8
Natal	2	444,0	305,1
Porto Alegre	2	16,7	—
Recife	7	1027,1	678,0
Rio de Janeiro	3	2256,7	1179,0
Salvador	2	19,6	—
São Paulo	1	610,5	—
Total	44	8727,0	4382,8

Fonte: Ministério do Esporte (2014).

No dia 2 de outubro de 2009, em Copenhague, o Comitê Olímpico Internacional (COI) escolheu a cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. A cidade carioca venceu a disputa em que a cidade de Madri foi a segunda mais votada. Ao escolher uma cidade como sede, o COI avalia critérios como transporte, segurança, rede hoteleira e o apoio do governo e da população⁷³. As três esferas de poder (União, estado e município) estiveram presentes no evento: o presidente Lula, o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral e o prefeito da cidade do Rio, Eduardo Paes, além de outras autoridades brasileiras. No ano anterior, em junho de 2008, o presidente Lula esteve no Rio de Janeiro por conta da solenidade de anúncio de medidas de apoio à candidatura da cidade aos Jogos 2016. A passagem destaca parte do discurso do presidente:

Meu caro companheiro e amigo Sérgio Cabral, governador do estado do Rio de Janeiro, [...] Meu caro companheiro Luiz Fernando de Souza Pezão, vice-governador do estado do Rio de Janeiro, [...] Este ato tem mais do que a dimensão de assinarmos um projeto de lei para que o Congresso autorize o

⁷³ A um mês do início dos jogos olímpicos, o IBOPE Inteligência realizou uma pesquisa que mostrou que 59% dos brasileiros preferiam que a organização do evento fosse um sucesso *vis a vis* a uma boa posição do Brasil no quadro geral de medalhas. Apenas 31% pensavam o oposto. Essa mesma pesquisa mostrou que para 60% dos entrevistados, as Olimpíadas trariam mais prejuízos do que benefícios para o país. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/maioria-dos-brasileiros-torce-pelo-sucesso-da-olimpiada-apesar-de-nao-perceber-beneficios-para-o-pais/>. Acesso em 03/02/2020.

dinheiro suficiente para ganharmos o direito de fazer as Olimpíadas de 2016 aqui. [...] Vamos começar com alguns dados que eu acho importantes. Nós vamos entrar nessa disputa, não do zero, como se fôssemos um país terceiromundista na busca de um espaço junto aos chamados países desenvolvidos. Nós vamos começar com uma performance que, eu penso, poucas vezes algum país começou. Primeiro, o projeto Rio 2016 já apresenta instalações existentes para 72% dos atletas. Cinquenta e seis por cento das instalações, ou seja, 19% do total, foram utilizadas para os Jogos Pan-Americanos Rio 2007. Trinta e dois por cento (11% das instalações totais) serão construídas, e 12% (4% das instalações) serão temporárias. Para a reforma das instalações existentes – Sérgio, preste atenção no número –, construção das novas e montagem das temporárias, nós vamos precisar do equivalente a 508 milhões de dólares, hoje, menos de 1 bilhão de reais. Estão estimados investimentos de 2 bilhões e 600 milhões de dólares em corredores de transporte público de alta capacidade, novas vias, reforma e ampliação do sistema de metrô e trens urbanos, e a conclusão do Arco Rodoviário da região metropolitana. Várias áreas, como a zona portuária, o entorno do Maracanã e a Quinta da Boa Vista serão revitalizadas com os Jogos Olímpicos aqui. O financiamento da candidatura do Brasil está orçado em 42 milhões de dólares: 7 milhões na fase de cidade aspirante, que foi até julho de 2008, e 35 milhões na fase de cidade candidata, até novembro do próximo ano⁷⁴.

E março de 2011, a União, o estado do Rio de Janeiro e o município do Rio de Janeiro ratificaram o protocolo de intenções que estabeleceu a constituição de um consórcio público, que foi denominado como Autoridade Pública Olímpica (APO)⁷⁵. O objetivo do consórcio era coordenar a participação das três esferas de governo na preparação e na realização dos Jogos de 2016, assim como assegurar o cumprimento das obrigações assumidas perante os comitês internacionais responsáveis pelas Olimpíadas e a Paralimpíadas, respectivamente. Fruto dessa união foi criado um documento (Matriz de Responsabilidades) que engloba todos os compromissos assumidos como também a responsabilidade pela execução dos mesmos. Ao longo do período dos jogos, eram divulgadas atualizações da Matriz de Responsabilidades. Na sexta atualização⁷⁶ – a última –, as obras das arenas construídas ou reformadas para as

⁷⁴ Disponível em: Discurso do Presidente da República- Luiz Inacio Lula da Silva- durante a solenidade de anuncio de medidas de apoio a candidatura do Rio de Janeiro aos Jogos.pdf. Acesso em 05/02/2020.

⁷⁵ Lei nº 12.396, de 21 de março de 2011.

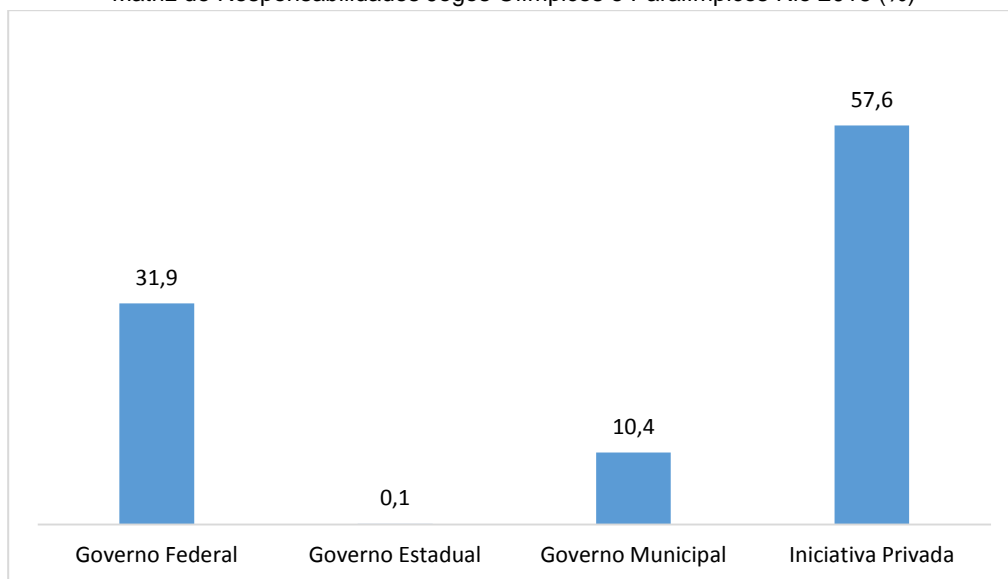
⁷⁶ Sexta atualização da Matriz de Responsabilidade. Disponível em: http://rededoesporte.gov.br/pt-br/noticias/aglo-apresenta-plano-de-legado-das-instalacoes-olimpicas-e-matriz-de-responsabilidades-dos-jogos-rio-2016/versao-final-da-matriz-de-responsabilidades-dos-jogos-rio-2016. Acesso em 03/02/2020.

competições mostraram que os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 tiveram um custo de R\$ 41,03, bilhões. Esse valor também é referente aos gastos com a organização do Comitê Rio 2016 (R\$ 9,2 bilhões), e com o Plano de Políticas Públicas (R\$ 24,6 bilhões), composto pelas obras da linha 4 do metrô, do Porto Maravilha e do sistema de transporte coletivo. Conforme os dados do Gráfico 2 (valores executados), o montante sob a responsabilidade do governo estadual é bem menor quando comparado às das demais instâncias de poder. Coube à iniciativa privada o maior percentual na Matriz de Responsabilidades. Em maio de 2010, em Brasília, o presidente Lula falou da importância das parcerias com o governo estadual e o governo municipal do Rio de Janeiro para a realização dos eventos esportivos, como segue na passagem abaixo:

Nós vamos ter que, os três juntos – eu tenho apenas oito meses de gestão –, mas nós, juntos, vamos ter que assumir todos os compromissos; que todo mundo saiba quanto cada um de nós, ente federado, vai assumir de compromisso, de gastos, de investimentos, para que a gente possa mostrar ao mundo e aos céticos aqui no Brasil, que nós vamos realizar a melhor, mais bonita e mais competente Olimpíada, já depois de fazer a melhor Copa do Mundo, campeão do mundo, que não vai se repetir 1950. [...] Mas eu estou convencido, Sérgio Cabral, você tem chance de estar até 2014 no governo, este moço pode estar até 2016. Mas, independente disso, acho que enquanto brasileiros, todos nós, vamos contar com o apoio da Câmara dos Deputados, do Senado, para que a gente mostre que este país não aceita mais ser tratado como segunda classe⁷⁷.

⁷⁷ Disponível em: [Discurso do Presidente da República- Luiz Inacio Lula da Silva- na solenidade de assinatura de atos relacionados as Olimpíadas 2016.pdf](#) Acesso em 05/02/2020.

Gráfico 2
Matriz de Responsabilidades Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (%)



Fonte: Matriz de Responsabilidades⁷⁸

5.2. Os investimentos federais no estado do Rio de Janeiro no âmbito da segurança pública

No estado do Rio de Janeiro, a questão da segurança pública também exigiu dos governantes atenção especial, principalmente para um ente federativo que iria receber eventos esportivos de dimensões internacionais. Todos os olhares do mundo estariam voltados para o Rio. Houve muitos investimentos federais no território fluminense voltados para solucionar o problema da violência. Antes de seguir a análise desses investimentos, serão apresentados dados sobre a violência no estado com base em informações oficiais de órgãos responsáveis pela coleta de dados para esse assunto.

⁷⁸ Idem.

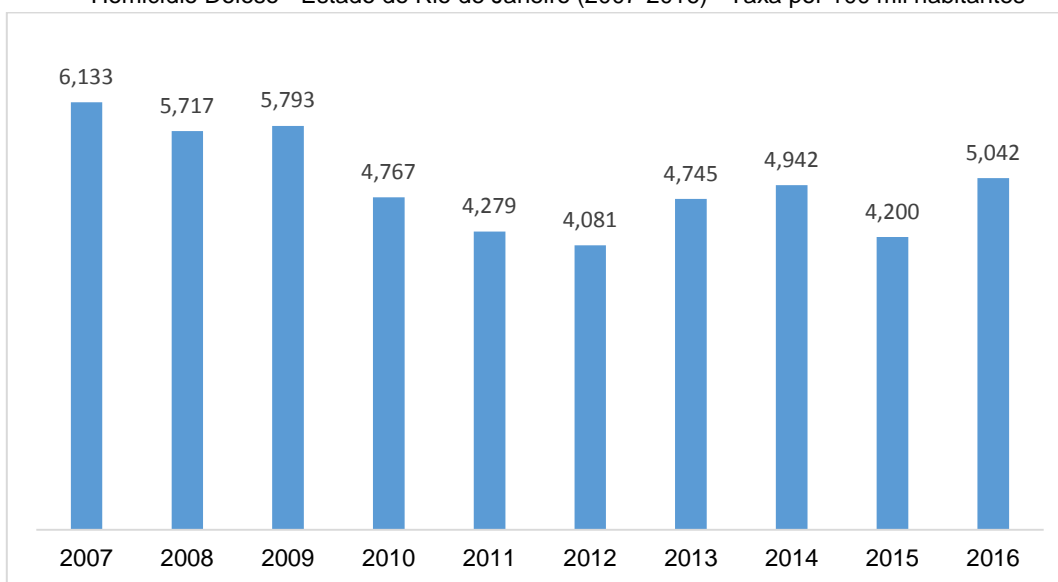
De acordo com os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) do Estado do Rio de Janeiro⁷⁹, no início da parceria entre o governo federal e o governo estadual fluminense em 2007, o número de homicídios doloso (quando há intenção de matar) no estado era de 6.133 mortes por 100 mil habitantes, conforme apresentado no gráfico 3. Em 2016, ano que chegava ao fim a parceria entre o PT e o PMDB a nível nacional, o número de mortes foi de 5.042, mostrando uma tendência de crescimento quando comparado ao ano anterior (4.200). Em entrevista coletiva concedida após um encontro com o governador Sérgio Cabral, em janeiro de 2007, o presidente Lula ressaltou a importância da parceria com o governo estadual do Rio de Janeiro, e se colocou à disposição para o auxílio na área da segurança pública, conforme passagem abaixo:

Eu acho que a eleição do Sérgio, no estado do Rio, permitiu que acontecesse uma coisa que deveria sempre ter existido no Rio de Janeiro, que é a integração entre o Rio de Janeiro e o governo federal. Primeiro, pela importância do Rio de Janeiro. Segundo, porque um estado que já foi, durante tanto tempo, a capital do Brasil, não pode ser relegado, aparecer nas páginas dos jornais apenas por conta da violência. O Governador sabe que nós estaremos fazendo aquilo que estiver ao nosso alcance, o possível e o impossível, para contribuir com ele. Ou seja, nós não daremos um passo sem conversar com o governador. Eu acho que isso criou uma dinâmica importante para o Rio de Janeiro, uma dinâmica que passa mais esperança para o povo, mais expectativa de que não tem por que ter qualquer briga entre o estado e o governo federal, ou seja, nós temos que trabalhar juntos, porque quem ganha com isso é o povo. E a questão da segurança para o Rio, ela é muito especial. Então, as Forças de Segurança, as Forças Armadas, irão trabalhar na medida em que for necessário trabalhar. [...] Eu estou muito otimista que com o Rio de Janeiro, com São Paulo, com Minas Gerais e com o Brasil inteiro nós, agora, temos um clima muito mais propício, muito mais favorável para trabalharmos juntos. Nós já temos muitas décadas de experiência de discórdias, de desavenças, de disputas entre governos estaduais e o governo federal. Na medida em que a gente tomou consciência de que somente juntos é que a gente pode resolver esse problema, acho que todos nós estamos dispostos a trabalhar juntos. E o Sérgio tem se notabilizado pela sua capacidade de fazer parceria⁸⁰.

⁷⁹ Dados disponíveis em: <https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/index.html>. Acesso em 04/02/2020.

⁸⁰ Disponível em: [Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da Republica- Luiz Inacio Lula da Silva- apos encontro com o governador do Rio de Janeiro- Sergio Cabral.pdf](#) Acesso em 05/02/2020.

Gráfico 3
Homicídio Doloso - Estado do Rio de Janeiro (2007-2016) - Taxa por 100 mil habitantes



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) do Estado do Rio de Janeiro. Acesso em: 04/02/2020.

Em relação aos dados nacionais sobre homicídios por armas de fogo apresentados pelo Mapa da Violência 2016, especificamente na região Sudeste, mostram que no Rio de Janeiro, no período 2007-2014, ocorreu o maior número de mortes quando comparado aos demais estados da região, conforme a tabela 16. Em 2011, ocorreu uma considerável queda nos números, mas, a partir do ano seguinte, mostrou uma tendência no crescimento dos números de homicídios. Ao analisar as taxas de homicídios para o mesmo período, tabela 17, mostra que o Rio está muito acima dos outros estados, mesmo havendo uma queda nos anos apresentados (2014-2007).

Tabela 16

Homícidios Região Sudeste (2007-2014)

UF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Espírito Santo	1.363	1.495	1.548	1.359	1.352	1.335	1.289	1.290
Minas Gerais	2.983	2.755	2.603	2.456	3.000	3.228	3.455	3.338
Rio de Janeiro	5.102	4.336	4.009	4.111	3.411	3.472	3.562	3.582
São Paulo	4.150	3.891	3.851	3.469	3.262	3.848	3.408	3.524
Sudeste	13.598	12.477	12.011	11.395	7.766	11.883	11.714	11.734

Fonte: Mapa da Violência 2016.

Tabela 17

Taxas de Homícidios (por 100 mil) Região Sudeste (2007-2014)

UF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Espírito Santo	38,7	43,3	44,4	38,7	38,1	37,3	33,5	35,1
Minas Gerais	15,1	13,9	13,0	12,5	15,2	16,3	16,7	16,4
Rio de Janeiro	32,4	27,3	25,0	25,7	21,2	21,4	21,7	21,5
São Paulo	10,0	9,5	9,3	8,4	7,8	9,2	7,8	8,2
Sudeste	16,9	15,6	14,8	14,2	13,6	14,6	13,8	14,0

Fonte: Mapa da Violência 2016.

Ao se observar os dados referentes às capitais da região Sudeste, o município do Rio de Janeiro, no último ano da série, apresentou um número menor (889) apenas do que a capital paulista (1.181). Em 2007, o número de homicídios na cidade carioca representava 41% de toda a região. Em 2014, esse percentual foi de 30% do total.

Tabela 18

Número de Homícidios por Arma de Fogo nas Capitais da Região Sudeste (2007-2014)

UF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Belo Horizonte	1.060	872	752	696	803	793	840	731
Rio de Janeiro	1.889	1.634	1.615	1.443	1.146	997	966	889
São Paulo	1.463	1.160	1.238	1.065	912	1.289	1.098	1.181
Vitória	208	194	194	194	165	163	153	141
Sudeste	4.620	3.860	3.799	3.398	3.026	3.242	3.057	2.942

Fonte: Mapa da Violência 2016.

