



**Planejamento ausente, resignação presente:
diferenciais negativos do desenvolvimento
carioca entre 1991 e 2000**

Nº 20091202
Dezembro - 2009

Helcio de Medeiros Junior - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos

EXPEDIENTE

A **Coleção Estudos Cariocas** é uma publicação virtual de estudos e pesquisas sobre o Município do Rio de Janeiro, abrigada no portal de informações do Instituto Municipal Pereira Passos da Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento da Prefeitura do Rio de Janeiro (IPP) : www.armazemdedados.rio.rj.gov.br.

Seu objetivo é divulgar a produção de técnicos da Prefeitura sobre temas relacionados à cidade do Rio de Janeiro e à sua população. Está também aberta a colaboradores externos, desde que seus textos sejam aprovados pelo Conselho Editorial.

Periodicidade:

A publicação não tem uma periodicidade determinada, pois depende da produção de textos por parte dos técnicos do IPP, de outros órgãos e de colaboradores.

Submissão dos artigos:

Os artigos são submetidos ao Conselho Editorial, formado por profissionais do Município do Rio de Janeiro, que analisará a pertinência de sua publicação.

Conselho Editorial:

Fabício Leal de Oliveira, Fernando Cavallieri e Paula Serrano.

Coordenação Técnica:

Cristina Siqueira e Renato Fialho Jr.

CARIOCA – Da, ou pertencente ou relativo à cidade do Rio de Janeiro; do tupi, “casa do branco”. (Novo Dicionário Eletrônico Aurélio, versão 5.0)

PLANEJAMENTO AUSENTE, RESIGNAÇÃO PRESENTE: DIFERENCIAIS NEGATIVOS DO DESENVOLVIMENTO CARIOCA ENTRE 1991 E 2000

Helcio de Medeiros Junior¹ - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

1 INTRODUÇÃO

No último decênio do século passado a administração municipal carioca, através do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) firmou, junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um convênio que possibilitou gerar informações econômicas e sociais a partir das pesquisas estruturais e conjunturais por ele produzidas², tendo em vista a centralidade do Município na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e seu peso nas amostras. Este convênio, que gerou dados até 2002, não foi renovado, gerando descontinuidade nas séries locais³. Na medida em que as pesquisas cobriam os principais setores econômicos, e eram complementadas por outras bases econômicas existentes no IPP, tornou-se viável a cooperação técnica com o Departamento de Contas Nacionais (DECNA/IBGE) para a criação do índice de volume do Produto Interno Bruto (PIB) trimestral carioca, com base na metodologia da época, que gerou dados desde o primeiro trimestre de 1985, tornando comparáveis seus resultados com os das Unidades da Federação, do Brasil e de outros países. Hoje, após a revisão metodológica implementada pelo IBGE, e com o advento do projeto do PIB Municipal, não é mais possível obter o crescimento real do município do Rio de Janeiro e dos demais, que aquele projeto permitia⁴. Além disso, em decorrência do trabalho conjunto entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foram geradas

¹ Gerente de Estudos Econômicos da Diretoria de Informações da Cidade do IPP.

² Pesquisa Agrícola Municipal (PAM), Pesquisa Anual de Comércio (PAC), Pesquisa Anual de Serviços (PAS), Pesquisa Industrial Anual-Empresa (PIA), Pesquisa Mensal de Emprego (PME), Pesquisa Mensal de Comércio (PMC) e Pesquisa Industrial de Produção Física (PIM-PF).

³ Em fins de 2006, o convênio foi refeito e agregou novas pesquisas às anteriormente citadas, que antes não haviam sido contempladas por não existirem, ou por não ter sido possível estudar a viabilidade técnica de sua desagregação, tais como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).

⁴ Por não ser diretamente medido e/ou construído como é feito para as Unidades da Federação no projeto de Contas Regionais, mas, sim, apurado por rateio e divulgado no nível de setores – Agropecuária, Indústria e Serviços –, as informações anuais derivadas do PIB municipal pelo IBGE não se prestam para o cálculo de variações reais, haja vista não existirem índices de preço setoriais municipais, e mesmo que existissem, não permitiriam deflacionamentos para períodos longos, dada a natural mudança no tempo dos preços relativos.

estimativas municipais do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) para os anos censitários (1991 e 2000), que permitiram melhor avaliar a realidade das cidades brasileiras. A riqueza que o uso destes indicadores possibilitou foi central para este trabalho, já que permitiu avaliações mais acuradas sobre o crescimento e o desenvolvimento humano, para além das vicissitudes econômicas e sociais por que passou a cidade do Rio de Janeiro, e que nublam a leitura dos fatos. A crise e estagnação cariocas têm origem na ausência do sistema de planejamento, que por opção de gestores locais, foi destruído na década de noventa do século passado.

2 AUSÊNCIA DO PLANEJAMENTO E CRISE ECONÔMICA E SOCIAL DA CIDADE

A cidade do Rio de Janeiro contou até o final da década de 80, no Governo Saturnino Braga⁵, com uma secretaria de planejamento cuja estrutura possuía capilaridade para absorver informações sobre os mais variados projetos e viabilizá-los no nível orçamentário, após submetê-los a discussões em conselhos governo-comunidade vinculados à secretaria de governo, nos quais associações de classe e comunidades os debatiam e selecionavam. Aquela estrutura ruiu com o retorno de Marcello Alencar (1989) em seu segundo governo municipal, e nunca mais foi restabelecida.

Ao longo da década de noventa, por outro lado, a perda de indústrias para outras regiões em virtude da desconcentração industrial (que alcançou outras regiões metropolitanas), e a estratégia de ajuste do balanço de pagamentos brasileiro – devido às sucessivas crises internacionais –, levaram a que o ritmo de crescimento econômico carioca se reduzisse, e o Produto Interno Bruto *per capita* se estagnasse. A retomada do crescimento, diferentemente de outras regiões, não se deu da mesma forma, o que indica que as condições já não eram as mesmas, independentemente das peculiaridades do sistema econômico local.

A economia da cidade do Rio de Janeiro possui especificidades que a diferenciam da Unidade da Federação na qual está inserida e da observada na economia brasileira. As características econômicas peculiares estão relacionadas com a formação econômica do Brasil desde fins do século XIX, com a passagem da economia

⁵ Saturnino Braga assumiu a Prefeitura em 1 de janeiro de 1986 sucedendo Marcello Alencar (1983-1985). Nos seis últimos meses de mandato em 1988, enfrentou uma crise financeira que levou à decretação da “falência” do município e, devido ao ambiente hostil, rompeu com Leonel Brizola e saiu do Partido Democrático Trabalhista (PDT), vindo a filiar-se, mais tarde, ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). Seu vice-prefeito, Jó Rezende, assumiu a prefeitura até o retorno de Marcello Alencar em 1 de janeiro de 1989.

exportadora cafeeira à industrialização pesada que privilegiou São Paulo como base para a nova configuração industrial, e fez com que o estado do Rio de Janeiro passasse à condição de segundo centro econômico nacional. A indústria fluminense e carioca orientou a produção para o mercado interno com ênfase em bens intermediários, diferentemente da economia paulista – que se apropriou das inovações tecnológicas da indústria de bens de consumo duráveis –, e sofreu ao longo do tempo com a obsolescência de setores importantes, como o naval e siderúrgico (NATAL, 2003), bem como com a estagnação que levou à mudança de empresas para fora da cidade e do estado. Sua capacidade de resposta a choques externos, portanto, é peculiar, como em qualquer sistema econômico, mas seu dinamismo expressa a capacidade de fazer uso de suas potencialidades em prol da retomada do crescimento.

