

**A falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana**

**Café e petróleo: um paralelo histórico**

**Especialização produtiva: potenciais e desafios para o estado do Rio de Janeiro**

**Saneamento básico no estado do Rio de Janeiro: longo percurso rumo à regulação**

**História de capitalidade do Rio de Janeiro**

**Construção de competências, sustentabilidade e competitividade no sistema produtivo e inovativo do carnaval carioca**

**Situação atual do IPTU no Rio de Janeiro e sua possível reforma**



**REVISTA** **Cadernos do  
DESENVOLVIMENTO  
FLUMINENSE**

---

**10**

**MARÇO/JUNHO 2016**



**FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO – CEPERJ**

Presidência ..... *Delmo Morani*  
Vice-Presidência ..... *Luiz Carlos Fróes Garcia*  
Escola de Gestão e Políticas Públicas ..... *Célia de Figueiredo Bastos*  
Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas ..... *Raulino Oliveira*  
Diretoria de Concursos e Processos Seletivos ..... *Verônica de Lima Rodrigues Braz*  
Diretoria de Cooperação Técnica e Des. Institucional ..... *Dina Maria Lopes Feijó*  
Diretoria Administrativa e Financeira ..... *Ricardo Quintiere Cortines Peixoto*

**INSTITUTO PEREIRA PASSOS**

Presidente ..... *Mauro Osorio*  
Coordenador Técnico de Informações da Cidade ..... *Luiz Roberto Arueira*  
Coordenadora Técnica de Projetos Especiais ..... *Andrea Pulici*  
Coordenadora de Comunicação ..... *Andréa Vilhena*

**Editores**

Editor científicos *Jorge Britto (UFF), Lia Hasenclever (Instituto de Economia – UFRJ)*  
Editor executivo *Raulino Oliveira (Fundação Ceperj)*

**Conselho editorial**

Bruno Leonardo Barth Sobral · *Faculdade de Ciências Econômicas – UERJ*  
Carlos Antonio Brandão · *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ*  
Fabiano Guilherme Mendes Santos · *Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ*  
Glaucio José Marafon · *Instituto de Geografia – UERJ*  
Jorge Nogueira de Paiva Britto · *Faculdade de Economia – UFRJ*  
José Luis Vianna da Cruz · *Centro de Pesquisa Candido Mendes – UCM*  
Lia Hasenclever · *Instituto de Economia – UFRJ / Universidade Cândido Mendes Campos – UCAM Campos*  
Luiz Fernando Valverde Salandía · *Instituto Pereira Passos*  
Luiz Martins de Melo · *Instituto de Economia – UFRJ*  
Maria Alice Rezende de Carvalho · *Depto. de Ciências Sociais – PUC RJ*  
Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna · *Instituto de Economia – UFRJ*  
Maria Helena de Macedo Versiani · *Instituto Brasileiro de Museus*  
Marieta de Moraes Ferreira · *Fundação Getúlio Vargas*  
Mauro Osorio · *Faculdade Nacional de Direito – UFRJ*  
Miguel Antonio Pinho Bruno · *Escola Nacional de Ciências Estatísticas – IBGE / Fac. de Ciências Econômicas – UERJ / Mackenzie Rio*  
Nelson de Castro Senra · *Escola Nacional de Ciências Estatísticas – IBGE*  
Paulo Alcântara · *Universidade Cândido Mendes – UCAM*  
Paulo Knauss Mendonça · *Depto. de História – UFF*  
Pedro Abramo · *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional – UFRJ*  
Renata Lèbre La Rovere · *Instituto de Economia – UFRJ*  
Roberto de Andrade Medronho · *Instituto de Estudos em Saúde Coletiva – UFRJ*  
Rosélia Périssé Piquet · *Centro de Pesquisa Candido Mendes – UCM*  
Sergio Ferraz Magalhães · *Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFRJ*  
Sílvia Ramos · *Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – UCM*

---

**REVISTA CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE (FUNDAÇÃO CEPERJ)**

Coordenação *Andrea Vilhena*  
Secretaria executiva *Livia Figueiredo Dorigo*  
Revisão *Ariana Falcão*  
Projeto gráfico / diagramação *Emmanuel Bellard*

Rua São Francisco Xavier, 524/ Sala 1050, Bloco FS  
Maracanã · Rio de Janeiro · RJ · 20550-013  
Telefone: (21) 2334-7313  
E-mail: [revistacadernos.ceperj@gmail.com](mailto:revistacadernos.ceperj@gmail.com)

## Sumário

A falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana.....	9
Café e petróleo: um paralelo histórico.....	29
Especialização produtiva: potenciais e desafios para o estado do Rio de Janeiro.....	40
Saneamento básico no estado do Rio de Janeiro: longo percurso rumo à regulação.....	53
História de capitalidade do Rio de Janeiro.....	66
Construção de competências, sustentabilidade e competitividade no sistema produtivo e inovativo do carnaval carioca.....	79
Situação atual do IPTU no Rio de Janeiro e sua possível reforma.....	104



## Editorial

A Revista *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* está lançando o seu décimo número e comemorando os seus quatro primeiros anos de existência, desde o lançamento de sua primeira edição em 2013. Esse número por decisão do Conselho Editorial, realizada em novembro de 2016, está reeditando um conjunto de sete artigos selecionados dentre aqueles publicados nos nove primeiros números da Revista. Os editores agradecem ao Conselheiro Bruno Sobral que foi o responsável por apresentar ao Conselho uma proposta inicial de artigos para serem reeditados. Os critérios adotados para essa seleção dentre os 67 artigos já publicados foram não concentrar a escolha em nenhuma edição anterior específica, oferecer uma visão geral da amplitude temática da revista, trazer contribuições importantes para o debate atual de políticas públicas do ERJ e escolher artigos que abordam temas mais amplos. A proposta inicial do Conselheiro foi ratificada em reunião realizada em maio de 2017.

Três dos artigos selecionados discutem questões relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico do ERJ. Destacam a importância da indústria e de seus encadeamentos para a sustentabilidade desse desenvolvimento, em contraposição a trajetórias de desenvolvimento estritamente baseadas em agricultura e extração mineral. O artigo *A Falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana* de Bruno Sobral procura qualificar a trajetória recente da indústria fluminense, contestando a ideia de uma “inflexão econômica positiva” vivenciada desde meados da década de 1990, apontando indícios de uma desindustrialização relativa associada ao risco de configurar uma “estrutura oca”, com limitada densidade interindustrial. O artigo *Café e Petróleo: Um paralelo histórico* de Hildete Pereira de Melo e Adilson de Oliveira faz um contraponto entre o impulso proporcionado pelo café para a economia fluminense e o surto expansivo baseado no petróleo, no século XX, discutindo pontos de aproximação e diferenças entre surtos expansivos baseados nestas duas *commodities*. Os autores utilizam como referência os efeitos de encadeamentos (*linkages*) propostos por Hirschmann, apontando possíveis desdobramentos no campo das políticas públicas com o propósito de dinamizar os encadeamentos da industrialização petrolífera local para fortalecer a sustentabilidade do surto expansivo. O artigo *Especialização produtiva: potenciais e desafios para o estado do Rio de Janeiro* de Lia Hasenclever, Henrique Cavaliere, Ricardo Torres, e Heitor Mendes, procura analisar as especificidades das mudanças estruturais ocorridas, a partir da especialização do ERJ na produção de bens intermediários, apontando que, apesar dos riscos de especialização excessiva, existe um potencial expressivo de acúmulo de capacitações sociais e tecnológicas na exploração do petróleo, com possibilidade de diversificação industrial a partir de um arranjo adequado de políticas públicas e privadas.

Todos estes três artigos salientam que mesmo em trajetórias de desenvolvimento baseadas na indústria a atuação das políticas públicas em infraestrutura e bens públicos destinados ao aumento do bem estar são indispensáveis para esta sustentabilidade. Esse ponto fica muito bem ilustrado pelo quarto artigo que discute a institucionalidade e as mudanças nas legislações relacionadas ao saneamento básico, uma infraestrutura crucial para a garantia do desenvolvimento. O artigo *Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro: longo percurso rumo à regulação* de Angela Moulin S. Penalva Santos e Juliana Santos discute a situação geral do setor de saneamento básico após a Lei nº 11.445/07, que regula o acesso dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas. Apresenta um panorama geral da oferta de serviços de saneamento básico no ERJ e discute as mudanças institucionais marcantes no período, tais como o advento da Lei dos Consórcios Públicos.

Os três outros artigos abordam questões relacionadas ao município do Rio de Janeiro, região onde se concentra o maior grau de desenvolvimento do ERJ e para onde se deslocam os olhares nacionais e internacionais, mas paradoxalmente também é a região que apresenta os maiores problemas de desenvolvimento. Dois desses artigos abordam traços culturais importantes da construção do imaginário Rio capital do Brasil. O primeiro artigo, *História de Capitalidade do Rio de Janeiro*, de Mauro Osorio da Silva e Maria Helena Versiani busca

as razões históricas para explicar a condição de “capitalidade” da cidade do Rio de Janeiro, discutindo também como e por que essa condição de cidade-capital influenciou e ainda influencia a trajetória econômica da cidade e do ERJ. O segundo artigo, *Construção de competências, sustentabilidade e competitividade no sistema produtivo e inovativo do carnaval carioca* de Marcelo Pessoa de Matos e Jorge Nogueira de Paiva Britto procura caracterizar as atividades relacionadas com a organização do carnaval, utilizando como referência analítica o conceito de Arranjos e Sistema Produtivos e Inovativos Locais (ASPILs), de modo a identificar diversos tipos de agentes produtivos, bem como uma ampla rede de instituições voltadas para ensino e capacitação, representação e apoio e promoção e organização do produto denominado “a experiência do carnaval”. Ambos os artigos discutem como essas tradições histórica e cultural poderiam ser a catapulta do desenvolvimento local.

Finalmente o último artigo traz evidências sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e a necessidade evidente de uma reforma tributária objetivando o aumento de arrecadação e a promoção da justiça fiscal, elementos intervenientes também no desenvolvimento do Município. O artigo *Situação atual do IPTU no Rio de Janeiro e sua possível reforma* de Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior analisa a situação atual do IPTU no Município do Rio de Janeiro em estudo comparativo com outras grandes cidades brasileiras, enfocando cinco fatores determinantes do desempenho da arrecadação – o cadastro imobiliário municipal, as avaliações imobiliárias, a adimplência, as isenções e as alíquotas – e discutindo os principais pontos de uma agenda de reforma do IPTU carioca de forma a melhorar o seu desempenho e torná-lo mais justo.

O conjunto de artigos presentes nesse décimo número da *Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* reflete o esforço realizado para a sua consolidação como veículo importante de discussão do desenvolvimento fluminense numa perspectiva histórica e sócio-econômica-territorial e de seus impactos em termos da consolidação de uma trajetória sustentável de desenvolvimento. No atual contexto de incertezas e desafios para a retomada do crescimento econômico brasileiro, e de especificidades da situação do ERJ, a relevância e urgência desse debate são reforçadas.

Neste sentido, o Conselho Editorial tem buscado reforçar parcerias com instituições acadêmicas e com organismos de governo, mantendo o compromisso com a autonomia crítica e o rigor analítico das análises realizadas. É com base nessa perspectiva que reiteramos o convite à comunidade acadêmica para se engajar nesse processo e para oferecer novas contribuições ao debate.

Os Editores

# A falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana

*Bruno Leonardo Barth Sobral*<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo contesta a ideia de uma “inflexão econômica positiva” desde meados da década de 1990. Ao invés da recuperação efetiva, existem indícios de uma desindustrialização relativa em curso, associada ao risco de configurar uma “estrutura oca”. Nesse sentido, a análise busca articular a problemática da economia fluminense aos impasses no processo de desenvolvimento brasileiro e sua respectiva crise estrutural.

---

**Palavras-chave:** (des) industrialização; reprimarização; região metropolitana.

---

## Abstract

The article contests the idea of an “economic inflection positive” since the mid-1990s. Instead of effective recovery, there are indications of a relative deindustrialisation in progress, associated with the risk of setting up a “hollow structure”. In this sense, the analysis seeks to articulate the problematic of the fluminense economy to impasses in Brazilian development process and their respective structural crisis.

---

**Keywords:** (de)industrialization; reprimarization; metropolitan region.

---

Estamos agora assistindo ao aparecimento de um otimismo perigoso, porque pode gerar uma atitude de quietismo, de indiferença pelos problemas. Depois de, por tantos anos, ouvirmos a lamúria dos que acreditavam que [se] estava permanentemente à beira do clássico abismo, ouvimos agora a cantiga embaladora dos que creem que, ou o abismo não existe, ou [se] é maior que o abismo.

*Ignácio Rangel*

## Introdução

O objetivo desse artigo será diagnosticar uma série de debilidades estruturais que restringem a competitividade sistêmica da base produtiva fluminense e os benefícios do crescimento econômico para enfrentar sua Questão Regional e Urbana, e, contribuir na reconstrução de um projeto nacional. Dessa forma, pretende-se explicitar a existência de um processo de recuperação errática de sua economia, como um todo, problematicamente (des)articulado, logo, precisando que sejam desencadeadas sinergias mais profundas para o seu avanço. Por conseguinte, espera-se deixar claro o risco de se confirmar uma “estrutura oca” com o ciclo recente de grandes investimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), ou seja, uma estrutura com sérias dificuldades para assegurar um elevado dinamismo em longo prazo e generalizá-lo na totalidade do território.

Além dessa introdução e da conclusão, o artigo está dividido em três seções. A primeira

---

<sup>1</sup> Professor da FND/UFRJ, Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo IE/UNICAMP e ganhador como melhor tese de 2012 segundo o Prêmio Brasil de Economia do COFECON (com apoio do IPEA).

seção tratará de novos determinantes da expansão industrial fluminense. Apesar de existirem importantes fatores de dinamização, a aposta em um cenário de “inflexão positiva econômica” será questionada diante das evidências de um processo de desindustrialização em curso<sup>2</sup>, o que será mais bem detalhado na seção seguinte. A segunda seção discutirá as transformações estruturais da indústria do estado do Rio de Janeiro. Apesar da relativa “autonomia” conseguida pela produção de *commodities* industriais, será destacada como sua reconfiguração, não é independente da problemática nacional e sua respectiva crise estrutural. A terceira seção abordará a evolução recente da organização territorial fluminense. Mais especificamente, o problemático papel desempenhado por sua região metropolitana será ressaltado diante de sua incapacidade de gerar um espraiamento produtivo, relevante e ainda consolidar novas centralidades alternativas àquela do núcleo principal (município do Rio de Janeiro).

## Algumas das principais características da dinâmica econômica fluminense e os novos determinantes de sua expansão industrial

Ainda que com raízes históricas anteriores, a partir da década de 1980, explicita-se a crise da economia fluminense, em particular, o grave debilitamento de sua região metropolitana. Não obstante, novas fronteiras de acumulação surgiram no interior e ganharam expressão no médio prazo. Diante disso, uma parcela não desprezível dos estudos sobre a evolução recente da economia fluminense ficou presa ao paradigma analítico de uma suposta “inflexão econômica positiva” já a partir de meados da década 1990, capaz de sustar a degradação precedente. Um conjunto de diversos trabalhos acompanhou esse referencial, embora a maior preocupação em aprimorar a definição seja mérito de Natal (2004/2005). Contudo, esse paradigma analítico não ficou isento de críticas, destacando-se: Osório (2007 e 2008), Sobral (2009 e 2010), Silva (2009) e Rosendo e Britto (2011).

Conforme mostra o **Gráfico 1**, é preciso ter claro a expansão do valor adicionado bruto (VAB) fluminense, embora em breves momentos tenha ultrapassado o desempenho paulista (1999, 2001, 2002 e 2003), que foi errática e abaixo da média nacional. Chama a atenção ter sido o pior desempenho em comparação com as demais unidades da federação (crescimento de 37,3%, enquanto o do país foi 55,5%).

Nota-se que o maior avanço da economia nacional a partir de 2002 não levou a um movimento de convergência da dinâmica fluminense com a média nacional, fato que se confirma até 2010. Ao contrário do estado de São Paulo, acentuou-se a diferença de desempenho, justamente na fase de recuperação do mercado interno brasileiro entre 2004 e 2008. Por conseguinte, verificou-se uma nova perda da participação relativa da economia fluminense no VAB nacional, chegando ao menor valor (10,6%) de toda série histórica entre 1995 e 2010.

Os resultados só não foram piores graças ao espetacular avanço da atividade petrolífera. É preciso ter claro o equívoco em avaliar a trajetória positiva da indústria total sem ponderações. Como mostra o **Gráfico 2**, considerando o período 1995/2010, o elevado dinamismo da extrativa mineral (mais que triplicou seu tamanho) vem contrastando com o quadro de semi-estagnação da indústria de transformação.

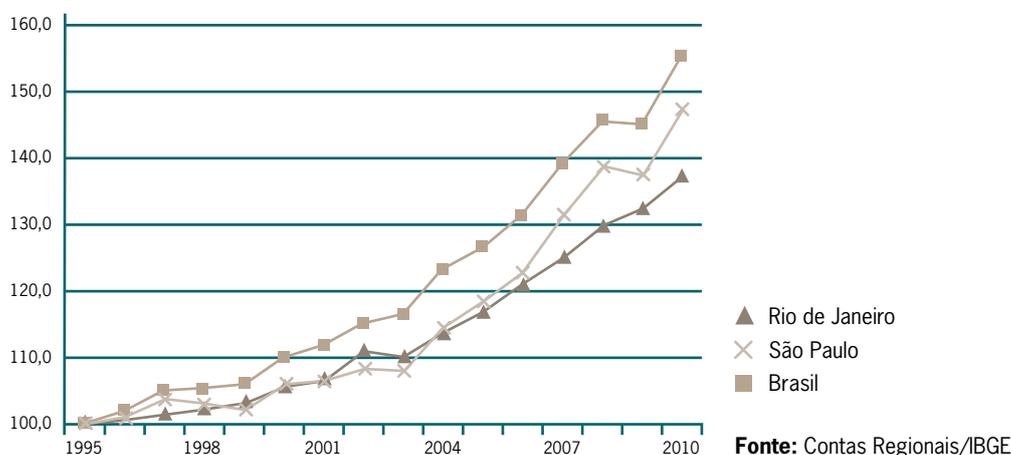
Apesar da indústria de transformação ainda representar em torno de 10,0% da economia estadual, esse descolamento revela uma dinâmica econômica muito dependente do aproveitamento de recursos minerais. Por conseguinte, demonstra estar aproveitando de maneira restrita as vantagens competitivas já reveladas e aponta indícios de uma desindustrialização relativa. Esse processo possui dimensão nacional, e, sendo a base industrial fluminense uma das principais do país, não está livre de sofrer grande parte de seus efeitos deletérios.

---

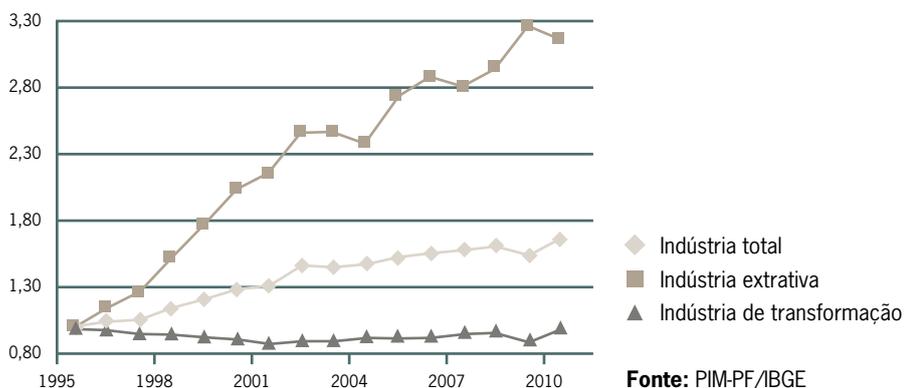
<sup>2</sup> Entende-se por industrialização não o mero avanço de setores industriais, mas a consolidação de uma base de acumulação intersetorial ágil e diversificada que possui na maior diferenciação do aparelho produtivo seu motor para alcançar dinamismo próprio. Portanto, refere-se a um processo social impulsionado por uma cadeia complexa de decisões estruturantes e rivalidades estratégicas no processo de constituição de blocos de capital capazes de se autodeterminar, sob movimentos, em diferentes órbitas de valorização. Para maiores detalhes, consultar Tavares (1998).

Conforme **Gráfico 3**, comparando com as principais bases industriais regionais do país no período 1995/2010, é evidente a diferença de crescimento da produção física, revelando o pior desempenho fluminense.

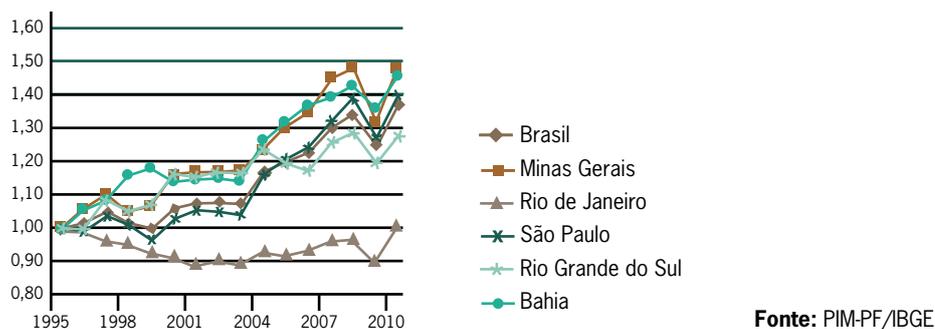
**Gráfico 1:** Evolução do valor adicionado bruto para o total da economia fluminense, paulista e média nacional, 1995/2010 (1995=100)



**Gráfico 2:** Evolução da produção física da indústria fluminense, 1995/2010 (1995=1)



**Gráfico 3:** Evolução da produção física da indústria de transformação por unidades da federação selecionadas e na média nacional, 1995/2010 (1995=1)



Nota-se que apenas poucas atividades industriais exibiram dinamismo relevante, demonstrando a falta de elementos de impulsão recíproca, que permitissem um poder de arrasto capaz de melhorar o desempenho da indústria de transformação em seu conjunto. Segundo a **Tabela 1**, com exceção da extrativa mineral, os únicos setores que tiveram crescimento da produção física acima da média nacional foram: Refino de petróleo e álcool, Bebidas e Veículos Automotores.

Cabe ainda assinalar o desempenho da Construção Civil. Houve uma expansão mais acentuada de seu VAB na segunda fase do último ciclo de crescimento nacional (2004/2008). Esse processo foi desencadeado com a ampliação do crédito imobiliário e vem sendo sustentado por diversas obras do Programa de Aceleração Econômica – PAC, da Revitalização da região do Porto do Rio, da Copa do Mundo de Futebol (2014), da Olimpíada (2016), do Projeto “Minha Casa, Minha Vida” etc.

**Tabela 1:** Taxa de crescimento médio anual de alguns setores industriais para unidades da federação selecionadas e na média nacional, 1995/2010

Setores	Brasil	MG	RJ	SP	RS	BA
Alimentos	1,8	7,1	-2,4	0,9	-0,2	-
Bebidas	1,5	-0,9	4,2	1,1	-0,5	-
Têxtil	-0,9	-1,3	-0,4	-0,9	-	-
Refino de petróleo e álcool	1,4	1,1	1,9	0,5	1,7	8,6
Farmacêutica	3,5	-	-5,2	5,1	-	-
Perfumaria, sabões, detergentes e produtos de limpeza	3,2	-	0,2	4,3	-	-
Outros produtos químicos	1,5	5,3	-4,0	2,5	2,2	-
Borracha e plástico	1,0	-	-3,0	1,0	0,1	0,7
Minerais não-metálicos	2,2	1,7	1,7	1,9	-	0,1
Metalurgia básica	2,2	1,2	2,0	1,6	4,5	3,7
Veículos automotores	4,6	4,1	17,5	2,4	8,6	9,4
Indústria de transformação	2,1	2,7	0,0	2,3	1,7	2,5
Indústria extrativa	7,3	3,8	8,0	-	-	-1,0

Fonte: PIM-PF/IBGE

Em suma, consideram-se três determinantes fundamentais da expansão industrial fluminense nas últimas décadas:

- aproveitamento da plataforma de recursos naturais disponíveis, em particular, o desempenho da atividade petrolífera;
- atração de grandes empreendimentos, sobretudo, para segmentos industriais intensivos em escala. Especificamente, esse impulso reflete seu papel de articulação logística complementado pela prática de “guerra fiscal”;
- rebatimentos do forte avanço da Construção Civil com o lançamento de diversos projetos imobiliários e a execução de grandes obras de infraestrutura;

É importante assinalar que os três determinantes estão relacionados à reconfiguração da correlação de forças dominantes, o que ocorre em duas direções. Em uma primeira direção, o papel histórico desempenhado pelo Estado no comando da acumulação produtiva estadual vem sendo retomado. Por exemplo, grande parte do “sucesso” da atividade petrolífera se deve à liderança de uma estatal: Petrobras. Além disso, destaque-se o aumento recente dos investimentos federais no estado do Rio de Janeiro, especialmente, em grandes obras de infraestrutura. Isso sem contar os incentivos públicos para o impulso do mercado da Construção Civil.

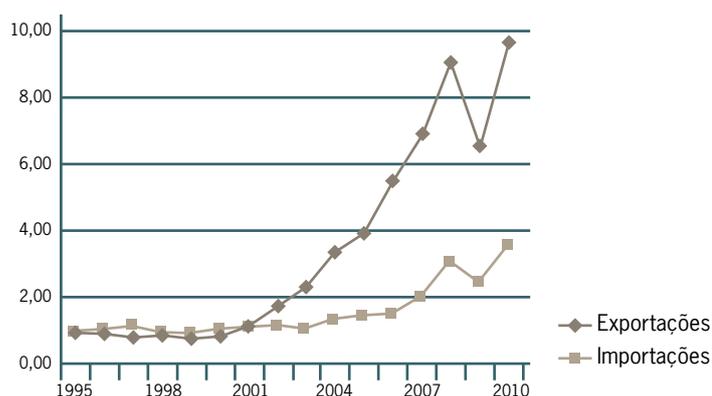
Em uma segunda direção, vem ocorrendo de forma inédita a atuação mais destacada de empresas transnacionais na economia fluminense. Por exemplo, esse interesse externo é um desdobramento direto do “sucesso” da atividade petrolífera, levando a uma disputa por contratos de fornecimento e compartilhamento do desenvolvimento tecnológico. Além disso, as vantagens logísticas somadas à entrada na “guerra fiscal” afetam a avalia-

ção dos investidores estrangeiros na decisão sobre a localização dos grandes empreendimentos. Por fim, uma série de megaeventos cria diferenciais competitivos que reforçam os ganhos de atratividade.

Até o momento, seus resultados positivos ficaram represados, porque, no geral, a indústria de transformação fluminense permaneceu fragilizada. Ao invés de gozar de uma “inflexão econômica positiva”, o que se revelou realmente foram os efeitos regionais de um processo de desindustrialização em nível nacional. Nesse contexto, há uma brecha aberta para a expansão de atividades associadas à tendência recente de especialização da estrutura produtiva e reprimarização da pauta exportadora. Como se mostrará ao final dessa seção e na seção seguinte, a ocorrência de ambos os movimentos é verificada na economia do estado do Rio de Janeiro e, por essa razão, seus elementos de dinamização podem ser considerados desdobramentos da crise estrutural brasileira, ao invés de sinais de resistência às adversidades recorrentes.

Quanto à reprimarização da pauta exportadora, cabe serem discutidas as condições que permitiram aumentar o peso da demanda internacional na determinação da dinâmica econômica fluminense. Ressalta-se que isso é um fato inédito, pois historicamente era baixa sua inserção externa. Conforme o **Gráfico 4**, vem ocorrendo sucessivos recordes do valor exportado desde o início da década de 2000 (excetuando 2009). Isso demonstra que se “engatou” no *boom* das exportações brasileiras, particularmente, a partir de 2002.

**Gráfico 4:** Evolução dos valores, exportado e importado, no estado do Rio de Janeiro (1995=1)



Fonte: SECEX/MDIC

Nota-se também que as importações, embora em menor proporção, exibem uma expansão crescente no mesmo período. Esse último aspecto sugere que a economia do estado do Rio de Janeiro foi um dos canais de transmissão da pressão importadora que acompanhou a recuperação do mercado interno nacional entre 2004 e 2008. Em 2010, quase metade de sua pauta importadora é composta de bens de capital (21,2%) e insumos industriais (24,6%). Em outras palavras, refere-se a materiais demandados pela atividade produtiva no país, em particular, pelos grandes projetos de investimento em implantação no próprio estado do Rio de Janeiro.

Mesmo com o aumento das importações, sua balança comercial externa continuou a apresentar consideráveis superávits nos últimos anos. Sua participação nas exportações nacionais mais que dobrou entre 1995 e 2010, passando de 4,4% para 9,9%. No entanto, é preciso ter claro que isso se deve a um estreitamento de sua pauta exportadora. Conforme **Tabela 2**, no período do último ciclo de crescimento brasileiro, as únicas atividades que aumentaram sua participação de maneira significativa foram: extração de petróleo e serviços relacionados (expansão de 66,9%) e veículos automotores (expansão de 3,2%)<sup>3</sup>. Além disso,

<sup>3</sup> É provável que as exportações da metalurgia básica tenham também uma expansão expressiva nos próximos anos. Isso porque vem ocorrendo a implantação de diversas novas usinas de aços planos voltadas, principalmente, ao atendimento da demanda internacional por produtos semi-acabados (como exemplo, plantas da CSA, WISCO e Ternium).

em 2008, observa-se que grande parcela da pauta exportadora é composta por *commodities* industriais: extração de petróleo e serviços relacionados (66,9%), fabricação de coque e refino de petróleo (6,0%), e metalurgia básica (3,2%).

**Tabela 2:** Estrutura (%) de exportações fluminense, 2002–2008

Atividades CNAE 1.0	2002	2008	08–02
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	0,0	0,0	-0,2
Silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados	0,0	0,0	0,0
Pesca, aquicultura e serviços relacionados	0,1	0,0	-0,1
Extração de carvão mineral	0,0	0,0	0,0
Extração de petróleo e serviços relacionados	44,8	66,9	66,9
Extração de minerais metálicos	0,0	0,1	0,1
Extração de minerais não-metálicos	0,0	0,0	-0,6
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	0,9	0,6	-2,9
Fabricação de produtos do fumo	0,2	0,0	-0,1
Fabricação de produtos têxteis	0,7	0,1	-2,0
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	0,4	0,1	-1,4
Preparação de couros e fabricação de artefatos	0,2	0,0	-0,5
Fabricação de produtos de madeira	0,0	0,0	0,0
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	0,4	0,2	-0,6
Edição, impressão e reprodução de gravações	0,1	0,0	-0,2
Fabricação de coque,refino de petróleo	12,2	6,0	-4,4
Fabricação de produtos químicos	7,6	4,3	-6,6
Fabricação de artigos de borracha e plástico	1,4	1,6	-1,3
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	1,7	0,6	-1,3
Metalurgia básica	14,3	3,2	-41,2
Fabricação de produtos de metal	0,7	1,4	-1,3
Fabricação de máquinas e equipamentos	2,2	1,6	0,1
Fabricação de máq. escritório	1,1	0,0	-1,3
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0,7	0,3	-1,4
Fabricação de material eletrônico e equip. De comunicações	0,0	0,0	-0,4
Fabricação de equip. Instrumentação	0,7	0,5	-0,7
Fabricação e mont. Veículos automotores	1,9	3,5	3,2
Fabricação de outros equipaemntos de transporte	0,1	3,4	0,2
Fabricação de móveis e indústrias diversas	0,5	0,2	-2,6
Outros	7,0	5,0	0,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: SECEX/MDIC apud MOTA (2010)

Apesar das vulnerabilidades apontadas anteriormente, a dinâmica econômica fluminense poderá exibir melhores resultados no futuro próximo já que vem sendo reforçada pela demanda autônoma de grandes projetos de investimento. No entanto, é questionável sua capacidade de gerar um crescimento econômico sustentado. Por um lado, ainda é grande sua dependência da ampliação do mercado interno brasileiro e há um cenário de incertezas sobre a possibilidade de a economia nacional retomar um processo de desenvolvimento acelerado e com maior controle das contas externas<sup>4</sup>. Por outro lado, sua maior inserção externa é bastante restrita e, em grande medida, associada aos riscos que envolvem a re-primarização da pauta exportadora.

Nesses termos, o problema estará mais voltado para a qualidade do crescimento econômico, ou seja, a discussão sobre a estrutura necessária para assegurá-lo no longo prazo, com consistente geração de emprego e renda. Para melhor compreensão disso é preciso que

<sup>4</sup> Deve ser vista com cautela as expectativas que supõem um descolamento das adversidades do contexto nacional diante de alguns resultados parciais mais positivos. Sobre essa questão, uma recente Nota Técnica da FIRJAN (n.8/2011) já adotou um franco tom de entusiasmo.

se discutam as transformações estruturais em sua indústria e sua reorganização territorial no período recente (em particular, segundo a ótica do papel desempenhado pela região metropolitana). Isso será realizado nas próximas seções.

## Transformações estruturais na indústria do estado do Rio de Janeiro

Uma das grandes dificuldades a se enfrentar para o maior desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro é o desconhecimento das contradições de seu padrão de acumulação. Independente da dimensão dos grandes investimentos que vem sendo realizados cabe alertar que esse padrão de acumulação pode estar “corroendo” sua base produtiva, ainda de grande relevância em termos nacionais.

Cabe destacar que não é apenas a parcela da indústria extrativa relacionada à atividade petrolífera que possui relevância nacional. No total da indústria de transformação, o estado do Rio de Janeiro ainda detinha a terceira maior participação no valor da transformação industrial (VTI) brasileiro em 2007, 7,5%. Como mostra a **Tabela 3**, manteve-se um conjunto expressivo de ramos com 10% ou mais de participação no VTI brasileiro: Bebidas (10,0%), Editorial e Gráfica (14,0%), Farmacêuticos e Veterinários (12,8%), Metalurgia Básica (12,3%), Derivados de Petróleo e Álcool (17,9%), Borracha (11,1%) e Construção Naval (64,6%). Contudo, entre 1996 e 2007, as perdas relativas foram quase em todos os ramos desse conjunto principal, somente se excetuando Derivados de Petróleo e Álcool e Borracha. Além dessas duas atividades, chama atenção o ganho relativo de Veículos Automotores.

**Tabela 3:** Participação (%) fluminense no VTI nacional segundo categorias de uso e classes de gênero, 1996/2007 (Brasil =100%)

	1996	2002	2007
<b>Indústria extrativa</b>	25,4	40,2	39,9
Extração de carvão mineral	-	-	-
Extração de petróleo e gás natural	-	-	75,1
Serviços na extração de petróleo e gás	31,7	-	70,8
Extração de minerais metálicos	0,01	-	
Extração de minerais não-metálicos	9,1	4,9	6,1
<b>INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO</b>	8,1	7,6	7,5
<b>Bens de Consumo Não Durável:</b>	9,2	6,6	5,4
Produtos alimentícios	4,1	2,5	2,2
Bebidas	14,8	11,0	10,0
Fumo	0,9	0,1	0,5
Têxtil	3,9	3,1	2,3
Vestuário e artefatos de tecido	10,9	8,8	5,8
Mobiliário	3,0	1,9	1,8
Editorial e gráfica	18,5	18,7	14,0
Diversas	13,8	6,2	4,9
Farmacêuticos e veterinários	20,8	16,6	12,8
Perfumaria, sabões e velas	2,7	1,8	1,3
Couros, peles e calçados	0,8	0,4	0,2
<b>Bens intermediários:</b>	10,1	9,4	10,4
Minerais não-metálicos	7,5	7,3	5,6
Metalúrgica básica	18,6	15,1	12,3
Produtos de metal	9,3	6,2	6,3
Derivados de petróleo e álcool	13,2	14,4	17,9
Outros produtos químicos	8,8	7,3	7,2
Madeira	1,3	0,9	0,5

	1996	2002	2007
Papel e celulose	3,7	1,6	2,6
Borracha	9,9	8,9	11,1
Matérias plásticas	2,5	1,7	1,3
Reciclagem	0,1	0,0	0,1
<b>Bens consumo durável e bens de capital:</b>	<b>3,2</b>	<b>5,6</b>	<b>5,2</b>
Máquinas e equipamentos	3,5	3,0	3,8
Máquinas p/ escrit. e informática	0,2	38,4	0,8
Equip. médicos, automação e cine-foto	8,2	10,4	8,8
Material elétrico e comunicações	3,8	3,8	2,2
Material eletrônico	1,0	0,5	2,5
Veículos automotores	1,1	4,9	5,2
Construção naval	76,9	81,0	64,6
Outros equip. transporte	9,1	4,1	4,5

Nota: (-) dados não disponíveis por sigilo.

Fonte: PIA/IBGE

Em termos de categorias de uso, ao contrário do importante destaque que vem mantendo a produção fluminense de Bens Intermediários (BI) no VTI nacional, observa-se o preocupante retrocesso relativo no grupo de Bens de Consumo Não duráveis (BCND) e a errática evolução no grupo de Bens de Consumo Duráveis, junto com o de Bens de Capital (BCD + BK). Quanto a esse último, cabe ressaltar que, em grande parte esse resultado se deveu à recente desconcentração regional no Brasil da Construção Naval.

Segundo a ótica dos Padrões de Concorrência, o principal destaque é o considerável aumento de participação da produção fluminense de *Commodities* no VTI nacional. Como mostra a **Tabela 4**, entre 1996 e 2007, seu peso praticamente dobra (passa de 7,8% para 15,2%). Cabe ainda ressaltar um fato inédito: historicamente irrelevante, o grupo de Duráveis e seus Fornecedores vem ganhando expressão nacional, condicionado pelo bom desempenho da produção automobilística.

**Tabela 4:** Participação (%) fluminense no VTI nacional, segundo padrões de concorrência, 1996,2007 (Brasil=100%)

	1996	2002	2007
<b>Commodities</b>	<b>7,8</b>	<b>7,0</b>	<b>15,2</b>
Tradicionalis	9,0	7,2	6,0
Difusores de progresso técnico	10,5	9,4	7,8
Duráveis e seus fornecedores	1,0	3,8	4,1

Fonte: PIA/IBGE

Por ainda manter parcela significativa de sua importância econômica em termos nacionais, poderia parecer precipitado ou exagero apontar a existência de um processo de desindustrialização em curso. Nessa linha de raciocínio, a perda de relevância nacional de alguma atividade deveria ser encarada como a obsolescência esperada da parcela mais tradicional do tecido produtivo ou um mero reflexo da desconcentração econômica regional no Brasil. Por conseguinte, seguindo tal lógica, acabaria por se concluir que “o pior já passou” e a continuidade da crise estrutural brasileira não estaria impedindo, aparentemente, a economia do estado do Rio de Janeiro de sustentar vantagens estruturais consistentes apesar da maior densidade produtiva de economias vizinhas, como São Paulo e Minas Gerais.

Inversamente, é fundamental se reconhecer o risco presente de gerar uma crescente “estrutura oca”. Isso porque a base industrial fluminense vem perdendo sua histórica diversificação e passou a exibir uma tendência de especialização estrutural no período recente. Como mostra a **Tabela 5**, apenas três setores representam metade da estrutura da indústria de transformação em 2007: Derivados de Petróleo e Álcool, Metalurgia Básica (que

inclui Siderurgia), e Outros Produtos Químicos (que inclui Petroquímicos Básicos). Como reflexo do destaque das atividades na base dos complexos Metal-Mecânico e Químico-Farmacêutico, no mesmo ano, 60,4% se refere à produção de BI.

**Tabela 5:** Estrutura (%) do VTI da indústria de transformação do estado do Rio de Janeiro segundo Categorias de Uso e classes de gênero, 1996/2007

	1996	2002	2007
<b>Bens de consumo não durável:</b>	45,9	29,7	23,1
<b>Produtos alimentícios</b>	7,2	4,6	3,8
Bebidas	6,8	4,5	4,5
Fumo	0,1	0,0	0,1
Têxtil	1,7	1,1	0,6
Vestuário e artefatos de tecido	3,2	1,9	1,5
Mobiliário	0,5	0,3	0,3
Editorial e gráfica	11,7	8,5	5,6
Diversas	1,5	0,6	0,4
Farmacêuticos e veterinários	9,5	6,1	4,9
Perfumaria, sabões e velas	2,7	1,8	1,3
Couros, peles e calçados	0,8	0,4	0,2
<b>Bens intermediários:</b>	44,7	52,8	60,4
<b>Minerais não-metálicos</b>	3,3	4,0	2,4
<b>Metalúrgica básica</b>	12,9	14,6	13,7
<b>Produtos de metal</b>	4,6	2,9	3,4
<b>Derivados de petróleo e álcool</b>	9,7	19,3	29,4
<b>Outros produtos químicos</b>	8,0	7,7	7,0
Madeira	0,2	0,2	0,1
Papel e celulose	1,8	1,0	1,2
Borracha	1,7	1,4	1,8
Matérias plásticas	2,5	1,7	1,3
Reciclagem	0,1	0,0	0,1
<b>Bens consumo durável e bens de capital:</b>	9,5	16,8	16,5
<b>Máquinas e equipamentos</b>	3,1	2,5	3,4
<b>Máquinas p/ escrit. e informática</b>	0,1	3,8	0,1
<b>Equip. médicos, automação e cine-foto</b>	0,9	1,2	1,1
<b>Material elétrico e comunicações</b>	1,3	1,1	0,8
<b>Material eletrônico</b>	0,4	0,2	0,6
<b>Veículos automotores</b>	1,1	4,9	6,3
<b>Construção naval</b>	1,8	2,0	3,2
<b>Outros equip. transporte</b>	0,8	1,1	1,1

Fonte: PIA/IBGE

Cabe advertir que o ciclo de crescimento da produção de BI depende da demanda por insumos básicos para a execução de outras atividades econômicas, ou seja, dependente do grau de encadeamentos gerados e da capacidade de impulsão recíproca entre os fluxos de produção. Contudo, a própria tendência de especialização estrutural conduz a uma maior necessidade de efeitos indutores externos à economia fluminense. Ou seja, a produção desses bens caracteriza-se por baixo potencial de dinamismo intra-industrial. Dessa forma, sua dinâmica produtiva fica mais associada à capacidade de resposta ao movimento mais geral da economia nacional e internacional (ainda que as atividades de serviços possam desempenhar um papel contracíclico, eventualmente).

Nos demais grupos por categorias de uso, as indústrias automobilística e naval foram as principais responsáveis pelo ganho de participação de BCD + BK. Já a grave retração do grupo de BCND se deve, em grande parte, às perdas relativas em alguns de seus principais segmentos entre 1996 e 2007: produtos alimentícios, vestuário, editorial e gráfica, farmacêutico, perfumaria, sabões e velas (que incluem cosméticos). Assim, configura-se

um debilitamento no grupo industrial que detinha o maior peso na estrutura da indústria de transformação em 1996.

Segundo a ótica dos Padrões de Concorrência, a **Tabela 6** compara a evolução estrutural no estado do Rio de Janeiro e no país para o período 1996/2007. Em 1996, a principal diferença era a diminuta expressão de Duráveis e seus Fornecedores, justamente o grupo industrial líder do histórico processo de industrialização brasileiro em sua fase mais avançada. Ao longo do período em análise, esse grupo conseguiu ganhos relativos na estrutura industrial fluminense (em especial, devido à introdução da produção automobilística), embora continue com uma participação bem menor em comparação com a configuração nacional.

**Tabela 6:** Estrutura do VTI da indústria do estado do Rio de Janeiro e do Brasil por padrões de concorrência, 1996/2007

	1996		2002		2007	
	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR
<b>Commodities</b>	33,4	33,2	42,5	43,1	65,7	43,4
<b>Tradicionalis</b>	46,8	40,7	33,2	32,8	19,1	31,7
<b>Difusores de progresso técnico</b>	18,8	14,0	18,9	14,2	10,8	13,8
<b>Duráveis e seus fornecedores</b>	1,5	12,1	5,3	9,8	4,6	11,1

Fonte: PIA/IBGE

Em 1996, o perfil fluminense estava mais vinculado a Tradicionais, que ainda representavam quase metade de sua base industrial. Não obstante essa concentração, o estado do Rio possuía uma participação relativa de Difusores do Progresso Técnico superior àquela encontrada em termos nacionais. Diante da decadência da Construção Naval naquele momento (depois revertida), grande parte desse destaque se devia à Farmacêutica e à produção de Máquinas e Equipamentos. Por essa razão, merece ser ponderado o diagnóstico feito por alguns autores como Natal (2005a), Loureiro (2006) e Urani (2008), segundo o qual a indústria fluminense é vista como historicamente obsoleta e estruturalmente incapaz de se apropriar da ponta tecnológica. Contudo, é inegável a pouca articulação do tecido econômico diante da presença de uma das principais bases acadêmico-científicas do país.

Chama a atenção os movimentos em sentido inverso de *Commodities* e Tradicionais, tanto no estado do Rio de Janeiro como no Brasil. Contudo, isso foi bem mais acentuado no caso fluminense. Ao invés de apenas uma reestruturação produtiva diante dos novos fatores de dinamização no contexto regional e urbano, nota-se uma perda da histórica diversificação de seu perfil. Em 2007, quase 2/3 da indústria fluminense já estava concentrada em *Commodities*.

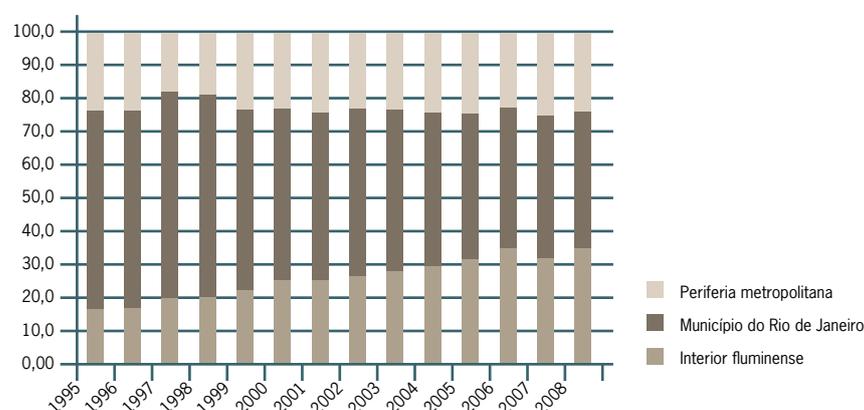
Ressalta-se que esse fenômeno ganhou maior evidência após 2002, ou seja, quando se inicia o último ciclo de crescimento econômico brasileiro e a trajetória expansiva estadual se acelerou. Na medida em que a economia fluminense avança, a tendência de especialização estrutural se tornou mais gritante. Portanto, aparentes sinais de “sucesso” vêm acompanhados de um rastro de vulnerabilidades potenciais, passíveis de se manifestar ao cessar o surto ou impulso cíclico positivo desencadeado por um conjunto de grandes investimentos. Nesse sentido, a relativa “autonomia” conseguida pela sua produção de commodities industriais, reflete as contradições de seu padrão de acumulação, bem como da problemática nacional e sua respectiva crise estrutural.

Em suma, a industrialização fluminense se depara com uma encruzilhada: de tender a uma “estrutura oca” que só possui a competitividade em alguns segmentos, porém carente de capacidade dinâmica própria; ou, ao contrário, reverter para uma estrutura coerente, dotada de uma competitividade sistêmica e de um poder de arrasto produtivo. A segunda opção exige decidida intencionalidade e enfrentamento político ousado para que a lógica de decisões não seja baseada somente em iniciativas que visem aproveitar de uma vantagem em particular circunscrita oferecida, mas no planejamento sistemático da articulação econômica, através de políticas públicas que coordenem o investimento na produção e nas condições mais gerais, como na urbanização. Por isso, cabe discutir se a recente reorganização territorial no estado do Rio de Janeiro vem permitindo uma maior integração socioeconômica.

## Reorganização territorial fluminense segundo a ótica do papel desempenhado por sua região metropolitana

Os efeitos da crise estrutural brasileira são diferenciados entre as regiões do estado do Rio de Janeiro. Novas fronteiras de acumulação foram surgindo no interior, à revelia do agravamento do quadro metropolitano e enfraquecimento de sua capacidade indutora. Por conseguinte, passou a ocorrer um aumento do peso do interior na economia estadual. Como mostra o **Gráfico 5**, entre 1995 e 2008, sua participação no VAB estadual passou de 16,9% para 30,3%. É importante notar que esses ganhos relativos foram em detrimento do núcleo metropolitano, o município do Rio de Janeiro (MRJ). Isso porque a periferia metropolitana continuou sendo um pouco menos que 1/4 do VAB estadual. Além disso, esse movimento de desconcentração econômica regional dentro do estado do Rio de Janeiro se tornou errático nos últimos anos.

**Gráfico 5:** Participação (%) do município do Rio de Janeiro, periferia metropolitana e interior fluminense no VAB da economia do estado do Rio de Janeiro, 1995/2008



Nota: considera-se interior fluminense a parcela do território estadual não contida na RMRJ.

**Fonte:** Anuários Estatísticos/Fundação CEPERJ para 1995/1998 e PIB Municipal/IBGE para 1999/2008

Apesar dessas ressalvas, o mesmo conjunto de autores, defensores de uma suposta “inflexão econômica positiva” enxergaram o limiar da organização de uma promissora rede urbana. Nesses trabalhos, algumas ponderações são realizadas, porém o saldo é reconhecido como positivo diante da suposta profundidade da reconfiguração territorial, o que se caracterizaria pela diminuição decisiva da “hipertrofia” do município do Rio de Janeiro e pela geração de maiores oportunidades para a consolidação de polos regionais interioranos.

Interpretações dessa natureza apostaram que se está diante de uma nova regionalização em nível estadual. Esse enquadramento seria pautado por um processo virtuoso de interiorização econômica, no qual ocorre o fim do anterior “isolamento” e da “posição passiva” diante do polo dominante representado pelo MRJ. Apesar de reconhecer que existe uma Questão Regional e Urbana específica para o estado do Rio de Janeiro e ainda não resolvida, a opção pelo otimismo levou a concluir que:

O que se está aqui (mais que) sugerindo é que as políticas de inspiração neoliberal, no caso do estado do Rio de Janeiro, no que tange à geração de riqueza social, não teriam sido geradoras tão somente de problemas (desemprego etc), mas também “caminho” (importante) de “pavimentação” da relativa recuperação da economia do estado (Natal e Oliveira, 2007, p.45).

Inversamente, cabe enfatizar que o modelo liberal-periférico, ainda vigente no país,

não oferece virtudes regionais e atrela aparentes “sucessos” econômicos a um rastro de vulnerabilidades potenciais, como o risco de configurar uma “estrutura oca”. Segundo Silva (2010, p.140): “um processo de “interiorização” não se efetiva somente pelo aumento da participação do interior no produto interno estadual, (...), ou seja, os “ganhos” se apresentam mais em termos estatísticos que em termos de ampliação e adensamento urbano-econômico”.

Diante disso, é preciso ter claro que o estado do Rio de Janeiro é uma formação socio-econômica problematicamente (des)articulada diante de fatores de inércia resistentes à mudança, logo, precisando ação coordenada para desencadear sinergias mais profundas. Nota-se que o maior peso do interior na economia estadual ficou mais circunscrito ao elevado dinamismo da indústria extrativa. Por essa razão, o Norte Fluminense e as Baixadas Litorâneas foram os espaços sub-regionais que tiveram os ganhos relativos mais expressivos em termos de PIB municipal.

Apesar de suas perdas relativas, o MRJ continua exibindo um peso expressivo na economia fluminense em 2008 (40,8%). No mesmo ano, outras localidades da Região Metropolitana se destacaram também em termos estaduais: Duque de Caxias (9,8%), Niterói (2,8%), Nova Iguaçu (2,6%) e São Gonçalo (2,6%). Chama atenção que esses três municípios representam 73,5% do VAB da periferia metropolitana, o que sugere que se possui um potencial econômico restrito a algumas áreas isoladas no entorno do MRJ. Além disso, entre 1995 e 2008, somente Duque de Caxias e Itaguaí tiveram ganhos relativos. Respectivamente, isso demonstra que o potencial econômico está subaproveitado na maioria daquelas aglomerações destacadas, e vem despontando uma aglomeração na porção oeste candidata a uma contribuição mais significativa na economia fluminense.

A **Tabela 7** permite a análise da estrutura econômica em escala sub-regional pelo VAB. Contudo, é importante fazer inicialmente algumas considerações metodológicas. Em primeiro lugar, cabe lembrar que a agropecuária tem um peso irrelevante na economia fluminense, em particular, na Região Metropolitana (não representa nem 1,0% de sua estrutura econômica). Por essa razão, ela não será analisada com maior detalhe. Todavia, é preciso ponderar que se trata de uma atividade importante localmente, em especial, para alguns municípios das regiões Noroeste Fluminense, Norte Fluminense e Serrana. Em segundo lugar, o IBGE ainda não divulga separadamente o cálculo do VAB da indústria de transformação em escala sub-regional e municipal. Somente é divulgado um conjunto composto pelas seguintes variáveis: indústrias extrativas e de transformação (Ind.), serviços industriais de utilidade pública (SIUP) e construção civil (Const. Civil). Apesar de esse conjunto ser chamado de “Indústria” na pesquisa PIB Municipal, deve se advertir sobre sua composição heterogênea e deficiência conceitual.

Ciente dos problemas de mensuração do conjunto “Ind. + SIUP + Const.Civil” a partir dos dados divulgados pela pesquisa PIB Municipal, a seguir será realizada inicialmente uma análise da indústria de transformação aberta por Categorias de Uso, a partir de uma outra fonte: o PIB a preços básicos para o ano de 2006, estimado pela Fundação CEPERJ.

Como mostra a **Tabela 8**, as únicas regiões interioranas com destaque maior são: Médio Paraíba (32,8%) e Serrana (4,2%). Afinal, a RMRJ ainda concentra 61,0% do PIB da indústria de transformação estadual, sendo que só o MRJ e Duque de Caxias representam juntos 55,0%. Portanto, fica claro que a base industrial fluminense permaneceu bastante concentrada em poucas áreas, sendo que sua dinâmica na periferia da RMRJ ficou restrita a um pequeno número de municípios nas porções norte e leste.

Nesse contexto, chama atenção a relevância que ainda possui a base industrial carioca. Por conseguinte, devem ser contestadas interpretações que criticam o processo de industrialização no MRJ como fruto de um modelo próprio que se tornou ultrapassado ou reflexo de alguma “vocaçãõ” perdida. Por exemplo, a tese sobre uma “ascensãõ” e “queda” de um modelo de industrialização centralizado no MRJ (OLIVEIRA, 2008), bem como a aposta que só resta para a economia carioca uma especialização em atividades de Serviço (URANI, 2008).

Segundo Osório (2010): “ao ser analisado o peso do emprego, por setor de atividade, na cidade do Rio de Janeiro, verifica-se uma participação ainda significativa da atividade industrial na geração de empregos, principalmente nas Áreas de Planejamento 3 e 5”. Além dessas áreas de planejamento citadas, destaque-se também a atividade industrial nas regiões administra-

tivas de São Cristóvão (AP-1) e Jacarepaguá (AP-4). Portanto, não se desconsidera que a base industrial carioca sofreu forte regressão nas últimas décadas, mas é um equívoco condená-la como uma estrutura débil, fadada à obsolescência e reiterada “fuga” de indústrias. Inclusive, novos empreendimentos de porte estão se instalando em uma área conurbada com Itaguaí.

