

Título: Como se governam as cidades? Os desafios institucionais para o desenvolvimento urbano do Estado do Rio de Janeiro.

Proponente: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

(Observatório das Metrôpoles, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Equipe:

Sérgio de Azevedo (UENF)

Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)

Nelson Rojas de Carvalho (UFRRJ)

Érica Tavares da Silva Rocha (UFF)

Marcelo Gomes Ribeiro (UFRJ)

Michael Alexandre Chetry (UFF)

Juciano Martins Rodrigues (UFRJ)

Nilo Lima de Azevedo (UENF)

Vitor de Moraes Peixoto (UENF)

Mauro Macedo Campos (UENF)

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle (UENF)

Consultores:

Antônio Alkimin (IBGE)

Robson Dias da Silva (UFRRJ)

Bruno Leonardo Barth Sobral (UERJ)

Resumo

O desenvolvimento urbano no federalismo brasileiro é assegurado fundamentalmente pelo governo municipal em razão da sua competência na produção de equipamentos e na provisão de serviços coletivos que incidem no bem-estar urbano. Ou seja, é de competência dos municípios a execução de políticas urbanas, tais como pavimentação, transporte, uso do solo, habitação, saneamento, dentre outras. Nesse sistema federativo, o município na condição de ente federado, dotado de autonomia tributária, institucional e administrativa, é constitucionalmente responsável pelas políticas urbanas. O presente projeto pretende estudar os desafios colocados ao desenvolvimento urbano gerados por esta fragilidade e produzir indicações da sua superação. Nesse contexto, a investigação aqui proposta se organizará em duas etapas: na primeira, buscaremos diagnosticar a realidade dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, a partir da análise das condições do desenvolvimento urbano, da capacidade e do desempenho institucional dos municípios fluminenses; na segunda, realizaremos estudos de casos aprofundados sobre estes dois aspectos em municípios e/ou regiões urbanas escolhidos em função dos papéis estratégicos que desempenham no desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro. Através desses estudos de caso procuraremos avançar no entendimento de quem e como se governam as cidades.

Abstract

The urban development in Brazilian federalism is fundamentally assured by municipal government due to its competence at producing and providing collective equipment and services that reflect on the urban welfare. In other words, its municipalities' competences are executing urban policies such as paving, transportation, land use, housing, and sanitation, among others. In this federative system, the municipality as a federal entity, endowed by tributary, institutional and administrative autonomy, is constitutionally responsible by urban policies. This following project intends on studying the challenges foreseen by urban development brought forth fragility conditions and also suggesting overcoming indications. In this context, the investigation proposed is organized in two steps: first, we will diagnose municipalities' reality in Rio de Janeiro state as of urban development conditions and fluminenses municipalities' capacity and institutional performance analysis; second, we will accomplish case studies about these two aspects in cities or urban regions previously chosen according to the strategic roles they play in the Rio de Janeiro state economic development. Throughout these case studies we will seek to advance over the understanding about whom and how the cities are governed.

Sumário

INTRODUÇÃO	4
JUSTIFICATIVA	7
OBJETIVOS.....	10
Objetivos gerais.....	10
Objetivos Específicos.....	10
MÉTODO.....	12
Diagnóstico e construção de tipologia institucional dos municípios	12
Análise da Capacidade Institucional.....	14
Análise do Desempenho Institucional.....	14
Estudos de caso	15
METAS	16
RESULTADOS ESPERADOS	17
BIBLIOGRAFIA RELACIONADA AO PROJETO	19

INTRODUÇÃO

O resultado do censo demográfico do IBGE, de 2010, mostrou que a população urbana do Brasil correspondia a 84,4% e que parcela expressiva desse contingente populacional residia nas principais regiões metropolitanas do país, indicando a constituição de uma sociedade urbana. Porém, afirmar que ingressamos em uma sociedade urbana vai além da sua expressão demográfica. Em primeiro lugar, significa considerar que a dimensão urbana no Brasil constitui-se como um fato social central no funcionamento da sociedade. A reprodução da vida dos indivíduos e das coletividades, em suas múltiplas dimensões, depende estreitamente dos recursos e condições fornecidos pelo meio ambiente construído. Em nossa história social, chegamos, portanto, àquele momento antevisto por Robert Park, um dos primeiros urbanistas e pesquisadores urbanos, ainda nos anos 1920, sobre a crescente dependência do futuro das sociedades em relação a sua capacidade de constituir o tipo de bem-estar coletivo inerente ao modo de vida urbano. Em segundo lugar, significa considerar que os vínculos que nos institui como coletividade – e da qual dependemos como indivíduos e como grupos sociais – são inexoravelmente também dependentes deste meio construído. A vida social depende hoje fortemente do substrato material e imaterial fornecido pela cidade e pelo seu papel na manutenção da qualidade das relações sociais realizadas por meio da experiência da sociabilidade urbana. É através do meio urbano que os indivíduos e os grupos sociais renovam a vivência de pertencimento a algo transcendente a sua existência imediata. Por outro lado, as instituições sociais, da família à escola, da igreja às associações cívicas, têm sua eficácia normativa estreitamente dependente da cidade. Estes dois aspectos dão sentido histórico a outro significado do termo sociedade urbana. Trata-se dos estreitos vínculos hoje estabelecidos entre a cidade e o desenvolvimento do país. As cidades vêm aumentando o seu papel indutor do crescimento econômico nacional, como já mostraram trabalhos clássicos de J. Jacobs (1969). Mas, contemporaneamente, este papel depende dos efeitos de aglomeração relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, confiança e da coesão social, como mostram as pesquisas sobre cidades e globalização de Pierre Veltz (1996; 2002).