Como se pode observar na Tabela 1, segmentada por períodos que cobrem, respectivamente, a segunda metade da década “perdida” de alta inflação e baixo crescimento (1985-1989), o Plano Collor e pré-Real (1990-1993), o Plano Real e a ante-sala das crises internacionais sucessivas (1994-1996) e a fase internacional conturbada (1997-2002), que submeteu a economia brasileira a esforços de ajuste do balanço de pagamentos, a economia carioca comportou-se de forma errática e pagou um preço maior do que os estados do Sudeste, as demais Regiões e a economia nacional⁶.

No primeiro período, apesar da recessão existente, a economia carioca acumulou um crescimento do PIB superior ao dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e comportou-se de maneira idêntica à economia nacional. A partir do advento da administração Collor (1990) e com a implementação das mudanças que abriram a economia brasileira ao exterior, os três principais estados produtores nacionais sofreram ajustes consideráveis de ritmo de crescimento, cabendo ao Rio de Janeiro e a São Paulo resultados negativos no acumulado. Nesta época, o setor industrial passou por modificações profundas que foram mais nocivas para a cidade do Rio de Janeiro, e que culminaram com a perda de participação da atividade manufatureira de transformação na renda carioca de 19,8% em 1989 para 15,9% em 1993⁷. Com o advento do Plano Real (1994), as economias carioca e fluminense voltam a crescer no

⁶ À época da preparação deste trabalho as informações decorrentes das mudanças metodológicas implementadas no nível Brasil para o projeto das Contas Regionais ainda não estavam disponíveis.

⁷ Ver CRETTON, André. **Análise e abordagem de cálculo do Produto Interno Bruto carioca**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, dez./2002. (Nota técnica 01/2003 – PIB trimestral). Mimeografado.

mesmo ritmo, mas à metade do observado em São Paulo, abaixo de qualquer das Regiões consideradas e da economia nacional. Cabe ressaltar que durante o período 1994-1996 tem-se a primeira de uma seqüência de crises internacionais (em 1995) que foi responsável pela interrupção da recuperação econômica iniciada no ano anterior. A política implementada à época atingiu a todos os estados e Regiões indistintamente, o que, por sua vez, evidenciou a maior sensibilidade das economias carioca e fluminense.

Tabela 1 - Evolução do volume do valor adicionado a preço básico por período e valor do PIB per capita em 2002, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Município do Rio de Janeiro - 1985-2002

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Município do Rio de Janeiro	1985-1989 (%)	1990-1993 (%)	1994-1996 (%)	1997-2002 (%)	1985-2002 (%)	PIB per capita (R\$ de 2002)
Brasil	14	3	12	16	53	7 631
Norte	28	13	25	32	139	4 939
Nordeste	14	4	10	16	51	3 695
Sudeste	12	-2	13	13	40	10 086
Minas Gerais	13	2	15	14	52	6 775
Espírito Santo	8	9	14	22	65	7 631
Rio de Janeiro	13	-4	7	15	33	11 459
Município do Rio de Janeiro (1)	14	-6	7	0	7	13 144
São Paulo	12	-2	14	11	37	11 352
Sul	18	10	8	20	67	9 156
Centro-Oeste	21	14	11	28	95	8 166

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Diretoria de Pesquisas - Departamento de Contas Nacionais - Contas Regionais do Brasil 1985-1997, 2000 e 2003; Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP, Diretoria de Informações Geográficas.

Nota: Dados sujeitos a revisão.

(1) As variações referem-se ao Produto Interno Bruto a custo de fatores, que representa a contribuição ao Produto Interno Bruto pelas diversas atividades econômicas, sem incluir os impostos indiretos líquidos dos subsídios, ou seja, seus valores adicionados.

No período mais recente, iniciado em 1997, as crises internacionais tornaram-se sucessivas e causaram maiores danos aos países emergentes. Coréia (1997) e Rússia (1998) padeceram de problemas estruturais que forçaram as economias em desenvolvimento a promover ajustes internos. Os desequilíbrios que se instalaram no mundo levaram a que muitos países adotassem a mudança do regime cambial, que no

caso brasileiro deu-se em 1999, com a adoção do regime de metas inflacionárias e câmbio flutuante e, em 2000, teve início o colapso da economia Argentina. Assim, no acumulado do período (1997-2002), a economia fluminense voltou a crescer em ritmo superior à da paulista, motivada em grande parte pelo dinamismo da extração de petróleo na Bacia de Campos. Já a economia carioca manteve-se estagnada, na contramão da tendência nacional e regional. O resultado deste crescimento errático entre 1985 e 2002 é que ao final dos dezessete anos considerados a economia carioca produzia apenas 7% a mais do que no início do período, configurando uma trajetória de longa estagnação, e mesmo assim ainda possuía uma renda *per capita* 70% superior à nacional, 15% superior à fluminense e 16% acima da paulista no último ano da série⁸. Considerando-se que, segundo os dados do último Censo Demográfico, a população residente cresce 0,8% ao ano e o crescimento econômico acumulado nos dezessete anos foi de 7%, a renda *per capita* carioca ao final do período reduziu-se em 6,6%. Ante a “fatalidade” das condições econômicas vigentes, não havia como esperar que a melhoria da qualidade de vida local tivesse como suporte influências externas à cidade, mas sim sua dinâmica interna, os ganhos que *per se* pudesse gerar, e esta, aparentemente, foi a tentativa das administrações que buscaram no planejamento estratégico o caminho de volta à prosperidade perdida. Esta opção, entretanto, estava dissociada de um sistema de planejamento, há muito abandonado, no qual organicidade e ações coordenadas seriam a base para as iniciativas. Sua ausência, como era de esperar, fez com que os planos se tornassem projetos e seus resultados, sem monitoramento ou avaliação, história sem continuidade. Portanto, criar planos estratégicos sem um sistema de planejamento que o norteie, é um paradoxo, que não dará os frutos desejados. Por outro lado, esta visão dissociada e o abandono do planejamento podem sugerir um torpe entendimento de sua prática, que não deve ter característica centralizadora ou tecnocrática de gabinete.

2.1 Planejamento como processo

O planejamento tem sido um meio eficaz como procedimento lógico para auxiliar os decisores em busca do desenvolvimento econômico e social, e para tanto, faz uso de planos, programas e projetos, com abordagem multidisciplinar, o que o caracteriza como um “processo”. Segundo Carvalho (1978),

⁸ Cabe ressaltar que o PIB *per capita* da cidade do Rio foi calculado sem o acréscimo dos impostos líquidos de subsídios (PIB a preço básico) que para o Brasil e Unidades da Federação já estão inseridos (PIB a preço de mercado). Assim, os resultados mencionados estão subestimados.

o planejamento deve ser entendido como um processo através do qual se pode dar maior eficiência à atividade humana para alcançar, em um prazo determinado, um conjunto de metas estabelecidas. Compreende-se planejamento, antes de tudo, como um processo lógico que auxilia o comportamento humano racional na consecução de atividades intencionais voltadas para o futuro. Para um futuro mediato, ou seja, aquele que é previsto através do raciocínio, e não para o futuro apenas imediato obtido pela prática do existir predominantemente sensorial (CARVALHO, 1978, p. 16).

