

## RIO DE JANEIRO: UM ESTADO EM BUSCA DA INSTITUCIONALIDADE DA SUA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RIO DE JANEIRO: A STATE IN SEARCH OF THE INSTITUTIONALITY OF ITS PUBLIC ADMINISTRATION

Vinícius Boechat Tinoco <sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-2203-4936>  
Correspondência: tinocoboechat@gmail.com

<sup>A</sup> Doutor em Políticas Públicas (UFRJ). Servidor da carreira de Especialista em Políticas e Gestão Governamental. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2022.70006

Recebido em: 02 set. 2022 | Aceito em: 09 dez. 2022.

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo contribuir para o debate sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro, tendo como objeto de análise a trajetória histórica das transformações da sua Administração Pública. Considerando o processo recente de modernização administrativa, argumenta-se que, diferentemente de um “choque de gestão”, as mudanças representaram, externamente, a imagem de um Brasil emergente no cenário global, enquanto, internamente, serviu de plataforma de circulação das ideias gerencialistas e de intermediação de interesses de diferentes atores. Neste sentido, entende-se que o melhor entendimento sobre o papel da Administração Pública e do planejamento no desenvolvimento estadual deve levar em consideração aspectos históricos da sua formação e o ambiente nacional e internacional de cada período.

**Palavras-chave:** administração pública; desenvolvimento; estado do Rio de Janeiro.

### ABSTRACT

This article aims to contribute to the debate on the development of the state of Rio de Janeiro, having as object of analysis the historical trajectory of the transformations of its Public Administration. Considering the recent process of administrative modernization, it is argued that, unlike a “management shock”, the changes represented, externally, the image of an emerging Brazil in the global scenario, while internally it served as a platform for the circulation of managerial and intermediation of interests of different actors. In this sense, a better understanding of the role of Public Administration and planning in state development must take into account historical aspects of its formation and the national and international environment of each period.

**Keywords:** public administration; development; Rio de Janeiro state.

## INTRODUÇÃO

O Cristo como um foguete na capa da revista da *The Economist* no final de 2009 simbolizava a posição central do Rio de Janeiro no projeto “novo-desenvolvimentista”, que “procurava combinar crescimento, combate à pobreza e expansão de sua presença no cenário global” (FLEURY *et al.*, 2013). Pouco depois, em 2010, o estado do Rio de Janeiro recebe o *investment grade* da agência de risco *Standard & Poor's*. Representando novas lideranças públicas, Sérgio Cabral, após ser reeleito em primeiro turno, com 66% dos votos, inicia o ano de 2011 com viagens para Cambridge, Nova Iorque e Washington onde pode falar sobre oportunidades de investimentos e inovação no setor público.

Durante este período, as apostas no estado não ficaram limitadas ao governo e à mídia especializada. Paralelamente, foi possível perceber a profusão de estudos que indicavam que o Rio de Janeiro tinha embarcado em um novo ciclo de desenvolvimento sustentável. Composto por economistas e cientistas políticos com laços na academia e atuação em instituições financeiras internacionais, essas análises indicavam que os anos 2000 representavam “a hora e a vez do Rio de Janeiro” e que o atraso fluminense se tratava de “página virada” (URANI, GIAMBIAGI, 2011; PINHEIRO, VELOSO, 2012).

De forma específica, os estudos apontavam que, desde 1988, não se tinha realizado uma política de segurança tão consistente (CARNEIRO, 2012). Afirmavam que a melhoria nos serviços públicos era resultado da consolidação da política de ajuste fiscal (VILLELA, TAFNER, 2011). Indicavam que, como em Minas Gerais, houve um “incremento à governança” entre os poderes (PEREIRA, RIBEIRO, 2012). Asseguravam que o Rio estava construindo um “novo federalismo social”, ao implantar políticas complementares àquelas do governo federal (NERI, 2012). Ou que a eficiência das políticas públicas era resultado de uma “evolução do presidencialismo de coalização” entre as esferas municipal, estadual e federal (AMORIM NETO, SANTOS, 2013).

Passados menos de uma década, a “virada” não aconteceu. A capa da *The Economist* contrastava com a chamada “Rio é a nossa Grécia”, da revista *Isto É*, em 2016. A gestão fiscal e o *investment grade* se mostraram frágeis, já que o próprio governo decretou estar em estado de “Calamidade Pública Financeira” nesse ano. A

política de segurança, premiada por ser o “laboratório do choque de gestão” em 2010, não se sustentou, pois em fevereiro de 2018, para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, toda a área de segurança pública estadual caiu sob intervenção federal.

O que aconteceu? Por que a solidez fiscal se mostrou limitada? Quais interesses, ideias e atores sustentaram o processo modernizador? É prudente dizer que foi “má gestão” ou melhores respostas devem levar em consideração aspectos históricos e a relação entre o estadual e o nacional? Embora não se tenha a pretensão de dar respostas definitivas, este artigo se situa no meio destas interrogações. Neste sentido, ao considerarmos a importância de melhor entendermos o papel dos governos estaduais pós-1988 (ABRUCIO, 2005 ALMEIDA 2005; SOUZA, 2005), ele procura contribuir para o debate sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro, tendo como objeto de análise a trajetória e o papel da sua Administração Pública (EVANS, RAUCH, 1999).

Considerando o período recente, argumenta-se que, diferentemente de um “choque de gestão”, as mudanças representaram, externamente, a imagem de um Brasil emergente no cenário global, enquanto, internamente, serviu de plataforma de circulação das ideias gerencialistas e de intermediação de interesses de diferentes atores. Embora estudos indicassem uma “virada”, sustenta-se que as medidas recentes não foram capazes de realizar mudanças “mais amplas no qual o Estado e o planejamento público no Rio de Janeiro [tivessem sido] resgatados em seu papel mais estratégico” (SOBRAL, 2017, p. 32). Ao mesmo tempo, entende-se que, devido à estabilidade política (RODRIGUES, 2021), foi possível identificar alguns avanços na gestão pública estadual.

A análise se processa por uma abordagem qualitativa documental e bibliográfica. Para isso, utiliza-se da “etnografia dos documentos do Estado” que, conforme Hoyler e Campos (2019), ocorre do contato privilegiado do burocrata com a Administração Pública<sup>1</sup>. Além disso, foi utilizado o mecanismo de busca da biblioteca da Procuradoria Geral do Estado, sem o qual tornaria muito mais árduo o acompanhamento, desde 1975, das mudanças na Administração Pública estadual (PGE, 2022). Em relação às fontes secundárias, buscou-se por meio da bibliografia que estuda aspectos históricos, políticos

---

<sup>1</sup>Estudo realizado por Raads chelders e Lee (2011) constatou que um dos principais motivos de falta de oxigenação da área de Administração Pública é a diminuição da participação dos burocratas reflexivos (*reflective practitioners*), algo que a pesquisa demonstrou ser mais acentuado no caso brasileiro.

e econômicos do Rio de Janeiro questões referentes à Administração Pública. Por fim, vale ressaltar o uso dos ricos depoimentos (ainda pouco explorado) de atores-chaves que participaram do processo de fusão em 1975 (MOTTA, SARMENTO, 2001).

O artigo possui cinco partes além desta introdução e das considerações finais. Na primeira são analisados aspectos históricos, políticos e administrativos da formação do atual estado do Rio de Janeiro. Na segunda são exploradas as contradições e vicissitudes das decisões político-administrativas durante o “governo da fusão”. Na terceira, que compreende o período de 1980 a 1994, procura-se identificar como as mudanças no cenário político-econômico nacional impactaram na descontinuidade do projeto da fusão. Na quarta é estudado o processo de implementação de ajuste estrutural (1995 a 1998) e o período posterior (1999 a 2006), que se caracterizou por levar a Administração Pública fluminense a possuir os piores indicadores entre os governos estaduais. Na quinta é analisado o período dos governos Sérgio Cabral (2007 a 2014) e de Luiz Fernando “Pezão” (2014 a 2018) que, como vimos na introdução, se caracterizaram pela atuação de diferentes instituições, atores e ideias no âmbito da Administração Pública.

## **2. ASPECTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS DA FORMAÇÃO DO ATUAL ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

O território fluminense atual sofreu profundas transformações em decorrência de mudanças políticas e econômicas nacionais. Da sua fundação em 1565 até 1834, a capital e o interior formaram um único espaço. Decretado município neutro em 1834, o Rio se consolidou como principal centro político e econômico nacional. Após a proclamação da República, se transformou em Distrito Federal e, a partir de 1960, com a criação de Brasília, perdeu importância política, experimentando um abrupto processo de fusão entre o estado da Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro, em 1975. Nos anos 1980, como decorrência do processo da fusão, começou a perder protagonismo e, na década de 1990, implementou um profundo programa de ajustes. Nos anos 2010, por sua vez, serviu como plataforma de internacionalização nacional e oscilou, em pouco tempo, entre exemplo e contraexemplo de modelo de modernização institucional (FERREIRA, 1994; EVANGELISTA, 1998; LESSA, 2000; MOTTA, 2001).

Embora o resumido parágrafo acima perpassasse um longo período, foi a criação do “município neutro” em 1834 que estabeleceu um marco no deslocamento entre a cidade do Rio de Janeiro e o seu território. Após a independência em 1822, a Corte, com objetivo de insular a capital das demandas regionais, impôs ao Rio o local de construção nacional. Como resultado desta medida, se fortaleceu uma identidade carioca na Capital, ao mesmo tempo em que se estabelecia uma cultura política fragmentada por todo território fluminense. Apesar de influenciada economicamente pelo Centro, as restrições impostas ao município neutro contribuíram para que não houvesse a construção de uma identidade política fluminense comandada por este Centro que conversasse com seu interior e integrasse economicamente seu território (OSÓRIO, 2005; OLIVEIRA, 2008; SOBRAL, 2013).

Essa dissociação entre o Rio de Janeiro e o seu interior criou duas lógicas políticas: uma nacional, com baixa representatividade de políticos locais, e outra local, caracterizada pela ausência de eleições diretas para prefeito e restrito poder dos vereadores. Decorrente dessas “duas lógicas”, o Distrito Federal foi se desenvolvendo como ente político dissociado do interior, o que influenciou a não formação de instituições burocráticas responsáveis por “pensar” o desenvolvimento estadual<sup>2</sup>. Entretanto, foi outro acontecimento que marcou ainda mais a formação e o desenvolvimento das instituições que compuseram a Administração Pública fluminense: o processo de fusão entre os estados da Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro, cuja capital se situava na cidade de Niterói.

Iniciada em 1974 e formalmente consolidada em 1979, os efeitos da fusão se estendem até os dias atuais, fato este que explica como áreas estruturantes da Administração Pública ainda se encontram pouco desenvolvidas em relação a outros estados da federação (BRASIL, 2003; ABRÚCIO, 2005a; ABRUCIO, 2010; GAETANI, 2010). Essa limitada compreensão sobre as implicações da “fusão” na constituição da Administração Pública fluminense decorre, como bem descreveu

---

<sup>2</sup>Em Minas, como lembra Dulci (1999), se formou uma “ideologia de mineiridade” que se caracterizou por uma “elevada coesão interna das elites [em] levar adiante um esforço de recuperação econômica sob a égide do Estado” (p. 238). Data-se desse período a criação de instituições como a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (1957), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (1962), o Instituto de Desenvolvimento de Minas Gerais (1968) e a Fundação João Pinheiro (1969).