No Estado do Rio de Janeiro, observa-se que quase a totalidade das pessoas reside em contextos urbanos (96,7% da população do Estado). Mas trata-se de um contexto que pode ser denominado de urbano-metropolitano, pois a maior parcela da população reside na única região metropolitana do Estado (74% do total). Esse dado é indicação de que a rede urbana aí existente é altamente polarizada pela metrópole. Mesmo assim, podemos observar a presença de importantes cidades médias no interior do Estado, tendo em vista as distintas dinâmicas econômicas que se apresentam nesse território. Essa característica da rede urbana como

sendo urbano-metropolitano é típica do Estado do Rio de Janeiro quando se considera todo o país, pois apresenta uma estrutura urbana peculiar quando se compara com os outros estados brasileiros. Ao considerar essa rede urbana-metropolitana, chama atenção o fato de que o desenvolvimento urbano no federalismo brasileiro é assegurado fundamentalmente pelo governo municipal em razão da sua competência na produção de equipamentos e na provisão de serviços coletivos que incidem no bem-estar urbano. Ou seja, é de competência dos municípios a execução de políticas urbanas, tais como pavimentação, transporte, uso do solo, habitação, saneamento, dentre outras. Nesse sistema federativo, o município na condição de ente federado, dotado de autonomia tributária, institucional e administrativa, é constitucionalmente responsável pelas políticas urbanas. No entanto, é conhecida a fragilidade da capacidade institucional dos governos municipais brasileiros. Como mostrou reportagem recente do Jornal O Globo, no Rio de Janeiro não é diferente. De acordo com a matéria, 70% dos 92 prefeitos eleitos em 2012 são investigados por conta do mau uso de verba pública. A maioria das ações é por impropriedade administrativa, que ao todo somam 118. Segundo o mesmo jornal, treze prefeitos foram cassados, mas recorreram da decisão tomada.

O presente projeto pretende estudar os desafios colocados ao desenvolvimento urbano gerados por esta fragilidade e produzir indicações para sua superação. Nesse contexto, a investigação aqui proposta se organizará em duas etapas: na primeira, buscaremos diagnosticar a realidade dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, a partir da análise das condições do desenvolvimento urbano e da capacidade e do desempenho institucional dos municípios fluminenses; na segunda, realizaremos estudos de casos aprofundados sobre como funcionam o processo decisório dos municípios escolhidos em função dos papéis estratégicos que desempenham no desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro. Nestes estudos de caso vamos procurar entender a conformação de coalizões locais de forças que geram certos padrões de governabilidade que podem ser mais ou menos favoráveis à adoção de intervenções públicas que respondem aos desafios do desenvolvimento urbano. Por eles poderemos gerar conhecimento e informações sistemáticas sobre quem e como se governam as cidades do Estado do Rio de Janeiro.

Na primeira etapa, terá importância central os conceitos “capacidades institucionais”, “institucionalidades” ou “capacidades estatais” que são encontrados frequentemente na literatura como conceitos concorrentes, às vezes ser usados como sinônimos. Com efeito, diversas definições surgiram nos anos 1990 para responder a pergunta: “quando se pode considerar que um Estado é capaz?”. Ao considerar a problemática que gira em torno dessa definição conceitual, neste projeto de pesquisa, com base em Bernazza e Longo (2014),

definimos capacidades institucionais como as possibilidades de ação que tem o complexo institucional estatal – através de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionais e demais instrumentos – para alcançar os níveis máximos de valor social segundo determinadas definições coletivas sobre os problemas públicos fundamentais. Esta definição é mais útil para entender as relações no interior do Estado, as relações Estado/Sociedade e o exercício de poder por parte dos atores públicos estatais. Assim, as capacidades institucionais não são entendidas somente a partir de suas capacidades administrativas (ou internas), limitadas ao aparato organizacional (configuração de uma burocracia weberiana coerente, formada por especialistas e isolada da sociedade); mas também com base nas capacidades políticas (ou infraestruturais). Estas implicam nas capacidades dos governantes problematizarem as demandas dos grupos majoritários da população, tomando decisões que representem seus interesses. Torna-se importante, portanto, a mobilização de recursos sociais para alcançar objetivos políticos.

Na segunda etapa, a análise do processo decisório, que será estudado segundo a abordagem das teorias dos regimes urbanos, dará subsídios para compreensão dos mecanismos produtores da capacidade institucional dos municípios que se colocam como desafios ou entraves ao desenvolvimento urbano. A abordagem dos regimes urbanos alcançou *status* dominante na literatura anglo-saxã sobre política local, “precisamente porque dispensa os debates limitadores entre hegemonia política e políticas de grupos de interesse pluralistas, entre determinismo econômico e maquinação política e entre determinantes externos ou estruturantes e construção local ou social” (Lauria, 1997). Ao refutar tanto as abordagens estruturalistas como o individualismo metodológico da teoria da escolha pública, a abordagem dos regimes urbanos pretende trazer a política de volta para as análises da economia política urbana (Harding, 1999). Pode-se afirmar, de forma sucinta e direta, que a teoria dos regimes urbanos pretende investigar como as cidades são governadas. Neste sentido, importa compreender o contexto de barganha, de acordo com Kantor e Savitch (1997), segundo o qual determinados ambientes particulares de barganha afetam a estruturação dos regimes urbanos, ao destacarem a importância do contexto político e econômico que influenciam esses ambientes. Esse contexto envolve as condições democráticas para avançar programas públicos (controle popular que impede a hegemonia de algum grupo e promove a *accountability* das elites); variações na posição de mercado ou condições competitivas em relação a outras localidades (localização, sistema de transporte, concentração de serviços avançados); e ambientes intergovernamentais, com relações verticais e horizontais (equalização fiscal; planejamento; requisitos administrativos; ajuda direta; acesso político). Nestes cenários, os

agentes públicos e privados competem para determinar seus termos de cooperação, sendo que os contextos de barganha influenciam as iniciativas e escolhas.