**Tabela 7:** Participação (%) de setores selecionados na estrutura do VAB nos municípios da RMRJ e sub-regiões, 1999/2008

	1999			2002			2008		
	Ind.+SIUP+ Const. civil	Serviços	Administ. pública	Ind.+SIUP+ Const. civil	Serviços	Administ. pública	Ind.+SIUP+ Const. civil	Serviços	Administ. pública
Rio de Janeiro (A)	16,6	83,3	15,3	15,9	84,1	16,5	12,1	87,9	17,7
Periferia Metropolitana (B)	18,7	81,0	25,8	18,8	81,0	26,4	25,3	74,5	23,7
Porção Oeste	16,7	82,6	26,0	15,1	84,3	26,7	10,9	88,6	28,7
Itaguaí	7,4	91,8	13,9	7,9	91,4	13,7	8,1	91,4	13,9
Japeri	10,9	88,4	49,2	11,1	88,1	53,5	9,7	89,9	57,1
Paracambi	15,3	84,1	35,1	16,8	82,5	34,3	8,7	90,8	43,4
Queimados	32,8	67,0	26,0	25,7	74,0	31,7	18,0	81,9	41,5
Seropédica	17,0	81,5	42,1	23,2	75,6	39,1	15,2	83,4	44,8
Porção Norte	21,9	78,0	26,3	21,5	78,4	25,6	32,2	67,7	20,5
Belford Roxo	21,5	78,5	34,9	21,2	78,7	37,3	21,1	78,9	42,7
Duque de Caxias	31,6	68,4	17,0	29,1	70,9	14,7	44,8	55,2	9,5
Magé	12,7	85,9	36,2	12,3	86,4	39,6	9,6	89,2	43,5
Mesquita	-	-	-	11,1	88,9	40,8	9,9	90,1	42,1
Nilópolis	10,5	89,5	31,6	10,9	89,1	34,4	9,1	90,9	37,0
Nova Iguaçu	13,8	86,1	31,9	14,4	85,5	32,8	12,3	87,6	33,1
São João de Meriti	11,9	88,1	34,0	11,0	88,9	37,0	9,0	91,0	39,6
Porção Leste	14,2	85,5	24,9	14,8	84,9	27,9	11,9	87,8	30,1
Guapimirim	21,6	77,1	30,9	20,0	78,0	38,1	15,8	82,9	43,4
Itaboraí	15,6	83,9	35,3	17,7	81,9	38,8	12,3	87,3	41,9
Maricá	11,5	87,2	29,4	12,4	86,8	33,7	10,2	89,3	38,5
Niterói	12,0	87,8	18,0	12,7	87,1	19,6	11,6	89,2	21,0
São Gonçalo	16,0	83,6	29,1	16,1	83,6	32,6	12,0	87,7	35,2
Tanguá	15,7	83,3	42,3	18,8	80,2	42,4	14,8	84,2	49,2
Região Metropolitana (A+B)	17,3	82,6	18,5	16,8	83,1	19,7	17,0	82,9	19,9
Região Noroeste Fluminense	14,5	79,7	31,3	11,3	83,0	35,7	10,7	83,5	35,0
Região Norte Fluminense	47,4	49,7	18,0	65,2	33,2	12,1	79,2	20,3	7,7
Região Serrana	17,7	78,9	24,0	18,4	78,6	25,5	21,9	74,7	24,6
Região das Baixadas Litorâneas	31,9	66,3	23,4	53,1	45,8	18,7	66,6	32,9	13,6
Região do Médio Paraíba	40,8	58,2	16,8	42,5	56,6	17,0	41,0	58,4	15,9
Região Centro-Sul Fluminense	16,3	80,5	26,9	13,8	83,1	31,6	12,3	84,8	30,8
Região da Costa Verde	26,7	71,8	22,2	31,1	67,5	20,1	39,5	59,5	21,1
Estado	21,0	78,4	19,0	24,3	75,1	19,4	31,6	68,0	17,9

Nota: (1) Não se dispõe de dados de Mesquita separados de Nova Iguaçu para 1999. (3) Serviços inclui a Administração pública.

Fonte: PIB Municipal IBGE

Em termos de estrutura, é importante notar a relação entre a configuração das principais bases industriais regionais e a tendência de especialização em termos estaduais apontada nas seções anteriores. Segundo a **Tabela 9**, os dois principais espaços industriais possuem uma estrutura mais concentrada em BI, que corresponde a 60,0% da indústria de transformação do RMRJ e a 78,5% da indústria de transformação do Médio Paraíba. Quanto à RMRJ, isso se deve mais à periferia metropolitana, em particular, à

Belford Roxo, Duque de Caxias e São Gonçalo, diante da sua relevância em termos estaduais (respectivamente, 80,4%, 95,6% e 41,1%). A principal razão é o peso da fabricação de Produtos Químicos. Embora a base industrial carioca seja mais diversificada, o grupo de BI também se destaca devido à atividade Metalúrgica e a fabricação de Produtos Químicos.

**Tabela 8:** Participação (%) de municípios da RMRJ e sub-regiões no PIB da indústria de transformação fluminense por categorias de uso, 2006

	BCND	BI	BCD+BK	Total
<b>Rio de Janeiro (A)</b>	72,7	21,8	22,3	33,6
<b>Periferia Metropolitana (B)</b>	11,9	36,2	13,2	27,4
<b>Porção Oeste:</b>	0,3	0,2	0,1	0,2
Itaguaí	0,0	0,0	0,1	0,0
Japeri	0,0	0,0	0,0	0,0
Paracambi	0,1	0,0	0,0	0,0
Queimados	0,0	0,1	0,1	0,1
Seropédica	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Porção Norte:</b>	8,4	35,0	3,4	24,5
<b>Belford Roxo</b>	<b>1,4</b>	<b>2,1</b>	<b>0,0</b>	<b>1,7</b>
Duque de Caxias	2,8	32,5	2,1	21,4
Magé	0,2	0,0	0,0	0,1
Mesquita	0,1	0,0	0,1	0,0
Nilópolis	0,2	0,0	0,1	0,1
Nova Iguaçu	3,4	0,2	1,1	1,1
São João de Meriti	0,4	0,1	0,0	0,2
<b>Porção Leste:</b>	3,2	1,1	9,7	2,8
Guapimirim	0,0	0,0	0,0	0,0
Itaboraí	0,1	0,1	0,0	0,1
Maricá	0,1	0,0	0,0	0,0
Niterói	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>9,4</b>	<b>1,5</b>
São Gonçalo	2,7	0,7	0,2	1,1
Tanguá	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Região Metropolitana (A+B)</b>	84,5	58,1	35,6	61,0
<b>Região Noroeste Fluminense</b>	0,9	0,2	0,3	0,3
<b>Região Norte Fluminense</b>	2,1	0,2	0,9	0,8
<b>Região Serrana</b>	5,4	0,4	18,9	4,2
<b>Região das Baixadas Litorâneas</b>	2,1	0,0	0,0	0,5
<b>Região do Médio Paraíba</b>	3,7	40,9	44,1	32,8
<b>Região Centro-Sul Fluminense</b>	1,2	0,1	0,2	0,4
<b>Região da Costa Verde</b>	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Estado</b>	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: PIB a preços básicos.

Fonte: Anuário Estatístico/Fundação CEPERJ

Esse quadro regional sugere que as condições estruturais de competitividade que já se reuniu para fortalecer os segmentos na base dos complexos Metal-Mecânico e Químico-Farmacêutico. Contudo, essas condições não evitaram que se mantivessem ainda esgarçados esses complexos. Embora a crescente especialização estrutural possa parecer uma forma de reestruturação necessária para a “inserção competitiva” na economia mundial, revela-se, em escala regional, um processo de desenvolvimento descoordenado, seguindo ao sabor de forças dispersivas. É preciso ter claro que, enquanto um conjunto de movimentos contraditórios se afirma, a desindustrialização em curso se desdobra em focos isolados de dinamismo, não obstante permita um ciclo de grandes investimentos. Nesses termos, a manifestação de problemas estruturais se deve, em

grande medida, ao tipo de dinamismo particular que integra seu esquema de desenvolvimento capitalista. Sendo assim, enfrentar suas adversidades exige reconhecer que se trata de um estilo de desenvolvimento específico, no qual reside a problemática (des) articulação do sistema econômico regional.

**Tabela 9:** Estrutura (%) do PIB da indústria de transformação em municípios da RMRJ, sub-regiões e média estadual por categorias de uso, 2006

	BCND	BI	BCD+BK
Rio de Janeiro (A)	49,6	41,0	9,4
Periferia Metropolitana (B)	9,9	83,3	6,8
Porção Oeste:	33,1	56,9	9,9
Itaguaí	14,7	50,9	34,3
Japeri	5,1	94,9	0,0
Paracambi	98,9	1,1	0,0
Queimados	8,1	81,8	10,1
Seropédica	79,1	20,8	0,1
Porção Norte:	7,9	90,1	2,0
Belford Roxo	<b>19,5</b>	<b>80,4</b>	<b>0,1</b>
Duque de Caxias	3,0	95,6	1,4
Magé	71,3	18,6	10,1
Mesquita	56,0	15,1	28,9
Nilópolis	72,1	12,7	15,1
Nova Iguaçu	72,5	13,1	14,4
São João de Meriti	61,8	34,5	3,8
Porção Leste:	26,4	24,3	49,4
Guapimirim	31,8	67,2	1,0
Itaboraí	27,5	69,6	2,9
Maricá	78,2	21,8	0,0
Niterói	<b>3,4</b>	<b>8,5</b>	<b>88,1</b>
São Gonçalo	56,1	41,1	2,9
Tanguá	23,8	74,6	1,6
Região Metropolitana (A+B)	31,8	60,0	8,2
Região Noroeste Fluminense	61,6	27,9	10,5
Região Norte Fluminense	64,6	18,8	16,6
Região Serrana	29,7	6,6	63,8
Região das Baixadas Litorâneas	94,1	4,7	1,2
Região do Médio Paraíba	2,6	78,5	18,9
Região Centro-Sul Fluminense	72,1	20,1	7,7
Região da Costa Verde	31,6	3,4	65,0
Estado	22,9	63,0	14,1

Nota: PIB a preços básicos

Fonte: Anuário Estatístico/Fundação CEPERJ

Após esse detalhamento sobre a indústria de transformação, cabe ainda tecer algumas considerações a respeito da estrutura econômica como todo. Retornando à **Tabela 7**, é revelador o fraco peso do conjunto “Ind. + SIUP + Const.Civil” em todos os municípios da RMRJ, que continuam mais concentrados em Serviços. Somente em Duque de Caxias e, em menor medida, Belford Roxo, aquele conjunto representou mais de 1/3 das respectivas estruturas econômicas em 2008. Isso sugere o relativo “vazio produtivo” que caracteriza, de um modo geral, a periferia metropolitana: nenhuma concentração industrial se mostra capaz de gerar efeitos indutores expressivos, a ponto de internalizar cadeias produtivas e promover maior integração socioeconômica no território.

Nota-se que o grande peso de Serviços em muitas estruturas econômicas municipais foi devido a uma dependência relevante da Administração Pública. Isso sugere o pouco poten-

cial desses espaços econômicos, como se atesta a pior situação do Noroeste Fluminense e do Centro-Sul Fluminense. Na periferia da RMRJ, quase todos os municípios possuem, no mínimo, 1/3 de sua estrutura econômica representado pela Administração Pública em 2008. As únicas exceções foram Itaguaí, Duque de Caxias e Niterói. Em grande medida, isso se explica pelo primeiro ser uma centralidade econômica em formação para a porção oeste da periferia metropolitana e os dois outros serem já centralidades econômicas destacadas, respectivamente, nas porções norte e leste da periferia metropolitana. Apesar de ainda apresentar uma estrutura econômica débil no período em análise, Itaboraí pode ser considerada uma centralidade potencial para a porção leste. Isso porque vem passando por uma intensa reconfiguração nos últimos anos, com as expectativas que cercam a implantação do COMPERJ pela Petrobras (embora, alerta-se que existem grandes indefinições sobre o projeto).

No geral, é preciso serem encaradas com cautela as “virtudes” desse processo recente de transformações na forma de organização da RMRJ. A **Tabela 10** apresenta um indicador da densidade econômica e do emprego em 2010, com base na relação Emprego Formal no Setor Privado / População Economicamente Ativa (PIA). Comparando os municípios das periferias das regiões metropolitanas de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, observa-se que quase a totalidade das piores posições se refere à periferia da RMRJ, evidenciando as menores oportunidades de emprego e renda para a população local. Em certa medida, Niterói e Duque de Caxias são exceções, afinal são municípios que possuem já centralidades econômicas mais destacadas. De um modo geral, o resultado sugere que ainda é considerável o descompasso entre o local de residência da população e a localidade dos postos de trabalho de melhor qualidade (formais) em escala metropolitana.

Nesses termos, a superação parcial do estigma de “cidade-dormitório” da periferia da RMRJ, não deve impedir que se enfatize o seu relativo “vazio produtivo”. A despeito dos efeitos positivos provocados pela expansão de atividades de serviços, julga-se como um exagero considerá-la isoladamente como um processo virtuoso, capaz de permitir que essa parcela do território ganhe plenamente o status de “lugar de trabalho” e logre romper com sua condição de periferia (Lago, 2010). Afinal, as forças polarizadoras que surgiram como alternativas ao núcleo metropolitano ainda não configuraram um território dinâmico em sua totalidade. Como ressaltou Ribeiro (1999, p.15): “a economia metropolitana fluminense vem historicamente apresentando sinais de uma terceirização deformada por não refletir o avanço de uma divisão do trabalho, nem em nível metropolitano e tampouco regional (...)”.

Esse diagnóstico sobre a falta de maiores nexos regionais nos atuais fatores de dinamização do interior fluminense é semelhante ao que chegaram Ajara (2006), Silva (2010), Ruiz e Pereira (2009) e Lemos et al. (2003). Comparando com São Paulo, esse último artigo chamou atenção para a menor competitividade sistêmica do estado do Rio de Janeiro:

Graças aos efeitos de transbordamento e acessibilidade, as áreas próximas de influência direta do polo de São Paulo possuem vantagens de forte integração industrial intra-regional. Tais vantagens são decorrentes da integração geográfica intersetorial e da escala urbana, capazes de ofertar um amplo espectro de serviços superiores ligados à produção industrial, como infraestrutura de conhecimento, havendo, neste caso, uma efetiva rede de cidades economicamente integradas. No caso do Rio de Janeiro, essas vantagens reveladas de integração produtiva do todo regional são fortemente restringidas, já que suas áreas de influência possuem especializações fragmentadas que não surgem, historicamente, de um transbordamento do lugar central original, o que traz uma grande heterogeneidade intra-regional (Lemos et al., 2003, p.698).

Do mesmo modo, Lemos et al. (2005) mapearam as áreas industriais mais significativas do país. Quanto ao estado do Rio de Janeiro, os autores avaliaram que aquela área que é nucleada por sua capital possui um limitado poder de articulação produtiva:

Chama a atenção a pequena extensão geográfica e o tamanho da aglomeração industrial do Rio de Janeiro, já que este ainda cumpre um papel de centralidade urbana para o conjunto do território nacional. Limita-se a sete municípios de sua área metropolitana, incluindo Petrópolis.

**Tabela 10:** Ranking do peso do emprego formal no setor privado na população economicamente Ativa (PEA) dos municípios das periferias da RMSP, RMBH e RMRJ, 2010

Município	Região metropolitana	Emprego formal no setor privado	PIA 2010	Emp. formal setor privado/PEA
1 Barueri	RMSP	230.780	204.324	112,9
2 São Caetano do Sul	RMSP	108.009	135.145	79,9
3 Cajamar	RMSP	38.537	53.912	71,5
4 Santana de Parnaíba	RMSP	54.177	92.080	58,8
5 Cotia	RMSP	70.999	170.170	41,7
6 Nova Lima	RMBH	29.268	70.725	41,4
7 São Bernardo do Campo	RMSP	267.629	665.592	40,2
8 Poá	RMSP	32.307	90.376	35,7
9 Niterói	RMRJ	153.719	437.791	35,1
10 Mairiporã	RMSP	12.591	36.772	34,2
11 Contagem	RMBH	176.899	522.788	33,8
12 Diadema	RMSP	105.447	328.851	32,1
13 Betim	RMBH	101.974	319.906	31,9
14 Santo André	RMSP	181.339	595.774	30,4
15 Guarulhos	RMSP	303.740	1.035.020	29,3
16 Arujá	RMSP	18.265	63.388	28,8
17 Caieiras	RMSP	20.957	73.646	28,5
18 Pedro Leopoldo	RMBH	13.542	50.952	26,6
19 Mogi das Cruzes	RMSP	85.940	330.232	26
20 Taboão da Serra	RMSP	52.597	207.749	25,3
21 Osasco	RMSP	143.835	573.866	25,1
22 Lagoa Santa	RMBH	9.877	45.237	21,8
23 Duque de Caxias	RMRJ	158.068	729.964	21,7
24 Santa Isabel	RMSP	8.952	43.147	20,7
25 Ribeirão Pires	RMSP	19.976	98.651	20,2
26 Embú	RMSP	40.818	201.779	20,2
27 Suzano	RMSP	43.657	222.652	19,6
28 Mauá	RMSP	62.327	357.586	17,4
29 Jandira	RMSP	14.728	91.343	16,1
30 Itapeverica da Serra	RMSP	19.494	128.292	15,2
31 Santa Luzia	RMBH	25.276	171.945	14,7
32 Itapeví	RMSP	23.750	166.184	14,3
33 Vespasiano	RMBH	11.814	87.847	13,4
34 Itaquaquecetuba	RMSP	34.855	266.055	13,1
35 São João de Meriti	RMRJ	48.753	<b>394.891</b>	12,3
36 Itaboraí	RMRJ	22.797	187.087	12,2
37 Ferraz de Vasconcelos	RMSP	16.179	141.379	11,4
38 Nova Iguaçu	RMRJ	77.780	680.963	11,4
39 Carapicuíba	RMSP	35.665	312.726	11,4
40 Sabará	RMBH	11.638	107.785	10,8
41 Nilópolis	RMRJ	14.211	137.435	10,3
42 Franco da Rocha	RMSP	11.562	111.891	10,3
43 Queimados	RMRJ	11.791	116.645	10,1
44 São Gonçalo	RMRJ	87.465	874.806	10
45 Ibirité	RMBH	12.479	133.271	9,4
46 Ribeirão das Neves	RMBH	23.162	248.682	9,3
47 Itaguaí	RMRJ	2.193	23.813	9,2
48 Seropédica	RMRJ	6.089	66.945	9,1
49 Esmeraldas	RMBH	4.218	50.351	8,4
50 Mesquita	RMRJ	12.059	145.109	8,3
51 Magé	RMRJ	13.735	193.058	7,1

Nota: Foram considerados somente os municípios com 50 mil ou mais habitantes das periferias da RMSP e RMBH  
 Fonte: RAIS/MTE

Com exceção de Duque de Caxias, o tamanho do VTI dos cinco outros municípios é pequeno, muito inferior ao observado para os municípios do entorno metropolitano das aglomerações metropolitanas sulinas. Além disso, seria forçado supor a aglomeração de Volta Redonda, uma extensão geográfica da aglomeração carioca, já que suas composições setoriais não são complementares. Pelo seu nível de complementaridade produtivo-setorial, seria também mais plausível considerar Volta Redonda uma fronteira em expansão do nordeste de São Paulo ao longo da Via Dutra, com possíveis complementaridades à indústria metal-mecânica de São José dos Campos (p. 350-351).

Diante disso, é questionável considerar a expectativa de unificação das malhas urbanas entre as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo em prol de uma Megalópole no Sudeste brasileiro (Urani, 2008)<sup>5</sup>. Essa proposta possui dois equívocos fundamentais. Em primeiro lugar, desconsidera as diferenças entre os espaços de metropolização paulista e fluminense. No Estado São Paulo, ocorreu um espraiamento produtivo para seu interior. Isso configurou uma aglomeração densa e polinucleada sobre uma área que se estende para as regiões de Sorocaba, Campinas, Jundiaí, São José dos Campos e Baixada Santista. Inversamente, no estado do Rio de Janeiro a economia do núcleo metropolitano possui relativa independência da situação de sua hinterlândia, a qual lhe é tributária. Essa região não goza de um espraiamento produtivo elevado e ainda dispõe de poucas centralidades alternativas, basicamente restritas às funções urbanas.

Em segundo lugar, os critérios de regionalização dessa suposta megalópole no Sudeste não tratam adequadamente as polarizações existentes, obscurecendo importantes hierarquias e assimetrias históricas no processo de integração e consolidação do mercado interno brasileiro. Essa questão é crucial para o entendimento dos limites estruturais da economia fluminense, em particular, sua condição periférica na divisão inter-regional do trabalho.

Por conseguinte, não cabe o imediatismo de soluções prontas com desatenção à natureza da desindustrialização em curso. Reafirma-se que o cerne da questão reside na problemática (des)articulação do sistema econômico regional. Nesse sentido, é preciso ter claro que a problemática metropolitana é uma dimensão fundamental. Cabe lembrar que a organização histórica das parcelas mais dinâmicas do território fluminense configurou um tecido urbano esgarçado sobre uma fronteira móvel, com contrastes espaciais e sociais acentuados pela limitada divisão do trabalho no contexto regional. Como mostra o **Mapa 1**, esse processo ficou marcado por uma mancha urbana caracterizada por áreas densamente ocupadas, que se alongam, incorporando novas áreas de ocupação, seguindo o trajeto das principais rodovias e ferrovias. Em contraponto, permanecem vazios intercalados por uma ocupação agropastoril geralmente de baixa produtividade.

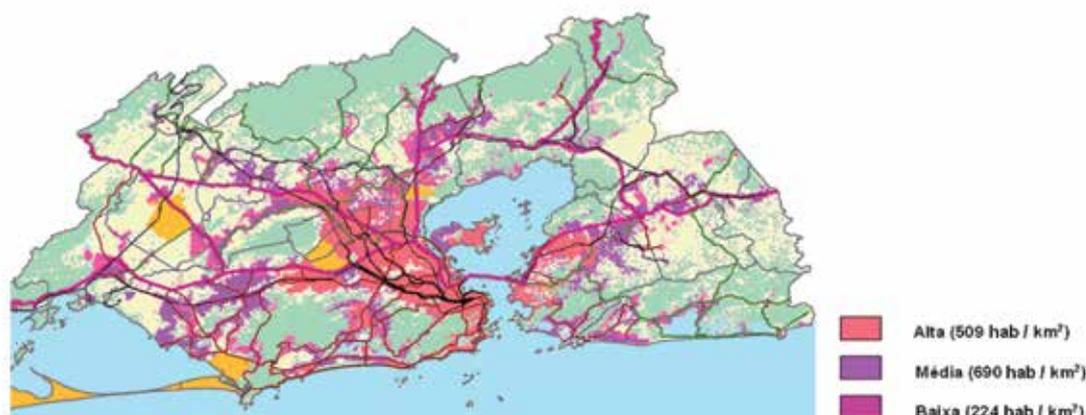
Ao invés do adensamento produtivo, torna-se evidente a força da especulação imobiliária-fundiária conduzindo esse alargamento do perímetro urbano, reproduzindo o quadro de desigualdades sociais em uma escala maior. Por conseguinte, a universalização dos serviços coletivos e infraestruturas essenciais ficam travadas pela expansão desenfreada de áreas centrais expandidas (em grande medida, de forma predatória em termos ambientais). Esse caráter “extensivo” da ocupação territorial se torna mais preocupante ao estar associado a uma tendência de reafirmação do esgarçamento territorial diante de um tecido urbano ainda pouco denso produtivamente, mas com marcada segregação na apropriação e sobrecarga no uso de algumas porções do espaço. É preciso ter claro que continua a ser um grande desafio o fortalecimento de um sistema de forças produtivas a partir da plena consolidação de centralidades como núcleos de complexos logístico-produtivos.

## Considerações finais

Ao invés de gozar de uma “inflexão econômica positiva”, o período recente é marcado pelo exercício descoordenado de forças poderosas no território fluminense, ocasionando pressão sobre recursos escassos e subutilização de recursos disponíveis. Por conseguinte, as novas fronteiras de acumulação surgem à custa de um rastro de vulnerabilidades potenciais.

Em particular, verificam-se os desdobramentos de um processo de desindustrialização, com

**Mapa 1:** Densidade urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007



Nota: Espaços em amarelo escuro são áreas institucionais da esfera governamental

**Fonte:** Tecnosolo (com base em interpretações de imagens de satélite)

o risco de conformar uma estrutura produtiva crescentemente “oca” a partir da tendência à especialização estrutural e reprimarização da pauta exportadora. Cabe lembrar que essa tendência é verificada também em termos nacionais. Por essa razão, os fatores de dinamização econômica presentes no estado do Rio de Janeiro podem ser considerados desdobramentos da crise estrutural brasileira, ao invés de sinais de resistência às adversidades recorrentes.

No contexto regional e urbano, ao contrário de um processo de interiorização da economia fluminense, ganha evidência o relativo vazio produtivo em diversos espaços periféricos diante da “porosidade” na formação regional das cadeias produtivas. Ao invés da maior integração socioeconômica, tende a se configurar um “território de passagem” de fluxos de cargas transitórias. Isso reflete o exercício de lógicas de acumulação desencontradas que se sobrepõe com pouca interpenetração em um tecido urbano esgarçado. O dinamismo fica resumido a um conjunto disperso de especializações setoriais sem visão de conjunto, pouco capacitado a engendrar coerências e unidade de ações.

Inversamente a esse diagnóstico, expectativas positivas vêm contagiando a sociedade carioca e fluminense nos últimos anos. Desconsiderando a crise estrutural brasileira e a especificidade da desindustrialização em curso, comemora-se apressadamente a possibilidade da economia do estado do Rio de Janeiro se aproximar do desempenho nacional. Nesse sentido, ganha grande repercussão análises que se limitam às manifestações mais superficiais – a capacidade de crescimento – em lugar de revelar suas limitações estruturais: um desempenho marcado por lógicas desencontradas que se sobrepõem com pouca interpenetração em um tecido urbano esgarçado.

Lembrando Celso Furtado, Brandão afirma que (2012, p.2): “o que distingue os processos de crescimento e desenvolvimento é que o primeiro acaba escondendo interesses e o segundo exige revelá-los e friccioná-los”. O atual discurso regionalista abandona a nostalgia da época de capital nacional e os ressentimentos passados que sustentavam o reconhecimento do esvaziamento econômico. Isso porque aposta que agora se está liderando um momento de renascimento ou reinvenção de sua trajetória, no qual toda a sociedade é chamada a “somar forças”.

Por conseguinte, busca se consolidar um consenso sobre o rompimento da fase de decadência e o limiar de um novo cenário de grandes oportunidades (Urani e Giambiagi, 2010). Qualquer notícia referente a novos investimentos reacende o otimismo sobre um “momento único” para o resgate do protagonismo, embora com uma natureza diferente. Especificamente, o que está em jogo na postura atual das elites dominantes locais não é a defesa da economia fluminense como epicentro da retomada de um projeto nacional, mas como uma “marca” competitiva internacional. Nesse sentido, sua preocupação principal não demonstra ser o enfrentamento do subdesenvolvimento, mas sim completar uma tran-

sição que responda e dê vazão à transnacionalização do território nos circuitos da globalização financeira e produtiva (enquanto um “polo mundial de negócios”).

Contudo, o atual padrão de acumulação não está conduzindo a uma reestruturação necessária que ative as potencialidades ocultas/latentes e conduza a uma competitividade sistêmica. Ao contrário, aproveita-se de uma brecha aberta para a expansão de atividades associadas à tendência recente de especialização da estrutura produtiva e reprimarização da pauta exportadora em nível nacional.

Ao invés de apostar em suposta “revocação” ou reinvenção do Rio de Janeiro, deve ser buscada a consolidação de complexos logístico-produtivos a partir de novas centralidades econômicas, em particular na periferia metropolitana. O erro na estratégia estadual vigente é a insistência em direcionar os esforços políticos para os efeitos mais aparentes e imediatos sobre as decisões empresariais sem se ater às contradições do padrão de acumulação que sustenta seu processo de crise e recuperação econômica errática. ■

### Referências bibliográficas

AJARA, C. **Configurações econômico-espaciais no estado do Rio de Janeiro**. In: Oliveira, J.M.P.S. et al. (Org.). A ENCE aos 50 anos: um olhar sobre o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 27-62.

BRANDÃO, C.A. **Prefácio**. In: Silva, R.D.. Estrutura industrial e desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro (1990-2008), 2012 (livro no prelo).

LAGO, L.C. **A “periferia” metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena**. In: Santos, A.M.S.P. et al. . Rio de Janeiro: um olhar socioespacial. Rio de Janeiro: Grama, 2010, p.133-153.

LEMONS, M.B. et al. **A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica**. Revista de Estudos Econômicos (USP). São Paulo, v.33, n.4, 2003, p. 665-700.

LEMONS, M.B. et al. **A organização territorial da indústria no Brasil**. In: Negri, J.; Salerno, M.S.. (Org.). Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras. Brasília: IPEA, 2005, p.325-363.

MOTA, F.M. **Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989–2008)**. Tese de livre docência. IE/UNICAMP, 2010.

NATAL, J.L. **Inflexão econômica positiva e dinâmica regional**. In: Natal, J.L. (org.) O estado do Rio de Janeiro pós-1995: dinâmica econômica. Rede urbana e questão social. Rio de Janeiro: Faperj-Publicati, 2005, p.43-61.

. **Recuperação econômica e desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro: a problemática inflexão econômica pós-1996 e sua ambiguidade espacial**. Nova Economia. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, v.14, n.3, 2004, p.71-90.

NATAL, J.L.; OLIVEIRA, A. **Questão regional, Estado e Desenvolvimento no século XX: “olhares” fluminense a partir dos “interesses do Rio**. In: Natal, J.L. O Rio discriminado? (pelo Governo Federal). Rio de Janeiro: Armazém das Letras, 2007, p.13-50.

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

OSORIO, M. **Características e evolução recente do emprego e da economia carioca e metropolitana**. Coleção Estudos Cariocas. Rio de Janeiro: IPP, n. 2423, 2011.

. **estado do Rio de Janeiro: estagnação e rumos de reversão**. Jornal dos Economistas. Rio de Janeiro: CORECON/RJ, n.224, 2008, p.3-5.

. **estado do Rio de Janeiro: trajetória e perspectivas**. Revista de Economia Fluminense. Rio de Janeiro: Fundação CEPERJ, v.7, 2007, p.50-54.

RIBEIRO, L.C.Q. **Transformações da estrutura socioespacial: segmentação e polarização na região metropolitana do Rio de Janeiro**. Cadernos Metrôpole. São Paulo: PUC/SP, n.1, 1999, p.13-42.

ROSENDO, R.C.; BRITTO, J.N.P. **Evolução da densidade industrial do estado do Rio de Janeiro: Análise comparativa com os estados do Sudeste brasileiro – 2000/2005**. XXXIX Encontro Nacional de Economia. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2011.

RUIZ, R.M.; PEREIRA, F.B. **Estrutura e Dinâmica Espaço-Temporal das Metrôpoles Brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

SILVA, R.D. **Estrutura industrial e desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro (1990–2008)**. Tese de doutorado. Campinas: Instituto de Economia – UNICAMP, 2009.

SOBRAL, B.L.B. **O ponto cego no desenvolvimento fluminense: entre a estrutura oca e os complexos produtivos**. Revista de Economia Fluminense. Rio de Janeiro: Fundação CEPERJ, v.9, 2010, p.16-19.

. **Limites ao desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro: Aspectos estruturais de seu processo de industrialização no período recente**. Econômica. UFF, v.11, n.2, 2009, p.133-154.

TAVARES, M.C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas, Editora do IE-Uncamp, 1998.

URANI, A. **Trilhas para o Rio**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2008.

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

# Café e petróleo: um paralelo histórico

*Hildete Pereira de Melo*<sup>1</sup>  
*Adilson de Oliveira*<sup>2</sup>

## Resumo

O café, “ouro verde” do comércio exterior do século XIX, foi determinante no primeiro ciclo de forte expansão da economia fluminense. O petróleo, o “ouro negro” do século XX, sugere um novo período de forte expansão para a economia do Rio de Janeiro. O paralelo entre estas duas commodities é discutido com o objetivo de analisar a sustentabilidade do desenvolvimento da economia fluminense. Os efeitos de encadeamentos (linkages) propostos por Hirschmann são utilizados como abordagem analítica para avaliar esses dois momentos da economia do Rio de Janeiro. O café marcou o desenvolvimento regional, seus efeitos ficaram limitados à economia da cidade-porto; o interior fluminense permaneceu pobre e estagnado. O petróleo oferece a oportunidade de um futuro distinto do passado cafeeiro. Para que isso ocorra, é fundamental uma política ativa das instâncias políticas fluminenses, que promova o encadeamento dos efeitos industrializantes locais da produção petrolífera.

---

**Palavras-chave:** Rio de Janeiro; desenvolvimento econômico; café; petróleo.

---

## Abstract

Coffee, the “green” gold of global trade of the XIXth century, has been the main driver of the first cycle of robust economic growth of Rio de Janeiro. Oil, the “black” gold of the XX century, suggests that a new period of robust economic growth is being initiated in the XXIst century. This paper explores the analogy between these two historical periods, aiming to evaluate the economic sustainability of the Rio de Janeiro oil boom. The Hirschmann linkages effects are used as analytical tool to compare these two moments of the Rio de Janeiro economic history. During the coffee period, the linkage effects were limited to the city-harbor; the Rio de Janeiro hinterland remained stagnated and poor. Oil offers an opportunity for a different future. However, its positive linkage effects will happen if only the Rio de Janeiro political establishment develops active policies that promote the industrializing effects of its oil production.

---

**Keywords:** Rio de Janeiro; Economic Development; Coffee; Oil. e

---

## Introdução

Historicamente, o espaço geopolítico fluminense sofreu significativas mudanças. Olhando para o século XX, seu território abrigou a Capital Federal até 1960, depois essa cidade transformou-se no estado da Guanabara e em 1975 juntaram-se os territórios carioca e fluminense, formando o estado do Rio de Janeiro. Essa separação institucional engendrou também diferenças marcantes entre os dois territórios. Nas terras cariocas foi construído um sólido tecido industrial e comercial muito superior ao interior fluminense, que, na maior parte do século XX, permaneceu pobre e estagnado.

O artigo faz um paralelo entre a pujança da economia cafeeira no século XIX, o “ouro verde” do comércio exterior naquele século, e a economia do petróleo, o “ouro negro” do século XX, que sugere um período esplendoroso para a economia do Rio de Janeiro nas próximas décadas. De forma interessante, o Rio de Janeiro foi e é protagonista de dois significativos momentos da economia nacional: um como rei absoluto da economia primário-exportador no século XIX e outro com o primado do petróleo e gás no offshore no início do século XXI.

O paralelo entre estas duas commodities é discutido para analisar o desafio da sustentabilidade do desenvolvimento da economia do Rio de Janeiro. O fio condutor é a abor-

---

<sup>1</sup> Hildete Pereira de Melo: Doutora em Economia (IE/UFRJ), professora associada da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, editora da Revista Gênero/UFF. hildete43@gmail.com

<sup>2</sup> Adilson de Oliveira: Doutor em Economia do Desenvolvimento (Université de Grenoble/França), professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. adilson@ie.ufrj.br

dagem dos efeitos de encadeamentos (*linkages*) propostos por Albert Hirschmann (1961) para avaliar por que algumas regiões permaneceram atrasadas no processo de desenvolvimento econômico mundial. Para este autor, o desenvolvimento econômico é um processo de diversificação das atividades econômicas em torno de uma base produtiva em que um produto líder pode ser determinante no seu crescimento. Essa interpretação, baseada nas exportações de um produto básico (*staples*), pode explicar o dinamismo induzido na economia pelo setor exportador que, permanecendo no circuito do capital, tem a capacidade de induzir investimentos tanto a jusante como a montante de sua cadeia produtiva. Utilizamos o enfoque *hirschmaniano* para revisitar o passado opulento do Rio de Janeiro no Império e compará-lo com o cenário oferecido pelo petróleo no século XXI.

O Rio de Janeiro cresceu ao longo do século XX sempre abaixo da média brasileira. Uma economia pouco dinâmica, mas com uma base econômica poderosa, a economia fluminense persistiu no segundo lugar no *ranking* do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. O fator determinante dessa resiliência econômica pode ser encontrado na expansão mercantil e industrial induzida pelas exportações de café. A fermentação portuária da cidade aliada às rendas geradas pela produção cafeeira e ao gasto do governo incrementou a demanda efetiva da economia brasileira e fluminense. Essa efervescência era gerada pelos investimentos cafeeiros realizados nas atividades de beneficiamentos, máquinas, implementos agrícolas, sacaria e construção de ferrovias e as receitas fiscais (Melo, 2003 e 1993).

O petróleo anuncia um período de expansão da economia fluminense com encadeamentos em moldes similares aos produzidos pelo café. Sua demanda de logística, equipamentos e serviços exercerá papel importante indutor da demanda efetiva para a economia brasileira e fluminense. No momento, vive-se a euforia do petróleo. Porém é fundamental compreender que, como no caso do café, a expansão petrolífera pode ser abortada com o esgotamento das reservas desse combustível existentes na costa fluminense. Para evitar esse futuro indesejável, é preciso adotar políticas que deem sustentabilidade ao desenvolvimento econômico fluminense, após o esgotamento das reservas petrolíferas. Aliás, essa é a razão central da cobrança dos *royalties* que devem ser destinados à construção das bases da economia fluminense para o após petróleo.

Este artigo relembra o papel da economia cafeeira no Rio de Janeiro como alerta para o risco de o boom petrolífero repetir o *boom* cafeeiro. O forte incremento programado para as exportações brasileiras indica que, preservado o nível de preço atual do barril de petróleo, esse combustível deverá se tornar o principal item da pauta de exportação brasileira na próxima década.

O artigo procura responder as seguintes perguntas: o Rio de Janeiro corre o risco de reviver com o petróleo no século XXI algo similar ao que aconteceu com o café no século XIX? Ou o petróleo é uma oportunidade para que a economia fluminense ressuscite o apogeu do passado imperial?

Na próxima seção, o artigo faz uma síntese dos efeitos de encadeamentos do café ao longo do Império até a crise de 1929, que destronou o café como principal item da pauta de exportação fluminense e brasileira. Em seguida, analisamos a janela de oportunidades aberta pela produção petrolífera para o Rio de Janeiro. O artigo sugere que, para evitar um novo período longo de estagnação após o *boom* petrolífero, o governo fluminense deve adotar uma política ativa de promoção do enraizamento na economia fluminense dos encadeamentos para trás da produção petrolífera.

## O café

A ocupação da Capitania do Rio de Janeiro foi lenta, passando de um entreposto militar e comercial de pau-brasil para a produção de açúcar, aguardente e farinha de mandioca. Esses produtos e seu comércio possibilitaram o povoamento da capitania do Recôncavo da Guanabara para o Sul (Angra dos Reis e Paraty) e para Norte na baixada campista. A descoberta de ouro e diamantes na Região dos Gerais transformou a vida da capitania. Seu porto tornou-se o principal centro exportador dos metais preciosos e abastecedor da zona mineradora: escravos, carne-seca, peles, açúcar, aguardente.

O comércio impulsionou a organização de mercadores e tropeiros e promoveu a integração das terras do Centro-Sul. Mas era preciso controlar este comércio e o governo português transferiu a capital da Colônia para o Rio de Janeiro em 1763. O significado desse ato pode ser medido pelas palavras do seu primeiro Vice-Rei, o Conde da Cunha: “pelo que se vê esta cidade... pela sua situação e porto deve ser a cabeça do Brasil” (apud Melo, 1993).

O território fluminense teve e tem uma rica participação na construção do Brasil. Porta de entrada para a região aurífera e de pedras preciosas no século XVIII, a cidade do Rio de Janeiro foi transformada na Capital da Colônia para coibir o comércio ilegal de ouro e diamantes até que as guerras napoleônicas reescreveram a história da Colônia. A vinda da corte portuguesa em 1808 para as Terras do Além-Mar e seu estabelecimento na cidade do Rio de Janeiro mudaram essa história.

O impacto econômico, social e demográfico foi excepcional, gerando riquezas e transformando os costumes locais. A efervescência comercial promoveu uma maior monetização da economia, organizou a Praça do Comércio do Rio de Janeiro. Foi criada a Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação para fiscalizar as atividades mercantis e cobrar impostos. O regente D. João, ainda em 1809, promulgou uma política de incentivos para importações de máquinas e matérias-primas sem taxas, e isto possibilitou a instalação de vários empreendimentos industriais na cidade (Lobo, 1978).

No entanto, a riqueza da região, que tinha começado como entreposto comercial, aproveitando as excelentes condições portuárias da Baía da Guanabara (anteriormente denominada do Rio de Janeiro) e que foi transformada com a instalação na cidade da Corte portuguesa, sofreu novo impacto com a introdução da atividade cafeeira nas terras fluminenses.

Os experimentos cafeeiros nas terras do Convento dos Barbonos (atualmente o Quartel da Polícia Militar, situado na rua Evaristo da Veiga, Rio de Janeiro) foram o pontapé inicial para a difusão do café entre os nobres lusitanos e o início da sua lavoura nas terras brasileiras. O café espalhou-se pelas cercanias da Baía de Guanabara, substituindo os antigos canaviais da baixada e ganhou a serra, primeiro no caminho da Capitania de São Paulo, no vale do rio Paraíba do Sul, e depois subiu para as terras do centro e do norte fluminense.

A riqueza originada pela lavoura e comércio do café no século XIX consolidou a autoridade dos fazendeiros do Rio de Janeiro junto à burocracia portuguesa e depois a imperial. José Murilo de Carvalho (1988) e Leslie Bethell (1989) consideram que este fato foi um dos mais importantes suportes para a coesão do Império Brasileiro em torno da autoridade do Rio de Janeiro: as relações de amor e ódio entre a cidade-porto e o interior da Província/Estado exprimiam a expropriação pela elite mercantil da cidade do Rio de Janeiro do excedente produzido pela agricultura exportadora interiorana, esta tensão exacerbou-se a partir da edição do Ato Adicional de 1834, que separou institucionalmente a cidade do Rio de Janeiro (Município Neutro) da Província do Rio de Janeiro (Ferreira, 1991). Diferentemente dos engenhos de açúcar, que exigiam investimentos em moendas, tachos de cobre, carros, gados e escravaria, as fazendas de café, antes da Abolição da Escravidão, restringiam seu capital aos cafezais e aos escravos, a demanda efetiva gerada por esta mão de obra era limitada de poucos produtos de alimentação e vestuário atendidos localmente. Seguramente, o regime escravista restringiu o desenvolvimento econômico da economia fluminense, quando comparado aos efeitos desta pós-abolição para a economia paulista, embora o crescimento da demanda mundial por café tenha requerido a expansão da cafeicultura para novas terras, agora transportado pelos trilhos ferroviários e exigido beneficiamento dos grãos para exportação, o que ampliou as possibilidades dos efeitos de encadeamentos para a economia cafeeira fluminense (Simonsen, 1973 e Melo, 1993).

Assim, a abundância de terras e a política da Regência de conquistar os súditos doando terras (sesmarias) pelos sertões do Rio de Janeiro e das Gerais contribuíram para a expansão da lavoura cafeeira, que crescia de importância no comércio mundial. Milliet de Saint-Adolphe (1863:418) escreveu “entre todas as terras, o Brasil é a mais bem agricultada e hortada”, e Sebastião Ferreira Soares (1860:203) escreveu “nenhuma das Províncias do Império iguala em riqueza e indústria à do Rio de Janeiro, que não só pela grande produção de café e açúcar, como pelo comércio externo há em todos os tempos de prosperar”. Em meados do século XIX, o café era responsável por mais de 40% das exportações brasileiras, seguido pelo açúcar (27%). Do café embarcado pelo Porto do Rio de Janeiro, 79% procediam das terras da Província do Rio de Janeiro, o restante das terras mineiras (Melo, 1993:48).

A riqueza propiciada pelo café pode ser observada no Censo Demográfico de 1872 e analisado por Buescu (1985), que agregou os rendimentos das terras cafeeiras (Município Neutro e das Províncias do Rio e Minas Gerais). A **Tabela 1** mostra que essa região tinha a renda per capita mais elevada do Brasil. Essa constatação pode ser corroborada pela arrecadação de impostos considerando apenas o Município Neutro e a Província do Rio de Janeiro: estes eram responsáveis por 52,26% da arrecadação geral do Império (Soares, 1860).

**Tabela 1:** Renda per capita das regiões brasileiras – 1872

	Em Libras Esterlinas	Índice Brasil = 100
<b>BRASIL</b>	7,8	100
<b>Norte</b>	3,3	42
<b>Nordeste</b>	4,3	55
<b>Pernambuco</b>	12,1	155
<b>Leste</b>	12,3	156
<b>Bahia</b>	4,0	51
<b>Rio de Janeiro + Minas Gerais</b>	17	218
<b>Sul</b>	3,1	40
<b>São Paulo</b>	3,0	38
<b>Centro Oeste</b>	0,5	7

Fonte: Buescu (1985:137)

### ***Encadeamentos para trás: ferrovias***

Os efeitos de encadeamentos para trás são originários do aumento da demanda por insumos pelo setor exportador. No entanto, a economia cafeeira teve frágeis relações intersetoriais. De acordo com a literatura, foi possível caracterizar esses *linkages* para o setor de transportes. A partir da década de 1840, a ascensão do café como o produto mais importante da pauta de exportações nacionais gerou a demanda de um sistema de escoamento da produção do interior do país para a costa. A construção da infraestrutura de transporte foi um dos maiores impactos que a renda cafeeira fomentou na economia do Rio de Janeiro.

Ainda no século XVIII, a economia mineira tinha exigido abertura de caminhos do Porto do Rio de Janeiro para o interior das Gerais. Foram abertos o Caminho do Comércio, a Estrada Nova e o Caminho da Serra, mas o percurso misto marítimo e terrestre continuava sendo o preferido (via Paraty, RJ). Mesmo a construção da Estrada União e Indústria, ligando Petrópolis a Juiz de Fora, numa extensão de 144 km, embora moderna para a época (1861), não foi suficiente para enfrentar a modernidade do transporte ferroviário. Esta estrada, orgulho da construção nacional rodoviária da primeira metade século XIX, já não resolvia a questão. Os caminhos das tropas de mulas provocavam enormes perdas aos fazendeiros. Urgia uma nova forma de transporte (o traçado desses caminhos foram os pontos de referência usados para o assentamento dos trilhos no futuro). Na Europa, o sistema de transporte estava sendo totalmente mudado pela introdução da máquina a vapor, que revolucionou os transportes marítimos e criou as ferrovias.

Na rica província cafeeira do Rio de Janeiro, entre 1852 e 1889, foram construídas dezenove ferrovias (**Tabela 2**), a sua maioria de pequeno porte. O grande empreendimento ferroviário tinha sido a construção da Estrada de Ferro Pedro II. Esta empresa gozava de intenso apoio da população: vencer a serra e correr para o interior, integrando essas terras com a Corte, representava o progresso e a modernidade. A dificuldade para sua organização, antes com capitais e engenharia dos ingleses (e que na década de 1860 tinha sido assumida pelo Estado Imperial), havia comovido a opinião pública nacional.

A pioneira das ferrovias nacionais havia sido a Estrada de Ferro Mauá, primeira ferrovia da América do Sul, que ligava um porto interiorano (Magé), no fundo da Baía do Rio de Janeiro, à raiz da serra de Petrópolis, em conexão com a Estrada União e Indústria. Assim, uma inovação tecnológica (em 1852) permitiu transportar o café do interior fluminense e mineiro para o Porto do Rio de Janeiro. Todavia, essa ferrovia estava distante da zona ca-

feira mais rica da Província (o Vale Sul do rio Paraíba do Sul), e a Estrada de Ferro Pedro II corria célere em sua direção. Em 1862, chegou à Barra do Pirajá; em 1864 atingiu Porto Novo do Cunha (MG) e em 1866 alcançou Cachoeira (SP). A viabilidade da rede ferroviária dependia diretamente da quantidade de café transportada, e essa linha cortava a maior zona produtora de café do mundo – Vale Sul do rio Paraíba do Sul.

**Tabela 2:** Malha ferroviária do Município Neutro e do Rio de Janeiro – 1885

Ferrovias	Extensão (Km)	Capital (em contos de Réis)	Regime de propriedade
<b>Município Neutro</b>			
Pedro II	832	952,453	União
Rio do Ouro	69	1.165	União
Corcovado	4	400	Privada Nacional
Northern	71	2.000	Estrangeira
<b>Rio de Janeiro</b>			
Grão Pará	92	4.000	Privada Nacional
Cantagalo	309	10.861	Província
Carangola	188	6.000	Privada Nacional
Ramal Cantagalo	86	---	Privada Nacional
União Valenciana	63	1.080	Privada Nacional
Macaé/Campos	104	8.000	Privada Nacional
Sto Antônio Pádua	93	---	Privada Nacional
Sta Isabel Rio Preto	75	3.800	Privada Nacional
Pirahyense	56	3.000	Privada Nacional
Barão de Araruama	41	800	Privada Nacional
Campos/ S. Sebastião	18	600	Privada Nacional
Comércio/Rio das Flores	27	790	Privada Nacional
Resende/Áreas	28	2.200	Privada Nacional
Bananalense	12	810	Privada Nacional
São Fidelis	15	---	Privada Nacional
Vassourenses	6	---	Privada Nacional
Rio Boito/Jutanahyba	9	---	Privada Nacional

Fonte: Pessoa JR (1886 Apud Melo, 2002)

Os fazendeiros de café entendiam que a sobrevivência no longo prazo dos negócios cafeeiros dependia das estradas de ferro e se organizaram para construir vários ramais que se conectavam à Estrada de Ferro Pedro II com o Porto do Rio de Janeiro. Essa ferrovia era o principal tronco ferroviário fluminense, conectando a cidade do Rio de Janeiro com São Paulo e Minas Gerais. Os pequenos ramais fluminenses formavam, em 1885, 225 km de linhas entrecortadas. Na sua maioria, esses ramais foram construídos com investimentos diretos dos próprios fazendeiros, com apoio do Governo Provincial e das municipalidades cafeiras. Como indica a **Tabela 2**, o capital estrangeiro teve participação marginal nesse processo. Foi o capital agrário fluminense, secundado pelo Estado Imperial, que realizou esses investimentos na infraestrutura, essenciais à continuação da acumulação de capital na atividade cafeeira.<sup>3</sup>

O fim do tráfico negreiro em 1850 em parte explica o negócio ferroviário daquelas décadas. A proibição rompeu com as rotas negreiras, os preços dos escravos elevaram-se e o plantel escravo passou a ser precioso.<sup>4</sup> Capitais alocados no tráfico negreiro foram internalizados na Província e na cidade do Rio de Janeiro. A chegada dos trilhos, além de substituir as tropas, introduziu as carroças de bois no transporte das fazendas para as estações ferroviárias. Estes eram mais econômicos, tanto na força animal, como em termos de pessoal empregado.

<sup>3</sup> Sobre esta questão ver Melo (2002), Topik (1987), Graham (1973).

<sup>4</sup> Não esquecer de que, no mesmo ano de 1850, também foi aprovada a Lei de Terras, que significará uma importante mudança no mercado de terras do Brasil e consolidará o poderio dos fazendeiros de café na ocupação de novas terras para expansão dos seus cafezais.

O barateamento do transporte de café deu uma sobrevida especial à lavoura cafeeira no Vale Sul do rio Paraíba do Sul.

Como cultura itinerante, o café avançou pelas terras fluminenses e com ela seguiu os trilhos de ferro. O grande tronco da Pedro II avançava pelo sul. Os fazendeiros do planalto central e do Norte, aliados com os plantadores de cana de açúcar, construíram linhas nas suas respectivas regiões. Surgiram assim a Estrada de Ferro de Cantagalo, Estrada de Ferro de Carangola, Ramal de Cantagalo, Estrada de Ferro Macaé-Campos, Estrada de Ferro Santo Antônio de Pádua, Estrada de Ferro Barão de Araruama, Estrada de Ferro São Fidelis e a Campos a São Sebastião. Em 1898, algumas dessas ferrovias fluminenses e mineiras formaram a Leopoldina Railway de capital inglês num processo rumoroso de fusão. Havia assim um emaranhado de linhas ferroviárias de Niterói, capital da Província do Rio de Janeiro, para o rico planalto central e para a baixada campista.

Em meados de 1880, havia 719 km de linhas ferroviárias em tráfego. Construídas por iniciativas diversas dos proprietários locais, formando uma rede desigual e ineficiente, com bitolas e materiais rodantes diferentes, elas tinham altos custos de manutenção, má qualidade dos serviços e graves problemas financeiros. Essas linhas, que entravam pelas terras cafeeiras do Espírito Santo e de Minas Gerais, foram ferrovias construídas pelo capital agrário regional. Seus traçados expressavam os interesses de plantadores e comerciantes de café, que tinham como parâmetro a valorização do escoamento das exportações e não uma integração com o incipiente mercado doméstico de outros bens e serviços.

A crise do Encilhamento de 1890 precipitou a decadência da rede ferroviária fluminense. Ela levou à encampação pela Central do Brasil (antiga Pedro II) da maioria dos ramais conectados com sua linha e também à formação da Leopoldina Railway em 1898, com incorporação das ferrovias instaladas no planalto central e norte fluminense, mata mineira e capixaba. Essa crise resultou num processo de concentração empresarial com duas grandes companhias (uma pública e a outra privada) monopolizando o transporte regional.

A construção desse sistema ferroviário foi importante para o crescimento da economia regional porque contratou companhias construtoras locais para as obras e fomentou o surgimento de fabricantes locais de material de construção. Também permitiu a capacitação de engenheiros e de técnicos brasileiros na atividade gerencial. As ferrovias reforçaram o poder e a riqueza da elite plantadora, e a cidade-porto do Rio de Janeiro foi especialmente aquinhoadada com abertura da hinterlândia na medida em que a rede ferroviária marchou para o interior.

No entanto, o processo de expansão ferroviária não estimulou o desenvolvimento da indústria metal-mecânica local. Todo o material usado nos trilhos e o material rodante eram importados; consertavam-se locomotivas, mas não se tentou fabricá-las no país. As oficinas de reparação geraram uma mão de obra especializada como operadores, mecânicos e torneiros essenciais para um futuro industrial. Porém essa mão de obra qualificada não encontrou outros setores da economia onde pudesse utilizar os conhecimentos adquiridos no setor ferroviário.

As ferrovias foram construídas como necessidade da acumulação de capital da economia cafeeira. Elas tiveram uma interferência direta e positiva na produtividade do trabalho vinculado à atividade cafeeira bem como no custo e na comercialização do café. A modernização da infraestrutura reduziu custos de transporte e mudou as relações comerciais no interior do Rio de Janeiro. Ela diminuiu o tempo de viagem e ofereceu mais segurança a passageiros e cargas, deslocando o grosso comércio do interior para a grande cidade do Rio de Janeiro. Ao aumentar a velocidade de circulação do capital e renovar as oportunidades de lucro na atividade cafeeira, as ferrovias possibilitaram a concentração da vida econômica e social na cidade do Rio de Janeiro, em detrimento do seu interior que, ao longo do século passado, permaneceu pobre e estagnado.

### ***Encadeamentos para frente: processamento e beneficiamento do café***

No caso do café, esses efeitos restringem-se ao processamento dos grãos nas operações de limpeza e seleção. O café, depois de colhido, era transportado para os terreiros das fazendas, onde começavam as operações de beneficiamento. Desde a extinção do tráfico negreiro, havia a discussão sobre a introdução de máquinas na etapa do beneficiamento para substituir tarefas relativamente simples que consistiam na separação de impurezas da

colheita. Nas tarefas de descascar e despolar os grãos de café, foram introduzidos equipamentos mecânicos desde 1860.