Mais do que um processo, o planejamento requer um sistema de retroalimentação e interdependência entre as partes que o compõem, haja vista que as previsões estão sujeitas à revisão constante e, na medida que se realizem, ou não, geram novas demandas, dada a natureza mutável da vida cotidiana. A existência do sistema, portanto, requer um conjunto de instituições ou “partes”, cuja finalidade particular tem nos outros componentes reflexos por interação de objetivos, unidos por um dos elos que sistematize os propósitos, as metas, e avalie os resultados das ações de forma multidisciplinar. A implementação do planejamento, ou sua instrumentalização mediante documentos que o detalhem, por vezes dispersa e desmobiliza, e o teor mais abrangente que o fez existir se perde nos documentos por ele gerados. A discussão centra-se no plano, no programa ou projeto, e o todo se perde nos detalhes, levando ao afastamento dos objetivos iniciais. Ao opinar sobre a forma, a sociedade se distancia de sua essência. Carvalho (1978) identifica este lado controverso do planejamento quando menciona seu lado comunicativo, ao dizer que

Os ‘componentes de informação em planos, programas e projetos’, advêm, na maior parte das vezes, da necessidade de divulgar os objetivos do plano, programa ou do projeto; de informar, no sentido de motivar, induzir ou persuadir, os indivíduos que deverão ser mobilizados para a execução do plano, da ‘oportunidade’ e ‘importância’ do trabalho a ser realizado.

Estabelece-se, portanto, o antidiálogo. Consolida-se a não-participação. Manipulam-se as massas populares oferecendo-lhes elementos para pensar, não criando os canais para a participação na decisão (CARVALHO, 1978, p. 32).

Esta é uma questão relevante neste trabalho. Tendo em vista o descrédito que ações mobilizadoras de um grande número de pessoas pode gerar, e ante expectativas crescentes, os retornos podem ficar aquém do esperado se a participação for falha. Há diferença na comunicação que faz do diálogo apenas a apreensão do que se deseja

informar, ante àquela em que o diálogo é prática, participação na ação criadora e transformadora da realidade objetiva. Nessa última há libertação, e não domesticação. Para que se estabeleça, entretanto, a comunicação ideal, a sociedade deve estar disposta a participar ativamente do processo de planejamento, delegando a instituições capazes de representar seus interesses e dar-lhe retorno das iniciativas empreendidas, seu poder. Depositar esta confiança em um ente privado ou público implica conferir-lhe responsabilidade mútua por seus desígnios, segundo suas preferências, que podem mudar ante um ato falho, que deteriora a relação e gera afastamento. O uso político do planejamento é, pois, temeroso, e o isolamento de sua essência em gabinetes o caracteriza como tecnocrático e centralizador. Deve-se, pois, distanciar-se de uma e outra, mesclando contribuições técnicas (diagnósticos), *inputs* democrático-participativos (diretrizes e propostas oriundas de planos estratégicos, por exemplo) e monitoramento e avaliações da sociedade, de forma mais transparente e isenta possível. O que se viu nas duas iniciativas na cidade do Rio de Janeiro, não cumpriu o formato mencionado (MEDEIROS JUNIOR, 2008).

2.2 Sem planejamento, qual desenvolvimento?

O resultado pouco expressivo do PIB carioca ao longo dos anos em que foi apurado, *vis-à-vis* o das demais regiões às quais foi confrontado, indica que na estrutura econômica da cidade do Rio não há setores com dinamismo idêntico aos daqueles que proporcionaram a recuperação das demais economias, ou que, se existem, não possuem a mesma capacidade de reação. Entretanto, e tendo em vista que a dimensão econômica não deve ser a única considerada no que concerne ao desenvolvimento, o uso de outra medida para sua observação será útil para avaliar se a crise também se estabeleceu no campo social. Para tanto, far-se-á uso do IDH-M e suas dimensões – renda, longevidade e educação, disponível nos anos censitários (1991 e 2000) para todas as cidades brasileiras, mas restrito aos municípios que compõem a RMRJ, com o intuito de avaliar o comportamento da cidade do Rio ante o conjunto daquelas que a envolvem, de forma a caracterizar se o desenvolvimento – ou não – observado é devido a si ou a outros fatores.

A escolha da RMRJ como recorte geográfico comparativo e não o estado do Rio de Janeiro, deve-se a que a autonomia política da cidade-núcleo é sempre relativa em um contexto metropolitano, pois que interage a todo tempo com as cidades do entorno, seja em virtude da malha de transportes com deslocamentos pendulares ao longo do

dia, ou pela oferta de serviços de melhor qualidade. Se a cidade-núcleo serve como unidade de consumo da periferia, avaliar suas condições sociais pelo grau de desenvolvimento e os diferenciais de crescimento *vis-à-vis* o das cidades circunvizinhas é oportuno para caracterizar a complexidade na qual está inserida, tendo em vista que os investimentos que realiza devem contemplar clientela superior à dos residentes do núcleo, e parte do retorno social das inversões é exportado, ou usufruído pelos residentes “estrangeiros”. Nestas condições, o arranjo institucional que contemple governos, setores privados e representações civis no recorte metropolitano é necessário para o rateio dos custos derivados da manutenção e desenvolvimento locais, o que o planejamento estratégico⁹ poderia proporcionar se implementado em conjunto. Entretanto, não deveria haver desníveis estruturais de natureza administrativa entre os governos municipais para o planejamento das ações. Coordenadas no primeiro escalão municipal, devem ser apoiadas em agentes públicos (secretarias, empresas públicas ou autarquias) dedicados ao planejamento integrado, o que implica a existência de um sistema capaz de absorver da estrutura interna de cada governo os parâmetros que norteassem suas decisões. Se em alguma das cidades não há esta estrutura, o ônus de seu gerenciamento caberá ao Prefeito ou a órgão com visão parcial do todo, impossibilitando sua participação de forma abrangente nas discussões e deliberações, e gerando perdas relativas ante os demais. E se na cidade-núcleo este órgão inexistente, tendo em vista que a ela cabe capitanear a iniciativa, tornar-se-á praticamente inviável. Visto pelos diferenciais de crescimento, os desníveis estruturais intra e inter-regionais ficam ressaltados se a metodologia utilizada permitir sua desagregação.

O IDH-M, indicador social sintético do nível de atendimento às necessidades humanas básicas, passou a ser referência para a mensuração do desenvolvimento humano das cidades brasileiras, sendo hoje largamente utilizado para avaliar o grau de bem-estar dos cidadãos. Em sua composição consideram-se três aspectos: longevidade (vida longa e saudável), educação (acesso ao conhecimento) e renda (padrão de vida digno), que são mensurados através de variáveis específicas para cada uma delas, respectivamente, expectativa de vida ao nascer, nível de instrução – taxa de analfabetismo e taxa bruta de frequência à escola –, e nível de renda – renda familiar *per capita*. O índice varia de 0 (pior) a 1 (melhor), e para efeito de análise

⁹ Aqui considerado com viés metropolitano, estruturado e desenvolvido como de cidade e com representantes das três lógicas: política, lucro e bem-estar.

comparada o PNUD estabeleceu três categorias, cujas faixas são: $0 \leq \text{IDH} \leq 0,5$, baixo desenvolvimento humano; $0,5 \leq \text{IDH} \leq 0,8$, médio desenvolvimento humano, e; $0,8 \leq \text{IDH} \leq 1,0$, alto desenvolvimento humano. Se considerados os valores absolutos do IDH-M todos os recortes geográficos tiveram crescimento entre os anos de 1991 e 2000, e, portanto, desenvolveram-se apesar das crises internacionais e seus impactos negativos em termos de PIB. Assim, a princípio, poder-se-ia dizer que a crise na cidade do Rio de Janeiro teve influência meramente econômica, e não social. Entretanto, na medida em que todas as cidades que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro desenvolveram-se, caberia considerar a partir dos diferenciais de crescimento porventura existentes, se a fonte do acréscimo provém da estrutura interna da cidade considerada, ou de fatores externos, ou seja, a origem do dinamismo apresentado.