JUSTIFICATIVA

A organização social, econômica e política dos aglomerados urbanos é de suma importância para compreender e refletir sobre os desafios a serem enfrentados pelas sociedades atuais, uma vez que constituem o centro do poder em diversas escalas. Diante das transformações tecnológicas, sociais e econômicas após a segunda metade dos anos 1970 – em especial as decorrentes da globalização e da reestruturação produtiva –, observa-se que os aglomerados urbanos tornaram-se *locus* essencial tanto das potencialidades como das contradições produzidas a partir desse período. O grande ponto, porém, é que esses aglomerados urbanos experimentaram de forma mais expressiva a dissociação engendrada pelo capitalismo industrial entre progresso material e urbanização, economia e território, Nação e Estado.

Apesar do aumento das assimetrias, os aglomerados urbanos aumentaram seu papel indutor do desenvolvimento econômico nacional, como já mostraram trabalhos clássicos de J. Jacobs (1969) e pesquisas sobre a relação entre globalização e metrópoles (VELTZ, 1996; 2002). Para que os contextos urbanos sejam mais do que meras plataformas de atração de capitais, ou seja, para que se constituam em territórios capazes de re-territorializar a economia e de impedir o aprofundamento da disjunção entre Estado e Nação, é necessário que contenham os elementos requeridos pela nova economia de aglomeração da fase pós-fordista, entre os quais se destacam os relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, confiança e da coesão social. A redução dos custos da distância e das vantagens pecuniárias – produto da revolução dos meios de transportes e comunicação e dos novos sistemas de gestão empresariais – contam hoje menos do que os efeitos de aglomeração decorrentes da densificação das relações sociais, intelectuais e culturais. Estudos mostram que os aglomerados urbanos onde prevalecem menores índices de dualização e de polarização do tecido social são os que têm levado vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos, ou seja, os que recusaram a lógica da competição buscando oferecer apenas governos locais empreendedores e as virtudes da mercantilização da cidade.

Por outro lado, o virtuoso ciclo de crescimento econômico brasileiro, no período 2005-2010, esgotou-se na capacidade de promoção de crescimento e expansão do bem-estar, que esbarrou nos limites da expansão do consumo e do endividamento das famílias, tendo como barreira a precariedade das cidades para suportar o crescimento do consumo. A mobilidade urbana expressa bem esse processo: estudos realizados com dados da PNAD/IBGE evidencia

um comportamento crescente do tempo de deslocamento no trajeto casa-trabalho em dez das principais regiões metropolitanas do Brasil. Esse aumento é consonante ao crescimento da motorização individual, com o crescimento explosivo no número de automóveis e motos, e ao aumento dos acidentes de trânsito, como aponta o Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2012).

O Estado do Rio de Janeiro, entretanto, atualmente vive uma dinâmica econômica considerada, por alguns autores, como pujante, pois passou a ser alvo de inúmeros investimentos nas áreas da siderurgia, portuária, indústria naval e petroquímica. Os sinais de recuperação são simultâneos, em um primeiro momento, ao anúncio e, em um segundo, aos preparativos da cidade do Rio de Janeiro como sede da Copa do Mundo de Futebol em 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Além desses empreendimentos na metrópole fluminense, podemos citar, mais uma vez, o desenvolvimento das atividades petrolíferas na região norte do Estado, localizadas principalmente no município de Macaé, assim como a implantação do Complexo Industrial Porto do Açu no município de São João da Barra. Ou seja, há motivos para acreditar que, tanto os megaeventos esportivos, como também os grandes projetos de infraestrutura, podem provocar expressivos impactos no desenvolvimento econômico regional no Estado e em sua organização territorial com claros impactos na dinâmica urbana. Abre-se a possibilidade de um novo ciclo alavancado pelos investimentos urbanos que têm a capacidade de gerar empregos, renda e bem-estar. A cadeia produtiva presente na geração da infraestrutura urbana pode ser capaz de viabilizar o chamado *New Deal Urbano*! Esta possibilidade depende da capacidade de poupança nacional – privada e pública –, mas também da capacidade institucional dos governos em prover as cidades de bens e serviços coletivos. Neste aspecto, tem estratégia relevante os governos municipais.