Em setembro de 2014, a presidente Dilma Rousseff esteve no Rio de Janeiro durante a assinatura do decreto de renovação da Garantia da Lei e da Ordem (GLO)⁸¹. Em discurso, a extensa passagem abaixo destaca a importância da parceria entre a União e o estado do Rio de Janeiro, Dilma disse o seguinte:

Primeiro, eu gostaria muito de cumprimentar o nosso querido governador do Rio de Janeiro, o Luiz Fernando Pezão, e o meu querido prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes. [...] Eu acredito que aqui, no Rio de Janeiro, nós demos início a uma relação muito importante, uma relação de integração e cooperação entre o governo federal, o governo do estado e também o governo do município, no que se refere à prefeitura do Rio de Janeiro. [...] Mas essa relação governo federal e governo do estado, ela permitiu que nós constituíssemos uma parceria em torno da questão da segurança pública. Aqui, nós iniciamos essa parceria através de uma concepção em que nós iríamos dar sustentação a toda a política de recuperação de territórios de alta vulnerabilidade social, onde se localizava o território que organizava o crime em várias facções. [...] E fizemos isso porque acreditávamos que esse era um elemento fundamental da questão relativa a nosso dever em relação à população. Há um preceito constitucional que atribui aos estados a questão da segurança pública. Nós discordamos desse preceito, porque achamos que o papel do governo federal tem de ser um papel ativo na área da segurança pública, não pode ser um papel de simples repassador de fundos. E aqui nós estamos num momento especial. Num momento em que fica claro o caráter dessa parceria. É uma parceria que implica numa relação que respeita, onde se respeita a linha de comando de cada uma das instituições da área de segurança pública. No caso do Estado, das polícias militares e da Polícia Civil; no caso da União, Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Força Nacional de Segurança Pública e o apoio das Forças Armadas para atos na área de garantia da lei e da ordem⁸².

Mas antes de serem abordados os investimentos federais no estado do Rio de Janeiro no âmbito da segurança pública, será de extrema importância abrir um breve espaço para falar sobre o ineditismo do governo estadual na implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Por meio de alguns decretos⁸³, o Governo Sérgio Cabral estabeleceu esse programa a fim de recuperar territórios sob o comando de grupos ilegais armados. Havia uma clara intenção na retomada do monopólio legal

⁸¹ As missões da GLO acontecem quando há um esgotamento das forças tradicionais de segurança pública. São concedidos aos estados em que se encontram o caos militares que terão a faculdade de atuar com o poder de polícia visando o restabelecimento da ordem.

⁸² Disponível em : <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidencia/discurso-da-presidencia-da-republica-dilma-rousseff-durante-assinatura-do-decreto-de-renovacao-da-garantia-da-lei-e-da-ordem-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em 03/02/2020.

⁸³ Inicialmente, a UPP foi implantada a partir do Decreto nº. 41.650 de 21 de janeiro de 2009. Este foi regulamentado pelo Decreto nº. 42.787 de 6 de janeiro de 2011 e, posteriormente, pelo Decreto nº. 45.186 de 17 de março de 2015. A primeira UPP foi instalada na favela Santa Marta, na Zonal Sul do Rio de Janeiro, em dezembro de 2008.

e legítimo do uso da força por parte do Estado (Weber, 2005), acarretando a diminuição da criminalidade violenta e letal. Desde a primeira favela que contou com uma UPP, até 2015 havia 38 UPPs instaladas, em que 37 delas apenas na capital⁸⁴. O programa era coordenado pela Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) e executado pelas Polícias Civil e Militar. Coube a esta secretaria a articulação com outros entes federados cujo objetivo era obter apoio subsidiário e complementar para a execução do programa. Além de contar com recursos do próprio governo estadual e do governo federal, a SESEG poderia propor parcerias público-privadas, tanto com organismos nacionais como também internacionais, assim como a sociedade civil organizada, e sugerir financiamentos da política de pacificação junto a instituições financeiras locais e internacionais⁸⁵. Aqui será dado ênfase apenas aos investimentos cuja origem é a União.

Um ano antes da implantação da primeira UPP no estado do Rio de Janeiro, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Executado pela União, esse programa buscou articular - junto aos órgãos federais – uma cooperação com o Distrito Federal, os estados e os municípios, assim como também com famílias e a comunidade políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção e a busca das causas que levam à violência. Para isso, seria levado em conta estratégias de ordenamento social e segurança pública. A vinculação ao programa por parte dos outros entes federados se daria de forma voluntária. O PRONASCI foi desenvolvido pelo Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP). Até o fim de 2012, o governo federal prometeu investir R\$ 6, 707 bilhões. O programa tinha um foco nos profissionais de segurança pública, como também nos jovens de 15 a 29 anos que se encontravam na criminalidade, sejam os que estavam em dívida com a lei, que estavam presos ou egressos do sistema prisional. Também havia uma preocupação com os reservistas,

⁸⁴ Balanço de Indicadores da Política de Pacificação (2007-2015), disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf. Acesso em 02/02/2020.

⁸⁵ Para maiores informações sobre a UPP, ver Franco (2014).

visto que havia a possibilidade de recrutamento desses jovens por parte do crime organizado⁸⁶. Como uma política inovadora na área de segurança pública:

[...] o Pronasci apresenta uma forma e um olhar multidisciplinar em relação à questão da segurança pública. Dessa maneira, pela primeira vez após a promulgação da atual Constituição, surge a perspectiva de democratização da política de segurança pública, com efetiva possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade nesse processo. Seguramente, trata-se de uma mudança complexa no paradigma da segurança, entretanto necessária ao fortalecimento da democracia [...] (Carvalho e Silva, 2011, p. 64)

Em novembro de 2010, uma série de ataques orquestrados por traficantes de drogas deixou em pânico os moradores do Rio de Janeiro⁸⁷. Segundo o então secretário de Segurança Pública do estado, José Mariano Beltrame⁸⁸, a onda de violência era uma reação de criminosos à instalação de UPPs que tiraram o território do tráfico causando impacto em seus lucros. O presidente Lula, questionado sobre qual ação o governo federal poderia tomar a fim de ajudar o governo fluminense no combate a essa onda de crimes, disse o seguinte:

Havia um pedido formalizado do Sérgio Cabral. Nós ajudamos com as Forças Armadas, com a Marinha, com a Aeronáutica, com o Exército, com os carros blindados que nós temos, com helicópteros que ele precisar. Eu disse agora há pouco - quando desci no Aeroporto - ao Sérgio Cabral que o que ele necessitar que o governo federal ajude para que a gente possa permitir que as pessoas de bem vivam em paz neste país, a gente vai fazer. Tudo o que ele precisar, que estiver dentro da lei e que o governo federal puder fazer para ajudar o Rio de Janeiro, nós faremos, porque não é humanamente explicável que 99% de pessoas de bem, trabalhadoras, que querem viver em paz sejam molestadas por gente que está na marginalidade. Portanto, o Rio de Janeiro pode ficar tranquilo, que nós estaremos 100% apoiando o Governador do Rio de Janeiro e o povo do Rio do Janeiro⁸⁹.

⁸⁶ Lei nº. 11.530, de 24 de outubro de 2007.

⁸⁷ Do dia 23 ao dia 27 de novembro de 2010, todas as capas do jornal O Globo trouxeram alguma manchete sobre a onda de violência que assolava o Rio de Janeiro.

⁸⁸ Sobre esse momento de caos no Rio de Janeiro, Beltrame disse o seguinte: “De tudo o que vivi nestes anos na Secretaria de Segurança, nada foi tão marcante quanto os episódios desencadeados a partir do dia 25 de novembro 2010, que culminaram no dia 28. Talvez, para o cidadão comum, a esta altura, as retomadas da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão sejam apenas peças da história recente. Mas para os milhares de servidores públicos envolvidos na operação, aquele momento expressava o próprio sentido de existência da polícia. Uma profissão marcada pela crítica, pelas demandas infinitas, pelo desarranjo de políticas equivocadas e, no caso particular do Rio de Janeiro, pelo assustador poder de fogo dos traficantes escondidos nos morros” (Beltrame, 2014, pp. 21-22).

⁸⁹ Disponível em: [Entr. colet.conc. pelo Pres. da Republica- Luiz Inacio Lula da Silva- apos cerimonia de cond. pelo Gov.da Guiana- sobre as medidas de apoio ao RJ.pdf](#). Acesso em 05/02/2020.

No relatório de prestação de contas apresentado ao Tribunal de Contas da União (TCU) em relação à gestão do exercício de 2011, pode-se ter conhecimento dos investimentos feitos no estado do Rio de Janeiro no âmbito do programa da UPP. De 2008 a 2012, o estado fluminense foi a unidade da federação que mais recebeu dinheiro do PRONASCI. Nesse período, cinco estados concentraram o montante dos recursos repassados (54%). Ao todo, o Rio recebeu R\$ 140,2 milhões. Esse valor correspondeu a 14% dos mais de R\$ 1 bilhão que foram transferidos aos estados e aos municípios. Em seguida, receberam mais recursos o Rio Grande do Sul (13%), São Paulo (11%), Goiás (8%) e Bahia (8%)⁹⁰.

Com base no PRONASCI, foi implementado no Rio de Janeiro um convênio com o projeto “Implantação de 19 Núcleos de Prevenção à Violência e Promoção a Segurança” nas comunidades atendidas pela UPP. Essa parceria visava desenvolver ações a fim de articular e mobilizar as comunidades permitindo o acesso, a integração e a implementação de políticas, de programas e projetos no âmbito do governo e instituições não governamentais. Isso criaria condições para o desenvolvimento da cidadania, da segurança e da convivência pacífica, o que acabaria acarretando, dentro de uma estratégia de ação, a prevenção à violência nas comunidades atendidas. Ao todo, o projeto teve um custo de R\$ 20.408.164,00, e atendeu 27 mil famílias. A tabela 19 apresenta as comunidades do Rio de Janeiro atendidas pela UPP, assim como o custo aproximado de cada unidade pacificadora. No total, 19 comunidades foram beneficiadas com a instalação de uma UPP. Em todo o estado, pouco mais de 135 mil pessoas foram atendidas pelo programa. Em dezembro 2010, em discurso durante uma visita ao Complexo do Alemão, o presidente Lula ressaltou a importância de se investir em outras áreas além da questão da segurança pública, conforme destacado abaixo:

Mas eu queria dizer, Sérgio, para você uma coisa sagrada. Não permitam, pelo amor de Deus, que haja um retrocesso. Aqui veio a polícia, veio UPP, veio teleférico. Agora tem que vir escola, tem que vir creche, tem que vir cultura, tem que vir emprego, tem que vir escola profissional. Este povo só vai, efetivamente, recusar definitivamente a convivência com bandido quando ele perceber que tem um prefeito

⁹⁰ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/rio-de-janeiro-o-estado-que-mais-recebe-recursos-do-pronasci-2792539>. Acesso em 01/02/2020.

olhando por eles, um governador olhando por eles e uma presidenta olhando por eles. Quando eles perceberem, como estão percebendo nesse instante, que o poder público não é algo distante, que o poder público é, efetivamente, a participação deles, eu acho que nós iremos pacificar o Complexo do Alemão, todas as favelas do Rio de Janeiro, de São Paulo, do Espírito Santo, e o Brasil será, efetivamente, um outro país⁹¹.

Tabela 19

Comunidades do Rio de Janeiro Atendidas pelo Núcleo de Prevenção à Violência e Promoção da Segurança (2011)

Comunidades	Nº de UPPs	Nº de Núcleos	Custo Aproximado	População Atendida
Morro da Jona Marta	1	1	R\$ 1.074.113,89	4.520
Cidade de Deus	3	3	R\$ 3.222.341,67	36.515
Batatas	1	1	R\$ 1.074.113,89	1.840
Batatas e Chapéu Mangueira	1	1	R\$ 1.074.113,89	2.572
Pavãozinho e Cantagalo	1	1	R\$ 1.074.113,89	8.140
Lado dos Tabajaras e Morro dos Cabritos	1	1	R\$ 1.074.113,89	3.157
Providência, Morro do Pinto e Pedra Lisa	1	1	R\$ 1.074.113,89	3.946
Borel, Casa Branca e Indiana	1	1	R\$ 1.074.113,89	9.811
Formiga	1	1	R\$ 1.074.113,89	5.344
Andaraí, Borda do Mato e Nova Divinéia	1	1	R\$ 1.074.113,89	8.625
Salgueiro e Coréia (Trapicheiro)	1	1	R\$ 1.074.113,89	3.575
Turano (Matinha), Morro da Chacrinha e Morro do Bispo	1	1	R\$ 1.074.113,89	3364
Morro dos Macacos e Parque Vila Isabel	1	1	R\$ 1.074.113,89	11.846
São João, Morro da Matriz e Morro do Quieto	1	1	R\$ 1.074.113,89	6.971
Morro da Coroa, Morro do Ocidental Fallet, Morro do Fogueiro	1	1	R\$ 1.074.113,89	5691
Escondidinho e Prazeres	1	1	R\$ 1.074.113,89	2.697

⁹¹ Disponível em: [Discurso do Presidente da Republica- Luiz Inacio Lula da Silva- durante visita ao Complexo do Alemão.pdf](#) Acesso em 05/02/2020.

Morro do Zinco, Morro da Mineira, Morro do Querosene (Santos Rodrigues), São Carlos	1	1	R\$ 1.074.113,89	17.149
Total	19	19	R\$ 20.408.163,91	135.763

Fonte: Ministério da Justiça

O PRONASCI também tinha uma preocupação com a parte cultural. Diante disso, foi criado a ação Microprojetos Mais Cultura, consequência do eixo Cultura e Economia do Programa Mais Cultura. O objetivo era aumentar o dinamismo econômico das comunidades e dos municípios com a concessão de recursos financeiros a pequenos projetos de artistas como produtores culturais e grupos independentes. Havia uma visão de que a cultura seria uma alternativa à criminalidade, uma vez que promove uma cultura da paz. O público alvo eram os jovens de 15 a 29 anos que viviam em situação de vulnerabilidade social. A tabela 20 apresenta as comunidades que foram contempladas com o projeto assim como o montante financeiro que foi disponibilizado. Em todo o Brasil, após a realização de edital público, foram contemplados 747 microprojetos, sendo 321 só no Rio de Janeiro. Ao todo, foram investidos um pouco mais de R\$ 10 milhões, em que 43% foram para os bairros do território fluminense. Em uma entrevista ao jornal Extra, do Rio de Janeiro, em 2009, o presidente Lula foi questionado sobre os custos serem altos na manutenção da UPP, e se havia alguma intenção por parte do governo federal em expandir para outros estados esse modelo de política pública. Segue abaixo a resposta do presidente destacando as ações do PRONASCI:

O modelo adotado pela Secretaria de Segurança do Rio no Morro Dona Marta segue as diretrizes do Pronasci: as forças de segurança locais foram treinadas, com apoio do governo federal, em polícia de proximidade. Os policiais entram na comunidade e lá permanecem, em postos especialmente construídos na região. No ano passado, nosso governo investiu cerca de R\$ 50 milhões no Rio, e boa parte desses recursos foi destinada à qualificação das forças policiais. O modelo carioca segue a proposta do Pronasci, de criar os Territórios da Paz, que já existem no bairro Santo Amaro, em Recife, no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, e ainda em Rio Branco, no Acre. São regiões onde os governos municipais, do estado e da União se unem para implantar não só a repressão ao crime, mas a prevenção, trabalhando especialmente com os jovens. Pelo Pronasci, serão investidos R\$ 6,7 bilhões até 2012. Antes, os fundos do governo federal para segurança eram direcionados aos estados – que têm o dever constitucional de oferecer segurança pública – para a compra de armas,

munição, viaturas, coletes. E o crime não diminuía. Agora, com o Pronasci, há mais recursos, investidos com mais qualidade e envolvendo não só os governos estaduais, mas também as prefeituras. O governo federal dá as diretrizes, oferecendo 94 ações e projetos de prevenção e de combate ao crime⁹².

Tabela 20

Distribuição do Microprojetos Mais Cultura (2011)

Bairro	Projetos	Valor	Pessoas Beneficiadas (Média)
Acari	6	R\$ 90.049,00	60
Andaraí	7	R\$ 104.935,78	70
Bangu	21	R\$ 286.707,74	210
Borel	4	R\$ 60.900,00	40
Cantagalo / Pavão-Pavãozinho	13	R\$ 193.044,53	130
Chapéu Mangueira / Babilônia	8	R\$ 111.655,77	80
Cidade de Deus	19	R\$ 255.160,52	190
Complexo da Maré	34	R\$ 502.445,58	340
Complexo da Penha / Caricó	22	R\$ 324.313,05	220
Complexo do Alemão / Nova Brasília	26	R\$ 371.377,00	260
Formiga	2	R\$ 30.559,00	20
Macaco / São João / Quieto / Matriz	15	R\$ 206.742,93	150
Manguinhos	9	R\$ 133.420,34	90
Morro da Providência	5	R\$ 74.845,89	50
Rocinha	32	R\$ 473.582,91	320
Salgueiro	7	R\$ 105.154,50	70
Santa Cruz / Reta João XXIII	10	R\$ 140.583,03	100
Santa Marta	15	R\$ 217.362,98	150
Senador Camará / Batan	21	R\$ 251.049,92	210
Tabajara	10	R\$ 151.457,74	100
Tavares Bastos	7	R\$ 99.298,21	70
Turano	13	R\$ 185.631,70	130
Vila Kennedy	15	R\$ 224.620,95	150
Total	321	R\$ 4.594.899,07	3210

Fonte: Ministério da Justiça

Conforme exposto acima, o Rio de Janeiro foi muito beneficiado com os aportes financeiros da União por conta dos compromissos esportivos aos quais o estado precisou se adaptar para atender às expectativas voltadas para a cidade. O fato

⁹² Disponível em: [Entrevista exclusiva concedida por escrito pelo Presidente da República- Luiz Inacio Lula da Silva- ao jornal Extra.pdf](#) Acesso em 05/02/2020.

de ter sido sede de megaeventos (final da Copa do Mundo e Jogos 2016) fez do Rio um ambiente fértil para se investir. A cooperação intergovernamental com o governo federal contribuiu muito para que o estado tivesse um grande parceiro nessa empreitada. Provavelmente, o estado não conseguiria realizar tais feitos sozinho, o que demonstra uma eterna dependência dos recursos vindos do poder central.