Silveira (2008), que esse evento “inédito na história brasileira” não pode ser resumido a uma simples expressão:

A palavra “fusão”, nem sempre consegue abarcar com precisão a riqueza dos eventos relacionados a “reunião” dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro antigo em uma nova entidade federativa. Parece não ter alcance para dar conta da enorme quantidade de leis e atos administrativos, de esforço humano e institucional mobilizados para fundir, pela primeira vez na história brasileira, dois estados autônomos politicamente; embora, geográfica e historicamente, ligados (p. 19).

Mas quais foram os instrumentos político-administrativos disponíveis para a realização desse evento? Um ponto fundamental para entender a fusão é compreender que esse processo transcorreu durante a ditadura militar e sem qualquer consulta ou participação dos senadores e governadores dos dois estados (FREIRE, 2001). A rapidez do processo confirma essa situação. Ernesto Geisel tomou posse no dia 15/03/1974e, no dia 03 de junho, encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei complementar da fusão. Apesar de vozes contrárias, no dia 27/06/1974 o projeto de lei foi aprovado. No dia 01/07/1974 foi publicada a Lei Complementar Federal nº 20, que autorizava a criação do atual estado do Rio de Janeiro. Pouco depois, em 10/09/1974, o Almirante Faria Lima era indicado por Geisel para o cargo de governador do “novo estado do Rio de Janeiro”.

Roberto Rocha, Procurador-Geral entre 1975 e 1979, relata a celeridade na apreciação do projeto de lei da fusão: “o relator rejeitou uma série de emendas, fazendo prevalecer de fato a vontade do presidente da República, que queria e impôs a forma de realizar a fusão” (p. 157). No mesmo sentido, Ronaldo Couto, Secretário de Planejamento, é enfático sobre o pano de fundo político, “lembre-se: estávamos em pleno regime militar, e o presidente Geisel mandava e desmandava” (COUTO, 2001, p. 119)<sup>3</sup>

Dados na Tabela 01, abaixo, indicam como a fusão foi um “evento único”. Embora os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro possuíssem populações e

---

<sup>3</sup>Conforme Motta e Sarmiento (2001), figuras como Roberto Rocha, procurador do estado da Guanabara e professor da UERJ, que assumiu o cargo de Procurador Geral durante o governo Faria Lima, assim como Ronaldo Couto, com passagens pela Secretaria de Fazenda de Minas Gerais, UFMG e Companhia Vale do Rio Doce, que assumiu o cargo de Secretário de Planejamento, personificavam um “tipo de ator político que ganharia maior projeção, e espaço de atuação, nas décadas de 60 e 70: o tecnocrata” (p. 20).

participações na produção industrial próximas em 1970, o território da Guanabara correspondia a apenas 3% do antigo estado do Rio de Janeiro. Em termos de execução orçamentária e arrecadação tributária, as despesas com pessoal e custeio do estado da Guanabara em 1974 eram mais de três vezes superiores (319%) ao do antigo estado do Rio de Janeiro, enquanto a receita arrecadada pelo estado da Guanabara, no mesmo ano, superava em mais de seis vezes os ingressos no antigo estado do Rio de Janeiro.

**Tabela 01** – Relação entre a extensão territorial, população, participação industrial, despesas correntes e receita arrecadada dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

	Guanabara	Rio de Janeiro	Relação GB/RJ
<i>Território (mil em Km<sup>2</sup>)</i>	1.200	42.550	3%
<i>População(habitantes)</i>	4.315.746	4.794.578	90%
<i>Participação na Produção Industrial do Brasil (%) - 1970</i>	9,3	7,4	126%
<i>Despesas Correntes (mil em US\$) – 1974</i>	549.643	172.173	319%
<i>Receita Arrecadada (mil em US\$) – 1974</i>	2.249.156	372.317	604%

**Fonte:** Brasileiro (1979) e Motta e Sarmiento (2001).

De fato, o regime militar serviu como terreno político para a fusão e a Lei Complementar n° 20 de 1974 concedeu amplos poderes ao governador para baixar decretos-leis sobre todas as matérias de competência estadual. A respeito dos artifícios legais necessários à implementação da fusão, Roberto Rocha é bastante claro ao afirmar que, “do ponto de vista da organização do novo estado, não vou esconder: foi nossa a ideia de elaborar um decreto-lei que fosse quase uma Constituição – nós o chamamos Decreto-Lei 01, o Decretão” (ROCHA, 2001, p. 161). E foi o que aconteceu, pois além do “Decretão”, no dia da posse de Faria Lima, mais outros 36 decretos-leis que estruturavam aspectos político, jurídico, administrativo e financeiro do novo estado do Rio de Janeiro foram publicados, com bases que se encontram em vigor até os dias atuais.

### **3. A FUSÃO COMO PONTO DE PARTIDA: CAMINHOS E OBSTÁCULOS NA FORMAÇÃO DA BUROCRACIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Embora o período Faria Lima seja marcado pela alta capacidade político-normativa<sup>4</sup>, em seu governo a gestão de recursos humanos e a institucionalização do planejamento para o desenvolvimento se mostraram insuficientes. Essa perspectiva, que utiliza o institucionalismo histórico para identificar os efeitos de decisões anteriores sobre as instituições no presente (PIERSON, 2004; MAHONEY, THELEN, 2009), vem sendo amplamente aplicada no estudo da Administração Pública (BEZES, LODGE, 2007; POLLIT, BOUCKAERT, 2009). Assim, ao tomarmos esse caminho, o que se busca entender é o quanto os esforços durante o processo de fusão foram capazes de: (i) integrar dois sistemas administrativos e de pessoal que necessitava responder como estrutura burocrática única; (ii) constituir instituições de planejamento responsáveis pela integração e o desenvolvimento do novo território estadual.

Neste sentido, o primeiro ponto a ser levado em consideração é que, “salvo raras exceções, como algumas medidas de modernização administrativa realizadas no RS, SP e MG, os governos estaduais foram pouco atingidos pelo ideal de burocracia weberiana durante boa parte do século XX” (ABRÚCIO, 2010, p. 141). Ainda que RS, SP e MG sejam “exceções”, não se pode admitir que o grau de racionalidade weberiano dos outros estados sejam iguais. Por sua condição de capital nacional, os gastos com pessoal e a capacidade de arrecadar tributos demonstram a diferença entre uma administração urbana com maior necessidade de prestar serviços à população (Guanabara), e outra ainda predominantemente rural e dispersa em um vasto território, como era do antigo estado do Rio de Janeiro (SANTOS, 1992; MOTTA, 2001; ROCHA, 2001; ver TABELA 01)<sup>5</sup>.

Depoimentos de Roberto Rocha e Ronaldo Couto confirmam essa diferenciação entre as burocracias dos dois estados, ao mesmo tempo que indicam que não houve interesse político em corrigir essa inequidade administrativa. Faria Lima, ao invés de aproveitar o advento da fusão, optou por “institucionalizar a diferença “entre as burocracias por meio de duas estratégias. A primeira, ao dar atenção especial a poucas carreiras dos dois estados, como foi o caso dos juízes e procuradores. A segunda, ao

<sup>4</sup>Somente entre a instalação do novo estado (15/03/1975) até a promulgação da Constituição estadual (23/07/1975), foram publicados 241 decretos-leis e 242 decretos (PGE, 2022).

<sup>5</sup>A peculiaridade de cidade-estado da Guanabara lhe conferiu dupla arrecadação, uma na condição de Estado, e outra como município único, o que proporcionou financiar grandes projetos de infraestrutura que, conseqüentemente, necessitou de uma melhor estruturação da sua burocracia (SANTOS, 1992).

privilegiar o estado Guanabara, já que foram suas estruturas físicas e logísticas, assim como regulamentos e inteligência administrativa que, em última instância, serviram como ponto de partida para o governo do novo estado que se formava (SILVEIRA, 2008).

Ronaldo Couto lembra que quando ao realizar o diagnóstico da fusão não pôde confiar nas fontes de dados dos dois estados. Entretanto, ao ser indagado sobre a diferença das capacidades administrativas é bastante claro: “o [antigo] estado do Rio era realmente menos equipado e tinha níveis de remuneração inferiores aos da Guanabara” (COUTO, 2011, p. 115). No mesmo sentido, Roberto Rocha, ao relatar suas conversas com Faria Lima sobre o futuro dos servidores dos dois estados, vai indicar como a unificação foi, ao mesmo tempo, seletiva e pouco equânime, e por isso mesmo considerada incompleta em termos de se constituir uma Administração Pública que servisse como instrumento de planejamento e desenvolvimento do novo estado:

Sob o ponto de vista de remuneração e de carreira, a fusão foi um presente para a Justiça do estado do Rio, [o que não ocorreu para] professores, policiais, fiscais fazendários. Em geral, a remuneração da Guanabara era muito maior, mas a equiparação salarial só ocorreu realmente para a magistratura [...]. A orientação de Faria Lima para os grupos de trabalho foi a seguinte: “Não se prejudicará ninguém, mas também não vamos transformar a fusão em presente de Natal, para aumentos de remuneração. Sempre que possível, vamos manter as coisas como estão: não vamos diminuir vencimentos nem demitir, mas também não vamos promover nem equiparar remunerações que sejam diferentes nos dois estados” (ROCHA, 1991, p. 165).

Embora revestido de “técnico”<sup>6</sup>, a decisão política de legalizar a diferenciação entre as duas burocracias possui raízes históricas. Como lembra Motta (2001a), essa aproximação e desconfiança no qual, por um lado, encontra-se o antigo centro que luta “para conservar o seu tradicional papel de ‘caixa de ressonância’ do país; e, de outro, a ‘Velha Província’, dividida entre a atração pela cidade maravilhosa e o medo da suburbanização, nos faz refletir sobre os limites e as possibilidades de um projeto como a fusão” (p. 40). Essa questão, que se expressa na sensação de perda de prestígio pelos

---

<sup>6</sup>A ideia de que o governo da fusão se apresentava como um governo “técnico e apolítico” é percebida no relato do próprio governador Faria Lima quando, em conversa com o presidente Geisel, o mesmo deixa claro o porquê da sua escolha: “[Ernesto Geisel] disse que precisava de uma pessoa de prestígio e que cumprisse a legislação [...], precisava de um governador que não fosse político” (LIMA, 2001, p. 30).

servidores da “Capital” e o estigma daqueles do antigo estado do Rio de Janeiro, são relatados por Roberto Rocha, ele mesmo um egresso da Procuradoria da Guanabara:

[...] os cariocas experimentaram um sentimento de diminuição, porque o total de integrantes da carreira aumentou, e a maioria era do Rio de Janeiro. De outro lado, com as devidas exceções em ambos os lados da baía, devo reconhecer que, em geral, o nível de pessoal do estado do Rio era mais baixo, resultado do processo de livre nomeação dos governadores, enquanto na Guanabara a maioria já tinha sido recrutada através de concurso público. A verdade é que, não só na procuradoria, mas na Justiça, no magistério, em quase todo o funcionalismo, os oriundos do estado do Rio sempre carregavam o estigma, nem sempre justo, de menos qualificados (ROCHA, 2001, p. 171-172).