Estarão os nossos municípios preparados institucional e politicamente? Tais dificuldades são técnicas (frágil grau de burocratização técnica; ausência de cadastros; inexistência de profissionalização do funcionário público municipal, etc.). Mas são também políticas. Podemos apontar as seguintes:

1) Fragmentação do exercício do governo em função da convivência no interior da máquina administrativa e na relação entre poderes de múltiplas gramáticas políticas (Edson Nunes, 1997). Podemos identificar as seguintes gramáticas orientando as políticas públicas no plano local:

a) o **clientelismo urbano** que trouxe para as modernas cidades brasileiras o padrão rural de privatização do poder local, tão bem transcrito por Vitor Nunes Leal, mas que nas condições urbanas transformou-se em assistencialismo, carência e voto. Trata-se da lógica que está na

base da representação política no Poder Legislativo Municipal, mas que precisa controlar parte da máquina administrativa para fazer a mediação do acesso pela população ao poder público;

b) o **patrimonialismo urbano**, fundado na coalizão mercantil da acumulação urbana, representados pelas empreiteiras de obras públicas, concessionárias dos serviços públicos, entre elas o poderoso setor de transportes coletivos e os do mercado imobiliário;

c) o **corporativismo urbano** traduzido na presença dos segmentos organizados da sociedade civil nas arenas de participação abertas pela Constituição de 1988, cuja promessa era a constituição de um padrão republicano de gestão da cidade que, se implantado, criaria a condições para o surgimento de uma gestão urbana fundada no universalismo de procedimento. Nos municípios onde a correlação de forças levou ao comando das Prefeituras coalizões de forças comprometidas com o projeto de constituição de uma verdadeira esfera pública local, verifica-se processos de reversão desse projeto decorrentes, de um lado, do baixo índice de associativismo vigente na sociedade e, de outro lado, pela fragmentação e consequente enfraquecimento dos movimentos sociais nas cidades enquanto sujeito coletivo articulado em torno de um projeto. Estes dois fatos vêm bloqueando a constituição de uma aliança entre o escasso mundo civicamente organizado e o vasto segmento da população urbana que se mobiliza politicamente apenas de maneira pontual e temporária;

d) o **empresariamento urbano**, que se constitui na lógica emergente impulsionada pelo surgimento do complexo circuito internacional de acumulação e dos agentes econômicos e políticas organizados em torno da transformação das cidades em projetos especulativos fundados na parceria público-privado, conforme descreveu David Harvey (2005). Integra este circuito uma miríade de interesses, protagonizados pelas empresas de consultoria em projetos, pesquisas, arquitetura, de produção e consumo dos serviços turísticos, empresas bancárias e financeiras especializadas no crédito imobiliário, empresas de promoção de eventos, entre outras. Tais interesses têm como correspondência local as novas elites locais portadoras das ideologias liberais que buscam recursos e fundamentos de legitimidade ao projeto de competição urbana. A política urbana passa a centralizar-se na atração de médios e megaeventos e na realização de investimentos de renovação de áreas urbanas degradadas, prioridades que permitem legitimar tais elites e construir as alianças com os interesses do complexo internacional empreendedorista.

2) Frágil grau de envolvimento da sociedade local no governo urbano. Apesar dos princípios da participação assegurados pela Constituição Federal, esta fragilidade tem como correlato um

baixo nível de capital social (R. Putnan, 2007; R. Putnam. Bowling Alone, 2001) e escassa cultura cívica local (Santos Junior, O.; Ribeiro, L.C.Q. e Azevedo, S., 2004.)

3) Existência de máquinas políticas-eleitorais controladas por elites tradicionais. Para estas elites o governo municipal é instrumento de conexão com outras escalas de poder.

Assim, consideramos relevante a compreensão dos mecanismos institucionais dos municípios do Estado do Rio de Janeiro capazes de bloquear ou potencializar o desenvolvimento urbano. Neste sentido, consideramos a importância de avançar na compreensão dos regimes urbanos que se apresentam nos variados contextos regionais do Estado, de modo a aprofundar quem e como governam as cidades, sobretudo no momento de realização de grandes investimentos e da retomada do crescimento econômico desse Estado.

OBJETIVOS

Objetivos gerais

- a) Gerar conhecimento sobre o déficit de desenvolvimento urbano do Estado do Rio de Janeiro.
- b) Contribuir no conhecimento sobre a realidade institucional dos municípios do Estado do Rio de Janeiro que possa ser usado em políticas estaduais de incentivo ao desenvolvimento urbano.
- c) Contribuir com conhecimento e informações no debate público sobre as condições e possibilidades de Estado do Rio de Janeiro aproveitar o atual ciclo virtuoso do crescimento econômico impulsionado pela economia do petróleo e os megaeventos para gerar uma dinâmica sustentável de desenvolvimento socioeconômico.

Objetivos Específicos

- Avaliar como os municípios do Estado do Rio de Janeiro estão inseridos na dinâmica urbana e metropolitana tanto na escala nacional, quanto na escala regional;
- Descrever a natureza da integração dos municípios à dinâmica metropolitana em termos de funções urbanas e o nível desta inserção;
- Analisar o nível de integração dos municípios à dinâmica da metropolização nacional e regional;
- Comparar/confrontar a concentração da população, das atividades produtivas e da riqueza gerada no território estadual;
- Identificar as relações funcionais estabelecidas entre os municípios e a metrópole fluminense;
- Analisar a reestruturação produtiva nos setores de transporte urbano, saneamento e habitação, com o foco nas novas relações entre os grandes grupos de engenharia e o poder público;