No que diz respeito à violência, mais especificamente aos homicídios por armas de fogo, o estado do Rio de Janeiro, em 2014, estava na 15ª posição no ordenamento das unidades federativas no que se refere às taxas para esse crime. O primeiro lugar era ocupado pelo estado de Alagoas. Em 2000, ano de início da série, o estado fluminense ocupava a 1ª posição. Em relação aos municípios, a cidade carioca, na referência 2012-2014, a taxa média de homicídios por armas de fogo era de 14,8%, ocupando 969ª posição nacional, numa ordem com 3.383 municípios com mais de 10 mil habitantes. A primeira posição era ocupada pelo município de Mata de São João, localizado no estado da Bahia (Waiselfisz, 2016). Mesmo não apresentando uma taxa de homicídios tão alta em comparação aos outros estados no ano de Copa do Mundo, o Rio de Janeiro recebeu atenção privilegiada do governo federal na provisão de recursos voltados para a área de segurança pública. É inequívoco afirmar que isso se explica pelo fato da visibilidade que o Rio tem em comparação a outras cidades. A cidade carioca continua sendo a vitrine do país para o mundo. Sobre grandes eventos, e qual a visão da população sobre os mesmos, a passagem abaixo resume da seguinte forma:

A preocupação central para todos os envolvidos é: será que um megaevento justifica o investimento pesado de recursos públicos? Enquanto os políticos e dirigentes defendem, os movimentos sociais são contrários ao gasto. A verdade é que é impossível contabilizar gastos e ganhos e perceber os efeitos em longo prazo do marketing, da infraestrutura e de outros investimentos. Sem dúvida, esses eventos levantam o orgulho e a autoestima dos moradores, o que pode provocar efeitos positivos em outras áreas da vida. Também não é possível contabilizar definitivamente os investimentos que foram feitos em dinheiro, que aparenta ser algo objetivo e contável (Curi, 2013, p. 83).

5.3. Os investimentos do PAC no estado do Rio de Janeiro

No dia 22 de julho de 2007, no início do segundo mandato, o presidente Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Estiveram presentes na cerimônia no Palácio do Planalto ministros, governadores, representantes do Congresso Nacional e empresários. Em novembro daquele ano, uma lei dispôs sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União para execução dos estados, do Distrito Federal e dos municípios⁹³. Através do PAC, o governo Lula “recolocou na agenda do país a temática do crescimento, reinventando a discussão sobre o desenvolvimento e sobre seu financiamento” (Jardim e Silva, 2015). A primeira fase do programa foi até o final de 2010. Até dezembro daquele ano, os investimentos executados pelo programa atingiram o valor de R\$ 619 bilhões, representando 94,1% dos R\$ 657,4 bilhões previstos para serem investidos no período 2007-2010 (PAC, 2010). Na cerimônia de lançamento do programa, o presidente Lula ressaltou a importância para acelerar o crescimento da economia:

No nosso primeiro governo, conseguimos implantar um modelo de desenvolvimento firmado na estabilidade, no crescimento do emprego e do salário, na diminuição da pobreza e na melhoria da distribuição de renda. [...] O desafio agora é acelerar o crescimento da economia, com a manutenção e ampliação destas e outras conquistas obtidas nos últimos anos. É hora, acima de tudo, de romper barreiras e superar limites. Por isso, estamos hoje aqui para lançar o programa de Aceleração do Crescimento. [...] Queremos continuar crescendo de maneira correta, porém, de forma mais acelerada. Crescer de forma correta é crescer diminuindo as desigualdades entre as pessoas e entre as regiões, é crescer distribuindo renda, conhecimento e qualidade de vida. [...] Um governo pode tomar iniciativas, pode criar os meios, mas para que qualquer projeto amplo tenha sucesso, é preciso o engajamento de todos. Temos que ver o PAC não apenas como um conjunto de medidas, mas como um foco de novas atitudes.⁹⁴

Na primeira fase de implementação do PAC, o valor do investimento total no estado do Rio de Janeiro foi de R\$ 484,4 bilhões. Deste valor, até 2010 o aporte financeiro foi de R\$ 125,7 bilhões e, o restante, seria destinado já na segunda fase. Os investimentos foram nas áreas de infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana (PAC, 2010). A tabela 21 apresenta os valores investidos.

⁹³ Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

⁹⁴ Disponível em: [Discurso do Presidente da Republica- Luiz Inacio Lula da Silva- na cerimonia de lancamento do Programa de Aceleracao do Crescimento.pdf](#) . Acesso em 04/04/2020.

Tabela 21
Investimentos PAC no estado do Rio de Janeiro (2007-2010) - em R\$ milhões

Eixo	Empreendimentos Exclusivos		Empreendimentos de caráter regional	
	2007-2010	Pós 2010	2007-2010	Pós 2010
Logística	11.751,0	865,0	32,0	33.225,6
Energética	73.093,8	289.001,8	12.089,3	35.594,6
Social e Urbana	28.777,0	29,6	—	—
Total	113.621,8	289.896,4	12.121,3	68.820,2

Fonte: Balanço 4 anos (2007-2010), PAC (2010).

Sobre a infraestrutura logística, os empreendimentos exclusivos ocorreram nos aeroportos, nas ferrovias, nos portos, na Marinha Mercante e nas rodovias. Já os empreendimentos de caráter regional foram destinados às ferrovias e às rodovias. Na infraestrutura energética, a exclusividade foi nas áreas de combustíveis renováveis, na geração e na transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural. Os empreendimentos regionais foram em combustíveis renováveis, em geologia e mineração, petróleo e gás natural e na transmissão de energia elétrica. Em relação à infraestrutura social e urbana, os investimentos exclusivos foram destinados ao programa Luz para Todos, para o metrô e os recursos hídricos, além do saneamento (R\$ 4,0 bilhões), habitação (R\$ 24,1 bilhões) e educação (expansão da rede federal de ensino superior) (PAC, 2010).

Através do PAC, a participação do investimento total do PIB passou de 16,4% em 2006, para 18,4% em 2010, já na sua segunda fase de implementação, tendo como referência todo o país. Essa fase contou com investimentos no valor de R\$ 955 bilhões, no período de 2011 a 2014. O PAC 2 focou ações em 6 diferentes eixos: Transporte; Energia; Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; e Água e Luz para Todos. Nessa fase, o investimento total no estado do Rio de Janeiro foi de R\$ 533,03 bilhões, juntando o período 2011 a 2014 e pós 2014. A tabela 22 apresenta os valores investidos por eixos. Os empreendimentos exclusivos e de caráter regional repetem as áreas da primeira fase do programa (PAC 2, 2011).

Tabela 22
Investimentos PAC 2 no estado do Rio de Janeiro (2011-2014) - em R\$ milhões

Eixo	Empreendimentos Exclusivos		Empreendimentos de caráter regional**	
	2011-2014	Pós 2014	2011-2014	Pós 2014
Transporte	5.580,83	737,59	33.593,00	—
Energia	128.572,73	339.439,68	5.755,16	6.794,00
Cidade Melhor	2.162,12	1.247,49	—	—
Comunidade Cidadã*	230,53	¾	—	—
Minha Casa, Minha Vida	7.012,54	725,98	—	—
Água e Luz para Todos	777,19	397,98	—	—
Total	144.335,94	342.548,71	39.348,16	6.794,00

Fonte: 2º Balanço Julho-Setembro, PAC (2011).

*Valores estimados para distribuição 2011 a 2014 e pós 2014.

**Empreendimentos que abrangem mais de um estado.

Esses investimentos ocorreram num período em que a parceria entre o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro estava consolidada. O estado fluminense, por conta também dos eventos internacionais que iria sediar, foi muito beneficiado com montantes financeiros oriundos da União. A boa relação entre os Executivos permitiu um momento de prosperidade ao Rio de Janeiro. Muitas foram as áreas que receberam investimentos. Em junho de 2012, em um discurso durante a cerimônia de assinatura de contrato de financiamento entre o Banco do Brasil e o governo do estado do Rio de Janeiro para obras de infraestrutura urbana, a presidente Dilma esteve no estado e ressaltou a importância dos investimentos no território fluminense, conforme passagem abaixo:

Hoje, nós estamos aqui para assinar um financiamento importante para o estado do Rio de Janeiro e para prefeituras do estado do Rio de Janeiro. Serão R\$ 3,6 bilhões em financiamento de investimento em obras e ações de infraestrutura. [...]Esse financiamento, ele é tão mais importante quando a gente considera o momento que nós vivemos, tanto um momento em que nós temos a Rio+20 acontecendo aqui no Rio de Janeiro, um momento então em que nós estamos defendendo uma política de desenvolvimento sustentável, que inclui, que cresce e que preserva o meio ambiente, e, portanto, o investimento no Pró-Cidades e em saneamento é um investimento simbólico desta parceria – incluir e, ao mesmo tempo, proteger o meio ambiente.[...] Nós hoje sabemos que quando o estado do Rio de Janeiro, é aprovado a ele um empréstimo, é porque ele se ergue sobre os seus próprios pés, pode tomar esse financiamento, pode investir nos municípios e em parceria com os municípios e, com isso, beneficiar cada um dos prefeitos e das prefeitas aqui presentes. Com o quê? Com investimento. Com investimento, tanto que vão contribuir para melhorar as condições do meio ambiente, com investimentos na área de

saneamento, com investimentos em infraestrutura, enfim, vão usar esse dinheiro de uma forma fundamental, gerando emprego e resolvendo problemas sociais sérios do nosso país. Porque falta de infraestrutura é problema social, também. Não ter estrada decente é problema social, não é só, pura e simplesmente, um problema de infraestrutura, impessoal e sem, vamos dizer assim, carne, osso e sentimentos. Porque as pessoas precisam de qualidade de vida para ter emprego, para poder estudar, as pessoas precisam disso.⁹⁵

O próximo capítulo trará as limitações da parceria entre o governo federal e o governo estadual do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2016. A conjuntura política contribuiu para que a relação intergovernamental demonstrasse um certo esgotamento a partir do processo que culminou com o impeachment da presidente Dilma. Os fatos indicam a permanência por parte do estado fluminense de uma dependência de recursos oriundos do governo federal.

⁹⁵ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-assinatura-de-contrato-de-financiamento-entre-o-banco-do-brasil-e-o-governo-do-estado-do-rio-de-janeiro-para-obras-de-infraestrutura-urbana>. Acesso em 05/04/2020.

6. O Rio de Janeiro como um Pêndulo: do desenvolvimento econômico até a crise pós-fim da parceria intergovernamental com o governo federal (2016)

Um mecanismo de extrema relevância utilizado pelo governo federal a fim de atingir objetivos políticos são as transferências intergovernamentais, algo intrínseco ao sistema realocativo do federalismo fiscal brasileiro (Neto e Simonassi, 2013). Uma parte da literatura especializada no tema afirma que o federalismo realocativo se caracteriza por um padrão desproporcional na distribuição dos recursos públicos para alguns estados em razão do grande poder de influência político-econômico destes (Gibson et al., 2004). Sobre a influência das instituições políticas sobre o processo decisório, a passagem abaixo resume de uma forma clara:

[...] o interesse por conquistar cargos, permanecer no poder, controlar o executivo ou integrar coalizões legislativas majoritárias é um objetivo central dos atores políticos. De acordo com esta visão, a distribuição de transferências intergovernamentais pode ser uma ferramenta extremamente valiosa não apenas para atingir objetivos de política, mas também para premiar antigos e persuadir novos colaboradores, bem como construir e manter coalizões majoritárias no parlamento (Arretche e Rodden, 2004, p. 552).

A parceria do governo federal e do governo estadual do Rio de Janeiro, no plano político, apresentou sinais de esgotamento a partir das eleições de 2014, quando se criou uma ruptura da aliança estadual entre o PT e o PMDB por conta da candidatura petista de Lindberg Farias ao governo estadual – o que contrariou o PMDB governista -, se consolidando após o fim do Governo Dilma, e que acabou demonstrando o caráter conjuntural dessa parceria e, conseqüentemente, impactando de maneira negativa na cooperação intergovernamental entre os dois entes envolvidos. A primeira parte deste capítulo apresentará dados a fim de demonstrar o bom momento econômico que o Rio de Janeiro vivenciou, no período que coincide com o primeiro mandato do Governo Sérgio Cabral (2007-2010). Muito desse contexto positivo para o desenvolvimento do estado fluminense foi possível graças aos aportes financeiros oriundos do governo federal, cuja proposta era capacitar o estado na preparação dos grandes eventos esportivos que iria sediar. Por conseguinte,

ao analisar todo o período da cooperação intergovernamental (2007-2016), serão mostradas algumas evidências que a parceria não fez o estado do Rio de Janeiro encontrar um caminho consistente para um desenvolvimento econômico e social sustentável.

6.1. O Rio de Janeiro e o efêmero momento de desenvolvimento econômico

Em 2010, a cidade do Rio de Janeiro era uma das 10 cidades mais dinâmicas do mundo, segundo o Global Metro Monitor. Essa publicação faz uma comparação entre o dinamismo econômico das 150 maiores metrópoles do mundo (em torno 53 países), no período que antecedeu à crise econômica mundial (1993-2007) com o momento posterior (2008-2010). Para isso, leva-se em conta a evolução do emprego e da renda. Antes da crise, o Rio de Janeiro ocupava a 100ª posição, dando um salto que nenhuma outra metrópole do mundo demonstrou ser capaz de fazer⁹⁶. Os fatores que contribuíram para esse momento do qual a cidade do Rio de Janeiro vivia pode ser creditado a um conjunto de ações que visavam melhorar a situação do estado como um todo. O primeiro passo importante foi buscar melhorar a administração pública, seja no âmbito municipal como no estadual. Isso possibilitou atrair investimentos de órgãos multilaterais, uma vez que obteve uma ótima avaliação das principais agências de risco internacionais⁹⁷. Além disso, a ação do governo estadual com o Programa Somando Forças possibilitou a volta dos investimentos federais. No período que corresponde à segunda metade dos anos 1990 e meados da década passada, o Rio de Janeiro apresentou um crescimento com taxas mais elevadas que as do resto do país. Fala-se que era o momento da “volta por cima” (Urani e Giambiagi, 2011).

⁹⁶ O Global Metro Monitor faz parte de uma publicação conjunta da London School of Economics e da Brookings Institution. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/website-archive/newsAndMedia/newsArchives/2010/11/GlobalMetroMonitor.pdf>. Acesso em 25/01/2020.

⁹⁷ Em março de 2010, a Standard & Poor's (agência de classificação de risco) concedeu o inédito grau de investimento ao Rio de Janeiro, se tornando o primeiro estado da federação a ter essa nota. O estado passou a uma classificação de crédito em escala global para “BBB-“, e “brAAA” no rating de crédito de emissor em sua escala nacional (Villela e Tafner, 2011).

No campo político, havia um alinhamento inédito entre as esferas de governo, muito por conta da conjuntura política, que contribuiu para que o Rio de Janeiro fosse escolhido a sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Esse diálogo entre o governo fluminense e a União também possibilitou, no aspecto econômico, a vivência de um ciclo de investimentos em vários setores como siderurgia, logística, petróleo e gás, centros de pesquisa e uma variedade de indústrias. No aspecto estrutural, o estado contou com o fato de ter as maiores reservas de petróleo do Brasil. Com o crescimento econômico da China, houve uma grande demanda e do preço internacional da *commodities* em geral, em particular do petróleo e do minério de ferro. Isso teve reflexos positivos tanto no âmbito nacional como no estadual. Um dos indícios do bom momento do Rio de Janeiro no primeiro mandato do Governo Sérgio Cabral (2007-2010) pode ser ilustrado ao se observar os indicadores referentes à geração de empregos formais. Ao olhar os dados sobre o saldo de emprego formal nos estados da região Sudeste, no Rio de Janeiro foram criadas um pouco mais de 680 mil vagas. São Paulo (mais de 2 milhões) e Minas Gerais (pouco mais de 780 mil), respectivamente, lideraram as estatísticas, conforme apresentado na tabela 23.

Tabela 23

Evolução do Saldo de Emprego Formal do Ano Brasil - Região Sudeste (2007-2010)

UF	2007	2008	2009	2010
Brasil	1.943.050	1.707.289	1.397.844	2.629.827
Minas gerais	198.367	155.443	124.682	302.123
Espírito Santo	30.871	34.120	26.052	39.627
Rio de Janeiro	168.412	174.293	118.808	225.705
São Paulo	669.804	573.412	349.329	745.390

Fonte: CAGED (2016).