2.2.1 Análise diferencial-estrutural do desenvolvimento carioca

Uma das alternativas para a avaliação da dinâmica regional com base em um fenômeno de interesse é o método de análise diferencial-estrutural, método das variações relativas ou *shift-share analysis*, que permite analisar as mudanças na estrutura de uma região sempre em relação a uma dimensão maior, sendo, pois, um método particularmente útil para a análise inter-regional. Ele permite identificar os fatores que incidem na dinâmica regional distinguindo entre aqueles que atuam de maneira mais ou menos uniforme em todas as regiões, e fatores que atuam mais especificamente no nível da região de interesse (BOISIER, 1980). A especialização pode ser a causa fundamental de um crescimento regional claramente distinto do crescimento médio da região maior à qual se está comparando. Espaços muito especializados em atividades pouco dinâmicas, ou ao contrário, com uma estrutura centrada em atividades dinâmicas, vão apresentar taxas de crescimento distintas das taxas de crescimento médio da região maior (YSERTE, 2002). Não se trata de uma teoria explicativa do crescimento regional, mas de um método para identificar os componentes deste crescimento. Tem sido utilizado em estudos de análise de projeções das economias regionais, e as informações de que necessita resumem-se à matriz de informações de uma variável de interesse em dois períodos de tempo (HADDAD, 1989).

Em essência, o método diferencial-estrutural consiste em comparar a mudança em uma variável ocorrida em um período de tempo, tanto no nível da região de interesse como no nível da região maior em seu conjunto. Esta mudança se compara

com a que se haveria produzido na região se a variável em questão tivesse se comportado de maneira idêntica em cada um dos recortes regionais em estudo. O método diferencial-estrutural decompõe esta diferença em dois elementos ou fatores. Um deles explica que parte da diferença total pode ser atribuída ao fato de que a região esteja especializada, ou não, em atividades que na região maior tem mostrado um comportamento muito diferente da média. Em outras palavras, este fator explica que parte da diferença hipotética pode ser atribuída ao fato de que a estrutura intersetorial de atividades da região de interesse é diferente (ou semelhante) da estrutura da região maior. A esta diferença se dá o nome de “efeito total (ET)” ou variação líquida total, que pode ser positiva, nula ou negativa. Um efeito total (ET) positivo indica um incremento relativo da variável regional maior do que o incremento relativo da mesma variável na região maior, ou uma maior dinâmica regional do que na região maior. Sua expressão é a seguinte:

$$ET = \sum_i \Psi_t - \Psi_0 \left(\frac{\sum_i \sum_j \Psi_t}{\sum_i \sum_j \Psi_0} \right) \quad (1)$$

onde Ψ representa a matriz de informação, i e j são, respectivamente, os setores e as regiões consideradas, e 0 e t os dois momentos do tempo contemplados na análise.

O método desagrega o efeito total em dois componentes: um deles recebe o nome de “efeito estrutural (EE)”, variação estrutural ou proporcional, associado com a composição relativa das atividades regionais em comparação com a composição relativa das atividades na região maior. É evidente que a região que possua um efeito estrutural positivo será devido à sua especialização em atividades de crescimento acelerado. Portanto, a importância relativa dos setores em uma região – sua estrutura – constitui um dos elementos determinantes das possibilidades de crescimento regional num período dado. Sua expressão é a seguinte:

$$EE = \sum_i \Psi_0 \left[\left(\frac{\sum_j \Psi_t}{\sum_j \Psi_0} \right) - \left(\frac{\sum_i \sum_j \Psi_t}{\sum_i \sum_j \Psi_0} \right) \right] \quad (2)$$

O outro componente se denomina “efeito diferencial (ED)” ou variação diferencial, vinculado à diferente dinâmica entre a região maior (inter-regional) e a região de interesse em cada atividade. O efeito diferencial reflete a dinâmica que tem cada setor na região quando se compara com o mesmo setor no resto das regiões, ou seja,

quando se compara com a média da região maior. Esta diversidade de crescimento numa mesma atividade em diferentes regiões provém do fato que certas regiões apresentam condições mais favoráveis que outras para a expansão de determinadas atividades. Em termos gerais, as regiões nas quais se observam efeitos diferenciais positivos são aquelas que gozam de melhores condições de acessibilidade aos mercados finais e aos recursos produtivos em comparação a outras regiões dedicadas a iguais atividades. O efeito diferencial se calcula para cada um dos setores regionais e, portanto, seu valor líquido dependerá da importância relativa das atividades na região, donde é possível observar uma vinculação do efeito diferencial com o problema geral de localização. Sua expressão é a seguinte:

$$ED = \sum_i \left[\Psi_t - \Psi_0 \left(\frac{\sum_j \Psi_t}{\sum_j \Psi_0} \right) \right] \quad (3)$$

Tanto o efeito estrutural (EE) como o efeito diferencial (ED) podem ser positivos, nulos ou negativos, e sendo o efeito total (ET) a soma algébrica deles, o sinal do efeito total dependerá das magnitudes e sinais dos efeitos parciais. Yserte (2002) ainda acrescentou um outro efeito, dito “efeito crescimento nacional (ECN)”, que mostra o nível que teria alcançado a variável utilizada se a região tivesse registrado uma taxa de crescimento igual à taxa de crescimento da região maior, e sua expressão é a que segue:

$$ECN = \sum_i \Psi_0 \left(\frac{\sum_i \sum_j \Psi_t}{\sum_i \sum_j \Psi_0} \right) - \sum_i \Psi_0 \quad (4)$$

De acordo com a decomposição do efeito total (ET), uma região pode estar situada em seis categorias distintas, três delas com efeito total líquido positivo e as outras três na situação contrária (Quadro 1). Para cada um dos casos resultantes da combinação dos efeitos estrutural e diferencial há uma condição particular na qual se insere a região, e a numeração utilizada representa uma tipologia de enquadramento cuja descrição se dará a seguir.

Quadro 1 - Classificação regional resultante da análise shift-share				
EE	ED		EE + ED = ET	Região (tipo)
+	+		+	1
+	-	EE > ED	+	2
-	+	EE < ED	+	3
-	+	EE > ED	-	4
+	-	EE < ED	-	5
-	-		-	6

Fonte: Adaptado de Yserte (2002, p. 112).

Quando o efeito líquido total for positivo, podem distinguir-se três situações cuja itemização identifica o tipo de região no Quadro 1:

1. $EE > 0$ e $ED > 0$: entrariam nesta categoria as regiões cuja estrutura está composta por atividades – ou setores – que tem demonstrado um maior dinamismo na região maior, que por sua vez apresentam algum tipo de vantagem (de localização, por exemplo) manifestada em um crescimento superior das atividades – ou setores – localizados na região;
2. $EE > 0$ e $ED < 0$, porém $EE > ED$: corresponderiam a regiões especializadas em atividades – ou setores – dinâmicos, tendo em vista seu crescimento superior ao da média, porém sem vantagens regionais ou locais;
3. $EE < 0$ e $ED > 0$, ou $EE > ED$: mostra a situação na qual resultados positivos no âmbito regional provêm do uso de certas vantagens comparativas regionais, que se manifestam no efeito diferencial (ED) positivo e superior ao efeito estrutural (EE), que estaria mostrando uma especialização em atividades – ou setores – com escasso crescimento no âmbito da região maior.