- Investigar o papel estrutural dos interesses relacionados à provisão de infraestruturas urbanas, com o foco nos setores de saneamento ambiental, habitação e transporte urbano, no que tange às barganhas público-privadas em torno de contratos, obras, monopólios territoriais e no poder para comandar recursos estratégicos para a coalizão dominante nos municípios;
- Mapear os agentes públicos (níveis de governo), empresas públicas (companhias estaduais, como a CEDAE) e privadas, entidades patronais (FETRANSPOR, FIRJAN), grandes grupos de engenharia privados (concessionárias de serviços públicos), agentes imobiliários e partidos políticos que têm interesses diretos ou indiretos na coalizão política local dominante nos municípios;
- Analisar elementos da dimensão social nos municípios do Estado, no que se refere à estrutura social, dinâmica demográfica, desigualdades, desenvolvimento humano, e acesso a oportunidades educacionais e inserção no mundo do trabalho;
- Identificar as mudanças na composição da população no que se refere aos grupos etários e suas demandas diferenciadas por políticas públicas, assim como apresentar o comportamento dos movimentos populacionais no Estado nas últimas décadas;
- Levantar e analisar a divisão social da população segundo a inserção na estrutura sócio-ocupacional, entre as diferentes regiões do Estado;
- Relacionar as dimensões do desenvolvimento humano (educação, longevidade, renda) ao nível dos municípios com elementos da estrutura urbana;
- Classificar e hierarquizar os municípios do estado do Rio de Janeiro de acordo com quatro variáveis: estoques de capital social, competitividade do mercado político, participação eleitoral e orientação ideológica do voto, correlacionando esse conjunto de variáveis com modalidades distintas de políticas regulatórias de desenvolvimento urbano;
- Classificar os municípios do estado segundo o grau de articulação com o governo federal por meio da quantificação, na área de intervenções urbanas, de emendas orçamentárias que tenham por destino o município e dos investimentos oriundos do PAC, avaliando o efeito de diferentes níveis de articulação intergovernamental sobre as perspectivas do desenvolvimento urbano nos municípios;
- Mapear o dinamismo econômico e as condições de mercado dos municípios do estado a partir do recorte dos cinco polos econômicos do estado (Polo Químico-farmacêutico, Polo Naval *Offshore*, Polo Metal-mecânico, Polo Petrolífero e Polo de Turismo), avaliando a articulação entre a dinâmica das diversas economias locais e os padrões de desenvolvimento urbano;
- Avaliar em que medida a capacidade administrativa dos municípios, observada pelo nível de burocratização utilizando dados da Pesquisa do Perfil do Municípios (MUNIC/IBGE), se associa à provisão de políticas públicas e ao grau de desenvolvimento urbano;
- Avaliar como a capacidade fiscal-financeira dos municípios do Estado do Rio de Janeiro pode ser limitadora da provisão de políticas públicas e do grau de desenvolvimento urbano;
- Analisar em que medida a capacidade de planejamento dos municípios, verificando a existência ou não de órgão específico de planejamento, sistema de informações, planos,

cadastro multifinalitário, pessoal técnico, etc., identificados por meio da MUNIC/IBGE, pode influenciar a provisão de políticas públicas e o grau de desenvolvimento urbano;

- Investigar a provisão de infraestrutura e oferta de serviços urbanos nos municípios do Estado, considerando dimensões relacionadas, sobretudo à habitação, transporte, saneamento ambiental e uso do solo urbano;

- Identificar a presença e a forma das políticas habitacionais, de transportes, saneamento e uso do solo em curso nos municípios – as articulações estabelecidas com as políticas propostas em outras esferas de governo e as iniciativas locais nessa área;

- Levantar informações sobre a presença ou ausência de órgãos específicos nas estruturas governamentais municipais, legislação específica, existência e efetividade dos conselhos municipais e de fundos de financiamento setoriais;

- Analisar o acesso à infraestrutura urbana por parte da população, considerando as condições habitacionais, de saneamento ambiental, de mobilidade, de pavimentação, etc.;

- Organizar os dados compõem o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) na escala dos municípios do Estado, para trabalhar com algumas variáveis: densidade domiciliar, existência de aglomerados subnormais, acesso a serviços de saneamento, condições de mobilidade urbana apreendida através do tempo de deslocamento entre a casa e o trabalho, estrutura das vias públicas, etc.;

- Construir – a partir da análise das variáveis contextuais – tipologia de regimes urbanos capaz de classificar e descrever de forma exaustiva os diversos modos de governança urbana (clientelista/patrimonialista, corporativista, empreendedorista, etc.) dos municípios do estado;

- Como passo subsequente da construção da tipologia de modos de governança urbana no estado do Rio de Janeiro, proceder a análise de estudos de casos exemplares que ilustrem a tipologia, com destaque para a descrição em profundidade das condições contextuais que distinguem os municípios escolhidos, de um lado, e o alcance e natureza das políticas urbanas em curso nesses municípios, de outro.

MÉTODO

Para responder a questão de como se governam as cidades, tendo em vista os desafios institucionais para promoção do desenvolvimento urbano no Estado do Rio de Janeiro, será necessário a realização de procedimentos metodológicos variados, mas que podem ser organizados em duas dimensões: i) diagnóstico da realidade municipal: análise contextual, capacidade institucional e desempenho institucional; ii) estudos de caso de municípios selecionados nas regiões urbanas do Estado.