Os dados apresentam uma tendência de queda nos índices de desemprego, uma vez que o aumento da exploração de petróleo causou um grande impacto no mercado de trabalho no estado do Rio de Janeiro. Vale ressaltar que o estado fluminense “é o principal produtor de petróleo do país e é onde se encontram as principais reservas do pré-sal” (Barbosa Filho, 2012, p. 231). Tal protagonismo na produção de petróleo pode ser explicado pelo fato de o Rio de Janeiro ser:

Sede da maior companhia petrolífera da América do Sul (Petrobras), da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e B combustíveis (ANP), e de 34 multinacionais do setor, além de uma das mais importantes refinarias de petróleo (Reduc), o Rio de Janeiro é o maior produtor de petróleo (605 milhões de barris) e gás natural (10,5 milhões de metros cúbicos) do Brasil, com 85% e 50%, respectivamente, da produção nacional em 2009. O estado possui ainda mais de 80% das reservas comprovadas de petróleo do país (Fleury et al, 2011, p. 138).

A partir da década de 1990, houve uma grande expansão da produção de petróleo, fazendo com que a indústria extrativa mineral possuísse uma participação bem maior no Rio de Janeiro (8,1%), quando comparado à média nacional (1,9%), no período de 2003-2009. Ainda com base na média desse período, o setor de serviços apresentou uma participação maior na economia fluminense (71,4%), em comparação a São Paulo (65,7%) e, a Minas Gerais (58,1%) (Bonelli e Veloso, 2012).

Ao final do primeiro mandato do governador Sérgio Cabral, de acordo com o Boletim de Conjuntura Econômica Fluminense⁹⁸, a economia do estado do Rio de Janeiro havia retomado o crescimento, tendo como referência o mês de dezembro de 2010⁹⁹. A economia fluminense demonstrou ter superado os impactos da chamada crise internacional, cujo início foi no final de 2008. Ao comparar os resultados de 2010 com os de 2009, os dados mostraram que a indústria geral apresentou um crescimento de 11,8% em 2010, enquanto que em 2009 ocorreu um declínio de 3,8%. A indústria de transformação apresentou os melhores desempenhos: minerais não metálicos (+22,9%); outros produtos químicos (+22,1%); edição, impressão e reprodução de gravações (+11,1%); veículos automotores (+11,0%); e refino de petróleo e álcool (+9,5%). Já em relação à indústria da construção civil – cuja medida está relacionada indiretamente através do consumo de cimento –, numa comparação com o mês de novembro de 2009, constatou-se um crescimento de 11,8%, uma vez que o acumulado janeiro-novembro de 2010 verificou-se uma expansão de 7,8% na

⁹⁸ Esse Boletim é elaborado pela Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ, instituído pela Lei 5.420, de 31 de março de 2009. O objetivo da instituição é a coleta de dados geográficos, sociais, econômicos e ambientais que retratam a realidade do estado do Rio de Janeiro, visando produzir estatísticas e estratégias de políticas públicas.

⁹⁹ Esse bom desempenho na administração do estado fluminense possibilitou a reeleição de Sérgio Cabral nas eleições de 2010. O governador foi reeleito no primeiro turno, quando obteve 66,08% dos votos válidos.

comparação a igual período de 2009 (CEPERJ, 2011). Esse crescimento pode estar relacionado ao aumento de obras no estado, muito por conta dos eventos esportivos que o Rio de Janeiro iria sediar, como também em obras do programa federal Minha Casa Minha Vida. Em dezembro de 2009, durante uma visita por conta da inauguração da estação de metrô General Osório, no bairro de Ipanema, localizado na Zona Sul do município carioca, o presidente Lula reforçou a importância das ações do governo federal para o estado, como também destacando o papel do Rio de Janeiro como vitrine do Brasil para o mundo.

Então, o que nós estamos aqui é fazendo um processo de restauração no Rio de Janeiro e dando ao Rio a dívida que o Brasil tem com o Rio de Janeiro, porque o Rio de Janeiro significa muito para São Paulo, significa muito para Pernambuco, significa muito para o Maranhão. Porque o Rio de Janeiro é a cara mais visível do Brasil, em qualquer lugar do mundo que a gente estiver. [...] De forma que eu estou feliz. Estou feliz inaugurando o metrô. Eu acho que o Rio de Janeiro não tem mais volta, gente. Se tiver alguém pessimista, com relação ao Rio de Janeiro, pode começar tomando um banho de salmoura, porque o Rio de Janeiro não tem mais volta. Este estado vai ser recuperado e ele vai ocupar as primeiras páginas dos jornais com boas notícias e não com esse negócio de bala perdida, com narcotráfico, crime organizado, porque nós estamos trabalhando para que isso logo, logo, se transforme numa coisa do passado e que a gente possa construir um futuro digno para o Rio de Janeiro.¹⁰⁰

Acompanhado pelo bom desempenho de crescimento da indústria, a receita do ICMS de dezembro de 2010 apresentou um montante no valor de R\$ 2.067,5 milhões. Isso revelou um crescimento real de 2,5% em comparação ao mês de novembro. Quando comparado ao ano anterior, também constatou-se uma melhoria, visto que houve um crescimento de 12,4% (CEPERJ, 2011). De acordo com o então Secretário Estadual da Fazenda do Governo Sérgio Cabral, Renato Villela, e seu Sub-Secretário-Geral, Paulo Tafner:

A significativa melhoria na situação fiscal tornou também possível ao estado ter capacidade de captar recursos junto a bancos federais e organismos multilaterais dentro do marco definido pelo Programa de Ajuste Fiscal (PAF) mantido com a União em decorrência do acordo de refinanciamento de dívidas ocorrido em 1999. Desde aquela época o Rio de Janeiro não mais podia contrair empréstimos em vista, principalmente, da sua trajetória de

¹⁰⁰ Disponível em: [21-12-2009-Discurso do Presidente da Republica- Luiz Inacio Lula da Silva- durante visita e inauguracao da estacao de metro General Osorio- em Ipanema.pdf](#). Acesso em 22/04/2020.

endividamento e da geração de resultados primários insuficientes. Tal situação mudou e hoje, com a reestruturação fiscal empreendida, estritamente dentro dos termos do PAF, o estado possui um espaço de endividamento que beira a R\$9 bilhões. [...] Se fosse necessário sintetizar em uma frase as conquistas obtidas e aqui rapidamente elencadas, tal frase seria: O estado do Rio de Janeiro é *investment grade* (Villela e Tafner, 2011, pp. 21-22).

A cooperação intergovenamental entre o governo federal e o governo estadual do Rio de Janeiro trouxe resultados positivos. No período que corresponde ao primeiro Governo Sérgio Cabral (2007-2010), o estado fluminense conseguiu um desenvolvimento econômico e social muito bom. Entretanto, nos anos posteriores, o Rio de Janeiro iria entrar numa das maiores crises política e financeira que o estado já vivenciou. Na parte econômica, uma crise geral tomou conta do Brasil como um todo. A mudança foi radical, de um estado promissor a um estado enfraquecido muito devido ao comportamento dos seus principais atores políticos. Casos de improbidade administrativa abalaram a política fluminense. O bom momento vivido logo se mostrou que não foram criadas as condições necessárias para um desenvolvimento sustentável. O estado demonstrou não saber aproveitar o fato de ter sido sede de grandes eventos esportivos e, conseqüentemente, deixou de ser um bom exemplo para o país e para o mundo.

6.2. Mudança de cenário: o baixo crescimento do PIB e do PIB per capita

No que diz respeito ao crescimento do PIB no ano de 2016 - último ano da parceria entre o PT e o PMDB -, o Rio de Janeiro não apresentou dados satisfatórios, mesmo mantendo a segunda posição no âmbito nacional, conforme a tabela 24. Entre todas as unidades da federação, apenas Roraima teve um resultado positivo, apresentando um crescimento de 0,2%. O Distrito Federal mostrou um quadro de estabilidade, e as demais 25 unidades subnacionais tiveram queda, sendo que 10 destes apresentaram uma variação acima da média nacional, que foi de -3,3%. Apenas cinco estados concentraram 64,4% do PIB (São Paulo (32,5%), Rio de Janeiro (10,2%), Minas Gerais (8,7%), Rio Grande do Sul (6,5%) e Paraná (6,4%)). Em

2002, no ano de início da série, esse mesmo grupo tinha uma participação de 68,1%. Essa redução é explicada pela queda de 0,8 p.p. do Rio de Janeiro em relação ao ano de 2015, em que foi acumulada por uma baixa de 1,4 p.p. em relação a 2014.

Em comparação às outras unidades federativas da região Sudeste, no que tange à variação em volume acumulada 2002-2016, o Rio de Janeiro apresentou o pior resultado (25,3%). No geral, levando em conta essa variação, o Rio ocupa a 27ª posição, ou seja, o último lugar em comparação às demais unidades da federação. No período 2002-2016, Tocantins apresentou o maior crescimento do PIB¹⁰¹. Isso evidencia como a parceria com o governo federal trouxe resultados limitados ao longo prazo, cujo início foi muito positivo para o desenvolvimento econômico do estado fluminense.

¹⁰¹ IBGE (2016). Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/fb94d90d6912794cec1faf1229ec5038.pdf. Acesso em 28/01/2020.

Tabela 24
Posição relativa do PIB por Unidade da Federação - 2002-2016

Unidades da Federação	Produto Interno Bruto		
	Posição da variação em volume acumulada 2002-2016	Participação no PIB do Brasil (%) 2002	Participação no PIB do Brasil (%) 2016
Norte		4,7	5,4
Rondônia	6º	0,5	0,6
Acre	4º	0,2	0,2
Amazonas	14º	1,5	1,4
Roraima	3º	0,2	0,2
Pará	11º	1,8	2,2
Amapá	7º	0,2	0,2
Tocantins	1º	0,4	0,5
Nordeste		13,1	14,3
Maranhão	8º	1,1	1,4
Piauí	5º	0,5	0,7
Ceará	16º	1,9	2,2
Rio Grande do Norte	24º	0,9	1
Paraíba	10º	0,9	0,9
Pernambuco	18º	2,4	2,7
Alagoas	17º	0,8	0,8
Sergipe	19º	0,7	0,6
Bahia	21º	4	4,1
Sudeste		57,4	53,2
Minas Gerais	25º	8,3	8,7
Espírito Santo	15º	1,8	1,7
Rio de Janeiro	27º	12,4	10,2
São Paulo	20º	34,9	32,5
Sul		16,2	17
Paraná	22º	5,9	6,4
Santa Catarina	23º	3,7	4,1
Rio Grande do Sul	26º	6,6	6,5
Centro-Oeste		8,6	10,1
Mato Grosso do Sul	9º	1,1	1,5
Mato Grosso	2º	1,3	2
Goiás	13º	2,6	2,9
Distrito Federal	12º	3,6	3,8

Fonte: IBGE. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-impressao/2013-agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib>. Acesso em 28/01/2020.

Tabela 25

Valor corrente, variação nominal, posição relativa e a razão do PIB per capita das Unidades da Federação e o PIB per capita do Brasil - 2002 e 2016

Unidades da Federação	2002			2016			Variação nominal 2016/2002	Posição relativa da variação nominal 2016/2002
	PIB per capita (R\$)	Razão entre o PIB per capita da UF e o PIB per capita do Brasil	Posição relativa	PIB per capita (R\$)	Razão entre o PIB per capita da UF e o PIB per capita do Brasil	Posição relativa		
Distrito Federal	24.721,18	2,9	1º	79.099,77	2,6	1º	3,2	22º
São Paulo	13.443,91	1,6	2º	45.542,32	1,5	2º	3,4	20º
Rio de Janeiro	12.414,77	1,5	3º	38.481,96	1,3	3º	3,1	25º
Mato Grosso	7.265,37	0,9	11º	37.462,74	1,2	4º	5,2	2º
Santa Catarina	9.745,87	1,2	4º	37.140,47	1,2	5º	3,8	15º
Rio Grande do Sul	9.423,79	1,1	5º	36.206,54	1,2	6º	3,8	14º
Paraná	8.927,46	1,1	6º	35.726,38	1,2	7º	4,0	11º
Mato Grosso do Sul	7.599,05	0,9	8º	34.247,79	1,1	8º	4,5	5º
BRASIL	8.440,27	1		30.411,30	1		3,6	
Espírito Santo	8.348,80	1	7º	27.487,45	0,9	9º	3,3	21º
Goiás	7.307,95	0,9	10º	27.135,06	0,9	10º	3,7	17º
Minas Gerais	6.703,46	0,8	13º	25.937,96	0,9	11º	3,9	12º
Amazonas	7.353,15	0,9	9º	22.245,02	0,7	12º	3,0	27º
Roraima	5.147,41	0,6	16º	22.072,99	0,7	13º	4,3	6º
Roraima	6.736,70	0,8	12º	21.413,52	0,7	14º	3,2	23º
Tocantins	4.344,12	0,5	21º	20.598,73	0,7	15º	4,7	3º
Amapá	5.977,03	0,7	14º	18.329,19	0,6	16º	3,1	26º
Pernambuco	4.426,56	0,5	19º	17.777,25	0,6	17º	4,0	10º
Rio Grande do Norte	4.709,83	0,6	18º	17.168,60	0,6	18º	3,6	18º
Sergipe	5.529,80	0,7	15º	17.153,91	0,6	19º	3,1	24º
Bahia	4.388,28	0,5	20º	16.931,10	0,6	20º	3,9	13º
Acre	4.876,17	0,6	17º	16.837,69	0,6	21º	3,5	19º
Pará	4.043,64	0,5	22º	16.689,55	0,5	22º	4,1	8º
Ceará	3.712,24	0,4	24º	15.437,75	0,5	23º	4,2	7º
Paraíba	3.627,98	0,4	25º	14.774,41	0,5	24º	4,1	9º
Alagoas	3.962,88	0,5	23º	14.723,70	0,5	25º	3,7	16º
Piauí	2.440,70	0,3	27º	12.890,25	0,4	26º	5,3	1º
Maranhão	2.718,05	0,3	26º	12.264,28	0,4	27º	4,5	4º

Fonte: IBGE. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib>. Acesso em 28/01/2020.

Em relação ao PIB *per capita*, para o ano de 2016, o Distrito Federal continua apresentando o maior valor (R\$ 79.099,77) – cerca de 2,6 vezes o do Brasil -, seguido por São Paulo (R\$ 45.542,32) e pelo Rio de Janeiro (R\$ 38.481,96). Mas no que diz respeito à posição relativa da variação nominal 2016-2002, o estado fluminense ocupa a 25º posição, a pior em comparação com os outros estados da região Sudeste¹⁰².

Em 2007 e 2011, a renda domiciliar per capita apresentou pequenas reduções, mas algo bem diferente ao que foi registrado para o ano de 2015. No estado do Rio de Janeiro, a renda domiciliar per capita passou de, aproximadamente, R\$1,411 para R\$1.319, representando uma queda de 6,5%, entre 2014 e 2015. Mesmo o Rio de Janeiro possuindo uma renda domiciliar per capita 25% maior do que a média nacional e 5% superior à média da região Sudeste, a tendência de queda foi constatada. Tal cenário acarretou um aumento de pobres de 1 ponto percentual, cujos dados eram em torno de 11% passando para 12,3% em 2015. Diante disso, o “Rio de Janeiro permanece com a maior proporção de pobres dos estados do Sul e do Sudeste” (Sebrae, 2017, p. 3). De acordo com o Boletim de Conjuntura Econômica Fluminense, cujo mês de referência foi dezembro de 2016, o cenário no estado era o seguinte, conforme passagem abaixo:

No mês de dezembro de 2016 e no acumulado do ano, os principais indicadores da economia fluminense confirmaram as previsões pessimistas dos analistas, no sentido de que a retração econômica iniciada em 2015 (PIB negativo de 1,9%) e aprofundada em 2016 – estimativa preliminar do PIB (-3,7%) – vai continuar provavelmente em 2017 e 2018. [...] A retração é baseada nos resultados negativos das principais atividades econômicas: a Indústria apresentou queda em dezembro de 0,9% e no acumulado do ano de 4,6%; o Comércio, 1,5% e 8,0% no ano; e o Setor de Serviços, 1,6% no mês e 6,2% no ano. O emprego formal continuou apresentando resultados negativos (CEPERJ, 2017, p. 3).

O baixo crescimento econômico também afetou o mercado de trabalho. Se no período que corresponde ao primeiro mandato do Governo Sérgio Cabral o saldo de emprego formal foi positivo, o cenário começou a mudar radicalmente no período de 2011 a 2016, que abrangem o segundo mandato de Cabral (2011- abril de 2014) e o início do Governo Luiz Fernando Pezão (abril de 2014 – 2016). A tendência de queda

¹⁰² Idem.

do emprego formal começou a ser destacada a partir de 2012, conforme os dados da tabela 26. Foi uma tendência no Brasil como um todo e, na região Sudeste, o Rio de Janeiro só ficou atrás de São Paulo. Em 2015 e 2016, houve um saldo negativo de um pouco mais de 420 mil empregos formais no estado do Rio de Janeiro.

Tabela 26
Evolução do Saldo de Emprego Formal do Ano Brasil - Região Sudeste (2012-2016)

UF	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	2.026.571	1.372.594	1.138.562	420.690	-1.534.989	-1.321.994
Minas gerais	211.427	148.963	85.313	15.253	-196.576	-117.943
Espírito Santo	40.975	25.949	19.799	10.091	-44.835	-37.966
Rio de Janeiro	208.755	157.127	105.896	54.123	-183.151	-237.361
São Paulo	566.933	347.268	260.417	44.865	-468.127	-395.288

Fonte: CAGED
(2016).