Por outro lado, se o efeito líquido total for negativo, observam-se outras três situações regionais identificadas no Quadro 1:

4. $EE < 0$ e $ED > 0$, sendo $EE > ED$: mostra a situação de regiões com certas vantagens internas (de localização, por exemplo), porém com uma estrutura (produtiva) dominada por atividades – setores – pouco dinâmicos, que fazem com que o efeito líquido seja negativo;
5. $EE > 0$ e $ED < 0$, sendo $EE < ED$: se situariam dentro desta categoria as regiões com atividades – ou setores – dinâmicos na escala da região maior, porém que mostram desvantagens (de localização, por exemplo) muito importantes, que condicionam seus resultados líquidos negativos;
6. finalmente se poderia falar de regiões onde tanto EE quanto ED apresentam valores negativos. As características básicas destas regiões são uma estrutura

(produtiva) pouco dinâmica e, ao mesmo tempo, desvantagens (de localização, por exemplo).

Para os propósitos deste exercício as regiões serão os municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a cujo comportamento todos serão confrontados; as atividades – ou setores – serão as dimensões do IDH-M, e os anos de referência, 1991 e 2000. Aplicando-se o método às informações existentes, as decomposições estrutural e diferencial, o efeito líquido total e o enquadramento na tipologia regional são expostos no Quadro 2.

Tendo em vista que o efeito líquido total (ET) decorre da soma de seus componentes (EE e ED), e que somente em seis dos quinze municípios da RMRJ houve uma contribuição marginal (0,001) do efeito estrutural (EE), os resultados de ET foram influenciados pelo componente diferencial (ED), confirmando que a cidade do Rio de Janeiro apresentou o pior desempenho comparativo no período intercensitário, com incremento relativo do IDH-M menor do que o observado na RMRJ (Quadro 2), e inferior ao de cidades como Guapimirim e Tanguá, que desenvolveram-se a um ritmo superior ao da RMRJ devido aos esforços de suas administrações.

Segundo a tipologia proposta anteriormente, a cidade do Rio de Janeiro é classificada como “região-tipo” cinco, que além de não possuir para o conjunto das dimensões estrutura diferenciada da RMRJ, possui desvantagens em renda, longevidade e educação tais que condicionaram o efeito total líquido negativo, que se não forem vencidas tenderão a limitar seu crescimento. Por fim, e fazendo uso da contribuição de Yserte (2002) quanto aos resultados do efeito crescimento nacional (ECN), se a cidade do Rio de Janeiro tivesse repetido o crescimento da RMRJ seu IDH-M seria 0,877 em 2000, e não 0,842 como apurado, o que reduziria consideravelmente a distância que a separava de Niterói (0,886) no mesmo ano.

Quadro 2 - Padrões regionais de crescimento do IDH-M na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e tipo de região - 1991/2000

Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Efeito total (ET)	Efeito estrutural (EE)	Efeito diferencial (ED)	Região (tipo)	Efeito crescimento nacional (ECN)
Região Metropolitana do RJ					
Belford Roxo	0.014	0.001	0.013	1	0.066
Duque de Caxias	-0.050	0.000	-0.050	5	0.069
Guapimirim	0.109	0.000	0.109	1	0.063
Itaboraí	0.044	0.000	0.044	1	0.065
Japeri	0.052	0.000	0.052	1	0.064
Magé	0.052	0.000	0.052	1	0.066
Maricá	-0.019	0.000	-0.019	5	0.071
Nilópolis	-0.085	0.001	-0.086	5	0.074
Niterói	-0.036	0.000	-0.036	5	0.081
Nova Iguaçu	-0.043	0.000	-0.043	5	0.070
Queimados	0.018	0.001	0.017	1	0.065
Rio de Janeiro	-0.105	0.000	-0.105	5	0.079
São Gonçalo	-0.047	0.001	-0.047	5	0.072
São João de Meriti	-0.008	0.001	-0.008	5	0.070
Tanguá	0.108	0.001	0.107	1	0.062

Na cidade do Rio de Janeiro, o crescimento do IDH-M entre os anos de 1991 e 2000 indica que houve desenvolvimento, assim como quando considerada a evolução do PIB entre 1985 e 2002, houve crescimento. Entretanto, *vis-à-vis* às demais áreas às quais é comparado seu desempenho, se não se pode caracterizar como crise, há dúvida e incerteza quanto ao porvir. Na medida em que dois dos componentes do IDH-M referem-se a funções em que os governos municipais têm ingerência (educação e saúde), seu desempenho reflete o funcionamento da máquina administrativa, e, por conseguinte, da gestão municipal. Se a gestão peca por não utilizar os elementos que possui, demonstra que não coordena as ações de maneira integrada, uma vez que há ações transversais que potencializam os resultados almejados quando bem planejados. Portanto, a hipótese aqui aventada é a de que, pela natureza do processo de desenvolvimento, a ausência de mecanismos de identificação das necessidades pela máquina pública e de gestão integrada das iniciativas para seu combate gera efeitos danosos para a população residente ao longo do tempo, dada a descontinuidade que costuma pautar as ações administrativas em alternâncias de governo. Quando, ao se estruturarem, as administrações municipais contam com corpo técnico estável em sucessivos governos em um sistema de planejamento, são menores os problemas decorrentes da substituição do primeiro escalão (secretários de governo) por ocasião de eleições, já que arranjos meramente políticos que dão origem a substituições

acordadas em secretarias que os contemplem, transcendem os interesses dos cidadãos e invariavelmente alcançam os daqueles que não se identificam com o futuro da cidade. A inexistência do sistema não gera processo, e assim, melhorias pontuais não encadearão um ciclo virtuoso, que a retro-alimentação permitiria.

3 AUSÊNCIA DO PLANEJAMENTO E EFICIÊNCIA DO GASTO

Das iniciativas de planejamento estratégico (MEDEIROS JUNIOR, 2004, 2008) implementadas na cidade do Rio de Janeiro, apenas a segunda previu claramente em seu documento de divulgação uma etapa específica para avaliação de impacto de projetos e planos, sequer iniciada. A primeira contemplou, somente, o acompanhamento de indicadores de impacto para cada uma das ações relacionadas às suas sete estratégias¹⁰, o que se assemelha ao monitoramento. Para tal fim, foram gerados relatórios de acompanhamento dos indicadores propostos sem, no entanto, especificar metas às quais deveriam referenciar-se para suscitar comparações que levassem a medidas de atraso ou avanço. Quando possível, listaram resultados de outras regiões para avaliar o contexto no qual a cidade se situava. Portanto, do exposto se observa que não havia o propósito de gerar parâmetros quantitativos de referência que permitissem avaliar quão próximo ou distante se encontrava a cidade da citada “situação ideal”, dadas as condições em que esta se encontrava, mas apenas o acompanhamento de tendências isoladas das ações e estratégias.

Na medida em que na implementação do Plano Estratégico Rio Sempre Rio (1993) não houve elementos objetivos que permitissem quantificar, ao longo da última década do século passado, a situação na qual a cidade do Rio se encontrava, combinado com a ausência de planejamento que o plano estratégico não deve substituir, não é de se estranhar o resultado aquém do observado nos demais municípios que compõem a RMRJ em termos de desenvolvimento humano. Este quadro tenderá a se repetir quando forem conhecidos os resultados para o IDH-M proveniente das informações do próximo censo demográfico, previsto para 2010, uma vez que já estamos no fim da primeira década do século atual sem que o sistema de planejamento e sua estrutura, ou algo que a substitua, tenha sido recriado. Descrença quanto à prática; preferência em unir o político ao técnico sem a interferência de um ou mais elementos do primeiro escalão (secretário de planejamento, por exemplo);

¹⁰ Ver RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura; ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO, jan/1996.

constrangimento em centralizar poder numa única pasta que fira acordos que contemplem autonomia na gestão de orçamentos em secretariados políticos; qual seja a motivação para a inexistência de uma estrutura de planejamento que espelhe o sistema leva a que, como comentado anteriormente, os benefícios em qualidade de vida para os cidadãos não sejam plenamente alcançados. Em seu lugar, iniciativas isoladas e descontinuadas mobilizam recursos finitos e os retornos não são mensurados. Se não se mede a eficiência do gasto, não é possível avaliar os benefícios gerados por sua aplicação, o que exime o gestor orçamentário de explicações. É preferível supor que o desconhecimento de métodos para este fim seja o motivador principal, e não que seja proposital a ausência de formas de avaliação, já que neste trabalho utilizar-se-á uma alternativa para o diagnóstico, avaliação e mudança de rumos, se necessário, na gestão de políticas públicas.