Diagnóstico e construção de tipologia institucional dos municípios

Nesta parte do projeto, vamos realizar uma análise global da realidade institucional de todos os municípios do Rio de Janeiro que terá como produto a construção de uma tipologia da capacidade institucional dos municípios e do seu desempenho frente aos desafios do desenvolvimento urbano. Serão consideradas as seguintes dimensões:

a) Contexto urbano-regional: para essa dimensão, o objetivo é avaliar o nível de integração do município à dinâmica urbana nacional. A proposta é identificar (i) a natureza de sua inserção – as funções urbanas desempenhadas, a partir do estudo Região de Influência de Cidades/REGIC 2007 (IBGE, 2008), assim como (ii) o nível dessa integração – elevado, intermediário ou baixo, seguindo a proposta metodológica do estudo “Integração dos Municípios Brasileiros à Dinâmica da Metropolização”, do Observatório das Metrópoles (2014).

b) Contexto econômico: nessa dimensão focaremos na (i) análise da estrutura produtiva e do mercado de trabalho. Serão utilizados dados do Cadastro Central de Empresas do IBGE (CEMPRE), PIB Municipal, dos Censos Demográficos, do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

c) Contexto social: inclui-se nessa dimensão: (i) análise da dinâmica sócio-demográfica. Nesse caso, utilizaremos dados dos censos demográficos (1991, 2000 e 2010); (ii) Análise da diferenciação social, o que inclui a discussão sobre a classe média e o seu grau de presença nos municípios, bem como o grau de presença da classe operária; (iii) análise da dinâmica de integração social, o que inclui análise sobre as desigualdades sociais presentes nos municípios e em que medida essa desigualdade se configura como um uma polarização do espaço social. Também serão utilizados dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010; (iv) Análise do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), disponibilizados através do Atlas do Desenvolvimento Humano desenvolvido por PNUD Brasil, o Ipea e a Fundação João Pinheiro; (v) Indicadores de capital escolar através da utilização dos dados do Censo Demográfico.

d) Contexto político: nessa dimensão, buscaremos (i) mensurar o estoque de Capital Social dos municípios, por meio do mapeamento da presença de sindicatos, associações comerciais, associações profissionais; (ii) avaliar a natureza mais ou menos poliárquica, o contexto mais ou menos cívico e participativo da vida política dos municípios fluminenses. Por meio de indicadores de participação eleitoral, competitividade do mercado político e de orientação e polarização ideológica do voto, pretendemos verificar em que medida os municípios se veem ou não controlados por máquinas políticas, avessas a políticas regulatórias do território urbano, em benefício de políticas distributivas e da alocação de benefícios desagregados para clientelas (iii) avaliar o grau de institucionalização do poder legislativo local; por meio dos dados da Pesquisa do Perfil Municipal (MUNIC) de 2015, buscaremos verificar: a) o padrão de organização das câmaras municipais – infraestrutura, recursos humanos disponíveis – bem como o tipo de relação dos legislativos locais com a sociedade; b) o perfil de carreira dos vereadores fluminenses, a partir de indicadores como profissão, grau de escolaridade, partido,

número de mandatos, idade e sexo; c) a natureza da atividade legislativa – projetos de leis apresentados e aprovados, número de sessões realizadas, número de audiências públicas, número de sessões ordinárias.

e) Contexto institucional: Posição das cidades nas relações intergovernamentais: federal e estadual. Verificação do grau de articulação intergovernamental a partir das seguintes variáveis: a) identificação da coincidência ou divergência entre a filiação partidária do chefe do executivo local, de um lado, e do governador do estado e do presidente, de outro; b) participação da cidade nos projetos PAC orientados para o urbano; c) volume de emendas orçamentárias destinadas a projetos para o município na área urbana.

Análise da Capacidade Institucional

a) Capacidade administrativa dos municípios, observada pelo nível de burocratização, segundo informações coletadas na base de dados da MUNIC (IBGE);

b) Capacidade fiscal-financeira dos municípios, que permita analisar a composição da receita e a composição da despesa, de modo a avaliar a capacidade de financiamento, de acordo com os 17 indicadores construídos por Sol Garson (2009), voltados para o contexto metropolitano (FISMET), porém replicados para todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

c) Capacidade de planejamento. Será verificada a existência ou não de órgão específico de planejamento, sistema de informações, planos, cadastro multifinalitário, pessoal técnico, etc., identificados por meio da MUNIC.

Análise do Desempenho Institucional

a) Provisão de infraestrutura e serviços urbanos. Será verificada a existência de 1) políticas de habitação, 2) de transportes, 3) de saneamento ambiental e 3) de uso do solo, bem como o grau de institucionalização alcançado por cada uma (a existência de órgãos administrativos e sua posição na hierarquia; a existência de leis e planos e escalas, existência de conselhos municipais e sua efetividade, existência de fundos de financiamento setoriais)

b) *Grau do Desenvolvimento Urbano*: serão analisadas as condições habitacionais, de saneamento ambiental, de mobilidade e infraestrutura (pavimentação), a partir dos indicadores que compõem o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), construído a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE, pelo Observatório das Metrôpoles. Também será construído, a partir das variáveis que compõem o IBEU, um indicador de desenvolvimento urbano, de modo

a avaliar o nível de desigualdades urbanas existentes em cada município do Estado do Rio de Janeiro.

Estudos de caso

Para realização dos estudos de caso, serão selecionados municípios a partir da avaliação do diagnóstico da realidade municipal, apresentado anteriormente, capazes de expressar relevância para o estudo dos regimes urbanos, de acordo com as áreas estratégicas de desenvolvimento: região metropolitana; polo petroquímico (Norte Fluminense); polo automobilístico (Médio Paraíba); polo da usina nuclear (Bacia da Ilha Grande); polo turístico (Região dos Lagos). No que se refere à região metropolitana, será também considerada sua diferenciação interna – núcleo metropolitano, periferia consolidada, periferia em consolidação e periferia em expansão –, tendo em vista a diferença no grau de integração à dinâmica metropolitana que os diferentes municípios apresentam.