Ainda que o Rio de Janeiro tenha apresentado um período favorável para o mercado de trabalho nos primeiros anos do Governo Sérgio Cabral, apresentando taxas de desemprego baixas acarretando um aumento da formalização e da elevação dos rendimentos do trabalho, a partir de 2014 começou a reversão desse cenário. Isso evidencia o caráter efêmero de um desenvolvimento econômico e social ao qual o estado vivenciou, o que se estendeu ao bom relacionamento político entre o governo do estado e a União. Um estudo do Observatório Sebrae/RJ revelou:

[...] a evolução da taxa de desemprego na última década. Embora tenha caído sucessivamente entre 2005 e 2012, no Estado do Rio de Janeiro ela permaneceu acima da observada no SE e no país. A partir de 2012, essa tendência se inverteu e houve um aumento da taxa de desemprego tanto para o RJ como para o Brasil e o Sudeste. Em 2015 essa elevação acelerou, com um aumento de, aproximadamente, 45% para os recortes territoriais analisados. O nível de desemprego no ERJ permaneceu acima do observado no Brasil e no SE (Sebrae, 2017, p. 5).

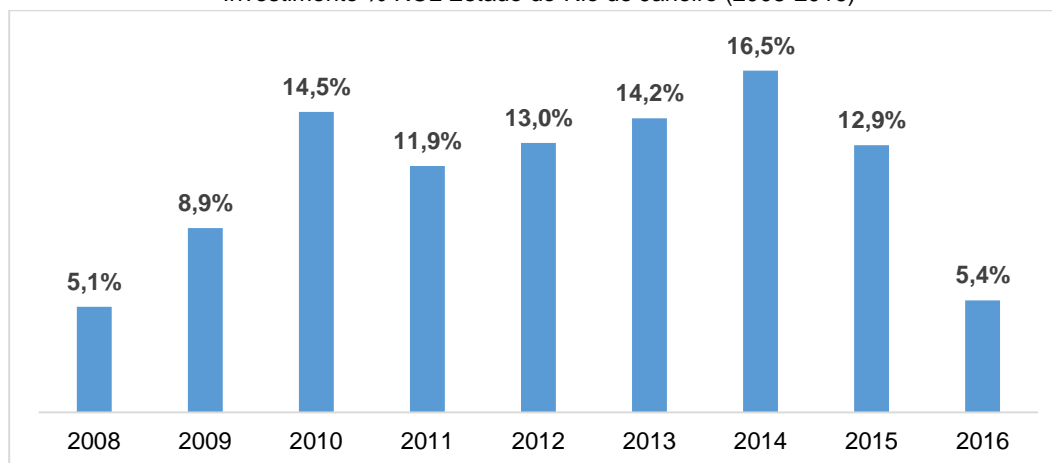
Parte-se da hipótese que essa crise econômica afasta o investidor, uma vez que não encontra a certeza de retorno em relação aos aportes financeiros feitos no estado. Isso acarreta a perda de milhares de postos de trabalho formal, fazendo aumentar a já ampla lista de trabalhadores informais.

6.3. Baixa autonomia fiscal e baixa capacidade de investimento

Ao avaliar a Receita Corrente Líquida (RCL), chega-se ao quadro de extrema gravidade, uma vez que muitas unidades da federação “estão à beira da insolvência, tendo como agravante o fato de que já estão descumprindo os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF” (Mercês e Freire, 2017. p. 65), principalmente o Rio de Janeiro. Esse cenário traz riscos fiscais como também problemas sociais e políticos-institucionais. Conforme apresentado no gráfico 3, os investimentos do estado fluminense vêm demonstrando tendência de queda. Em 2016, a RCL para investimentos foi de 5,4%, apresentando o menor nível desde 2008, e isso mostrou uma “queda de R\$ 6,5 bilhões em investimentos do governo do estado - sozinho, o estado contribuiu com quase 20% da queda total de investimentos nos 27 estados” (idem, p. 78). A Copa do Mundo e as Olimpíadas demandaram muitos investimentos por parte do estado, mas o agravamento da crise econômica exigiu reajustes a partir de 2015. A parceria com o governo federal não resolveu o problema estrutural do Rio de Janeiro, que é a baixa capacidade de investimento. De acordo com Arretche e Rodden, ao citar diversas teorias do federalismo fiscal, ressaltam que estas preveem:

[...] que as transferências intergovernamentais tenderão no longo prazo a beneficiar os estados mais pobres. Uma outra perspectiva sugere que os presidentes podem usar as transferências intergovernamentais para conquistar eleitores e vencer as eleições, ou conquistar parlamentares e construir coalizões legislativas vitoriosas. A estratégia de conquistar eleitores pode tanto “mirar” regiões onde o partido do presidente já é muito forte quanto regiões em que o presidente não recebeu a maioria dos votos na última eleição, mas que contam com um grande contingente de eleitores (Arretche e Rodden, 2004, p. 559).

Gráfico 4
Investimento % RCL Estado do Rio de Janeiro (2008-2016)

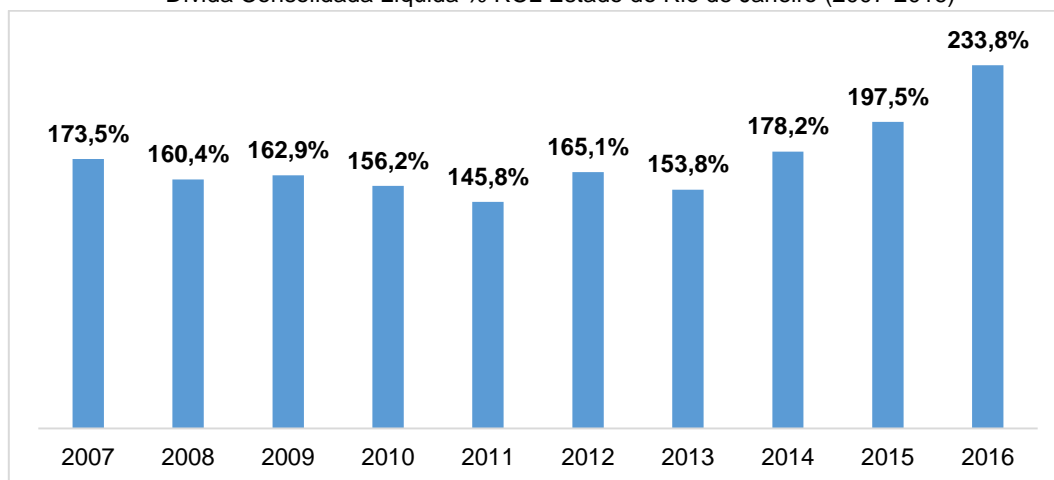


Fonte: Mercês e Freire (2017).

Sobre os dados de endividamento, o Rio de Janeiro apresentou em 2016, em relação à RCL, 232%. Isso fez com que o estado ultrapassasse o limite de 200% da RCL estabelecido pela LRF. Em comparação com outras unidades da federação, o Rio tem a dívida mais alta, pois “a dívida fluminense teve trajetória cadente na década de 2000, quando recuou de 234,8% em 2002 para 145,8% da RCL em 2011” (idem. p. 72). De acordo com os dados do gráfico 4, no último quadriênio se observa toda redução constatada em períodos anteriores. De acordo com Mercês e Freire:

Em que pese a conjuntura econômica recessiva e seu consequente efeito negativo sobre a arrecadação tributária, o exame dos indicadores fiscais não deixa dúvidas do caráter estrutural da crise fiscal dos estados. O elevado comprometimento do orçamento com gastos de pessoal é uma realidade para a grande maioria, especialmente por conta do grande desequilíbrio previdenciário. Em apenas três estados a previdência não fechou o ano de 2016 no vermelho. Nos estados de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul as despesas de pessoal já superaram 70% da RCL, percentual muito superior ao teto de 60% definido pela LRF (Mercês e Freire, 2017, p. 79).

Gráfico 5
Dívida Consolidada Líquida % RCL Estado do Rio de Janeiro (2007-2016)



Fonte: Mercês e Freire (2017).

O que também tem contribuído negativamente para o cenário dos governos estaduais tem sido a perda de espaço no sistema tributário brasileiro. A tabela 27 apresenta dados sobre a evolução da divisão federativa da receita tributária em relação aos três níveis de governo. No que diz respeito às receitas disponíveis, tendo como base a composição total, os estados vêm apresentando uma tendência de queda. Em 1960, as receitas estaduais eram de 34,10% e, em 2016, 25,28%. Em comparação com os municípios, no primeiro ano da série as receitas eram de 6,36%, apresentando no último ano da série o percentual de 20,05%. Essa situação acarreta uma competição entre os estados brasileiros pelas transferências voluntárias da União. De acordo com Souza (2003):

Desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a ser um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento no que se refere à distribuição de recursos tributários e de poder político. No entanto, apesar da descentralização financeira, estados e municípios continuam pressionando o governo federal por mais ações financiadas por tributos federais, tendo, inclusive, federalizado inúmeras vezes parte de suas dívidas (Idem, 2003, p. 346).

Tabela 27
EVOLUÇÃO DA DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO: 1960-2016

Arrecadação Direta	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64,00	31,30	4,70	100
1970	17,33	7,95	0,70	25,98	66,71	30,60	2,69	100
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,67	21,65	3,69	100
1990	19,29	8,52	0,97	28,78	67,03	29,59	3,37	100
2000	20,38	8,45	1,73	30,56	66,69	27,64	5,68	100
2010	22,36	8,81	2,07	33,22	67,27	26,51	6,22	100
2013	22,66	8,76	2,19	35,14	67,42	26,06	6,51	100
2014	21,91	8,72	2,26	33,05	66,62	26,51	6,87	100
2015	21,67	8,80	2,36	32,83	66,00	26,82	7,18	100
2016	21,96	8,96	2,37	33,29	65,97	26,92	7,10	100
Receita Disponível								
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	59,54	34,10	6,36	100
1970	15,79	7,59	2,60	25,98	60,77	29,23	10,00	100
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,16	23,27	8,57	100
1990	16,95	7,94	3,89	28,78	58,90	27,60	13,50	100
2000	17,07	8,16	5,33	30,56	55,86	26,69	17,45	100
2010	18,76	8,34	6,13	33,22	56,46	25,09	18,45	100
2013	19,13	8,20	6,29	33,62	56,92	24,38	18,70	100
2014	18,31	8,22	6,36	32,89	55,66	24,99	19,35	100
2015	18,11	8,23	6,49	32,83	55,17	25,07	19,76	100
2016	18,51	8,42	6,68	33,29	54,67	25,28	20,05	100

Fonte: Afonso et al (2018).

Não se pode esquecer que a crise econômica teve seu ápice nos anos 2015 e 2016, o que acabou impactando negativamente no ritmo de crescimento. Os governos estaduais que mais dependiam do governo federal foram os que mais sentiram os efeitos da crise, como foi o caso Rio de Janeiro, por exemplo. A passagem abaixo resume bem esse período ao afirmar que:

Após uma ligeira redução do ritmo de decrescimento no final de 2014, o ritmo de queda do nível de atividade econômica se acelera no primeiro trimestre de 2015, quando o PIB real apresenta uma contração de 1,87% na comparação com o primeiro trimestre de 2014. Na comparação entre o primeiro trimestre de 2014 e o primeiro de trimestre de 2015 ocorre uma redução de 5,18 p.p. na taxa de crescimento do PIB. [...] Nos trimestres subsequentes o ritmo de queda do nível de atividade se aprofunda, fazendo que o PIB se contraia a um ritmo de 5,82% no último trimestre de 2015. O movimento de queda do PIB continua ao longo do ano de 2016, ... (Oreiro, 2017, p. 76).

Diante do que foi exposto acima, ficou claro que a cooperação intergovenamental mudou muito pouco a reduzida autonomia fiscal do estado do Rio de Janeiro, mantendo esta unidade da federação mais dependente do governo federal.

Qualquer governo que pretenda implementar política pública irá depender de uma capacidade fiscal, uma vez que nem todos os estados apresentam condições de complementar ações que são implementadas pela União. A ausência de recursos impede o desenvolvimento próprio dos estados mais dependentes dos recursos federais. O jogo federativo tem demonstrado uma disputa entre os estados da federação para obter, de maneira preferencial, uma parceria com o governo federal, mesmo levando em conta as alocações discricionárias.

6.4. Ausência de mecanismos institucionais de controle

Todo esse cenário de crise econômica pode explicar a decisão do governo do estado em tomar uma decisão drástica. No dia 17 de junho de 2016, o governador em exercício¹⁰³, Francisco Dornelles, decretou estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira. Foi alegado que a crise estava trazendo inúmeros problemas que estavam assolando o estado. Um deles era a queda na arrecadação do ICMS, nos royalties e na participação especial do petróleo. E isso estava acarretando dificuldades em honrar os compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (cujo início foi no dia 5 de agosto), como também dificuldades na prestação de serviços públicos essenciais principalmente na área da segurança pública, da educação, da saúde, da mobilidade e da gestão ambiental¹⁰⁴. Nas palavras de Dornelles:

O decreto tem o objetivo de apresentar à sociedade as dificuldades financeiras do estado, abrindo caminho para medidas duras e chamando a atenção das autoridades federais. Nós apresentamos ao Temer as preocupações do Rio no campo da mobilidade urbana, da segurança, pedimos tropas federais para o estado e ajuda para a finalização do metrô¹⁰⁵.

¹⁰³ O então governador, Luiz Fernando Pezão, estava de licença médica desde o final de março por conta de um tratamento de um câncer no sistema linfático.

¹⁰⁴ Decreto nº 45.692 de 17 de junho de 2016.

¹⁰⁵ BACELAR, Carina; SCHIMITT, Luiz Gustavo; BECK, Martha. Estado de Calamidade. O Globo. Brasília, Rio de Janeiro, 18 de junho de 2016. Disponível em:

De acordo com o constitucionalista e especialista em direito administrativo da Comissão de Direito Constitucional da OAB-RJ, Leonardo Vizeu, “os compromissos financeiros que deveriam ser honrados estão oficialmente em moratória. Isso faz também com que determinadas contratações sejam realizadas sem licitação”¹⁰⁶. O objetivo do governo fluminense em conseguir ajuda financeira da União surtiu efeito. Através de uma medida provisória, o governo federal ajudou o estado do Rio com uma doação no valor de R\$ 2,9 bilhões. Esse montante foi condicionado ao auxílio das despesas com segurança pública decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, deixando de fora, por exemplo, as obras do metrô¹⁰⁷. A transferência do dinheiro foi dada a fundo perdido, ou seja, não haverá a necessidade de o estado fluminense devolver o montante recebido.

Como exposto anteriormente, a construção da aliança entre o PT e o PMDB se consolidou no âmbito nacional e no estado do Rio de Janeiro, o que de início trouxe recursos que possibilitou um desenvolvimento econômico e social para o estado. Mesmo após o fim dessa parceria - a partir das eleições estaduais de 2014 e após o impeachment da presidente Dilma -, existem algumas evidências de que houve uma continuação da cooperação intergovernamental entre a União e o estado fluminense. Em agosto de 2016, após uma reunião com ministros no Rio de Janeiro, o então presidente Michel Temer, em declaração à imprensa sobre as últimas organizações das Olimpíadas, disse o seguinte:

Vocês sabem que, ao longo do tempo, lá em Brasília e aqui no Rio de Janeiro, a comissão organizadora se reuniu inúmeras vezes, e eu confesso que nos primeiros momentos, especialmente nas primeiras reuniões de que participei, havia uma grande preocupação com os temas fundamentais das Olimpíadas, como segurança, organização, tranquilidade institucional. E o que nós assistimos desde o momento da abertura das Olimpíadas, naquele espetáculo maravilhoso a que todos assistimos, foi uma tranquilidade absoluta no Rio de Janeiro. Ainda há pouco comentávamos do número imenso de turistas que andam tranquilamente pelas ruas do Rio de Janeiro e participam ativamente de todos os jogos. Este é um ponto. O segundo ponto, portanto, segurança absoluta que se deu por força dessa interação entre União, estados e municípios.¹⁰⁸

<https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020160618>. Acesso em 28/01/2020.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Medida Provisória nº 734 de 21 de junho de 2016.