3.1 Medindo a eficiência do gasto: a análise envoltória de dados (DEA)

A avaliação de impacto de políticas públicas implementadas pelo ente governamental – em qualquer esfera: municipal, estadual ou federal – implica confrontar recursos e usos. Assim, ao selecionar variáveis de interesse para os propósitos desejados, procura-se a maior aproximação à origem (recursos) do dispêndio e aos fins a que ele se propõe (usos). No nível instrumental, a ação dos governos deve ser captada por indicadores pertinentes a cada uma das dimensões: insumo (recursos) e resultado (usos).

Em termos conceituais, no processo de avaliação – não necessariamente de políticas públicas – pode-se dividir os indicadores em três tipos: insumo, produto e resultado. Os indicadores de *insumo* são aqueles que representam a disponibilidade de alocação de recursos financeiros que, mediante políticas públicas, afetam a realidade socioeconômica do local em que são aplicados; indicadores de *produto* são intermediários, pois traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional dos gestores na mobilização de recursos humanos e/ou materiais, que resultam em melhorias no bem-estar da população. Apresentam-se, no mais das vezes, como indicadores de oferta de bens e serviços públicos. Por último, indicadores de *resultado* vinculam-se, diretamente, à realidade social das áreas de abrangência sobre as quais atua a política pública em foco. Medidas que demonstram as condições de vida da população, indicam a presença/ausência ou avanço/retrocesso das políticas públicas

nas áreas de saúde, educação e trabalho e renda, por exemplo, e retratam os efetivos resultados das políticas sociais (RIO GRANDE DO SUL (Estado), 2005 ?).

Outra questão relevante e diretamente relacionada ao confronto entre os tipos de indicadores no processo de avaliação, diz respeito à diferença entre eficácia, produtividade e eficiência. Segundo Mello et al. (2005), “a eficácia está ligada apenas ao que é produzido, sem levar em conta os recursos usados para a produção. [...] é a capacidade de a unidade produtiva atingir a produção que tinha como meta. Essa meta tanto pode ter sido estabelecida pela própria unidade como externamente”. Tomando como referência os tipos de indicadores, partindo-se da oferta de um dado conjunto de bens e serviços projetam-se resultados desejados (metas) pela sua mobilização, e a avaliação será positiva ou negativa na medida em que os propósitos tenham sido alcançados, ou não. Por outro lado, os mesmos autores caracterizam eficiência como um conceito relativo. “Compara o que foi produzido, dado os recursos disponíveis, com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos” (MELLO et al., 2005, p. 2522). Desta forma, os resultados serão avaliados com base na disponibilidade de alocação de recursos.

A *Data Envelopment Analysis* – DEA (Análise Envoltória de Dados)¹¹ vem sendo utilizada desde seu surgimento como alternativa aos métodos tradicionais de avaliação, o que a torna mais útil aos fins propostos, e pode ser definida como

um método quantitativo, empírico e não-paramétrico, que mede o desempenho relativo de unidades organizacionais semelhantes, gerando um único indicador de desempenho para cada unidade sob avaliação, a partir da razão ponderada entre produtos e insumos. Tecnicamente, a DEA utiliza a otimização de programação matemática linear para construir uma fronteira de produção empírica, ou ‘superfície envoltória’ de máximo desempenho (NIEDERAUER, 1998, p. 22).

Esta técnica foi desenvolvida com o objetivo de determinar a eficiência de unidades produtivas em situações em que não seja necessário considerar questões financeiras, dispensando, portanto, ajustes monetários a valores presentes.

Diferentemente do exercício realizado no capítulo anterior, no qual a evolução das dimensões do IDH-M no período intercensitário de cada município metropolitano foi confrontada com seus resultados para o total da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, buscando avaliar a que componente (estrutural ou diferencial) se devia o

¹¹ Para maiores informações sobre a técnica e os resultados deste exercício, ver Medeiros Junior (2008).

resultado observado, agora a amostra será expandida para todos os municípios do estado do Rio de Janeiro. Neste exercício o intuito será o de avaliar as gestões municipais em termos de desenvolvimento humano, tendo como referência os gastos orçamentários incorridos segundo rubricas específicas (*inputs*) e indicadores afins às dimensões do IDH-M (*outputs*), para que se julgue sua eficiência. Por meio dos resultados propostos pela metodologia DEA, o indicador gerado permitirá avaliar se a gestão municipal carioca é eficiente no uso dos recursos que capta dos cidadãos para os fins desejados, tendo um dos municípios fluminenses como referência (*benchmark*), sendo este, pois, o que melhor mobiliza os recursos que tem à disposição.

Operacionalmente, no que diz respeito ao conjunto de municípios que compõem a amostra, estarão excluídos os municípios de Mesquita e Seropédica. Mesquita não poderia oferecer dados para o estudo por ter sido criado em 25/09/1999 e instalado em 01/01/2001; já Seropédica foi criado em 22/02/1990 e instalado em 01/01/1997, mas na fonte utilizada para a obtenção dos indicadores não havia informação disponível. Assim sendo, trabalhar-se-á com os 90 municípios restantes, sendo, pois, as unidades tomadoras de decisões (ou DMU's, do inglês *decision making units*) ordenadas de forma crescente pelo nome dos municípios.

Quanto às informações que comporão o estudo, os indicadores de insumo (*inputs*) referem-se aos gastos *per capita* das administrações municipais com educação e cultura (GEDCULT), saúde e saneamento (GSAUSAN), habitação e urbanismo (GHABURB) e transporte (GTRANS) para o ano 2000, obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda através do aplicativo Finbra2000 – Finanças do Brasil, dados contábeis dos municípios. Quanto aos indicadores de resultado (*outputs*), as variáveis escolhidas foram aquelas que compõem as dimensões do IDH-M: educação, longevidade e renda. A opção por trabalhar com as variáveis, e não com os IDH-M's respectivos, deve-se a que estes últimos são obtidos após transformações nos valores das variáveis originais, tendo como referência valores máximos e mínimos. Assim, fez-se uso dos indicadores da taxa bruta de frequência à escola (TXFREQESC), da taxa de alfabetização (TXALFAB), da esperança de vida (ESPVIDA) e da renda *per capita* (RENDA), obtidas para o ano 2000 do Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal produzido pela Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Tabela 2 - Medidas de posição e de dispersão, em porcentagem, da eficiência dos modelos

Modelos DEA e variáveis utilizadas (1)	1º Quartil (Q1)	3º Quartil (Q3)	Intervalo (Q3-Q1)	Coefficiente de variação
Modelo A <i>Input</i> GEDCULT, GSAUSAN, GHABURB, GTRANS <i>Output</i> TXFREQESC, TXALFAB, ESPVIDA, RENDA	36.7	98.9	62.2	5.6
Modelo B <i>Input</i> GEDCULT, GSAUSAN <i>Output</i> TXFREQESC, TXALFAB, ESPVIDA	55.6	98.9	43.3	5.5

(1) Descrição das variáveis:

GEDCULT = gastos *per capita* com educação e cultura;
GSAUSAN = gastos *per capita* com saúde e saneamento;
GHABURB = gastos *per capita* com habitação e urbanismo;
GTRANS = gastos *per capita* com transporte;
TXFREQESC = taxa bruta de frequência à escola;
TXALFAB = taxa de alfabetização;
ESPVIDA = esperança de vida ao nascer;
RENDA = renda *per capita*.