Os resultados desse desprestígio pelos fluminenses se confirmam em depoimentos colhidos por Sento-Sé (2001). Embora em meados da década de 70 já fosse conhecida a violência na Baixada Fluminense, foi a cidade do Rio que pautou a opinião pública, de forma que “todo o processo [na área de segurança] teve prevalência de atores ligados ao antigo estado da Guanabara” (p. 177). Enquanto os policiais militares da Guanabara seguiram uma integração “mais previsível”, os policiais do antigo estado recordam as diferenças de tratamento que, em grande medida, refletiam as imagens negativas que nutriam mutuamente os policiais da Capital e aqueles da “Velha Província”.

Para os policiais militares da Guanabara, seus vizinhos eram provincianos. Daí se referirem a eles como “treme-terra”, em alusão à alcunha dada à Força Pública do Rio de Janeiro que lutou na Guerra do Paraguai. Tal alcunha, ostentada com um certo orgulho patriótico pelos antigos fluminenses, ganhava, no uso dos policiais da Guanabara, um significado pejorativo. Estes, por sua vez, eram vistos como desonestos e espertalhões. Em alusão à cor do uniforme usado, os policiais da Guanabara eram chamados de “azulões” (SENTO-SÉ, 2001, p. 178).

Por se tratar de duas burocracias com fortes demarcações históricas, políticas e territoriais, essa prevalência dos “azulões”, que eram vistos como malandros pelos “treme-terra”, que por sua vez eram considerados caipiras pelos “azulões”, fica bem demarcada no relato de Jorge da Silva, Coronel do antigo estado do Rio de Janeiro:

[...] na cabeça do pessoal da Guanabara, nós éramos um apêndice. Para eles, não houve fusão, houve anexação. A cúpula da PM era toda da Guanabara. Tudo o que era do estado do Rio de Janeiro era ruim. Com isso, muitas coisas boas se perderam. Além disso, o treme-terra não podia desempenhar o papel do intelectual, do sabido. Afinal, ele era o primitivo (SILVA, 2000 *apud* SENTO-SÉ, 2001, p. 178).

Assim como essa trajetória relacionada à gestão de pessoas, cujo resultado foi a frágil constituição de um *esprit de corps* no novo estado, outro obstáculo foi a continuidade do que denominamos de “Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento (AIAPP)”. Com a fusão refletindo a ideia desenvolvimentista nacional da época (BRASILEIRO, 1979), Faria Lima estabeleceu um arranjo administrativo-institucional (estrutura, tecnologia, processos e pessoas) responsável: (i) pelo planejamento governamental e coordenação das políticas públicas; (ii) pelo recrutamento, formação e desenvolvimento dos recursos humanos; (iii) pela realização de estatísticas, pesquisas e estudos sobre a realidade econômica, social e administrativa; e, por fim, (iv) pela implementação de políticas de desenvolvimento e integração territorial.

Basicamente, esse AIAPP era formado: (i) pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (Secplan) e pela Secretaria de Administração (Sad); (ii) pela Fundação Escola de Serviço Público (Fesp), pela Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (Fiderj) e pela Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (Fundrem); (iii) pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (Cedes) e pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (CDRM); (iv) pelo Sistema Estadual de Planejamento (SEP) e pelo Sistema de Informação para o Planejamento (SIPE); e (v) pelo Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes) e pelo Fundo da Região Metropolitana (FRM) (PGE, 2022).

Neste AIAPP, a Secplan possuía papel chave por três motivos. O primeiro, pela posição de poder e confiança do secretário Couto, junto ao governador Faria Lima<sup>7</sup>. O segundo, pela participação em rede da Secplan no AIAPP, por meio das suas *Subsecretarias de Planejamento* (Subplans) descentralizadas. Neste desenho

---

<sup>7</sup>Couto, conhecido como “arquiteto da fusão”, lembra que a possibilidade de assumir a Secplan somente ocorreu devido a intervenção direta do presidente Geisel ao “solicitar” ao presidente da Vale do Rio Doce a sua “liberação” para assumir o cargo de Secretário no governo Faria Lima (COUTO, 2001, p. 107).

organizacional, as Subplans eram tecnicamente subordinadas à Secplan e, administrativamente, ligadas aos órgãos e entidades setoriais, constituindo-se, assim, a base do SEP que, por sua vez, estruturava e alimentava o SIPE. O terceiro, pelo papel central e autonomia conferida à Secplan, que fica claro na sua posição de destaque no Cedes e no CDRM, na gestão do Fundes e do FRM e, por último, na prerrogativa de supervisionar diretamente o funcionamento da Fiderj e da Fundrem (PGE, 2022).

Em resumo: o titular da Secplan era, cumulativamente, o secretário-executivo do Cedes e presidente CDRM. Ao mesmo tempo, possuía a Fiderj e a Fundrem como órgãos de apoio técnico. Ainda, à Secplan cabia a programação e acompanhamento dos recursos do Fundes e do FRM. Por fim, a Secplan coordenava o SEP e exercia a função de órgão central do SIPE com suas Supplans descentralizadas nos órgãos estaduais (PGE, 2022). Esse AIAPP estabeleceu uma rede de dados e informações que, em conjunto, buscava auxiliar o planejamento e a coordenação governamental como instrumento a ser utilizados na melhoria da Administração Pública e no desenvolvimento estadual. Além disso, seguindo a diretriz desenvolvimentista nacional, foi lançado o I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (I PlanRio) que tinha no AIAPP seu principal instrumento de formulação e implementação das políticas públicas (SECPLAN, 1975).

Como lembra Couto (2001, p. 113), o I PlanRio foi “um plano de voo para ação coordenada” no qual se conectou o governador, a Secplan e os demais órgãos e fundações ao financiamento público. Ainda não sofrendo as restrições externas que se aprofundariam na década de 1980, a fusão era um dos projetos nacionais e o governo do novo estado depreendeu grande esforço para reordenar a região metropolitana e integrar o interior menos desenvolvido (BRASILEIRO, 1979). Destaca-se o papel da Fundrem ao realizar pesquisas e executar projetos com foco na região metropolitana, e a Fiderj, ao preparar diagnósticos de regionalização do interior. Duas instituições integrantes do SEP que nutriam o SIPE com informações para o desenvolvimento estadual. Um arranjo institucional bem desenhado e tecnicamente insulado de interesses que sofrerá grandes transformações devido mudanças no ambiente político-econômico nacional.

#### **4. CONSOLIDADA, MAS NÃO CONCLUÍDA: CLIENTELISMO, CASUÍSMO E DESCONTINUIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Embora ao final do governo Faria Lima se tivesse uma avaliação favorável sobre os serviços públicos e os resultados socioeconômicos obtidos, “um alerta ficava no ar: a fusão estava consolidada, mas não concluída” (MOTTA, 2001a, p. 48). Esse *tour de force* inicial vai reduzir sua intensidade sem que a fusão tivesse resolvido dois pontos: (i) a incompleta e desigual gestão dos recursos humanos do novo estado e (ii) a frágil posição política do AIAPP. Na década de 1980, fatores externos, relacionados às mudanças no cenário político-econômico internacional, e outros internos, associado ao desgaste de mais de 15 anos do regime militar, concorreram para arrefecer o projeto inicial da fusão.

Se durante o governo de Faria Lima o prefeito do Rio de Janeiro, Marcos Tamoyo boicotava a fusão, a partir de 1979, esse projeto foi entregue a Chagas Freitas, antigo governador da Guanabara, que viu sua sucessão ser interrompida pela criação do novo estado. Concebida sob a racionalidade desenvolvimentista, a fusão perde força pois, como resume Motta (2004), “os novos governantes empossados em nível federal e estadual – Figueiredo e Chagas Freitas – tinham outros compromissos e outros projetos que nem sempre se afinavam com aqueles que haviam determinado a implementação da fusão” (p. 71).

Entre os projetos de Chagas Freitas se encontrava adequar a estrutura do novo estado às suas demandas políticas. Assim, ao invés de aperfeiçoar o AIAPP, o que se viu foi a desconstrução da ideia de planejamento e ganhos gerenciais anteriores. Todo processo de comunicação (SIPE e SEP) estabelecido entre as agências (Secplan, Sad, Fiderj, Fundrem) com o objetivo de integrar a capital e a região metropolitana, e a região metropolitana com o interior, passaram por fortes transformações de forma que Chagas Freitas pudesse estender seu poder político para as regiões mais populosas fluminense. Ao ascender ao posto de governador, o AIAPP não se ajustava à prática clientelista do “chaguismo” amplamente testada na Guanabara (MOTTA, 2000; SARMENTO, 2008).

O relativo sucesso anterior em integrar sistemas administrativos em áreas como segurança e educação ocorreu devido quatro fatores. Primeiro, à eficiente conexão entre estrutura, processos e pessoas. Segundo, ao papel de coordenação da Secplan e de suas Subplans no conjunto da Administração Pública. Terceiro, à autonomia atribuída aos secretários e presidentes das fundações. Quarto, à capacidade técnica do secretariado,

em sua maioria composta por profissionais com sólida formação acadêmica e ampla experiência em suas áreas de atuação, principalmente egressos do governo federal.

Estudos como de Xavier (2001) confirmam a importância desses fatores. Conforme a pesquisadora, a qualidade das informações e o apoio da Secplan foram essenciais para que a fusão representasse mais que uma simples união, mas a ampliação das vagas existentes nos dois estados. Já Biazzo (2012, p. 106) lembra que a atuação da Fiderj foi responsável pelo mapeamento e estudos das realidades sociais, econômicas e administrativas dos municípios, “principalmente através da edição de importante série de cadernos sobre cada município fluminense, publicação de referência até hoje”. No mesmo sentido, Dias (2017) vai indicar a importância da Fundrem que, ao coordenar o planejamento metropolitano, assumiu atribuições típicas de desenvolvimento regional.

Assim, a primeira medida Chaguista sobre o AIAPP foi retirar a autonomia decisória da Secplan em relação ao planejamento e à modernização administrativa. Agindo de forma a atingir toda estrutura, esse movimento ecoou sobre o secretariado que, a partir de então, passaria a não ter mais o apoio da Secplan por meio de suas Subplans<sup>8</sup>. Outro ponto foi a mudança no perfil do secretariado que, agora, além de se caracterizar por uma maior rotatividade, passou a refletir a coalização Chaguista e menos a representação tecnocrática do período Faria Lima (BRASILEIRO, 1979; PGE, 2022)<sup>9</sup>.

Agências como a Fundrem e Fiderj que eram supervisionadas pela Secplan passaram ao controle de Chagas Freitas. A Lei nº 319 de 06/06/1980, que em seu único artigo autorizou extinguir as fundações, aprofundou a descontinuidade do AIAPP. Com a justificativa de “racionalizar as atividades e gastos públicos, bem como de modernizar a gestão”, Chagas Freitas extinguiu a Fiderj e transferiu seu acervo técnico para a recém-criada Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), sem, entretanto, indicar outro órgão estadual que seria responsável pela condução das políticas e projetos de integração do novo território fluminense (PGE, 2022).

---

<sup>8</sup>Em tom nostálgico Couto (2001, p. 127) relata a volta do antigo grupo da Guanabara: “para Faria Lima, do alto de sua dedicação ao projeto da fusão, aquilo era uma [...] inconsistência política e administrativa. Tudo ia ser virado do avesso, a começar pelo ‘humanograma’. Faria Lima tinha alterado toda a estrutura e implantado um modelo que valorizava o planejamento público, que condenava o casuismo e o populismo. Eu sabia que depois da fusão tudo seria diferente, viriam pessoas com outras convicções e formação”.