¹⁰⁸ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-em->

Em outubro de 2016, o presidente Michel Temer também esteve no Rio de Janeiro onde discursou na abertura da Conferência Rio Oil & Gás 2016, onde fica claro que o estado fluminense continuaria recebendo atenção especial do governo federal em ações protagonizadas pela Petrobras, conforme passagem abaixo:

Portanto, neste momento que nós começamos a nos reerguer, depois de uma recessão muito aguda no nosso país, nós aprendemos ou sabemos que ouvir é tão importante quanto agir. Portanto, é escutando e dialogando, e é o que os senhores vão fazer, penso eu, na tarde de hoje, amanhã, nesta feira que agora se exhibe aqui no Rio de Janeiro, o que os senhores vão fazer é escutar e dialogar. Vamos criar, portanto, aqui no Rio de Janeiro, um ambiente, muito favorável aos negócios, por uma razão singela que nós temos alardeado a todo instante: é que o poder público não pode fazer tudo sozinho e tanto não pode fazer, que é interessante, eu sou muito apegado à institucionalidade do país e a institucionalidade começa precisamente pela obediência ao sistema jurídico, a partir da Constituição.¹⁰⁹

O que melhor evidencia a continuação da cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo estadual do Rio de Janeiro foi um encontro entre o presidente Michel Temer, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, o governador fluminense, Luiz Fernando Pezão e o presidente da ALERJ, Jorge Picciani, ocorrido em janeiro de 2017, em Brasília. Neste encontro, foi assinado o Termo de Compromisso para a Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Foram estabelecidas medidas estruturais capazes de promover o reequilíbrio financeiro-fiscal do estado, o que evitaria o colapso na prestação de serviços públicos essenciais à população. Com isso, houve a possibilidade de regularizar o pagamento dos servidores ativos e inativos da administração direta e indireta do estado do Rio de Janeiro. Ficou acordado que o plano teria duração de três anos, de 2017 a 2019. Ao longo de todo esse período, o impacto previsto foi de R\$ 62,4 bilhões nos cofres fluminense¹¹⁰.

Um dos retratos da crise pela qual passa o estado do Rio de Janeiro pode ser creditado, no aspecto político, aos problemas de improbidade administrativa no

exercicio-michel-temer-apos-reuniao-com-ministros-no-rio-de-janeiro-rio-de-janeiro-rj. Acesso em 28/05/2020.

¹⁰⁹ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-abertura-da-conferencia-rio-oil-gas-2016-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em 28/05/2020.

¹¹⁰ Ver termo de compromisso em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Termo+de+compromisso+RJ/81f7368e-43d6-4c90-ba45-e189db359f2a>. Acesso em 28/05/2020.

âmbito do governo estadual. Práticas políticas antigas vieram à tona recentemente, desvendando inúmeros casos de corrupção. O saldo das investigações por parte dos órgãos públicos competentes culminou com as seguintes prisões no estado fluminense: de 1998 a 2014, todos os governadores eleitos no estado; de 1995 a 2017, todos os presidentes da Assembleia Legislativa; 5 dos 6 conselheiros do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ); Procurador-geral do Ministério Público Estadual¹¹¹.

Aqui cabe um breve detalhamento sobre a maior operação de combate à corrupção no Brasil, mais especificamente os reflexos desta no estado fluminense. Por conta da 16ª fase da Operação Lava Jato, em outubro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) – através do ministro relator Teori Zavascki - passou para a Justiça Federal do Rio de Janeiro a investigação posterior a uma denúncia apresentada pela força-tarefa da Lava Jato em Curitiba sobre irregularidades em contratos que visavam a construção da Usina Nuclear Angra 3. Em paralelo, o Ministério Público Federal no Rio constatou que havia fortes indícios de que o esquema de corrupção era mais amplo. Isso acarretou, em 2016, na criação de uma força-tarefa com o objetivo de investigar supostos crimes de corrupção, de fraudes em licitações e desvio de verbas em contratos na Eletronuclear, uma subsidiária da Eletrobrás. Toda essa operação desvendou esquemas de corrupção na Secretaria da Casa Civil, na Secretaria de Obras, na Secretária de Saúde, na Secretaria de Administração Penitenciária e na Secretaria de Transporte. As investigações também descobriram irregularidades em obras da prefeitura do Rio de Janeiro, além da compra de votos para que a cidade sediasse os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016¹¹².

No dia 17 de novembro de 2016, a Operação Calicute prendeu o ex-governador Sérgio Cabral. Ele foi apontado como o líder de uma organização criminosa que usurpou os cofres do governo do estado do Rio de Janeiro. Contra

¹¹¹ Os governadores presos foram Anthony Garotinho, Rosinha Garotinho, Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão. Os presidentes da ALERJ foram, além de Cabral (que também presidiu o parlamento fluminense), Jorge Picciani e Paulo Melo. Do TCU, foram presos o presidente, Aloysio Neves, o vice-presidente Domingos Brazão, José Gomes Graciosa, Marco Antônio Alencar (filho do ex-governador Marcelo Alencar), José Maurício Nolasco e Aluísio Gama de Souza e, por fim, o ex-procurador geral de Justiça do estado, Cláudio Lopes.

¹¹² Informações obtidas no sítio do Ministério Público Federal. Ao acessar o portal, é possível tomar ciência dos fatos ao analisar a linha do tempo sobre as ações da Operação Lava Jato. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>, acesso em: 04/02/2020.

Cabral pesaram as denúncias de ter recebido vantagens indevidas com o objetivo de garantir contratos de obras licitadas pelo Poder Executivo estadual. As investigações descobriram irregularidades nas obras do estádio de futebol Maracanã, que receberia jogos e a final da Copa do Mundo Fifa 2014, além do PAC Favelas e do Arco Metropolitano. Todas essas obras foram financiadas ou custeadas com verbas federais. Ao todo, houve nessa operação 9 prisões preventivas, 2 prisões temporárias, 14 conduções coercitivas e 38 buscas e apreensões. Do âmbito político-administrativo, além de Cabral foram presos Wilson Carlos Cordeiro da Silva Carvalho (ex-secretário de governo) e Hudson Braga (ex-secretário de obras). No total, 13 pessoas foram denunciadas. Cabral e os outros 12 responderiam pelos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e associação criminosa (a esposa de Cabral, Adriana Ancelmo, também foi denunciada pelos mesmos crimes)¹¹³.

Um ano após a prisão de Cabral, os deputados estaduais Jorge Picciani, Paulo Melo e Edson Abertassi se entregaram na sede da Polícia Federal. Os três foram acusados de receber propinas de empresas de transporte público. No dia 29 de novembro, o governador Luiz Fernando Pezão foi preso acusado de receber propina no valor de R\$ 150 mil por mês quando era secretário de Obras no governo Cabral. Pezão entrou para a história por ter sido o primeiro governador preso no exercício do mandato¹¹⁴. Um outro nome importante da política fluminense, o ex-presidente da Câmara e deputado cassado Eduardo Cunha foi preso em outubro de 2016 acusado de ter recebido propina oriunda de um contrato de exploração de petróleo no Benin, país na África, além de manter contas na Suíça a fim de lavar o dinheiro recebido. Em março de 2019, o ex-governador e ex-ministro de Minas e Energia no Governo Temer, Moreira Franco, foi preso também na Operação Lava Jato, acusado de fazer parte de esquemas de fraudes milionárias na Caixa Econômica Federal, no período em que ele ocupava a vice-presidência do banco. O curioso de todas essas prisões

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ O trabalho da Operação Lava Jato, levando em conta apenas a 1ª Instância no Rio de Janeiro, apresentou 59 denúncias, 56 ações penais, 41 condenações (na 1ª e na 2ª instâncias), 37 acordos de colaboração e 3 acordos de leniência. Ao todo, foram 39 operações. R\$ 945 milhões foram ressarcidos e pagos em multas compensatórias frutos dos acordos de colaboração premiada; R\$ 145 milhões ressarcidos e pagos em multas compensatórias frutos dos acordos de leniência; R\$ 6,21 bilhões solicitados para a reparação de danos. Além de políticos, foram presos empresários e operadores financeiros. Para mais detalhes e toda a cronologia das ações, ver: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em 30/01/2020.

relatadas acima é o fato de que os políticos são filiados ao PMDB, e isso trouxe consequências políticas e eleitorais com o declínio do partido nas esferas de poder estadual. Diante de tantos esforços a fim de combater os males causados à *res publica*, pode-se afirmar que “o combate à corrupção feito pelo sistema de justiça na Operação Lava Jato, particularmente na primeira instância, deixará marcas no sistema político em nível nacional e seus reflexos serão sentidos ainda por muito tempo” (Kerche, 2018 p. 282).

Todas essas prisões destacam que a cooperação intergovenamental entre o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2016, não estabeleceu os mecanismos de controle sobre as licitações e gastos públicos realizadas pelo governo estadual com recursos federais. Em relação ao Relatório de Atividades – Exercício 2016, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, todas as contas do governo relativas a 2015 foram aprovadas. Houve auditorias governamentais extraordinárias para verificação de gastos, da efetividade e da eficiência de Secretarias de Estado que demonstraram não haver irregularidades nas obras ligadas aos Jogos Olímpicos, especificamente com a Linha 4 do metrô e a despoluição da Baía de Guanabara¹¹⁵. Tal relatório vai de encontro às irregularidades manifestadas pela Operação Lava Jato.

Após a exposição anterior, pode-se afirmar que a experiência recente da cooperação intergovenamental entre a unidade federativa do Rio de Janeiro e a União não consolidou os aspectos institucionais necessários para um desenvolvimento econômico e social sustentável. O ótimo desempenho econômico vivenciado pelo estado fluminense não passou de uma situação efêmera, colocando o Rio numa quase eterna dependência dos recursos federais.

Ao longo deste trabalho, foi possível constatar que o estado do Rio de Janeiro demonstra uma certa dificuldade em caminhar por conta própria. Mesmo se tratando de uma unidade da federação que conta com grande potencial de desenvolvimento econômico – setor de serviços e industrial expressivos - em alguns aspectos o estado fluminense se compara atualmente a alguns estados da região Nordeste no que se refere a uma significativa dependência dos recursos financeiros do governo federal.

¹¹⁵ TCE-RJ, 2016.

O Rio de Janeiro precisa criar os mecanismos institucionais que permitirão um desenvolvimento econômico e social sustentável sem depender necessariamente do governo federal. Acordar uma cooperação intergovernamental sempre será de fundamental importância, mas esta não pode estar condicionada a uma conjuntura política favorável tendo em vista os resultados em uma eleição.

Os próximos desafios para o estado do Rio de Janeiro serão inúmeros. O espaço está aberto para que surjam novas lideranças políticas. Estas terão a tarefa de fazer do estado um ente que saiba jogar o jogo federativo e, é claro, deixando de lado algumas práticas políticas condenadas pela sociedade. Precisa-se aproveitar as boas práticas da parceria intergovernamental do período 2007-2016, assim como não cometer os erros que levaram o estado fluminense para uma das maiores crises de toda a sua história. Potencial são muitos. O estado já deixou de ser capital da União há muito tempo, e agora precisa caminhar com as próprias forças.

7. Conclusão

O federalismo brasileiro pós Constituição Federal de 1988 abre espaço para a cooperação entre os entes federados, em oposição a um federalismo de caráter dual ou competitivo. Existe uma ampla gama de competências concorrentes, mas o que de fato pode ser constatado é um grande hiato no que prevê o texto constitucional e o que acontece na realidade social. A literatura especializada no tema da cooperação intergovernamental afirma que as razões principais que dificultam seu desenvolvimento são as diferenças de capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, seja por conta de uma dificuldade financeira, como também por conta de dificuldades técnica e de gestão. Um outro fator a se acrescentar é que a cooperação entre a União, os estados e os municípios, na produção de políticas públicas, é pouco estimulada devido à ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que visam a regulamentar a cooperação intergovernamental.

No Brasil, o sucesso de uma determinada política pública que seja implementada estará condicionado a uma necessária cooperação intergovernamental. No jogo federativo, será de fundamental importância que haja uma coordenação entre os três entes federativos para que uma política social alcance seus objetivos. A ausência de um entendimento entre os principais atores na cooperação intergovernamental acarretará prejuízos não almejados. A descentralização só será eficiente para uma política pública se houver um acompanhamento coordenado entre os três níveis de governo.

Num país de dimensões continentais como é o caso do Brasil, o papel dos governos estaduais deve ser de destaque. Estes devem criar as condições para que as ações políticas não fiquem circunscritas a períodos específicos no tempo e no espaço. Uma das conclusões dessa tese afirma que o protagonismo e o desempenho dos governos estaduais, a partir dos anos de 1990, depende muito das relações que são estabelecidas com a União. É de grande importância o papel dos governos estaduais no desenvolvimento econômico e social. Entretanto, para que as ações sejam colocadas em prática haverá a necessidade de os entes federados reunirem os recursos

financeiros, humanos e de gestão, pois só assim uma política pública poderá atingir os objetivos que foram estabelecidos quando da sua elaboração.

No período que antecedeu o processo de redemocratização, ou seja, ainda durante os governos militares, a centralização de poder e de recursos na União, eleições indiretas para governador, tirou qualquer protagonismo dos governos estaduais. O cenário começou a mudar a partir de 1982, no contexto das eleições diretas de novos governadores. Na Assembleia Nacional Constituinte, por exemplo, os interesses dos governos estaduais e municipais predominam, restabelecendo o jogo federativo em novas bases.

Não obstante, toda essa descentralização fiscal em favor das unidades subnacionais criou um ambiente que culminou com a chamada “guerra fiscal”, ou seja, acabou acarretando a não cooperação horizontal entre os estados. Cada ente federado agiu com o intuito de atrair investimentos privados ou até de mantê-los em seu território. Mas uma maior autonomia fiscal para os estados não significou uma independência de ações, visto que logo se ressaltou os problemas de natureza econômica e de competências. A partir do Governo Fernando Henrique, em sintonia com os princípios defendidos pela equipe econômica, houve uma recentralização fiscal aprovada pelo Congresso Nacional em favor da União, e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹⁶. As duas medidas trouxeram novos limites fiscais para os estados brasileiros. E um outro agravante é a heterogeneidade econômica que marca o federalismo brasileiro, tal manifestação logo pôde ser constatada entre estados e municípios. O Brasil é conhecido por apresentar uma tendência histórica de concentração espacial da economia. Consequentemente, as unidades subnacionais demonstram uma reduzida capacidade de arrecadação, o que acaba impossibilitando o financiamento das políticas públicas. Diante desse cenário, chega-se à conclusão de que as desigualdades regionais ainda permanecem sendo um dos principais problemas do federalismo brasileiro.

Algumas ações por parte do governo federal afetaram as finanças dos governos estaduais. Um exemplo foi a Lei Kandir, de 1996. Essas ações faziam parte de um programa de ajuste fiscal dos entes subnacionais elaborado pela União. Foram

¹¹⁶ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

pactuadas as dívidas da maioria dos estados e dos municípios, levando-se em conta determinadas condições. Coube aos governos estaduais se desfazerem de certos ativos reais e do comprometimento de arcarem com o pagamento ao longo prazo com o governo federal.

As ações do governo federal no âmbito de um reajuste fiscal acarretaram uma maior dependência das unidades subnacionais em relação aos recursos oriundos da União. Tal dependência se explica pelo fato de que os estados perderam participação na receita disponível. Pode-se constatar uma tendência de queda na receita disponível dos estados. Em 1990, o valor era de 27,60% e, em 2016, de 25,28%. Esse cenário demonstrou a importância de criar as condições para que uma cooperação intergovernamental fosse estabelecida entre os estados e o poder central.

Este trabalho buscou analisar a cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2016. Mas para compreender melhor o estado fluminense dentro do jogo federativo no contexto pós constituição de 1988, houve a necessidade de entender a gênese de construção do estado.

No caso específico do Rio de Janeiro, toda sua trajetória se confunde com o município, a Região Metropolitana e o estado, ou seja, toda construção histórica da “cidade capital” ou de *capitalidade*. Para compreender o estado fluminense de hoje é necessário compreender todas as designações e seus reais significados: a Corte, o Município Neutro, o Distrito Federal, o estado da Guanabara e, por fim, o estado do Rio de Janeiro. Este trabalho teve como objeto de análise o estado como um todo, como um ente na federação brasileira.

Mesmo antes da consolidação da transferência da capital federal para Brasília, o então Distrito Federal foi cenário de inquietação em relação aos caminhos que deveriam seguir o futuro estado da Guanabara. Nesse âmbito, havia duas lógicas que pairavam no ar. A primeira era uma lógica nacional, cuja característica era mais personalista e conhecida pela radicalização. Isso poderia ser percebido nas eleições para o Senado e para a Câmara Federal. De outro lado, existia uma lógica local, mais fragmentada e cujas práticas políticas eram baseadas na interdependência pessoal. As redes clientelistas de bases locais sustentavam esse ambiente. Havia uma preocupação

sobre a construção de uma nova identidade política para uma cidade que havia pouco tempo sido o Distrito Federal.

Uma vez consolidada a transferência da capital, e o surgimento de um novo estado na federação, havia a esperança de que a Guanabara gozaria de prestígio pelo fato de ainda manter um ar de *capitalidade*. O novo estado seria mais um ente entre outros a poder contar com os recursos da União. Entretanto, tal cenário de esperança mascarou uma realidade triste para o estado, algo que foi constatado apenas nos anos 1980, anos depois da fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro. Após a transferência da capital para a Brasília, as políticas implementadas não conseguiram atingir o objetivo de promover uma reversão do processo de erosão ao longo dos anos 1960. Mais à frente, durante os anos 1970 e 1980, toda região fluminense apresentou uma queda acentuada na participação no PIB nacional. O processo histórico e de suas potencialidades não foi levado em conta quando se buscou articular estratégias de desenvolvimento econômico e social, uma vez que não houve uma dinâmica adequada na captação de recursos.

O tema central desta tese é o estado do Rio Janeiro dentro do arranjo federativo pós Constituição Federal de 1988. Tal escolha se explica pelo fato de que num período recente, cujo recorte de tempo é 2007-2016, houve uma cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo fluminense. Tal cooperação derivou da aliança política entre o PT e o PMDB no âmbito nacional e estadual.