Na operacionalização das variáveis se procurou, *a priori*, gerar dois modelos: um relacionando todas as quatro variáveis *input* e as quatro *output* selecionadas (Modelo A), e outro restringindo seu uso pela exclusão dos gastos municipais *per capita* em habitação e urbanismo e transporte – no lado dos *inputs* – e a renda *per capita* – no lado dos *outputs* (Modelo B). No primeiro modelo, a permanência das variáveis excluídas no segundo deveu-se ao fato daquelas despesas serem transversais e influírem nas condições gerais de vida da população, neste caso específico, em educação, saúde e no provimento de meios para a obtenção de renda. Já no segundo, mais restrito, procurou-se relacionar diretamente os gastos municipais *per capita* de educação e cultura e saúde e saneamento com os retornos quanto à frequência à escola, alfabetização e esperança de vida. O poder de discriminação de ambos foi julgado segundo medidas de posição e de dispersão da eficiência obtida (Tabela 2), seguindo a alternativa utilizada por Faria et al. (2008), e a escolha recaiu sobre o primeiro (Modelo A).

Como eficiência não está relacionada à maior ou menor disponibilidade de recursos, mas sim à boa combinação que se faz deles, uma análise comparada dos 90 municípios do estado considerados na amostra revela que o mais eficiente, Niterói: 1) possui o 62º maior gasto *per capita* em educação e cultura; 2) o 10º maior gasto *per capita* em habitação e urbanismo; 3) o 53º maior gasto *per capita* em saúde e saneamento; e, 4) o 79º maior gasto *per capita* com transportes. Portanto, a eficiência alcançada por este município não pode ser creditada ao volume de recursos

mobilizados, mas sim à forma de geri-lo, já que no ano de 2000 possuía a terceira maior receita orçamentária do estado – R\$ 303.357 mil nominais e 46ª *per capita* (R\$ 661,68) –, e a terceira maior receita tributária – R\$ 132.346 mil nominais e 6ª *per capita* (R\$ 288,67). Comparadas às existentes na capital, nominalmente representava 6,3% e 7,5%, respectivamente, frações diminutas, e em termos *per capita*, 80,3% e 95,4%. Ou seja, com um volume orçamentário e tributário menor, não muito distante dos observados na cidade do Rio, e relativamente ajustado às necessidades médias do cidadão, Niterói obtém retornos em desenvolvimento humano mais eficientes do que a cidade do Rio de Janeiro. As informações disponíveis na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Gestão Pública (MUNIC 2005) do IBGE para os dois municípios, demonstra que havia diferenças no uso dos instrumentos de planejamento municipal (Bloco 6). Enquanto o Rio dedicava maior atenção à revisão do Plano Diretor, à mesma época Niterói promovia debates, audiências e consultas sobre o Plano Plurianual de Investimentos (PPA) – o que não ocorria no Rio –, e contava com uma secretaria dedicada ao planejamento (Secretaria Executiva e Planejamento do Prefeito), o que faz supor a existência de um sistema de planejamento.

Ao conjugar arrecadação e eficiência, a Figura 1 expõe a amostra de municípios privilegiando casos com os maiores e menores *scores* de eficiência, e maiores e menores receitas tributárias *per capita* para efeito de comparação. Observa-se que entre Niterói e Rio de Janeiro há uma diferença razoável em termos de eficiência com receitas tributárias *per capita* aproximadamente semelhantes; já entre Itatiaia e Cabo Frio, para um mesmo nível de eficiência este último mobiliza recursos tributários consideravelmente inferiores, o que também ocorre entre Mangaratiba e Petrópolis. Enquanto ambos têm níveis de eficiência parecidos, a diferença entre os orçamentos *per capita* é bem maior. O pior município é Varre-Sai, que apesar de absorver pouca receita tributária *per capita*, é o mais ineficiente. Portanto, apesar de Niterói ser referência (*benchmark*) para todos os 89 municípios da amostra no limite da discriminação disposta pela DEA, Itatiaia poderia ter como modelo Cabo Frio, um pouco mais eficiente e menos oneroso para os residentes, assim como Mangaratiba se beneficiaria ao estudar as condições com que Petrópolis gere seus recursos.

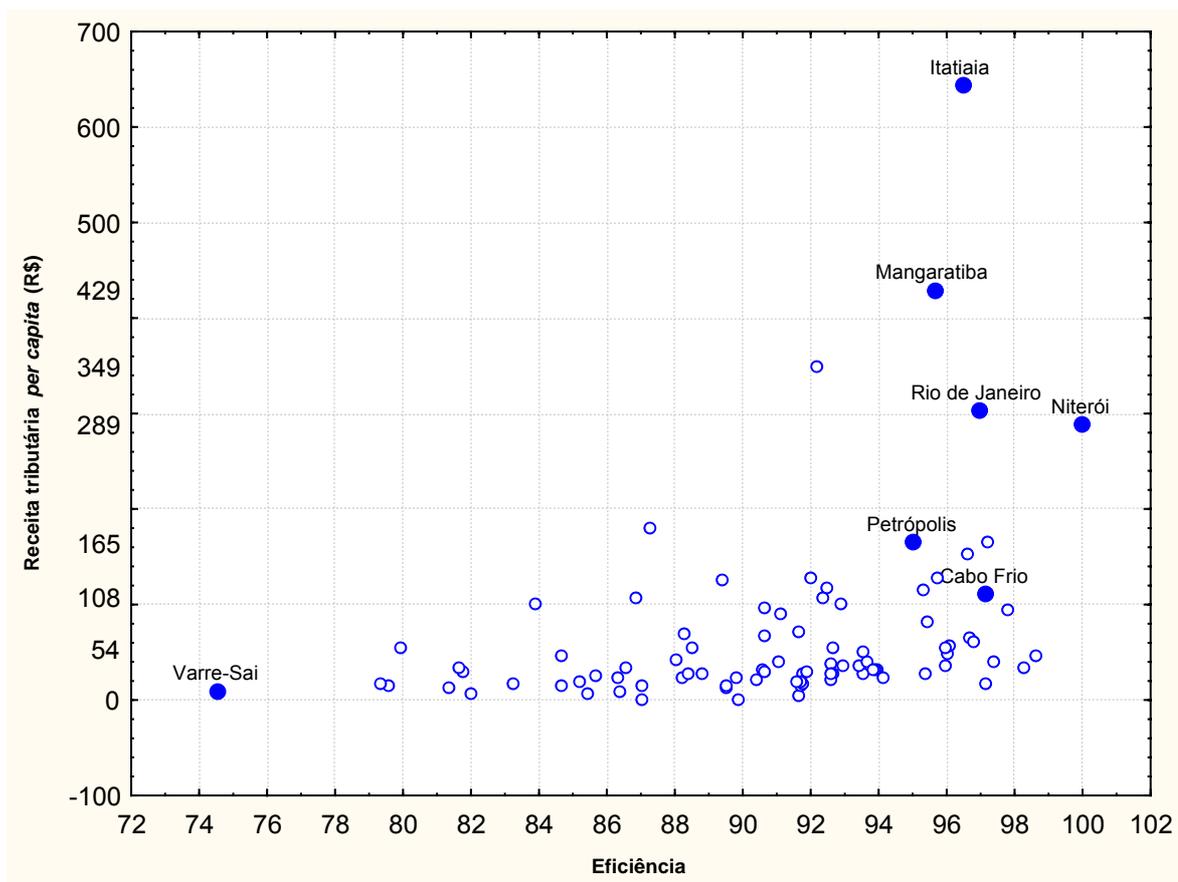


Figura 1 – Scores de eficiência e receita tributária *per capita* de municípios selecionados.