Era também imprescindível que os terreiros fossem impermeáveis (de tijolo, pedra ou macadame) para a secagem dos grãos de café. O uso de despoldadores e a construção dos terreiros representaram investimentos significativos para os plantadores. Somente os grandes produtores podiam arcar com os custos de sua construção. Os despoldadores substituíam o antigo método de descascar café em grandes pilões, e o pioneiro foi o descascador “Concassor”, de José Ribeiro da Silva, aperfeiçoado pelo próprio e intitulado de descascador “Congresso”. Este descascador foi premiado na primeira exposição de café realizada no Brasil, em 1881.

Depois de despoldados e descascados, os grãos necessitavam ser limpos das impurezas. Surgiram os ventiladores e separadores, que evoluíram para a secadora mecânica de Taunay e Silva Telles. Os irmãos Hargreaves também apresentaram uma máquina completa para executar essas tarefas na Exposição de 1881. A documentação desta Exposição permite entender que havia interesse por estas inovações que promoveriam mudanças nos processos tradicionais da produção de café, mas estes eram instrumentos artesanais incapazes de competir com a indústria de máquinas inglesas que, já nos anos 1880, abasteciam a lavoura cafeeira. As máquinas Lidgerwood (debulhadora, joieradora e separadora), junto com os tradicionais engenhos de pilões, eram os instrumentos mais utilizados nas fazendas de café. Essa máquina representava 23% do mercado, os engenhos de pilões, 35%; o restante correspondendo a 42% era pulverizado pelos construtores nacionais ou de outros fabricantes. Naquele ano de 1881 a pujança da cafeicultura fluminense é atestada pelo fato de que 50% destas máquinas estavam instaladas nas fazendas de café fluminense (Centro da Lavoura e do Comércio, 1882, nº 5).

Essa manufatura semiartesanal desenvolveu-se no Rio de Janeiro a partir da segunda metade do século XIX, mas o crescimento da lavoura cafeeira para as terras paulistas encaminhou a importação dessas máquinas como solução para esta questão. Restaram alguns fabricantes e Freitas Filho (1992) lista no último quartel do século XIX alguns fabricantes fluminenses: Frederico Vierling & Cia, Van Erven & Irmãos, Arens & Irmãos, F.L. Hallier, Alegria & Cia, Hargreaves Irmãos, Prince & Aspinall, Correia da Rocha & Cia, Cia Oficina de Mecânica Industrial, G.Taunay & A.Telles, Manoel F. de Castro Nascimento.

### ***Efeitos de encadeamentos de demanda final: trabalho e urbanização***

A economia cafeeira fluminense foi organizada de sua implantação até a maturidade na base do trabalho escravo. A Abolição da Escravatura trouxe um problema de financiamento para o capital de giro das fazendas, que até então não necessitavam pagar regularmente sua mão de obra. A libertação dos escravos significou a perda do “capital” investido na compra de escravos e a necessidade de novos créditos para o empreendimento cafeeiro. A economia cafeeira fluminense seguiu as pegadas paulistas e mineiras com uma produção exportável de mais de 1,5 milhão de sacas de café, em média, nas primeiras décadas republicanas.

A literatura histórico-econômica sobre trabalho livre no Brasil concentra sua atenção sobre a imigração paulista. No Rio de Janeiro, onde já havia uma significativa densidade demográfica regional na Capital Federal, a expansão do trabalho livre foi centrada na absorção dos escravos libertos e na imigração. Esta foi significativa sobretudo para a cidade do Rio de Janeiro (20,6%) e o Estado de São Paulo (18%), que concentravam 38,6% da população estrangeira que vivia no Brasil em 1920. A urbanização fluminense estava baseada nas atividades mercantis e, em segundo plano, pelo parque industrial; as primeiras eram puxadas pelas exportações e importações (quase 50% das importações brasileiras que entravam no país eram pelo Porto do Rio de Janeiro), enquanto São Paulo era o locus privilegiado das atividades industriais. As atividades de serviço e comércio, adicionadas ao aparelho burocrático do Estado, faziam da cidade do Rio de Janeiro um polo atrativo para a força de trabalho, tanto nacional como imigrante<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> O Censo Demográfico de 1920 (IBGE) mostra que os imigrantes por tugueses fizeram a diferença, sobretudo na Capital Federal (ex-Distrito Federal); 39,74% desses imigrantes (433.557 pessoas) viviam nessa cidade (Melo e Marques, 2008).

## ***Encadeamento externo: o comércio de café***

A comercialização do café baseava-se em três atores. O comissário, espécie de corretor ou comerciante geral, que representava os plantadores, despachava os suprimentos para as fazendas e transportava e armazenava a produção. O ensacador, que comprava e misturava os diversos tipos de café, ensacava e vendia o produto para as casas exportadoras. A modernização do café com as ferrovias e com a mão de obra livre provocou a eliminação dessas etapas de intermediação. As casas exportadoras assumiram paulatinamente a compra direta do café nas fazendas.

Essa estratégia das casas exportadoras gerou muita tensão, sobretudo porque havia uma grande presença de exportadores estrangeiros na comercialização. No Rio de Janeiro, os comissários tentaram resistir e em 1901 fundaram o Centro de Comércio do Café para impulsionar os negócios das casas comissárias, mas acabaram sucumbindo aos ditames do capital internacional, que passou a controlar esse mercado.

Em 1870, o *Jornal do Comércio* publicou uma relação com 100 grandes casas exportadoras de café e mais 90 que eram de pequeno porte na Praça do Rio de Janeiro: os dez maiores exportadores respondiam por 62% das vendas. Em 1918, a revista *Brazilian Review* afirmou que havia 137 casas exportadoras na praça cafeeira fluminense. Essas firmas atuavam tanto no Porto do Rio de Janeiro como no de Santos (SP) e tinham o controle total das vendas de café para o mercado mundial (Melo, 1993:194-195).

Não se pode deixar de enfatizar a importante função portuária da cidade do Rio de Janeiro no desenvolvimento da cafeicultura brasileira. Em 1870, o porto do Rio de Janeiro respondia por 25% de todo o comércio das províncias brasileiras (Topik, 1991). Essa tradição se acentua nas décadas seguintes: em 1920, 46% do total dos produtos importados pelo Brasil passam pelo Porto do Rio de Janeiro (Melo, 1993:200). Cabe realçar também que a cidade do Rio de Janeiro era um importante centro financeiro, tanto pela economia cafeeira como pela presença do aparelho do Estado. Na década de 1890, a praça financeira do Rio de Janeiro detinha 2/3 dos ativos bancários brasileiros e sediava a única Bolsa de Valores do país (Melo, 1993:200).

## ***Efeitos de encadeamentos fiscais***

Os impactos da renda cafeeira na organização do estado fluminense foram muito fortes. O acelerado crescimento do café entre 1830 e 1880 havia compelido o Estado a alocar recursos na construção de uma infraestrutura ferroviária essencial para a expansão das exportações de café. No Império, as receitas de impostos da União eram cerca de quatro vezes maiores que as receitas provinciais. Embora a República atenuasse essa concentração, as receitas da União superavam entre 40 a 50% as dos estados. Tanto no Império como na República, o comércio exterior era responsável por cerca de 70% das receitas fiscais.

A Constituição de 1891 separou a taxação oriunda do comércio internacional entre exportações e importações. As receitas das exportações passaram integralmente para o estado exportador, o que nas décadas seguintes beneficiou, sobretudo, a economia paulista, que vivenciou o auge exportador cafeeiro nas décadas subsequentes à Proclamação da República. A Província do Rio de Janeiro dependia do porto da cidade do Rio de Janeiro, outro ente federativo, para escoar suas exportações. Além do mais, ainda disputava com Minas Gerais alíquotas e taxas sobre as exportações de café para os portos regionais.

Com a divisão, em 1834, entre o Município Neutro do Rio de Janeiro e a Província do Rio de Janeiro, na República foi mantida a designação de Distrito Federal para a cidade do Rio de Janeiro, o que implicou elevadas perdas de receitas fiscais para o restante do território fluminense. O Distrito Federal tinha um governo indicado pelo Governo Federal e orçamento próprio reforçado pela presença do aparelho burocrático da União em sua jurisdição. O estado do Rio de Janeiro, mesmo sendo também um centro exportador, dependia do Porto do Rio de Janeiro para escoar sua riqueza, e a comercialização das exportações gerava uma efervescência mercantil e bancária fora dos limites estaduais.

O processo de desenvolvimento vivido pela economia fluminense de 1850 a 1920 se deveu à expansão da atividade cafeeira. O crescimento das exportações de café possibilitou o desenvolvimento dos transportes, das cidades e permitiu que o processo de acumulação de

capital se consubstanciasse em casas comerciais, bancos e nas pioneiras indústrias nacionais. As duas faces da economia cafeeira, agrária e comercial, geravam uma efervescência mercantil e financeira que extrapolou os limites regionais.

## O Petróleo e o Pré-Sal: oportunidade histórica

O petróleo emergiu como riqueza estadual a partir de 1974, quando as sondas da Petrobras encontraram óleo na costa fluminense, mais precisamente nas águas da Bacia de Campos. Naquele momento, o Rio de Janeiro passou a ser o centro de desenvolvimento nacional da mais importante *commodity* do século XX. O petróleo, o ouro negro, é o recurso energético em torno do qual se organiza o sistema energético da economia global. Fonte de energia fungível, o petróleo tem como principal vantagem não demandar investimentos elevados em redes de transporte inflexíveis. A economia mundial atualmente consome cerca de 90 milhões de barris/dia, e essa mercadoria gera um excedente de cerca de dois trilhões de dólares anuais (Sauer, 2011).

O petróleo só ganhou importância com a difusão do motor à explosão interna nas atividades econômicas no início do século XX. Desde então, o petróleo tem atuado como forte impulsionador da expansão da economia mundial, inicialmente nos EUA, onde esteve na origem da transformação da economia capitalista fomentada pelo fordismo. Na segunda metade do século XX, os efeitos industrializantes do petróleo passaram a se reproduzir em outras partes do planeta (Maddison, 1995).

Em 1922, a Argentina criou a primeira empresa pública (YPF Argentina), dando início à política de intervenção estatal como forma de apropriação da renda criada pelo petróleo. Esse exemplo foi seguido pelo México que, em 1938, criou a Pemex, numa reação ao domínio do mercado pelas grandes companhias petrolíferas. No Brasil, a descoberta de petróleo em Lobato (1939), no interior da Bahia, deslanchou o debate quanto ao modelo institucional para a exploração do petróleo no país (Melo, Oliveira e Araújo, 1994). A campanha popular “O petróleo é nosso” agitou o Brasil do Norte ao Sul, culminando na criação da Petrobras pelo Congresso Nacional em outubro de 1953. A Constituição brasileira determina que os recursos de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural) sejam propriedades da União, princípio consagrado desde a Constituição de 1934. Isto significa que esses recursos pertencem à sociedade como um todo, e os seus benefícios econômicos devem ser repartidos com a cidadania. A repartição da renda petroleira entre a sociedade e as empresas petroleiras acompanha a história do petróleo.

Na década de 1960, os principais países exportadores de petróleo fundaram a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) para defender sua parcela da renda petrolífera. Graças à atuação da OPEP, os países em desenvolvimento exportadores de petróleo conseguiram aumentar significativamente sua parcela da renda petrolífera, exercendo controle sobre o processo de esgotamento de suas reservas. No entanto, esses países pouco fizeram para sedimentar uma base industrial local que permita dar sustentabilidade ao enriquecimento financeiro provocado pela produção de petróleo em seu território. Sem essa base industrial, esses países convivem com uma elite enriquecida e um povo empobrecido.

A sede da Petrobras está na cidade do Rio de Janeiro desde sua fundação. Foram as descobertas de petróleo na Bacia de Campos, em 1974, que colocaram o Rio de Janeiro no cerne da indústria do petróleo brasileira. O Rio de Janeiro deixou de ser apenas a sede da empresa para se tornar o principal centro produtor de hidrocarbonetos do país. Todavia, os efeitos de encadeamentos das atividades de refino de petróleo e distribuição de derivados tiveram impactos muito limitados na economia fluminense. Não houve preocupação do governo federal tampouco do governo estadual na estruturação de um parque fornecedor doméstico para o qual pudessem ser canalizados os efeitos industrializantes da produção petrolífera na plataforma continental fluminense.

A Petrobras e o governo federal tinham, naqueles anos, como meta principal, a busca da autossuficiência petrolífera para remover o gargalo externo que estrangulava o desenvolvimento econômico brasileiro. A descoberta dos reservatórios supergigantes do pré-sal ocorre em um contexto radicalmente distinto do existente no terceiro quartil do século passado. O Brasil não mais vive sob a espada de Dâmocles do estrangulamento externo. Mais ainda,

o Brasil passará à situação de exportador significativo de petróleo, situação que lhe garante uma posição favorável na geopolítica global.

A produção de petróleo no pré-sal muda a escala da indústria brasileira do petróleo. Os reservatórios supergigantes de hidrocarbonetos das bacias de Campos e de Santos abrem ampla janela de oportunidades para a construção de um polo fornecedor de bens e serviços para a indústria do petróleo no Brasil, orientado para o suprimento de todo o Atlântico Sul (De Oliveira, 2008). Esse polo terá seu centro motor no Rio de Janeiro, porém necessariamente será articulado com a base industrial existente no país. De Oliveira e Melo (2015) chamam atenção para as dimensões e desafios dessa janela de oportunidades gerada pela exploração do petróleo no Rio de Janeiro e da urgência da sociedade fluminense construir uma política de desenvolvimento que assegure, para as próximas décadas, essa trajetória de crescimento sustentado para a economia fluminense.

Para o Rio de Janeiro, o desenvolvimento da produção no pré-sal oferece a perspectiva de reversão na trajetória de mancha industrial e de serviços subordinada à expansão da economia paulista. Atualmente, o pré-sal é o principal laboratório de inovações tecnológicas para o offshore global. As inovações tecnológicas desenvolvidas no Brasil serão utilizadas em todos os países da costa ocidental africana, onde a geologia é similar à brasileira. Como o café, a produção petrolífera no estado anuncia encadeamentos induzidos pela atividade petrolífera que, adequadamente administrados, podem enraizar na economia fluminense o cerne de um polo competitivo de fornecedores de bens e serviço para a indústria do petróleo de todos os países do Atlântico Sul.

Entre a descoberta de petróleo na Bacia de Campos (RJ) e a década de 1990, a economia brasileira viveu um período de grande turbulência. As mudanças na forma de intervenção do Estado na economia, a abertura comercial e a desregulamentação econômica reforçaram o caráter terciário da economia regional. Depois de sofrer os efeitos restritivos desses anos, os investimentos voltaram a fluir para a economia fluminense. Eles são mais visíveis na indústria naval, porém não menos importantes são os investimentos no setor automotivo, na siderurgia e na logística portuária. A economia do Rio de Janeiro vive na atualidade um renascimento que ainda não está profundamente consolidado.

A produção petrolífera no estado teve papel expressivo no ordenamento de suas contas fiscais. O fluxo fiscal vinculado à produção petrolífera seguirá crescendo. Para evitar que a maldição do petróleo se abata sobre o Rio de Janeiro, é fundamental que esses recursos passem a ser canalizados para o desenvolvimento do parque fornecedor de bens e serviços no estado.

## Considerações finais

Claro que o papel do petróleo na economia não pode ser assimilado ao papel do café. Aquele é o principal insumo das economias industriais modernas, enquanto o café foi, e continua sendo, uma commodity marginal na economia global. No entanto, o café viveu dias de glória com a popularização do seu consumo (Netto, 1959). Assim, como o café foi a base do desenvolvimento da economia fluminense no passado imperial, o petróleo desponta como a grande oportunidade para que o Rio de Janeiro dê um salto no seu processo de desenvolvimento econômico no alvorecer do século XXI.

Diferentemente do passado imperial, quando a economia fluminense era pouco monetizada, hoje o Rio de Janeiro conta com uma economia diversificada. Portanto, a economia fluminense está mais aparelhada para explorar os efeitos dos encadeamentos hirshmanianos do petróleo que são de natureza distinta dos observados no caso do café. Porém está presente o risco de, passado o *boom* da produção petrolífera, o Rio de Janeiro mergulhar novamente na estagnação, como ocorreu no boom cafeeiro. Para evitar que esse risco se torne realidade, é preciso uma política ativa das instâncias políticas fluminenses, que promova o encadeamento dos efeitos industrializantes locais da produção petrolífera, não se deixe embalar pelo otimismo ingênuo que delega a política petrolífera ao governo federal. ■

## Referências bibliográficas

- BETHELL, Leslie. **Brazil Empire and Republic 1822-1930**. Cambridge University Press: Inglaterra, 1989.
- BRASIL, ANP, Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário Estatístico, 2013**;
- BUESCU, M. **Brasil: problemas econômicos e experiências históricas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.
- CARVALHO, José Murilo. **A Construção da Ordem**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vértice, 1988. CENTRO DA LAVOURA E DO COMÉRCIO. Breve Notícia sobre a Primeira Exposição de Café do Brasil. Rio de Janeiro: Typ. Lyt de Moreira, Maximino & Cia., 1882.
- DE OLIVEIRA, Adilson (coord.). **Indústria Para-Petrolífera Brasileira: Competitividade, Desafios e Oportunidades**. Relatório preparado para o Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo e do Gás Natural (Prominp), 2008.
- ; MELO, Hildete P. de. **O papel do petróleo no desenvolvimento fluminense**. In: OSÓRIO, M., MELO, L. M. de, VERSIANI, M. H., WERNECK, M. L., (orgs.), Uma Agenda para o Rio de Janeiro – Estratégias e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.
- FERREIRA, Marieta Morais. **Em busca da Idade de Ouro: as elites fluminenses na Primeira República (1889-1930)**. Tese de Doutorado. Niterói: ICH/UFF, 1991.
- FIRJAN, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. **Decisão Rio – Investimentos 2012-2014**. Disponível em: [www.firjan.org.br](http://www.firjan.org.br), acesso em abril e maio de 2014.
- FREITAS FILHO, Almir P. **A Tecnologia Agrícola e a Exposição Nacional de 1881**. Revista Latino-Americana de História da Ciência e Tecnologia (QUIPU), México, enero/abril de 1992. GRAHAM, Richard. Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil 1850-1914. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.
- HIRSCHMANN, A. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- JORNAL VALOR ECONÔMICO, 23 de abril de 2014.
- LIMA, Paulo César Ribeiro. **PRÉ-SAL – O novo marco legal e a capitalização da Petrobras**. Rio de Janeiro: Synergia Editora, 2011.
- LOBO, Eulália M., L. **História do Rio de Janeiro (do Capital Comercial ao Capital Industrial e Financeiro)**. Rio de Janeiro: IBMEC, 1978.
- MADDISON, Angus. **L'Économie Mondiale: 1822-1992**. OCDE, 1995.
- MELO, Hildete Pereira de. **O Café e a Economia do Rio de Janeiro – 1888/1920**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.
- . **Ferrovias e Café: Rio de Janeiro e Minas Gerais 1850/1910**. In: 20 ANOS DO SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA – 1982-2002, coletânea de trabalhos, 1982-2000. Belo Horizonte, UFMG/FACE/Cedeplar, 2002.
- . **Coffee and development of the Rio de Janeiro economy, 1888-1920**. In: CLARENCE-SMITH, William Gervase; TOPIK, Steven (eds.), The global coffee in África, Ásia, and Latin- American, 1500-1989. England: Cambridge University Press, 2003.
- ; DE OLIVEIRA, Adilson; ARAUJO, João Lizardo de. **O sonho nacional: petróleo e eletricidade (1954-94)**. In: GOMES, Ângela de Castro (Org.), VARGAS e a Crise dos Anos 50. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- ; MARQUES, Teresa C.de N. **Imigrantes portugueses no Brasil, a partir dos recenseamentos populacionais do século XX: um estudo exploratório de gênero**. Revista Gênero, Núcleo Transdisciplinar de Estudos de Gêneros (NUTEG), Universidade Federal Fluminense, Vol. 9, n. 1, 2º sem. 2008.
- MILLIET de Saint-Adolphe. **Dicionário geográfico e descritivo do Império do Brasil**. Paris, 1863. NETTO, Antônio Delfim. O problema do café no Brasil. Tese de livre docência. Faculdade de Economia e Administração, São Paulo: Universidade de São Paulo, 1959.
- SAUER, I. Prefacio. In: LIMA, Paulo C., R. **Pré-Sal – O novo marco legal e a capitalização da Petrobras**. Rio de Janeiro: Synergia Editora, 2011.
- SIMONSEN, Roberto, C. **Evolução industrial do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional/USP, Brasileira, Vol. 349, 1973.
- SOARES, Sebastião Ferreira. **Notas estatísticas sobre a produção agrícola e carestia dos gêneros no império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1860 / Edição IPEA/INPES, 1977.
- TOPIK, Steven. **A presença do Estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Editora Recor, 1987.
- . **Metrópoles macrocéfalas: uma comparação entre a primazia do Rio de Janeiro e a cidade do México entre 1800 e 1910**. DADOS, Revista de Ciências Sociais, IUPERJ/Vértice, vol. 34, n. 1, 1991.

copyright ©creative commons Araujo, Oliveira

# Especialização produtiva: potenciais e desafios para o estado do Rio de Janeiro

*Lia Hasenclever*<sup>1</sup>  
*Henrique Cavaliere*<sup>2</sup>  
*Ricardo Torres*<sup>3</sup>  
*Heitor Mendes*<sup>4</sup>

## Sumário

O estado do Rio de Janeiro (ERJ) especializou-se na produção de bens intermediários, com ênfase na indústria de extração e refino de petróleo. O objetivo do artigo é analisar as especificidades das mudanças estruturais ocorridas e discutir a capacidade de o ERJ sustentar o desenvolvimento futuro. A especialização excessiva pode truncar os efeitos de encadeamento da indústria, mas a acumulação de capacitações sociais e tecnológicas na exploração do petróleo pode abrir caminho para o desenvolvimento de outras indústrias e o investimento em bens coletivos e infraestrutura que propiciem a diversificação industrial e o bem estar da população. A experiência histórica e a análise das políticas atuais deixam claro que, sem o direcionamento das políticas públicas e privadas, o desenvolvimento futuro do ERJ estará fadado a um padrão de desenvolvimento com baixo crescimento da demanda agregada e mudança estrutural limitada a enclaves, ainda que o crescimento de produtividade seja alto em algumas atividades.

---

**Palavras-chave:** mudança estrutural, especialização, recursos naturais, políticas públicas; desenvolvimento sustentável.

---

## Abstract

The state of Rio de Janeiro (SRJ) has specialized in the production of intermediate goods, with an emphasis on the extraction and refining of petroleum. The aim of this paper is to analyze the specificities of structural changes and discuss the ability of the SRJ sustain future development. The excessive specialization can truncate the linkage effects of industry, but the accumulation of social and technological capabilities in oil exploration could pave the way for the development of other industries and investment in collective goods and infrastructure that facilitate the industrial diversification and welfare of the population. The historical experience and the analysis of current policies make it clear that without the targeting of public and private policies, future development of the SRJ will be bound to a pattern of development with low aggregate demand growth and structural change limited to enclaves, although the productivity growth is high in some activities.

---

**Keywords:** structural change, specialization, natural resources, public policy, sustainable development.

---

## Introdução

O Brasil, assim como vários outros países emergentes, tem se beneficiado do aumento da demanda e dos preços internacionais de commodities agrícolas e minerais. O estado do Rio de Janeiro (ERJ), em particular, é o estado onde as mudanças estruturais são mais intensas em direção à especialização produtiva em bens intermediários, com ênfase na indústria extrativa a partir da descoberta de jazidas de petróleo e gás natural na Bacia de Campos. Essa especialização produtiva, como aponta a literatura, pode ser problemática para o desenvolvimento industrial de longo prazo devido a sua incapacidade de irradiar o

---

<sup>1</sup> Professora Colaboradora, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, e Universidade Cândido Mendes, lia@ie.ufrj.br.

<sup>2</sup> Aluno de doutorado, Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, henrique.cavaliere@gmail.com.

<sup>3</sup> Aluno de doutorado, Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, rcd.torres@gmail.com.

<sup>4</sup> Aluno de doutorado, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, heitor.mendes@pped.ie.ufrj.br.

desenvolvimento, ampliando seus efeitos para outras indústrias locais, a sua característica de indústria internacionalizada e ao fato dela estar sujeita à enorme volatilidade dos preços internacionais das *commodities*.

Todavia, esta mesma literatura sobre o tema chama atenção para dizer que esta não é uma situação inexorável e se estas economias conseguirem diversificar suas atividades, ampliar o uso de insumos de conteúdo local e ampliar suas capacidades na oferta de bens coletivos e infraestrutura elas poderão afastar-se da “maldição” dos recursos naturais ou da “doença holandesa”.

A literatura já apresentou diversas discussões e evidências de que a diversificação das atividades industriais é intrínseca ao conceito de desenvolvimento econômico em si, tomado como um processo relacionado à ampliação do emprego e da capacidade produtiva, com contínua elevação da produtividade e mudança estrutural com viés para os setores intensivos em capital e tecnologia. Entretanto, nem sempre este processo é automático, principalmente quando o desenvolvimento apresenta uma especialização baseada na descoberta de recursos naturais (Evans, 2010). Há que se impulsionar a diversificação através de políticas de conteúdo local. Além disso, é necessária que ocorra, em simultâneo, uma ampliação das capacidades produtivas das empresas e bens públicos coletivos que permitam o engajamento do tecido industrial local e a sustentação da demanda. Enfim, para o gerenciamento adequado deste tipo de desenvolvimento é inevitável participação ativa do Estado, não a expensas do mercado, mas em simultâneo com este.

Como indica o documento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2012), pode haver de fato diferentes padrões de crescimento associados ao tipo ou intensidade de mudança estrutural em curso em uma determinada economia. Alguns padrões de crescimento são mais dinâmicos do que outros, sendo que a combinação de uma estrutura de oferta inovadora (eficiência schumpeteriana) e uma demanda pujante (eficiência keynesiana) permitiria o melhor desempenho da economia. A avaliação de uma mudança estrutural deve estar assentada, de um lado, na caracterização dos níveis de produtividade obtidos pelo país, e, de outro, na evolução da demanda agregada e do emprego da economia.

Assim, um processo de expansão “virtuoso” indica uma mudança estrutural forte, em que produtividade e emprego crescem simultaneamente, combinando elevado crescimento da demanda agregada e maior participação de setores mais produtivos. Essa mudança proporciona o surgimento de novas atividades com maior produtividade e que absorvem empregos mais bem remunerados, reduzindo as desigualdades de renda internas ao país, bem como a brecha externa de produtividade em relação aos demais países. Tais atividades estão geralmente associadas a segmentos industriais e de serviços intensivos em conhecimento. No caso de uma mudança estrutural nula, a economia fica presa em um “círculo vicioso”, no qual baixo crescimento da demanda agregada e estagnação da produtividade se retroalimentam. Os casos intermediários são os de mudança estrutural limitada a enclaves, que caracteriza um padrão de crescimento do tipo “ajuste defensivo”, pois combina baixos patamares de demanda agregada com a modernização e expansão da produtividade de apenas algumas atividades, e, por fim, mudança estrutural débil, em que, apesar de haver a expansão da demanda agregada (muitas vezes externa), há uma estagnação da produtividade, indicando um padrão de crescimento do tipo “absorção de emprego” (CEPAL, 2012).

Para os países da América Latina e África (CEPAL, 2012; Evans, 2010), pode-se dizer que predomina em suas histórias recentes a interpolação de ciclos em que ora há crescimento da demanda agregada com aumento do emprego, ora expansão da produtividade em setores específicos, sendo que a manutenção simultânea e sustentável de criação de empregos e aumento da produtividade raramente se verifica nas regiões.

O objetivo do artigo é mostrar, frente à economia brasileira, quais são as especificidades das mudanças estruturais ocorridas na economia fluminense, os seus desafios e as políticas públicas voltadas para superar estes desafios e afastar a maldição dos recursos naturais. A pergunta que se quer responder é até que ponto uma economia baseada em especialização produtiva de exploração de recursos naturais, como é o caso da economia fluminense, é capaz de apresentar um desenvolvimento sustentável e dinâmico no longo prazo?

A metodologia utilizada foi uma revisão da literatura sobre o fenômeno da mudança estrutural baseada em recursos naturais, a análise de dados secundários econômicos e sociais sobre a economia do ERJ, relativos ao período 1996–2010, de documentos e de polí-

ticas públicas voltadas para o estímulo ao encadeamento local da exploração do petróleo e gás (P&G). O foco da análise dirigiu-se para as dificuldades geradas pela especialização e pela programação das políticas públicas devido às características de uma indústria fortemente internacionalizada.

O artigo está estruturado em três seções, além da introdução e da conclusão. Na segunda seção apresentam-se os dados secundários econômicos e sociais com o objetivo de mostrar a mudança estrutural que resultou na especialização produtiva do ERJ em contraponto com a economia brasileira e discutem-se os seus desafios para o seu desenvolvimento. Na terceira seção, apresentam-se as principais características da indústria do P&G e seus encadeamentos locais e internacionais. Na quarta seção – composta de duas subseções –, apresentam-se, inicialmente, as políticas voltadas para o aumento do conteúdo local e, a seguir, os indicadores de renda e emprego, saúde e educação e as dificuldades desta economia em alcançar um desenvolvimento virtuoso e transformador das condições socioeconômicas de sua indústria e população.

## Especialização industrial no Rio de Janeiro e seus desafios

A análise da indústria fluminense e o contraponto com a indústria nacional são apresentados de acordo com as categorias de uso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As indústrias extrativas e de transformação<sup>5</sup> foram agrupadas nas cinco categorias de uso do IBGE com base na tabela de correspondências da Comissão Nacional de Classificações.<sup>6</sup>

A **Tabela 1** mostra a participação de cada categoria de uso no valor bruto da produção industrial (VBPI) para o Brasil e o ERJ em anos selecionados. Os pontos a destacar são os seguintes: em primeiro lugar, o setor de bens intermediários tem não só um peso maior na produção industrial do ERJ em comparação com o observado na indústria brasileira, mas também aumentou expressivamente sua participação recentemente: em 1996, essa indústria representava 55,4% da produção industrial fluminense, atingindo 70,8% em 2007. Boa parte desse crescimento deve-se ao aumento expressivo da produção nas indústrias de extração e refino de petróleo, classificadas aqui como indústrias de bens intermediários.

**Tabela 1:** Participação relativa (%) das categorias de uso no VBPI: Brasil e ERJ (1996, 2003 e 2007)

Categoria de uso	1996		2003		2007	
	Brasil	ERJ	Brasil	ERJ	Brasil	ERJ
Bens de capital	9,8	7,0	11,4	10,3	12,9	10,8
Bens de consumo duráveis	11,8	2,3	8,2	2,1	9,0	3,5
Bens de consumo não duráveis	26,7	30,5	21,4	15,2	20,9	13,0
Bens de consumo semiduráveis	3,6	4,9	3,1	3,0	2,2	1,9
Bens intermediários	48,1	55,4	55,9	69,4	55,0	70,8

**Fonte:** Elaborado pelo Grupo de Economia da Inovação (IE/UFRJ) com base na Pesquisa Industrial Anual, IBGE (1996-2007)

Em segundo lugar, nota-se também o aumento da participação da indústria de bens de capital na economia fluminense, passando de 7% para quase 11%. Apesar do crescimento dessa indústria, sua participação relativa é ainda inferior à observada na indústria brasileira. Por fim, verifica-se um pequeno aumento de participação dos bens de consumo duráveis no ERJ, que se deve principalmente à produção de veículos automotores iniciada em 1996 com a fábrica de caminhões da Volkswagen e posteriormente com a instalação de veículos de passeio da Peugeot-Citroën em 2001.

As elevadas e crescentes participações do segmento de bens intermediários na indústria

<sup>5</sup> Desagregadas ao nível quatro de agregação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.

<sup>6</sup> O período de análise vai de 1996 a 2007, baseada nos dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA). Os dados mais recentes não foram incluídos por incompatibilidade na comparação entre as versões 1.0 e 2.0 da CNAE.

do ERJ indicam um maior grau de especialização da estrutura produtiva fluminense em comparação com a nacional. Considerando-se a representatividade dos principais setores da indústria, constata-se que, em 1997, os quatro maiores setores industriais do ERJ<sup>7</sup> respondiam por 57,9% do VBPI. Em 2007, esse número se elevou para 61,9%. Em nível nacional, os quatro maiores setores industriais representavam 48,8% do VBPI em 1997, mantendo-se praticamente constante em 2007 (48,7%). Além disso, convém ressaltar que houve forte mudança estrutural na indústria fluminense, conforme demonstrado na **Tabela 2**. Em 1997, as duas maiores indústrias eram a fabricação de produtos químicos (18,5% do VBPI) e de alimentos e bebidas (16,3%). Em 2007, a extração de petróleo e a fabricação de coque, refino de petróleo e outros combustíveis encabeçavam a lista, totalizando 38,4% do VBPI fluminense. A metalurgia básica se manteve como a terceira mais importante com pequena redução na participação relativa. A indústria de produtos químicos, apesar de ter reduzido seu peso relativo, ainda se mantém entre as quatro mais importantes do ERJ. Ressalta-se que as três maiores indústrias do ERJ são baseadas em recursos naturais e que as quatro indústrias podem ser classificadas como produtoras de bens intermediários, o que reforça a vocação fluminense na produção de *commodities*.

**Tabela 2:** Participação relativa (%) dos quatro maiores setores no VBPI:ERJ (1997 e 2007)

CNAE 1.0	1997	CNAE 1.0	2007
24 Fabricação de produtos químicos	18,5	11 Extração de petróleo e serviços relacionados	21,0
15 Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	16,3	23 Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	17,4
27 Metalurgia básica	13,9	27 Metalurgia básica	11,8
22 Edição, impressão e reprodução de gravações	9,1	24 Fabricação de produtos químicos	11,7
<b>Total</b>	<b>57,8</b>	<b>Total</b>	<b>61,9</b>

**Fonte:** Elaborado pelo Grupo de Economia da Inovação (IE/UFRJ) com base na Pesquisa Industrial Anual, IBGE (1997, 2007)

Outro destaque foi o forte crescimento da produtividade do trabalho na indústria de bens intermediários no ERJ, que em 1996 era de R\$ 233 mil por pessoal ocupado, passando para R\$ 425 mil em 2007, conforme **Tabela 3**. Verifica-se um bom desempenho também na indústria de bens duráveis, cuja produtividade saltou de R\$ 78 mil, em 1996, para 218 mil, em 2007. A indústria de bens de capital, por sua vez, apesar da redução da produtividade entre 2003 e 2007, ainda manteve-se em um elevado patamar, R\$ 199 mil. Esses dados refletem o forte crescimento da indústria extrativa, refino de petróleo, metalurgia e siderurgia (bens intermediários), outros equipamentos de transporte, com especial participação da indústria naval (bens de capital) e fabricação e montagem de automóveis (bens de consumo duráveis).

Por outro lado, o ERJ experimentou uma redução da produção em vários setores industriais, entre os quais se destacam as indústrias de móveis, têxteis, vestuário, madeira, fumo, alimentos e bebidas (bens não duráveis e semiduráveis) e indústria química (especialmente produtos farmacêuticos).

A mudança estrutural da indústria no ERJ resultou em um desempenho econômico curioso. Analisando-se exclusivamente o crescimento do produto industrial, a economia fluminense cresceu a taxas superiores ao agregado nacional, graças ao forte crescimento das indústrias extrativas e das indústrias de transformação a elas associadas (exceto automóveis), conforme demonstrado no **Gráfico 1**. Entre 1995 e 2010, a produção industrial fluminense havia registrado um crescimento acumulado de 67%, enquanto a indústria nacional cresceu apenas 47% no mesmo período. No entanto, quando analisado o comportamento do PIB como um todo, o desempenho do ERJ foi aquém do observado em nível nacional, indicado também no **Gráfico 1**. Em 2010, o crescimento acumulado do PIB fluminense foi de 37% em relação a 1995, enquanto para o nível nacional o crescimento acumulado foi de 55%. Isso demonstra que o forte desempenho das indústrias baseadas em recursos naturais no ERJ não foi acompanhado pelos outros setores de atividades, possivelmente por causa

<sup>7</sup> Terceiro nível de agregação da CNAE grupos.

de limitações nos efeitos de encadeamento a jusante e a montante na cadeia de valor e pela redução absoluta na produção de outras indústrias de transformação.

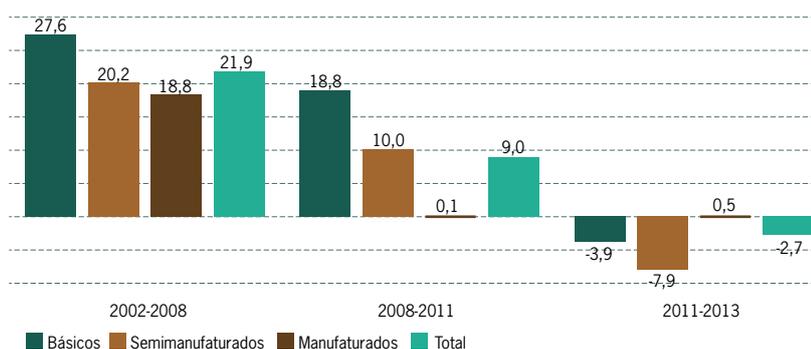
**Tabela 3:** Produtividade do trabalho na indústria por categoria de uso (VBPI/PO, R\$ 1.000): ERJ (1996, 2003 e 2007)

Categoria de uso	1996	2003	2007
Bens de capital	138	211	199
Bens de consumo duráveis	78	130	210
Bens de consumo não duráveis	161	136	126
Bens de consumo semiduráveis	223	250	219
Bens intermediários	233	411	425
Total	189	280	286

Obs: Valores nominais foram atualizados pelo IPA-OG (FGV), preços constantes de 2009.

Fonte: Elaborado pelo Grupo de Economia da Inovação (IE/UFRJ) com base na Pesquisa Industrial Anual – IBGE (1996–2007)

**Gráfico 1:** Evolução do PIB e do índice do produto real da indústria (base 1995=100): Brasil e ERJ (1995–2010)



Fonte: Elaborado pelo Grupo de Economia da Inovação (IE/UFRJ) com base na retropolação das contas nacionais e regionais e na Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física, IBGE (1995-2010)

Outra hipótese que poderia ser levantada é que não estaria havendo na economia fluminense um direcionamento, das políticas públicas e privadas, capaz de promover uma mudança estrutural virtuosa, onde os ganhos com a economia do petróleo estariam sendo canalizados para sustentar também um forte crescimento da demanda agregada, em conjunto com a mudança estrutural e os aumentos de produtividade.

Na literatura econômica, encontra-se uma série de explicações para o fracasso no desenvolvimento econômico de países ricos em recursos naturais. Apontam-se como principais “maldições” ou desvantagens de se possuir abundância em recursos naturais: o perigo da doença holandesa; *rent seeking* e baixo capital social; baixo nível de investimento em educação e capital humano; desincentivo à poupança, ao investimento e ao capital físico; e baixo desenvolvimento institucional do mercado financeiro (Gylfason, 2004).

A doença holandesa é o fenômeno que valoriza a moeda nacional pela apreciação das *commodities* agrícolas e minerais no mercado internacional, o que inibe as exportações das demais mercadorias e os investimentos externos diretos ao mesmo tempo em que estimula a importação de produtos manufaturados. O resultado é uma especialização excessiva da economia e um aumento de sua dependência externa que podem torná-la vulnerável devido à enorme flutuação dos preços dos recursos naturais exportados in natura ou com transformações industriais de baixo valor agregado.

Recursos naturais abundantes e instituições fracas podem trazer consequências destrutivas para a economia de um país, uma vez que dão margem a esforços para capturar privilégios de monopólio, concentrar poder político e econômico nas mãos das elites, que usam as rendas em seu favor e no suporte às políticas que defendem os seus interesses ampliando a desigualdade. Trata-se do fenômeno econômico conhecido como *rent seeking* que pode ser exemplificado pelo favorecimento de grandes empresas, corrupção, estabelecimentos de tarifas protecionistas. A falsa sensação de segurança que a descoberta de recursos naturais pode causar levaria os governos a perderem o foco de gerenciamento econômico adequado, deixando a desejar no fortalecimento do capital social (Gylfason, 2004) ou a um posicionamento dos empresários de maximização dos lucros individuais com sérios prejuízos para a economia como um todo (Iizuka; Katz, 2011).

Estes dois últimos pontos são também enfatizados por Buarque (2013), citando Celso Furtado e sua análise da economia venezuelana pelo abandono de sua capacidade industrial e tecnológica devido a sua riqueza natural e o Brasil por contar com recursos ainda não explorados do pré-sal para resolver o problema de nosso atraso em conhecimento e educação. Segundo o autor, estaríamos sendo vítimas da “maldição da ilusão”, ao esperar renda futura para resolver um problema urgente e com necessidade de ser atacado o mais rápido possível devido ao seu longo tempo de maturação.

Em suma, essa literatura chama atenção para dois fatos: as indústrias baseadas em recursos naturais, ainda que intensivas em mão de obra altamente qualificada e também em capital de alta qualidade, como é o caso da exploração do petróleo, são incapazes por si só de gerar externalidades para a economia como um todo. Historicamente, o caso dos países que se preocupam em direcionar os efeitos em cadeia para o seu próprio país com uma política industrial e tecnológica são os casos de sucesso (Kim, 1997). Outro aspecto decorrente é que os investimentos em educação, saúde e redução da pobreza são insuficientes para estimular o acúmulo de capital humano e a acumulação tecnológica. Assim, apesar da abundância e da relevância dos recursos recebidos do petróleo, as políticas de conteúdo local e os investimentos em bens coletivos de infraestrutura são insuficientes para alterar os desafios atuais de uma economia de enclave.

Estes pontos já ficaram evidenciados a partir das dificuldades que a especialização da economia fluminense apresenta em sua taxa de crescimento do PIB, muito inferior à brasileira, ainda que o seu produto industrial tenha crescido mais rapidamente que o do Brasil. As duas seções seguintes apresentam um detalhamento desta análise.

## **Características da exploração e produção do P&G em Macaé: internacionalização e encadeamentos**

O processo de globalização produtiva, induzido e potencializado pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, leva cada vez mais a articulação entre o “local” e o “global”, estimulando as relações diretas de cada região produtiva ao mercado mundial em detrimento do estabelecimento de encadeamentos no próprio país. Em especial, na indústria extrativa do P&G, ainda que a localização produtiva seja mais vantajosa próxima à existência de jazidas, em geral o fornecimento de bens e serviços para a extração é bastante internacionalizado. Isto ocorre devido ao enorme conjunto de bens e serviços especializados que a atividade extrativa demanda e que devido ao elevado grau de especialização para se viabilizarem economicamente precisam exportar grande parte de sua produção.

A trajetória dos quarenta últimos anos de Macaé, município do ERJ, oferece a análise um caso bastante instrutivo de um conjunto de transformações locais induzidas por uma dinâmica ao mesmo tempo recente e importante baseada sobre uma atividade totalmente nova na região, altamente técnica e fortemente internacionalizada. O crescimento espetacular do município e de seu aparelho produtivo decorre segundo Fauré (2005a) de três séries de fenômenos que, ao se conjugarem nestes últimos anos, modificaram profundamente a identidade da cidade. O primeiro, foi a descoberta, na Bacia de Campos, nos anos 1970, de reservas de petróleo que levaram a instalação da Petrobras, principal empresa então responsável pela extração e produção de petróleo, nesta região.

O segundo fenômeno é de certa forma responsável pela internacionalização parcial do município e está diretamente ligado às modificações realizadas ao final dos anos 1990 no regime jurídico da atividade petrolífera brasileira, inspiradas pela política de liberalização das atividades e de abertura comercial, conduzidas sob a liderança do então presidente Fernando Henrique Cardoso. A nova Lei do petróleo (Lei 9.478/1997) estabeleceu o fim do monopólio exercido após os anos 1950 pela Petrobras e abriu a prospecção e a produção petrolífera aos investimentos privados e estrangeiros. Algumas companhias petrolíferas internacionais, em associação com a Petrobras em campos nos quais ela prospectava ou que ela produzia ou em concorrência com ela em outros blocos *offshore*, passaram a participar da pesquisa e da produção do ouro negro.

Finalmente cabe citar o fenômeno de terceirização, resultante do novo regime de acumulação flexível, que afetou fortemente ao longo dos últimos anos a cadeia petrolífera e também teve um impacto considerável sobre as características da economia local e sobre o tecido empresarial macaense. De um lado, a Petrobras terceirizou fortemente suas atividades e, de outro, foram atraídas, para o local, empresas fornecedoras multinacionais. De fato, com a chegada destas empresas especializadas, alguma delas com atividades à escala mundial, com a instalação no local de suas prestadoras de serviços, fornecedores e subcontratadas, a paisagem macaense transformou-se sensivelmente. E mais criou uma profunda assimetria de oportunidades, gerando uma série de limites, tensões e contradições ao desenvolvimento local e que serão apontadas a seguir.

Como dito, a indústria extrativa de P&G fluminense desenvolve-se principalmente a partir da instalação da Petrobrás, nos anos 1970, em Macaé que deu lugar sucessivamente ao aparecimento de um aglomerado de empresas de diversos ramos de bens e serviços ligados diretamente e indiretamente às atividades extrativas de P&G. Este aglomerado apresentou uma forte expansão e consolidação nos últimos 40 anos com a atração de novas empresas operadoras<sup>8</sup>, mas principalmente com a aceleração dos investimentos da Petrobrás. Empresa esta que é o centro deste sistema produtivo acompanhada das demais empresas operadoras. No seu entorno estão as grandes empresas *offshore* em sua maioria multinacionais, voltadas para a prestação de serviços altamente especializados, empresas nacionais e multinacionais de engenharia<sup>9</sup>, denominadas *epcistas*<sup>10</sup>, e as pequenas e médias empresas (PMEs), majoritariamente nacionais e que atuam basicamente como subcontratadas.

Segundo Silva e Britto (2009) este aglomerado apresenta características de um modelo centro-radial, proposto por Ann Markusen. Segundo os autores, a literatura demonstra que neste tipo de arranjo é comum se observar uma enorme assimetria entre as empresas operadoras e as empresas radiais. Fauré (2005b) denomina-o de um quase-cluster porque as ligações bilaterais estabelecidas entre a Petrobras e as demais operadoras e o conjunto das empresas fornecedoras e subcontratadas instaladas em Macaé, não denotam uma verdadeira divisão vertical e localizada do trabalho no setor. Ainda segundo o autor há ausência de cooperações horizontais como, por exemplo, serviços e infraestruturas compartilhados entre elas. Torna-se evidente, a partir de ambas as tipificações propostas sobre o aglomerado, que se trata menos de um distrito industrial com efeitos virtuosos de aglomeração e mais de uma concentração espacial de fornecedores capazes de reduzir os custos de transação da Petrobrás e demais empresas operadoras.

Seguindo a caracterização de Silva e Britto (2009), entre as empresas radiais encontram-se as empresas contratadas, em geral dotadas de menor poder financeiro e tecnológico e as subcontratadas, em sua maioria, pequenas e médias empresas (PMEs), em maior número no aglomerado e também responsáveis por grande parcela dos empregos. Esta desigualdade leva a processos de concentração industrial que afetam particularmente as empresas menos competitivas da cadeia e as que geram mais empregos locais que são as pmes, restringindo a estruturação de uma rede com maior capilaridade e reforçando a assimetria da estrutura industrial do aglomerado. A desigualdade de competição entre as empresas fornecedoras locais e internacionais, por sua vez, se torna maior devido a confiança que precisa se estabelecer entre as várias empresas do aglomerado, conforme descrito a seguir.

---

<sup>8</sup> Shell, Total Fina Elf, Exxon Mobil, Pan Canadian, Chevron, Texaco, Agip, dentre outras.

<sup>9</sup> Halliburton, Schullumberger, Transocean, Wheatford e Pride são exemplos.

<sup>10</sup> Este é o acrônimo utilizado para denominar as empresas fornecedoras de serviços de engenharia (E), suprimentos (P de *procurement* em inglês) e construção (C) integrados para as operadoras.

O segmento de produção *offshore* de P&G é um sistema técnico-produtivo que possui uma operação complexa, ou seja, envolve um número enorme de componentes sob medida, uma enorme amplitude de conhecimentos e habilidades antigos e novos para a exploração e produção do petróleo, requerendo a integração de diferentes sistemas de componentes. Os bens e serviços gerados são sofisticados, intensivos em engenharia e tecnologia e têm um valor agregado alto. Desta forma os fornecedores da Petrobrás e das demais operadoras, denominados o segmento primário ou núcleo da rede, desenham e configuram seus produtos ou serviços de acordo com os requerimentos destas contratantes que envolvem estudos detalhados de engenharia e simulações complexas da operação dos sistemas envolvidos. As empresas operadoras são centrais, pois a elas cabe o direcionamento e o planejamento das atividades de inovação e de difusão tecnológica, necessários à exploração e produção do petróleo. Devido à maturidade do setor algumas vezes empresas de engenharia a serviço das operadoras se responsabiliza pelo desenvolvimento de projetos, assumindo o papel de contratante principal, através da subcontratação de outras empresas fornecedoras de equipamentos e serviços<sup>11</sup>. Percebe-se, portanto, que a relação entre os fornecedores e as contratantes ou as contratantes principais são muito estreitas para que este sistema técnico-produtivo possa funcionar com eficiência e eficácia, fazendo com que muitas vezes os fornecedores nacionais sejam preteridos pelas empresas estrangeiras que preferem continuar se relacionando com os seus fornecedores internacionais. Este problema tende a se agravar à medida que novos grupos estrangeiros passem a figurar entre as contratantes principais, prestando serviços à Petrobras.

A tendência que se tem observado deste fenômeno de crescente terceirização das operadoras é que uma parte significativa das PMEs, as de menor nível de capacitação tecnológica tenderão a desaparecer por não atender os requisitos mínimos de qualidade, produção, capital, qualificação da mão de obra, exigidos e por terem perdido as oportunidades de capacitação que a Petrobrás, quando as contratava diretamente, lhes oferecia. Ilustrativo deste movimento foi a criação em Macaé do Grupo de Empresas Prestadoras de Serviços na Indústria de P&G para se protegerem dos efeitos negativos da reorientação da política de contratação da Petrobrás.

Observa-se, desta forma, que as características do aglomerado de empresas responsáveis pela exploração e produção do P&G, localizadas em Macaé, foram construídas a partir da descoberta do petróleo na bacia de Campos e o aglomerado já nasceu fortemente internacionalizado devido às características técnico-produtivas da atividade petrolífera, regime de concessão de exploração do recurso natural que estimulou a vinda de novas operadoras a partir de 1997 e adoção de um regime de produção mais flexível que levou a Petrobras terceirizar suas atividades de engenharia para empresas denominadas de contratantes principais. Todo este processo impediu que as vantagens das externalidades positivas geradas por aglomerados de empresas pudessem transformar este aglomerado em um polo de desenvolvimento local dinâmico e capaz de ampliar o bem estar das populações locais.

Na próxima seção, se verá em que medida o poder público em sua escala nacional tem atuado frente a estas mudanças tão drásticas de articulação entre o local e o global e avaliar preliminarmente os seus resultados sobre o desenvolvimento através de indicadores sociais.

## **Avaliação das políticas e dos indicadores de desenvolvimento**

Nesta seção – composta de duas subseções – apresentam-se, inicialmente, uma avaliação das políticas voltadas para o aumento do conteúdo local e, a seguir, os indicadores de renda e emprego, saúde e educação e as dificuldades desta economia em alcançar um desenvolvimento virtuoso e transformador das condições socioeconômicas de sua indústria e população.

---

<sup>11</sup> Entre as contratantes principais atuando no Brasil encontram-se as seguintes empresas: Technint, Ultratec, Montreal, Camargo Correa, Odebrecht, Setal, Promon, Marítima. Observa-se também crescente participação de grupos estrangeiros tais como ABB-Lumus Global, Bechtel, Foster Wheeler, Kellogg Brown & Root.

## **Resultados das políticas de estímulo industrial e tecnológico**

É possível identificar na política industrial brasileira direcionamentos que tentam, ainda que se possa questionar seu sucesso, aproveitar o bom momento do mercado internacional de *commodities* para gerar efeitos de capacitação dos produtores nacionais fornecedores da indústria petrolífera e evitar a sua extrema dependência de importação de bens e serviços. A política de conteúdo local da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) obriga não somente a Petrobras, mas também as demais empresas produtoras de petróleo a priorizar as empresas nacionais em suas compras de bens intermediários e de capital.

Entretanto, parece que esta política tem sido questionada devido à baixa capacidade de resposta da indústria local em atender a demanda acelerada dos investimentos para exploração do pré-sal. De fato, em notícia publicada no jornal *O Globo* de 01/03/2013 a Petrobras solicitava a redução da exigência de conteúdo nacional em 43 itens.

Talvez essa notícia esteja apenas preparando terreno para que a Petrobras se beneficie do Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural (Repetro). Trata-se de outra política industrial que concede temporariamente a suspensão de tributos à importação de alguns insumos para a produção de petróleo, com o objetivo de garantir a operacionalidade da indústria, servindo como uma salvaguarda da política de conteúdo local no caso de não haver empresas nacionais capacitadas para atender às demandas do setor. Para se beneficiar do regime, a empresa produtora fica comprometida a depositar em garantia o valor do tributo suspenso e reexportar o equipamento importado ao final do uso. Assim, o Repetro abre margem de contorno para as empresas concessionárias a importarem máquinas e equipamentos ao invés de comprá-los localmente.

O relato dos dois parágrafos acima reforça a importância da ação coordenada de diferentes políticas e representa o grande desafio para o aproveitamento dos recursos naturais para promover a transição econômica desejada. Isto porque a política de conteúdo local está sob a responsabilidade do Ministério das Minas e Energia e a política industrial está sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio, dificultando a coordenação.

Outro aspecto a considerar sobre a política é que se, por um lado, fornece a oportunidade de a empresa local desenvolver-se a partir do fornecimento de insumos e equipamentos para a indústria extrativa, por outro, também fornece um mercado protegido a ela, que pode induzir a comportamentos rentistas e gerar ineficiência na cadeia de valor. Além disso, essa estratégia só é viável se houver empresas nacionais capacitadas a fornecer os insumos para a indústria extrativa principal (Xavier Jr, 2012) o que, como mostrado por Oliveira e Rocha (2008), parece não ser o caso apesar do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp).

De fato, o Prominp foi lançado, em 2003, pelo governo federal com o objetivo de aumentar a participação das empresas brasileiras nessa indústria, mediante investimento e suporte ao empresariado, representando um sustentáculo da política de conteúdo local. Entretanto, Oliveira e Rocha (2008) apontaram a existência de lacunas produtivas, identificando falta de competitividade do setor industrial nacional originária de limitada capacitação inovativa das empresas e da fragilidade da engenharia nacional. Outro aspecto relatado por esses pesquisadores refere-se às dificuldades de coordenação da cadeia produtiva, em especial quanto ao papel das firmas de engenharia, construção e montagem (EPCistas), tendo em vista que o Brasil não conta, como no caso da Noruega, de uma rede cooperativa de inovação, que favorece o fluxo de conhecimento e a produção pelo envolvimento da operadora, dos EPCistas, das firmas industriais e empresas de serviços, bem como com a participação das universidades e centros de pesquisa, concorrendo para o desenvolvimento da capacitação tecnológica da indústria de petróleo e gás (Gylfason, 2004).