No jogo federativo nacional, os governos estaduais são atores políticos que adotam certas estratégias com vistas a conquistar recursos financeiros do governo federal, o que pode acontecer através da obtenção de cargos importantes na administração pública federal, ou nas negociações envolvendo a distribuição de transferências voluntárias intergovernamentais.

Para o pleito de 2006, o presidente Lula concorreu à reeleição. Com o objetivo de continuar no Palácio do Planalto, o Partido dos Trabalhadores, partido do presidente, não abriu mão do pragmatismo político com vistas a obter êxito nas urnas. Uma alternativa encontrada foi buscar uma negociação com o PMDB a fim de aprovar o fim da verticalização. De acordo com um parecer do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), a partir de 2002 ficou estabelecido que os partidos nos estados

deveriam repetir as alianças no pleito nacional. O parecer também determinou que o partido que não apresentasse candidatura própria a presidente só poderia constituir coligação nos estados e nos municípios com outro partido que também não lançasse candidatura própria para presidente. A Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006 reverteu esse parecer. Lula foi reeleito no segundo turno ao vencer o segundo colocado, Geraldo Alckmin (PSDB-SP). No Rio de Janeiro, a parceria com o PMDB gerou 70% de votos para o presidente petista¹¹⁷. O ambiente para a parceria no território fluminense estava consolidado.

A aliança do PT com o PMDB também buscou consolidar uma coalizão no Congresso Nacional. Isso permitiu a formação de uma maioria que visava não aprovar comissões parlamentares de inquérito que trouxessem prejuízos políticos ao governo. No âmbito estadual, nas eleições de 2006, Sérgio Cabral foi eleito governador do estado do Rio de Janeiro obtendo 41% dos votos válidos no segundo turno. No período da campanha eleitoral, Cabral declarou abertamente o apoio à candidatura de Lula.

A parceria no plano nacional entre os dois partidos também se consolidou no âmbito estadual, e isso foi de fundamental importância para os planos do PMDB estadual, uma vez que poderia receber uma atenção especial por parte do governo federal muito por conta dos preparativos dos eventos esportivos que a cidade do Rio de Janeiro iria sediar. Isso foi visto como uma excelente oportunidade para o desenvolvimento econômico e social no estado.

No aspecto econômico, no início do Governo Sérgio Cabral em 2007, o Rio de Janeiro apresentava um índice de autonomia fiscal de 55,71%, o menor quando comparado aos outros estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Para que Cabral pudesse fazer um bom governo, formar uma parceria com o governo federal era algo imperioso. As bases para a construção de uma cooperação intergovernamental estavam estabelecidas.

O primeiro Governo Sérgio Cabral (2007-2010) ficou marcado pelo crescimento econômico ao qual o estado do Rio de Janeiro não vivenciava há tempos. Esse cenário contribuiu para que o estado fosse escolhido como sede da final da Copa

¹¹⁷ TSE.

do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. O diálogo com o governo federal também gerou um ambiente auspicioso no aspecto econômico. O estado recebeu inúmeros investimentos nas áreas de infraestrutura, siderurgia, logística, petróleo e gás, centro de pesquisas e variadas indústrias. O tamanho dos eventos aos quais o Rio de Janeiro iria sediar exigia uma preparação extraordinária.

No âmbito econômico, o primeiro Governo Sérgio Cabral demonstrou não ter sofrido o impacto da chamada crise internacional iniciada no final do ano de 2008. O estado fluminense apresentou um cenário positivo no crescimento da indústria em geral, onde passou de 3,8% em 2009, para 11,8% em 2010, último ano do primeiro mandato. A indústria de transformação e a indústria da construção civil puxaram esses índices para cima. Por conta dos eventos esportivos que o Rio de Janeiro iria sediar, foram muitos os investimentos federais voltados para a preparação do estado em termos estruturais. Houve também outras políticas públicas implementadas pela União que beneficiaram o estado fluminense, como o programa federal Minha Casa Minha Vida – este dentro do projeto do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). No final do primeiro mandato de Sérgio Cabral, o emprego formal gerou um pouco mais de 680 mil vagas.

Ainda com base no primeiro Governo Sérgio Cabral, os dados apresentados ao longo da tese evidenciam que a parceria com governo federal trouxe resultados positivos em várias áreas importantes para o desenvolvimento econômico e social como: na economia, na infraestrutura e na segurança pública. O fato do Rio de Janeiro ter sido escolhido como sede de grandes eventos esportivos exigiu um tratamento especial por parte da União. O estado fluminense recebeu recursos do BNDES voltados para a preparação desses eventos. Foram investidos recursos nas áreas do turismo, dos aeroportos e de mobilidade urbana. Na segurança pública, houve um investimento dentro do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) do governo federal, o que acabou contribuindo para o desenvolvimento e a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora no estado.

No campo político, os resultados positivos do crescimento econômico favoreceram a reeleição de Sérgio Cabral. No plano estadual, o PT integrou o Governo Cabral e apoiou a candidatura à reeleição do governador fluminense. À

época das eleições de 2010, o presidente Lula contava com um grande apoio popular, o que contou positivamente para a candidatura do candidato do PMDB. O então governador foi reeleito no primeiro turno das eleições de 2010, quando obteve 66,08% dos votos válidos.

Tudo indicava, em 2011, que a trajetória de crescimento do Rio de Janeiro seria ascendente, uma vez que as condições eram todas favoráveis. O governador iniciava o segundo mandato com um cenário político e econômico totalmente a seu favor, uma vez que era mantida a parceria com o governo central – os recursos federais estavam assegurados – como também demonstrava ser seguro aos investidores privados alocar recursos no estado.

Mesmo tendo assegurada a parceria com o governo federal durante o segundo mandato, o Governo Sérgio Cabral mostrou sinais de esgotamentos. Aos poucos a popularidade do governador demonstrou uma tendência de queda muito por conta das suspeitas de corrupção que assolavam o seu governo. Talvez o maior exemplo seja o episódio que ficou conhecido como “a farra dos guardanapos”, foi quando veio à tona fotos de Cabral, de seus principais secretários de Estado e de empresários com negócios com o governo fluminense, todos com guardanapos na cabeça, quando se reuniram em Paris para celebrar o recebimento da condecoração máxima dada pelo governo francês. Tal celebração teve um custo de R\$ 1,5 milhão. Em junho de 2013, nos eventos que ficaram conhecidos como “Jornadas de Junho”, Cabral foi um dos principais alvos das críticas da população que foi às ruas protestar contra o sistema político. Durante todo o segundo mandato de Cabral, a parceria com o governo federal se manteve viva.

Em abril de 2014, em carta enviada à ALERJ, Sérgio Cabral renuncia ao cargo de governador do estado do Rio de Janeiro. Não ficou claro os reais motivos do seu ato. Há uma hipótese não comprovada, e ela diz respeito ao fato de Cabral querer dar visibilidade ao seu então vice-governador, Luiz Fernando Pezão – uma vez que Cabral já não podia concorrer a mais um mandato seguido -, com vistas às eleições de 2014. Com isso, o PMDB estadual continuaria no poder no território fluminense.

Pezão acabou sendo eleito no segundo turno, quando obteve 55,78% dos votos válidos¹¹⁸.

A aliança política no território fluminense entre o PT e o PMDB começou a mostrar sinais de esgotamento a partir das eleições estaduais de 2014. O partido dos trabalhadores não abriu mão de lançar uma candidatura própria. A escolha foi feita pelo nome de Lindberg Farias. Isso contrariou o PMDB local, uma vez que o partido governista apostava no apoio à reeleição de Pezão. A aposta do PT no estado do Rio de Janeiro foi um fracasso, visto que seu candidato obteve no primeiro turno pouco mais de 10% dos votos válidos¹¹⁹.

Embora tenha sido desfeita a aliança política entre o PT e o PMDB no plano estadual, após as vitórias nas eleições de 2014 de Dilma e de Pezão, à presidência da República e ao governo do estado do Rio de Janeiro, respectivamente, a parceria entre o governo fluminense e o governo federal prosseguiu. Não obstante, a crise econômica de 2015 e 2016 inviabilizou maiores ganhos na cooperação intergovernamental para o estado do Rio de Janeiro.

O primeiro sinal de que a cooperação intergovernamental não se mostrou sustentável ao longo prazo pôde ser medida pelo baixo crescimento do PIB e do PIB per capita. Os dados mostram que na variação em volume acumulada 2002-2016 do PIB, o Rio de Janeiro apresentou o pior resultado, com 25,3%. Com base nessa variação, o estado fluminense passou a ocupar a última posição em comparação às outras unidades da federação. Em relação ao PIB per capita, o impacto da crise também foi percebido. Com base na mesma variação temporal, o Rio de Janeiro ocupa a 25ª posição relativa, a pior em comparação aos outros estados da região Sudeste. O ideal seria trazer dados comparativos no período de análise escolhido no recorte temporal para esta tese, de 2007 a 2016, mas durante a pesquisa não foi possível encontrar tal referência.

A crise econômica também foi percebida ao analisar a evolução do saldo de emprego formal. Em 2015 e 2016, houve no estado do Rio de Janeiro um saldo negativo de um pouco mais de 420 mil empregos formais. Consequentemente,

¹¹⁸ TRE-RJ.

¹¹⁹ Idem.

cresceu o número de pobres de 1 ponto percentual, passando para 12,3% em 2015, uma vez que anteriormente esse valor era de 11%. Esses dados evidenciam o caráter efêmero de um desenvolvimento econômico e social seguidos de uma baixa capacidade de investimento.

O estado do Rio de Janeiro voltou a apresentar uma baixa autonomia fiscal acompanhada de uma baixa capacidade de investimento. A Receita Corrente Líquida (RCL) apresentou um quadro preocupante. Tendo como referência o ano de 2011, quando os investimentos por parte da RCL foram de 11,9%, em 2016 foi de 5,4%, comprovando uma tendência de queda. A dívida consolidada líquida em relação à RCL foi de 232%, ou seja, ultrapassou o limite de 200% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em junho de 2016, diante do cenário de crise, a alternativa encontrada pelo governo fluminense foi de decretar estado de calamidade pública na administração financeira. Como argumento para justificar o decreto, o governo alegou a queda na arrecadação do ICMS, nos royalties e na participação especial do petróleo. Consequentemente, o estado não conseguiria honrar os compromissos firmados para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Também foi afetada a prestação de serviços públicos essenciais nas áreas de segurança pública, da saúde, da educação, da mobilidade e da gestão ambiental. O governo federal editou uma medida provisória que ajudou o estado do Rio de Janeiro com um aporte financeiro no valor de R\$ 2,9 bilhões, montante que foi destinado exclusivamente para as despesas com segurança pública decorrentes do evento esportivo.

Um dos aspectos negativos da cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo estadual do Rio de Janeiro foi a ausência de mecanismos de controle sobre as licitações e gastos públicos realizadas pelo governo fluminense com recurso federais, principalmente no que se refere aos órgãos de controles estaduais, como o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Os casos de corrupção do Governo Sérgio Cabral vieram à tona após investigações da Operação Lava Jato com sede na Polícia Federal de Curitiba, no estado do Paraná.

A pesquisa mostrou evidências de que a cooperação intergovernamental entre o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro não construiu, no período de

2007 a 2016, as condições necessárias para que o estado fluminense pudesse tornar sustentável o bom momento de desenvolvimento que vivenciou no início da parceria. Vários fatores contribuíram para que o cenário de crise fosse instalado.

Em primeiro lugar, no campo político o que se viu foi a permanência de uma série de práticas clientelistas que usurparam os cofres do estado. No âmbito da Operação Lava Jato, os atos de corrupção praticados pelos principais nomes do PMDB estadual logo vieram à tona. O resultado da operação foi a prisão dos principais atores políticos no cenário fluminense. A comprovação de que a corrupção no estado era sistêmica pode ser compreendida pela prisão de membros dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Foram para o cárcere ex-governadores, govenador, deputados estaduais, membros do TCE-RJ e ex-procurador da Justiça do Rio de Janeiro.

Os ventos vindos da crise política concomitantemente resvalaram no campo econômico. O bom desempenho econômico vivenciado nos primeiros anos do Governo Sérgio Cabral perdeu força ao longo da parceria. Em 2016, o Rio de Janeiro apresentou o seu pior momento em toda sua história republicana. Isso afastou os investimentos privados, uma vez que não era mais seguro alocar recursos num estado fortemente marcado pelo mau uso do dinheiro público. A parceria com o governo federal não resolveu o problema estrutural do Rio de Janeiro, que é a baixa capacidade de investimento. Isso evidencia como essa parceria trouxe resultados limitados ao longo prazo, cujo início foi muito positivo para o desenvolvimento econômico do estado fluminense.

Olhando para o futuro, chega-se à conclusão de que no arranjo federativo estabelecido pela Constituição de 1988 sempre será importante estabelecer uma conexão de diálogo entre os governos estaduais e o governo federal. O Rio de Janeiro deverá criar novas parcerias com a União, dentro dos aspectos políticos necessários para o estabelecimento de uma cooperação intergovernamental. Será preciso criar os mecanismos institucionais de controle para que a parceria seja fundamentada no respeito à *res publica*.

O Rio de Janeiro tem um enorme potencial para voltar a se desenvolver com o objetivo de poder implementar as políticas públicas que são necessárias para a

população. O estado conta com um tradicional setor de serviços, com maiores reservas de petróleo do Brasil, e com um setor automotivo promissor. Na área de segurança pública, poderá ser recuperado o que de bom foi feito no âmbito das Unidades de Polícia Pacificadora, a fim de retomar as ações sociais em territórios ocupados pelo poder paralelo. Uma vez cuidando dessa área, o turismo será um instrumento que poderá ser fortemente aproveitado. Na educação, os investimentos em capital humano devem ser prioridade no estado. Deve-se avançar em estudos voltados em tecnologias, pois só assim o estado estará preparado para as demandas internacionais nas relações de mercado. Na saúde, o SUS deve ser melhorado, assim como as Unidades de Pronto Atendimento.

No campo político, a queda dos principais quadros do PMDB no estado também abre espaço para o surgimento de uma nova elite política no território fluminense. Esta deverá agir com base nos princípios que regem à moralidade na vida pública, e ser capaz de definir um projeto de desenvolvimento econômico e social sustentável. Deve-se tirar aprendizados dos momentos de crise política e econômica que viveu o estado. O campo político está em aberto.

8. Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. **“Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”**. Dados, vol. 31, no 1, pp. 5-38, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobo. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Luciana Dinah Ribeiro Helou, Nelcilândia Pereira de Oliveira e Samuel A. Antero (Orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília, 2013.

_____; SOARES, Márcia Miranda Soares. **Cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, série de pesquisas nº 24, 2001.

_____; **Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil**. In: Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. (Org.) Sonia Fleury. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 77-126.

_____. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia Política. (online). 2005, nº 24, pp. 41-67.

_____; Costa, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

_____; **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

AFONSO, José Roberto R.; LUKIC, Melina Rocha; CASTRO, Kleber Pacheco de. **ICMS: crise federativa e obsolescência**. Rev. direito GV, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 986-1018, Sept. 2018.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a federação?** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24, pp. 29-49, jun. 2005

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. **O Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010)**. Dados, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 467-496, setembro, 2013.

_____; SIMONASSI, Andrei Gomes. **Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004)**. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 33, n. 4, p. 704-725, dezembro de 2013.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro; Editora FGV, 2009

ARGAN, Giulio. **L'Europe des capitales**. Génève, Albert Sikira, 1964.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Editora FGV. Editora Fio Cruz. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos?** Universidade do Estado do Rio de Janeiro. DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 53, nº 3, 2010, pp. 587-620

_____. **Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, 2009, pp. 377 a 423.

_____. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na Federação Brasileira**. Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Revista de Sociologia e Política, nº 24. Junho, 2005, pp. 69-85

_____; RODDEN, Jonathan. **Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo**. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

_____. **Federalismo e Relações intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431 a 458.

_____. **Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana**. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4 [cited 2019-11-06], pp.23-31.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Forense. Rio de Janeiro, 1986.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A evolução do mercado de trabalho do Rio de Janeiro na última década**. In: PINHEIRO, Armando Castelar; VELOSO, Fernando (Orgs.). Rio de Janeiro – um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 231-259, 2012.

BARCLAY, J. **Predicting the costs and benefits of mega-sporting events: misjudgement of olympic proportions?** Economic Affairs, v. 29, n. 2, p. 62-66, jun., 2009.

BELTRAME, José Mariano. **Todo dia é segunda-feira**. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.

BLANCO, F. **Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre os indicadores sócio-econômicos dos seus estados**. [s. l.], 2000. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.947EEBBE&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BONELLI, Regis; VELOSO, Fernando. **Rio de Janeiro: crescimento econômico e mudança estrutural**. In: PINHEIRO, Armando Castelar; VELOSO, Fernando (Orgs.). Rio de Janeiro – um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 25-61, 2012.