A análise dos regimes urbanos nos estudos de caso será baseada na estratégia desenvolvida por Kantor et al (1997) por permitir avaliação em perspectiva comparada, pois relacionam os regimes a uma variedade de cidades e circunstâncias. São privilegiados os contextos econômicos e políticos e também os fatores institucionais que determinam as regras, limites e oportunidades para que ocorram barganhas por termos de cooperação entre agentes públicos e privados e por apoio político dentro de sistemas de controle popular. Estas barganhas não ocorrem apenas localmente, sendo que as mudanças de políticas não resultam apenas das atividades do regime, mas também de mudanças nos ambientes políticos e econômicos que limitam os regimes. Dessa forma, a abordagem adotada oferece instrumentos para se entender as transições entre regimes urbanos.

A metodologia parte da definição de três variáveis-chaves nos contextos políticos e econômicos: i) as condições democráticas para avançar programas públicos; ii) variações na posição de mercado; iii) o ambiente intergovernamental. Estas variáveis conformam o ambiente estrutural, sendo que as duas últimas são os contextos de barganha. As tipologias são formadas através do cruzamento entre as variáveis de relações intergovernamentais e condições de mercado, gerando quatro tipos de regime: dirigista, dependente do setor privado, dependente do setor público e mercantil. Considerando as condições democráticas (forte ou fraca) em cada um desses tipos, tem-se uma tipologia com oito variantes. Os cruzamentos entre as três variáveis do modelo permitem entender as condições de barganha nas cidades.

A análise dos diferentes regimes urbanos deverá apresentar condições que permitam analisar os desafios institucionais para o desenvolvimento urbano. Neste caso, procurar-se-á relacionar os resultados encontrados nos estudos de caso com as políticas de desenvolvimento urbano observadas em cada contexto – de responsabilidade da esfera municipal, tais como: política de transporte, envolvendo tanto os serviços quanto a infraestrutura necessária para que ela seja viabilizada; a política de uso e ocupação do solo; a política habitacional; a política de saneamento ambiental.

METAS

- Sistematizar e/ou elaborar um banco de indicadores sobre a organização funcional dos espaços; a concentração/distribuição de população, produto e rendimentos; os fluxos de mercadorias, população e serviços e os processos de ocupação territorial.
- Produzir um estudo através destes indicadores que sintetize o nível de integração na escala regional-estadual.
- Mapeamento dos principais agentes públicos e privados com interesses nos regimes urbanos em diferentes contextos locais/regionais.
- Mapeamento dos principais grupos e consórcios prestadores de serviços de infraestrutura urbana e das suas estratégias e áreas de atuação na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e no interior fluminense
- Aplicar a metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles para análise da estrutura social através de uma hierarquia sócio-ocupacional elaborando um estudo para as demais regiões do Estado.
- Elaborar um mapeamento da participação da classe média e operária (identificada através de metodologia acima) nos municípios.
- Compilar dados e indicadores sobre a dimensão social, considerando a dinâmica demográfica, a inserção da população trabalhadora em categorias sócio-ocupacionais, o desenvolvimento humano, e o capital escolar.
- Traçar mapeamento completo da capacidade administrativa dos municípios do estado do Rio de Janeiro.
- Elaborar análise da capacidade fiscal-financeira dos municípios do estado do Rio de Janeiro.
- Traçar mapeamento da capacidade de planejamento dos municípios, apontando a existência ou não de órgão específico de planejamento, sistema de informações, planos setoriais, cadastro multifinalitário, pessoal técnico, etc.
- Produção de um quadro-síntese sobre a provisão de infraestrutura e serviços urbanos nos municípios, considerando os setores de habitação, transportes, saneamento e uso do solo, marcando a existência e natureza dos seguintes elementos: i) órgãos específicos; ii) legislação; iii) conselhos municipais e iv) fundos de financiamento, que funcione como indicador-insumo, de análise do que há disponível em termos recursos institucionais nestas áreas setoriais.

- Aplicar a metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles para elaboração do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) para os municípios do interior do Estado, considerando a escala municipal, regional e estadual, a fim de elaborar um indicador de desenvolvimento urbano para os municípios.

- Sistematização de subsídios para análise de políticas públicas nas áreas de condições habitacionais, de saneamento ambiental, de mobilidade e infraestrutura, através da produção de indicadores de diagnóstico (produto), considerados como resultado de intervenções políticas anteriores.

RESULTADOS ESPERADOS

Resultados Gerais

a) Desenvolvimento de um novo indicador social que permitam realizar acompanhamento sistemático do desenvolvimento urbano nas cidades;

b) Elaboração e publicação do Mapa do Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio de Janeiro.

c) Produção de um relatório sobre a capacidade institucional dos municípios do Estado do Rio.

d) Elaboração de website com os resultados da pesquisa sobre capacidade institucional dos municípios e sobre o déficit de desenvolvimento urbano.

e) Realização de nove fóruns com as autoridades públicas e a sociedade civil.

f) Interface com as ações de transferência de conhecimento para a sociedade desenvolvidas pelo INCT Observatório das Metrôpoles: i) Portal Observatório das Metrôpoles (www.observatoriodasmetrosoles.net); Revista Cadernos Metrôpoles (Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais e-metropolis; Boletim Informativo Semanal; Produção sistemática de informes para instituições formadoras de opinião pública e meios de comunicação de massa; Ferramenta Metrodata;

g) Formação e Fixação de Jovens Pesquisadores: i) através da incorporação ao projeto dissertações e teses a serem desenvolvidas nos programas de pós-graduação aos quais estão vinculados os pesquisadores; ii) através do conjunto de atividades realizadas pelo Observatório das Metrôpoles para capacitar estudantes de graduação, mestrado e doutorado na utilização da metodologia e nas técnicas de manipulação de dados empregados na pesquisa.