Quanto às lacunas apontadas, as principais estão na indústria de transformação: siderurgia (segmentação)<sup>12</sup>; Calderaria (tecnologia); navieças – válvulas (tecnologia), bombas e subestação-transformadores (metrologia), compressores, motores diesel e a gás, turbinas, guindastes e guinchos, sistemas *subsea*, instrumentação (escalas de produção). O que re-

---

12 Entre parêntesis são indicadas as razões principais da lacuna.

força a necessidade de políticas coordenadas, combinando políticas de conteúdo local com as políticas industrial e tecnológica. Outra lacuna está na capacitação tecnológica dos epistatas. Apesar de Oliveira e Rocha (2008) terem identificado que os fornecedores da indústria petrolífera desenvolvem atividades inovadoras em ritmo superior à média das firmas brasileiras<sup>13</sup>, advém em geral da cooperação entre firmas da cadeia produtiva. Porém, os gastos nas atividades de inovação das empresas locais são reduzidos, com uma razão entre gastos em P&D e o faturamento dos fornecedores da indústria de petróleo e gás em torno de 0,65%. Essa razão é muito inferior ao que é praticado em semelhantes firmas no mundo, representando um risco de perda de competitividade crescente da indústria do petróleo e gás, caso esses investimentos em P&D não sejam ampliados adequadamente, dando vantagens competitivas aos fornecedores da cadeia global.

Além da política de conteúdo local, a ANP possui o Programa de Recursos Humanos (PRH-ANP), financiado pelo Fundo Setorial do Petróleo e Gás Natural (CT-PETRO), que tem por objetivo formar pessoal especializado de nível superior para trabalhar na indústria petrolífera. No diagnóstico realizado por Oliveira e Rocha (2008), é importante mencionar que o elemento determinante para a fragilidade das empresas de engenharia é uma limitada oferta de mão de obra qualificada, apesar do PRH-ANP.

Em relação ao estímulo à inovação, observa-se que o CT-Petro não foi capaz de articular a contento as empresas locais com o sistema científico e tecnológico nacional. Esta percepção é derivada da constatação de que o potencial disponível em universidades e centros de P&D, bem como o sistema de infraestrutura científica e tecnológica (sistema de normatização e metrologia) não tem sido utilizado pelo sistema produtivo de petróleo e gás (Oliveira e Rocha, 2008). Uma razão pode ser o contingenciamento de recursos desse fundo, outra razão pode ser a insuficiência de realização de atividades de P&D das empresas, por falta de recursos financeiros ou por ausência de posicionamento estratégico, com baixos gastos em P&D das empresas de petróleo e gás, conforme informado acima.

Diante desse contexto, foi lançado em 2012 o Programa Inova Petro, resultado de uma parceria entre a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de contar com o apoio técnico da Petrobras. Tal programa tem duração prevista até 2017 e dispõe, inicialmente, de R\$ 3 bilhões. O objetivo principal do Inova Petro é desenvolver o parque nacional de fornecedores da indústria de petróleo e gás a partir do fomento de projetos envolvendo P&D, engenharia, absorção tecnológica e processos e serviços inovadores, buscando-se tanto o aumento do conteúdo local como o desenvolvimento da competitividade dos fornecedores nacionais.

Outras ações governamentais e não governamentais de apoio à indústria petrolífera também desempenham um papel importante no país: o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, entidade privada sem fins lucrativos que é responsável por promover a difusão de informação e discussão de temas relevantes no setor; a Organização Nacional da Indústria do Petróleo é uma entidade privada sem fins lucrativos que busca promover a cooperação entre as companhias envolvidas na extração, produção, refino, processamento, transporte e distribuição de petróleo e seus derivados, sendo responsável pela certificação de qualidade das empresas candidatas a fornecedoras da indústria e funciona como fórum de discussão e de proposição de melhorias da política industrial do setor.

### ***Indicadores de renda e emprego, saúde e educação***

Por meio do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)<sup>14</sup>, será apresentada a situação dos municípios do ERJ e a sua posição relativa frente aos principais estados do país no que diz respeito ao seu potencial de desenvolvimento regional, bem como, por meio de estudos recentes, será focado o desenvolvimento das ações do ERJ nas áreas de emprego e renda, saúde e educação (FIRJAN, 2012). Esta é uma forma de avaliar se os recursos arrecadados com o petróleo estão sendo empregados de forma a ampliar as capacidades das populações locais e facilitar o crescimento da renda e do emprego.

---

<sup>13</sup> Um terço das inovações de produto e pouco menos de 15% em processo.

<sup>14</sup> Para um detalhamento da metodologia do IFDM consultar FIRJAN (2012).

A **Tabela 4** apresenta o resultado geral do IFDM para os estados brasileiros. São apresentados os resultados de 2000 e comparados com os de 2010 apenas para as seis unidades da federação mais bem classificadas.

**Tabela 4:** IFDM Global e seus componentes (Emprego e Renda, Educação e Saúde) para os estados brasileiros, 2000 e 2010

UF	IFDM			Emprego e Renda			Educação			Saúde		
	2000	2010	Var. %	2000	2010	Var. %	2000	2010	Var. %	2000	2010	Var. %
SP	0,73	0,89	23	0,59	0,88	49	0,8	0,91	15	0,78	0,88	13
PR	0,65	0,84	29	0,48	0,84	76	0,69	0,8	16	0,8	0,89	12
SC	0,64	0,83	29	0,49	0,78	60	0,69	0,84	20	0,73	0,86	17
RJ	0,66	0,82	24	0,56	0,87	56	0,66	0,77	16	0,77	0,83	7
MG	0,63	0,82	30	0,52	0,83	58	0,66	0,81	22	0,71	0,83	16
RS	0,65	0,82	26	0,53	0,83	58	0,64	0,75	18	0,78	0,87	11
<b>Média Br.</b>	<b>0,60</b>	<b>0,79</b>	<b>33</b>	<b>0,49</b>	<b>0,79</b>	<b>62</b>	<b>0,59</b>	<b>0,77</b>	<b>31</b>	<b>0,71</b>	<b>0,81</b>	<b>14</b>
<b>Mediana Br.</b>	<b>0,55</b>	<b>0,72</b>	<b>30</b>	<b>0,48</b>	<b>0,61</b>	<b>27</b>	<b>0,5</b>	<b>0,73</b>	<b>44</b>	<b>0,64</b>	<b>0,78</b>	<b>21</b>

Fonte: Elaboração própria com base no IFDM/FIRJAN (2008–2012)

O ERJ tem um aumento de 24% de seu IFDM entre 2000 e 2010, mas o seu crescimento relativo foi inferior ao de outros estados brasileiros fazendo com que ele se deslocasse da terceira posição no *ranking* brasileiro para a quarta posição, ainda que o seu desempenho em 2010 seja superior à média e à mediana do Brasil. Liderando o *ranking* se encontram São Paulo, Paraná e Santa Catarina, nesta ordem, sendo os dois últimos estados não produtores de petróleo. Destaque deve ser dado ao desempenho de Santa Catarina na evolução dos indicadores de educação e saúde e ao do Paraná no de emprego e renda que são superiores ao do ERJ no período.

No caso do ERJ, o pior resultado dos componentes do IFDM está na área de educação, ligeiramente acima da mediana e da média nacionais, sendo considerado um desenvolvimento moderado.<sup>15</sup> Este resultado é muito abaixo do terceiro estado colocado (SC) e ainda inferior ao do quinto colocado, Minas Gerais, em 2010. Emprego e renda puxam o índice global para cima, refletindo o bom desempenho econômico do Estado, mas que também não é acompanhado pelo indicador de saúde. Desta forma, pode-se supor ou que os ganhos gerados com a economia do petróleo ainda estão sendo reinvestidos na economia fluminense em uma proporção inadequada para mudar as capacidades da população (educação e saúde) ou que estes investimentos estão sendo adiados, conforme constatado na seção anterior.

A área de saúde no ERJ, segundo Munoz (2011), apresenta a seguinte caracterização. Apesar de possuir a maior quantidade de médicos e leitos por habitante do país e um dos maiores gastos públicos, uma análise comparada mostra que a população do ERJ é a que menos utiliza o SUS na região sudeste, com 2,3 consultas/ano, ante uma média de 3,2 vezes para São Paulo e 2,6 vezes para Minas Gerais. O mesmo se dando com internações, com a média de 3,2 internações por 100 habitantes para uma média da região sudeste de 5,2.

Comparando-se os índices de mortalidade do ERJ com os demais estados do sudeste, os resultados para câncer de mamas e de colo de útero são piores para o ERJ em 100% em relação a Minas Gerais e em 60% em relação a São Paulo, para o ano de 2008 (Munoz, 2011). Outros pesquisadores<sup>16</sup> apontam índices de mortes evitáveis devido a falhas de qualidade da assistência à saúde no ERJ (mortalidade neonatal; qualidade de assistência ao parto).

De forma comparada, a partir da **Tabela 4** percebe-se que, sem dúvida, houve uma melhora da situação de saúde no ERJ, entre 2000 e 2010, mas seu desempenho melhorou apenas em 7% muito inferior ao da média brasileira (14%) e ainda mais à mediana (21%). Isto pode estar indicando que questões de governança no sistema ainda carecem de solução. Segundo Munoz (2011), um estudo de 2007 do Banco Mundial identificou a pouca possibi-

<sup>15</sup> Classificação por IFDM: entre 0 e 0,4 baixo estágio de desenvolvimento; entre 0,4 e 0,6 desenvolvimento regular; entre 0,6 e 0,8 desenvolvimento moderado; e entre 0,8 e 1 alto estágio de desenvolvimento.

<sup>16</sup> Leal e Szwarcwald (1996) e Oliveira et al. (2008) apud Munoz (2011).

lidade de ação gerencial e o pouco controle orçamentário por parte dos gestores. Para o autor, no caso do ERJ, a falta de articulação entre as três esferas de poder, dado também que o erj reagiu tardiamente à mudança de modelo, comprometeu os resultados de saúde da população. Também não há previsão de instância político-institucional com poder deliberativo para fazer planejamento regional e para a coordenação intermunicipal no estado.

Em relação à educação, na **Tabela 4**, constata-se que o ERJ se manteve com a classificação de desenvolvimento moderado, ocupando a quinta posição entre os seis melhores estados da federação. A evolução do seu desempenho, entre 2000 e 2010, entretanto, foi muito inferior ao brasileiro (16% contra a evolução da média de 31% e a evolução da mediana de 44% para o Brasil).

Na análise por faixas etárias, 40% dos jovens de 15 a 17 anos ainda estão no ensino fundamental e na faixa de 18 a 24 anos, apenas 34,5% prosseguem estudando. Desses, somente 18% chegam ao ensino superior. Subindo a faixa, para os maiores de 24 anos, 95,5% dos indivíduos não estudam (Schwartzman, 2011).

Os resultados apresentados por Schwartzman (2011) são congruentes, para o caso do ERJ, com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica para o ano de 2009. Nesse ano, para o 5º ano, os melhores desempenhos foram do Paraná (4,2), Santa Catarina (4,1) Minas Gerais e Rio Grande do Sul (3,8). Com o índice de 3,3, o ERJ situou-se no nível médio do Nordeste.

Nessa área há muitos desafios a vencer para o erj e seus municípios. O governo estadual ainda divide com as prefeituras o segmento superior de educação fundamental 5º ao 9º ano e participa parcialmente do primeiro segmento. No município do Rio de Janeiro, seguindo a tendência nacional, a quase totalidade do ensino fundamental é de sua responsabilidade, ficando o segmento do ensino médio com o governo estadual (Schwartzman, 2011).

No estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 5.597/2009 instituiu o Plano Estadual de Educação formulado pela Secretaria de Estado de Educação, a Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro e entidades civis, com propostas concretas para melhorar a educação. O plano, todavia, parece ter perdido impulso já em 2010, em virtude de mudanças no comando da pasta e subsequente estabelecimento do novo Programa de Educação do Estado.

## Conclusão

A fotografia realizada sobre a especialização do ERJ e os seus desafios permite afirmar que, utilizando os termos da CEPAL (2012), parece estar em curso no ERJ um padrão de desenvolvimento caracterizado por mudança estrutural limitada a enclaves, com baixo crescimento da demanda agregada e forte aumento da produtividade em poucos setores (principalmente indústrias de bens intermediários). Em outras palavras, o direcionamento da mudança estrutural observada ainda se encontra longe do desejável, qual seja o de um padrão de desenvolvimento virtuoso, que favoreça os setores dinâmicos com alto conteúdo tecnológico e fortaleça os encadeamentos produtivos internos, com ganhos de produtividade significativos, aumentos salariais e melhorias sociais.

Ainda que seja possível identificar na política industrial brasileira direcionamentos que tentam aproveitar o bom momento do mercado internacional de commodities para gerar efeitos de capacitação dos produtores nacionais, parece que estas políticas não estão surtindo o efeito desejado, seja porque a resposta a elas ainda é pequena seja porque a coordenação entre as várias políticas ainda deixe a desejar. A interrupção do momento positivo do ambiente internacional, observado entre 2004 e 2007, tornou menos favorável à exploração de recursos naturais a partir de 2008, mas os problemas com as políticas de conteúdo local são recorrentes durante todo o período analisado.

Conclui-se que, ainda que se tenha identificado ações positivas para afastar a doença holandesa, os recursos gerados pela exploração da atividade petrolífera estão sendo desviados para finalidades outras que não a promoção do desenvolvimento sustentável. Parte destes recursos acaba sendo canalizada para a importação de insumos que a indústria local não tem condições de ofertar no tempo desejado, impedindo o fortalecimento da indústria local e a sua diversificação. Outra parte para importar mão de obra qualificada que a indústria não encontra no Brasil, impedindo o engajamento da população local nas atividades produtivas petrolíferas e o crescimento da demanda agregada. Além disso, os recursos

obtidos com as rendas do petróleo não têm sido aplicados em bens públicos capazes de garantir a sustentabilidade do desenvolvimento no longo prazo.

Finalmente, é importante registrar que a discussão, ainda em curso, sobre a mudança na regra de distribuição dos recursos, trazida pela Lei 12.351/2010, nada mudará no sentido do reconhecimento da importância do investimento na diversificação das atividades petrolíferas, ampliação do uso de insumos de conteúdo local e ampliação de suas capacidades na oferta de bens coletivos e infraestrutura. Isso porque as elites locais serão apenas trocadas pelas elites nacionais e, como visto, nem uma nem outra tem demonstrado compromisso com investimentos no país e no bem estar das populações e apenas visam manutenção do *status quo*. ■

## Referências bibliográficas

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. (2012). **Anuário estatístico brasileiro do petróleo e do gás natural 2012**. Rio de Janeiro: ANP. Disponível em <http://www.anp.gov.br>. Acesso em 12 abr 2013.

BARBOSA, D.H. (Coord.). (2001). **Guia dos royalties do petróleo e do gás natural / Agência Nacional do Petróleo**. Rio de Janeiro: ANP, 2001.

BUARQUE, C. (2013). **Maldição da ilusão**. Jornal O Globo, 20 de abril.

CEPAL (2012). **Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada Del desarrollo**. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, ago.

EVANS, Peter B. (2010) **Construction the 21st century Developmental State: Potentials and pitfalls**. In: Edigheji, Omano (ed.) *Constructing a democratic developmental State in South África potentials and challenges*, HSRC Press, Capetown, South África, p.37-58.

FAURÉ, Yves-Andre. **Macaé: Internalizar as oportunidades do petróleo e diversificar a economia municipal**. In: Fauré, Y-A; Hasenclever, L. *O desenvolvimento local no estado do Rio de Janeiro: estudos avançados nas realidades municipais*. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2005a, p.215-322.

\_\_\_\_\_. **Le monde est arrivé à Macaé (Brésil)**. *Avancées et limits d'une configuration productive local globalisé*. In: Fauré, Y-A.; Kennedy, L.; Labazée, P. *Productions Locales et Marché Mondial dans les Pays Émergents*. Paris: Karthala Editions/ird, cp. 3, p.89-128, 2005b.

FIRJAN. Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro. (2012). **Índice firjan de desenvolvimento municipal: ano base 2010**.

GYLFASON, T. (2004). **Natural resources and economic growth: from dependence to diversification**. In: *Sustainable Economic Liberalization and Integration Policy*:

*Options for Eastern Europe and Russia*, University of Wuppertal, Germany.

IIZUKA, M; Katz, J. (2011). **Natural resource industries, 52 tragedy of the commons and the case of Chilean salmon farming**. *International Journal of Institutions and Economies*, Vol. 3, No. 2, jul., p.259-286.

KIM, L. (1997). **Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia**. Tradução de Maria Paula G.D. Rocha. *Clássicos da Inovação*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005.

MUNOZ, F.P. **A saúde no Rio de Janeiro: o velho compromisso pendente**. In Urani, A.; Giambiagi, F. (orgs.). *Rio: a hora da virada*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

OLIVEIRA, A.; Rocha, C.F.L. (2008). **Estudo da competitividade brasileira de bens e serviços do setor de petróleo e gás: conclusões e recomendações de política**. Mimeo: Prominp/IE-UFRJ.

ORDONEZ, R.; Rosa, B. **Petrobras quer rever conteúdo local na 11ª rodada**. *O Globo, Caderno Economia*, p.33, 1º de março de 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. **Melhorar a educação no Rio de Janeiro: um longo caminho**. In Urani, A.; Giambiagi, F. (orgs.). *Rio: a hora da virada*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SILVA, R.C.R.; Britto, J. **O aglomerado de empresas atuantes no segmento offshore de Macaé: impactos da política de subcontratação da Petrobrás na Bacia de Campos**. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 8, n.1, p.121-166, já.jun. 2009.

TCE-RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. (2011). **Estudos socioeconômicos dos municípios do estado do Rio de Janeiro: comparativo dos municípios fluminenses**.

XAVIER JR, C.E.R. (2012). **Políticas de conteúdo local no setor petrolífero: o caso brasileiro e a experiência internacional**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, n. 1775, out.

# Saneamento básico no estado do Rio de Janeiro: longo percurso rumo à regulação

*Angela Moulin S. Penalva Santos<sup>1</sup>  
Juliana Santos<sup>2</sup>*

## Resumo

Trata-se de um estudo geral<sup>3</sup> do setor de saneamento básico após a Lei nº 11.445/07 que regula o acesso dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas. No decorrer do trabalho são discutidas algumas transformações trazidas com a Constituição de 1988 e a Lei dos Consórcios Públicos. Destaca-se na última sessão a apresentação de um panorama geral da oferta de serviços de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro.

---

**Palavras-chave:** Saneamento Básico. Lei nº 11.445/07; Regulação; Rio de Janeiro

---

## Abstract

This work essays about how regulation impacts on sanitation service in the state of Rio de Janeiro. It is a general work of the sanitation sector since the foundation of Planasa until the present day and it is also about the "11.445/07 law" which regulates the access to the service of water supply, sewage, solid waste collection and urban stormwater drainage. In this work there is a discussion about the transformations brought by the 1988 Constitution and by the law of public consortia. The last session brings an overview of the provision of sanitation services in the State of Rio de Janeiro.

---

**Keywords:** Sanitation; 11.445/07 Law; Regulation; Rio de Janeiro

---

## Introdução

Dos setores de infraestrutura, o saneamento foi um dos últimos a se organizar e criar um marco regulatório. Esse atraso trouxe consequências graves para o setor. Com a extinção do PLANASA, o Plano Nacional de Saneamento, o Brasil passou a investir muito menos na formulação de políticas de âmbito nacional. Tentando se adaptar a este vazio institucional, estados e municípios passaram a elaborar e adotar suas próprias políticas de saneamento, na maioria das vezes de forma autônoma, sem qualquer integração com governo federal ou com setores de planejamento.

Depois de quase 20 anos de estagnação, um dos avanços mais importantes foi a aprovação em 2007 do marco legal do setor, estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico. A lei define as ferramentas e as regras para o planejamento, a fiscalização, a prestação, a regulação dos serviços e possibilita o controle social sobre todas essas tarefas.

A obrigatoriedade da definição de um ente regulador autônomo para fiscalizar os serviços de saneamento básico foi um dos grandes progressos da Lei nº 11.445/07 uma vez que a atividade regulatória era uma tarefa realizada pelas administrações locais ou realizada pelas próprias companhias estaduais de saneamento. A edição desse novo marco regulatório trouxe a expectativa de que a partir daí seriam estimulados princípios norteadores para o setor, como o planejamento, a regulação e o controle social.

O objetivo deste artigo é analisar a política de regulação no setor de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro. O artigo é composto de 6 seções, além desta Introdução. Na

---

**1** Angela Moulin S. Penalva Santos é professora associada da FCE/UERJ. [angelapenalva@terra.com.br](mailto:angelapenalva@terra.com.br).

**2** Juliana Santos é mestre em Economia pela FCE/UERJ. [senninhabr@yahoo.com.br](mailto:senninhabr@yahoo.com.br).

**3** Este artigo tomou como referência a dissertação de mestrado de Juliana Santos, "Regulação do saneamento básico no Brasil: objetivos de política e as experiências nos municípios fluminenses", orientada por Angela Penalva Santos no Programa de Pós-Graduação em Economia da FCE/UERJ, em 2013.

primeira, o objetivo é destacar a importância da regulação num setor sujeito à estrutura monopolística de mercado. A segunda é dedicada a sintetizar as origens do setor de saneamento básico. Na terceira seção, o objetivo é apontar os novos marcos legais que afetam o setor, casos das leis de consorciamento e da própria lei setorial. Na quarta seção apresentamos as diretrizes estabelecidas pela Lei 11.445/07, a lei que regula o saneamento básico no Brasil. A quinta seção apresenta os resultados do estudo de caso do estado do Rio de Janeiro, através de um panorama geral de como os serviços de saneamento são ofertados, seguida de uma análise sobre como o estado avançou neste setor seguindo as diretrizes do marco legal do saneamento básico. Na sexta e última seção são apresentados comentários gerais à guisa de conclusões.

## **Saneamento: a importância da regulação de um setor sujeito à estrutura monopolista de mercado**

A regulação dos serviços públicos de infraestrutura é defendida em função da tendência de esses serviços serem oferecidos em condições monopolísticas. O monopólio natural é consequência da inviabilidade da prestação de serviços de uma mesma atividade por mais de um agente econômico, isto é, só é possível maximizar os resultados e alocar os recursos de maneira eficiente quando apenas um único agente econômico possui o direito de ofertar um bem ou serviço. Isso ocorre porque a realização de algumas atividades econômicas exige investimentos muito altos, o que acaba inviabilizando o estabelecimento de competitividade nas mesmas.

Este é o caso do saneamento, setor estruturado de forma vertical, dificultando a adoção de tarifas para diferentes fases da produção. A maioria das companhias de saneamento básico executa os serviços de produção, tratamento e distribuição de água, além da coleta e tratamento de esgoto, pois, caso a oferta desses serviços fosse realizada por empresas diferentes, os custos seriam maiores.

Nessas condições, qualquer esforço no sentido de estimular a ampliação da quantidade de produtores nessa indústria buscando incentivar a concorrência teria como resultado final a presença de uma ou mais plantas de escala sub-ótima. Vale ressaltar que, nesses casos, até as visões mais ortodoxas aceitam a regulação pública como uma ferramenta útil para coibir a prática de preços monopolísticos e para tentar mantê-los o mais próximo possível dos custos médios, além de outras tarefas (Possas; Ponde; Fagundes, 1997).

Segundo Madeira (2010), no saneamento básico, do ponto de vista da eficiência produtiva, a concorrência direta é inviável em qualquer estágio da produção e não é eficiente no sentido econômico e nem no sentido espacial. Não faria sentido, por exemplo, duas empresas atuarem no setor de água e esgoto competitivamente, com uma duplicação das redes de abastecimento e esgotamento. Seguindo esta concepção, dada à existência do monopólio natural, apenas um produtor conseguirá apresentar maior eficiência econômica.

## **Origens da regulação do saneamento básico no Brasil**

Antes da implantação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário eram executados pelos municípios, grande parte dos quais não apresentava capacidade técnica para adotar os planos elaborados pelo governo federal (Lobo, 2003). Tentando superar essa deficiência e buscando uma “racionalidade técnica” na utilização dos recursos financeiros, foi desenvolvido em 1969, e implantado em 1971, o Plano Nacional de Saneamento (Salles, 2008).

Este plano federal incentivou a criação de novas empresas estaduais de saneamento. Para tornar sustentável a atuação dessas companhias e garantir o sucesso do plano, ficava determinado que somente as companhias endossadas pelos estados e com participação em 50% dos FAEs (Fundos Estaduais de Água e Esgoto) seriam autorizadas a acessar os recursos do PLANASA (Lobo, 2003).

Em seu período de vigência, foram concebidas 27 companhias estaduais, que respondem

ainda hoje pelo atendimento de mais de 3.700 municípios. A estratégia de concentrar a responsabilidade no nível estadual foi determinada por dois motivos principais: existiria uma maior facilidade para administrar os riscos através da concentração e também pelo estabelecimento de subsídios cruzados. A ideia era transferir a rentabilidade obtida pelo setor de saneamento nos municípios maiores para os municípios menores, cujos sistemas não eram considerados economicamente viáveis (Britto, 2009).

Entretanto, é importante destacar que a maior parte das concessões dos serviços de água e esgotamento sanitário era realizada sem a formalização de um contrato ou, na melhor das hipóteses, com contratos precários (Britto, 2009). Nos contratos de concessão não eram previstas ferramentas para fiscalizar a oferta e qualidade dos serviços de água e esgotamento sanitário e muito menos aspectos importantes de planejamento, criando assim um grande distanciamento entre as companhias estaduais, municípios e os consumidores (Araújo; Zveibil, 2009).

Para Wartchow (2009), o setor de saneamento passou por um difícil período na década de 1990 em virtude da falta de recursos financeiros (devido ao ajuste fiscal das contas públicas imposto em face do plano de estabilização monetária) e do veto do presidente da República ao Projeto de Lei da Câmara 199/94 (PLC 199). O Projeto de Lei que já tinha sido aprovado pelo Congresso Nacional procurava estabelecer uma política pública específica para o setor de saneamento, mas foi vetado integralmente, pois vinha na contramão dos objetivos do governo federal que pretendia privatizar o saneamento básico e outros serviços. Nunca é demais lembrar que, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), foram realizadas importantes reformas institucionais que redefiniram o papel do Estado num contexto em que o sucesso do Plano Real levou ao ajuste das contas públicas.

O que se observa entre as décadas de 1980 e 1990 é a fragmentação de recursos, diferentes órgãos e pastas do governo responsáveis pelo setor, inexistência de uma política nacional e coerente de saneamento, nível baixo de acesso aos serviços, inclusive nas regiões metropolitanas, e a falta de uma estrutura preocupada em coordenar as políticas nessa área. Com todos esses desafios, a política de saneamento passa a ser direcionada a determinados extratos sociais e a áreas urbanas específicas (Oliveira Filho, 2006).

Assim, este “vácuo institucional” possibilitou que a relação entre Companhias Estaduais de Saneamento Básico e os municípios continuassem seguindo a mesma organização estabelecida durante o PLANASA, mesmo décadas após a sua efetiva extinção, ocorrida em 1992 (Britto, 2009).

## **Novos marcos regulatórios do saneamento básico**

Nesta seção vamos destacar duas importantes leis que afetam o setor de saneamento básico. A mais importante é Lei 11.445/07, que estabeleceu uma nova regulação setorial. Cabe, entretanto, destacar também a Lei 11.107/05 que regulou os consórcios públicos, uma vez que as características do saneamento básico tendem a estimular articulação interfederativa para viabilizar a oferta dos serviços. Esta última será objeto da sub-seção a seguir.

### ***A importância da lei dos consórcios na viabilidade da oferta dos serviços de saneamento***

Os municípios são os entes federativos responsáveis pelos serviços de saneamento. No entanto, a realidade dos 5.570 municípios no país é muito diferente no que se refere à densidade demográfica, cenário econômico, arrecadação de impostos, estrutura técnica e capacidade de gestão dos órgãos públicos. A maioria dos municípios não apresenta as condições necessárias para exercer a autonomia concedida pela Constituição de 1988. Este problema implica a enorme dependência que estes municípios têm em relação às transferências intergovernamentais. O Fundo de Participação Municipal é a fonte mais importante de recursos financeiros para mais de 80% dos municípios do Brasil.

Esse fato é um reflexo, em grande medida, da baixa capacidade de tributação da maioria dos municípios, pois os impostos municipais, tais como tributação da propriedade predial

e territorial urbana, transmissão inter vivos de bens imóveis e os serviços de qualquer natureza, são essencialmente de caráter urbano, enquanto uma parcela significativa dos municípios brasileiros ainda possui suas economias baseadas nas atividades rurais. Desse modo, o processo de descentralização das políticas públicas levou a resultados muito diferentes, principalmente nos municípios menores que não apresentavam escala adequada para a execução dos serviços públicos (Santos, 2008).

Tentando superar essas dificuldades, a partir da década de 1990 cresceu bastante o número de associações entre dois ou mais municípios. Estes estabeleciam de forma voluntária o compromisso de solucionar conjuntamente uma determinada questão municipal que extrapolava os limites administrativos dos municípios (Britto, 2009). Isto permitia ganhos de escala na oferta de serviços públicos, pois, quanto maior a abrangência de atendimento da companhia que prestaria o serviço e quanto maior a população que teria acesso, menor seria o custo por residência e maior seria a possibilidade de cobrança de uma tarifa módica (Oliveira, 2004).

Entretanto, como os integrantes dos consórcios não possuíam uma personalidade jurídica, existia uma grande dificuldade para que assumissem compromissos e também para que usufríssem de certos direitos individualmente (Britto, 2009). Embora fosse conferida aos consórcios públicos a natureza jurídica de cooperação associativa, não era uma prática muito comum atribuir personalidade jurídica a seus participantes, de forma que os consórcios continuavam sendo tratados como simples acordos. Assim, muitas vezes estes eram cancelados sem muitas dificuldades, tornando bastante instável a relação entre as partes envolvidas (Araujo; Zveibil, 2009).

Com a Lei nº 11.107/05, os consórcios públicos passaram a ter que assumir uma personalidade jurídica (ente de direito público ou de direito privado), o que parece ter resolvido o problema citado por Britto (2009). Atualmente, os consórcios são, necessariamente, pessoas jurídicas e, por isso, possuem direitos e obrigações (Oliveira; Nogueira, 2009).

Vale destacar também que, antes da Lei nº 11.107/2005, os consórcios só poderiam ocorrer entre pessoas públicas de natureza igual, ou seja, os arranjos eram horizontais (município com município, estado com estado, autarquia com autarquia) (Britto, 2009). A partir da Lei dos Consórcios, não só passaram a ser permitidos consórcios entre municípios não limítrofes e de estados diferentes, mas também consórcios compostos pelas três esferas do governo (Strelec e Fonseca, 2012).

Como já foi visto anteriormente uma parcela significativa dos serviços de saneamento básico é ofertada mediante contrato firmado entre um município e uma Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB). Contudo, uma parte relevante desses contratos não foi resultado de um ambiente competitivo (Cordeiro, 2009).

A Lei 11.107/2005 foi criada também para tentar solucionar esse problema. Para começar, a lei estabelece que esse tipo de contrato, sem a realização de uma licitação, que antes era definido como “contrato de concessão”, passa a ser chamado de “contrato de programa” (Cordeiro, 2009). Ademais, apesar de não obrigar as associações constituídas anteriormente a criarem uma nova personalidade jurídica, o Tribunal de Contas passa a fiscalizar as movimentações contábeis, operacionais e de patrimônio, assim como a realização das receitas e despesas dessas associações, e a cobrar o cumprimento de todas as regras definidas para os consórcios formados depois da lei (Strelec; Fonseca, 2012).

De acordo com Cordeiro (2009) a Lei dos Consórcios Públicos estabelece que os serviços podem ser prestados apenas de três maneiras distintas:

1. o próprio titular executa diretamente o serviço de maneira centralizada, através de seus órgãos ou de maneira descentralizada (o serviço é realizado por autarquias municipais, empresas concessionárias, empresa pública municipal etc);
2. o titular fica responsável pela gestão dos serviços, mas concede a prestação de serviços a outrem por meio de um contrato somente após a realização de uma licitação;
3. os serviços públicos são realizados por intermédio de uma gestão associada.

Este último regime ocorre em um ambiente cooperativo entre os entes públicos participantes, através da organização de um consórcio público, e o serviço é prestado através de

um contrato de programa. Para estes casos é dispensada a necessidade de uma licitação, desde que as duas partes do contrato pertençam à administração pública, ou seja, entes federados ou seus órgãos competentes.

Ademais, preocupando-se com as restrições financeiras dos consórcios, devido à falta de pagamento das contribuições mensais das “quotas-parte” por alguns dos participantes, a Lei nº 11.107 faz menção a um tipo específico de contrato chamado “contrato de rateio”. O contrato de rateio é definido pelo decreto nº 6.017/2007 como o “contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público”.

Como a inadimplência gerava uma série de dificuldades para a administração, entre elas, a incerteza quanto ao prosseguimento das atividades em andamento, a partir de 2005 ficou estabelecido que “o contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas” (§ 1º do art. 13 do Decreto nº 6.017/2007).

Dessa maneira, as leis 11.107/2005 e 11.445/2007 criaram dispositivos que ajudaram a enfraquecer a justificativa da existência de uma possível incapacidade institucional dos municípios para defender a conservação do “status quo” do setor de saneamento básico. Quando necessário, os municípios podem formar associações através de contrato de programa ou de consórcios públicos e contar inclusive com a participação do estado e do governo federal (Santos, 2009).

## **Diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.445 para o saneamento básico**

Muitos dos contratos de concessão firmados na década de 1970, mesmo com os prazos de validade vencidos, não foram renegociados, e a prestação de serviços continuou sendo uma responsabilidade das companhias estaduais. Esses contratos eram muito autoritários, seguindo a tendência do período em questão, e não deixavam claro as obrigações das concessionárias e muito menos os direitos dos municípios enquanto titulares dos serviços de saneamento (Britto, 2009).

Um dos principais objetivos da Lei nº 11.445/2007 é modificar esse cenário. Para isso, o marco regulatório estabelece diretrizes gerais para o saneamento básico. Define as ferramentas e as regras para o planejamento, a fiscalização, a prestação e a regulação dos serviços, tendo sido estabelecido o controle social sobre todas essas tarefas. Ademais, institui a formulação de Plano Municipal de Saneamento Básico como um documento obrigatório para o acesso aos recursos e apoio do governo federal, através de programas de financiamento, transferência de recursos, capacitação ou cooperação técnica (Moraes, 2009).

A agência reguladora, nos termos do artigo 22 da Lei nº 11.445/07, deve definir regras e padrões para garantir a prestação dos serviços e a satisfação dos usuários, fiscalizar o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos e planos de saneamento, prevenir e punir com multas e sanções o uso excessivo do poder econômico e determinar tarifas que permitam alcançar tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária (Probst, 2010).

A lei estabelece também como um dos fundamentos principais da regulação a fixação clara e objetiva dos direitos e obrigações de todas as partes envolvidas na prestação de serviços (poder público, prestador e usuário), cabendo ao regulador fiscalizar e assegurar o cumprimento dessas obrigações e garantir o respeito e acesso a esses direitos. O regulador deve ter autonomia decisória, independência administrativa, orçamentária e financeira, capacitação técnica e total transparência no seu trabalho (Marques Neto, 2005 apud Galvão Junior e Paganini, 2009).

Além disso, deve criar um ambiente em que existam previsibilidade e segurança jurídica. Ou seja, cabe ao ente regulador desenvolver mecanismos que evitem o comportamento discricionário dos agentes envolvidos. Esta função tem sido considerada fundamental para incentivar investimentos e garantir os contratos. Contudo, isto não quer dizer que a regula-

ção tem que ser rígida e impossível de ser alterada ao longo do tempo. Na verdade, deve-se garantir transparência e antecipação de possíveis mudanças no setor regulado (Marques Neto, 2005 *apud* Galvão Junior e Paganini, 2009).

O marco regulatório criou grandes expectativas para o setor, entretanto, o que as experiências internacionais têm mostrado é que as mudanças estruturais no setor de saneamento básico são demoradas e complexas. De acordo com Galvão Junior (2009), tanto o Chile quanto a Inglaterra adotaram como “política a regionalização de pequenas empresas” e mais tarde a privatização, mas a consolidação de todas essas mudanças nestes dois países demorou mais de dez anos, o que sugere a existência de um longo caminho a percorrer.

### ***Funções de cada um dos entes federativos depois da Lei nº 11.445/07***

A Lei nº 11.445/07, como já foi visto, trouxe muitas mudanças importantes. Esta seção estudará as funções de cada ente federativo à luz do marco regulatório do saneamento básico.

#### **Papel do governo federal**

De acordo com Heller (2009), entre as novas atribuições da União, destaca-se a obrigatoriedade da formulação de um Plano Nacional de Saneamento Básico (art. 52), o PLANSAB. O Plano deve considerar várias questões importantes, entre elas: a definição de metas nacionais e regionais necessárias para universalizar os serviços; a compatibilidade com as diversas políticas e programas do governo federal já em andamento; as formas de financiamento do plano e o acompanhamento periódico dos resultados de todas as ações adotadas.

Como destaca Heller (2009), levando em consideração o desenvolvimento do PLANSAB, existe uma contradição intrínseca relacionada ao planejamento da União. Ao mesmo tempo em que a legislação brasileira define o município como titular dos serviços de saneamento básico, reserva à União a competência de determinar objetivos e metas a serem alcançados pelo setor. É bem verdade que o principal financiador das políticas de saneamento é o governo federal. Grande parte dos investimentos no setor é garantida pela União através de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Assim, mesmo não tendo instrumentos legais para exigir que estados e municípios cumpram as metas, a União possui meios para influenciar a distribuição de recursos.

#### **Papel do governo estadual**

Para Montenegro (2009), a Lei nº 11.445/07 não estabelece claramente o papel dos estados. Primeiro, porque os estados não são os titulares dos serviços e depois porque caberia a estes as competências residuais.

O papel do estado também tem ficado em segundo plano em virtude da predominância que as companhias estaduais dispõem na esfera das administrações estaduais. Tais companhias possuem grande influência política e, na maioria das vezes, não se submetem à Secretaria de Estado a que deveriam responder. Esta configuração traz diversas consequências para o saneamento, como a tendência à falta de investimentos nas localidades em que as companhias estaduais não são responsáveis pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e a pouca atenção dispensada aos serviços de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, já que as companhias não atuam nestas duas modalidades (Montenegro, 2007).

Apesar desses problemas, segundo Oliveira Filho (2009), existem formas de o governo estadual intervir na gestão dos serviços de saneamento. Isso pode acontecer através de convênios com os municípios (Lei do Consórcio Público) e até mesmo incentivando à regionalização. Assim, o Estado tem um papel fundamental na busca pela universalização dos serviços, ao prestar os serviços via companhias estaduais ou apoiar os municípios que não são atendidos por elas (Oliveira Filho, 2009).

Já as companhias estaduais, com a edição das recentes Leis do Saneamento e do Consórcio Público, devem passar por reformas institucionais significativas. A partir das recentes leis, precisam prestar contas aos municípios e à população em geral, assegurar transparência em suas decisões, garantir a eficiência na prestação de serviços e cumprir metas previamente estabelecidas, buscando a universalização do acesso ao saneamento (Oliveira Filho, 2009).

## **Papel dos municípios**

Os municípios precisam cumprir uma série de determinações previstas pela Lei nº 11445/07. Uma das mais importantes é a elaboração de um plano que pode ser realizada pelo próprio município ou através de um Consórcio Público do qual faça parte. O marco regulatório do saneamento básico vincula a renovação ou a validade de novos contratos à edição desse plano, à elaboração de uma legislação municipal de regulação e à escolha de um órgão regulador (Bastos, 2009).

Cabe aos municípios escolher a maneira como o serviço de saneamento será prestado (de forma direta ou mediante concessão) e estabelecer sua possível participação; definir níveis de comparação da quantidade, regularidade e qualidade da água distribuída; decidir a que ente caberá a fiscalização e a regulação do setor; definir de forma clara os direitos e os deveres dos consumidores; criar meios e instrumentos de participação e controle social; criar um banco de dados sobre os serviços; definir as situações em que haja a necessidade do município intervir ou até mesmo suspender o contrato em vigor; elaborar um plano de saneamento básico considerando sua viabilidade técnica, financeira e econômica; definir como será realizada a cobrança dos serviços e a composição das tarifas; determinar as políticas de subsídios, entre outras atribuições (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2010).

## **A regulação do setor de saneamento básico: o caso do estado do Rio de Janeiro**

Conforme aponta Probst (2010:1), existem várias maneiras de regular os serviços:

1. municípios que delegaram o exercício da atividade de regulação à agência estadual somente no que toca ao abastecimento de água e esgotamento sanitário;
2. municípios que delegaram o exercício da atividade de regulação à agência estadual de todas as atividades do saneamento básico;
3. municípios que criaram agência de regulação no âmbito municipal; e
4. municípios não abrangidos por nenhuma atividade de regulação, decorrente da não delegação ou inexistência de entidade regulatória de abrangência estadual ou municipal.

Acompanhando a abordagem deste autor, esta seção tentará construir um panorama geral de como se dá a oferta dos serviços de saneamento nos municípios fluminenses e buscará estudar as medidas tomadas para a adaptação do estado do Rio de Janeiro à Lei 11.445/07 e à Lei dos Consórcios Públicos.

Em uma primeira análise é possível notar, por exemplo, que, apesar da prestação regionalizada de serviços de saneamento ser apontada como um avanço, possibilitando a superação de distorções no modelo federativo do Brasil, o estado do Rio de Janeiro não possui uma política de corte regional. Não conta, ademais, com uma política estadual de saneamento básico, que poderia contribuir de forma significativa para elaborar políticas de planejamento de abrangência regional (considerando as especificidades de cada município) bem como adequação de programas, estabelecimento de prazos e construção de indicadores para a esfera estadual (ABAR, 2013).

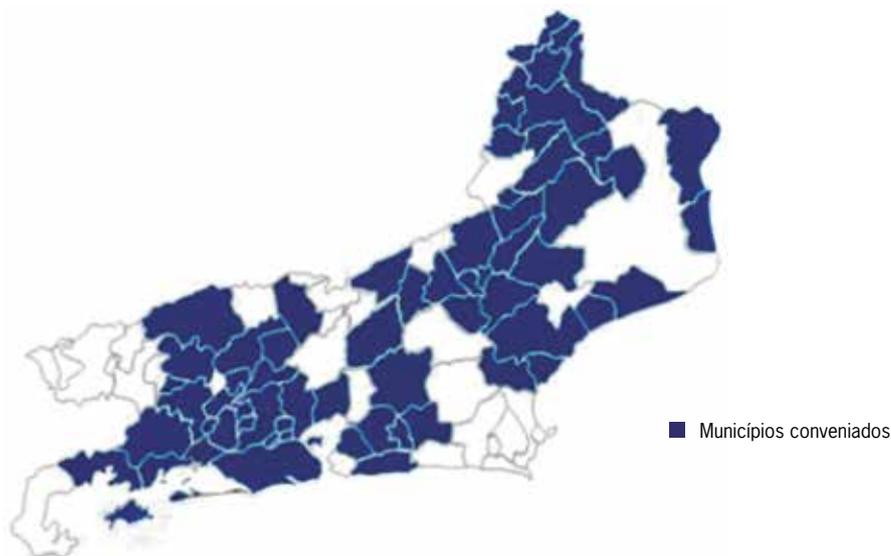
Contudo, a aprovação de uma política estadual de saneamento, de acordo com ABAR (2013), é um dos grandes desafios do setor. Os altos custos de transação para chegar a um consenso político de uma lei de abrangência estadual e o risco de divergências judiciais quanto às competências dos entes federativos, além da grande probabilidade da lei aprovada ser considerada inconstitucional, são justificativas que dificultam o avanço nesse ponto.

Assim, este estudo começará analisando a Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE), a segunda maior companhia de saneamento básico do Brasil, criada ainda durante a vigência do PLANASA, nos anos 1970.

Para facilitar a visualização da abrangência da CEDAE segue a **Figura 1**. Observando o

mapa, não é difícil concluir que o método de gestão de serviços adotado durante a década de 1970, em que os municípios delegavam os serviços de saneamento às companhias estaduais, não sofreu grandes alterações.

**Figura 1:** Área de atuação da CEDAE no estado do Rio de Janeiro



Fonte: CEDAE (2012)

De acordo com CEDAE (2012), a companhia continua prestando serviços de água e esgoto para os municípios da **Tabela 1**, mesmo com os contratos da concessão vencidos e em processo de negociação para renovação.

**Tabela 1:** Municípios com contratos da concessão à Cedae vencidos e com renovação ainda em negociação

Municípios	Serviços
Angra dos Reis*	Água
Cachoeiras de Macacu**	Água
Cambuci	Água
Mangaratiba	Água e esgoto
Miracema	Água
Porciúncula	Água e esgoto
Quissamã	Água e esgoto
São João da Barra	Água e esgoto
Teresópolis	Água e esgoto

\* No município de Angra dos Reis, a CEDAE opera parcialmente no sistema de água, deixando toda parte do sistema de esgoto para a SAAE (Serviço Autônomo de Água e de Esgoto).

\*\* Em Cachoeira do Macacu, a CEDAE e a Autarquia Municipal de Águas e Esgotos (AMAE) realizam os serviços de água e esgotamento no município.

Fonte: Cedae (2012)

Como foi visto anteriormente, hoje o saneamento básico conta com uma legislação que diminui o comportamento discricionário dos agentes envolvidos, ao estabelecer determinadas normas para os novos contratos, aumentando assim a possibilidade da participação da iniciativa privada no setor. Isso acabou criando oportunidade para os municípios que estavam insatisfeitos com a prestação de serviços da CEDAE.

O caso da Região dos Lagos é um bom exemplo da parceria com investidores privados. Os municípios apresentavam graves problemas de disponibilidade de água e baixíssimas porcentagens de domicílios conectados à rede geral de esgotamento sanitário ou pluvial, pois, segundo a CEDAE, esta região dava muitos prejuízos. Isso trouxe muitos problemas não só para os moradores, mas para as diversas atividades econômicas locais, em especial para as relacionadas ao turismo (Vargas; Lima, 2004). Tentando reverter esta situação, em 1998, os municípios de Armação de Búzios, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Arraial do Cabo, estimulados inclusive pela CEDAE (tamanho era o desinteresse da companhia pela região), formaram um consórcio e delegaram os serviços de água e esgoto à concessionária Prolagos durante 25 anos (Pires do Rio; Sales, 2004). De acordo com Agenera, no caso do município de Arraial do Cabo, o contrato era apenas para a distribuição de água.

Algo parecido aconteceu também em Nova Friburgo. Neste município, em 1999, foi criada a CAENF (Companhia de Água e Esgoto de Nova Friburgo), através de um consórcio constituído por investidores brasileiros e estrangeiros, encabeçado pela Earth Tech Brasil (que pertence a Tyco Engenharia, empresa portuguesa), que conquistou o direito de explorar os serviços de saneamento básico por 25 anos (Pires do Rio; Sales, 2004).

Vale destacar que a decisão de mudança de prestadora de serviços de saneamento básico, que por lei cabe aos titulares dos serviços, muitas vezes não é aceita de maneira “amigável” pelas companhias estaduais de saneamento básico. Segundo Cruz e Ramos (2012), a atual configuração do setor leva a alguns conflitos de interesse, dado que os estados detentores de CESBs não concordam com o desligamento de alguns municípios que apresentam uma significativa lucratividade e almejam um Sistema de Abastecimento de Água e de Coleta de Esgoto autônomo municipal ou a parceria com o setor privado. O caso mais antigo de Niterói e os recentes de Paraty e Santo Antônio de Pádua podem exemplificar bem essa situação.

Em Niterói, a motivação da transferência à iniciativa privada foi a falta de investimentos da Companhia Estadual de Saneamento na parte do município ocupada por bairros populares e de classe média que não contavam sequer com redes de abastecimento de água e redes de esgotamento sanitário. Desse modo, em 1997, depois de um contrato firmado com a Prefeitura, contrariando a vontade da CEDAE e do governo estadual, a prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário foi concedida por três décadas a Cia. Águas de Niterói, constituída por um consórcio de empresas nacionais de engenharia e construção. Isso levou a uma longa discussão na Justiça com a companhia estadual, retardando por dois anos a delegação dos serviços de saneamento ao consórcio Cia. Águas de Niterói (Vargas; Lima, 2004).

Paraty, depois de uma disputa judicial, conseguiu a aprovação da Assembleia Legislativa do Rio do Projeto de Lei 1.683/12, em 2013, que permite a municipalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A maioria das reclamações do município estava relacionada ao grande descaso da CEDAE, principalmente com os serviços de esgotamento sanitário.

Utilizando os dados contidos no Banco de Dados do Projeto UERJ/Sefaz-RJ, na seção de saneamento, e na seção de demografia, é possível constatar este problema. Em 2010 apenas 13% dos domicílios particulares permanentes em Paraty estavam conectados a uma rede geral de esgoto ou pluvial (Porto, 2013). Em Santo Antônio de Pádua, a CEDAE (2012) declarou que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário estão suspensos em razão da existência de uma ordem judicial ainda em andamento. Não foi possível encontrar mais informações sobre o desfecho dessa questão.

## **O Rio de Janeiro não se submete ao marco legal do saneamento básico**

Após a análise de alguns aspectos importantes do marco regulatório do saneamento básico, é possível observar a falta de comprometimento do estado do Rio de Janeiro com as suas diretrizes.

Apesar de a Lei nº 11.445/07, como foi apontado anteriormente, determinar que todos os operadores dos serviços sejam submetidos a uma regulação e normatização, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do estado do Rio (Agenera) surpreendente-

mente responde apenas pela regulação, controle, fiscalização das atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário e dos contratos dos consórcios Prolagos e Águas de Juturnaíba.

Em relação à CEDAE, que presta serviços de abastecimento de água e esgoto para maior parte dos municípios do Rio de Janeiro atendendo a mais de 10 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 80% da população fluminense (CEDAE, 2012), está previsto pelo Decreto Estadual nº 43.982, de 11/12/2012 que esta empresa só passará a ser submetida à regulação da Agerensa em 2015, 8 anos depois da entrada em vigor do marco regulatório.

Sendo assim, tem-se o seguinte quadro no estado do Rio de Janeiro: dos 92 municípios, apenas Araruama, Silva Jardim, Saquarema (Águas de Juturnaíba) e Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia (Prolagos) estão sendo submetidos a uma regulação. Isso significa que apenas cerca de 9% dos municípios do estado têm os serviços de água e esgotamento sanitário regulados.

Para ilustrar a incipiência da regulação no Rio de Janeiro e que esses dados revelam uma abrangência quase irrelevante da agência reguladora no estado, vale comparar com área de atuação de outras agências estaduais do Brasil. Na Bahia 87,3%, em Minas Gerais 73,6% e em São Paulo 41,6% dos municípios são submetidos à regulação.

**Tabela 2:** Abrangência de algumas agências reguladoras estaduais

Agência reguladora de saneamento básico	Quantidade de municípios regulados	Porcentagem de municípios regulados (%)
Agerensa (Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do estado do Rio de Janeiro)	8	8,7
Arsae (Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais)	628	73,6
Agersa-BA (Agência Reguladora de Saneamento do Estado da Bahia)	364	87,3
ARSESP (Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo)	268	41,6

Fonte: ABAR (2013)

Como ressalta Hohmann (2012), após a Lei nº 11.445/07, o estado passaria a ter uma nova função, deixando de ser o prestador direto dos serviços de saneamento para atuar como fiscalizador e regulador dessas atividades. Entretanto, o cenário no estado do Rio de Janeiro é muito diferente. Não só a escolha dos municípios de não renovar o contrato com a Companhia Estadual de Saneamento Básico leva a conflitos judiciais como a atuação da agência reguladora estadual é de mínima abrangência.

Outro problema sério é o atraso na elaboração dos planos municipais de saneamento. O segundo prazo para a entrega dos planos encerrou no final de 2013 (o primeiro ia até 2010 e foi prorrogado) e poucos municípios conseguiram finalizar e entregar os planos a tempo. Agora o prazo foi estendido para 2015. É interessante lembrar que a Lei nº 11.445/2007 determina que o município que não entregar o plano fica proibido de receber transferências da União na área de serviços e infraestrutura de saneamento básico, criando dificuldades para investimentos no setor (Bugalho, 2013).

No estado do Rio de Janeiro a SEA (Secretaria de Estado do Ambiente) estaria apoiando a elaboração de 72 planos municipais de saneamento básico. O que preocupa, na verdade, é que, segundo informações da própria página do governo federal<sup>4</sup> (consultada no dia 12/06/2014), estariam prontos os planos municipais apenas de cinco municípios: Magé, Tanguá, Cachoeiras do Macacu e Guapimirim, Rio Bonito, e no processo de finalização: Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim. Isto significa que, dos 72 municípios que Secretária de Estado do Ambiente está auxiliando, 67 municípios ainda não estão em fase de conclu-

<sup>4</sup> Mais informações no endereço <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1461705>>.

são. De acordo com a ABAR (2013), encontram-se no grupo dos municípios sem um plano municipal de saneamento básico os oito regulados pela Agenesra. É importante destacar que esse não é um problema apenas do estado do Rio de Janeiro. O prazo para entrega dos planos municipais de saneamento básico tem sido prorrogado constantemente. Antes era para o final de 2013, agora é 2015. Isso porque mais de 90% dos municípios brasileiros não tiveram condições de cumprir o prazo anterior.

Além disso, se o marco regulatório veta termos de parceria ou outros instrumentos de condição precária, o que dizer, por exemplo, dos serviços que continuam a ser prestados pela CEDAE mesmo com os contratos vencidos, nos municípios de Angra dos Reis, Cachoeiras do Macacu, Cambuci, Mangaratiba, Miracema, Porciúncula, Quissamã, São João da Barra e Teresópolis?

Outro indicativo de descumprimento com a norma que regula o saneamento básico refere-se ao valor das tarifas. Conforme declara o consultor do Ministério das Cidades, Ribeiro (2013), os ajustes das tarifas aplicados em contratos fechados após a Lei nº 11.445/07 são questionáveis porque a lei determina que os reajustes tarifários só podem ser realizados com o acompanhamento de um agente regulador. Destaca ainda que o que está acontecendo no estado do Rio de Janeiro pode ser considerado uma “improbidade administrativa”. Não são poucos os contratos firmados após a lei, pela CEDAE, por exemplo. Dos 55 municípios (desconsiderando os nove com contrato vencido), 43 contratos foram renovados depois de 2007. Ou seja, 78% dos contratos da Companhia foram firmados ou renovados após a Lei do Saneamento. Em 2000, o governador do estado do Rio de Janeiro através do Decreto 25.997/00 delegou ao presidente da CEDAE a competência de decidir quando deve ter que elevar as tarifas e qual o valor desse aumento, e aparentemente esse poder não foi revogado.

Seguindo esse contexto, para mostrar a importância das agências reguladoras, vale destacar que as concessionárias Águas de Juturnaíba e Prolagos já foram multadas algumas vezes pela Agenesra por tentarem compensar os altos investimentos com aumentos relevantes nas tarifas, por não fornecerem água a determinadas localidades e muitos outros problemas (Vargas; Lima, 2004).