<sup>9</sup> Enquanto nos cinco anos do governo Faria Lima o único titular da SECPLAN foi Ronaldo Couto, em pouco mais de um ano do governo Chagas Freitas, o mesmo órgão teve três secretários: Francisco Manoel de Melo Franco, Marcial Dias Pequeno e Waldir Moreira Garcia (PGE, 2022).

A eleição direta em 1982 propiciou a Leonel Brizola assumir o governo com um discurso que contrapunha o regime militar e a política chaguista (SARMENTO, 2008). Entretanto, apesar da oposição às práticas políticas anteriores, o que se viu no seu primeiro mandato (1983-1987) e em mandatos posteriores – Moreira Franco (1987 a 1991) e Brizola (1991 a 1994) – foi uma continuidade na desconstrução do AIAPP. Enquanto Chagas Freitas manteve com menor autonomia a Secplan como órgão de coordenação, uma das primeiras medidas de Brizola foi a criação da Secretaria de Planejamento e Controle (Secontrol), indicando claramente um maior controle sobre o planejamento (PGE, 2022).

Entre apostar no *planejamento-coordenação e descentralização-supervisão*, o que se viu foi a centralização sem a necessária capacidade de execução. Instâncias como o Cedes passaram a ser apenas uma assessoria. Sistemas como o SIPE e SEP foram rebaixados em seus status político, indicando a renúncia das informações como insumos nas políticas públicas. Ao não apostar no planejamento e para executar decisões casuísticas, nesse período surgem as *Secretarias Especiais*, uma inovação institucional que será adotada por Moreira Franco e que, com as devidas mudanças de nomenclaturas, perduram até os dias atuais na Administração Pública fluminense (PGE, 2022).

Em grande medida, Brizola e as secretarias temáticas refletiam o período de ampliação democrática e preocupação com a população carente. “Em lugar do conteúdo ‘tecnocrático’ que teria marcado a ideia de planejamento nos planos anteriores, passa-se a defender o ‘planejamento participativo’” (XAVIER, 2001, p. 132). Temas como a moradia, que procurava dar respostas à precariedade das condições de vida nas cidades, ganharam destaque na estrutura governamental. Na área de educação, se criou uma secretaria sob forte influência de Darcy Ribeiro, que era vice-governador, secretário de Cultura e presidente da Comissão Coordenadora de Educação (XAVIER, 2001, p. 144).

Embora socialmente defensável, Xavier (2001), ao lembrar desse período, vai indicar que o personalismo de Darcy, “associado ao seu ímpeto voluntarista e ao seu caráter carismático, constituíam por si só os ingredientes responsáveis por impedir o desenvolvimento de processos rotineiros e previsíveis” (p. 147). Criava-se uma administração paralela com baixa institucionalização de processos e resultados duvidosos ao mesmo tempo que, inevitavelmente, sobrecarregava a própria

administração central responsável pelas áreas de planejamento, orçamento, pessoal, patrimônio e logístico.

A prática do não uso de dados e informações ou o abandono de projetos como os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps) refletem esse planejamento voluntarista que, até os dias atuais, se faz presente na Administração Pública estadual. Hoje, os Cieps e suas gigantes estruturas desenhadas por Oscar Niemeyer, que como o próprio Darcy Ribeiro afirmou, enterraram muitos pontos de encontro e campos de peladas ao longo de morros e rodovias, nos remetem a um passado no qual o baixo planejamento e a descontinuidade de políticas públicas fazem parte da gestão pública fluminense (CUNHA, 1994; MIGNOT, 2001; XAVIER, 2001).

Foi nesse período que se criou pela primeira vez a Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana (SDRM). Essa iniciativa, que continuará no governo Moreira Franco (1987 a 1991), teve um efeito duplamente danoso ao planejamento. Primeiro, porque relegou a questão metropolitana a algo setorial, dissociando-a de um planejamento que envolvesse outras políticas públicas. Segundo, porque a Fundrem, agência que tinha como função elaborar e executar a integração entre a capital e a baixada, não somente continuou a ser esvaziada como vinha ocorrendo desde 1979, passando, a partir daquele momento, a rivalizar com um órgão de caráter político criado especificamente para tratar do desenvolvimento da região metropolitana (DIAS, 2017).

A criação de administrações paralelas contribuiu permanentemente com a desconstrução do planejamento, já que tanto Moreira Franco (1987-1991), como Brizola II (1991-1994), adotaram as secretarias especiais. A extinção da Fundrem por Moreira Franco em 1989 e a transferência de seus acervos para a Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (Fundação CIDE), criada em 1987, refletem essa constante perda de capacidade planejamento<sup>10</sup>. Ainda, a disponibilidade de servidores dessas agências, agravando ainda mais a precária área de recursos humanos, contribuiu para que durante o segundo governo Brizola a questão do desenvolvimento

---

<sup>10</sup> Conforme o Decreto 13.110 de 27/06/1989, após a extinção da Fundrem, suas atribuições técnicas foram assim distribuídas: (i) as relativas a coordenação metropolitana à Secretaria de Planejamento e Coordenação; (ii) as relativas à elaboração e execução das diretrizes do sistema de transportes, à Secretaria de Transportes; (iii) as relacionadas com a prestação de assistência técnica aos municípios, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional. Em relação à “saga” ou “morte agonizante” da Fundrem entre 1975 e 1989, os trabalhos de Gondim (1991), Biazzo (2012) e Dias (2017), cada um ao seu modo e enfoque, trazem valiosas informações por meio de entrevistas dos participantes deste projeto institucional.

regional não tivesse representação em nível de secretaria ou de fundações, já que a Fiderj e a Fundrem foram extintas, respectivamente, por Chagas Freitas e Moreira Franco.

Neste percurso, instituições de pesquisa e desenvolvimento, como a Fiderj e a Fundrem, tiveram vida breve e viram seus acervos e servidores pulverizados por diversos órgãos estaduais. A Secplan, órgão central de planejamento e de coordenação do desenvolvimento, perde gradualmente sua autonomia técnica e passa a fazer parte da instrumentalização do controle político sobre a Administração Pública. Órgãos e fundações como a Sad e a Fesp, fundamentais ao conjunto da Administração Pública, embora não tenham sofrido grandes mudanças formais, tiveram seus potenciais em termos de profissionalizar a burocracia estadual prejudicados devido decisões pouco equânimes tomadas no início da fusão em 1975, e que não foram sanadas posteriormente.

Assim como na área de educação, cuja política foi caracterizada como *zig-zag*, o mesmo ocorreu com as áreas de planejamento e desenvolvimento estadual (CUNHA, 1991; XAVIER, 2001). Em outros termos, os 16 anos que compreende o período entre Chagas Freitas e Brizola (1979-1994) foi marcado pelo abandono do planejamento governamental, pela extinção de agências responsáveis por “pensar” o desenvolvimento e pela criação de órgãos “especiais/setoriais”. Trata-se de transformações no tempo que ajudam a compreender a baixa capacidade de planejamento e que, no período seguinte, marcado por profundas mudanças nas relações federativas e um forte ajuste fiscal, levou a uma completa desestruturação da Administração Pública estadual.

## **5. NEOLIBERALISMO, AJUSTES E A DESCONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

O período de 1995 e 2006 foi caracterizado por fortes mudanças no cenário internacional, cujos principais impactos no âmbito nacional foram a implementação de um forte ajuste fiscal e a financeirização nas relações federativas. Enquanto até meados dos anos 1990 os governadores puderam resistir às medidas contrárias aos seus interesses, a partir da segunda metade desta década os estados tiveram que se “enquadrar” à política de ajuste fiscal que, por sua vez, se alinhava às diretrizes

financeira mundial (LOUREIRO, 2001; ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005; LOPREATO, 2006).

Embora todos os governos estaduais tenham se “enquadrado” à política de ajuste fiscal, alguns governadores, mesmo sob condições políticas adversas, demonstraram maior apreço aos ativos de seus estados e tiveram uma postura mais ativa frente ao governo federal. Esse não foi o caso fluminense, pois sob a gestão do governador Marcello Alencar, o estado do Rio de Janeiro implementou o mais célere, amplo e profundo programa de privatização e desestatização do patrimônio público estadual (BELTRÃO, ABRÚCIO, LOUREIRO, 1998; GAMA NETO, 2011; BRANDÃO, 2015).

Lançado em 1995, o Programa Estadual de Desestatização continha uma visão limitada do setor público e superestimava o papel do setor privado no desenvolvimento. Superficial e, por isso, suscetível a avaliações equivocadas e prejudiciais à população e à capacidade de desenvolvimento no longo prazo, o processo de ajuste fluminense foi um *show-case* entre os estados. Em menos de dois anos Alencar privatizou empresas públicas nos setores de transporte, transmissão e distribuição de energia e gás e atividades bancárias<sup>11</sup>. Diferentemente de outros governadores que viam a crise estadual como parte da política nacional, a pergunta que se faz é: o que levou a elite fluminense a não atuar como instância qualificadora do debate junto às autoridades do governo federal?

A resposta mais simples indica que a adoção dos fortes ajustes decorreu do seu alinhamento com Fernando Henrique. Entretanto, essa afirmação não se sustenta porque nesse período seis outros governadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) tiveram uma atuação mais ativa que Alencar. Apesar de eleito pelo PSDB, Alencar foi um dos fundadores do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e sua mudança de partido envolveu mais uma necessidade local que uma afinidade política com o PSDB (MOTTA, 2013). Assim, a amplitude dos ajustes nos leva a reforçar o argumento de que a passividade fluminense não está associada a aspectos ideológicos ou uma penalização por parte do governo federal, mas muito mais por uma incapacidade

---

<sup>11</sup> Foram privatizadas: Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (1996); Companhia Estadual de Gás (1997); Banco do Estado do Rio de Janeiro (1997); Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (1997); Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (1998); Companhia Fluminense de Trens Urbanos (15/07/1998); e Terminal Garagem Menezes Cortes (1998) (ALERJ, 2001).

histórica das elites fluminense articularem seus interesses regionais (LESSA, 2000; OSÓRIO, 2005; GAMA NETO, 2011; BRANDÃO, 2015; SOBRAL, 2017a).

Por exemplo, a postura de Itamar Franco em 2001, ao afirmar que em Minas Gerais a CEMIG somente seria vendida “com a presença das Forças Armadas” (ESTADÃO, 2001) foi bastante distinta de Marcello Alencar que, cinco anos antes, já tinha liquidado a CERJ. Em relação aos bancos “foram emblemáticas as divergentes posturas dos governadores de São Paulo e Rio de Janeiro diante do problema, sendo todos do mesmo partido do presidente” (GAMA NETO, 2011, p. 135). Gustavo Franco deixa claro essa diferença de interesses. Presidente do Banco Central e responsável pela privatização dos bancos estaduais, Franco afirma que enquanto Marcello Alencar não queria o Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), Mário Covas se incomodava com a ingerência federal nos assuntos estaduais:

Vale a pena sempre colocar essas duas situações em paralelo. Politicamente, tinham um peso semelhante, mas o governo do Rio teve uma postura totalmente diferente. O governador Marcelo Alencar olhou para o Banerj e disse: “Caramba! Temos aqui um banco que perde 40 milhões por mês. Eu não quero isso; se a União quiser, por favor, leve e resolva”. Já em São Paulo, a situação era totalmente diferente, porque prevalecia esta irritação [...] pela forma da intervenção, sem consulta ou negociação. Enfim, vou abster-me de comentar sobre isso. Ao passo que no Rio houve uma postura mais pragmática e mais matemática, talvez (FRANCO, 2001 *apud* GAMA NETO, 2011, p. 146).