4 CONCLUSÕES

A experiência da cidade do Rio de Janeiro leva a crer que o planejamento estratégico, na medida em que teve duas iniciativas formais ao longo das últimas administrações, passou a ser alternativa ao planejamento, já que este, expresso na organização administrativa da Prefeitura com secretaria de governo específica e um sistema estruturado, deixou de existir no século passado. Seria, pois, um contraponto, ou alternativa mais ágil àquela, que na forma vista na cidade do Rio de Janeiro teria como foco o curto prazo. No entanto, não faz sentido o uso de instrumentos mais ágeis sem um arcabouço. Privilegia-se, assim, o curto prazo em detrimento de um projeto de cidade, e o arranjo cooperativo firmado para o uso do instrumento na cidade do Rio deixou impressões não muito condizentes com um propósito maior (COMPANS, 1997; VAINER, 2000, e MEDEIROS JUNIOR, 2008).

Ao tratar a população como “sujeito político da determinação de prioridades e preferências”, a primazia é dada ao cidadão, e não à estrutura burocrática municipal,

nem a seu representante maior. Este, portanto, deve ter a consciência de sua efemeridade e da condição de subordinação em que se encontra ante a população. Seu papel deve ser o de prover meios para que os retornos em qualidade de vida e bem-estar sejam superiores a seus ganhos políticos, e muito faria se estruturasse suas ações em perspectivas mais sólidas, presentes no sistema de planejamento, que teria no plano estratégico – bem como em outros instrumentos – elementos para revisões de rumo, emanadas da sociedade. Enquanto não se reestruturar o sistema de planejamento, atualizado com os benefícios que o avanço dos sistemas de informação permite para o monitoramento e avaliação de planos e projetos, a população residente na cidade do Rio de Janeiro continuará trocando prefeitos sem atacar o problema central, e viverá resignada, sem, no entanto, descobrir porque o desenvolvimento local é tão menos eficaz em promover as melhorias que sente serem possíveis, dadas as condições potencialmente disponíveis.

À medida que o tempo passe, o menor crescimento relativo em desenvolvimento humano, observado ante os demais municípios da RMRJ entre 1991 e 2000, se tornará mais flagrante. Pior ainda o fato do projeto que permitiu mensurar o crescimento econômico local, inexistente no derradeiro período de sua existência (Tabela 1), não ter sido retomado até hoje, inviabilizando conhecer a evolução real da economia carioca. A alternativa disponível do Produto Interno Bruto dos municípios (IBGE), feito por repartição, não permite tecnicamente esta avaliação (SANTIAGO, 2008), e, enquanto isso, a cidade continua sem saber as fontes de um desconhecido crescimento econômico, informação fundamental para o planejamento de receitas e despesas públicas. Assim, ter, ou não, plano estratégico, por natureza conjuntural, é menos relevante do que cobrar a existência do sistema de planejamento. Este é da maior importância, pois que estrutura aquele, que jamais o substituirá.

REFERÊNCIAS

BOISIER, Sergio. **Técnicas de análisis regional con información limitada**. Santiago de Chile: CEPAL, 1980. (Cuadernos del Iipes, 27).

CARVALHO, Horácio M. **Introdução à teoria do planejamento**. 2. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1978.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision-making units. **European Journal of Operational Research**, v. 2, p. 429-444, 1978.

CENTRE FOR MANAGEMENT OF TECHNOLOGY AND ENTERPRENEURSHIP. **What is DEA?** Performance Analysis Research Program. Toronto: University of Toronto, 1997. Disponível em < <http://www.ie.toronto.ca/CMTE/research/dea.html> >.

COMPANS, Rose. A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e urbanismo de resultados. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife, **Anais...** Recife: UFPE/MDU, 1997. v. 3, p. 1721-1734.

_____. O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 91-113, maio 1999.

FARIA, Flávia Peixoto. **Gastos sociais e condições de vida nos municípios fluminenses: uma avaliação através da análise envoltória de dados**. 2005. Dissertação (Mestrado)–Escola Nacional de Ciências Estatísticas, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro, 2005.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 155-177, jan./fev. 2008.

HADDAD, Paulo Roberto. (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB; ETENE, 1989.

MEDEIROS JUNIOR, Helcio de. **Indicador antecedente para a economia carioca**. 2001. Dissertação. (Mestrado em Economia Empresarial) – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2001.

_____. Diferenças no crescimento e política econômica: a cidade do Rio de Janeiro ante aos fatos. In: SEMANA IPPUR, 9., Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2003.

_____. Plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro: uma idéia, dois processos. In: SEMANA IPPUR, 10., Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2004.

_____. **Planejamento, estratégia e convergência para uma nova prática: um exame da experiência carioca desde os anos 1990**. 2008. Tese. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana e Regional, Rio de Janeiro, 2008.

MELLO, J. C. C. B.; MEZA, L. A.; GOMES, E. G.; NETO; L. B. Curso de análise envoltória de dados. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, Gramado, **Anais...** Gramado, 2005. p. 2520-2547.

NATAL, Jorge L. A. Revisitando o Rio de todas as crises. In: **Regiões e cidades, cidades nas regiões** (Org. Gonçalves, Brandão e Galvão). São Paulo: Unesp/ANPUR, 2003.

NATAL, Jorge L. A. (Org.). **O Estado do Rio de Janeiro pós-1995: dinâmica econômica, rede urbana e questão social**. Rio de Janeiro: Publicati, 2005.

NIEDERAUER, C. A. P. **Avaliação dos bolsistas de produtividade em pesquisa da engenharia de produção utilizando data envelopment analysis**. 1998. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura. **Plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro: as cidades da Cidade**. Rio de Janeiro, 2004

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura; ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. **Avaliação do Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: 1995-2000**. Rio de Janeiro, nov/2000.

_____. **Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. [S.l.]

_____. **Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: conceituação e proposta para execução**. Rio de Janeiro, out. 1993. Mimeografado.

_____. **Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: relatório de trabalho nº 1**. Rio de Janeiro, abr/1996.

_____. **Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio Sempre Rio**. Rio de Janeiro, jan/1996.

_____. **Relatório final do Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio Sempre Rio**. Rio de Janeiro, set/1995.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Estados comparados por funções do orçamento: relatório 2005**. [S.l.: s.n.], [2005 ?].

SANTIAGO, Gilda. Produto interno bruto municipal: conceituação, metodologia e análise para a cidade do Rio de Janeiro. **Coleção Estudos Cariocas**, RJ, Instituto Pereira Passos, v. 8, n. 20081002, 2008.

VAINER, C. B. Qual é o poder do poder local? Notas sobre as escalas das políticas e as políticas de escala. In: SEMANA IPPUR, 6., **Comunicação...** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1999.

_____. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: **ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, H. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

YSERTE, R. G. **Cambio estructural y desarrollo regional en España**. Madrid: Ediciones Pirámide, 2002.