E como se não bastassem apenas 8 municípios regulados no estado do Rio de Janeiro, a própria Agenesra está sendo autuada pelo Ministério Público, juntamente com a Prolagos e Águas de Juturnaíba e o estado do Rio de Janeiro, por permitir a cobrança desde 2004 de uma tarifa de esgoto que não vinha sendo discriminada nos boletos de cobrança. Os usuários não eram informados que pagavam por um serviço que em muitos locais nem existia. Entre 2004 e 2013, as duas concessionárias privadas e reguladas pela Agenesra embutiram a cobrança da tarifa de esgotamento nas contas de e água (SILVA JARDIM.COM, 2013).

## Conclusões

A principal conclusão do estudo é que as políticas institucionais no Rio de Janeiro ainda não se ajustaram aos princípios estabelecidos no novo marco regulatório do saneamento básico, não obstante tratar-se de setor cujas características organizacionais se aproximem das condições que definem um monopólio natural.

A experiência brasileira mostra que, durante quase 20 anos, desde o fim do PLANASA, o setor passou por um longo período de estagnação. Esta situação só começou a ser revertida após a entrada em vigor de um marco regulatório para o setor.

A Lei do Saneamento criou um ambiente institucional estável para promover a eficiência, a qualidade e a universalidade dos serviços, visando a atrair investimentos privados e expandir a concorrência pelos contratos de concessão. Apesar disso, percebe-se que o estado do Rio de Janeiro não toma medidas para incentivar a prestação regionalizada, a gestão associada ou a participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A configuração do setor ainda é muito semelhante à herança deixada pelo PLANASA. Observa-se que as companhias estaduais possuem ainda um grande poder político e está havendo uma resistência para modificar este cenário que já existe desde a década de 1970.

A Companhia Estadual de Abastecimento de Água e Esgoto do Rio de Janeiro continua responsável pelo abastecimento de água da maioria dos municípios fluminenses e, somente

a partir de 2015, começará a ser regulada pela Agenesra. Assim, enquanto não é fiscalizada, a segunda maior companhia de saneamento do país não tem seu desempenho acompanhado e pode ajustar livremente suas tarifas. A falta de regulação permite que existam municípios como São Francisco do Itabapoana que tem apenas 1% de seus domicílios ligados à rede geral de esgotamento sanitário.

Não bastasse o número quase irrelevante de municípios submetidos à regulação, vale destacar que o papel da Agenesra algumas vezes também não vem sendo cumprido de acordo com as diretrizes do marco regulatório do setor. A 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Araruama ajuizou duas ações na área civil pública envolvendo a agência reguladora por permitir que ambas cobrassem desde 2004 a tarifa de esgotamento sanitário “disfarçada” em elevação da tarifa de água.

Assim, o que mais chama a atenção no fim da pesquisa é a desconsideração do estado do Rio de Janeiro com as diretrizes da legislação em vigor. Acreditamos que, se a CEDAE fosse submetida à regulação como estabelece a Lei 11.445/07, haveria uma expansão e melhoria significativa dos serviços ofertados.

Este resultado deve ser ainda mais lamentado quando se considera o impacto negativo que a insuficiência na cobertura dos serviços de saneamento causa nas condições de vida da população. Num contexto marcado pelos avanços nas políticas sociais, que resgataram um contingente não inferior a 30 milhões de brasileiros da condição de pobreza, a falta de saneamento deveria ser objeto não apenas de esforços no sentido de cumprir o que a lei já prevê, mas também em explorar as possibilidades de ampliar a oferta do acesso ao saneamento por meio de parcerias institucionais que a Lei dos Consórcios Públicos busca estimular. É longo, portanto, o caminho que o estado do Rio de Janeiro ainda deve percorrer rumo à regulação do saneamento básico. ■

### Referências bibliográficas

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques; ZVEIBIL, Victor Zular. **A relação titular-prestador nos serviços na contratação dos serviços de saneamento básico.** In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. vol. 3, p.467-486.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR). **Saneamento básico: Regulação 2013.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013. 94 p

BASTOS, Rafael Kopschitz Xavier. **Oportunidades e desafios para os prestadores municipais de serviços de saneamento básico.** In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, vol. 3, p.559-570, 2009.

BRITTO, Ana Lúcia (Org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil: Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico.** Brasília: Ministério das Cidades, 2011. 533p.

BRITTO, Ana Lucia. **Gestão regionalizada de serviços de saneamento.** In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. vol. 1, p.129-146.

BUGALHO, Gustavo Russignoli. **Plano Municipal de Saneamento Básico: O tempo se esgota e as consequências batem à porta.** Abcon, 2013. Disponível em: <[http://www.abcon.com.br/impr\\_01.php?catId=14&contId=862](http://www.abcon.com.br/impr_01.php?catId=14&contId=862)>. Acesso: 29 jul. 2013.

CEDAE. **Relatório da administração e demonstrações financeiras 2012.** Rio de Janeiro, 2012. 118p.

CORDEIRO, Berenice de Souza. **Capacitação.** In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. vol. 3, p.600-612.

CRUZ, Karlos Eduardo Arcaño; RAMOS, Francisco de Souza. **Eficiência na gestão do saneamento básico e seus impactos sobre a promoção da saúde: uma aplicação da análise envoltória de dados – DEA.** In: Encontro Regional de Economia (ANPEC-Nordeste), nº 17, Fortaleza, 2012. 18p.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. **Desafios para a regulação subnacional do saneamento básico no Brasil.** In: PROENÇA, Jadir Dias et al. Desafios da regulação no Brasil. Brasília: Enap, 2009. Cap. 4, p.275-309.

.; PAGANINI, Wanderley da Silva. **Aspectos conceituais da regulação dos serviços.** Eng Sanit Ambient, vol. 14, n.1, p.79-88, Fortaleza, jan. 2009.

HELLER, Leo. **O papel da União na política de saneamento básico: entre o que se deve e o que se pode esperar.** In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. vol. 1, p.87-99.

HOHMANN, Ana Carolina C. **Regulação e saneamento na Lei Federal nº 11.445/07.** Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 3, p. 211-244, 2012.

INSTITUTO TRATA BRASIL (Org.). **Benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – IBRE (Instituto Brasileiro de Economia), 2010. 32p.

LOBO, Luiz. **Saneamento básico: em busca da universalização.** Brasília: Ed. do Autor, 2003. 228p.

MADEIRA, Rodrigo Ferreira. **O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 33, p.123-154, 2010.

MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes. Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). **Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. vol. 1, p.147-162.

MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes. **Considerações sobre a regulação e a regionalização dos serviços públicos de saneamento básico no estado da Bahia**. Brasília, 2007. 30p.

MORAES, Luiz Roberto Santos. Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). **Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos**. Brasília, 2009. vol. 1, p.33-53.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo de. **Institucionalização e desafios da política nacional de saneamento: um balanço prévio**. 2006. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/artigoabelardo.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

O papel dos estados e as perspectivas das companhias estaduais de saneamento básico frente ao novo contexto institucional. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). **Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. vol. 3, p.543-556.

OLIVEIRA, Anderson Luís Silva de. **Saneamento básico no Brasil: limites e possibilidades de atuação do setor privado**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004. 91 f.

OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros; NOGUEIRA, Carla Felinto de. **A importância dos consórcios públicos intermunicipais para a defesa do meio ambiente**. Direito e Liberdade, vol. 6, n. 2, p.77-86, Natal, 2009.

PIRES DO RIO, Gisela Aquino Pires do; SALES, Alba Valéria de Souza. **Os serviços de água e esgoto no estado do rio de janeiro: regulação e privatização**. Geografia, n. 12, p.67-86, Rio de Janeiro, 2004.

PORTO, Fernanda. **Autorizado convênio para saneamento em Paraty**. Disponível em: <[http://www.alerj.rj.gov.br/common/noticia\\_corpo.asp?num=44061](http://www.alerj.rj.gov.br/common/noticia_corpo.asp?num=44061)>. Acesso em: 26 set. 2013.

POSSAS, Mario Luiz; PONDE, João Luiz; FAGUNDES, Jorge. **Regulação da concorrência nos setores de infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual**. Brasília: Ipea, 1997. 40p.

PROBST, Marcos Fey. **Agência intermunicipal de regulação do saneamento**. Jus Navigandi, n. 2504, Teresina, mai. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14816>>. Acesso em: 17/08/2012.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **CEDAE, uma caixa-preta sem controle**. Jornal *O Globo*. Entrevista concedida em 31/07/2013 a ALENCAR, Emanuel; SCHMIDT, Selma. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/cedae-uma-caixa-preta-sem-controle-9292117>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

SALLES, Maria José. **Política Nacional de Saneamento: Percorrendo caminhos em busca da universalização**. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2008. 185 f.

SANTOS, Ângela Moulin Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008. p.184-240.

SANTOS, Johnny Ferreira Dos. **O saneamento como instrumento de promoção da saúde**. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). **Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. vol.2, p.357-366.

SILVA JARDIM.COM (Rio de Janeiro). **Ministério Público enquadra Águas de Juturnaiba e Prolagos**. Disponível em: <<http://silvajardim.com/mp-enquadra-aguas-de-juturnaiba-e-prolagos/>>. Acesso em: 15 out. 2013.

STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. **Alcances e limites da Lei dos Consórcios Públicos: um balanço da experiência consorciada no estado de São Paulo**. Cadernos Adenauer, São Paulo, vol.4, p.1-15, 2011.

VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco De. **Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem?**. Ambiente & Sociedade, v. 7, n. 2, p.68-93, Campinas, dez. 2004.

WARTCHOW, Dieter. **Serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário**. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). **Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. vol. 2, p.271-294.

# História de capitalidade do Rio de Janeiro

**Mauro Osorio da Silva<sup>1</sup>**  
**Maria Helena Versiani<sup>2</sup>**

## Resumo

Este artigo trata do fato de a cidade do Rio de Janeiro ter se construído historicamente como o “eixo da capitalidade” do país ou como a sua “cidade-capital” (Argan, 1964). Na perspectiva de Argan, todos os países possuem uma cidade que é a sua referência internacional e que não necessariamente é também a sua Capital burocrática. Por exemplo, Nova York (em vez de Washington) para os Estados Unidos, e Sidney (em vez de Camberra) para a Austrália. Sendo assim, reconhecemos a cidade do Rio de Janeiro como a cidade-capital do Brasil, o que constitui um elemento-chave para o entendimento da trajetória da cidade e do estado do Rio de Janeiro, que interfere decisivamente no processo de definição de políticas públicas e de estratégias econômicas para a região. Duas questões orientam a análise aqui apresentada: 1) Quais experiências e condições históricas contribuíram para que a cidade do Rio de Janeiro despontasse como o eixo da capitalidade brasileira? 2) Como e por que essa condição de cidade-capital influenciou e ainda influencia a trajetória econômica da cidade e do estado do Rio de Janeiro?

---

**Palavras-chave:** Rio de Janeiro; Economia Regional; Capitalidade.

---

## Abstract

This article addresses the fact that Rio de Janeiro had been constructed historically either as the “axis of the capitality” of the country or as its “capital city” (Argan, 1964). In Argan’s view, all countries have a city that is its international standard and which is not necessarily its bureaucratic Capital. For example, New York (instead of Washington) in America, and Sidney (instead of Camberra) regarding Australia. From this assumption, we recognize the city of Rio de Janeiro as the capital city of Brazil. This characteristic stands as a key element for understanding the trajectory of the city and the state of Rio de Janeiro, which decisively affect the definition of public policies and economic strategies for the region. Two questions guide the analysis presented here: 1) Which experiences and historical conditions have contributed for the city of Rio de Janeiro to appear as the hub of Brazilian capitality? 2) How and why this condition as capital city has influenced the economic history of the city and the state of Rio de Janeiro?

---

**Keywords:** Rio de Janeiro; Regional Economy; Capitality.

---

Este artigo trata de uma característica singular da cidade do Rio de Janeiro no cenário da Federação brasileira: o fato dela ter se construído historicamente como o “eixo da capitalidade” do país ou como a sua “cidade-capital”, conforme expressões do historiador de arte e ex-prefeito de Roma, Giulio Argan (1964). Na perspectiva de Argan, todos os países possuem uma cidade que é a sua referência internacional e que não necessariamente é também a sua Capital burocrática. Assim, quando pensamos nos Estados Unidos, tendemos a pensar em Nova York e não em Washington; quando pensamos na Austrália, lembramos de Sidney e não de Camberra. Nas palavras da historiadora Marly Silva da Motta (2001:24), as cidades-capitais de Giulio Argan são “o lugar da política e da cultura, como núcleo da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, representando, cada uma a sua maneira, o papel de foco da civilização, núcleo da modernidade, teatro do poder e lugar de memória”.

Filiados a essa premissa analítica, reconhecemos a cidade do Rio de Janeiro como a cidade-capital do Brasil. E tal característica, a nosso ver, coloca-se como um elemento-chave para o entendimento da trajetória da cidade e do estado do Rio de Janeiro, que

---

**1** Mauro Osorio da Silva: Economista, doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/UFRJ; professor da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ; coordenador do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro, vinculado ao Programa de Mestrado em Direito e Instituições, da FND/UFRJ. mauroosorio@uol.com.br.

**2** Maria Helena Versiani: Historiadora, doutora em História, Política e Bens Culturais pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/FGV; pesquisadora do Museu da República; integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro, vinculado ao Programa de Mestrado em Direito e Instituições, da FND/UFRJ. m.versiani@globo.com.

interfere decisivamente no processo de definição de políticas públicas e de estratégias econômicas para a região.

Resumidamente, duas questões orientam a análise aqui apresentada:

1. Quais experiências e condições históricas contribuíram para que a cidade do Rio de Janeiro despontasse como o eixo da capitalidade brasileira?
2. Como e por que essa condição de cidade-capital influenciou e ainda influencia a trajetória econômica da cidade e do estado do Rio de Janeiro?

## O Rio de Janeiro nasce como eixo de logística nacional

A cidade do Rio de Janeiro nasceu como fortificação militar, porto e centro da logística nacional. Segundo Carlos Lessa (2000a:68), a existência da Baía de Guanabara, com seu aspecto geográfico de “cofre-forte militar-naval”, foi um fator fundamental para a decisão de Portugal de ocupá-la. E, efetivamente, ela serviu como elemento decisivo da defesa da nova Colônia e para a constituição da cidade como centro militar, porto e eixo de logística nacional.

A função da cidade como eixo de logística nacional teve início já durante os ciclos da prata (séculos XVI e XVII) e do ouro (século XVIII), uma vez que era o seu porto que articulava essas atividades com o mundo exterior.<sup>3</sup>

Entre os séculos XV a XVII, a prata foi a moeda de troca para o comércio europeu com o Oriente, sendo, portanto, essencial ao comércio de especiarias de Portugal com as Índias – especiarias, como sabemos, muito apreciadas na Europa. Assim, para equilibrar a conta de comércio entre Europa e Oriente, foram necessárias pesadas transferências de prata.

Inicialmente, Portugal obtinha prata em pequena monta, na Alemanha e em sua feitoria japonesa de Nagasaki. Mas, a partir da segunda metade do século XVI, as reservas portuguesas passaram a ser abastecidas com a prata obtida mediante o contrabando de produtos e escravos para a região da Prata, esta atingida pelos “fundos do seu quintal”: o Rio da Prata. A cidade do Rio de Janeiro funcionava, então, como base logística para essa atividade, pelas vantagens da rota Rio–África em relação à rota Nordeste–África. Assim, o Rio de Janeiro passou a ser um entreposto entre duas rotas. A primeira ligava a cidade à Europa, Ásia e África, para a exportação de produtos como açúcar, tabaco e farinha de mandioca e a importação de especiarias das Índias, produtos europeus e, sobretudo, escravos africanos. A segunda rota ligava o Rio de Janeiro à América Espanhola e ao Rio da Prata, para o contrabando de escravos e mercadorias em troca da prata. Portanto, o Rio de Janeiro, mesmo antes do ciclo do ouro e de tornar-se a Capital Federal do Brasil, assumiu um papel central no território brasileiro, por sua origem de porto e fortificação militar. A riqueza gerada para Portugal, a partir do comércio da prata, seria sucedida pelo comércio com o ouro de Minas Gerais, reafirmando o status da cidade do Rio de Janeiro como eixo logístico nacional. Como expôs Lessa (2000a:125): “Com o controle fiscal das minas de ouro e a posição forte e crescente no núcleo de tráfico negreiro, deriva-se e reforça-se a hegemonia o Rio”.

Ademais, a centralidade do Rio de Janeiro também se acentuou pelo fato de, paralelamente ao comércio exterior (sua principal atividade), ter-se desenvolvido, durante o século XVIII, o comércio colonial de cabotagem, que trocava escravos por fumo baiano e por carne-seca e banha do sul do país. Ao mesmo tempo, com o Planalto Central, a cidade do Rio articulou-se como praça atacadista, vendendo escravos, alimentos e manufaturas importadas e recebendo pagamentos em ouro e diamantes. Em suma, novamente recorrendo a Lessa (2000a:33): “o Rio colonial foi o epicentro desta complexa rede de relações comerciais. Era uma vila modesta, em termos demográficos, porém uma forte praça comercial e marítima”.

---

<sup>3</sup> O assunto é examinado mais detalhadamente em Lessa (2000a) e em Osorio (2005).

## Cultura e autoestima

A centralidade do Rio de Janeiro no cenário brasileiro reafirmou-se, em 1763, quando da transferência da capital do Brasil de Salvador para o Rio, o que ocorreu pela necessidade de a Coroa Portuguesa garantir maior controle sobre a riqueza gerada com a produção do ouro em Minas Gerais. Na nova capital, a Corte de D. João VI se instalou, em 1808, implantando, segundo Lessa (2000a:63 e 77), “os signos capitalinos” da cidade e recebendo “um choque autônomo ‘keynesiano’,<sup>4</sup> um presente de Napoleão: a Família Real e mais 15 mil portugueses. Essa incorporação acontece numa vila colonial com população estimada entre 43 e 50 mil pessoas”.

Assim, com a vinda da Família Real para o Brasil, a cidade do Rio foi beneficiada com investimentos de proporções extraordinárias. D. João VI agregou institucionalização formal e informal à vida colonial, com a criação de tribunais, conselhos, câmaras, de instituições encarregadas do ordenamento e policiamento da cidade, de cursos de Direito etc., além da criação do primeiro Banco do Brasil do país. A questão era equipar a cidade para a função de sede da Corte Portuguesa e, para tanto, foram criados vários órgãos administrativos e de caráter jurídico. Ao mesmo tempo, afirmava-se o projeto civilizador da monarquia, de inspiração europeia. Instituições culturais e prestigiados espaços urbanos, como o Jardim Botânico, foram edificadas nos sucessivos anos. Constituiu-se a Real Biblioteca de Língua Portuguesa, atual Biblioteca Nacional, sendo abertas várias livrarias na cidade. Em 1818, D. João VI fundou o Museu Real, hoje Museu Nacional, localizado na Quinta da Boa Vista.

Em 1813, foi inaugurado o Teatro Real de S. João, em estilo neoclássico, à semelhança do Teatro de São Carlos, de Lisboa, e forte apoio foi dado à realização de recitais de música erudita e peças teatrais. Mais: D. João VI tornou-se grande incentivador do estudo formal das Belas Artes, inclusive contratando a vinda ao Brasil da Missão Artística Francesa, em 1816, que contava com integrantes de renome, como o arquiteto Grandjean de Montigny. Vários projetos arquitetônicos seriam então realizados para a cidade, divulgando o neoclassicismo em fachadas e arcos triunfais que deram ao Rio características de uma capital europeia.<sup>5</sup> Paralelamente, a partir do movimento diário de seu porto, o Rio de Janeiro incorporava influências culturais e hábitos europeus.

Dessa forma, a história pregressa de porto e de eixo de logística nacional, a transferência da capital de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763, e o “choque de modernização” com a chegada da Família Real consolidavam a cidade do Rio de Janeiro como o eixo da capitalidade brasileira.<sup>6</sup>

Progresso e civilização foram palavras de ordem do poder monárquico e republicano até o início do século XX. Não por acaso, já nos primeiros anos do século XX o presidente Rodrigues Alves (1902–1906) elaborou um plano para realização de ampla reforma, saneadora e modernizante, na cidade do Rio de Janeiro – a capital da República –, reforma esta que ficou conhecida como “Bota Abaixo!” e “Rio Civiliza-se” e que buscou remover do centro carioca os vestígios de uma cidade colonial. O objetivo era remodelar e higienizar o centro da cidade, transformando-o em um “cartão de visitas”. Sob a direção do ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, Lauro Muller, foram construídas a Avenida Central (atual Avenida Rio Branco) e a Avenida do Mangue (hoje o trecho da Avenida Presidente Vargas desde a Praça Onze até a Avenida Francisco Bicalho), e também um cais para o porto do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, importante conjunto de obras foi empreendido pelo prefeito da cidade, Pereira Passos, operadas em velocidade extraordinária e que transformaram definitivamente a paisagem da capital federal. As ruas mais movimentadas do centro foram alargadas e espaços públicos higienizados. Quiosques, casas populares e cortiços foram derrubados. Becos e ruas escuras deram lugar a iluminadas e largas avenidas, com lojas, cinemas e cafés elegantes, que iriam constituir então os novos símbolos nacionais de civilização e progresso.

<sup>4</sup> “Choque autônomo keynesiano” é uma expressão usada pelos economistas quando ocorre uma “injeção” de gastos em determinada economia, dinamizando-a.

<sup>5</sup> As transformações na cidade do Rio, com a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil, são apresentadas em Versiani (2007).

<sup>6</sup> O assunto é desenvolvido também em Motta (2000 e 2001).

O padrão de civilização almejado destruiu a feição pobre e insalubre da área central da cidade. Contudo, os populares que ali residiam não foram beneficiados com o projeto, sendo desalojados e obrigados a mudar-se para locais distantes ou a engrossar a população favelada.

No correr dos anos, a importância do Rio de Janeiro no cenário da cultura prestigiada nacional afirmou-se mais e mais, expresso em enorme patrimônio acumulado, na cidade e também no conjunto do estado, que abrigam importantes universidades e centros de excelência nas áreas de documentação e de preservação e pesquisa, públicos e privados. Ou seja, o Rio de Janeiro, como espaço de prosperidade da cultura nacional, ainda é uma realidade, com ricas e heterogêneas produções e manifestações artísticas, da música ao cinema e à fotografia, da arquitetura às artes plásticas, do desenho à caricatura, do teatro à literatura, da dança ao carnaval e muito mais.

E se a importância cultural do Rio no conjunto do país, dentro dos padrões europeus, foi em muito consolidada com a vinda da Família Real, pode-se dizer que a partir do século XX esse cenário de mimetismo começou a se alterar, dando lugar à valorização das especificidades do país.

Emblemático desse processo, nas primeiras décadas do século XX surgiu todo um conjunto de obras promovendo grande valorização da cultura nacional e regional, com autores como Euclides da Cunha (*Os sertões*, 1902), Monteiro Lobato (*Urupês*, 1918), Oswald de Andrade (*Manifesto Pau-Brasil*, 1924), Mário de Andrade (*Macunaíma*, 1928), Jorge Amado (*O país do carnaval*, 1931), Gilberto Freire (*Casa-grande e senzala*, 1933), Sérgio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*, 1936), Roberto Simonsen (*História econômica do Brasil*, 1937), Graciliano Ramos (*Vidas secas*, 1938) e Guimarães Rosa (*Grande sertão: veredas*, 1956). No correr do mesmo período, figurariam também expressões críticas a um “falso nacionalismo”, bem expressas nos trabalhos de vanguarda de toda uma geração de artistas, músicos e escritores modernistas que propunham a “devoração cultural” das técnicas importadas, tendo em vista reelaborá-las, com autonomia, e convertê-las em produtos de exportação. De acordo com Carlos Lessa (2000b:41–43):

Ao estudar a Europa no pós-guerra, os intelectuais brasileiros viram Picasso fazendo cubismo pela adoção dos modelos da arte africana; viram Miró acolhendo a estética da arte dos esquimós; viram os europeus de vanguarda questionando a cultura europeia, alguns jogando seus paradigmas na lata do lixo. Isto os impressionou. Para valorizar nossas influências etnográficas, Anita Malfati, Portinari, Di Cavalcanti e Tarsila não precisavam procurar os esquimós: bastava reler as lendas brasileiras, captar as cores, olhar os sujeitos sociais. O Brasil era um contingente a desbravar. Menotti Del Picchia vai procurar a linguagem caipira. Villa Lobos vai ouvir o choro, as modinhas mineiras, os ritmos do Nordeste, os sons da Amazônia. [...] Resgata-se o barroco colonial, por mais que os franceses da Missão Artística tivessem dito que o barroco brasileiro não valia nada. [...] A intelectualidade brasileira extrai desse percurso uma constatação: ‘se eu valorizo a produção cultural desse povo, então esse povo é genial’. E qual é a cor do povo brasileiro? O povo brasileiro é furtacor. Vai do preto ao branco, passando por todas as gradações intermediárias – sendo preferencialmente o intermediário. Di Cavalcanti vai dizer que o símbolo sexual, a beleza do Brasil, é a mulata. O samba vai valorizar e romantizar a cultura popular. [...] A capoeira deixa de ser caso de polícia: é uma forma corporal de expressão artística. [...] Há uma explosão do folclore, o Brasil deslumbra-se consigo mesmo.

O que se propunha era a reinvenção cultural da nação, em relação ao que a cidade do Rio de Janeiro exerceu um papel insofismável, seguindo até hoje como espaço prestigiado da cultura nacional, inclusive mantendo-se como a principal referência externa do país.

Tal valorização da cultura nacional e regional articula-se a uma ampliação da autoestima no país influenciada por fatores históricos e políticos. Carlos Lessa (2000b:40–41) aponta:

A Primeira Guerra Mundial dissolveu o fascínio dos brasileiros pela Europa. Afinal o Velho Mundo havia praticado, por razões geopolíticas, matanças em escala industrial. O Brasil estava no Novo Mundo, no qual despontavam os Estados Unidos como polo mundial. Havíamos consolidado um imenso território, definindo pacificamente nossas fronteiras com os vizinhos: a combinação da velha astúcia portuguesa, da ousadia dos bandeirantes e da competência dos nossos diplomatas havia produzido um feito geopolítico até hoje pouco avaliado.

Nesse cenário, a eficiência, do Barão do Rio Branco no exercício da diplomacia brasileira contribuiu para a valorização dos feitos nacionais. O Barão, ou José Maria da Silva Paranhos Júnior, liderou a resolução de disputas do Brasil com o Uruguai e a França pelos territórios, respectivamente, de Sete Povos das Missões e do Amapá, áreas nas quais o governo brasileiro garantiria o seu domínio. Em 1902, Rio Branco assumiu o Ministério das Relações Exteriores (1902–1912) e, entre as importantes ações de sua chancelaria, teve destaque a incorporação do Acre – originalmente parte da Bolívia – ao território brasileiro.

Nesse contexto da primeira metade do século XX, o Brasil modernizou-se e a cidade do Rio de Janeiro manteve a sua centralidade. Consolidou-se como um local querido de referência para todos os brasileiros. Não por acaso tornou-se também o território onde o samba e a marchinha popularizaram-se e em que teve início a chamada época de ouro da música popular brasileira, com a chegada do rádio ao país. Constituiu ainda o lugar central onde surgiram movimentos referenciais como a Bossa Nova e o Cinema Novo, entre outros projetos/criações inovadores no mundo cultural brasileiro.

Nesse cenário, que tem como auge os chamados “anos dourados”, o Rio reforça o seu lugar de principal referência externa do país e de eixo da capitalidade brasileira.

## **Reflexos da história de capital e de capitalidade na economia do Rio de Janeiro**

Do ponto de vista demográfico e econômico, a cidade e o estado do Rio de Janeiro, sobretudo até os anos 1920, também apresentaram enorme centralidade no país. De acordo com o Censo de 1872, por exemplo, a cidade possuía 274.972 habitantes, contra apenas 31.385 habitantes na cidade de São Paulo, hoje a mais populosa cidade brasileira. Esses números são expressivos, sobretudo se levarmos em conta que em 2013, de acordo com estimativas do IBGE, a cidade do Rio possuía 6.429.922 habitantes e a cidade de São Paulo 11.821.876 habitantes.

Até a realização do Censo Industrial de 1919, o conjunto da cidade e do estado do Rio<sup>7</sup> apresentava o maior PIB industrial do país, inclusive superior ao do estado de São Paulo (Osorio, 2005:265). O dinamismo dessa região derivava então:

1. do capital mercantil gerado com a estrutura portuária na cidade do Rio;
2. da transferência da capital para o Rio, em 1763;
3. da vinda da Família Real para a cidade, em 1808, e consolidação do Rio como eixo da capitalidade brasileira; e
4. da exploração do açúcar e do café financiada pelo capital mercantil acumulado na cidade.

Sobre a articulação econômica entre a cidade e o estado do Rio, Carlos Lessa (2000a:61) pontua: “O engenho açucareiro fluminense foi um desdobramento comercial e financeiro do capital mercantil ligado ao comércio com a região do Prata e com a África. No século XIX, a plantação cafeeira tem um capítulo inicial essencialmente urbano”.

A cidade do Rio de Janeiro de fato desenvolveu-se, como vimos, como o epicentro de um sistema de articulação e distribuição nacional, concentrador da renda e de serviços. Nela, sempre havia espaço e possibilidades para a diversificação das atividades produtivas, posto que os trabalhos logísticos abriam tais possibilidades de expansão. Vale citar:

---

<sup>7</sup> O atual território do estado do Rio de Janeiro, até 1960, compunha-se de duas unidades federativas: o antigo Distrito Federal e o antigo estado do Rio de Janeiro, este também chamado de ‘Velha Província’. Com a mudança da Capital Federal para Brasília, em 1960, a cidade do Rio de Janeiro passou a constituir a cidade-estado Guanabara. Em 1974, como sabemos, ocorreu a fusão entre a Guanabara e a Velha Província, sendo criado o atual estado do Rio de Janeiro. Por esse motivo, ao compararmos o Rio de Janeiro com outros estados brasileiros, em períodos anteriores a 1974, realizamos sempre o somatório dos dados da economia da cidade do Rio com a economia do antigo estado do Rio de Janeiro.

[Na cidade do Rio] desenvolvem-se e localizam-se os serviços para o conjunto das cidades integradas na rede. Estrutura-se a presença do artesanato sofisticado e surge uma poeira de ensaios manufatureiros. Na medida em que progride o crescimento urbano, a troca mercantil se amplifica, prossegue a diferenciação dos processos de divisão do trabalho. A cidade pôde crescer e não ser sede de processo de industrialização. Ao se constituir no coração de uma rede, ela promove e intermedeia transações e acumula ganhos mercantis. (Lessa, 2000a:125)

Portanto, a produção cafeeira e açucareira no antigo estado do Rio era um desdobramento do agente mercantil e constituía a retaguarda mediata do porto. Assim, é um equívoco atribuir ao açúcar e ao café a indução dinâmica do estado do Rio de Janeiro, nos seus períodos áureos:

A relação ... é inversa. O café não surgiu apenas fisicamente no interior do Rio. Foi financiado pelo capital mercantil do grosso comércio do Rio e deu continuidade à sua prosperidade. A cidade explica o prodígio do café escravo. (Lessa, 2000a:128)

A partir de 1919, o conjunto da cidade e do estado do Rio de Janeiro perdeu a sua hegemonia econômica para o estado de São Paulo (Osorio, 2005:265). No entanto, entre 1920/1960 o dinamismo carioca se manteve próximo ao da média nacional, em um período em que, de acordo com dados do Ipea/Data, o Brasil apresentou forte crescimento do PIB, de em torno de 5,7% ao ano. Isso se deveu ao fato de que, embora perdendo continuamente posição relativa no cenário industrial da economia brasileira, o então Distrito Federal – como sede do poder, eixo da capitalidade brasileira e como espaço concentrador de renda e capacidade de consumo – continuou a atrair e gerar investimentos públicos e privados.

Assim, indicadores relativos ao PIB dos estados e regiões do Brasil, por exemplo, apontam que, nos anos 1950, o território que abrange o conjunto da atual região fluminense apresentou um crescimento médio percentual de 6,6% ao ano, bastante próximo ao da Região Sudeste, de 6,7% ao ano, e ao total do Brasil, de 7,1% ao ano (Pacheco, 1998:69).

Carlos Lessa (2000a:237–238) analisa essa questão da seguinte forma:

As décadas de 1920 a 1960 foram de prosperidade e de acumulação de prestígio no Rio de Janeiro. A cidade desdobrou-se em novos comportamentos e dimensões. (...) O Rio urbanizou-se em sintonia com esses novos tempos. Cabe sublinhar que foi sendo secundarizado, em termos de produção industrial, em relação a São Paulo. Desde a Primeira Guerra Mundial, São Paulo lidera a produção industrial e, apesar de crescer, o Rio vê a distância relativa das respectivas bases industriais ser ampliada, para não lembrar a espantosa diferença no campo agrícola. Porém o Rio – concentrando serviços sofisticados, com o núcleo de comando do sistema bancário, sediando os escritórios centrais da maioria das grandes empresas, sendo o portal dos visitantes nacionais e estrangeiros e alimentado por contínuas e crescentes injeções de gasto público – parecia ter assinado um pacto com a eterna prosperidade.

Ou seja, no período entre 1920 e 1960, a economia do Rio de Janeiro, ao contrário de depender apenas dos gastos públicos da chamada administração direta e de uma atividade mercantil tradicional, beneficiou-se também, por exemplo: da criação de empresas estatais em seu território; de ser sede da Bolsa de Valores e o principal centro financeiro do país; de sediar o núcleo de comando de grupos econômicos nacionais e internacionais, em um momento em que o Brasil se modernizava, deixava de ser rural para ser urbano e se industrializava; e do crescimento, em seu território, do turismo de negócios e de lazer e de atividades vinculadas à economia da cultura. Deve-se lembrar ainda que a criação de empresas estatais no Rio de Janeiro contribuiria também para atrair sedes de empresas privadas, que não atuavam somente no território carioca e fluminense.

Entre outros, foram criados na cidade do Rio: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952); a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras (1953); a Empresa Mista Centrais Elétricas Brasileiras SA – Eletrobras (1962); e a Companhia Vale do Rio Doce (1942). No campo científico e cultural, foram criados: o Instituto Nacional de Tecnologia – INT (1921); o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM (1934); a Universidade do Brasil (1937); o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1937); o Instituto Nacional de

Matemática Pura e Aplicada – IMPA (1952); o Instituto Militar de Engenharia – IME (1959); o Museu Histórico Nacional – MHN (1922); o Museu Nacional de Belas Artes – MNBA (1937); e o Museu de Arte Moderna – MAM (1948). Ademais, instituições existentes desde o século XIX na cidade do Rio de Janeiro se fortaleceram, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Já o antigo estado do Rio de Janeiro – considerado por Lysia Bernardes (1964) uma região polarizada pela cidade do Rio de Janeiro do ponto de vista econômico – beneficiava-se da proximidade do mercado consumidor da capital da República e também foi cenário de investimentos federais, como a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941); da Fábrica Nacional de Motores (1942); da Companhia Nacional de Álcalis (1943) e da Refinaria Duque de Caxias (1961), investimentos estes cujas decisões locais estiveram relacionadas à proximidade da antiga Capital Federal e, junto, à existência de uma tendência dominante no governo central a favor de que então se estabelecesse um contraponto no país ao predomínio econômico paulista (Lessa, 2000:346).

Desse modo, principalmente até 1960, o estado do Rio de Janeiro como um todo derivou o seu dinamismo econômico de quatro vetores: o dinamismo da economia brasileira; a centralidade da cidade do Rio, pela sua história de eixo logístico e de capitalidade; o fato de a cidade ser o núcleo do poder nacional; e os investimentos estatais produtivos realizados no antigo estado do Rio.

## **Consequências, no pós-1960, da trajetória nacional do Rio**

A partir de 1960, com a transferência da capital para Brasília, principalmente a partir dos anos 1970, com a consolidação dessa transferência, a cidade do Rio de Janeiro e o antigo estado do Rio de Janeiro passaram a apresentar um processo de perda de participação na economia nacional, tendo em vista a importância do gasto público e dos investimentos federais para o dinamismo econômico do conjunto da região. Entre 1970 e 2011,<sup>8</sup> de acordo com dados do IBGE, o estado do Rio de Janeiro apresentou a maior perda de participação no PIB nacional entre todas as unidades federativas, de -33,2%. Nesse período, a participação da economia fluminense no PIB nacional passou de 16,7%, em 1970, para 11,2 %, em 2011. Na mesma direção, a economia da cidade do Rio de Janeiro apresentou a maior perda de participação no PIB nacional, entre todas as capitais dos estados brasileiros, de -60,64%. Nesse período, a participação da economia carioca no PIB nacional passou de 12,84%, em 1970, para 5,05%, em 2011.

Na mesma direção, de acordo com os dados sobre emprego formal constantes da Relação Anual de Informações Sociais/Ministério do Trabalho e Emprego – RAIS/MTE, entre 1985 e 2012 – série mais longa com a mesma metodologia –, o estado do Rio apresentou um crescimento do emprego formal de apenas 66,9%, contra um crescimento expressivamente maior no total do país, de 131,6%. Na indústria de transformação, nesse período, o estado do Rio de Janeiro apresentou uma queda do emprego formal, de -10,7%, contra um crescimento no país de 56,3%. Tanto no total de atividades econômicas quanto na indústria de transformação, o crescimento do emprego formal no estado do Rio foi o menor entre todas as unidades federativas brasileiras.

Mesmo no setor serviços, que tem forte importância na economia fluminense, inclusive por sua história de capitalidade, o crescimento do emprego formal no estado do Rio também foi, no mesmo período, o menor entre todas as unidades federativas, de apenas 92,8% contra um crescimento no total do Brasil de 167,3%.

Junto com a transferência da capital para Brasília, contribuiu também para a decadência econômica da cidade do Rio de Janeiro e do conjunto do estado no cenário nacional o fato de os cariocas e fluminenses só terem se dado conta das consequências da mudança da capital a partir da década de 1980, no bojo da crise econômico-fiscal que então se instaurou

---

<sup>8</sup> Como dito, em 1974 ocorreu a fusão entre o antigo estado do Rio de Janeiro e a então Guanabara, formando-se o atual estado do Rio de Janeiro, com a cidade do Rio como sua capital. Por esse motivo, ao ser comparado o peso da economia do estado do Rio de Janeiro, no Brasil, entre 1970 e 2010 usou-se, para o ano de 1970, o somatório dos PIBs carioca e do antigo estado do Rio.

no país, a partir do segundo choque do petróleo e da brutal elevação das taxas de juros na economia internacional. O Brasil foi atravessado por profunda estagnação econômica, que atingiu particularmente o estado do Rio de Janeiro.<sup>9</sup>

A demora na percepção das consequências para o Rio da mudança da capital tem relação, por um lado, com o fato de que a transferência da capital ocorreu de forma lenta, só se consolidando nos anos 1970. Além disso, o forte dinamismo econômico ocorrido no Brasil, entre 1968 e o final da década de 1970, “mascarou” o processo de perda já em curso.<sup>10</sup>

Por outro lado, essa demora de percepção deveu-se, em grande medida, à história de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro, fazendo com que, mesmo até os dias atuais, os hábitos e as atenções sociais nela construídos voltem-se fundamentalmente para a temática nacional. Arnaldo Niskier, em trabalho denominado Rio Ano 2000, pontuou essa questão afirmando que o fato de a história da cidade de São Sebastião ter, durante quase dois séculos, se confundido muitas vezes com a história brasileira teria feito com que a vivência dos problemas nacionais, no Rio, reduzisse quaisquer problemas locais a “pálidos reflexos dos problemas nacionais. [Assim,] depois da mudança da capital para o Planalto, o povo carioca descobriu que só conhecia de si mesmo e de sua cidade a visão do turista apressado” (Guanabara, 1970:15).

As permanências, fruto de uma determinada cultura e história, podem ser analisadas utilizando-se o conceitual teórico do economista institucionalista Douglass North (1993), quando ele afirma que uma determinada conformação institucional cria hábitos e rotinas arraigados, nos quais as questões de escolha se apresentam como algo regular, repetitivo e evidente, de modo que cerca de 90% de nossas ações em vida são realizadas de forma basicamente automática.

No mesmo sentido, Geoffrey M. Hodgson (1997), partindo de pressupostos teóricos distintos desenvolvidos por autores como Marx, Keynes e os institucionalistas americanos do final do século XIX e início do XX – Veblen, Commons e Mitchell<sup>11</sup> –, chega a conclusões, sobre a questão da dinâmica institucional, bastante próximas às construídas por North,<sup>12</sup> conforme se pode deduzir da seguinte passagem:

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

Geoffrey Hodgson afirma também que o institucionalismo compreende os indivíduos a partir do modo como estão situados e envolvidos em seu mundo social. Dessa forma, as suas funções e preferências não seriam dadas e fixas, mas sim construídas e reconstruídas socialmente, em um contínuo processo de adaptação e mudanças. Novamente citando Veblen, Hodgson (1997:10) escreve:

Uma linha de ação habitual constitui uma linha habitual de pensamento e dá o ponto de vista através do qual os fatos e eventos são apreendidos e reduzidos a um corpo de conhecimento. As instituições criam e reforçam os hábitos de ação e pensamento: a situação de hoje molda as

---

**9** A crise que se instalou no país a partir dos anos 1980, com a mudança do cenário internacional no final da década de 1970, afetou pesadamente a capacidade de gasto do poder público no Brasil. Como, no final dos anos 1970, a presença de instituições governamentais na cidade do Rio de Janeiro ainda era muito forte, a crise econômico-fiscal atingiu a região de forma mais significativa do que as demais regiões brasileiras.

**10** Em 1964, o governo constitucional de João Goulart foi derrubado pelos militares, com apoio de setores políticos e da sociedade civil, instaurando-se, no Brasil, uma ditadura militar que sobreviveu até os anos 1980. Um dos fatores que possibilitaram o êxito do golpe foi o fato da economia brasileira, ao contrário do que havia ocorrido entre 1930 e 1960, ter parado de crescer e ter ainda ocorrido uma forte elevação inflacionária a partir do início dos anos 1960, sendo que, às vésperas do golpe militar, em março de 1964, a inflação brasileira era de em torno de 80% ao ano. O primeiro governo militar (1964-1967) conseguiu lograr uma série de mudanças institucionais no país, conhecida como “modernização conservadora”, que, ao lado de um cenário internacional de baixas taxas de juros, permitiu que o país voltasse a ter, entre 1968 e o final dos anos 1970, um alto crescimento anual do PIB. Sobre o assunto, ver Castro e Souza (1985); Gaspari (2002a, 2002b e 2003) e Lacerda (2000).

**11** Geoffrey Hodgson utiliza como referência básica os institucionalistas americanos citados. No entanto, em sua obra aparece com centralidade os trabalhos de Veblen quando este propõe que se troque, como paradigma econômico, a ideia de equilíbrio advinda da Física pela ideia de evolução, utilizando a Biologia como metáfora.

**12** A questão da existência de aspectos heterodoxos na formulação de Douglass North é pontuada em Fiani (2003).

instituições de amanhã, através de um processo coercivo e seletivo, através da ação sobre a visão habitual do homem das coisas e dessa forma alterando ou fortificando um ponto de vista de uma atitude mental trazida do passado.<sup>13</sup>

É nessa perspectiva que se pode aferir que a cultura de capitalidade do Rio de Janeiro acaba por contribuir para que nessa região demorasse a ocorrer a percepção da quebra da dinâmica institucional, a partir de um fator “exógeno” (a mudança da Capital Federal para Brasília, em 1960).

A particular preocupação, no estado do Rio de Janeiro, com os temas nacionais *vis-à-vis* os locais, presente até os dias de hoje, pode ser verificada, por exemplo, pelo fato de que, se entrarmos nos sites dos Programas de Mestrado e Doutorado em Economia das Universidades localizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, veremos que permanecem inexistindo programas de pesquisa oficiais permanentes em Economia Regional. Isto ao contrário do que ocorre em outras regiões brasileiras, como São Paulo e Minas Gerais.

Por último, deve-se ainda destacar que também contribuiu para a falta de dinamismo econômico e perda de participação do estado do Rio de Janeiro na economia nacional, o golpe de 1964 e subsequentes cassações de mandatos, que atingiram a cidade do Rio de Janeiro com particular gravidade, pela forte presença de seus parlamentares no debate nacional. As cassações, no Rio, atingiram a esquerda e a direita, abrindo espaço para a hegemonia de Chagas Freitas, na Guanabara e depois em todo o estado do Rio, gerando uma lógica particularmente clientelista, que desestruturou a área pública no estado, afetando a capacidade de planejamento e de políticas de indução ao fomento econômico.<sup>14</sup>

## O Rio de Janeiro no século XXI: mudanças, oportunidades e capitalidade

Nos últimos anos, o estado do Rio de Janeiro deixou de “afugentar” investimentos e passou a reter os existentes e a atrair novos. Isso está relacionado com o início de uma reestruturação da máquina pública no estado, bem como com potencialidades em torno do complexo de petróleo e gás e da política de conteúdo nacional desenvolvida pelo governo federal. Está viabilizando, por exemplo, um crescimento do setor naval de em torno de 19,5% ao ano, entre 2000 e 2010.<sup>15</sup>

No entanto, do ponto de vista do estabelecimento de uma rotina de planejamento e coordenação de políticas, que dê conta, concomitantemente, do pleno aproveitamento das possibilidades existentes no horizonte, a partir do ciclo de investimentos que já chegam ao estado ou estão previstos e do enfrentamento dos graves problemas e desigualdades que ainda perduram no campo econômico-social e de infraestrutura no estado do Rio de Janeiro, os desafios ainda se encontram em aberto.

Nesse sentido, a afirmação de uma cultura de planejamento para o desenvolvimento regional é fundamental. Do ponto de vista econômico, deve-se priorizar, em uma estratégia de planejamento, entre outras atividades, aquelas em que o Rio de Janeiro, por sua histórica de capitalidade, apresenta potencialidade.

O setor serviços apresenta forte centralidade na economia do estado do Rio e principalmente da cidade, que deriva, dentre outros fatores, da sua história de capitalidade. Nesse setor estão todas aquelas atividades que não estão incluídas entre as atividades agroindustriais e industriais. Assim, é importante procurar verificar quais são as atividades dentro do conjunto do setor serviços que podem ter capacidade indutora para ampliação do dinamismo econômico na região. Ou seja, aquelas atividades que podem atender não só ao mercado consumidor existente na cidade e no estado do Rio, mas também a outras regiões brasileiras e ao exterior, atraindo renda e aumentando a densidade e as inter-relações da economia carioca e fluminense.

---

<sup>13</sup> Tradução de Alexandre Borges.

<sup>14</sup> Sobre esse assunto, ver Osorio; Versiani (2013).

<sup>15</sup> A informação pode ser encontrada em matéria publicada no jornal *Valor Econômico*, de 27/5/2014, p. G6, intitulada “Setor naval cresce 19,5% ao ano desde 2000. Estaleiros entregam quantidade recorde de embarcações, parte de programa de R\$ 149,5 bi”.

Em trabalho recente que fizemos para o Sebrae, denominado “A capacidade indutora dos serviços no estado do Rio de Janeiro” (Osorio; Sobral, 2013), definimos como “indutores” da economia da cidade e do estado do Rio os seguintes blocos de atividades: turismo; telecomunicações e informática; elaboração de projetos, pesquisa e certificação; editorial e audiovisual; cultura, arte e lazer; e atividades esportivas e de lazer. Esses blocos de atividades foram definidos não só em função de sua “capacidade exportadora”, mas também pelo seu peso na economia regional e potencialidade. Deve-se ter em conta ainda que essas atividades apresentam sinergias entre si, o que potencializa a sua capacidade de indução.

No que diz respeito ao turismo, o estado do Rio de Janeiro e principalmente sua capital, por suas belezas naturais, diversidade de mar e montanha, história de capitalidade e afluência de sua população, constituem um locus privilegiado para o desenvolvimento de atividades vinculadas ao chamado turismo de convivência, preferido pelo turista que viaja buscando conhecer a cultura e o modo de vida de uma determinada região. Um nicho de atividade turística não só relevante, mas em crescimento no mercado internacional. Entre os apreciadores do turismo de convivência podemos incluir, por exemplo, profissionais liberais, pesquisadores e estudantes. Turistas com esse perfil não gostam dos produtos enlatados do turismo de massa (voos charters e pacotes) nem de destinações que são operadas como megaempreendimentos (resorts, parques temáticos etc.). Preferem pesquisar e construir o seu próprio plano de férias, considerando variáveis como: cultura, entretenimento e experiência; destinações onde a vida e a espontaneidade local não são totalmente desfiguradas pela indústria turística; locais com diversidade de ofertas culturais, artísticas, eventos, museus, em um raio territorial relativamente pequeno; a oportunidade de contato com pessoas e instituições locais, a ponto de se sentir quase como em casa; e, entre outros aspectos, descobrir a realidade que se esconde sob os clichês e estereótipos.

É claro que, para o pleno aproveitamento desse tipo de atividade turística no estado do Rio, é de fundamental importância o desenvolvimento de uma estratégia turística regional, com o aprimoramento e detalhamento, por exemplo, dos roteiros e produtos já existentes e a criação de novos nas diversas regiões de governo do estado do Rio de Janeiro. Além disso, particularmente para esse tipo de turismo é essencial melhorar a infraestrutura no estado do Rio e sobretudo na metrópole carioca, com ações como a consolidação da despoluição de Baía de Guanabara e a criação de uma rede de transporte público sobre trilhos de qualidade, que permita, por exemplo, o acesso de turistas à Zona Suburbana, e às suas escolas de samba e tradições culturais, e estabeleça um serviço de metrô que interligue o Aeroporto Internacional Tom Jobim ao centro histórico e à Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, onde se encontra a grande maioria da rede hoteleira carioca.

Na área de telecomunicações e informática, a cidade do Rio também possui potencialidade, não só pelo fato de a Embratel ter sido criada e desenvolvida na cidade, como também pela capacidade de crescimento que as atividades vinculadas à tecnologia de informação apresentam, principalmente no que diz respeito às suas possíveis inter-relações com a área de mídia, cinema e vídeo e pelas demandas que provêm do complexo de petróleo e gás para esse setor. Um exemplo é o uso já em curso pelo setor de cinema e vídeo de tecnologia desenvolvida para a visualização do fundo do mar, tendo em vista a extração de petróleo em águas profundas. Outro exemplo é o crescimento já verificado, na cidade do Rio, de atividades vinculadas ao desenvolvimento de programas de computador sob encomenda, principalmente demandados por empresas ligadas ao complexo do petróleo e gás.

A área editorial e audiovisual também possui particular potencialidade, tendo em vista a sua forte inter-relação com a história de capitalidade do Rio. Tal potencialidade deriva não só do fato de cerca da metade do emprego formal no país vinculado à televisão estar na cidade do Rio de Janeiro, pela hegemonia da cidade na atividade cinematográfica e pelo seu forte peso na produção de vídeos, mas também pela legislação recente de conteúdo nacional para a produção de vídeos, que permitirá vigoroso crescimento dessa atividade no Brasil, nos próximos anos. Dados divulgados pela RioFilme mostram que, desde 2011, o investimento em produção independente de TV no Brasil apresenta um crescimento superior a 80% ao ano.

Na área de cultura, arte e lazer, o Rio de Janeiro, mais uma vez por sua história de capitalidade, possui óbvia potencialidade. Entre as evidências, dados da Rais/MTE apontam que se, por um lado, a cidade do Rio possuía, em 2012, 27,2% dos empregos formais existentes

nas capitais do Sudeste, no que se refere ao conjunto total das atividades econômicas, já especificamente para o setor de cultura, arte e lazer, a participação da cidade do Rio atingiu expressivos 39,4% do total de empregos formais existentes nas capitais do Sudeste nesse setor.

Para uma ainda maior dinamização desse conjunto de atividades, deve-se buscar a ampliação do planejamento e o aprimoramento de uma política cultural, que contemple a cidade do Rio de Janeiro e as demais regiões do estado. Além disso, devem-se buscar as sinergias existentes entre a área cultural e a área educacional e turística.

A esse respeito, cabe notificar que um instrumento que em muito pode contribuir para o desenho de uma política cultural é o Mapa da Cultura desenvolvido pela Secretaria de Cultura do governo do estado do Rio de Janeiro no ano de 2013 (<http://mapadecultura.rj.gov.br/>).

A música e o Carnaval estão certamente entre os maiores patrimônios culturais da cidade do Rio e uma política de apoio a esse patrimônio gera também sinergias com a atividade turística. Uma política que poderia ser adotada é a de buscar maior formalização das atividades vinculadas à economia do Carnaval. Veja-se, por exemplo, que atualmente a Prefeitura e a Rede Globo assinam contrato com as escolas de samba no primeiro semestre de cada ano. Por que não antecipar a realização do contrato para o fim do ano anterior, liberando os recursos em doze parcelas, com a diminuição da sazonalidade e maior possibilidade de contratação de profissionais com carteira assinada?

Outra política importante seria o apoio ao aprimoramento profissional, por exemplo para cenógrafos, roteiristas etc., que podem vir a trabalhar não só em atividades carnavalescas, mas também na área de cinema e vídeo e em áreas da cultura em geral.

A cidade do Rio também apresenta forte proeminência no campo dos serviços de elaboração de projetos, pesquisa e certificação, que congrega serviços relacionados às áreas de arquitetura e engenharia; design e decoração de interiores; testes e análises técnicas (como os vinculados ao complexo de petróleo e gás); e pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências físicas e naturais e em ciências sociais e humanas.

A participação da cidade do Rio no total dos empregos formais existentes no conjunto dessas atividades, nas capitais do Sudeste, é de 34,3%, em 2012, sendo que, especificamente em pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências físicas e naturais, a participação da cidade do Rio de Janeiro atinge expressivos 61,9%, pela presença em seu território de instituições como o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas–CBPF, o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello–Cenpes, a Fundação Oswaldo Cruz–Fiocruz, o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica–Cepel e as instituições de pesquisa vinculadas às Forças Armadas.

Por esse motivo, torna-se de todo oportuno desenvolver o mercado de engenharia básica de projetos na cidade do Rio de Janeiro, atendendo, por exemplo, as demandas da Petrobras para exploração do pré-sal, bem como as demandas geradas pela política de conteúdo nacional.

A potencialidade do setor de elaboração de projetos, pesquisa e certificação, a história universitária da cidade do Rio e as atratividades que oferece aos seus visitantes levam ainda ao fato de que, se, por um lado, a cidade de São Paulo apresenta vantagens comparativas para a realização de feiras empresariais, a cidade do Rio de Janeiro mantém notória tradição e expertise na realização de congressos e convenções científicas (Osorio; Sobral, 2013:84).

Por último, entre as atividades indutoras do setor serviços em que a cidade e o estado do Rio apresentam potencialidade, podemos destacar aquelas vinculadas às atividades esportivas e de lazer. Também nesse bloco de atividades, enquanto, no ano de 2012, a cidade do Rio de Janeiro apresentou uma participação de 27,2% no total do emprego formal existente, em todas as atividades, nas capitais do Sudeste, já nas atividades esportivas e de lazer, a participação da cidade do Rio no total do emprego formal gerado nas capitais do Sudeste foi de expressivos 38,5%.

Em relação à área de esporte e lazer, deve-se destacar que o estado do Rio de Janeiro possui regiões de mar e montanha muito aprazíveis para atividades nesse setor, em todas as estações do ano. Além disso, a realização de diversos megaeventos na cidade, desde o Panamericano, em 2007, e a construção subsequente de equipamentos esportivos, contribui para a potencialidade já existente e, também, traz a necessidade social de definição do uso permanente dos equipamentos esportivos criados, seja pela população local seja pela busca da realização de eventos nacionais e internacionais.