Como deixa claro Motta (2013, p. 160), o período de Alencar, “um político cuja formação [foi marcada pela estatização/nacionalismo/expansão de gastos”, ficou identificado pela “privatização/ajuste/enxugamento da máquina pública”. A Secplan, peça fundamental e central no processo de fusão em 1975, foi um dos principais atores na implementação do desmonte. A Fesp, cuja função era recrutar e profissionalizar os servidores públicos, passou a oferecer “programas de reciclagem aos funcionários do Programa de Exonerações Estadual” (PGE, 2022). Ao mesmo tempo, diversas políticas públicas continuaram seu caminho de *zig-zag* iniciado na década de 80, sendo as áreas de educação e segurança pública os casos mais emblemáticos no período<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Na educação, o exemplo dos Cieps é emblemático: iniciado por Brizola (1983-1986), é abandonado por Moreira Franco (1987 a 1990), retomado por Brizola (1991-1994), e “enterrado” por Marcello Alencar (1995 a 1999) (XAVIER, 2001). Na segurança, as ações policiais variaram entre não “subirem os morros”

Além de inacabado e ineficiente, os processos de privatização, demissão e a disponibilidade de servidores contribuíram para a deserção do AIAPP, estabelecido em 1975 (PGE, 2022). Ao liquidar com importantes instrumentos de planejamento e não reduzir o “custo de transação” do setor público, os ajustes funcionaram como fatores limitantes à modernização da gestão pública estadual em momentos posteriores. Sustentado por um ideal neoliberal de que as reformas ocorrem por colapso e substituição, as extinções de órgãos públicos, além dos prejuízos patrimoniais, reservaram aos governos seguintes a obrigação de gerenciar um passivo administrativo e financeiro<sup>13</sup>.

Como lembram Rezende, Oliveira e Araújo (2007, p. 73), os processos de privatizações contribuíram para “um progressivo enfraquecimento das organizações encarregadas de implementar as ações de governo, com a consequente perda de qualidade da gestão”. Servidores em cargos extintos se sentiram marginalizados (*institutional losers*) e passaram a possuir baixo incentivo em cooperar (*veto players*) em ações futuras (BORGES, 2004). Conforme se observa na Tabela 02, dos 773 “decretos executivos” editados entre 1999 e 2002, quase a metade (“decretos administrativos”) foram para tratar de questões como reestruturação organizacional, redefinição de competências, auditoria de folha de pagamento, realocação de cargos, demissão voluntária, retorno de servidores em disponibilidade/exonerados e contratação de pessoal em caráter de urgência.

**Tabela 02** – Número de decretos executivos e “decretos administrativos”

Ano	Decretos Executivos	Decretos Administrativos	(%)
1999	137	40	29,1
2000	186	86	46,2

no governo de Brizola, até a criação da “gratificação faroeste” por Marcello Alencar, na qual os policiais com “bom desempenho” recebiam prêmios entre 50% e 150% do salário (RAMIRO JÚNIOR, 2018).

<sup>13</sup>Ainda hoje existem oito empresas “inativas” que acumulam ações trabalhistas de R\$ 6,3 bilhões e uma folha anual de R\$ 1,22 milhão no estado do Rio de Janeiro. Entretanto, as maiores dificuldades decorrem das empresas “mortas-vivas”, que são aquelas que ao perder seu objeto acionam mecanismos de sobrevivência (MAHONEY, THELEN, 2009). O setor de transporte é o que melhor caracteriza essa situação. Apesar da Flumitrens (trens) e o Metrô-RJ (metrô) terem sido privatizadas em 1997, em 2001 foi necessário a recriação da Central e da RioTrilhos para acomodar seus espólios. Somente a RioTrilhos, em 2021, possuía 358 funcionários ativos e uma folha anual superior a R\$ 31 milhões (O GLOBO, 2021).

2001	230	154	66,9
2002	220	69	33,1

Fonte: PGE (2022).

Em um período que se exigia eficiência administrativa, a administração *zig-zag* nos anos 80, somado aos 14 anos dos governos Alencar, Anthony e Rosinha Garotinho levaram o Rio de Janeiro a possuir a mais mal avaliada Administração Pública entre os estados (BRASIL, 2003). Embora se ligue à trajetória de deserção institucional e aos ajustes do período Alencar, grande parte desse resultado se associa à pouca importância dos governos Garotinhos à “casa de máquina” estadual<sup>14</sup>. Garotinho, assim como Brizola, direcionou seu mandato para concorrer à presidência. Para isso, estabeleceu uma gestão permeada por práticas clientelistas e, ao se defrontar com um passivo administrativo, tomou a direção estratégica de criar uma administração paralela que pouco se ateu ao fortalecimento das instituições de planejamento e coordenação (PGE, 2022).

Enquanto Alencar utilizou os órgãos centrais para implementar os ajustes, Garotinho e Rosinha adotaram a estratégia de extinção, criação e fusão desse setor. Entre 1999 e 2006, nove secretarias responderam pelo planejamento e gestão, enquanto quatro cuidaram do “desenvolvimento”. Completamente descaracterizado da sua concepção inicial, dado que instituições como a Secplan, Sipe, Sep, Fiderj e Fundrem tinham sido extintas, nos governos de Anthony e Rosinha há uma profusão de órgãos que “tratam” do planejamento e desenvolvimento. Após a renúncia ao planejamento por Alencar, o desenvolvimento passou a ser compartimentado por diferentes órgãos que passaram a contratar, cada vez mais, projetos de empresas de consultoria especializadas (PGE, 2022).

## 6. O PROCESSO RECENTE DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO

Um melhor entendimento do recente processo de modernização da gestão estadual deve levar em consideração mudanças nos cenários externo e nacional e seus

<sup>14</sup>A metáfora “Casa da Máquinas” na Administração Pública se refere as estruturas, processos e comandos das áreas-meio do governo e que são responsáveis pela modernização administrativa, planejamento e orçamento, política de recursos humanos, gestão do patrimônio e logística (COELHO *et al.*, 2020).

impactos no âmbito estadual. Assim, uma análise desse período deve dar importância a questões históricas, mas, também, como se deu a forte atuação de atores internacionais. No âmbito externo, a oferta de recursos pelo Bird e Bid a projetos que buscassem a melhor a “governança pública” induziu a adoção de diversas iniciativas de reformar a gestão (TINOCO, 2017). Já no plano nacional, destaca-se a posição do Brasil como *player* internacional, enquanto, no âmbito estadual, é importante ressaltar a atuação de Sérgio Cabral como organizador da “hegemonia política fluminense” (RODRIGUES, 2021).

Embora essa hegemonia tenha relações com mudanças externas e nacionais, dois eventos locais contribuíram para que Cabral despontasse como principal político fluminense no cenário nacional. O primeiro está associado à decadência do brizolismo como movimento político estadual na década de 90 (SENTO-SÉ, 1999; AMORIM NETO, SANTOS, 2013). O segundo se conecta à progressiva “degradação da administração pública estadual do Rio de Janeiro” (ABRUCIO, GAETANI, 2008, p. 32), algo que tem origens no governo Faria Lima, passa por Brizola e Moreira Franco, e se aprofunda durante os governos de Marcello Alencar e Anthony e Rosinha Garotinho.

O primeiro passo dado por Cabral na constituição dessa hegemonia foi sua eleição para o Senado (2003 a 2006), período no qual estreitou laços com a burocracia e a política nacional. Com a impossibilidade de Anthony e Rosinha Garotinho disputarem a reeleição em 2006, o candidato melhor posicionado foi Cabral que, com apoio de Lula, foi eleito com 68% dos votos no 2º turno. Como indicou Rodrigues (2021), esse renascimento do PMDB com Cabral se fez sentir em todo sistema político: “a hegemonia peemedebista avançava e a filiação de Eduardo Paes, seguida de sua eleição e reeleição para a prefeitura do Rio em 2008 e 2012, contribuíram para isso. O PMDB passou a ter, ao mesmo tempo, o prefeito da capital e o governador do estado” (p. 346)<sup>15</sup>.

Com apoio do governo federal e trânsito por Brasília, Cabral se posiciona como liderança no setor público e abraça a agenda internacional da gestão pública (HOOD, 2011). Assim como observado em outros estados, mas embalado pelas perspectivas de

---

<sup>15</sup> Em 2008, na Alerj, a bancada do PMDB passou a ter 17 deputados, enquanto PFL, PT e PSDB dividiam a segunda posição com seis deputados cada partido. O PDT conquistou apenas cinco. A bancada federal do PMDB foi a maior existente, 10 deputados, seguida por seis do PT e cinco do PFL (RODRIGUES, 2021).

investimentos no setor de petróleo e gás, no primeiro mandato do governador foi possível observar a forte atuação do Bird e Bid, dos “empreendedores de políticas públicas”, de *think tanks* e das empresas de consultorias especializadas em gestão (CORRÊA, 2007; ABRÚCIO, GAETANI, 2008; SIQUEIRA, MATTOS, 2008; TINOCO, 2017).

Mesmo com alcances limitados, mas como não ocorria desde o período da fusão, a gestão recebeu atenção especial e isso ocorreu em seis frentes: (i) na racionalidade e estabilidade da estrutura administrativa; (ii) na criação da SEPLAG e recriação da SEFAZ; (iii) na adoção de sistemas de informação; (iv) na preocupação com os recursos humanos; (v) na institucionalização de um plano de cargos e carreiras para as áreas de gestão governamental, políticas públicas, planejamento, orçamento e finanças; e, por fim, (vi) na “importação” de altos tecnocratas do “mercado público” com passagem pelo governo federal e organismos financeiros internacionais (RIO DE JANEIRO, 2007).

A estrutura administrativa de 2007 reduziu de 32 para 19 as secretarias existentes em 2006, cujo impacto foi a melhoria dos processos de órgãos com finalidades complementares. Entre outras medidas, destaca-se na área financeira a fusão e a contratação de servidores para a SEFAZ e para o Rioprevidência. Houve também a junção formal das fundações CIDE e Fespna Fundação Ceperj, cujas origens se remetem à Fundrem e à Fiderj. Entretanto, a principal novidade na área de gestão foi a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a partir da fusão de outras quatro secretarias (Administração, Planejamento, Controle e Gestão, Integração Governamental), centralizando pela primeira vez as áreas de planejamento, orçamento, recursos humanos, logística e patrimônio (PGE, 2022).

Outra medida adotada foi a renovação dos recursos humanos, embora um recrutamento mais elaborado tenha se limitado às áreas econômicas (PIRES, 2012). Destaca-se, neste processo, a criação da carreira de Gestor Público vinculada à SEPLAG, que até então não tivera cargos próprios<sup>16</sup>. Esses servidores, cuja concepção da carreira foi amplamente estudada, contribuiu para seu fortalecimento e possibilitou padronizar procedimentos à Administração Pública, por meio de sistemas de informação

---

<sup>16</sup>Conforme Sérgio Ruy, Secretário de Planejamento e Gestão (2007-2014), a iniciativa de contratar Gestores Públicos decorreram da “necessidade de construir um corpo técnico com boa qualificação para preencher postos [de] aos altos níveis da Administração Pública, [passando] ser potenciais secretários, assessores de secretários, diretores de empresas públicas, chefes de gabinete, enfim, pessoas habilitadas a cumprir funções de caráter estratégico na administração” (RIO DE JANEIRO, 2007a, p. 05-06).

que, embora tardio quando comparado a outros estados, foi um avanço, pois como lembraram Osório *et al.* (2015), o Rio ainda operava com sistemas de informática do período da fusão.