Resultados específicos

a) Disponibilização das informações e indicadores produzidos sobre a dinâmica urbana/metropolitana, dimensão social, grau de desenvolvimento urbano e provisão de infraestrutura e serviços;

b) Divulgação na forma de relatório ou livro conteúdo que contempla a aplicação das metodologias desenvolvidas pelo Observatório das Metrôpoles para municípios do Estado do Rio de Janeiro, sobretudo aquelas relacionadas à integração dos municípios à dinâmica urbano-metropolitana, identificação da estrutura social através de uma hierarquia sócio-ocupacional, elaboração do grau de desenvolvimento urbano a partir do Índice de Bem-Estar Urbano;

- c) Divulgação e difusão em forma de relatório e artigos científicos os resultados do estudo sobre reestruturação produtiva nos setores de transporte urbano, saneamento e habitação;
- d) Divulgação e difusão em forma de relatório e artigos científicos os resultados do estudo sobre o papel estrutural dos interesses relacionados à provisão de infraestruturas urbanas;
- e) Divulgação na forma de relatório dos resultados do mapeamento dos agentes públicos, das empresas públicas e privadas, das entidades patronais, dos agentes grupos de engenharia privados, dos agentes imobiliários e partidos políticos que têm interesse diretos ou indiretos na coalizção política local dominante nos municípios;
- f) Divulgação na forma de relatório da análise da dimensão social dos municípios;
- g) Divulgação na forma de relatório da análise sobre as mudanças na composição da população no que se refere aos grupos etários e suas demandas diferenciadas por políticas públicas;
- h) Divulgação na forma de relatório da análise do comportamento dos movimentos populacionais no Estado do Rio de Janeiro nas últimas décadas;
- i) Divulgação na forma de relatórios e artigos científicos os estudos que permitirão classificar e hierarquizar os municípios do estado do Rio de Janeiro de acordo com suas dimensões de capital social, competitividade do mercado político, participação eleitoral e orientação ideológica do voto.
- j) Divulgação na forma de relatórios e artigos científicos da análise sobre grau de articulação entre os municípios do estado e o governo federal por meio da quantificação, na área de intervenções urbanas, de emendas orçamentárias que tenham por destino o município;
- k) Divulgação na forma de relatório do mapeamento do dinamismo econômico e das condições de mercado dos municípios do estado a partir do recorte dos cinco polos econômicos do estado (Polo Químico-farmacêutico, Polo Naval *Offshore*, Polo Metal-mecânico, Polo Petrolífero e Polo de Turismo);
- l) Banco de dados com indicadores de capacidade administrativa georreferenciado na escala de município;
- m) Relatório de pesquisa sobre a capacidade administrativa dos municípios do estado do Rio de Janeiro.
- n) Banco de dados com indicadores de capacidade fiscal-financeira georreferenciado a nível de município.
- o) Relatório de pesquisa sobre a capacidade fiscal-financeira dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.
- p) Banco de dados com indicadores de capacidade de planejamento georreferenciado a nível de município.
- q) Relatório de pesquisa sobre a capacidade de planejamento dos municípios do estado do Rio de Janeiro.
- r) Produção de artigos científicos sobre a relação entre capacidades administrativa, fiscal-financeira e planejamento dos municípios e sua capacidade de provisão de políticas públicas e de promoção de desenvolvimento urbano.

BIBLIOGRAFIA

BERNAZZA, C. e LONGO, G. Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. Revista Estado y Políticas Públicas, Año 2, N° 3. FLACSO-Argentina, octubre de 2014.

GARSON, S. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

HARDING, A. North American urban political economy, urban theory and British research. British Journal of Political Science 29 (4): 673-98. 1999.

HARVEY, D. A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo, Editora Annablume, 2005.

JACOBS, J. La economía de las ciudades. Barcelona: Barcelona Ediciones Península, 1969.

KANTOR, P.; SAVITCH, H.V.; HADDOCK, S. V. The Political Economy of Urban Regimes. Urban Affairs Review 32: 348-377. 1997.

LAURIA, M. Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc., 1997

NUNES, E. A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1997.

PUTNAM, R. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

PUTNAM, R. Bowling Alone: the collapse and revival of american community. New York, 2001.

SANTOS JUNIOR, O.; Ribeiro, L.C.Q. e Azevedo, S. Governança democrática e poder local. Rio de Janeiro: Ed. REVAN/Observatório das Metrôpoles/ FASE, 2004.

VELTZ, P. Mondialization, villes et territoires: l'économie d'archipel. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

VELTZ, P. Firmes et territoires: Je t'aime moi non plus. Seminario Entrepreneurs, Villes et Territoires. Paris, École de Paris du Management, 2002. Disponível em: <http://www.ecole.org/seminaires>.

WAISELFSZ, J. J. Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil. Caderno Complementar 2: Acidentes de Trânsito São Paulo. Instituto Sangari, 2012.