Deve-se, portanto, organizar um planejamento e um calendário de eventos esportivos

que busquem transformar a cidade do Rio de Janeiro na “capital dos esportes” da América Latina. Com esse objetivo, cabe ainda buscar a constituição, no estado do Rio, de centros de treinamento de referência internacional, como o Centro de Treinamento da Seleção de Vôlei, no município de Saquarema.

## Considerações finais

Para o entendimento da trajetória de perda de participação econômica carioca e fluminense no cenário brasileiro, nos séculos XX e XXI, entendemos que a demarcação mais importante é a década de 1960, quando ocorre a transferência da Capital Federal para Brasília.

Isto porque, se em 1920 de fato a atividade industrial no Estado de São Paulo passou a ser superior à do conjunto do atual estado do Rio de Janeiro e o estado paulista liderou, nas décadas seguintes, o desenvolvimento industrial brasileiro, não podemos ainda falar em uma situação de “crise” regional no Rio de Janeiro, pois o conjunto da cidade e do antigo estado do Rio continuou a apresentar um crescimento econômico próximo ao do país. Seja pelo gasto público gerado em função da presença da capital na cidade do Rio, seja pelo dinamismo econômico em boa medida derivado da história de capitalidade do Rio, seja ainda pelos investimentos realizados na criação de empresas estatais no antigo estado do Rio de Janeiro, pela proximidade com a capital e também pelo desejo do poder central de realizar um contraponto ao predomínio econômico do Estado de São Paulo.

Em nossa visão, para o entendimento da trajetória econômica da cidade e do estado do Rio de Janeiro, entre 1920 e 1960, deve-se dar ênfase ao fato de que, além da presença do capital mercantil na cidade do Rio, ela desenvolveu, por sua história de capitalidade, uma série de atividades econômicas no setor serviços que levaram à existência de atividades indutoras para além da atividade industrial e que influenciaram o dinamismo econômico no conjunto do estado.

Da mesma forma, se na década de 1980 a crise no estado do Rio de Janeiro fica mais evidente no contexto da crise econômico-fiscal nacional, esta já vinha se desenvolvendo desde 1960 e principalmente 1970, tendo em vista a mudança da capital do país para o Planalto Central.

Dar ênfase à história de capitalidade do Rio de Janeiro permite ainda questionar a tese, que permeia o debate na mídia regional, de que a falta de dinamismo regional deriva da história da cidade apenas como capital burocrática e da consequente ausência de “empreendedorismo”.

Ou seja, em nosso entendimento, a demarcação temporal central para que se entenda a degradação socioeconômica ocorrida no estado do Rio de Janeiro é a década de 1960 e deve-se ter em conta que tal degradação deriva de um conjunto de fatores inter-relacionados, que são: a transferência da capital; a carência de reflexão e de construção de estratégias regionais adequadas; e o marco de poder específico instalado no Rio como consequência do golpe de 1964.

Estamos convencidos ainda de que, para entender a trajetória econômica do atual estado do Rio de Janeiro e para o desenho de políticas que levem à consolidação de um novo ciclo virtuoso no estado, é fundamental pesquisar a história de capitalidade da “cidade maravilhosa”. É nesse sentido que, no momento de comemoração dos 450 anos de fundação da cidade do Rio de Janeiro, procuramos trazer o tema da capitalidade para a agenda de debates. ■

## Referências bibliográficas

- ABREU, Alzira Alves de et al. (Coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV/CPDOC, 2001.
- ARGAN, Giulio C. **L'Europe des capitales**. Genebra: Albert Skiras, 1964.
- BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti (Coord.). **O Rio de Janeiro e sua região**. Rio de Janeiro: IBGE/ Conselho Nacional de Geografia, 1964.
- CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 4. ed. Campinas/SP: UNICAMP/IE, 1998.
- CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. V. 32.
- FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord.). **Rio de Janeiro: uma cidade na história**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2000.
- FIANI, Ronaldo. **Estado e economia no institucionalismo de Douglass North**. Revista de Economia Política, vol. 23, n. 2, abr./jun. 2003.
- GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.
- \_\_\_\_\_. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.
- \_\_\_\_\_. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- GUANABARA. **Secretaria de Ciência e Tecnologia**. Comissão do ano 2000. Rio Ano 2000. Rio de Janeiro, 1970.
- HIRSCHMAN, Alberto. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1958.
- HODGSON, Geoffrey M. **Economia e evolução: o regresso da vida à teoria econômica**. Oeiras: Celta, 1997.
- LACERDA, Antônio Corrêa de et al. **Economia brasileira**. Editora Saraiva, 2000.
- LESSA, Carlos. **O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de auto-estima**. Rio de Janeiro: Record, 2000a.
- LESSA, Carlos. **Auto-estima e desenvolvimento social**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000b.
- MAGALHÃES, J.P.A. et al. **Rio Século XXI: perspectivas e propostas para a economia fluminense**. Rio de Janeiro: JB, 1991.
- MAGALHÃES, Raphael de Almeida. **Breve histórico sobre a estruturação física e econômica da cidade e sua região**. [S.l.: s.n.], 2001. Texto mimeografado.
- MOTTA, Marly Silva da. **Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara**. Rio de Janeiro: ALERJ: 2001.
- \_\_\_\_\_. **Saudades da Guanabara**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2000.
- NORTH, Douglass C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OSORIO, Mauro. **Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro: Editora SENAC RIO, 2005.
- \_\_\_\_\_; SOBRAL, Bruno. **A capacidade indutora dos serviços no estado do Rio de Janeiro**. Relatório de pesquisa. **Sebrae/RJ, ago.** 2013.
- \_\_\_\_\_; VERSIANI, Maria Helena. **O papel das instituições na trajetória econômico-social do estado do Rio de Janeiro**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 2, p. 1-23, 2013.
- PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da nação**. São Paulo: UNICAMP/IE, 1998.
- PRESTES FILHO, L.C. (coord.). **Cadeia produtiva da economia do carnaval**. Rio de Janeiro: E-papers, 2009.
- ROSA, Luiz Pinguelli. **Gás Natural: Situação atual e potencialidade no estado do Rio de Janeiro: Fórum de Reitores**. Rio de Janeiro: Faperj, 1994. Texto mimeografado.
- VERSIANI, Maria Helena. **Padrões e práticas na política carioca: os deputados federais eleitos pela Guanabara em 1962 e 1970**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/ Programa de Pós-Graduação em História Social, 2007.

# Construção de competências, sustentabilidade e competitividade no sistema produtivo e inovativo do carnaval carioca

*Marcelo Pessoa de Matos<sup>1</sup>  
Jorge Nogueira de Paiva Britto<sup>2</sup>*

## Resumo

A partir do referencial conceitual e analítico de Arranjos e Sistema Produtivos e Inovativos Locais – ASPILs, este artigo analisa as diversas atividades e agentes associados ao carnaval carioca. O sistema produtivo e inovativo local do carnaval é constituído por diversos tipos de agentes produtivos – alguns com uma clara orientação econômica, outros caracterizados como entidades sem fins lucrativos – bem como uma ampla rede de instituições voltadas para ensino e capacitação, representação e apoio e promoção. Juntos constituem um sistema com fortes interconexões e complementaridades que convergem para a organização do produto denominado “a experiência do carnaval”. A partir de uma perspectiva sistêmica, busca-se analisar como estes agentes interagem, como são gerados, difundidos e usados os conhecimentos e quais são os determinantes da atratividade e sustentabilidade desta manifestação cultural. Os esforços direcionados à inovação e aqueles direcionados à preservação de características desta manifestação cultural se complementam num processo dinâmico de evolução. Enquanto que as pequenas inovações que ocorrem a cada ano, caracterizadas como inovações “incrementais”, estimulam o renovado interesse do público pelo desfile, as inovações de grande impacto, caracterizadas como “radicais”, constituem um potencial atrativo de cada desfile e impulsionam o processo de transformação desta manifestação. Diversos “subsistemas” e as capacidades técnicas/produtivas, organizacionais e artísticas associadas se articulam para a produção de uma manifestação única, impossível de ser reproduzida em outro ambiente. Este estoque de conhecimentos se encontra fortemente enraizado no território local e sua preservação e difusão é fortemente determinada pelos processos interativos e, maiormente, informais de aprendizagem.

---

**Palavras-chave:** Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais; Atividades de base cultural; Inovação e preservação; Atratividade e sustentabilidade

---

## Abstract

Based on the conceptual and analytical framework of Local Innovation and Production Systems and Arrangements, this study analyzes the various activities and actors associated with Rio's Carnival. The local innovation and production system of carnival consists of various types of productive agents - some with a clear economic orientation and others characterized as nonprofit organizations - as well as a wide network of institutions dedicated to education and training, representation, support and promotion. Together they constitute a system with strong interconnections and complementarities that converge to the organization of the product called “the experience of carnival”. Based on a systemic perspective we seek to analyze how these agents interact, how knowledge is generated, diffused and used and what are the determinants of attractiveness and sustainability of this cultural event. Efforts aimed at innovation and those directed to the preservation of some features of this cultural event complement each other in a dynamic process of evolution. While small innovations that occur each year, characterized as “incremental” innovations, stimulate the renewed public interest in the parade, the innovations of great impact, characterized as “radical”, are main drivers of the transformation of this event. Various “subsystems” and the capabilities at the technical/productive, organizational and artistic levels are articulated for the production of a unique manifestation, making it impossible to be reproduced in another environment. This stock of critical knowledge is deeply rooted in the local territory and its preservation and diffusion is strongly determined by the interactive and mostly informal learning processes.

---

**Keywords:** Local Innovation and Production Systems and Arrangements; Cultural activities; Innovation and preservation; Attractiveness and sustainability.

---

<sup>1</sup> Marcelo Pessoa de Matos: Professor do Instituto de Economia da UFRJ. Pesquisador da RedeSist. marcelomatos@ie.ufrj.br.

<sup>2</sup> Jorge Nogueira de Paiva Britto: Professor da Faculdade de Economia da UFF. Pesquisador da RedeSist. jbritto@terra.com.br.

## Introdução

A produção de intangíveis passa a ganhar grande destaque com a introdução do paradigma tecnológico baseado em tecnologias da informação e comunicação – TICs. Este novo paradigma inaugura o que é denominado por muitos como a “era da informação” ou “era do conhecimento”. Em todas as esferas da economia aspectos intangíveis, com destaque para o conhecimento, contribuem crescentemente para a majoração do valor de bens e serviços. Atividades de base cultural ou criativa colocam-se, cada vez mais, como elementos de destaque na economia mundial. Estas atividades são consideradas como algumas das mais criativas e intensivas em inovação da economia mundial e passam a ser reconhecidas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social, dado seu potencial de geração de emprego e renda e seus efeitos indutores sobre diversas outras atividades econômicas.

Segundo estudo realizado pela Unesco (2000), a indústria cultural era responsável, no início da década de 1990, por cerca de 4% do PIB dos países da OCDE, enquanto que esta participação variava entre 1 a 3% nos países menos desenvolvidos. Diversas estimativas sugerem uma participação de atividades culturais na composição do PIB brasileiro que varia de 1% até 3% (Getino, 2001). O Estado e, especialmente, a cidade do Rio de Janeiro têm um peso especial na produção cultural brasileira. Um estudo recente (FAPERJ; COPPE/UFRJ, 2002) estima que no estado do Rio de Janeiro a cultura responda por cerca de 3,8% do PIB local. Em termos comparativos ao valor da produção cultural no Brasil em 1999, o Estado responderia por 52% deste total.

A cidade do Rio de Janeiro tem se destacado pela produção de grandes eventos e espetáculos, com significativo impacto sobre a economia local. Tal impacto se mostra especialmente expressivo na indústria do turismo, com os hotéis apresentando taxas de ocupação próximas de 100% e com um expressivo aumento de chegadas de turistas. O réveillon carioca se tornou um evento internacionalmente conhecido e tem atraído a cada ano um número maior de pessoas. As diversas edições do Rock in Rio confirmam a vocação carioca para a realização de grandes eventos musicais. Por fim, destaca-se o carnaval carioca, tido como o maior espetáculo da terra.

O aprofundamento de estudos para além da indústria de transformação leva, antes de tudo, à necessidade de uma melhor conceituação das atividades de serviços. As diversas tentativas de conceituá-las, assim como as classificações e taxonomias propostas, têm tido grande dificuldade para dar conta, de um lado, de sua singularidade frente aos demais setores e, de outro, da elevada heterogeneidade interna do setor. Tendo em vista estudos recentes de tais atividades com base numa perspectiva evolucionária, observa-se que os empreendimentos inovam, mas com características e graus de intensidade bastante variados. Em geral, o foco na análise da inovação em serviços recai sobre a contribuição destes para a inovação em elementos tangíveis, desconsiderando que a inovação em intangíveis pode representar um significativo elemento de competitividade e, portanto, um fim em si.

Este estudo busca caracterizar as atividades relacionadas ao carnaval carioca como um sistema produtivo e inovativo local, em cujo centro se encontram agentes culturais – as escolas de samba. Portanto, seu objetivo é o entendimento da forma de estruturação e funcionamento deste sistema, identificando como esta manifestação cultural se articula com a economia local e analisando os condicionantes de sua atratividade, sustentabilidade e desenvolvimento.

Tal esforço é baseado no referencial metodológico e analítico de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – ASPILs. Este representa um importante referencial de análise para os mais variados setores produtivos, uma vez que tal perspectiva permite uma compreensão sistêmica da atividade produtiva e inovativa dos agentes que compartilham um mesmo contexto social, cultural e institucional. Sugere-se que este referencial representa uma valiosa ferramenta de análise para o estudo de atividades de base cultural.

Na próxima seção, apresenta-se o referencial conceitual de sistemas e arranjos produtivos e inovativos locais e se empreende uma discussão acerca da definição e do recorte do objeto de análise. A seção seguinte apresenta as atividades e os agentes que constituem este sistema. A próxima seção analisa os fatores que determinam a atratividade e sustentabilidade do sistema. A última seção apresenta as principais conclusões do estudo.

## Arranjos produtivos locais e atividades criativas/culturais

O referencial de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – ASPILs tem como ponto central de sua análise o papel desempenhado pela inovação e pelo aprendizado como fatores dinâmicos para a competitividade. Sistemas e arranjos produtivos e inovativos locais são definidos como o conjunto de atores econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem. SPILs geralmente incluem empresas – produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de equipamentos e outros insumos, prestadoras de serviços, comercializadoras etc. –, clientes, cooperativas, associações e representações e organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento (RedeSist, 2005).

Para a análise do caso específico do carnaval carioca dentro de uma perspectiva de um sistema produtivo e inovativo local, cabe contemplar as características das atividades envolvidas, que podem implicar uma forma específica de analisá-las. Trata-se de um conjunto de serviços, em cujo centro está um tipo de atividade cultural que é complementada por uma série de atividades, as quais podem ser vistas como serviços auxiliares à experiência do carnaval.

Miles (1994) sugere a definição do setor de serviços como aquele que “transforma o estado de bens materiais, as próprias pessoas e elementos simbólicos (com destaque para a informação)”. Observa-se uma grande variedade entre as atividades agrupadas dentro do conjunto serviços, tornando difícil apontar características específicas que se apliquem a todos os setores englobados pelo termo. Argumenta-se que esta diversidade (que se faz evidente na característica dos produtos, na organização da firma, na estrutura da indústria, na lógica competitiva etc.) se revela muito maior do que no caso de atividades manufatureiras. Miles (ibid) propõe uma classificação de tipos de serviços de acordo com o seu mercado-alvo e de acordo com os processos produtivos, com implicações distintas sobre a atividade produtiva e inovativa.<sup>3</sup> Em termos dos possíveis mercados, enumeram-se os serviços direcionados ao consumidor final aqueles direcionados a produtores de outros bens ou serviços e aqueles relacionados a serviços considerados de caráter público. Tendo em vista o processo produtivo, podem-se identificar os serviços que “transformam” o estado de bens tangíveis, pessoas ou a informação.

Uma categorização que tem se difundido nos últimos anos surge a partir da observação da crescente participação de atividades econômicas cujo principal fator gerador de valor reside na criatividade, materializada em produtos. Muitos autores têm direcionado seus esforços de pesquisa, balizando sua investigação pelo conceito de “indústrias criativas”. Outras terminologias associadas que emergem recentemente são “economia do conhecimento” e “economia criativa”, muitas vezes se referindo a transformações da economia como um todo, outras vezes enfocando o conjunto de atividades tidas como “criativas” ou culturais.

A definição de “indústrias criativas”, com maior destaque no debate recente, se revela a menos precisa e a mais marcada por aspectos ideológicos e políticos.<sup>4</sup> Descreve-se este conjunto de atividades como aquelas que derivam da criatividade e habilidade individual e que geram fluxos econômicos pela exploração de direitos de propriedade intelectual. Esta definição se mostra tão vaga quanto abrangente, permitindo que se incluam os mais diversos setores de atividade econômica como os relacionados às novas tecnologias de informação e comunicação. Em tese, como apresentado por Bilton e Leary (2002), qualquer setor

---

<sup>3</sup> Destaca-se esta classificação dentre as diversas classificações propostas, que tomam como referência, com ênfases distintas, características dos processos produtivos, tipos de consumidores e/ou funções dos serviços no sistema econômico. Uma extensa resenha destas classificações pode ser encontrada em Meirelles (2003).

<sup>4</sup> Não por acaso, o termo *Creative Industries* surge em 1997 em um documento do recém-criado Departamento de Cultura, Mídia e Esporte (Department of Culture, Media and Sport – DCMS) do então empossado governo Tony Blair no Reino Unido (Pratt, 2005). São enumerados os setores: publicidade; arquitetura; antiquários; artesanato; design; estilismo; filmes; música; televisão e rádio; artes performáticas; publicidade; software e, especificamente, softwares interativos de entretenimento (DCMS, 1998). Como apontado por O'Connor (1999) e Flew (2002), a listagem do grupo de indústrias contém um caráter bastante *ad hoc* e pragmático, dadas as atividades que passam a ser foco prioritário de políticas neste país.

industrial se vale de algum grau de criatividade individual, habilidade e talento. Da mesma forma, a crescente variedade de produtos dos diversos setores incorpora algum tipo de componente intelectual, na forma de patentes, elementos de design ou outras propriedades intangíveis e simbólicas que tornam um produto único. Perde-se, assim, o caráter específico de atividades econômicas de base cultural e artística, que passam, então, a ser abarcadas pelo guarda-chuva das indústrias criativas, impossibilitando qualquer corte analítico minimamente preciso.

Propõe-se, neste estudo, o emprego do referencial de “atividades de base cultural”. Uma aproximação do que seriam atividades de base cultural é proposta por O’Connor (1999) e por Bilton e Leary (2002). Estes autores sugerem que atividades culturais sejam aquelas que lidam essencialmente com bens simbólicos – bens cujo valor econômico (caso haja algum) deriva de seu valor cultural intrínseco, que, por definição, é subjetivo. Reconhece-se que esta definição é, também, um tanto quanto imprecisa. A distinção entre atividades que lidam, primordialmente, com bens simbólicos e aquelas que lidam com bens “funcionais” é mais uma distinção de grau de que de tipo (Bilton e Leary, 2002). Como dito acima, à medida que a marca e outros aspectos similares de um produto ganham maior peso na decisão de consumo, maior ênfase é dada a aspectos simbólicos não funcionais (O’Connor, 1999). Neste caso, aspectos simbólicos e culturais podem majorar o valor de um bem, enquanto que, no caso de atividades de base cultural, o valor cultural é determinante (praticamente único) do possível valor econômico. Além disso, no caso de atividades de base cultural, os aspectos simbólicos são específicos a cada grupo social com seu conjunto de crenças, valores e códigos.

Em termos gerais, a cultura influencia os indivíduos que compartilham códigos comuns, crenças e valores em uma sociedade (Hollanda, 2002) e, em termos específicos, é o elemento-chave que caracteriza um grupo de atividades produtivas – motivada ou não por objetivos econômicos. “Indústrias culturais” são geralmente definidas como as atividades culturais que são conduzidas, mesmo que apenas em parte, por uma lógica econômica. As seguintes indústrias são geralmente incluídas neste grupo: música, cinema, televisão, radiodifusão, livros, revistas e jornais, publicidade, design, artes cênicas, artes visuais e artesanato. Somando-se a essas atividades as atividades culturais que podem gerar, mesmo que indiretamente, impactos econômicos, temos o conjunto de “atividades de base cultural” ou, como o usado no restante do texto, “atividades culturais”.

Considerar até mesmo atividades não orientadas por objetivos econômicos mostra-se importante para a análise econômica. Como dito, o presente estudo centra-se em um conjunto de serviços, em cujo centro está um tipo de atividade cultural, que não tem fins lucrativos e que é complementada por uma variedade de serviços “auxiliar” para a experiência do carnaval. Além disso, este sistema abrange atividades econômicas da indústria de transformação, bem como diversas organizações não econômicas.

## **O sistema produtivo do carnaval**

Embora o foco deste estudo esteja sobre os agentes culturais (as escolas de samba), busque-se contemplar a multiplicidade de agentes e relações envolvidas que configuram um sistema produtivo e inovativo local. As escolas de samba são entidades culturais sem fins lucrativos, cuja principal atividade consiste na realização do desfile durante o carnaval. De um total de aproximadamente 80 escolas de samba na área metropolitana do Rio de Janeiro, 36 realizam seu desfile no sambódromo (as agremiações do grupo especial e dos grupos A e B). As demais escolas de samba realizam seus desfiles atualmente na Avenida Intendente Magalhães na Zona Norte da Cidade.

Mais do que uma festividade, o desfile das escolas de samba constitui uma competição entre as agremiações. As escolas de samba se encontram divididas em seis grupos: o grupo especial e os grupos A, B, C, D e E. Um corpo de jurados avalia a performance das escolas de samba e atribui notas aos diversos quesitos avaliados. A soma destas notas indica, então, a escola de samba campeã do desfile em cada grupo. A cada ano as escolas de melhor colocação nos seus grupos ascendem para o grupo superior e as escolas de samba de pior colocação descem para o grupo inferior.

O número de participantes no desfile varia, de acordo com o grupo, de 2000 a 4000. Da mesma forma, o número de alegorias varia entre quatro e oito. A ala da bateria é composta por 150 a 300 ritmistas. A duração do desfile varia entre 40 e 80 minutos. Os desfiles ocorrem ao longo das noites de sexta-feira (Escolas de samba mirins), sábado (grupo A), domingo e segunda-feira (grupo especial) e terça-feira (grupo B) antes da quarta-feira de cinzas.

Uma parte dos participantes no desfile não integra a organização. Eles adquirem o direito de participar do desfile ao comprarem as fantasias da escola. A cada ano cada escola de samba adota um enredo novo, fazendo menção a fatos históricos, lugares, pessoas, culturas etc. A criação dos elementos visuais (fantasias, adereços e alegorias), dos elementos musicais (samba-enredo) e performáticos é orientada pelo enredo adotado, de forma que nenhum desses elementos é usado por mais de que um carnaval.

A produção, ano após ano, deste carnaval movimentada um complexo sistema produtivo, envolvendo diferentes cadeias produtivas e profissionais de diversas áreas de conhecimento. O entendimento da dinâmica de produção do desfile constitui a base para o entendimento dos desafios que esta indústria enfrenta.

O sistema produtivo e inovativo do carnaval carioca é constituído por uma ampla gama de agentes econômicos, sociais e culturais. Dentre as atividades produtivas, o sistema engloba uma gama variada de atividades industriais e de serviços. A **Figura 1**, abaixo, apresenta uma esquematização dos componentes do sistema. Identificam-se cinco conjuntos principais de agentes e atividades neste sistema: um relacionado à coordenação do sistema; um relacionado à produção/preparação do espetáculo; um relacionado à organização e realização do desfile, bem como à infraestrutura de turismo; o sistema de educação e C&T e outros segmentos das indústrias culturais. As escolas de samba estão colocadas no centro deste sistema, como principal agente produtivo. Da mesma forma, o produto final deste sistema, o desfile, encontra-se em posição central, dado que as diversas atividades do sistema convergem para a consecução deste. As setas e traços entre os agentes representam fluxos e relações econômicas entre os agentes, que são descritos na sequência.

### ***O processo produtivo***

Embora o principal atrativo (ou serviço) oferecido pelas escolas de samba ocorra apenas durante o carnaval, trata-se de uma indústria atuante durante todo o ano, com a preparação gradual do desfile, a realização de apresentações e eventos. A “produção do desfile” pode ser desmembrada em quatro “subsistemas” que convergem para o produto final: (i) a produção de fantasias e adereços; (ii) a produção dos carros alegóricos; (iii) a criação e preparação dos elementos musicais (samba-enredo e bateria) e (iv) a criação e preparação dos elementos performáticos (coreografias etc.).

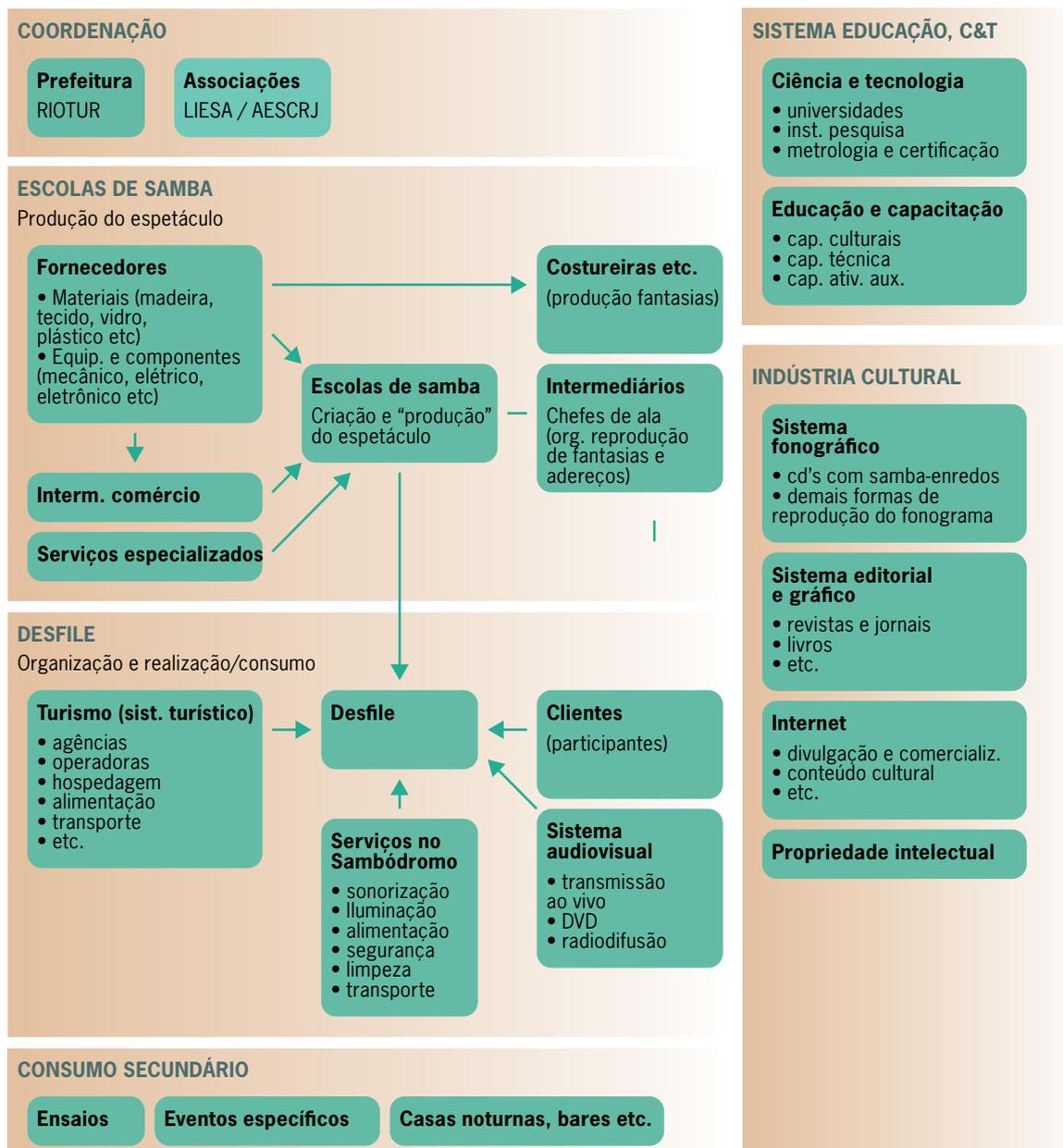
As atividades de uma escola de samba para a preparação do seu desfile seguem uma ordem cronológica e são distribuídas ao longo do ano. No mês posterior ao desfile anterior são iniciados os preparativos para o próximo carnaval. Num primeiro momento, se dá a concepção artística do próximo desfile. O ponto inicial é a definição e contratação do carnavalesco<sup>5</sup> responsável pela criação do próximo desfile e pela coordenação dos diversos “subsistemas” descritos acima. Este, juntamente com o corpo de diretores, cria o enredo (o tema do desfile) e sua sinopse (descrição do enredo e a forma de este ser desenvolvido no desfile) e elabora uma proposta preliminar de orçamento.

O carnavalesco forma a sua equipe de trabalho, constituída por profissionais que possuem especialização como ferreiros, marceneiros, carpinteiros, escultores, eletricitas, iluminadores, desenhistas, cenógrafos, figurinistas, aderecistas, costureiras, bordadeiras, vidraceiros, pintores, ceramistas e decoradores. Estes profissionais são, normalmente, contratados por indicação dos carnavalescos (Araújo, 2002).

---

<sup>5</sup> O carnavalesco é o principal agente criativo do espetáculo, cabendo a ele a concepção do desfile em todos os seus detalhes e a coordenação das equipes responsáveis pelas diversas etapas de produção de fantasias e carros alegóricos.

**Figura 1:** Esquemática do sistema produtivo e inovativo do carnaval carioca



**Fonte:** Elaboração própria, baseado em Matos (2007) e Prestes Filho (2009).

Ao longo de maio e junho são elaborados os protótipos de fantasias (produzidos por costureiras do barracão) e projetados os carros alegóricos. O desenho das alegorias envolve uma planta baixa e uma planta artística, sendo, geralmente, contratados três a quatro arquitetos para a realização desta etapa.<sup>6</sup>

Durante o mesmo período, parte da concepção artística do desfile é atribuída a outros agentes. O enredo é apresentado aos compositores ligados à escola, que passam a compor as músicas que concorrerão a samba-enredo da escola. Verifica-se um número médio de vinte a quarenta sambas inscritos para a disputa. Em agremiações de grande prestígio este número chega a atingir sessenta inscrições (Pegado, 2005).<sup>7</sup> Normalmente as composições

<sup>6</sup> Tanto para o desenho das alegorias como também para a elaboração dos projetos das fantasias, destaca-se o crescente emprego de programas de computador desenhados para este fim, como processos CAD.

<sup>7</sup> Apesar de as escolas possuírem suas alas de compositores, a maioria não impede que compositores não ligados à agremiação participem da disputa, o que reflete mais uma face do crescente processo de profissionalização das atividades relacionadas à produção do desfile.

são gravadas em fitas ou compactos, que são entregues à diretoria da escola para que esta pré-seleciona os sambas a serem apresentados para disputa na quadra. Os compositores recebem pelos direitos autorais de suas composições e ganham prêmios em dinheiro a cada nova fase eliminatória nos concursos internos para a escolha do samba.<sup>8</sup> A escolha do samba ocorre, normalmente, por volta do mês de outubro e é seguida por sua gravação, para que o álbum com os samba-enredos de todas as escolas esteja disponível para comercialização no período do Natal. Paralelamente, ocorre durante o segundo semestre a preparação ou ensaio da bateria, principalmente durante as festividades abertas ao público promovidas nas quadras.

Da mesma forma, a concepção artística ligada a elementos performáticos é atribuída a coreógrafos, dançarinos e outros artistas ligados à escola ou que são contratados para este fim. Grupos de integrantes que realizarão performances durante o desfile são formados e as coreografias ensaiadas a partir do último trimestre do ano. Coreografias de alas, comissão de frente e de integrantes nas alegorias são guardadas em sigilo, dado que constituem um elemento importante de novidade e de estabelecimento de diferencial com relação às demais escolas de samba.

Em agosto dá-se início ao processo de confecção de fantasias. Os protótipos de fantasias, concebidos pelo carnavalesco e confeccionados por costureiras das próprias escolas de samba, são entregues aos chefes de ala. Estes contratam costureiras e aderecistas para a confecção das fantasias e adereços da(s) ala(s) sob sua responsabilidade. Os chefes de ala também assumem a tarefa de comercialização das fantasias, obtendo, usualmente, uma margem de 100% sobre o custo de produção das fantasias (Lessa e Aguinaga, 2002). O preço de venda costuma variar entre 120 e 250 reais, podendo chegar, em alguns casos, a cerca de 600 reais. As fantasias de alas sob responsabilidade da escola (comissão de frente, bateria, baianas e alas da comunidade) são produzidas no próprio barracão e doadas aos integrantes. A confecção de fantasias de destaques e dos casais de porta-bandeira e mestre-sala é encomendada a costureiras especializadas.

Quanto aos carros alegóricos, a primeira etapa envolve o desmonte dos carros alegóricos, selecionando-se o material a ser reaproveitado ao longo dos meses de março a maio. Em julho inicia-se o processo de montagem das novas alegorias, que se estende até poucos dias antes do desfile. Esta montagem segue uma sequência de etapas, envolvendo diferentes profissionais, sua maioria sendo contratada em regime temporário. A partir de dezembro verifica-se um maior número de pessoas nos barracões, sendo que o pico do trabalho ocorre nos meses de janeiro e fevereiro, com cerca de 300 pessoas ocupadas. As diversas etapas envolvem: instalação de ferragens; montagem de carpintaria; criação das esculturas; pintura; adereçamento; instalações elétricas e de efeitos especiais; mecânica.

Um marco da progressiva melhoria das condições de produção do carnaval é a inauguração da “Cidade do Samba”, que ocorreu em setembro de 2005. Trata-se de um complexo de 70 mil metros quadrados onde se encontram 14 modernos barracões – ou como são formalmente chamadas “fábricas de carnaval” – ocupadas pelas escolas de samba do grupo especial.<sup>9</sup>

Cada “fábrica” possui uma área total de cerca de 7.000 metros quadrados: o térreo, com um pátio interno onde são produzidas as alegorias, com uma área de 2.700 metros quadrados e um vão de 12 metros de altura; três pavimentos intermediários de 600 metros quadrados, onde se encontram butiques, almoxarifados, cozinhas, refeitórios, sanitários, setores administrativos e de criação; e um pavimento superior de cerca de 2700 metros quadrados, com ateliês de costura, chapelaria, adereçaria, oficinas de escultura em isopor e modelagem em fibra de vidro.

Para as escolas de samba do grupo especial, esta infraestrutura rompe com as condições até então pouco adequadas de produção do espetáculo, que era realizado nos galpões adaptados de forma improvisada e com um espaço interno inadequado às dimensões das

---

<sup>8</sup> Os intérpretes e cantores se beneficiam com a disputa. Muitos compositores pagam estes músicos para que grave m seus sambas em um estúdio e/ou o defendam durante a disputa nas quadras.

<sup>9</sup> A Cidade do Samba ocupa um terreno de 70 mil metros quadrados, na Zona Portuária (Gamboa), área que pertencia à Rede Ferroviária e foi comprada pela Prefeitura. O custo total da obra foi de cerca de R\$ 74 milhões. O complexo conta ainda com uma praça central com duas lonas – uma para espetáculos e outra para exposições. A ocupação de uma “fábrica” por uma escola de samba é garantida apenas por um ano, dado que as escolas que caem a cada ano para o grupo A têm que desocupar as “fábricas”, dando lugar as escolas que ascendem para o grupo especial (Liesa, 2007).

alegorias. O pátio interno em cada “fábrica de carnaval” permite a construção simultânea de até 12 alegorias em seu tamanho final (Liesa, 2007).

O planejamento da produção tem sido marcado crescentemente pelo profissionalismo, como reflexo da crescente concorrência entre as escolas e a transformação no desfile em um grande espetáculo. De uma atividade gerida de forma amadora por um pequeno número de pessoas, as escolas de samba assumem gradativamente características de empresas, com a incorporação de profissionais especializados em diversas áreas, como marketing, contabilidade, RH, advocacia, comunicação etc. Como apontado em entrevista durante a pesquisa de campo, a profissionalização da produção do desfile nas escolas de samba tem possibilitado uma redução de custos organizacionais e de produção, bem como a captação de novas fontes de recursos e o melhor planejamento e organização das etapas produtivas.<sup>10</sup> Recursos advindos de patrocínios se tornam cada vez mais importantes, dada a competição entre as escolas que induz a um contínuo aumento do custo total de produção. Uma escola de samba do grupo especial, por exemplo, tem um custo de aproximadamente R\$ 12 milhões, sendo que os recursos referentes à participação nas receitas do desfile e subvenções públicas totalizam cerca de R\$ 6 milhões.

Um reflexo disto pode ser observado na escolha e elaboração dos enredos nos últimos anos. Observa-se uma tendência de escolha de enredos que exaltam personalidades, organizações ou lugares que justifiquem ou possibilitem a obtenção de patrocínio por parte de tais pessoas, organizações ou poder público de tais localidades.

### ***Fornecedores***

Os insumos para a produção das fantasias, adereços e alegorias podem ser divididos em três grandes grupos. Um grupo é constituído por matérias-primas “especializadas” como tecidos, plumas e uma variedade de itens que conferem cor, brilho e textura às fantasias e adereços. Um segundo grupo é constituído por insumos básicos como madeira, ferragens, isopor etc. Um terceiro grupo seria constituído por máquinas e equipamentos.

No caso dos dois últimos grupos, as escolas de samba os adquirem, maiormente, junto a uma ampla rede de estabelecimentos comerciais. Estes insumos possuem pouca especificação em termos de sua aplicação na produção do desfile. O que lhes confere valor artístico é a sua utilização e/ou transformação criativa. Portanto, não existe grande especialização por parte dos fornecedores e intermediários, sendo estes insumos adquiridos junto a uma grande variedade de fornecedores e intermediários em toda a área do Grande Rio.

Os insumos caracterizados como “especializados” (franjas, fitas, fitilhos, metalizados, furta-cores, plumas e pequenos enfeites como vidrilhos e miçangas etc.) possuem, inerente a suas características físicas, elementos estéticos que conferem “valor” ao produto final. Cada item específico é utilizado em uma quantidade relativamente pequena, de forma que se torna pouco funcional para cada escola de samba direcionar sua demanda aos produtores de tais bens. A demanda das agremiações é direcionada para um grupo pequeno de empreendimentos comerciais especializados em produtos para o carnaval.<sup>11</sup> Estes centralizam a demanda junto aos produtores de diferentes partes do Brasil e do exterior em quantidades maiores, oferecendo às escolas de samba uma gama variada de produtos.

Outro fator determinante para estes empreendimentos centralizarem a demanda das escolas de samba está relacionado às condições de pagamento. As escolas de samba dependem, em grande parte, da subvenção concedida pelo poder público e dos recursos referentes a bilheteria e direitos de transmissão do desfile, que são adiantados para as escolas de samba. Mas grande parte destes recursos é apropriada pelas agremiações apenas durante o último triênio do ano. Todavia, as escolas de samba já iniciam suas atividades no mês de abril, como descrito acima. Para a aquisição dos insumos necessários para que as escolas

---

<sup>10</sup> Mas a realização das diversas etapas se encontra condicionada à liberação de recursos (subvenções e adiantamentos da participação nos recursos relativos a bilheteria e direitos de transmissão) para o pagamento dos diversos profissionais e para a aquisição dos insumos, inviabilizando o estabelecimento de um cronograma rígido de produção.

<sup>11</sup> Todos os entrevistados na pesquisa de campo citaram dois ou mais dos seguintes estabelecimentos comerciais: Babado da Folia, Caçula, Casa Pinto e Kirki.

de samba possam cumprir seu cronograma de preparação para o carnaval, estabeleceu-se um sistema de pagamento baseado em cartas de crédito informais, centrado em relações de confiança entre as partes envolvidas. As agremiações adquirem os insumos mediante a emissão de uma carta de crédito que reconhece sua dívida e sem a definição de uma data exata para que a dívida seja saldada. Não por acaso, durante a pesquisa de campo a flexibilidade nas condições de pagamento foi apontada pela totalidade das agremiações como a principal razão para a compra junto a tais lojas.

Todavia, tal estrutura contribui para a majoração dos custos de produção do carnaval através de dois mecanismos. Em primeiro lugar, a disponibilidade de um novo insumo em uma quantidade reduzida pode levar a uma disputa entre as escolas de samba, possibilitando ao comerciante majorar o preço do mesmo. Um segundo mecanismo está associado à dinâmica temporal de produção do desfile. Uma vez que os protótipos das fantasias são elaborados, a agremiação se encontra comprometida com a aquisição futura de uma certa quantidade de insumos. Dada a especificidade de muitos destes, a organização possui pouca flexibilidade para obter ou negociar melhores preços. Porém entrevistas junto às escolas de samba indicam ser esta uma preocupação apenas secundária para as agremiações, dada a primazia conferida à “qualidade” e beleza do produto final a ser apresentado no desfile.

No caso de muitos produtos, não existe uma produção local significativa e a demanda, principalmente através dos estabelecimentos comerciais citados acima, se desloca para outras cidades do estado e, principalmente, para o estado de São Paulo.<sup>12</sup> Isto se aplica, especialmente, a produtos da indústria têxtil e de máquinas e geradores para carros alegóricos, bem como plástico, borracha, papéis, tinta e pigmentos. No caso da indústria de malharia e de lycra existe uma significativa produção local.

Destaca-se a produção de malhas por uma fábrica localizada em Del Castilho, cujas vendas sofrem um incremento de cerca de 30 a 40% durante os três meses anteriores ao carnaval. No que se refere a produtos como franjas, fitas, fitilhos, metalizados, furta-cores etc., Lessa e Aguinaga (2002) apontam para a existência de seis empresas no Rio de Janeiro e cerca de dez em São Paulo. Alguns produtos, como plumas e pequenos enfeites (vidrilhos, miçangas etc) têm sido, crescentemente, importados.<sup>13</sup>

### *Atividades relacionadas ao desfile*

Para a realização do desfile das escolas de samba no Sambódromo é mobilizada uma grande variedade de serviços, tais como atividades relacionadas à iluminação, alimentação, cuidados médicos, segurança, limpeza, transporte etc. Estes serviços são providos por empresas públicas, como Rioluz, Comlurb e guarda municipal, e por empresas privadas prestadoras de serviços contratadas ou que firmam contratos de operação dentro do sambódromo. As associações (Liesa – Liga Independente das Escolas de Samba e AESCRJ – Associação das Escolas de Samba da Cidade do Rio de Janeiro) são responsáveis pela contratação de serviços de sonorização e de cronometragem na passarela, além da contratação de cerca de 800 seguranças de pista, concentração e dispersão e de julgadores.

Apenas a Riotur (Secretaria de Turismo da Cidade do Rio de Janeiro) mobiliza cerca de 2000 pessoas para trabalharem durante os desfiles no sambódromo. O número total de pessoas ocupadas durante os desfiles dentro da passarela do samba foi estimado por Lessa e Aguinaga (2002) em torno de 12 mil pessoas.

Outros agentes relacionados ao desfile são seguradoras. Para realização dos desfiles, são contratados, por parte das associações, diversos tipos de seguros, tais como de responsabilidade civil, de acidentes pessoais e no-show. Dados do ano de 1999 apontam para um custo total destes seguros de aproximadamente R\$ 59 mil para um capital segurado de cerca de R\$ 6 milhões (no-show) e R\$ 1,5 milhão (responsabilidade civil).<sup>14</sup>

A exemplo do que ocorre no nível das escolas de samba, empresas são importantes pa-

<sup>12</sup> Com o apoio do Sebrae/RJ, empresas do polo de produção de calçados de Belford Roxo fornecerão sandálias para sambistas da escola de samba Porto da Pedra. Tal apoio faz parte do empenho desta instituição de fomentar atividades produtivas relacionadas à cadeia produtiva do carnaval no estado do Rio de Janeiro.

<sup>13</sup> Instituto Pereira Passos e Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 1999.

<sup>14</sup> Jornal do Comércio 12/02/1999.

trocadoras do evento como um todo. Os recursos advindos de anunciantes e patrocinadores são destinados a cobrir parte dos custos de organização do desfile. Os contratos de patrocínio são firmados, no caso do desfile das escolas de samba do grupo especial, entre as empresas e a Liesa, podendo assumir três formas gerais, não mutuamente excludentes: (i) contratos para a exposição de material publicitário; (ii) contratos para a instalação de stands ou ocupação de camarotes e comercialização de seus produtos; e (iii) contratos de exclusividade na comercialização de certos tipos de produto.

### ***Audiovisual e indústria musical***

Os diferentes veículos de comunicação exercem um papel importante na evolução do desfile das escolas de samba. O jornal *O Mundo Esportivo* promoveu o primeiro concurso/competição das escolas de samba em 1932. Posteriormente, outros veículos de mídia impressa e de rádio promoveram e divulgaram os desfiles, contribuindo para difusão e ampliação do prestígio desta manifestação.

Atualmente, a televisão exerce este importante papel. Um agente central no sistema do carnaval é a Rede Globo de Televisão. A cada ano é firmado um novo contrato com a Liesa para a aquisição do direito de transmissão ao vivo do desfile do grupo especial. Como mencionado acima, os recursos advindos do contrato de direito de transmissão se tornaram uma das principais fontes de recursos para as escolas de samba. O valor deste contrato tem crescido ano após ano. Em 2004 este valor foi da ordem de R\$ 8,4 milhões e em 2005 de R\$ 8,8 milhões.

A exemplo do que ocorre com patrocinadores do sambódromo, a emissora estabelece contratos de exclusividade, relativos a certos tipos de produto, com anunciantes. Como exemplo figura o contrato firmado entre a emissora e a marca de cerveja Kaiser, sendo esta marca de cerveja a única anunciada durante a transmissão do evento.

Para a cobertura do desfile de 2005, a emissora mobilizou cerca de 800 profissionais, com 23 repórteres na cobertura do evento, além de narradores e comentaristas. Nesse ano, a cobertura do desfile foi transmitida para 52 países através da Globo Internacional a cerca de 250 milhões de telespectadores (Pegado, 2005).

Dado o comprometimento de recursos para a aquisição dos direitos de transmissão do evento, a emissora investe um esforço significativo na promoção do mesmo. São produzidas propagandas e vinhetas relacionadas ao carnaval e chamadas ao vivo, nas quais integrantes das escolas de samba do grupo especial executam o samba da escola ou relatam fatos relacionados à produção e história do carnaval, sendo estas exibidas desde o mês de dezembro. Adicionalmente, são realizadas chamadas ao vivo e matérias sobre a produção do carnaval que agregam a função de jornalismo informativo e de promoção do evento.

Outra forma de envolvimento da transmissora com o carnaval é a promoção da premiação denominada Estandarte de Ouro, promovida desde 1972 pelo jornal *O Globo*, parte do Grupo Globo de Comunicação, o qual elege e premia a melhor escola de samba dos grupos especial e de acesso, bem como outros integrantes e partes constituintes do desfile.<sup>15</sup>

A Gravadora Escola de Samba Ltda, pertencente à Liesa, realiza a gravação, edição e comercialização do álbum com os sambas de enredo das escolas do grupo especial. A produção em estúdio mobiliza cerca de 50 técnicos, de acordo com informação da Liesa. Até o início dos anos 1990 o álbum atingia uma tiragem de cerca de um milhão de cópias vendidas. Em anos recentes, o número de cópias vendidas tem girado em torno de cem mil, podendo este decréscimo ser atribuído às possibilidades de cópia e difusão dos fonogramas, que surgem com a difusão das tecnologias da informação e comunicação (Pegado, 2005).

### ***Infraestrutura de turismo e lazer***

Uma indústria que se beneficia diretamente do carnaval são as atividades relacionadas ao turismo e lazer, como hotéis e pousadas, agências de viagem, operadoras, transportes e aluguel de veículos, bares e restaurantes, casas de espetáculo etc. Muitos hotéis também se

---

<sup>15</sup> As categorias premiadas pelo Estandarte de Ouro são – referentes ao grupo especial – bateria, puxador, enredo, personalidade, revelação, ala, ala de baianas, passista feminino, passista masculino, comissão-de-frente, porta-bandeira, mestre-sala e – referentes ao grupo especial e ao de acesso – melhor escola e samba-enredo.

envolvem em atividades relacionadas à festividade, tais como bailes de gala, apresentação de grupos musicais e integrantes de escolas de samba, além de intermediarem a venda de fantasias e ingressos para o desfile e oferecerem suporte para transporte dos turistas ao sambódromo.

Segundo dados da Riotur, a cidade recebeu, durante o período de carnaval em 2006, 680 mil turistas nacionais e estrangeiros, gerando uma renda aproximada de US\$ 490 milhões com gastos como transporte, hospedagem, alimentação, passeios e compras. Somente os gastos em bares e restaurantes no período do carnaval são estimados em cerca de US\$ 164 milhões (Mesquita, 2006).

### *Valor movimentado pela economia do carnaval*

A quantificação da dimensão econômica das diversas atividades relacionadas ao carnaval constitui uma difícil tarefa, dada a multiplicidade de atividades e agentes envolvidos, o caráter sazonal de muitas destas atividades e o alto grau de informalidade vigente. A título de exemplo, as diversas estimativas existentes divergem amplamente entre si. A estimativa mais recorrente é aquela que sugere que o carnaval carioca movimenta em torno de R\$ 1 bilhão (Medina, 2002). Adicionalmente, Pegado (2005) apresenta uma estimativa feita pela Riotur que sugere que o carnaval de 2005 tenha movimentado em torno de R\$ 1,3 bilhão, gerando aproximadamente 30 mil empregos.

Por fim, destaca-se o levantamento feito pela Secretaria de Estado de Trabalho – SETRAB/RJ, referente ao carnaval do ano de 2000. A **tabela 1** apresenta uma estimativa do valor total, remuneração e ocupações (formais e informais) geradas pelas diversas atividades ligadas ao desfile no sambódromo.

O total de recursos movimentados chega a cerca de R\$ 416 milhões e a parcela apropriada pela mão de obra é da grandeza de aproximadamente R\$ 181 milhões. Cabe ressaltar que tais valores não incluem as atividades relacionadas à realização do carnaval de rua e dos desfiles dos grupos C, D e E e dos grupos de avaliação e blocos de enredo na Avenida Rio Branco, a realização de diversos eventos promovidos pela Prefeitura e os desdobramentos destes sobre o comércio e seus fornecedores.

### *Iniciativas de ensino e mercado de trabalho*

No que se refere à infraestrutura de ensino e capacitação profissional, verifica-se na região metropolitana uma extensa rede de instituições voltada para a capacitação nas mais diversas atividades acessórias ao carnaval. O mesmo se verifica quanto à atividade turística. Já o ensino especificamente relacionado à atividade criativa conta com uma infraestrutura formalizada apenas em áreas mais gerais, como artes, música, moda e estilismo etc.

Destaca-se a parceria constituída entre a Liesa e a Universidade Estácio de Sá, criando em outubro de 2005 o Instituto do Carnaval, que oferece o curso de graduação profissional, com duração de dois anos, para a formação de “profissionais de carnaval”, com foco na Gestão de Festas e Eventos Carnavalescos.<sup>16</sup> Foi firmada uma parceria entre a coordenação do instituto e as escolas de samba Acadêmicos da Abolição, Arrastão de Cascadura e Boêmios de Inhaúma, garantindo aos estudantes do curso a realização de estágio nas escolas. Além disso, conforme informado por um dos coordenadores do curso, pretende-se, a partir do Instituto do Carnaval, levar para o exterior a formação de pessoas especializadas e qualificadas para transmitirem a cultura brasileira.

No mais, e não menos importante, aponta-se para a infinidade de iniciativas não formalizadas de ensino, envolvendo integrantes de escolas de samba, músicos em geral e, muitas vezes, a própria escola de samba. Grande parte das escolas de samba possui iniciativas de ensino direcionadas a crianças e adolescentes, na forma de oficinas e cursos livres, em áreas como ateliê, adereçagem, música e dança.

As perspectivas de ampliação de cursos de formação de profissionais diretamente ligados ao carnaval se chocam com características do mercado de trabalho nestas áreas,

---

<sup>16</sup> As disciplinas oferecidas cobrem um amplo espectro abrangendo conhecimentos artísticos, sociológicos e antropológicos e de marketing e administração.

que se revela pouco capaz de absorver um contingente crescente de pessoas, bem como de oferecer ocupações estáveis. Segundo a Secretaria Estadual de Trabalho do estado do Rio de Janeiro, cerca de 80% dos postos de trabalho gerados pelas escolas de samba são de caráter temporário e informal. No que se refere especificamente à produção de fantasias e alegorias, esta porcentagem seria de cerca de 62% (Araújo, 2002).

**Tabela 1:** Estimativa de valores movimentados e geração de emprego relacionadas ao carnaval de 2000, sob a ótica dos produtores e beneficiários primários

	Valor total (mil R\$)	Mão de obra (mil R\$)	Soma postos-mês		Tempo médio ocupação (meses)	Pessoas mobilizadas	Remuneração média (R\$)	
			Número	Formais %				Informais %
<b>TOTAL</b>	<b>416.122</b>	<b>180.888</b>	<b>264.501</b>	<b>46%</b>	<b>54%</b>	<b>0,6</b>	<b>470.289</b>	<b>683,88</b>
<b>Transportes</b>	<b>134.733</b>	<b>29.260</b>	<b>10.890</b>	<b>91%</b>	<b>9%</b>	<b>0,3</b>	<b>32.670</b>	<b>2.686,89</b>
<b>Agências de viagem</b>	<b>9.681</b>	<b>5.718</b>	<b>6.668</b>	<b>55%</b>	<b>45%</b>	<b>2,0</b>	<b>3.259</b>	<b>857,49</b>
<b>Rede Hoteleira</b>	<b>73.110</b>	<b>24.370</b>	<b>42.125</b>	<b>59%</b>	<b>41%</b>	<b>0,3</b>	<b>121.110</b>	<b>578,51</b>
<b>Rede alimentação</b>	<b>193.896</b>	<b>45.673</b>	<b>92.786</b>	<b>52%</b>	<b>48%</b>	<b>0,4</b>	<b>252.721</b>	<b>492,24</b>
<b>Outros</b>	<b>57.366</b>	<b>13.401</b>	<b>8.198</b>	<b>96%</b>	<b>4%</b>	<b>0,9</b>	<b>8.743</b>	<b>1.634,69</b>
<b>Sambódromo</b>	<b>22.981</b>	<b>13.701</b>	<b>12.826</b>	<b>54%</b>	<b>46%</b>	<b>1,5</b>	<b>8.562</b>	<b>1.068,22</b>
Gastos primários	15.777	8.573	7.699	49%	51%	10,0	770	1.113,55
Liesa	5.908	4.135	3.515	16%	84%	10,0	351	1.176,39
Riotur	8.876	4.438	4.184	76%	24%	10,0	418	1.060,71
PMRJ	994	-	-	-	-	-	-	-
Cadeia produtiva	7.204	5.128	5.127	63%	37%	0,7	7.792	1.000,14
<b>Fornec. Sambódromo</b>	<b>23.750</b>	<b>5.000</b>	<b>7.386</b>	<b>62%</b>	<b>38%</b>	<b>0,9</b>	<b>8.544</b>	<b>676,96</b>
Gastos primários	12.500	1.250	3.235	44%	56%	0,5	6.469	386,40
Cadeia produtiva	11.250	3.750	4.151	76%	24%	2,0	2.076	903,40
<b>Ambulantes</b>	<b>1.200</b>	<b>533</b>	<b>2.501</b>	<b>4%</b>	<b>96%</b>	<b>0,2</b>	<b>10.158</b>	<b>213,25</b>
Gastos primários	800	400	2.353	0%	100%	0,2	10.084	170,00
Cadeia produtiva	400	133	148	76%	24%	2,0	74	900,90
<b>Esc. de samba – Grupos especial</b>	<b>74.515</b>	<b>29.378</b>	<b>48.880</b>	<b>27%</b>	<b>73%</b>	<b>3,0</b>	<b>16.099</b>	<b>601,02</b>
Gastos primários	46.532	21.178	36.321	17%	83%	3,4	10.541	583,09
Desfile	233	233	620	-	100%	0,2	2.659	375,81
Alegorias	20.439	8.176	9.139	8%	92%	6,0	1.523	894,63
Fantasias	16.100	9.660	20.905	8%	92%	4,0	5.226	462,09
Samba-enredo	1.932	1.739	2.282	65%	35%	4,0	571	762,05
Ensaio/shows	4.571	1.371	3.374	65%	35%	6,0	562	406,34
Divulgação	3.257	326	158	76%	24%	1,0	158	2.063,29
Cadeia produtiva	27.983	8.199	12.559	58%	42%	2,3	5.557	652,87
<b>Esc. de samba – Grupo acesso</b>	<b>24.950</b>	<b>13.453</b>	<b>29.576</b>	<b>8%</b>	<b>92%</b>	<b>3,5</b>	<b>8.423</b>	<b>454,87</b>
Gastos primários	21.700	12.370	28.403	6%	94%	3,6	7.823	435,52
Escolas	6.500	3.250	8.667	-	100%	3,0	2.889	374,99
Fantasias	15.200	9.120	19.737	8%	92%	4,0	4.934	462,08
Cadeia produtiva	3.250	1.083	1.200	76%	24%	2,0	600	902,78

Fonte: Secretaria de Estado de Trabalho, 2000; Araújo, 2002.