Ao manter a hegemonia política, Cabral montou seu primeiro gabinete (2007-2010) com políticos tradicionais do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), como Luiz Fernando “Pezão”, e políticos mais jovens, no caso de Eduardo Paes. Entretanto, no setor das finanças, Cabral buscou “sinalizar responsividade ao mercado” (EVANS, 2005) e insulou a área considerada “técnica”. Com a ajuda direta de Lula, Cabral convenceu e “importou” Joaquim Levy, que ocupava o cargo de vice-presidente do BID em Washington, para assumir o cargo de Secretário de Estado de Fazenda (2007-2010).

Nesse período, a mídia, setores da economia e parte da academia viam um “Rio que decolava”. Em 2007, o anúncio da descoberta do pré-sal foi realizado com grande pompa na sede da Petrobrás no Rio de Janeiro, o que levou o mercado e aqueles mais ingênuos a exagerarem os impactos socioeconômicos dos investimentos em território fluminense (SOBRAL, 2017; OLIVEIRA, OLIVEIRA, 2020)<sup>17</sup>. Entidades como a Firjan, que desempenhava papel de destaque nesse processo, afirmava que “sob todos os ângulos, percebe-se que o momento do Rio de Janeiro chegou e perdurará por muitos anos. Os investimentos recordes que o estado já recebe e continuará a receber nos próximos anos são a prova de que essa percepção é concreta” (FIRJAN, 2011, p. 11).

As eleições de 2010 confirmaram esse clima e, para dar continuidade ao seu trabalho, Cabral constituiu uma ampla coalizão após ser reeleito no primeiro turno com 66,1%, o maior percentual entre todos os governadores na disputa de 2010<sup>18</sup>. Assim, com respaldo das urnas e sendo o principal interlocutor do governo federal, a hegemonia política de Cabral se consolidou ainda mais no novo mandato: entre os 19 secretários que em 2007 tomaram posse, 12 renovaram seu compromisso em 2011, uma

---

<sup>17</sup> Matéria realizada por Dieguez (2012) descreve bem esse momento. “A descoberta não provocou euforia apenas no governo. O mercado inteiro se alvoroçou: petroleiras, fornecedores de máquinas, trabalhadores do setor, analistas e políticos que viram a chance de multiplicar a arrecadação de seus estados e municípios com os *royalties* da exploração. Um estudo elaborado pela UFRJ concluiu que, para atender os projetos do Pré-sal, os investimentos seriam de, no mínimo, 340 bilhões de dólares entre 2009 e 2025. A descoberta foi tão impactante que o Departamento de Energia americano chegou a prever que, em 2030, o Brasil seria o quarto maior produtor mundial, atrás apenas da Arábia Saudita, da Rússia e dos Estados Unidos”.

<sup>18</sup>A coalizão formada por Cabral no segundo governo possuía nada menos que 15 partidos: PMDB, PP, PDT, PT, PTB, PSL, PTN, PSC, PSDC, PRTB, PHS, PMN, PTC, PSB, PRP, PCdoB.

estabilidade que não encontra paralelo na história da Administração Pública do estado do Rio de Janeiro.

No primeiro mandato foram lançadas as bases do próximo período (2011-2014). Para isso, Cabral manteve a coalização e estabeleceu parâmetros mínimos na gestão pública, ao se apresentar como interlocutor internacional. Impulsionado pelos grandes eventos e perspectivas de investimentos, Cabral iniciou 2011 com viagens para Boston, Nova York, Washington e Londres. Apresentando-se como nova liderança política no setor público, sua agenda se dividiu entre reuniões com presidentes de organizações financeiras internacionais como o Bird e o Bid e palestras para políticos, acadêmicos e investidores internacionais em instituições como o Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), a Câmara de Comércio Americana e a sede do Citigroup.

No segundo mandato, gargalos normativos foram objeto de modernização em diferentes áreas: cultura; segurança; educação; ciência e tecnologia; e assistência social. Com a participação direta dos Gestores Públicos, políticas que exigiam alto nível técnico e coordenação entre agências puderam ser implementadas. Mesmo que limitado em reverter deficiências históricas, mudanças puderam ser captadas, tanto em indicadores socioeconômicos, quanto pelos próprios arranjos de políticas públicas estabelecidos. Com a anuência de Cabral, que exercia a coordenação política, o fato é que se conseguiu estabelecer um arranjo político-administrativo e canais de comunicação e informação entre os órgãos e entidades governamentais, lembrando o governo da fusão em 1975.

Vários foram os exemplos. Na Cultura, construiu-se diversos equipamentos culturais, ao mesmo tempo que se manteve uma política de editais públicos. Na Segurança, pode-se destacar o fortalecimento do Instituto de Segurança Pública e a experiência das Unidades de Polícia Pacificadora. No âmbito dos Direitos Humanos, a condução da comissão da verdade estadual obteve significativos resultados. Na Educação, houve desde a melhoria da infraestrutura e de pessoal, até a implementação de mecanismos de monitoramento do rendimento escolar (ex: Saerj e Saerjinho)<sup>19</sup>. No Social, o Plano Rio Sem Miséria (PRSM), que atingiu mais 1,2 milhão de pessoas em 91 municípios fluminense, foi o exemplo melhor acabado de uma política pública bem

<sup>19</sup>Entre 2009 e 2013 o estado do Rio de Janeiro saiu da penúltima para sexta melhor posição no Ideb.

executada durante esse período (NERI, 2012; VIEIRA, CAMPOS FILHO, 2013; LICIO *et. al.*, 2018)<sup>20</sup>.

Em certa medida, a experiência fluminense corroborou a literatura sobre federalismo e políticas públicas ao indicar a importância do governador e da capacidade administrativa na implementação de políticas públicas no nível estadual (LEITE, 2009; FRANZESE, ABRÚCIO, 2013; SILVA, 2015; SOUZA, 2018). O investimento em recursos humanos associado à estabilidade político-administrativa abriu espaço para a implementação de novas políticas. Entre 2007 e 2014 a SEFAZ teve apenas dois secretários, enquanto a SEPLAG, em oito anos, teve apenas um. O mesmo ocorreu na Educação, Cultura e Segurança que, ao longo da gestão política de Cabral (2007-2014), tiveram, respectivamente, três, dois e um secretário (PGE, 2022).

Entretanto, esse ambiente começa a mudar. Em julho de 2013 surgem diferentes coletivos e manifestações contrárias aos governos, aos partidos políticos e ao setor público (PEREZ, 2019). Como salientaram Pinto *et al.* (2019), era o início de uma “guerra de todos contra todos” a partir do uso da Lava-Jato como instrumento político-ideológico, cujos impactos foram, de longe, muito mais profundos no Rio de Janeiro que em outros estados (SILVA, ZURITA, 2019; OLIVEIRA, OLIVEIRA, 2020). Ao mesmo tempo, as finanças, pouco desenvolvidas em bases industriais e dependente das receitas de *royalties*, viram o barril do petróleo reduzir em 44,5 % entre 2014 e 2016. Sobral (2017) vai indicar que nesse período a retração da economia ligada ao petróleo significou uma perda de R\$ 4,8 bilhões da receita estadual, com impactos ainda maiores sobre o ICMS.

Embora existisse disponibilidade de recursos, os projetos contratados por diferentes secretariasse mostraram precários pela baixa coordenação. A atuação do Bid e Bird, das empresas de consultoria, associado à ideologia gerencialista e à trajetória de descontinuidade da Administração Pública concorreram para que não houvesse um planejamento coordenado ao desenvolvimento estadual. A pulverização de atores e interesses em torno da elaboração de planos criou uma situação paradoxal na qual *todos*

---

<sup>20</sup>O total de recursos do PRSM investidos entre 2011 e 2015 pelo estado do Rio de Janeiro foi 50% superior à soma dos valores desembolsados por nove estados que participaram desse programa (LICIO *et al.*, 2018).

*planejavam ao mesmo tempo que não existia um planejamento para o todo, sendo o melhor exemplo a antiga e não resolvida “questão metropolitana” (IPEA, 2015)<sup>21</sup>.*

Se durante o governo Cabral não se institucionalizou o planejamento e o desenvolvimento das estruturas produtivas, no período Pezão houve um retrocesso dos pequenos avanços anteriormente conquistados. Sem capacidade de exercer a hegemonia como Cabral e mergulhado em um ambiente de “guerra de todos-contra-todos”, grande parte do secretariado optou por “salvar seus currículos”. Mais do que isso, além da mudança no perfil, durante o período Pezão existiu uma alta rotatividade do secretariado, indicando uma dificuldade em manter uma coalizão de governo mais estável (PGE, 2022).

O cenário político-econômico em 2016 exigia liderança que tomasse medidas técnicas, mas, principalmente, ações políticas para conter a crise. Uma sequência de atos entre 2015 e 2018 buscaram contornar a crise político-econômica que se avizinhava, entre os quais, a criação da Comissão de Planejamento Orçamentário e Financeiro (COPOF) e as reiteradas ordens de redução de custos da Administração Pública. Entretanto, como em um roteiro, a sequência política após esses atos vai se mostrar inócua, indicando, cada vez mais, a perda da capacidade política do chefe do Executivo estadual em negociar com o governo federal e de controlar a coalizão política no âmbito estadual (PGE, 2022).

Em março de 2016 o primeiro sinal foi emitido: os salários dos servidores foram atrasados por três dias, período este que se estendeu posteriormente para três meses, para parte deles. Em junho de 2016 “novas medidas de ajustes”, o que indicava a incapacidade do governo e da COPOF de realizar o controle político-financeiro da Administração Pública. Ao não conseguir implementar a redução de custos, já que esta medida impactava na gestão da coalizão, o alvo do ajuste passou a ser os serviços públicos, sendo o caso mais marcante a “suspensão” do Programa Renda Melhor em junho de 2016 (PGE, 2022).

Seguindo a espiral, no final de 2016 o governador decretou que o Rio de Janeiro se encontrava em “Calamidade Financeira”, de modo a fortalecer o discurso do ajuste,

---

<sup>21</sup>Relatório de Salandia (2012) indica que essa falta de coordenação ensejou a contratação de uma consultoria para avaliar os diversos “planos setoriais, concluídos ou em processo de contratação e elaboração, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro” (p. 10). Nesse mesmo relatório é possível verificar que a SEPLAG, formalmente o órgão de planejamento estadual, tinha participação irrisória nestes planos.

algo que se confirma no início de 2017, quando a SEPLAG foi “incorporada” pela SEFAZ. Embora não tenha sido responsável por mudanças estruturais, a SEPLAG foi o órgão que possuiu a maior estabilidade institucional na área de planejamento estadual (2007-2017). Em grande medida, a SEPLAG, realizava uma análise sobre a efetividade dos cortes no âmbito da Comissão de Programação Orçamentária e Financeira do Estado do Rio de Janeiro (COPOF), função esta que, quando da sua “incorporação”, foi “extinta” pelos cortes transversais representada pela lógica de ajustes realizados pela SEFAZ.