BUENO, Julio Cesar Carmo; CASARIN, Luiz Octavio Bicudo. **Os recursos do petróleo e as perspectivas para os investimentos no estado do Rio de Janeiro**. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio (orgs.). Rio: a hora da virada. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1891.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1934.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1946.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>

CAMARGO, Aspásia. **Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha**. In: HOFMEISTER, Wilhelm. & CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, vol, 1, abril 2001, pp. 69 a 94

_____. **O novo pacto federativo**. Revista do Serviço Público, ano 45, vol. 118, nº 1. Brasília, 1994. pp. 87-94

CARREIRÃO, Yan de Souza. **A eleição presidencial brasileira de 2006: uma análise preliminar**. Dossiê, Política e Sociedade, nº 10, abril de 2007. pp. 91-116

CARVALHO, Celia Maria; AFONSO, José Roberto R.. **Coordenação e Relações Intergovernamentais em Federações Avançadas: algumas lições para o Brasil**. In: Autores Vários. Lisboa, Portugal. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 4, nº 6, pp. 1571-1604. 2018.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, junho de 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica**. Rio de Janeiro, Mimeo, 1994.

CAVALCANTI, Amaro; **Regime federativo e a república brasileira**. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1983.

CEPERJ. **Boletim de Conjuntura Econômica Fluminense**. Mês referência: dezembro de 2016. Ano VIII – nº 12, Rio de Janeiro, fevereiro de 2017.

_____. **Boletim de Conjuntura Econômica Fluminense**. Mês referência: dezembro de 2010. Ano II – nº 12, Rio de Janeiro, fevereiro de 2011.

COSER, Ivo. **O Debate entre Centralizadores e Federalistas no Século XIX: a trama dos conceitos**. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2011, vol.26, n.76, pp.191-206. ISSN 0102-6909.

_____. **O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil no Século XIX**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 51, núm. 4, 2008, pp. 941-981

_____. **Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil 1823-1866**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

CRESWELL, John W.. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURI, Martin. **A disputa pelo legado em megaeventos esportivos no Brasil**. Horiz. antropol., Porto Alegre, v. 19, n. 40, p. 65-88, dezembro, 2013.

DE ALMEIDA, B. S. **Megaeventos esportivos, política e legado: o Brasil como sede da Copa do Mundo Fifa 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016**. Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 67–81, 2016

DIAS, José Luciano. **“Partidos e Eleições no Rio de Janeiro – 1974-94”**, In: M. de Moraes Ferreira (org.), Rio de Janeiro: Uma Cidade na História. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

DOMINGUES, Edson Paulo; BETARELLI JUNIOR, Admir Antonio; MAGALHAES, Aline Souza. **Quanto vale o show?: Impactos econômicos dos investimentos da Copa do Mundo 2014 no Brasil**. Estud. Econ, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 409-439, junho, 2011.

DUCHACEK, I.D. **Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics**. Santa Barbara, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1970.

DULCI, Otávio Soares. **Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 18, p. 95-107, junho 2002.

DULLES, John W.F. **Carlos Lacerda: a vida de um lutador**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1992.

ELAZAR, Daniel J.; **The Role of Federalism in Political Integration**. In: ELAZAR, Daniel J., org; Federalism and Political Integration, Tel Aviv, Israel, Turtledove Publishing, 1979

_____; **Tendências Centralizadoras e Descentralizadoras dos Sistemas Federativos Contemporâneos: uma análise preliminar**. In: Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM, nº28 (159). 1981

_____; **Sistema federal em evolução**. Rio de Janeiro. Biblioteca do IBAM. Mimeo. 1981

_____; **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

_____; **American Federalism: A View from the States**. Third edition, New York, Harper & Row. 1984

_____; **Federal Systems of the World**, New York, Stockton Press, 1994

EVANS, M.; **Studying the New Constitutionalism: Bringing Political Science Back**. In. British Journal of Politics and International Relations, v. 3, n. 3, 2001. p. 413-426.

FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.). **A força do povo: Brizola e o Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Alerj. CPDOC/FGV, 2008.

_____. **A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política**. In: ABREU, A. A. (Org.). A democratização no Brasil: atores e contextos. Rio de Janeiro: FGV, 2006. Cap. 6, p. 163-203.

FIDELIS, Getulio. **Cooperação intergovernamental na erradicação da pobreza extrema no Brasil: a experiência do estado do Rio de Janeiro**

(2011-2013), [recurso eletrônico]:[S. l.: s. n.]. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat06910a&AN=puc.205326&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Government Coalitions in Brazil Democracy**. Brazilian Political Science Review, Vol. 1, no. 2, Dec. 2007; Disponível em: www.cienciapolitica.org.br.

_____. & LIMONGI, Fernando. **Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira**. Carlos Ranulfo (org.), A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21. Editora da UFMG, 2007, pp. 25-32

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2ª.ed., Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 19 a 39, e pp. 73 a 99, 2001.

FLEURY, Paulo Fernando; HIJJAR, Maria Fernanda; Barros, Alexandre Lobo de Paula. **Rio de Janeiro: logística e geração de vantagens competitivas**. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio (orgs). Rio: a hora da virada. Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2011, pp. 137-149.

FORTES, Alexandre; FRENCH, John. **A "Era Lula", as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo**. Tempo soc., São Paulo, v. 24, n. 1, p. 201-228, 2012.

FRANCO, Marielle. **UPP – A Redução da Favela A Três Letras: uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo da Universidade Federal Fluminense. Niterói - RJ, 2014.

FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo. **Três faces da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969)**. In: MOTTA, Marly Silva da; FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo. **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2004.

GIBSON, Edward L.; CALVO, Ernesto F. e FALLETI, Tulia G. **"Reallocative federalism: overrepresentation and public spending in the western hemisphere."** In: Edward Gibson (Orgs.), **Federalism: Latin America in Comparative Perspective**, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

GOÉS, Felipe. **Os grandes eventos de 2011 a 2016 e seus legados para a cidade**. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio (orgs.). Rio: a hora da virada. Rio de Janeiro. Elsevier, 2011.

GOMES, Angela de Castro. "Prefácio". In: **Saudades da Guanabara: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-1975)**. Marly Silva da Motta. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2000.

GUERRA, Wander de Souza Dias. **Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro e Crise Político-Econômica no Brasil: o Município de Itaboraí pós-2014**. Espaço Aberto, PPGG - UFRJ, Rio de Janeiro, V. 8, N.2, p. 187-205, 2018.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. **Produção Legislativa no primeiro governo Brizola (1983-1987)**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, nº 3, nov. 2013.

HAMILTON, Alexander, 1757-1804. **O Federalista: Hamilton, Madison e Jay**. Belo Horizonte. Editora Líder, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2010, livro 09, v.03.

ISMAEL, Ricardo. **Governos Estaduais no Ambiente Federativo Inaugurado Pela Constituição Federal de 1988: Aspectos Políticos e Institucionais de Uma Atuação Constrangida**. In: Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governamentais em debate. Org.: Aristides Monteiro Neto. Brasília: IPEA, 2014. pp. 183-212.

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

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** [online]. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2015, 199 p. ISBN 978-85-7983-743-2

JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; NOVAES, Patrícia Ramos. **O Projeto Olímpico da Cidade do Rio de Janeiro: investimentos públicos e participação do setor privado**. In: Rio de Janeiro: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 / organização. Demian Garcia Castro ... [et al.]. - 1º ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

KERCHE, Fábio; FERES Júnior, João; et al. **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. Fábio Kerche; João Feres Júnior (coordenadores) – São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

_____. **Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional**. Lua Nova, São Paulo, nº. 105, p. 255-286, setembro de 2018.

KRAMNICK, Isaac. **“Apresentação”**, in J. Madison, A. Hamilton e J. Jay, Os Artigos Federalistas, 1787-1788. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1993

KUGELMAS, Eduardo. **A evolução recente do regime federativo no Brasil**. In: HOFMEISTER, Wilhelm. & CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, vol, 1, abril 2001, pp. 29 a 50

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

LEVI, Lucio. **Federalismo**, in N. Bobbio (Org.), Dicionário de Política. Brasília. Editora UNB, vol, 1, 13ª ed., 2007

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 17-41, novembro de 2006.

_____. **“O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos**. In: Os Clássicos da Política 1. Org.: Francisco C. Weffort. Editora Ática, São Paulo, 2004.

LOPREATO, Francisco Luiz C.; **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões**. Texto para discussão. IE/UNICAMP. Nº. 98, 2000.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John; **Os artigos federalistas, 1787-1788**; apresentação Isaac Kramnick. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1993.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. “Prefácio”. In: OSORIO, Mauro. **Rio Nacional Rio Local: mitos, e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro. Editora Senac Rio, 2005.

Manifesto Republicano de 1870, In: Os programas dos partidos e o 2º Império, de Américo Brasiliense, São Paulo, 1878, págs. 59-88.

MARQUES, Rosa Maria et al. **Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006**. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 29, n. 1, p. 114-132, março de 2009.

MELO, Clóvia A. Vieira de; SOARES, Kelly C. Costa. **Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral**. Anál. Social, Lisboa, n. 220, p. 684-719, setembro de 2016.

MELO, Carlos Alberto Furtado. **A crise política de 2005: causas estruturais e conjunturais que a explicam**. Insper Working Paper, WPE: 177, IBMEC São Paulo, 2009.

MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. **Crise Fiscal dos Estados e o Caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Geo UERJ, nº 31, pp. 64-80, 2017. doi: 10.12957/geouerj.2017.32070

MONTEIRO NETO, Aristides; **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações no Cenário Atual**. In: Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governamentais em debate. Org.: Aristides Monteiro Neto. Brasília: IPEA, 2014

MONTESQUIEU, C. de S. B. de. **O espírito das leis**. [s. l.]: UnB Universidade de Brasília, Brasília, 1995. ISBN 8523003932

MOTTA, Marly Silva da; FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo. **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2004.

_____. **O lugar da cidade do Rio de Janeiro na federação brasileira: uma questão em três momentos**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2001.

_____. **Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001.

_____; SARMENTO, Carlos Eduardo. **A construção de um estado: a fusão em debate**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001.

_____. **A fusão da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro: desafios e desencantos**. In: Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro/ Organizadores: Américo Freire, Carlos Eduardo Sarmento, Marly Silva da Motta. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. **Saudades da Guanabara: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-1975)**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2000.

_____. **O Rio de Janeiro continua sendo?** Rio de Janeiro. CPDOC, 2000.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. **Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196. Junho, 2011.

NETO, Octavio Amorim; SANTOS, Fabiano. **O Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010)**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 3, 2013, pp. 467 a 496.

_____; SIMONASSI, Andrei Gomes. **Bases Políticas das Transferências Intergovernamentais no Brasil (1985-2004)**. Revista de Economia Política, vol. 33, nº 4 (133), pp. 704-725, out/dez 2013.

NEVES, Margarida de Souza. **Brasil, acertai vossos pandeiros**. Rio de Janeiro, Museu de Astronomia, 1991.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. **O Governo de Juscelino Kubitschek**. In: CPDOC.fgv.br, acesso em 01/03/2020.

OLIVEIRA, A.; RODRIGUES, A. O. **Industrialização na periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro: novos paradigmas para velhos problemas**. Semestre Económico, v. 12, n. 24 (Edición especial), p. 127-143, 2009. Medellín, Colômbia.

OLIVEIRA, Fabrício; **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

OREIRO, José Luis. **A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica**. Estud. av., São Paulo, v. 31, n. 89, p. 75-88, abril de 2017.

OSORIO, Mauro; RABELO, Henrique; VERSIANI, Maria Helena; **Rio de Janeiro em tempos de crise**. Jornal dos Economistas. Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ. Rio de Janeiro. nº 323, julho de 2016.

_____. **História de capitalidade do Rio de Janeiro**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, nº 7, pp. 75-90, jan/jun de 2015.

_____; VERSIANI, Maria Helena. **O papel das instituições na trajetória econômica-social do Estado do Rio de Janeiro**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, nº. 2, julho de 2013.

_____. **Estado do Rio de Janeiro: estagnação de longo curso e possibilidades de reversão**. Boletim CEDES [online], Rio de Janeiro, maio e junho de 2008, pp. 20-26.

_____. **Rio Nacional Rio Local: mitos, e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro. Editora Senac Rio, 2005.

PEREIRA, Carlos; RIBEIRO, Mauricio Carlos. **Instituições políticas no Rio de Janeiro: a influência dos *checks & balances* e da competição política nas políticas públicas**. In: PINHEIRO, Armando Castelar; VELOSO, Fernando (Orgs.). Rio de Janeiro – um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 289-311, 2012.

PINHEIRO, F. G. **Os impactos econômicos da realização das obras de infraestrutura da Copa do Mundo FIFA 2014 no Estado do Rio de Janeiro.** [s. l.], 2013. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsndl&AN=edsndl.oai.union.ndltd.org.IBICT.oai.agregador.ibict.br.BDTD.oai.bdttd.ibict.br.UFSC.oai.localhost.123456789.107505&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 27 jan. 2020.

PINHEIRO, Armando Castelar; VELOSO, Fernando (Orgs.). **Rio de Janeiro – um estado em transição.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Balanço 4 anos (2007-2010): Rio de Janeiro.** Disponível em: <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/f0bb32d813bd449392276fb53d9c3dfc.pdf>. Acesso em 04/04/2020.

_____. **PAC 2: 2º Balanço. julho-setembro de 2011.** Disponível em: <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/31a8caf34a1f08b6fc268c0fa1f00d45.pdf>. Acesso em 05/04/2020.

RABAT, Márcio Nuno; **A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil.** Câmara dos Deputados, Praça dos 3 Poderes. Brasília, 2002.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. **Os Onze: O STF, seus bastidores e suas crises.** Companhia das Letras. Brasília, 2019.

RIKER, W. **Federalism.** In: GREENSTEIN, F. and POLSBY, N. (ed.). *Handbook of Political Science.* Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.

_____. **Federalism, Origin, Operation, Significance.** Little, Brown and Company, 1964

Rio de Janeiro: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 / organização. Demian Garcia Castro ... [et al.]. - 1º ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SARMENTO, Carlos Eduardo. **Entre o carisma e a rotina: as eleições de 1982 e o primeiro governo.** In: FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.). **A força do povo: Brizola e o Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. Alerj. CPDOC/FGV, 2008.

SEBRAE, **Panorama do Rio de Janeiro: mercado de trabalho, desigualdade, pobreza e empreendedorismo,** Fevereiro de 2017, disponível em

<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Nota45.pdf>, visitado em 20/04/2020.

SENTO-SÉ, João Trajano. **O discurso brizolista e a cultura política carioca**. Varia História, nº 28. Rio de Janeiro, dezembro, 2002.

_____. **Brizolismo: estetização da política e carisma**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1999.

SILVA, Eduardo Fernandez. **Evolução da Economia do Estado do Rio de Janeiro na Segunda Década do Século XXI**. Consultoria Legislativa. Estudo Técnico, Câmara dos Deputados, Brasília, 2017.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da; **A trajetória institucional da tributação no Brasil**. IX Encontro da ABCP, Brasília, DF: agosto de 2014.

SILVA, Stanley Plácido da Rosa. **O Rio de Janeiro e a Guanabara nos anos 1970: a fusão, o chaguismo, o amaralismo**. MNEME – Revista de Humanidades, 11 (28), Publicação do Departamento de História da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ensino Superior do Seridó – Campus de Caicó. Semestral ISSN – 1518-3394 – ago/dez. 2010.

SOUZA, Celina. **Federalismo**. In: Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política. Carlos Benedito Martins e Renato Lessa (Orgs.). ANPOCS, São Paulo, 2010.

_____. **Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil pós-1998**. In: Fleury, Sonia (Org.). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 187-211.

_____. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988**. Revista de Sociologia e Política; Curitiba, 24, pp. 105-121, junho. 2005

_____. **Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 2, 2003, pp. 345 a 384.

_____. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3, 2001, pp. 513 a 560

STEPAN, Alfred. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e de democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do demos**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 42, nº 2, Rio de Janeiro, 1999, pp. 219-228.

TAVARES, Otavio. **Megaeventos Esportivos**. Movimento. Porto Alegre, v. 17, nº 3, pp. 11-35, jul/set de 2011.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Formação do Federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Coleção João Camilo de Oliveira Torres; nº 4 PDF)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de Atividades – Exercício de 2016**. Secretaria-Geral de Planejamento – SGP, Coordenadoria de Auditoria de Qualidade – CAQ. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/Suporte/Downloads/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20Exerc%C3%ADcio%20de%202016%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Suporte/Downloads/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20Exerc%C3%ADcio%20de%202016%20(2).pdf)

URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio (orgs). **Rio: a hora da virada**. Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2011

VARSANO, Ricardo; **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para discussão nº 405).

VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. **Federalismo e Autonomia Fiscal dos Governos Estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010)**. In: Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governamentais em debate. Org.: Aristides Monteiro Neto. Brasília: IPEA, 2014. pp. 63-118.

VILLELA, RENATO; TAFNER, Paulo. **Finanças públicas do estado do Rio de Janeiro: modernização, eficiência e preparação para o desenvolvimento sustentável**. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio (orgs.). Rio: a hora da virada. Rio de Janeiro. Elsevier, 2011.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016: Homicídios por Arma de Fogo**. Flacso Brasil. Disponível em: https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf. Acesso em 04/02/2020.

WEBER, Max. **Sociologia**. Gabriel Cohn (Org.). Coleção Grandes Cientistas Sociais, nº 13. São Paulo, Editora Ática, 2005.

WERNEK VIANNA, Luiz. **Americanistas e iberistas: A polêmica de Oliveira Vianna e Tavares Bastos**. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 34, nº 2, Rio de Janeiro, 1991, pp. 145-189.

WHEARE, K.C. **Federal Government**. Nova York: Oxford University Press, 1964.

ZIMMERMANN, Augusto; **Teoria Geral do Federalismo Democrático**.
Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 1999