A sucessão de etapas distintas (que requerem habilidades distintas) no processo de preparação para o carnaval reforça o caráter temporário das contratações. A remuneração média por trabalhador no barracão variava entre três salários mínimos no grupo de acesso A e quatro salários mínimos no grupo especial (Araújo, 2002). O tempo médio de ocupação varia entre quatro e cinco meses. O maior número de contratações temporárias se dá nos dias em torno do desfile, quando são contratadas cerca de 40 pessoas para zelar pela segurança dos carros na concentração e cerca de 200 empurradores. Apenas poucas pessoas são empregados fixos e exercem funções de administração, secretaria, tesouraria, almoxarifado, cozinha, portaria e segurança, além de um ou poucos profis-

sionais para cada uma das atividades de ferragens, carpintaria, escultura e adereços e costura.

No caso da grande maioria das ocupações geradas pela indústria do carnaval, as pessoas se encontram ocupadas apenas por um período restrito de tempo, sendo obrigadas a terem outras ocupações durante o restante do ano. Especificamente nas áreas nas quais se nota uma ênfase maior por parte de iniciativas de qualificação formal – gestão de escolas de samba e eventos e criação artística –, não existe escassez de profissionais capacitados, embora se verifique a concorrência entre as escolas de samba pelos profissionais mais conceituados.<sup>17</sup> Isto pode ser verificado avaliando-se os fatores, relacionados à mão de obra, que potencialmente constituem entraves para a operação das escolas de samba. Aproximadamente 67% dos entrevistados na pesquisa de campo avaliam não existir nenhuma dificuldade relacionada à contratação de pessoas qualificadas – o que vale para pessoas com capacitações técnicas, administrativas ou artísticas. Portanto, existe um espaço limitado para a formação e incorporação no mercado de trabalho formal de um número crescente de pessoas qualificadas em áreas estritamente ligadas ao carnaval.

### ***Representação, apoio e promoção***

Em torno das atividades relacionadas ao carnaval, verifica-se uma densa teia de agentes de apoio e promoção e de representação, bem como um alto grau de comprometimento da esfera pública em todos os níveis de governo, mas especialmente no âmbito municipal. Destacam-se as associações representativas das escolas de samba, a Liesa (Liga Independente das Escolas de Samba) que representa as escolas do grupo especial e a AESCRJ (Associação das Escolas de Samba da Cidade do Rio de Janeiro), representante das demais escolas de samba. Como mencionado acima, a Liesa foi criada em 1984 pelas principais escolas de samba para defender os interesses deste grupo privilegiado. A AESCRJ é a remanescente da associação que representava todas as escolas de samba. Junto com a Riotur, estas organizações constituem as principais instâncias de coordenação das atividades relacionadas ao carnaval.

As associações são responsáveis pela distribuição entre suas associadas das subvenções concedidas pelo governo municipal e estadual.<sup>18</sup> Elas firmam os contratos relacionados à organização do evento no sambódromo junto à Riotur e, no caso da Liesa, junto à emissora de televisão para transmissão do desfile. Estas associações também são responsáveis, desde 1992, por estabelecerem as regras básicas para os desfiles e da competição entre as escolas de samba, contratando os jurados para avaliação dos quesitos estabelecidos.

Um ator fundamental, tanto na organização das festividades, como no apoio a escolas de samba, é o poder público. O poder público apoia, desde a década de 1960, as atividades e a realização do desfile das escolas de samba. A primeira forma de envolvimento na provisão de infraestrutura para o desfile data de 1962, com a construção de arquibancadas na Avenida Rio Branco (Ferreira, 2004).

Posteriormente foram instaladas cabines para os jurados e uma passarela para a instalação de câmeras de TV e das estações de rádio. Outro marco foi a construção do sambódromo pelo governo do estado em 1984. A construção da ‘Cidade do Samba’ representa o mais recente e expressivo investimento da Prefeitura e vem atender a demanda das escolas de samba por melhores condições de infraestrutura para a confecção do espetáculo.

A Prefeitura da cidade, através da Secretaria Municipal de Turismo – Riotur, investe uma quantia considerável para a provisão da infraestrutura necessária à realização do

---

**17** Verifica-se uma crescente profissionalização em diversas áreas artísticas ligadas à produção e realização do desfile das escolas de samba e à disputa das agremiações por profissionais de renome. Tal processo ocorre em detrimento da atuação de artistas tradicionalmente ligados a uma agremiação específica. Este processo se verifica em atribuições como: carnavalesco; mestre de bateria; compositor e intérprete; mestre-sala e porta-bandeira; coreógrafo etc.

**18** A partir de 1989, os recursos referentes à participação das escolas na receita gerada pelo desfile não são mais divididos igualmente entre as escolas do grupo especial, como ocorria até então, mas em ordem decrescente de acordo com a colocação final de cada escola de samba no último carnaval. Assim, a escola que se sagrou campeã recebe um valor cerca de 20% superior (o que equivale a cerca de R\$ 500 mil) à escola no extremo inferior do ranking – no caso a escola que acaba de ascender ao grupo especial.

desfile das escolas de samba no sambódromo e do carnaval de rua, mobilizando diversos órgãos relacionados à segurança pública, limpeza urbana, iluminação, saúde etc.<sup>19</sup>

## Atratividade e sustentabilidade

No que se segue, são discutidos os aspectos que contribuem para a criação e preservação da sustentabilidade em um sistema baseado em uma atividade cultural. Seguindo a abordagem conceitual e metodológica de ASPILs, baseada no marco teórico evolucionário, analisamos questões como o processo de inovação, os fatores determinantes da competitividade, a criação e difusão do conhecimento, a cooperação e a coordenação das atividades.

### Inovação

As primeiras contribuições que lidam especificamente com aspectos relacionados com a inovação em serviços e, igualmente, em atividades culturais caracterizam tais atividades como incorporadores de avanços tecnológicos originados de outros setores da economia.<sup>20</sup> Estudos recentes sugerem que os serviços inovam, mas com diferentes características e graus de intensidade (Sundbo e Gallouj, 1998). Ênfase especial é dada aos setores considerados importantes devido à sua contribuição e impacto sobre as dinâmicas inovadoras na indústria, seja identificando alguns serviços como coordenadores de atores e esforços inovativos voltados para a geração de novas tecnologias seja como parceiros de empresas manufatureiras.<sup>21</sup>

O grupo de atividades analisado no presente estudo é classificado – sob a perspectiva desses estudos – exatamente como serviços relegados à posição passiva descrita acima, em que aumentos de eficiência ocorrerem quase só através da incorporação de máquinas e equipamentos procedentes de outros setores. Em muitos estudos empíricos que tentam identificar padrões de inovação para diferentes tipos de serviços, as atividades relacionadas ao entretenimento e cultura são classificadas como dominadas por fornecedores e menos inovativas, realizando apenas pequenas inovações incrementais (Miles, 2001).<sup>22</sup>

Geralmente, o foco da análise é direcionado à contribuição dos serviços para a inovação em bens tangíveis, não levando em conta que a inovação em intangíveis pode representar um elemento significativo de competitividade (Howells, 2000). Assim, ressalta-se que as atividades culturais (ou criativas) são caracterizadas como entre as mais inovadoras da economia mundial (Flew, 2002). Na mesma direção, pode-se argumentar que os outros setores de serviços analisados neste estudo possuem o potencial para gerar inovações em produtos importantes, com impacto significativo para sua competitividade.

A análise da inovação de produto nessas atividades, bem como os fatores que a influenciam e o impacto sobre a competitividade, sugere uma ampliação da definição de inovação. Um primeiro ponto a ser considerado refere-se ao que, de fato, é um novo produto.

Como sugerido por Sundbo (1997) em relação a esses tipos de serviços classificados como serviços pessoais (que assumem uma forma única em cada transação), é difícil identificar o que, de fato, é uma inovação. O autor sugere uma escala que vai desses casos considerados corretamente como inovações até aqueles casos caracterizados como atos individuais de aprendizagem. Entre os extremos, encontramos uma escala contínua variando entre maiores

---

**19** Em 1999 a Prefeitura destinou R\$ 8.899.769,00 para a consecução do evento. A Riotur firmou 23 contratos de obras e serviços de engenharia e 34 de locação e prestação de serviços (Instituto Pereira Passos e Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 1999).

**20** De acordo com a classificação de Pavitt (1984), por exemplo, todas as atividades do setor de serviços são “dominadas por fornecedores”. Miles (2001) sugere que, talvez influenciado pelas inovações em serviços, este autor tenha adicionado a sua taxonomia, no texto de 1994, a categoria de “intensivos em informação”.

**21** Ênfase especial é atribuída aos chamados “serviços empresariais intensivos em conhecimento” (*Knowledge intensive business services* – KIBS), já que essas atividades não se enquadram no estereótipo de setores dominados por fornecedores e apresentam forte interação com o setor manufatureiro (Howells, 2000).

**22** A tendência recente de transformação e reorganização da estrutura industrial em atividades como a música, o audiovisual, as artes cênicas etc. tem sido analisada, predominantemente, sob a perspectiva do impacto da introdução de novas tecnologias que possibilitaram uma redução substancial dos custos de produção e reprodução (Throsby, 1994; Bustamante, 2004; Hoskins et al, 1994 e Kretschmer, 2001).

e menores inovações “incrementais”. Uma característica semelhante pode ser verificada no caso de atividades culturais. Como caracterizado por Cunningham (2002), cada novo produto é único, diferenciado e sem substitutos próximos. E essa diferenciação de produtos não deriva necessariamente de uma decisão estratégica em um sentido econômico. No entanto, muitos autores (Bilton e Leary, 2002; Castañer e Campos, 2002) sugerem diferentes níveis de “intensidade” da inovação. Em primeiro lugar, podemos caracterizar alguns casos como inovações “correntes” que levam à variedade de produtos similares. Mas também se podem identificar inovações de impacto significativo – e também com maior potencial econômico – que mudam os padrões estabelecidos. Onde um produto cultural específico está localizado nesta escala é difícil de definir no momento da sua criação, sendo essa classificação só possível ex-post (e, mesmo assim, com algum grau de subjetividade associada a esta avaliação).

Para uma melhor caracterização dos aspectos que influenciam as atividades inovadoras, podem-se caracterizar os elementos que influenciam os esforços e estratégias criativas, conforme proposto na literatura que discute a variação inter-sectorial dos padrões de inovação (Malerba e Orsenigo, 1997 e Dosi, 1988). Os seguintes pontos em relação a atividades culturais podem ser ressaltados:<sup>23</sup>

- Mesmo que os elementos de oportunidade tecnológica sejam importantes, o potencial de inovação não é, de longe, limitado por este aspecto. Os principais insumos para a criação de novos produtos culturais residem no “conhecimento cultural e artístico” dos agentes criativos e na sua criatividade. Ele é um recurso não escasso, oferecendo uma variedade quase infinita de possibilidades para a criação de novos produtos.
- Embora as condições de apropriabilidade pareçam ser muito frouxas em serviços em geral, no caso de atividades culturais encontramos um sistema consolidado de direitos de propriedade intelectual oferecendo um incentivo importante para os esforços criativos.<sup>24</sup> Porém, as condições de apropriabilidade não são essenciais. Atividades culturais ultrapassam uma lógica puramente econômica e o criador não procura necessariamente a comercialização de sua obra. O elemento chamado “prazer pessoa” é um importante determinante para a criação artística (Throsby, 1994; Bilton e Leary, 2002).<sup>25</sup>
- Os produtos culturais, bem como os serviços pessoais, são “bens de experiência”. Há um nível particularmente elevado de incerteza, uma vez que não é possível prever o seu sucesso comercial. Cada “novo” produto envolve um alto grau de risco, uma vez que grande parte das despesas e esforços para a sua criação não pode ser recuperada – são custos irrecuperáveis. Tal aspecto pode representar um fator que inibe a criação e inovação. Mas produtos artísticos são caracterizados por sua rápida obsolescência e, dada a ampla variedade existente, o mercado potencial para cada obra é relativamente restrito. A criação de novos produtos torna-se um imperativo para empreendimentos artísticos, apesar do alto risco envolvido. E, uma vez que apenas uma pequena fração alcança o sucesso comercial, é um imperativo extrair o máximo de retorno desses produtos (O’Connor, 1999).
- Pode-se argumentar que não há significativa cumulatividade em relação à atividade criativa (inovadora) em serviços e atividades culturais. Especialmente as atividades culturais são marcadas pela constante criação de produtos altamente diferenciados que podem ou não representar uma continuidade em relação aos esforços anteriores. Mas a base de conhecimento associada representa um elemento importante que influencia e limita as possibilidades criativas.

---

**23** Para uma discussão detalhada ver Matos (2006).

**24** No entanto, como argumentado por muitos autores (Robbins, 1963; Baumol e Bowen, 1966; Peacock, 1969; Scitovsky, 1972; Owen e Wildman, 1992), produtos culturais possuem um caráter de bem público que está em contradição com as tentativas de se apropriar de forma privada dos retornos associados à criação de uma obra de arte (Caves, 2000; Hoskins et al., 1994). Assim, as condições de apropriabilidade variam entre as diversas atividades culturais, bem como de acordo com a importância atribuída em cada sociedade às suas características de bens públicos ou de bens meritórios e a forma como isso impacta sobre os contextos institucionais.

**25** Este aspecto é o que Caves (2000) caracteriza como *ars gratia artis*, a arte para artes. Essa característica, somada ao fato de que a criatividade – o principal insumo para a inovação – não é um fator escasso ou caro, implica uma força motriz adicional para a atividade inovativa.

- Os contextos sociais e culturais específicos englobam uma base de conhecimento cultural específica que influencia a criação artística, em termos de códigos, símbolos e temas que são empregados. A base de conhecimento cultural é em grande parte de natureza tácita, estando diretamente associada a um contexto social e territorial específico, em que o conhecimento é gerado e difundido através da interação direta entre os agentes.
- Como sugerido por Throsby (1994), mesmo que a criatividade seja um elemento essencialmente individual, a matéria-prima empregada (o conhecimento relevante) e a atividade artística em geral são fortemente marcadas por seu caráter coletivo e sistêmico.

O caso do carnaval reflete muitos destes aspectos. Em primeiro lugar, é importante destacar a grande capacidade de inovação associada à constante criação de novas performances com suas fantasias, alegorias e músicas. Algumas respostas ao questionário durante a pesquisa de campo ilustram a importância da inovação.

Verifica-se que a novidade constante representa um fator fundamental para preservar a capacidade de atração do desfile. Não é provável que o mesmo espectador goste de ver exatamente o mesmo desfile por mais de uma ou duas vezes. Embora todas as escolas de samba tenham que observar regras sobre a forma de estruturar o desfile, a cada apresentação de cada escola de samba se verificam elementos completamente novos que estão sendo expostos pela primeira vez. Isso representa um elemento fundamental para renovar a atratividade.

No caso do carnaval, também não é possível atender a diferentes “consumidores” ao longo do tempo e extrair o máximo de retorno de um espetáculo, porque a transmissão do desfile pela televisão expõe os elementos de novidade para todos. A importância da constante renovação pode ser verificada quando se consideram alguns dados sobre os espectadores no desfile em 2005. A pesquisa mostrou que 61% eram do estado do Rio de Janeiro, 21% eram brasileiros de outros estados e de 18% turistas estrangeiros. Dentre os fluminenses, 69% dos espectadores já tinham assistido ao carnaval nos últimos anos e o número médio de vezes que eles tinham ido ao desfile era de 6,4. No caso de brasileiros de outros estados, estes dados eram de 43% e 5,5 vezes e, para estrangeiros, 18% e 3,4 vezes. Isto ilustra a importância da inovação constante do espetáculo, uma vez que não seria provável que a mesma apresentação estimulasse tantas pessoas a voltarem repetidas vezes.

A inovação também é estimulada por meio da competição estabelecida entre as escolas de samba. Uma vez que o espectador paga para assistir a todas as apresentações de um grupo (em um dos dias de desfile), as escolas de samba não podem competir entre si pelo público. Neste sentido, a competição formal estabelecida entre as escolas de samba substitui este mecanismo de mercado (que está ausente no nível de cada organização), estimulação de constantes esforços para inovar e se destacar das demais.

Em linha com a discussão apresentada acima, pode-se pensar na inovação em atividades culturais sob duas perspectivas. A distinção de inovações “corriqueiras” com pouco impacto sobre as estratégias dos concorrentes e inovações “substanciais”. Essas inovações “paradigmáticas” podem ser identificadas na evolução histórica da festa. Há muitos exemplos de inovações que deram a uma escola de samba um campeonato ou uma hegemonia por alguns anos e que, posteriormente, foram absorvidos por todas as escolas de samba, transformando-se em um elemento obrigatório para as apresentações. Poderíamos citar a introdução das alegorias nos desfiles, a criação da comissão de frente com performances teatrais em substituição aos integrantes tradicionais das escolas de samba ou a modificação do samba de enredo, introduzindo melodias e letras de simples memorização, etc. Estas principais inovações transformaram uma manifestação de rua inicialmente popular em um espetáculo mundialmente conhecido, atraindo o interesse de um número crescente de pessoas. Elas são, de alguma forma, diferentes das inovações “regulares” descritas acima, uma vez que tiveram um impacto duradouro sobre a estratégia criativa de seu criador e os concorrentes e, assim, em todo o desfile.

Em linha com a discussão acima, as condições de apropriabilidade não são relevantes para o caso das atividades criativas do carnaval. Diferente de outras atividades culturais, cada novo produto (toda a apresentação) é “vendido” apenas uma vez e depois perde o seu valor. Então, não há oportunidade para o concorrente para ser um imitador em relação às

“inovações comuns”. A proteção dos novos elementos é importante apenas antes da apresentação. Cada escola de samba esconde suas principais inovações dos concorrentes e do público até o carnaval. Em relação às “grandes” inovações, a imitação acontece sem qualquer problema. De qualquer forma, estes seriam expostos ao público pelo imitador apenas um ano mais tarde. O imitador que não introduz novos elementos por si somente atinge uma posição regular na competição. Isto representa uma força que empurra todas as escolas de samba a serem constantemente inovadoras.

A escola de samba como um todo, o carnavalesco que cria os novos conceitos estéticos ou os artesãos que materializam esta criação não recebem pagamentos associados aos seus direitos de propriedade intelectual. O único caso em que o direito autoral tem alguma relevância é na música, com as execuções públicas dos sambas. Mas essa fonte de renda representa uma quantidade insignificante em comparação com os custos envolvidos na produção do espetáculo. Isto leva à conclusão de que a falta de condições de apropriabilidade, de nenhuma forma, limita ou dificulta a inovação nesta atividade cultural.

O risco potencial associado à produção de um novo espetáculo que envolve milhões de dólares é reduzido devido à fama do carnaval. É certo que haverá demanda suficiente por um espaço no sambódromo, que haverá número suficiente de pessoas dispostas a pagar pelas fantasias para participar do desfile e que o canal de TV terá audiência suficiente, de forma a estar disposto a pagar pelos direitos de transmissão. Esta certeza existe por causa da fama desse espetáculo, não a fama de uma única escola de samba ou artista. Isso nos leva a considerar a importância do nível coletivo, que será discutido na seção sobre a competitividade.

Além da compreensão das características particulares de inovação em atividades culturais, propõe-se a reconsideração desses esforços que podem levar a um diferencial competitivo. A competitividade de um empreendimento artístico, um conjunto de atividades artísticas ou culturais ou de um sistema baseado em tais atividades pode ser associada ao que está em direta oposição à noção de inovação. As características intrínsecas da cultura levam ao que Laraia (2002) caracteriza como o choque entre tendências conservadoras e inovadoras – duas forças aparentemente contraditórias que se complementam no processo dinâmico de evolução da cultura. Ambos, preservação e inovação, refletem dois lados de um mesmo processo de geração de algo novo, em que o passado é reproduzido, atualizado, modificado ou até mesmo negado (Gil, 2004). Portanto, no caso específico de atividades artísticas e deste estudo, faz-se necessária a extensão desse conceito, entendendo-o como a geração do “novo”, mesmo que reproduzindo e preservando o que é velho (Matos e Lemos, 2005).

Para as escolas de samba, a preservação de aspectos característicos desta manifestação cultural é tão importante quanto a inovação para a atratividade do espetáculo. Ambos os esforços se complementam. A criação de novos elementos é enquadrada pela necessidade de inserir as inovações no contexto de toda a apresentação em uma forma harmoniosa. Em relação aos elementos a serem preservados, os itens mais citados pelos entrevistados durante a pesquisa de campo foram o ritmo do samba e seus instrumentos tradicionais e alas específicas da comunidade, como as alas da velha guarda e das crianças. A ênfase nesses dois setores – os antigos e os novos sambistas – aponta também para a importância da preservação dessa manifestação cultural em uma perspectiva de prazo de convergência de diferentes gerações.

Durante a pesquisa de campo, os entrevistados foram questionados sobre alguns impactos potenciais das atividades inovadoras. O item ao qual foi atribuído o maior índice de importância<sup>26</sup> foi a atração de mais espectadores ou consumidores para o desfile e para as festividades na sede (índice de importância de 0,96). Em segundo lugar vem a atração de novos tipos de espectadores e consumidores (0,91). Em terceiro lugar vem a qualidade das atrações que promovem (0,84) e, em quarto, a obtenção de um maior reconhecimento e fama (0,74). Estas respostas sublinham a importância do espectador ou consumidor para atividades culturais. Uma vez que se trata de “bens de experiência”, agradar o consumidor

---

**26** Aos entrevistados foi solicitado que atribuíssem um grau de importância a diferentes aspectos. As respostas possíveis eram: não tem importância, baixa, média ou alta importância. O índice de importância é construído da seguinte forma: Índice =  $(0 * N^{\circ}$  nenhuma importância +  $0,3 * N^{\circ}$  de baixo +  $0,6 * N^{\circ}$  médio +  $N^{\circ}$  alto) / ( $N^{\circ}$  de respondentes). Portanto, este índice varia entre 0 e 1.

é a principal motivação para os esforços inovadores, em detrimento de outros objetivos, tais como a redução de custos, o aumento da eficiência ou preocupações ambientais.

### ***Os processos de aprendizagem***

Tal como proposto acima, as atividades criativas das escolas de samba são influenciadas pela “base de conhecimento cultural” específica. Esta é de natureza essencialmente tácita e enraizada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e, especialmente, nas comunidades de onde surgiram as escolas. Como descrito acima, o samba e o desfile evoluíram ao longo de décadas neste território, o que está intimamente associado com a evolução e transformação de toda a cidade. As capacitações associadas à atividade essencialmente artística e criativa, bem como aquelas de caráter técnico e organizacional, fazem esta manifestação cultural única e impossível de ser copiada em outro contexto. Como sugerido por Lastres e Cassiolato (2005), o conhecimento tácito, no caso de qualquer atividade produtiva, é um recurso específico de cada localidade, possivelmente constituindo um importante elemento de diferenciação e vantagem competitiva. Assim, ainda mais evidente do que em atividades industriais, este conhecimento representa um diferencial do sistema em foco.

Os diferentes tipos de conhecimento, bem como os mecanismos de difusão, possuem características específicas no caso de aglomerações baseadas em atividades culturais. Talvez o conhecimento mais importante é aquele que influencia o que pode ser chamado de “qualidade” ou “atratividade” de atividades culturais.

Conforme proposto por Filer (1986), a experiência acumulada e as habilidades desenvolvidas ao longo do tempo são determinantes para o sucesso de um artista. Além disso, em muitos casos, o nível de educação formal pode ser menos significativo para explicar as variações na renda em atividades artísticas. As habilidades relevantes para o sucesso profissional não são facilmente transmitidas na educação formal. Além disso, Throsby (1994) sugere que a dificuldade de identificar fatores objetivos que influenciam os níveis de remuneração aponta para o papel fundamental do “talento”. Tais observações enfatizam a importância do conhecimento tácito na forma de habilidades dos agentes criativos em atividades culturais. O'Connor (1999) caracteriza este tipo de conhecimento como “conhecimento cultural ou simbólico”, uma vez que está associado a simbolismos (valores, hábitos etc.) que são específicos de cada grupo social. Além do processo de aprendizagem durante as atividades do dia a dia (learning-by-doing), os processos interativos de aprendizagem desempenham um papel central para a difusão deste conhecimento tácito “cultural”.

Tal conhecimento constitui, portanto, um recurso único de um grupo social, possivelmente constituindo um importante diferencial competitivo. Throsby (1999 e 2001) caracteriza este ativo como “capital cultural”. É um estoque de “riqueza” no domínio de uma sociedade. O valor cultural, conseqüentemente, existe naqueles bens e serviços que contribuem para a manutenção e ampliação deste estoque. A questão é em que medida este “trunfo” pode representar, efetivamente, um elemento de competitividade dinâmica ou sustentável. A escolha do termo capital sugere, a longo prazo, que este estoque possa se depreciar.

Assim, considerando o seu potencial para o desenvolvimento, é importante entender como o ambiente específico em que uma atividade cultural está inserida favorece ou até mesmo impõe obstáculos a esta atividade. Neste contexto, a “manutenção” e a ampliação desse estoque de riqueza estão diretamente associadas com a sua difusão entre os agentes locais, a sua transformação através do processo criativo, bem como a preservação das características-chave que o tornam único. No entanto, a possibilidade de “corrosão” desta base de conhecimento não pode ser descartada.

Nas atividades associadas ao carnaval encontramos uma base de conhecimento de caráter essencialmente tácito. Como proposto por Malerba e Orsenigo (1997), quão mais tácito, complexo, sistêmico é esse conhecimento, maior será a importância dos mecanismos de aprendizagem interativa entre os agentes próximos. Essa tendência pode ser verificada com ainda mais ênfase no caso do carnaval.

A ênfase na aprendizagem através da experiência do dia a dia pode ser verificada, considerando as respostas dos diretores das escolas de samba com relação às atividades de formação, tanto no campo artístico quanto no técnico. Todas as escolas de samba que esta-

vam envolvidas em algum tipo de esforço de formação atribuíram alta importância para os cursos oferecidos dentro da organização. E 75% atribuíram alta ou média importância para a absorção de mão de obra especializada que já esteve envolvida em atividades relacionadas ao carnaval. Na mesma linha, quando questionados sobre a importância das diferentes fontes de informação, todas as escolas de samba atribuíram grande importância às fontes internas. Em oposição, os cursos formais e a absorção de trabalhadores de outras localidades foram considerados sem importância pela maioria.

Além disso, um aspecto considerado de importância central é o esforço para preservar e fazer valer as vantagens comparativas assentadas sobre a base cultural específica. Este esforço está diretamente ligado à transmissão deste conhecimento através das gerações. Todas as escolas de samba dão ênfase à integração de crianças de suas comunidades em atividades artísticas. Muitas escolas de samba também possuem uma escola de samba mirim, que é formada apenas por crianças e adolescentes. Os processos de aprendizagem que resultam dessas atividades constituem, talvez, o processo mais importante para a sustentabilidade do sistema de carnaval no longo prazo.

Também as relações interativas das escolas de samba com fontes de informação fora das organizações se revelaram muito importantes. Como esperado, no caso da maioria das atividades culturais, onde fama e reconhecimento são de importância central, as fontes de informação consideradas de maior importância são a mídia e os clientes ou espectadores. Saber o que agrada ao público é de importância central para os artistas da escola de samba para direcionar suas atividades. E essa informação vem diretamente através dos espectadores ou através dos meios de comunicação.

Outros agentes de grande importância para 73% das escolas de samba são os fornecedores de matérias-primas e equipamentos. Este dado, por um lado, confirma as fortes ligações entre as atividades culturais e seus fornecedores. Essa interação é diretamente relacionada com a atividade criadora. Como ressalta Cavalcanti (1995), os carnavalescos estão constantemente à procura de novos itens para adorno que permitem a criação de novos efeitos visuais em fantasias e carros alegóricos. Novos equipamentos são fundamentais para a criação de novos efeitos especiais, como, por exemplo, as esculturas de luz em movimento e efeitos de água, etc.

Outras fontes importantes de informação são o governo local – uma vez que este possui uma central para a coordenação das muitas atividades que convergem para a realização das festividades durante o carnaval – e a internet – uma vez que constitui uma importante fonte de informação, sobretudo para o desenvolvimento dos enredos (fatos históricos, personalidades, lugares, etc, que constituem a linha guia para os desfiles). Em oposição, as universidades (mesmo no campo artístico) não constituem importantes fontes de informação para a maioria.

Finalmente, é importante ressaltar que quase todos os atores que constituem fontes de informação (com maior ou menor importância) estão localizados na região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro. Esta descoberta enfatiza o caráter localmente integrado da base de conhecimento relevante. Considerando-se que os encontros de lazer foram considerados entre os lugares mais importantes para a troca de informações, isto enfatiza o caráter altamente espontâneo e informal das interações.

### ***Cooperação e coordenação***

Aponta-se para a consolidação de práticas de cooperação como forma de intensificar e ampliar os potenciais impactos da interação entre os agentes em ASPILs. Britto (2004) sugere que a cooperação possa levar a três impactos básicos. Em primeiro lugar, a consolidação de práticas de cooperação é um mecanismo eficaz de processamento de informações, possibilitando aglutinar competências complementares e aumentar a eficiência produtiva e o potencial inovativo dos agentes envolvidos. Em segundo lugar, a cooperação permite enfrentar turbulências do ambiente econômico e identificar novas oportunidades. Por fim, práticas cooperativas podem levar, a longo prazo, à facilitação da comunicação entre os agentes, possibilitando uma melhor integração de competências, a consolidação de princípios de “confiança mútua” e uma maior sincronização das ações estratégicas dos agentes envolvidos.

A cooperação entre agentes em ASPILs potencialmente possibilita a divisão dos esforços e custos do processo inovativo e o compartilhamento do risco associado a estas atividades, além de representar um meio eficaz para o aprofundamento do aprendizado por interação. Em muitos casos, especialmente no caso de empresas de menor porte, os custos e riscos associados implicam a impossibilidade de empresas individuais se dedicarem a tais atividades, representando a ação conjunta uma alternativa viável para o desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos (Lemos, 2002).

A cooperação se mostra especialmente significativa em atividades de base cultural, dado que a estreita interação produtiva/criativa está intimamente ligada ao caráter coletivo da produção e consumo artístico e cultural e à grande complementaridade entre os diversos atores e suas capacitações, incluindo atividades criativas e outros agentes necessários para se chegar ao produto final. Cada participante precisa apresentar algum nível de eficiência para o sucesso ou qualidade de um bem ou serviço cultural (Caves, 2003). Especificamente, no caso de um sistema produtivo e inovativo centrado em atividades de base cultural inseridas no contexto de uma festividade, o fator determinante da competitividade não se origina na estratégia de um único empreendimento, mas sim da soma das estratégias e qualidade dos produtos e serviços oferecidos pelo conjunto dos empreendimentos envolvidos.

Além disso, considerando ser o bem cultural, sob a ótica econômica de um produto ou serviço a ser comercializado, um bem não essencial, seu consumo depende fortemente do gosto e aceitação do público. Como apontado acima, a interação entre os agentes possibilita a redução e compartilhamento de custos e riscos, que tendem a ser especialmente elevados naquelas circunstâncias.

Os resultados da pesquisa de campo sugerem que, em uma primeira análise, as relações cooperativas não são consideradas muito importantes para as escolas de samba. Somente 30,8% dos entrevistados afirmaram se envolver em relações de cooperação com outros atores. A forma de cooperação citada com maior frequência pelos entrevistados (que, de fato, não constitui uma relação cooperativa, por representar um fluxo unidirecional) foi a doação de materiais das escolas de um grupo para escolas de grupos inferiores.<sup>27</sup> Estas doações se referem principalmente a fantasias e adereços usadas durante o último carnaval, que não serão reaproveitadas, mas que se revelam úteis para as escolas de samba de grupos inferiores, dado seu menor poder aquisitivo. Uma forma de relação efetivamente cooperativa, que poderia ser esperada – a aquisição comum de insumos para a obtenção de preços melhores – foi citada por apenas uma das escolas de samba entrevistadas.

Esses resultados, em parte, não confirmam a hipótese de que a cooperação é especialmente importante em atividades culturais. Embora cada ator que faz parte da produção do produto, denominado desfile das escolas de samba, tenha que apresentar algum nível de convergência e complementaridade com os demais, isto não parece induzir relações estreitas de interação no nível das organizações.

Todavia, esta análise é baseada nas respostas a uma pergunta específica apresentada no questionário empregado na pesquisa de campo. As entrevistas com os diretores das escolas de samba, bem como com os demais agentes, mostraram que existem relações informais de cooperação, mas que frequentemente não são compreendidas como tais. Os entrevistados reconheceram, mesmo que de forma indireta, a relevância de ações coletivas relacionadas à promoção do carnaval e do desenvolvimento local. O próprio fato de a maioria dos agentes se revelar ciente da importância da identidade cultural e buscar preservar muitas de suas características específicas reflete tal reconhecimento e a convergência de ações para objetivos comuns. De forma geral, verifica-se um maior grau de rivalidade no nível das diferentes escolas de samba, diretamente relacionada à competição durante o desfile. De forma semelhante ao discutido no caso da interação com outros agentes enquanto fonte de informações, observa-se uma constante e intensa interação no nível dos integrantes individuais das agremiações.

A interação entre os diferentes agentes em ASPILs é balizada por diferentes formas de

---

<sup>27</sup> A questão referente às formas de cooperação nas quais as escolas de samba estariam envolvidas foi apresentada, no questionário aplicado, tanto como uma pergunta fechada, com a sugestão de formas de cooperação, como também como uma pergunta aberta de livre resposta.

governança. Esta refere-se aos modos de coordenação entre os diferentes atores – o Estado em seus diferentes níveis, empresas locais, organizações de representação e promoção, cidadãos e trabalhadores etc. – e suas atividades, que envolvem da produção à distribuição de bens e serviços, bem como o processo de geração, uso e disseminação de conhecimentos e de inovações (Cassiolato e Szapiro, 2003; RedeSist, 2005). As formas de governança variam de acordo com as características específicas de cada ASPIL, quais sejam, a estrutura de produção, a aglomeração territorial, a organização da(s) indústria(s), a inserção nos diferentes mercados (do local até o internacional), a densidade institucional e o tecido social (Suzigan et al, 2003).

Especialmente no caso de atividades de base cultural, com inúmeros agentes e complexas interligações que convergem para um produto ou serviço, mostra-se necessária uma efetiva coordenação das diversas atividades. Tal complementaridade se revela especialmente naquelas atividades descritas por Caves (2003) como complexas e com variados inputs, nas quais se verificam inúmeras relações de subcontratação e cooperação. Particularmente no caso de atividades baseadas em manifestações culturais, revela-se fundamental identificar as formas de coordenação deste complexo conjunto de atividades.

Um sistema como o de carnaval, com fortes interdependências, sugere a necessidade de uma forte hierarquia de coordenação orientando os diversos interesses individuais para a constituição de um produto coletivo de qualidade. Como descrito acima, existe uma estrutura central de coordenação das atividades envolvendo o carnaval. Três agentes principais desempenham papéis centrais: a Prefeitura, a Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro – LIESA, e a associação que representa as demais escolas de samba, a Associação das Escolas de Samba do Rio de Janeiro – AESRJ.

Algumas perguntas feitas durante a pesquisa de campo ajudam a traçar um quadro amplo da avaliação dessas organizações por parte dos agentes culturais. Em relação ao governo local, especialmente a RIOTUR, vale a pena salientar a avaliação positiva unânime desta como um agente de apoio e de coordenação. A avaliação das duas associações também é muito positiva. O papel central destas associações para a coordenação das atividades fica evidente, considerando o índice de importância atribuída à sua contribuição para a definição de objetivos comuns para o carnaval (0,78). A importância da sua articulação com o governo local é sublinhada pela importância atribuída a seus esforços voltados para a apresentação das reivindicações coletivas (0,84). Outras contribuições com uma avaliação média são: incentivo para as relações de cooperação, criação de fóruns de discussão e provisão de infraestrutura auxiliar às apresentações.

## Atratividade e sustentabilidade

A abordagem de ASPILs tem como foco de análise os aspectos discutidos acima, buscando analisar a atividade produtiva e inovativa sob uma ótica sistêmica, ou seja, contemplando a multiplicidade de agentes econômicos e não econômicos e demais fatores que balizam e dão traços específicos a tal processo. A ênfase nestes aspectos converge para identificar os elementos que podem levar a uma maior atratividade do sistema e dos agentes individuais. Especificamente, trata-se de reconhecer os fatores que podem convergir para a constituição de vantagens competitivas dinâmicas, ou seja, que se renovem ao longo do tempo pelo processo contínuo de aprendizagem e aprimoramento das competências.<sup>28</sup>

Em relação a esta discussão se desdobram algumas colocações especificamente relacionadas a atividades de base cultural, bem como ao conjunto de serviços em um sistema como o estudado. Embora se argumente que muitos serviços apresentem condições crescentes de serem transacionados para além de espaços geográficos específicos (Howells, 2000), o grupo de serviços que lida diretamente com o consumidor é, até certo ponto, protegido da concor-

<sup>28</sup> A concepção de vantagem competitiva sustentável e dinâmica se coloca em oposição à noção de “competitividade espúria” (Fanjzylber, 1988) ou “estática”, baseada em preços reduzidos possibilitados pelo pagamento de salários baixos, o uso intensivo de recursos naturais sem uma perspectiva de longo prazo, assim como o uso de taxas cambiais e de juros com finalidades comerciais de curto prazo (RedeSist, 2005). Neste trabalho opta-se pelo uso do termo atratividade, em detrimento de competitividade, ao serem referenciadas atividades de base cultural, dado que estas não se inserem, necessariamente, em uma dinâmica estritamente econômica.

rência externa. Em tese, esta proteção pode atuar como um fator que limita os esforços destes empreendimentos com vistas a uma maior eficiência produtiva e qualidade dos produtos.

Porém, no caso de atividades de entretenimento e de turismo, a qualidade dos serviços oferecidos é de suma importância, tanto ao nível micro quanto ao nível mesoeconômico.<sup>29</sup> As múltiplas opções de entretenimento competem entre si pelo limitado tempo livre do consumidor dedicado ao lazer, apresentando, portanto, algum grau de substitubilidade entre si (Earp, 2002). Principalmente em grandes centros urbanos com uma grande variedade de opções de lazer, a atratividade e a qualidade dos serviços se tornam de suma importância. Além disso, o conjunto dos atrativos e serviços turísticos em uma dada localidade compete pelo consumidor no âmbito mundial, buscando constituir um grau de atratividade superior ao de outros possíveis destinos turísticos similares. Tal competição pode se dar entre categorias similares de turismo, como turismo esportivo, ecológico, histórico, cultural etc.

Esta discussão ressalta a importância do caráter coletivo de esforços produtivos e inovativos em tal sistema. Conforme discutido por Throsby (2003), a produção e o consumo da cultura são fenômenos fundamentalmente coletivos. A ênfase e foco de análise no indivíduo (especialmente considerando a inovação, baseada na apropriação privada dos resultados, como a motivação central) não permite, por si só, entender a dinâmica deste sistema. Mostra-se necessário avançar para além das estratégias individuais e analisar as estratégias, inovações e esforços de preservação que são empreendidos coletivamente e cujos resultados são apropriados, igualmente, de forma coletiva. Esta constitui a instância central, na qual são estabelecidas as vantagens comparativas com relação a outras opções de lazer ou destinos turísticos.

Uma vez que nenhum agente individual pode se apropriar desses resultados de forma exclusiva, a importância da esfera coletiva é enfatizada. Foi o governo do estado do Rio de Janeiro que construiu o sambódromo e foi o governo local que construiu a “Cidade do Samba”. Estas grandes “inovações” na infraestrutura para a preparação e para o próprio desfile constituem alguns exemplos notáveis de “inovações coletivas” que levaram a transformações positivas importantes de todo o sistema.

Considerando-se as respostas das escolas de samba durante a pesquisa de campo sobre os fatores considerados importantes para a sua competitividade, podemos destacar alguns resultados. Alguns dos elementos com índices altos de importância foram: a infraestrutura física do desfile (0,93), a publicidade e a fama associadas com o carnaval como um todo (0,87) e a cultura local (0,80). Estas respostas sublinham a importância de uma perspectiva de competitividade em nível coletivo. A infraestrutura para o espetáculo depende da qualidade de produtos e serviços de muitos agentes diferentes. A cultura local, a fama e a publicidade também são aspectos que residem e são construídos em um nível coletivo.

Com base nas considerações acima, sugere-se que um importante elemento de atratividade em um sistema como o do carnaval reside na soma e complementaridade das muitas atividades e atores envolvidos. Isso enfatiza a promoção da competitividade no nível coletivo, o que depende da qualidade dos serviços de cada ator, bem como sobre a convergência de suas estratégias. Essa perspectiva reforça a importância do estabelecimento de relações de cooperação entre os atores, bem como a necessidade de uma coordenação eficaz das atividades.

## Conclusões

O presente estudo apresentou um sistema com atividades produtivas que são naturalmente enraizados em um território específico, sugerindo que este possua um diferencial competitivo natural devido ao caráter único do ambiente cultural local. Mas, como argumentado no texto, este diferencial não é espontaneamente sustentável e os esforços voltados para a preservação, manutenção e renovação das atrações são necessários. Assim, é importante identificar quais os fatores que contribuem para a manutenção da capacidade de atração e de sustentabilidade do presente sistema. Este estudo aponta para alguns aspectos im-

---

<sup>29</sup> O nível mesoeconômico se refere a estruturas intermediárias entre os indivíduos e a economia como um todo, enfocando conjuntos de agentes, com uma delimitação espacial ou setorial.

portantes a serem considerados: a relação entre inovação e preservação, a importância do nível coletivo e a difusão da base de conhecimento específico.

Como discutido no texto, os esforços voltados para a constituição dessa atratividade podem incluir tanto a inovação quanto a preservação, no entanto, não se presume que estes sejam esforços mutuamente excludentes. Isto, porém, não sugere que não possam existir pontos de tensão entre a preservação dos aspectos cruciais desta manifestação cultural e sua adaptação para a exploração econômica.

Tanto a superação da potencial tensão entre preservação e inovação quanto o desenvolvimento sustentado apontam para a importância do nível coletivo. Conforme sublinhado no texto, a produção e o consumo desta manifestação cultural é um fenômeno fundamentalmente coletivo. A solução de conflitos potenciais em um sistema complexo que envolve uma variedade de agentes produtivos salienta a importância da coordenação centralizada exercida pelas associações representativas e o poder público. Além disso, o estudo mostra a importância de considerar essas inovações que ocorrem em um nível coletivo, beneficiando todos os agentes do sistema. A evolução histórica do samba e do desfile – com destaque para as principais inovações e transformações de toda a estrutura – são essenciais para identificar por que essa manifestação cultural se tornou uma atração mundialmente conhecida.

A abordagem metodológica e analítica desenvolvida pela RedeSist representa uma ferramenta útil para compreender a contribuição de atividades culturais para o desenvolvimento social e econômico. Argumenta-se que uma abordagem sistêmica permite contemplar o fenômeno do carnaval além do foco restrito sobre os agentes individuais, considerando as atividades correlatas e agentes locais. Outras instâncias e atores, como aqueles relacionados ao turismo, educação e organizações culturais, organizações de apoio e promoção e o próprio território dão a este sistema contornos específicos. Ao contemplar as potencialidades e desafios para o desenvolvimento, é necessário considerar as limitações e potencialidades determinadas por essas outras instâncias. O foco na cooperação, aprendizagem e governança nos permite analisar os fatores que são essenciais para a promoção das atividades culturais, visando garantir a sustentabilidade deste sistema. ■

## Referências bibliográficas

- ARAÚJO, P.Q. **Escolas de samba e relações de trabalho: entre a passarela e o barracão.** In: EARP, F. S. (org.) Pão e circo: fronteiras e perspectivas da economia do entretenimento. Rio de Janeiro: Palavra e Imagem, 2002.
- BAUMOL, W.J. e BOWEN, W.G. **Performing arts: the economic dilemma.** New York: The Twentieth Century Fund, 1966.
- BILTON, C. e LEARY, R. **What can managers do for creativity? Brokering creativity in the creative industries.** International Journal of Cultural Policy, Vol. 8, n. 1, p.49-64, 2002.
- BRITTO, J. **Cooperação e aprendizado em arranjos produtivos locais: em busca de um referencial analítico.** Nota técnica n.4 do Projeto de Pesquisa Aprendizado, capacitação e cooperação em arranjos produtivos e inovativos locais de MPES: implicações para políticas. 2004. Disponível em: <<http://redesist.ie.ufrj.br/>>. Acesso: 05 Maio. 2006.
- BUSTAMANTE, E. **Cultural industries in the digital age: some provisional conclusions.** Media, Culture & Society, 26(6), p.803-820. London: Sage Publications, 2004.
- CASSIOLATO, J.E. e SZAPIRO, M. **Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas.** In: LASTRES, H.M.M., CASSIOLATO, J.E. e MACIEL, M.L. (orgs.). Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará / UFRJ, Instituto de Economia, 2003. Cap. 2. p.35-50.
- CASTAÑER, X. e CAMPOS, L. **The determinants of artistic innovation: bringing in the role of organizations.** Journal of Cultural Economics, 26, p.29-52, 2002.
- CAVALCANTI, M.L.V.C. **Carnaval carioca: dos bastidores ao desfile.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ/MinC/Funarte, 1995.
- CAVES, R.E. **Creative Industries: contracts between art and commerce.** Cambridge: Harvard University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Contracts between arts and commerce.** Journal of Economic Perspectives, 17 (2), p.73-83, spring 2003.
- CUNNINGHAM, S. **From cultural to creative industries: theory, industry, and policy implications.** In: CULTURAL SITES, CULTURAL THEORY, CULTURAL POLICY: THE SECOND INTERNATIONAL CONFERENCE ON CULTURAL POLICY RESEARCH, Museum of New Zealand, Te Papa Tongarewa, Wellington, New Zealand, January 2002.
- DEPARTMENT OF CULTURE, MEDIA AND SPORT – DCMS. **Creative industries mapping document.** London, UK, 1998.
- DOSI, G. **Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation.** Journal of Economic Literature, 26, p.1120-1171, September, 1988.
- EARP, F.S. (org.). **Pão e circo: fronteiras e perspectivas da economia do entretenimento.** Rio de Janeiro: Palavra e Imagem, 2002.
- FAJNZYLBBER, F. **Competitividad internacional: evolución y lecciones.** Revista de la CEPAL, 36, 1988.
- FAPERJ e COPPE/UFRJ. **Economia da cultura: a força da indústria cultural no Rio de Janeiro.** E-papers, Rio de Janeiro, 2002. 176p.
- FERREIRA, F. **O livro de ouro do carnaval brasileiro.** Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- FILER, R.K. **The “Starving Artist” – Myth or Reality?** **Earnings of Artists in the United States.** Journal of Political Economy, 94 (1), p.56-75, 1986.
- \_\_\_\_\_. **Arts and academe: the effect of education on earnings of artists.** Journal of Cultural Economics, 14 (2), p.15-38, 1990.
- FLEW, T. **Beyond Ad Hockery: Defining Creative Industries.** In: SECOND INTERNATIONAL CONFERENCE ON CULTURAL POLICY RESEARCH, Wellington, New Zealand, 2002.
- GETINO, O. **Las industrias culturales y el mercosur.** Revista Los Oficios Terrestres, n.2, Argentina: Universidad Nacional de La Plata, 2001.
- GIL, G. **Conferência do Ministro da Cultura na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Rio de Janeiro.** 29/09/2004. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/corpo.php>>. Acesso: 15 outubro 2004.
- HOLLANDA, H.B. **Considerações sobre o conceito de cultura.** In: FAPERJ e COPPE/UFRJ. Economia da cultura: a força da indústria cultural no Rio de Janeiro. E-papers, Rio de Janeiro, 2002. p.25-32.
- HOSKINS, C.; McFADYEN, S. e FINN, A. **The environment in which cultural industries operate and some implications.** Canadian Journal of Communication, 19 (3), 1994.
- HOWELLS, J. **Innovation & Services: New Conceptual Frameworks.** Manchester: Centre for Research on Innovation and Competition, the University of Manchester, 2000
- INSTITUTO PEREIRA PASSOS e SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. **O Impacto do carnaval na economia carioca.** Rio de Janeiro, 1999.
- KRETSCHMER, M. et al. **Music in electronic markets: an empirical study.** New Media & Society 3(4): p.417-441, 2001.
- LARAIA, R.B. **Cultura: um conceito antropológico.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2002.
- LASTRES, H.M.M. e CASSIOLATO, J.E. **Innovation systems and local productive arrangements: new strategies to promote the generation, acquisition and diffusion of knowledge.** Innovation: Management, Policy and Practice, 7 (2), April 2005.
- LEMOS, C. **Inovação para arranjos e sistemas produtivos de MPME.** In: LASTRES, H.M.M. et al. (orgs.). Interagir para competir: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil. Brasília: SEBRAE/FINEP/CNPq, 2002. Cap. 3. p.95-134.
- LEMOS, C., MATOS, M., SCHATZ, P., PEREIRA, M., CASSIOLATO, J.E. e LASTRES, H.M.M. **Cultura e desenvolvimento: o APL da música de Conservatória/RJ.** RedeSist-IE/UFRJ, jan/2005. Disponível em: <[www.sinal.redesist.ie.ufrj.br](http://www.sinal.redesist.ie.ufrj.br)>. Acesso: 04 dez. 2005.
- LESSA, C.; AGUINAGA, R. **O carnaval carioca: uma reestimativa do emprego e renda relacionados ao espetáculo.** In: EARP, F.S. (org.). Pão e circo: fronteiras e perspectivas da economia do entretenimento. Rio de Janeiro: Palavra e Imagem, 2002.
- LIGA INDEPENDENTE DAS ESCOLAS DE SAMBA DO RIO - LIESA. **Cidade do Samba.** Disponível em: <[http://liesa.globo.com/2007/por/20-cidadedosamba/ocupacao/ocupacao\\_principal.htm](http://liesa.globo.com/2007/por/20-cidadedosamba/ocupacao/ocupacao_principal.htm)>. Acesso em 02 out. 2007.
- MALERBA, F.; ORSENIKO, L. **Technological regimes and sectoral patterns of innovative activities.** Industrial and Corporate Change, n.1, 1997.

MATOS, M. **Innovation and competitiveness in creative/cultural activities**. Mimeo, 2006.

. **O sistema produtivo e inovativo local do carnaval carioca**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, Centro de Pós-graduação em Economia. Niterói, 2007. 143p.

MATOS, M.P. e LEMOS, C. **Using the approach of local productive arrangements and systems for the analysis of creative industries in Brazil: the case of Conservatória**. In: THIRD GLOBELICS CONFERENCE: Innovation systems promoting economic growth, social cohesion and good governance. Tshwane (Pretoria), South Africa, 31 October – 4 November 2005. Available at: <<http://www.globelics2005africa.org.za/papers/p0027/index.php>>.

MEDINA, R. **A indústria de espetáculos**. In: FAPERJ e COPPE/UFRJ. Economia da cultura: a força da indústria cultural no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: E-papers, 2002. 176p.

MEIRELLES, D.S.E. **O setor de serviços e os serviços de infra-estrutura econômica**. Tese de doutorado em Economia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

MESQUITA, N.S.C. **Inserção das micro e pequenas empresas na cadeia produtiva da economia do carnaval**. Projeto final para obtenção do grau de especialista em gestão do conhecimento e inteligência. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2006.

MILES, I. **Innovation in services**. In: DODGSON, M.; ROTHWELL, R. (ed.). The handbook of industrial innovation. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1994.

. **Service innovation: a reconfiguration of innovation studies**. Discussion paper. PREST, The University of Manchester, 2001.

NELSON, R.R.; WINTER, S.G. **In search of useful theory of innovation**. Research policy, 6 (1), p.36-76, 1977.

O'CONNOR, J. **The definition of 'cultural industries'**. Manchester Institute for Popular Culture, 1999. Available at: <[www.mmu.ac.uk/h-ss/mipc/iciss/home2.html](http://www.mmu.ac.uk/h-ss/mipc/iciss/home2.html)>. Access: 11 November 2005.

OWEN, B.; WILDMAN, S. **Video economics**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992. PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. Research Policy, 13 (6), p.343-373, December, 1984.

PEACOCK, A. **Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts**. The Manchester School of Economic and Social Studies, 1969. Reprinted in TOWSE, R. (ed.). Cultural economics: the arts, the heritage and the media industries. Vol. 2. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. p.501-513.

PEGADO, I.A.S. **A evolução do carnaval carioca: a festa popular que virou produto**. Belém: UFPA, 2005.

PRATT, A.C. **Cultural industries and public policy an oxymoron?**. International Journal of Cultural Policy, 11(1), 2005.

PRESTES FILHO, L.C. (Coord.). **Cadeia produtiva da economia do carnaval**. Rio de Janeiro: E-papers, 2009. 272p.

REDESIST – Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: RedeSist-IE/UFRJ, 2005. Disponível em: <[www.sinal.redesist.ie.ufrj.br](http://www.sinal.redesist.ie.ufrj.br)>. Acesso: 20 Dez. 2005.

ROBBINS, L. **Politics and economics: papers in political economy**. London: Macmillan, 1963. SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Indústria do carnaval no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

SCITOVSKY, T. **Arts in the affluent society: what's wrong with the arts is what's wrong with society**. The American Economic Review, 62 (1/2), p.62-69, 1972.

SUNDBO, J. **Management of innovation in services**. The Service Industries Journal, vol. 17, n.3, p.432-455, 1997.

SUNDBO, J.; GALLOUJ, F. **Innovation in Services**. SI4S Synthesis Papers S, n.2, 1998.