É importante salientar que a falta de governabilidade em contornar a crise – seja no plano nacional ao negociar com o governo federal, ou internamente, por meio da coalizão política –, não pode ser associada a uma simples questão financeira. Com o afastamento da presidente Dilma Rousseff, a relação federativa se deteriorou e na sequência foram implementadas fortes medidas de ajuste fiscal. Deste modo, o Rio de Janeiro, sem representação política, foi presa fácil. Aprofundando o conturbado cenário, a crise se abateu sobre todo o sistema político. A dificuldade até então política e financeira passou para a esfera criminal.

O problema enfrentado pelo PMDB não foi apenas político, mas também penal. Em meio ao processo eleitoral, Eduardo Cunha foi preso. Mas a grande bomba veio no mês seguinte. Em novembro de 2016, a Polícia Federal prendeu Sérgio Cabral e alguns de seus principais secretários. Exatamente um ano depois, foi a vez da Polícia Federal prender o presidente da ALERJ, Jorge Picciani. Por fim, Pezão foi preso em 2018. Os principais quadros que restaram optaram por mudar de partido: Eduardo Paes e Pedro Paulo solicitaram filiação ao DEM para disputar a eleição (RODRIGUES, 2021, p. 349).

Frágil em termos político, e com problemas de caixa, o estado do Rio de Janeiro, assim como em 1994, serviu como *show-case* das políticas ultra liberais implementadas pelo governo federal, conforme as próprias palavras de Henrique Meirelles, ministro da Fazenda de Temer: “o que está acontecendo no Rio de Janeiro é didático. O que eles estão fazendo mostra que alguém tem de pagar” (MEIRELLES, 2016). Logo após a aprovação do Novo Regime de Recuperação Fiscal em maio de 2017, o Rio de Janeiro foi o primeiro estado a adotar sem pouca contestação política as novas medidas de ajustes.

No último ano do governo Pezão (2018), três atos demonstram como essa debilidade política e a falta de governabilidade praticamente levou o Executivo a abandonar sua

prerrogativa em contornar a crise político-financeira. A primeira, foi a intervenção federal na área de Segurança em março de 2018, que retirou a autonomia política estadual e que, como bem lembrou Imanichi e Armsntrong (2019, p. 07-08), somente foi possível porque o estado do Rio de Janeiro já se encontrava desde 2016 em “estado de calamidade financeira”:

Cabe notar que um ano e meio antes da intervenção, em junho de 2016, o governador do estado [...] já havia decretado “estado de calamidade financeira”. No decreto, o governo reconhecia que a grave crise econômica e a consequente queda na arrecadação impediam o Estado de honrar seus compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Tal estado de falência financeira poderia justificar a intervenção federal, inclusive, para garantir os serviços essenciais de saúde e educação.

O segundo ato foi a autorização para contratar novos empréstimos em abril de 2018. Como verificado por Andrews (2013), no vácuo de governabilidade, os “interlocutores simpáticos” de instituições como o Bird e Bid passam a ter mais influência na agenda governamental. Embora tivessem participado desde os anos 2000 da “modernização das instituições fluminenses”, ao se reapresentarem, estes comparecem como senão fossem parte da crise. A última ação que materializou a situação de um Executivo à “deriva” foi a criação do Instituto Rio Metrópole em 27 de dezembro de 2018, a quatro dias do fim do governo Luiz Fernando Pezão. Desvinculado da realidade político-administrativa estadual, essa iniciativa, cuja origem ocorreu no Legislativo, reforçou o argumento do forte interesse e atuação de atores e instituições no processo de “modernização da gestão” fluminense, mesmo que a implementação de seus projetos se mostrasse ineficientes e inoportunos. Assim, o ano de 2018 encerrou o que poderíamos chamar o “voo de galinha” do processo modernizador da gestão estadual iniciado em 2007.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe de um “choque” estrutural, o processo recente de modernização da gestão do estado do Rio de Janeiro representou, externamente, a imagem de um Brasil emergente, enquanto, internamente, serviu de plataforma de circulação das ideias gerencialistas e de intermediação de interesses de diferentes atores internacionais e nacionais. Em outras palavras, as mudanças ocorreram mais no sentido de dar sinais ao mercado do que numa

efetiva generalização de um modelo weberiano de burocracia ao conjunto da Administração Pública.

Embora isso seja uma constatação, as tentativas de modernizar a Administração Pública estadual não podem ser apreendidas como sinônimo de insucesso ou retrocesso. Toda iniciativa de reformar a gestão pública que tenha entre os seus objetivos buscar a melhoria da eficiência dos processos administrativos e entregar mais e melhores serviços públicos à população são bem-vindas e devem ser estimuladas. Porém, a experiência recente mostrou que sua implementação sem a devida interlocução com a realidade político-administrativa pode ser mostrar custosa e, por isso mesmo, pouco eficiente.

Neste sentido, o melhor caminho para compreender o processo recente de modernização administrativa no estado do Rio de Janeiro não pode se restringir à ideologia gerencialista de que as mudanças na Administração Pública podem ocorrer por colapso e substituição das instituições. Questões históricas referentes ao processo de formação da burocracia, mas também aspectos específicos de cada período analisado, como foi a maior disponibilidade de recursos e a atuação do Bird e Bid, empresas de consultoria e dos “empreendedores de políticas públicas”, são fatores a serem considerados nos projetos que buscam reformar a gestão pública.

Vimos que ainda hoje o estado do Rio de Janeiro se caracteriza por uma baixa coesão política, social e econômica entre a Capital e o seu interior, algo que impacta diretamente na formação da sua Administração Pública. Criado em 1975 e refletindo as ideias desenvolvimentistas, durante o governo da fusão foram criadas importantes instituições para “pensar” e “integrar” o novo estado. Entretanto, nos períodos seguintes, as mudanças na Administração Pública seguiram um movimento *zig-zag* de forma a se adaptar às necessidades políticas e econômicas internacionais e nacionais de cada período.

Desde Chagas Freitas (1979-1983) até Rosinha Garotinho (2003-2006), passando por Brizola, Moreira Franco e Marcello Alencar, o que se pode perceber é um progressivo abandono da ideia de planejamento e como isso influenciou negativamente na consolidação do arranjo institucional da Administração Pública. Neste sentido, não se pode dizer que é exagero afirmar que a formação da Administração Pública fluminense é ainda um processo mal-acabado de junção de dois sistemas político-administrativos iniciado há menos de 50 anos.

Embora possa aparentar uma situação desanimadora, alguns legados foram deixados e aprendizados podem ser úteis no futuro. Em relação aos legados, podemos citar a melhoria e criação de novas carreiras do funcionalismo público. Hoje, mais que há uma década, o estado do Rio de Janeiro possui maior capacidade de responder às iniciativas governamentais em termos de gestão de políticas públicas quando estas se fizerem presentes. Como diz a expressão, “não se pode jogar a criança fora com a água do banho”. A experiência recente demonstrou que, com apoio da liderança política e investimentos na burocracia, os retornos às demandas governamentais são rápidos, o que indica ser um bom negócio fortalecer as áreas de planejamento e gestão de políticas públicas.

Em termos de aprendizado, o período pós-2007 possibilitou descortinar uma questão crucial no “mundo das reformas administrativas” que, por mais óbvias que sejam, parecem sofrer um esquecimento seletivo: as trajetórias das instituições que compõem a Administração Pública importam. Todo estado da federação é único, mas o que conhecemos como estado do Rio de Janeiro hoje é aquele que mais respondeu às movimentações políticas e econômicas que ocorreram no âmbito nacional. Foi assim 1975, foi assim durante o período recente.

Isso vai nos levar a outro aprendizado: que a crise do Rio de Janeiro, mais que de outros estados, passa pela questão nacional e, conseqüentemente, de rever as relações político-federativas. O contínuo processo de financeirização das relações federativas e de ajustes sobre os estados iniciado nos anos 1990 é ponto fundamental a ser repensado. No caso do Rio de Janeiro, essa questão se torna mais urgente quando verificamos a falta de uma ideologia e de uma elite política e econômica fluminense que, coesa regionalmente, possa barganhar com o governo federal. Não se trata de algo abstrato e os exemplos de outros estados demonstram a importância dessa questão quando se leva em consideração as perspectivas de longo prazo.

Por fim, o estudo da Administração Pública não pode estar desvinculado da política. Embora distantes no tempo e sendo diferentes regimes políticos (autoritário e democrático), os períodos Faria Lima (1975 a 1979) e Cabral (2007 a 2014) demonstraram a importância de uma liderança política do Executivo no fortalecimento da Administração Pública.

Diferentemente de opiniões de que o “Rio não tem jeito”, ou de que a melhor saída é a “desfusão”, entende-se que o caminho a ser trilhado é o aprofundamento da fusão e isso se dá por meio do fortalecimento de uma Administração Pública voltada ao planejamento e ao

desenvolvimento estadual. Soluções pouco eficientes e dispendiosas que se materializam nas reiteradas intervenções federal não são o caminho, pois contribuem ainda mais para o abandono e a descontinuidade do fortalecimento da Administração Pública fluminense.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n.2, p. 401-420, 2005a.

ABRUCIO, F. L. Reforma da Gestão Pública nos Estados: avanços e desafios na institucionalização de uma agenda. *In. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados II*. Consad: Brasília, 2010.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Agenda, Aprendizado e Coalização. *In. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

ALERJ. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para Apurar as Irregularidades na Processos de Privatização no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2001.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n.24, p. 29-40, 2005.

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

ANDREWS, Matt. **The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions**. Cambridge University Press, 2013.

BELTRÃO, R. E.V; ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Reforma da burocracia e federalismo no Brasil: a experiência do programa de demissão voluntária nos governos estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 6, p. 113-144, 1998.

BEZES, P.; LODGE, M. Historical Legacies and Dynamics of Institutional Change in Civil Service Systems. *In. The Civil Service in the 21st Century*. (Edt.).

RAADSCHELDERS, J.C.N., TOONEN, T.A.J; VAN DER MEER, F.M. Palgrave Macmillan, London, 2007.

BIAZZO, P. P. Trajetórias Institucionais e as Regionalizações Oficiais do Estado do Rio de Janeiro. **Ensaio de Geografia**, v. 1, n. 1, p. 91-114, 2012.

BORGES, A. M. C. Reforma do Estado, Emprego Público e a Precarização do Mercado de Trabalho. **Caderno CRH**, v. 17, n. 41, p. 255-268, 2004.

BRANDÃO, R. V. M. Economia e Imprensa no Brasil: a privatização do Banerj no Jornal O Globo. **Revista Escritas**, v. 7, n.1, p. 171-190, 2015.

BRASIL. **Diagnóstico das Administrações Públicas Estaduais Brasileiras**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão: Pnage: Brasília, 2003.

BRASILEIRO, A. M. **A fusão**: análise de uma política pública. Série Estudos para o Planejamento, n. 21. Brasília: Ipea, 1979.

CARNEIRO, L. P. A Política de Pacificação do Rio de Janeiro: um estudo sobre liderança e inovação. *In. Rio de Janeiro: um estado em transição*. (Org.).

PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. V. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.  
COELHO, F. S.; SILVA, V. C.; LISBOA, R. L.; RESCH, S. A Casa de Máquinas da Administração Pública no enfrentamento à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 839-859, 2020.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

COUTO, R. C. Depoimento. *In. A construção de um Estado: a fusão em debate*. (Org.). MOTTA, M; SARMENTO, C. E (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

CUNHA, L. A. Zig-zag no primeiro grau: o Rio de Janeiro nos anos 80. **Revista do Rio de Janeiro**, ano II, n. 3, p. 21-26, 1994.

DIAS, R. S. Um estado sem planejamento urbano e regional: a saga da Fundrem no Estado do Rio de Janeiro. **Rev. Bras. de Planej. e Desenv.**, v. 6, n. 1, p. 131-154, 2017.

DIEGUEZ, C. **O Petróleo Depois da Festa**: passados cinco anos da descoberta do pré-sal, área de exploração das reservas encolhe e ameaça a produção no Brasil. *Revista Piauí*. Edição 72, Setembro 2012. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-petroleo-depois-da-festa/>. Acesso em 20 fev. 2022.

DULCI, O. S. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

EVANGELISTA, H. A. **A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

EVANS, P. Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation. *In. States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. (Edit.). LANGE, M. RUESCHEMEYER, D. New York: Palgrave Macmillan, 2005

EVANS, P.; RAUCH, J. E. **Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structure on Economic Growth**. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

ESTADÃO. Itamar: “**Só vendem a Cemig com as Forças Armadas**”. 2001. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,itamar-so-vendem-a-cemig-com-as-forcas-armadas,20010320p36215>. Acesso em 14 jan. 2022.

FERREIRA, M. M. **Em busca da Idade do Ouro: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Decisão Rio Investimento: 2011-2013**. Firjan: Rio de Janeiro, 2011.

FLEURY, S.; BORGES, J.; BERTHOLINI, F.; GUERGU, S. **Rio: marca registrada da participação pacificada**. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/rio-marca-registrada-da-participacao-pacificada/>. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Edição 67, fev. 2013. Acesso em 02 fev. 2020.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. *In. Federalismo e políticas públicas no Brasil*. (Org.). HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FREIRE, A. Evento político e representação parlamentar: a fusão e os senadores da Guanabara e do Rio de Janeiro. *In. Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. (Orgs.). FREIRE, A.; SARMENTO, C.; MOTTA, M. S. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GAETANI, F. As políticas de gestão pública nos governos estaduais: avanços assimétricos e impasses resistentes. *In. Avanços e Perspectivas na Gestão Pública nos Estados II*. Consad: Brasília-DF, 2010.

GAMA NETO, R. B. Plano real, privatização dos bancos estaduais e reeleição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 77, p. 129-150, 2011.

GONDIM, L. M. de P. A Prática de Planejamento dentro da Burocracias Públicas: um novo enfoque dos papéis desempenhados pelos planejadores. **Revista de Administração Pública**. v. 25, n. 2, p. 57-72, 1991.

HOOD, C. **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government.** Princeton University Press, 2011a.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n.69, 2019.

IMANISHI, R.; ARMSNTRONG, R. K. **A Intervenção Federal no Rio de Janeiro e as Organizações da Sociedade Civil.** Relatório de Pesquisa: IPEA, 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil:** arranjos institucionais de gestão metropolitana. Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Brasília: Ipea, 2015.

LEITE, C. K. S. Descentralização das políticas sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**, v. 18, p. 306-341, 2009.

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

LICIO, E. C.; CAMPOS FILHO, A. C.; BARTHOLO, L.; MESQUITA, A. C. S.; PASSOS, L. **Programas Estaduais de Transferências de Renda com Condicionalidades no Âmbito do Plano Brasil sem Miséria.** Texto para Discussão n. 2392, Ipea: Brasília, 2018.

LIMA, Faria. Depoimento. *In. A construção de um Estado: a fusão em debate.* (Org.) MOTTA, M; SARMENTO, C. E. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

LOPREATO, F. L. C. A Situação Financeira dos Estados e a Reforma Tributária. *In. Política Fiscal e desenvolvimento no Brasil.* (Org.) PERCIVAL, M.; BIASOTO, G. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

LOUREIRO, M. R. Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 47, p. 75-96, 2001.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power.** Cambridge University Press, 2009.

MEIRELLES, H. **Meirelles volta a defender reforma da Previdência e cita situação do RJ.** 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/meirelles-cita-reforma-da-previdencia-e-diz-que-situacao-do-rj-e-didatica.html>. Acesso em 12 jul. 2022.

MIGNOT, A. C. V. Escolas na vitrine: Centros Integrados de Educação Pública (1983-1987). **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 153-168, 2001.

MOTTA, M. S. Mania de Estado: o chaguismo e a estadualização da Guanabara. **História Oral**, n. 3, p. 91-108, 2000.

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

MOTTA, M. S. A Fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. *In. Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. (Org.). FREIRE, A.;

SARMENTO, C.; MOTTA, M. S. **Rio de Janeiro**: Editora FGV, 2001a.

MOTTA, M. S. A autonomia carioca e município do Rio de Janeiro: os novos termos de uma velha relação. *In. A política carioca em quatro tempos*. (Org.). FREIRE, Américo; SARMENTO, C.; MOTTA, M.S. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MOTTA, M S. A social-democracia trabalhista: Marcello Alencar e a política no Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 1, p. 148-161, 2013.

MOTTA, M; SARMENTO, C. E (Org.). **A construção de um Estado: a fusão em debate**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

NERI, M. O Rio e o novo federalismo social. *In. Rio de Janeiro: um estado em transição*. (Org.). PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2012.

O GLOBO. **Oito empresas do Rio em liquidação, algumas há 25 anos, têm dívidas de R\$ 6,3 bi e até servidores**. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/oito-empresas-do-rio-em-liquidacao-algumas-ha-25-anos-tem-divida-de-63-bi-ate-servidores-1-25041094>. Acessado em 25 jan. 2022.

OLIVEIRA, F. J. G. **Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

OLIVEIRA, F. G.; OLIVEIRA, L. D. **Espaço metropolitano, regionalização da economia e reestruturação produtiva no estado do Rio de Janeiro**. *Cuyonomics investigaciones en economía regional*, ano 3, p. 39-66, 2020.

OSORIO, M. **Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro: Senac, 2005.

OSORIO, M.; MELO, L. M.; VESIANI, M. H.; WERNECK, M. L. Desafios para o Desenvolvimento Socioeconômico do Rio de Janeiro. *In. Uma Agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. (Org.). OSORIO, M.; MELO, L. M.; VESIANI, M. H.; WERNECK, M. L. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

PEREIRA, C.; RIBEIRO, M. C. Instituições Políticas no Rio de Janeiro: a influência dos *checks & balances* e da competição política nas políticas públicas. *In. Rio de Janeiro: um estado em transição*. (Org.) PINHEIRO, A. C.; VELOSO R. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2012.

PEREZ, O. C. Relações entre coletivos com as Jornadas de Junho. **Opinião Pública**, v. 25, n. 3, p. 577-596, 2019.

PGE. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp\\_default=\(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO\)\\*](https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp_default=(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO)*). Acesso em 02 fev. 2022.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis**. Princenton University Press, 2004.

PINHEIRO, A.; VELOSO R. (Org.). **Rio de Janeiro: um estado em transição**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2012.

PINTO, E. C.; PINTO, J. P. G.; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C.; BARUCO, G. A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. **Revista de Economia Política**, v. 54, p. 107-147, 2019.

PIRES, F. C. **A Atual Política de Recursos Humano na Administração Pública Fluminense: uma análise sobre as novas leis de carreiras**. In. V Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2012.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Continuity and Change in Public Policy and Management**. Edward Elgar Publishing Inc., 2009.

RAADSCHELDERS, J. C; LEE, K. Trends in the Study of Public administration: empirical and Qualitative observations from Public Administration. **Public Administration Review**, v. 71, n. 1, p. 19-33, 2011.

RAMIRO JUNIOR, L. C. A Crise de Segurança Pública do Rio de Janeiro: um impasse para o federalismo nacional. **Rev. Escola Sup.de Guerra**, v. 33, p. 31-59, 2018.

REZENDE, F; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

RIO DE JANEIRO (estado). **Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010**. Rio de Janeiro, 2007.

RIO DE JANEIRO (estado). **Criação da Carreira de Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Gestor Público Financeiro do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2007a.

ROCHA, R. P. Depoimento. In. **A construção de um Estado: a fusão em debate**. (Org.). MOTTA, M; SARMENTO, C. E. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

RODRIGUES, T. M. Realinhamentos Partidários no Estado do Rio de Janeiro (1982-2018). **Revista Política e Sociedade**, v. 19, p. 332-356, 2021.

SALANDIA, L. F. V. **Análise do rebatimento espacial de planos setoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Banco Mundial. Relatório Final. Niterói, 2012.

SANTOS, A. M. P. **Limites e Possibilidades do Planejamento Estadual**: Reflexões a partir da Experiência da Guanabara. Pos – FAU/USP, v. 1, n. 2, p. 65-75, 1992.

SARMENTO, C. E. **O Espelho Partido da Metrópole**. Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1983): liderança, voto e estruturas clientelistas. Rio de Janeiro: Folha Seca: Faperj, 2008.

SECPLAN. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. **I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro – I Planrio (1976-1979)**, 1975.

SENTO-SÉ, J. T. **Brizolismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999

SENTO-SÉ, J. T. Azulões e treme-treme: 25 anos de políticas públicas de segurança e o Novo Estado do Rio de Janeiro. *In. Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. (Org.). FREIRE, A.; SARMENTO, C.; MOTTA, M. S. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SILVA, A. L. N. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015.

SILVA, R. D.; ZURITA, C. I. Boom, Burst e Doom: O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro como catalisador do Desenvolvimento Urbano-Regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 21, n. 2, p. 351-370, 2019.

SILVEIRA, Jorge L. R. **A Fusão da Guanabara & Rio de Janeiro**: memórias de vietcongues e do Poder Judiciário Fluminense. 2008. 188 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SIQUEIRA, M. E. G.; MATTOS, P. L. C. L. Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 35-60, 2008.

SOBRAL, B. L. B. **Metrópole do Rio e Projeto Nacional**: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2013.

SOBRAL, B. L. B. Crise no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e perspectivas. **Econômica**, v. 19, p. 7-34, 2017.

SOBRAL, B. L. B. A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. *In. Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.* (Org.). MONTEIRO

NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. Rio de Janeiro: Ipea, 2017a.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n.24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, C. Federalismo e Capacidade Estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. *In. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.* (Org.). PIRES, R.; LOTTA, G.; ELIAS, V. Brasília: Ipea, 2018.

TINOCO, V. B. **Quem Moderniza os Governos Estaduais?** Elementos indutores e condicionantes das políticas de desenvolvimento institucional no estado do Rio de Janeiro. *In. 41º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2017.*

URANI, A.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Rio: a hora da virada.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VIEIRA, A. M. M.; CAMPOS FILHO, A. C. Portal de Informações Gerenciais: a inteligência informacional como instrumento de governança do Plano Rio Sem Miséria. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação.* n. 6, p. 108-115, 2013.

VILLELA, R.; TAFNER, P. Finanças Públicas do estado do Rio de Janeiro: modernização, eficiência e preparação para o desenvolvimento sustentável. *In. Rio: a Hora da Virada.* (Org.). URANI, A.; GIAMBIAGI, F. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

XAVIER, L. N. Inovações e (des)continuidades na política educacional fluminense (1975-95). *In. Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro.* (Org.). FREIRE, A.; SARMENTO, C.; MOTTA, M. S. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade do autor, bem como no que se refere ao uso de imagens.