SUZIGAN, W., GARCIA, R. e FURTADO, J. **Governança de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas**. In: LASTRES, H.M.M., CASSIOLATO, J.E. e MACIEL, M.L. (org.) Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará / UFRJ, Instituto de Economia, 2003. Cap. 4 (p.67-84).

TOWSE, R. (ed.). **Cultural economics: the arts, the heritage and the media industries**. London: Edward Elgar, 1997.

THROSBY, D. **The production and consumption of the arts: a view of cultural economics**. Journal of Economic Literature, 32 (1), p.1-29, March, 1994.

THROSBY, D. **Cultural capital**. Journal of Cultural Economics, 23 (1-2), p.3-12, 1999.

. **Economics and Culture**. New York: Cambridge University Press, 2001.

. **Determining the value of cultural goods: how much (or how little) does contingent valuation tell us?** Journal of Cultural Economics, 27, pp. 275-285, 2003.

TINHORÃO, J.R. **História social da música popular brasileira**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

UNESCO. **Study on International Flows of Cultural Goods, 1980-98**. Paris: UNESCO, 2000.

# Situação atual do IPTU no Rio de Janeiro e sua possível reforma

*Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior<sup>1</sup>*

## Resumo

O artigo analisa a situação atual do IPTU no município do Rio de Janeiro em estudo comparativo com outras grandes cidades brasileiras, enfocando cinco fatores determinantes do desempenho da arrecadação: o cadastro imobiliário municipal, as avaliações imobiliárias, a adimplência, as isenções e as alíquotas. O artigo também discute os principais pontos da agenda de Reforma do IPTU carioca de forma a melhorar o seu desempenho e torná-lo mais justo. O estudo estimou que 70% dos domicílios cariocas estavam cadastrados, indicando possibilidade de melhora da qualidade e da abrangência do cadastro municipal de imóveis. Verificou-se uma tendência recente de promulgação de novas Plantas Genéricas de Valores (PGV) nas principais cidades brasileiras que vinham experimentando longo período sem atualização. No Rio de Janeiro a PGV é de 1997 e as avaliações têm estado em nível muito abaixo do mercado, com grandes distorções entre os bairros da cidade (em média entre 22% e 43% do valor de mercado em 2009). A adimplência tem historicamente se situado em 75%, um bom indicador se comparado as demais cidades brasileiras (caso a política de isenções seja revista, poderá haver queda da adimplência a curto prazo). As isenções do IPTU foram bastante abrangentes em algumas principais cidades brasileiras. No Rio de Janeiro elas têm representado cerca de dois terços do cadastro desde 2000, o maior indicador entre as cidades analisadas e foi apontado juntamente com as avaliações como um grande responsável pelo mau desempenho do imposto na cidade. As alíquotas variaram enormemente entre as cidades selecionadas. No Rio de Janeiro, apesar das altas alíquotas, elas não foram capazes de compensar a defasagem avaliatória e as reduções na base de cálculo do IPTU. O imposto lançado costuma ser muito baixo para seguimento residencial e territorial, na maioria das vezes tonando-os isentos. O artigo analisou-se a proposta de reforma do IPTU divulgada pela Secretaria Municipal de Fazenda no final do ano 2012. A proposta prevê valores venais correspondentes a metade do valor de mercado, alíquotas progressivas entre 0,2% e 0,6% para residências, fim das amplas isenções e descontos e um período de transição que limite o aumento do imposto a 30% em cada exercício fiscal. O artigo destaca que a alta redução das alíquotas talvez impeça ganhos efetivos de arrecadação visto que as avaliações irão corresponder a metade do valor de mercado. O período de transição é muito importante para a aceitação política da reforma, mas ressalta-se que limites percentuais de aumento em valores de IPTU que antes eram simbólicos ocasionam baixo incremento arrecadatário. O parcelamento do aumento em períodos fiscais subsequentes ou a aplicação do percentual somente quando o aumento superar determinado valor são medidas que podem ser tomadas para corrigir essa distorção. Por fim o artigo conclui que a Reforma do IPTU é um dos principais itens da agenda fiscal do município, possibilitando grande incremento da arrecadação e justiça fiscal. Porém, o período de transição deve ser muito bem aplicado e a estipulação em lei dos períodos que as Planta Genérica de Valores deve ser atualizadas impediriam a necessidade de uma grande reforma do IPTU.

---

**Palavras-chave:** economia do setor público; tributação imobiliária; avaliação imobiliária; federalismo fiscal.

---

## Abstract

The article analyzes the property tax performance in the Municipality of Rio de Janeiro by comparing the other large Brazilian municipalities. It focuses on five revenues performance mainstay: the cadastre (tax roll), the valuation roll, the collection, the exemptions and reliefs and the tax rates. The article also discusses the main points on the agenda of property tax reform in Rio de Janeiro, in order to improve its performance and fairness. It was estimated that 70% of the households in Rio de Janeiro were under the tax roll which suggests potential improve the tax roll coverage and quality. The paper found a recent trend of updating the Valuation Roll among the largest Brazilian municipalities, which have passed long period without any updating. In Rio de Janeiro, the current Valuation Roll was set in 1997 and has been very outdated with great distortions among the areas in the municipality (an average between 22 to 43% of the market value in 2009.) The collection rate has been about 75%, a good performance comparing to others Brazilian municipalities (however, if the exemptions policy were reviewed the collection rate may be decreased in a short run). The property tax exemptions were very comprehensive throughout Brazilian municipalities. In Rio de Janeiro, the exempted properties have represented two-third of the tax roll, the greatest index among the studied municipalities. The exemptions policy and the outdated valuation roll were pointed out as the main reason of the low property tax performance in Rio de Janeiro. The statutory tax rates greatly varied amongst the studied cities. Despite Rio de Janeiro having higher rates, these latter were not able to compensate the assessment gap and the tax reliefs and exemptions. The tax levied usually been very low for the residential and vacant land class of properties, most in cases became them property tax

---

<sup>1</sup> Pesquisador Licenciado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), doutorando em Política Tributária na Universidade de Pretória.

exempted. The paper analyzed the recent proposal of property tax reform by Municipal Tax Department of Rio de Janeiro presented in the end of 2012. The proposal establishes assessed values as being one half of the real market values, progressive tax rates between 0.2 to 0.6% (for residences), the end of the wide tax reliefs and exemptions and a transitional period which set a tax increase ceiling of 30% for each fiscal year. However, the paper highlights that the proposed statutory rates reduction may avoid real gains in property tax revenues due to the assessment would be just one half of the market value. The transitional period is very important to reduce the reform political fallout, however ceiling the tax increase under little values that are usually levied can led to low gains in terms of revenues. The tax increase subdivision throughout the following fiscal years can be a better strategy to smooth out the political pressures of a tax reform. Finally, the paper concludes that the property tax reform is one of the main items on Rio de Janeiro fiscal agenda, which would enable effective gains in terms of revenues and fair taxation. However, the transitional period should be very well planned and the maximum period of valuation cycles should be established by law to avoid large periods with no valuation roll updating and therefore the need of a great tax reform.

---

**Keywords:** public sector economics; property taxation; real estate appraisal; fiscal federalism.

---

## Introdução

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é um imposto de competência dos municípios, mas sua administração tem sido bastante negligenciada pela maioria. Como resultado, sua arrecadação muitas vezes tem sido simbólica e muito abaixo do potencial, apesar de alguns casos de boas práticas. Esse cenário se agrava numa política atual de desoneração tributária promovida pelo governo federal e que afeta negativamente o nível de transferências governamentais. Por isso, para dar estabilidade às receitas municipais, o incremento da arrecadação própria, notadamente o IPTU tem sido um fator chave nas finanças públicas municipais. As políticas e instrumentos urbanos elencados pelo Estatuto das Cidades, a tributação das transferências imobiliárias pelo ITBI e das heranças pelo ITCM, a fixação de indenizações por desapropriação tanto pelo poder executivo, quanto pelo judiciário e o uso do Cadastro Municipal de Imóveis para efetivação de políticas urbanas e sociais são apenas alguns dos exemplos das externalidades de um bom funcionamento do IPTU, que inclui avaliações imobiliárias realistas e um cadastro moderno, abrangente e atualizado.

Com isso, o artigo almeja levantar algumas considerações importantes da situação do IPTU para o caso do município do Rio de Janeiro, comparando-o com outras grandes cidades brasileiras e investigando as principais causas de seu baixo desempenho. O artigo se baseia em um estudo maior intitulado “Defasagem do IPTU no município do Rio de Janeiro: uma proposta de reforma”, publicado como o Texto para Discussão nº 1.746 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

O caso para o Rio de Janeiro é ainda mais importante porque a cidade tem experimentado, desde 2008, um processo de elevada aceleração do preço dos imóveis e será palco de dois grandes eventos internacionais: a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Estes eventos têm levado à realização de grandes investimentos urbanos, que irão afetar, sobremaneira, a valorização de certas áreas e a desigualdade espacial. A tributação imobiliária será um importante instrumento para financiar esses investimentos e reduzir a iniquidade.

O artigo se divide em oito seções, além desta introdução e das considerações finais. Em primeiro lugar, artigo analisa, de forma concisa, as razões para o desempenho do IPTU no município do Rio de Janeiro, dentro dos cinco principais pilares que determinam a arrecadação do imposto e sobre o qual o poder municipal tem discricionariedade: o cadastro municipal de imóveis (seção 1), as avaliações imobiliárias (seção 2), o nível de inadimplência (seção 3), a abrangência das isenções (seção 4) e o sistema de alíquotas (seção 5). A seção 6 analisa os indicadores do IPTU nas principais capitais estaduais, em termos per capita, por PIB e como participação nas receitas municipais. As duas últimas seções (seções 7 e 8) analisam, respectivamente, os problemas atuais do IPTU no Rio de Janeiro e uma proposta inicial de reforma levantada pela Secretaria Municipal de Fazenda e divulgada pela mídia no final de 2012.

## Os cadastros de imóveis

Conforme se observa na **Tabela 1**, em 2010, estima-se que ao redor de 70% dos domicílios existentes no município do Rio de Janeiro estejam cadastrados. Esse indicador reflete a informalidade urbana, embora não haja impedimento legal para que esses assentamentos informais sejam cadastrados pela prefeitura. Comparando-se com os dados do Censo Demográfico de 2000, a abrangência do cadastro foi de 64%, o que demonstra certa estabilidade. Porém, algo interessante acontece quando se analisa apenas o universo de domicílios com esgotamento sanitário, por rede geral e coleta de lixo. Enquanto em 2000, 90% destes eram cadastrados, em 2010 esse indicador foi de 73%. Isso demonstra que os recentes investimentos públicos em saneamentos realizados não estão sendo traduzidos no cadastramento dos domicílios beneficiados. Analisando os dados de outras cidades brasileiras, observa-se que o indicador se situou entre 54% (Fortaleza) a 87% (Manaus<sup>2</sup>) o que demonstra grande heterogeneidade entre as cidades selecionadas.

**Tabela 1:** Propriedades cadastradas e recenseadas em oito principais cidades brasileiras, 2010.

Município	Unidades cadastradas A	Domicílios Recenseados B	Estab. comerciais recenseados C	Razão A/(B+C)
Rio de Janeiro	1.805.818	2.406.815	201.302	69%
São Paulo	2.834.896	3.898.745	577.190	72%
Brasília	736.678	827.233	95.388	80%
Belo Horizonte	575.436	846.488	111.866	60%
Curitiba	515.844	634.538	102.855	70%
Porto Alegre	507.719	574.039	94.827	76%
Fortaleza	459.740	779.826	68.170	54%
Manaus	467.700	511.191	25.170	87%

Fonte: Secretarias Municipais de Finanças e Fazenda, Censo Demográfico 2010/IBGE, Cadastro Central de Empresas 2010/IBGE

## As avaliações imobiliárias

As avaliações imobiliárias são um dos mais importantes fatores no desempenho da arrecadação do IPTU e deveriam refletir, em tese, no valor de mercado dos imóveis. Elas são realizadas pelo executivo municipal e devem ser submetidas à Câmara de Vereadores, através de um projeto de lei denominado Planta Genérica de Valores (PGV). Nas Câmaras de Vereadores há forte pressão política para não aprovação ou alteração de um projeto de lei da PGV, principalmente quando o lapso temporal entre a última PGV em vigor é elevado e uma atualização ocasionaria um grande aumento da carga tributária.

Avaliações defasadas e pouco precisas se traduzem em menor base de cálculo do IPTU e conseqüente menor tributação. A defasagem e a pouca precisão podem tornar o sistema regressivo verticalmente (quando imóveis de maior valor de mercado são efetivamente tributados em menor nível que imóveis de menor valor<sup>3</sup>), ou regressivo horizontalmente (quando imóveis de valor de mercado similares são sujeitos a tributações diferentes).

Os municípios têm ampla autonomia para elaborar suas PGVs. Em geral, a PGV é uma extensa lei onde cada logradouro, face de quadra ou outra divisão territorial adotada tem seus valores venais avaliados em metros quadrados. A maioria dos municípios brasileiros avalia as edificações e os terrenos separadamente, sendo o valor venal do imóvel o resultado desta soma, sujeita ainda aos fatores de correção contidos em lei (depreciação por

<sup>2</sup> Manaus apresentava uma das piores coberturas do cadastro municipal de imóveis entre as capitais estaduais até o ano de 2010, quando então foi realizado um novo recadastramento com dados georreferenciados.

<sup>3</sup> Tributação efetiva do IPTU significa a relação entre montante lançado do imposto e o valor de mercado do imóvel.

idade, tipo ou uso do imóvel, condição do terreno, por exemplo). Outras cidades, como o Rio de Janeiro, apresentam a avaliação da edificação e do terreno conjuntamente, apenas diferenciando o uso do imóvel (valor do metro quadrado residencial, não residencial e territorial) e aplicando os fatores de correção previstos em lei. Em Brasília, Goiânia e Campo Grande, num outro extremo, cada edificação ou lote da cidade é avaliado isoladamente e inserido na PGV.

A **Tabela 2**, a seguir, mostra o máximo valor venal de edificações novas (sem depreciação por idade) e dos terrenos alcançados em capitais estaduais selecionadas, além dos anos em que foram realizadas as últimas atualizações das Plantas Genéricas de Valores.

**Tabela 2:** Valores venais máximos de edificações e terrenos e ano de instituição das últimas plantas genéricas de valores em 12 capitais estaduais selecionadas, 2011 (em R\$ por metros quadrados)

Município	Edificação	Terreno	Atualização da PGV (ano)
São Paulo*	1.500	9.000	2001, 2009
Rio de Janeiro**	4.000		1993, 1997
Belo Horizonte	3.000	2.000	2001, 2010
Campo Grande	2.700	2.800	1999, 2003
Porto Alegre	1.400	1.200	1991, 2002
Goiânia	1.700	1.300	1995, 2005
Curitiba	1.000	n.d.	2004, 2010
Brasília	2.000	8.000	2008
Recife	1.600	1.000	1980, 1997
Salvador	800	500	1997, 2000
Fortaleza	700	500	1997, 2009
Manaus	700	150	1983, 2011

\* O valor venal da parcela territorial do IPTU do município de São Paulo para residências é limitado em R\$ 4.000 por metro quadrado.

\*\* O Rio de Janeiro avalia conjuntamente terrenos e edificações.

Observando-se os dados da **Tabela 2** tem-se que os valores venais máximos inseridos nas Plantas Genéricas de Valores, nas capitais estaduais selecionadas, são bem mais baixos que os de mercado. Esses valores ainda costumam sofrer redução pela idade do imóvel ou uso residencial e a situação pode ser ainda pior. Em São Paulo o valor venal pode chegar até R\$ 10.500/m<sup>2</sup> na Avenida Paulista, porém a legislação do município estabelece um teto para os terrenos residenciais em R\$ 4.000/m<sup>2</sup>, portanto as residências novas podem ter valor venal máximo de R\$ 5.500/m<sup>2</sup> na capital paulista. No Rio de Janeiro, imóveis novos podem alcançar até R\$ 4.000/m<sup>2</sup> na orla de São Conrado, embora esse valor sofra várias reduções até chegar à base de cálculo do IPTU (isso será discutido com mais detalhes nas seções posteriores). Os valores venais em Campo Grande no Mato Grosso do Sul podem chegar a R\$ 5.500/m<sup>2</sup>, o que pode ser um exemplo de boa prática em avaliação, já que é uma cidade média. Em oposição, cidades como Salvador, Fortaleza e Manaus, os valores venais máximos não chegam a R\$ 1.300/m<sup>2</sup>, o que mostra uma grande defasagem nas avaliações imobiliárias destas cidades e que são traduzidas em muito baixa arrecadação do IPTU.

Observa-se também que há uma tendência dos valores venais das edificações serem maiores que os dos terrenos. No mercado a tendência é oposta, onde o valor Custo Unitário Básico (CUB) fornecido pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) para construções de alto padrão tem atingido valor entre R\$ 2.000/m<sup>2</sup> e R\$ 2.500/m<sup>2</sup> em 2012, sendo que o restante do valor do imóvel representaria o valor da sua localização, ou seja, o valor do terreno. Com exceção de São Paulo e Brasília, nas demais cidades analisadas, o valor venal máximo das edificações é maior ou aproximadamente igual ao valor máximo dos terrenos. Portanto o peso do padrão construtivo do imóvel costuma ser maior que o da localização no processo de avaliação imobiliária. Suspeita-se que esse fato acontece devido à facilidade de acesso aos valores dos custos unitários da construção civil,

amplamente divulgado em revistas especializadas. Apurar o valor dos terrenos exige estudo técnico especializado dentro área geográfica do município e com isso, muitas vezes os municípios atualizam periodicamente somente o valor venal das edificações<sup>4</sup>.

A **Tabela 2** também mostra os últimos anos de atualização das Plantas Genéricas de Valores. Apesar de uma tendência recente de novas atualizações como em São Paulo e Fortaleza (2009), Belo Horizonte e Curitiba (2010) e Manaus (2011), costuma haver um grande lapso temporal entre as atualizações da PGV. Algumas cidades como Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre e Salvador não atualizam a PGV há mais de uma década. Nas cidades que atualizaram a PGV recentemente, devido ao grande lapso temporal da última atualização, houve a necessidade, através das negociações políticas na Câmara de Vereadores, de limitar o aumento do valor lançado do IPTU em relação ao exercício fiscal anterior em 30% para as residências.

No processo de avaliação imobiliária é importante analisar os fatores de correção. Os fatores de correção são índices contidos em lei municipal que são aplicados aos valores originais das Plantas Genéricas de Valores de forma a ajustá-los e determinar o valor venal de um imóvel. Por exemplo, se a PGV aponta valores para imóveis novos, aos imóveis antigos existentes no cadastro pode ser aplicado um fator de depreciação por idade. Se um imóvel estiver localizado em um terreno sem acesso a uma via, ele pode sofrer uma redução do valor venal, assim como uma loja localizada em shopping center pode sofrer aumento. Os municípios tem ampla autonomia para fixar esses fatores de correção e seus valores. O fator de correção que mais costuma afetar o processo de avaliação é a depreciação por idade. A **Tabela 3** abaixo mostra alguns exemplos do fator correção idade para cidades selecionadas.

**Tabela 3:** Incidência e fator de depreciação máximo empregados no cálculo do valor venal do IPTU em grandes cidades brasileiras por padrão construtivo

Cidade	Incidência	Resid. padrão alto a luxo	Resid. padrão médio a simples	Salas comerciais	Lojas comerciais
Niterói	Não existe	-	-	-	-
São Paulo	Edificação	80% em 60 anos	80% em 40 anos	80% em 40 anos	80% em 40 anos
Campinas	Edificação	60% em 60 anos	60% em 60 anos	60% em 60 anos	60% em 60 anos
Rio de Janeiro	Terreno e edific.	50% em 50 anos	50% em 50 anos	35% em 60 anos	20% em 45 anos
Belo Horizonte	Edificação	37% a 60% em	58% a 80% em 40 anos	32% a 40% em 40 anos	25% a 53% em 40 anos
Campo Grande	Edificação	Conservação: 0% se novo, 10% se bom, 20% se regular e 50% se péssima			
Vitória	Edificação	60% em 50 anos	60% em 50 anos	60% em 50 anos	60% em 50 anos
Goiânia	Edificação	Conservação: 0% se boa, 20% se regular, 30%, se ruim e 40% se péssima			
Curitiba	Edificação	40% em 50 anos	60% em 50 anos	40% a 60% em 50 anos	40% a 60% em 50 anos
Brasília	Não existe	-	-	-	-

Fonte: Legislações Tributárias Municipais (Elaboração do própria), apud Carvalho Jr (2012, p. 82)

Com exceção do Rio de Janeiro, todas as cidades selecionadas aplicam o fator de depreciação por idade apenas no valor da edificação, o que estaria de acordo com as melhores práticas em avaliação imobiliária. O fato do Rio de Janeiro aplicar uma depreciação de até 50% para todo o valor do imóvel residencial pode levar a sérias distorções e regressividade avaliatória, principalmente em imóveis antigos localizados nas áreas mais valoradas. Em geral, na maior parte das cidades selecionadas, a redução se encontra entre 40% e 80% na parcela edificada das residências, dentro de um intervalo de tempo de 40 e 60 anos. Há exceções como em Niterói e Brasília, onde não há depreciação por idade e em Goiânia e Campo Grande, onde a depreciação se dá pelo estado de conservação do imóvel.

<sup>4</sup> Esse é o caso de Porto Alegre, onde o valor das edificações foi atualizado em 2002, mas o valor dos terrenos é o mesmo de 1991 (reajustado pela inflação). O município fluminense de Niterói é o caso mais emblemático conhecido, onde os valores venais das construções foram atualizados pela última vez em 2008, mas os terrenos apenas em 1976.

## A adimplência

A alta inadimplência do imposto imobiliário é bastante comum em países em desenvolvimento. O fato de ele ser competência do governo local torna alto o custo político de medidas como fiscalização e melhora da adimplência. Bahl e Martinez-Vasquez (2008) ressaltam que os índices de adimplência costumam ser muito baixos em países em desenvolvimento e que efetivamente, a única medida aplicada aos maus pagadores é a restrição da transferência da propriedade em débito. Essa realidade também acontece no Brasil. Apesar da lei oferecer várias medidas contra inadimplentes, como leilão público da propriedade, inserção da contribuinte no sistema de proteção ao crédito (SPC) e terceirização da dívida, elas são raramente aplicadas, principalmente em cidades pequenas e médias e para contribuintes residenciais. É bastante comum cidades pequenas e médias terem uma adimplência do IPTU menor que 40%. Porém, como mostra a **Tabela 4**, em cidades maiores a adimplência se situou entre 65% e 88% em 2011 (com exceção de Manaus). Os resultados em 2011 são bem melhores que em 2000, na maior parte das cidades selecionadas, o que mostra que houve uma melhora geral na adimplência do IPTU. Ressaltam-se os casos de Campo Grande e Belo Horizonte, onde a adimplência era de apenas 55% em 2000 e aumentou para mais de 80% em 2011. Por outro lado, a adimplência continua baixa em Salvador (70%), Fortaleza (65%) e Manaus (40%).

**Tabela 4:** Nível de adimplência do IPTU nas dez principais cidades brasileiras: 2000 e 2011 (em %)

Município	2000	2011
Curitiba	80	75
Rio de Janeiro	75	80
São Paulo	86	88
Campo Grande	55	82
Belo Horizonte	55	88
Porto Alegre	65	82
Goiânia	70	70
Salvador	50	70
Fortaleza	65	65
Manaus	25	40

Fonte: Perfil dos municípios brasileiros/IBGE (2000) e Secretárias Municipais de Fazenda ou Finanças (2011)

## As políticas de isenções e reduções

Os municípios também têm ampla autonomia para estabelecer os critérios e o nível das isenções e descontos do IPTU. Apesar das imunidades constitucionais para templos de qualquer culto, sindicatos, partidos políticos e órgãos públicos, por exemplo, as isenções concedidas a critério dos próprios municípios costumam ter impacto significativo no desempenho do IPTU. Apesar da motivação política de uma lei de isenção ou redução ser o aumento de justiça na tributação, na prática as políticas de isenções tem beneficiado um número muito grande de propriedades. A **Tabela 5** mostra os principais critérios de redução e descontos em cidades selecionadas, bem como o percentual de propriedades isentas no cadastro.

Analisando-se os dados da **Tabela 5**, observa-se que os critérios de isenção ou redução de IPTU mais frequentes são para aposentados e pensionistas e para imóveis até determinado valor venal. Este último critério pode levar a várias iniquidades na tributação, apesar do objetivo inicial ser de isentar os imóveis de proprietários mais pobres. Em primeiro lugar, o que é bastante comum, a PGV pode estar defasada, fazendo com que a legislação isente propriedades valoradas. Em segundo lugar o IPTU pode ser considerado um “imposto cidadão” fazendo com que o contribuinte mais pobre também se sinta responsável pelos inves-

timentos e gastos públicos em sua comunidade. Além disso, o carnê de pagamento do IPTU costuma ser o único comprovante de posse em comunidades mais pobres, com ausência de titulação formal da propriedade.

**Tabela 5:** Principais critérios isenções e reduções de IPTU e proporção de imóveis isentos no cadastro em alguns municípios brasileiros, 2010.

Cidade	Principais isenções e reduções em 2008	Proporção de isentos no cadastro
Porto Alegre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aposentados e pensionistas de renda até 3 SM;</li> <li>• Valor venal até R\$ 8 mil.</li> </ul>	28%
Curitiba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor venal até R\$ 28 mil;</li> <li>• Aposentados e pensionistas de renda até 3 SM.</li> </ul>	15%
São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aposentados e pensionistas de renda até 3 SM;</li> <li>• Valor venal até R\$ 70 mil;</li> <li>• Valor venal até R\$ 92,5 mil se residencial;</li> <li>• Desconto de R\$ 37 mil para valor venal até R\$ 185 mil se padrão de construção simples ou médio.</li> </ul>	39%
Rio de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconto de 40% para valor venal até R\$ 40 mil;</li> <li>• Desconto de R\$ 260, R\$ 1.040 e R\$ 3.636 para o IPTU residencial, não residencial e territorial, respectivamente.</li> </ul>	65%
Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor venal até R\$ 13 mil.</li> </ul>	14%
Recife	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconto de 25% a 50% para valor venal até R\$ 21 mil;</li> <li>• Isenção para proprietários de baixa renda com imóvel até 50 m.</li> </ul>	19%
Fortaleza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor venal até R\$ 21 mil.</li> </ul>	20%
Manaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renda até 3 SM.</li> </ul>	8%
Belém	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor venal até R\$ 16 mil.</li> </ul>	54%

**Fonte:** Legislações tributárias municipais/Secretarias Municipais de Finanças/Fazenda (Carvalho Jr, 2012)

Analisando-se os dados das cidades selecionadas, a proporção de isentos varia de apenas 8% em Manaus até 65% no Rio de Janeiro<sup>5</sup>. Curitiba e Belo Horizonte com 15% do cadastro isento são exemplos de poucas isenções. Por outro lado, São Paulo (40%) e Belém (54%) possui alta proporção de isentos.

## As alíquotas

As alíquotas no IPTU não têm um papel tão determinante que as variáveis administrativas na arrecadação. Visto que a acurácia do cadastro de imóveis e das avaliações imobiliárias, além do papel das políticas de isenções e reduções impactam mais significativamente a base de cálculo. Apesar das variáveis administrativas serem mais importantes, Bahl (2007) destaca que nos poucos países em desenvolvimento que possuem uma boa administração do imposto como a Indonésia, a alíquota é de apenas 0,5%, muito baixa para ganhos efetivos na arrecadação. No Brasil, alíquotas residenciais muito baixas são encontradas em cidades do Centro-Oeste, como Brasília (0,3%), Cuiabá (0,4%) e Goiânia (entre 0,2% e 0,55%). A Tabela 6 mostra os valores e os critérios de variação de alíquotas de cidades selecionadas.

<sup>5</sup> Essas duas situações extremas merecem uma análise mais profunda. Manaus reformou o IPTU em 2011, em que reduziu o nível de isenções a 8% do cadastro e reformulou parcialmente a PGV, porém a cidade ainda tem uma taxa de inadimplência que chega a 60% dos contribuintes. O Rio de Janeiro isenta 65% dos imóveis no cadastro, porém essa situação existe devido a uma reforma tributária ocorrida em 1999 com a declaração de inconstitucionalidade do sistema de alíquotas progressivas (que passaram a ser permitidas somente mais tarde pela Emenda Constitucional nº 29 de 2000). Para não elevar abruptamente a carga tributária aos imóveis que antes eram aplicados as menores alíquotas do sistema progressivo, a solução encontrada foi conceder grandes descontos na avaliação imobiliária e no valor a ser pago de IPTU o que efetivamente isentou grande parte dos contribuintes.

**Tabela 6:** Alíquotas do IPTU nas principais capitais estaduais, 2008

Cidade	Critério de variação das alíquotas	Residencial	Não residencial	Territorial
<b>Porto Alegre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alíquota única para edificações;</li> <li>Progressiva p/ terrenos.</li> </ul>	0,85	1,1	0,95 a 6,0
<b>Curitiba</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progressiva.</li> </ul>	0,2 a 1,1	0,35 a 1,8	1,0 a 3,0
<b>São Paulo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progressiva.</li> </ul>	0,8 a 1,6	1,2 a 1,8	1,2 a 1,8
<b>Rio de Janeiro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alíquota única.</li> </ul>	1,2	2,8	3,5
<b>Belo Horizonte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progressiva para residências;</li> <li>Alíquota única p/ não residencial;</li> <li>Seletiva para terrenos.</li> </ul>	0,8 a 1,0	1,6	1,0 ou 3,0
<b>Salvador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seletiva por padrão de construção;</li> <li>Alíquota única para terrenos.</li> </ul>	0,1 a 1,0	1,0 a 1,5	2,0
<b>Recife</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progressiva para edificados;</li> <li>Alíquota única p/ terrenos.</li> </ul>	0,6 a 1,4	1,0 a 2,0	3,0
<b>Fortaleza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progressiva para edificados;</li> <li>Seletiva para terrenos.</li> </ul>	0,6 a 1,4	1,0 a 2,0	1,0 ou 2,0
<b>Manaus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progressiva.</li> </ul>	0,2 a 0,9	0,2 a 0,9	1,0 a 2,0
<b>Belém</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progressiva.</li> </ul>	0,3 a 0,6	0,5 a 2,0	1,0 a 3,5
<b>Goiânia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seletiva por localização para edificados;</li> <li>Sel. por loc. e melhorias para terrenos.</li> </ul>	0,2 a 0,55	0,5 a 1,0	1,0 a 7,0
<b>Cuiabá</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alíquota única.</li> </ul>	0,4	0,4	2,0
<b>Campo Grande</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alíquota única para edificados;</li> <li>Seletiva por melhorias para terrenos.</li> </ul>	1,0	1,0	1,5 a 3,5
<b>Brasília</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alíquota única.</li> </ul>	0,3	1,0	3,0

Fonte: Legislações Tributárias Municipais, Carvalho Jr (2012, 2009)

Observa-se que as alíquotas progressivas também são muito populares entre os municípios brasileiros, desde que passaram a ser permitidas pela Emenda Constitucional nº 29 de 2000. De fato, alíquotas muito baixas (menores que 0,5%) estão presentes em Brasília, Goiânia e Salvador. Por outro lado, no Rio de Janeiro e em São Paulo as alíquotas residenciais e não residenciais estão acima de 1%. Alíquotas maiores costumam ser aplicadas para terrenos. Esse fato, por outro lado, não indica que os terrenos tenham uma tributação maior que os imóveis edificados, visto que as avaliações dos terrenos costumam ser bem menores que dos imóveis edificados. No Rio de Janeiro, por exemplo, o valor venal dos terrenos costuma ser em média 20% do valor venal dos imóveis edificados numa mesma localização. Além disso, aos terrenos, é concedido um grande desconto de R\$ 3.834 no imposto final a pagar, que torna 92% dos terrenos, cadastrados no município do Rio de Janeiro, isentos de IPTU. Campo Grande possui uma alta arrecadação per capita entre as capitais estaduais, sendo resultado de uma boa administração do imposto, com uma alíquota de 1%.

## Os indicadores de arrecadação

Elaborar um indicador para comparar o desempenho na arrecadação do IPTU entre municípios possui uma série de desafios. O melhor indicador para avaliar eficiência seria o montante arrecadado sobre a base tributária, ou seja, o valor de mercado total dos imóveis urbanos existentes no território municipal (excluído das imunidades constitucionais). Porém, não há dados disponíveis para o valor dos imóveis dentro de um município. Dados de arrecadação per capita, por renda ou por PIB municipal podem ser utilizados como uma aproximação, considerando que cidades mais populosas e com maior PIB tenham imóveis mais valorados.

Esses indicadores devem ser vistos com cuidado, porque existem cidades populosas, porém com alto índice de pobreza (imóveis de baixo valor), como por exemplo, os municípios metropolitanos de Nova Iguaçu (RJ), São Gonçalo (RJ) ou Jaboaão dos Guararapes (PE). Por outro lado, há cidades com elevada produção industrial e extrativista (maior PIB

municipal), mas que não expressa uma maior base tributária do IPTU. Seria o caso dos municípios de Campos dos Goytacazes (RJ), Duque de Caxias (RJ) ou Camaçari (BA). Finalmente municípios que se localizam no litoral ou em cidades turísticas costumam ter elevado número de imóveis de veraneio, mas com baixa população residente e atividade econômica. Seria o exemplo de Guarujá (SP) e Armação de Búzios (RJ). Essas cidades possuem alto indicador de arrecadação per capita ou por PIB de IPTU, mas não se pode afirmar que são eficientes. Já a participação do IPTU nas receitas correntes, pode ser um bom indicador de desempenho, considerando o alto nível de transferências governamentais recebidas pelos municípios. Com isso, naqueles onde a participação do IPTU for mais expressiva, poderia indicar maior eficiência.

Será analisada a evolução da arrecadação *per capita*, por PIB municipal e a participação do IPTU nas receitas correntes nas principais cidades brasileiras, o que diminui o viés que pode ocorrer em determinadas cidades, como citado anteriormente. Na **Tabela 7** se observa a evolução destes indicadores.

**Tabela 7:** Indicadores de desempenho na arrecadação do IPTU 13 principais cidades brasileiras, 2000-2010, por PIB (em %), por participação nas receitas correntes (em %) e per capita (em R\$ de dez/2011, IPCA)

Município	IPTU por PIB (%)			IPTU nas receitas correntes (%)			IPTU per capita (em R\$ de Dez/2011)		
	2000	2005	2010	2000	2005	2011	2000	2005	2011
São Paulo	0,83	0,90	0,91	17,1	15,9	14,3	269	291	400
Campinas	0,82	0,89	0,80	13,8	14,9	11,1	216	261	293
Belo Horizonte	1,08	1,08	1,02	11,4	10,8	10,6	160	178	265
Campo Grande	0,91	0,87	1,18	11,5	7,4	10,3	103	109	245
Rio de Janeiro	0,78	0,86	0,75	13,0	12,9	10,2	216	225	240
Porto Alegre	0,51	0,61	0,64	6,8	8,4	7,4	128	163	203
Goiânia	0,76	0,89	0,93	9,5	9,1	9,3	115	136	186
Curitiba	0,51	0,63	0,58	7,7	7,8	6,8	146	144	182
Brasília	0,31	0,29	0,27	2,6	3,2	3,0	144	136	167
Recife	0,64	0,73	0,62	8,5	8,2	7,2	89	107	129
Salvador	0,70	0,52	0,54	10,3	7,6	6,7	75	58	91
Fortaleza	0,43	0,42	0,43	5,5	4,6	4,4	45	48	70
Manaus	0,09	0,10	0,10	2,2	2,2	1,9	19	22	29

**Fonte:** Finanças do Brasil/Secretaria do Tesouro Nacional e PIB dos municípios/IBGE

Primeiramente, a participação do IPTU no PIB municipal vem regredindo em Campinas, Rio de Janeiro, Curitiba e Recife. O indicador apresenta alguma estabilidade em São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Manaus e tem crescido, de forma significativa, apenas em Campo Grande e Goiânia. Isso mostra que o crescimento da arrecadação do IPTU tem tido dificuldade em acompanhar o crescimento da atividade econômica, visto que atualizar a PGV é um processo político desgastante. Justamente no Rio de Janeiro e Recife a PGV não havia sido atualizada desde 1997. Destaca-se que a arrecadação nacional do IPTU tem correspondido historicamente a apenas 0,5% do PIB brasileiro, um resultado bastante baixo para padrões internacionais. Municípios onde o IPTU corresponde a mais de 1% do PIB municipal poderiam ser considerados como casos de bom desempenho. Infelizmente, nas principais cidades brasileiras selecionadas, apenas em Belo Horizonte e Campo Grande o indicador ultrapassou esse nível. Num outro extremo, cidades como Brasília e Manaus têm arrecadado menos de 0,3% do seu PIB.

A participação do IPTU no orçamento municipal vem decaindo em todas as cidades estudadas. Essa queda na participação é resultado do maior aumento das outras fontes de receitas, como transferências governamentais e do Imposto sobre Serviço (ISS). Conforme citação de Bahl (2008), o imposto imobiliário local sofre uma pressão política desproporcional a sua geração de receitas em países em desenvolvimento. De Cesare (2012) também destaca que os municípios têm direcionado no ISS os esforços na tributa-

ção própria, se esquecendo do IPTU. De fato, pela **Tabela 7**, em 2011, dentre as 12 cidades selecionadas, apenas São Paulo, Campinas, Campo Grande, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, o IPTU tem representado pouco mais de 10% das Receitas Correntes, com tendência de queda. Em cidades como Brasília, Fortaleza e Manaus, o IPTU tem sido menos de 5% das receitas municipais.

Finalmente, o último indicador estudado da **Tabela 7** é a arrecadação de IPTU per capita. Em todas as cidades analisadas, a arrecadação em termos reais aumentou, porém em níveis bem diferentes. Em Campo Grande houve um aumento real de 138% entre 2000 e 2011, mas no Rio de Janeiro esse aumento foi de apenas 11%. Isso mostra certa estagnação das receitas do IPTU no Rio de Janeiro, bem como em Salvador e Curitiba (crescimento real de 21% e 25%, respectivamente). São Paulo com uma arrecadação per capita de R\$ 400 é o melhor resultado encontrado. Em cidades como Belo Horizonte, Campo Grande, Rio de Janeiro e Porto Alegre a arrecadação per capita se situou entre R\$ 203 e R\$ 265. Num outro extremo, Salvador, Fortaleza e principalmente Manaus tem arrecadações muito baixas, em um nível abaixo de R\$ 100 per capita.

## Atual situação do IPTU carioca

O estudo até agora comparou 5 fatores determinantes na arrecadação do IPTU (cadastro, avaliação, adimplência, isenções e reduções, e alíquotas), bem como os indicadores comparativos de arrecadação do IPTU (per capita, por PIB municipal e por Receita Corrente). Com base nesses dados, quatro considerações podem ser feitas para o caso do Rio de Janeiro.

Em primeiro lugar, embora a amplitude do cadastro chegue a 70% dos domicílios recenseados pelo IBGE em 2010, uma atividade de recadastramento em que se amplie a cobertura do cadastro e se atualize e melhore a qualidade das informações físicas e legais dos imóveis é um item importante na agenda da reforma, além da inclusão de assentamentos informais. O georreferenciamento com a criação de um verdadeiro cadastro multifinalitário é a tendência atual de todas as reformas nos cadastros.

Em segundo lugar, o nível de adimplência do IPTU carioca, de cerca de 80%, pode ser considerado como estando em bom nível, se comparado a muitas cidades brasileiras.

A realização de leilões dos imóveis em dívida tem sido uma estratégia muito eficiente de aumentar o cumprimento das obrigações fiscais. Outras iniciativas que poderiam ser adotadas seriam a da inclusão do contribuinte nos cadastros do SPC e Serasa e/ou a de terceirização da dívida. De qualquer maneira, conforme Silvani (1992) a adimplência voluntária do contribuinte deve ser a principal política do governo municipal. Com isso, a realização de campanhas educativas, de forma a melhorar a cultura fiscal e a vinculação de parte do aumento da arrecadação diretamente nas comunidades, onde o imposto é arrecadado, tem se mostrado efetiva para aumentar a adimplência e reduzir as pressões políticas numa eventual reforma.

Em terceiro lugar, as avaliações imobiliárias, juntamente com a política de isenções são as principais responsáveis pela estagnação da arrecadação do IPTU no Rio de Janeiro. A Planta Genérica de Valores não é reajustada desde 1997 (Lei Municipal 2.585) e após esse período muita coisa mudou no mercado imobiliário. Regiões da cidade se valorizaram mais que outras, a desvalorização, devido à proximidade de comunidades que foram pacificadas, já não é mais tão acentuada e o crescimento do preço de imóveis, iniciado a partir de 2008, tornaram as avaliações feitas em 1997 totalmente fora da realidade atual. Apenas em termos comparativos, Belo Horizonte, que atualizou a PGV em 2010, possui cerca de 630 mil imóveis cadastrados, avaliados em R\$ 103,03 bilhões (ou 199% do PIB Municipal). São Paulo, que atualizou a PGV em 2009, possui cerca de 3,07 milhões de imóveis cadastrados, avaliados em R\$ 499,7 bilhões (ou 112% do PIB Municipal). Por outro lado, o Rio de Janeiro possuía cerca de 1,8 milhão de imóveis cadastrados em 2011, com uma estimativa de avaliação de cerca de R\$ 147 bilhões (ou 77% do PIB Municipal).

Em último lugar, a política de isenções possui um efeito perverso por isentar 65% das residências cadastradas do pagamento do IPTU, gerando iniquidade na tributação e baixo dinamismo nas receitas. Como dito na seção 3, a política de isenções foi resultado de uma solução política devido à declaração de inconstitucionalidade das alíquotas progressivas

em 1998. Com isso, a Lei Municipal 2.687/1999 instituiu a alíquota única de 1,2% para residências, 2,8% para imóveis não residenciais e 3,5% para terrenos. Devido à necessidade de aplicação destas alíquotas únicas, isentaram-se as propriedades residenciais, onde eram aplicadas as menores alíquotas no sistema progressivo anterior (alíquotas residenciais que variavam de 0,15% a 3,55%, conforme tamanho e localização do imóvel). De fato, comparando-se com outros municípios mostrados pela **Tabela 5**, o Rio de Janeiro foi aquele com a maior proporção de propriedades isentas em seu cadastro, índice muito superior a São Paulo (40%) e Belo Horizonte (14%).

A maioria dos municípios brasileiros usa uma metodologia tradicional de avaliação imobiliária chamada “Custo de Reprodução do Imóvel” onde há uma avaliação separada de terrenos (valor da localização) e das edificações. O valor venal final de um imóvel seria o resultado desta soma com a aplicação dos respectivos fatores de correção. Porém, a PGV do Rio de Janeiro determina conjuntamente o valor em metros quadrados para imóveis novos de uso residencial, não residencial e para terrenos em cada logradouro ou quadra de logradouro no município, conforme alguns exemplos do Apêndice A. Esses valores são fixados independentemente do padrão construtivo do imóvel, num sistema derivado do modelo chamado “Comparativo Direto de Dados de Mercado”. Este modelo determina o valor dos imóveis com base em um modelo estatístico de preços hedônicos.

A PGV do Rio de Janeiro apresenta valores de metro quadrado para imóveis novos, aos quais são aplicados os fatores de correção de idade, posição e tipologia, apresentados no Apêndice B. Para 2011, sobre o imposto inicialmente calculado, ou seja, a base de cálculo aplicada à respectiva alíquota há um desconto de R\$ 277 (130 Ufirs) para unidades residenciais, R\$ 1.097 (515 Ufirs) para unidades não residenciais e R\$ 3.884 (1.800 Ufirs) para terrenos. Além disso, Unidades Autônomas Populares (UAP), isto é, residências com valor venal até R\$ 42.600 (20.000 Ufirs) e área menor que 100 metros quadrados, gozam de um desconto de 40% sobre o valor venal, o que de fato isenta as UAP do IPTU.

Com base nessas informações podemos ilustrar o processo de cálculo do IPTU de um imóvel hipotético no município do Rio de Janeiro. Suponha um apartamento construído em 1966, com 60 metros quadrados, voltado para os fundos da via e localizado na Rua São Clemente em Botafogo.

*Valor venal = valor residencial PGV x fator idade x fator tipologia x fator posição x tamanho*  
 $R\$ 1.500 \times 0,55 \times 0,9 \times 0,9 \times 60 = R\$ 40.095$

*É uma UAP (valor venal menor que R\$ 42.600)? Sim, desconto de 40%.*

*Base de cálculo:*  $R\$ 40.095 \times 0,6 = R\$ 24.057$

*IPTU calculado:*  $R\$ 24.057 \times 1,2\% = R\$ 288 f)$

*IPTU lançado:*  $R\$ 288 - R\$ 277 = R\$ 11$

Observa-se então que este apartamento localizado numa via valorizada do Rio de Janeiro, no bairro de Botafogo, pagaria anualmente um IPTU simbólico de R\$ 11 e uma Taxa de Coleta de Lixo no valor de R\$ 160, ambos cobrados no mesmo carnê. O valor venal foi correspondente a 18% do provável valor de mercado do imóvel (ao redor de 220 mil em 2011). Com as reduções aplicadas ao valor venal, a tributação efetiva foi praticamente nula.

A defasagem em relação ao mercado foi abordada no texto de Carvalho Jr (2012), onde foram analisadas 2.511 avaliações imobiliárias com a finalidade de concessão de crédito imobiliário, realizadas de forma terceirizada pela Caixa Econômica Federal em 2009. O trabalho comparou os valores venais oficiais com aqueles avaliados pela Caixa. Esses resultados são explicitados na **Tabela 8**.

Os dados da **Tabela 8** mostram que os valores venais no ano de 2009 estavam profundamente defasados em relação ao mercado e com tendência de piora no indicador porque os valores de mercado dos imóveis vêm subindo, bem acima da inflação (índice de reajuste anual dos valores venais). Há também uma elevada regressividade horizontal nas avaliações. Os valores venais médios dos bairros de Vila Isabel, Ilha do Governador e Barra da Tijuca representaram cerca de 40% do valor de mercado, mas nos bairros de Copacabana, Lagoa e Centro essa relação foi de 25%. Diminuir a grande defasagem em relação ao mercado e a regressividade horizontal são as duas principais metas de uma eventual reforma no IPTU do Rio de Janeiro. O Apêndice A mostra os valores venais em algumas vias im-

portantes no Rio de Janeiro e pode-se verificar algumas injustiças, as quais podemos citar (considerando que os valores contidos na PGV representam o preço do metro quadrado de apartamentos novos e de frente):

- O valor não residencial padrão para Avenida Ministro Edgar Romero em Madureira e para a Rua São Clemente em Botafogo têm valores venais similares (cerca de R\$ 2.000/m<sup>2</sup>), mas Madureira é um bairro desvalorizado da Região Suburbana e Botafogo uma das zonas mais valorizadas da cidade;
- O valor residencial padrão para Rua Cambaúba no Jardim Guanabara, para a Rua São Clemente em Botafogo e para a Rua Conde de Bonfim na Tijuca tem valores venais similares (entre R\$ 1.200/m<sup>2</sup> e R\$ 1.500/m<sup>2</sup>), porém o valor de mercado do metro quadrado do Jardim Guanabara é bem inferior ao da Tijuca e Botafogo;
- Imóveis residenciais localizados na orla de Copacabana (Avenida Atlântica), uma das zonas mais valorizadas da América Latina, possui em média um valor residencial padrão<sup>6</sup> de apenas R\$ 2.900/m<sup>2</sup>;
- Imóveis comerciais localizados na Avenida Rio Branco, a principal área com escritórios corporativos no Centro do Rio de Janeiro, possui um valor não residencial padrão de R\$ 2.900/m<sup>2</sup>. A via apresenta um parque imobiliário antigo e as salas comerciais podem sofrer uma redução de até 70% neste valor<sup>7</sup>.

**Tabela 8:** Distribuição na tributação do IPTU no município do Rio de Janeiro, por grupo de bairros, em 2.511 imóveis financiados pela Caixa Econômica Federal no ano de 2009

Bairro principal e adjacências	Valor de mercado (mediana, R\$/m <sup>2</sup> )	Valor venal/valor mercado (mediana, em %)	Proporção de isentos (em %)	IPTU lançado/valor mercado (em %)
Inhaúma	929	27,7	87,7	0,04
Santa Cruz	934	32,2	90,9	0,00
Pavuna	1.036	26,0	88,6	0,01
Madureira	1.140	34,3	85,9	0,02
Zona da Leopoldina	1.231	31,2	73,1	0,06
Bangu	1.157	25,9	87,4	0,02
Grande Méier	1.196	36,2	67,9	0,08
São Cristóvão	1.359	32,2	53,1	0,13
Campo Grande	1.396	22,9	86,7	0,02
Irajá	1.533	27,8	67,4	0,09
Vila Isabel	1.675	40,0	28,2	0,22
Ilha do Governador	1.638	40,9	27,3	0,30
Jacarepaguá	1.732	33,9	44,3	0,16
Méier	1.661	33,4	46,6	0,15
Centro	2.077	24,2	58,3	0,11
Tijuca	2.048	34,2	19,1	0,25
Recreio	2.591	33,9	4,1	0,34
Barra da Tijuca	3.606	43,0	0,0	0,46
Copacabana	3.681	26,8	15,5	0,22
Lagoa/Leblon/Ipanema	4.639	26,4	7,1	0,30

Fonte: CAIXA e Legislação Tributária Municipal do Rio de Janeiro

A Tabela 8 também mostra que a proporção de isentos é bastante alta em bairros do subúrbio do Rio de Janeiro e quase nula na Barra da Tijuca e Recreio. Estas duas últimas regiões concentram imóveis mais novos e pela atual metodologia de avaliação, a idade do

<sup>6</sup> Considerando que a maioria dos imóveis localizados na Avenida Atlântica foram construídos até a década de 1970, há um desconto de no mínimo 30% sobre este valor devido ao fator de correção idade.

imóvel é um componente muito importante. É interessante notar que 15% dos imóveis da amostra, localizados em Copacabana (uma das áreas mais valorizadas do Rio de Janeiro), são isentos de IPTU. Isso aconteceu em virtude da idade mais antiga e do menor tamanho dessas unidades, o que impacta enormemente na avaliação.

A relação entre o valor lançado do IPTU e o valor de mercado do imóvel, o que nos fornece a tributação efetiva do imposto, variou bastante conforme os grupos de bairros. Em grande parte dos bairros do subúrbio a relação foi menor que 0,1% devido às isenções, mas esse percentual chegou a 0,3% nos imóveis da Ilha do Governador e em alguns bairros da Zona Sul (Lagoa, Leblon, Jardim Botânico e Ipanema) e foi de 0,46% para Imóveis da Barra da Tijuca.

Uma reforma no IPTU do Rio de Janeiro também deveria rever o fator de correção idade e seu papel na defasagem avaliatória e iniquidade. O atual sistema desvaloriza a uma taxa de 1% até o limite de 50% o valor venal total dos imóveis residenciais. O mesmo estudo de Carvalho Jr. (2012), com base na amostra da Caixa Econômica, estimou que a desvalorização máxima por idade alcançaria 36% em 50 anos, caso os imóveis fossem localizados na Zona Sul, onde o peso da localização no valor de mercado do imóvel é mais elevado.

O fator de correção tamanho também deve ser revisto. O atual sistema reduz em 10% (fator de correção 0,9) se o imóvel tem menos de 100 metros quadrados, aumenta em 15% (fator de correção 1,15) se o imóvel for maior que 300 metros quadrados e em 35% (fator de correção 1,35) se o imóvel for maior que 500 metros quadrados. Esse critério só pode ser justificado por motivação política na tentativa de sobretaxar imóveis maiores, já que o sistema de alíquotas anteriores, de 2000, era seletivo por tamanho e localização do imóvel. Em uma metodologia de avaliação imobiliária, onde a variável dependente seja o valor em metros quadrados, imóveis maiores teriam o valor do metro quadrado reduzido<sup>7</sup>. No modelo de preços hedônicos, elaborado por Carvalho Jr (2012), há uma redução gradual do valor do metro quadrado, conforme se aumenta o tamanho do imóvel. Por exemplo, imóveis com 80 metros quadrados teriam uma redução estimada de 20% pelo modelo e imóveis com mais de 240 metros quadrados uma redução de 30%. Caso não seja factível politicamente elaborar um sistema que valora mais o metro quadrado de unidades menores, o ideal seria extinguir o fator de correção tamanho numa eventual reforma tributária.

## A necessidade de reforma

No final do ano de 2012, a Prefeitura do Rio de Janeiro divulgou para a grande imprensa a necessidade de reforma do IPTU carioca, onde a Secretaria Municipal de Fazenda iniciou os trabalhos para uma possível atualização da PGV. O entendimento da imprensa local sobre a necessidade de reforma do IPTU foi muito positiva, visto que no ano de 2008 houve um movimento organizado por alguns setores da sociedade contra o pagamento do IPTU, devido aos problemas da cidade com o slogan “IPTU: não pago e daí?” e que obteve certo apoio da mídia carioca. No ano anterior, em 2007, o Prefeito César Maia teve que voltar atrás numa tentativa de minirreforma do IPTU por Decreto Municipal, que mudava o critério de enquadramento das Unidades Autônomas Populares, a fim de diminuir o número de isentos<sup>8</sup>. Além disso, em 2009 houve uma campanha contra a introdução da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública<sup>9</sup> (Cosip) de certa forma também apoiada pela mídia. Apesar do Rio de Janeiro em 2009 ser a única capital estadual em que não era cobrado o tributo, houve uma forte oposição política à instituição da Cosip com uma série de liminares no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, mas que no final declarou a constitucionalidade do tributo.

Felizmente a situação em 2012 foi bem diferente que as anteriores. Houve a percepção de que a cidade necessitava de investimentos de todas as esferas de governo e os impostos municipais financiaram os investimentos urbanos. O Rio de Janeiro precisava se reinventar, já que seria sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Cidades

<sup>7</sup> Isso é intuitivo e fácil de entender. Um imóvel de apenas 35 metros quadrados (kitnet) teria o seu valor do metro quadrado superior a um vizinho com 200 metros quadrados (quatro quartos).

<sup>8</sup> Decreto Municipal 28.726/2007 que fora anulado pelo Decreto Municipal 28.957/2008.

<sup>9</sup> A Cosip foi instituída como tributo municipal no Brasil pela Emenda Constitucional No 39 de 2002 que adicionou o artigo 149-a Carta Magna.

como São Paulo e Belo Horizonte já haviam reformado o IPTU com ganhos significativos na arrecadação. Manter uma estrutura de IPTU arcaica, com um cadastro desatualizado e avaliações imobiliárias extremamente defasadas e injustas, seria um contrassenso.

Nas eleições municipais de 2012 os candidatos evitaram abordar o problema, devido ao impacto negativo das tentativas anteriores de reforma. Passadas as eleições, o assunto ressuruiu após uma série de reportagens publicadas no final de 2012 pelos jornais “O Globo”, “O Extra” e “O Dia”, os quais apresentaram os problemas do imposto, destacando o alto número de isentos. A reportagem do Jornal “O Extra” do dia 4 de novembro de 2012<sup>10</sup> informou a proposta inicial de reforma pela Secretaria Municipal de Fazenda. Basicamente a proposta prevê:

- um sistema de alíquotas progressivas, que para residências estariam entre 0,2% e 0,6%, para imóveis não residenciais entre 1% e 2% e para terrenos entre 1,2% e 2%;
- novas avaliações compatíveis com o mercado, mas que para fins de tributação do IPTU representariam metade do valor de mercado do imóvel;
- o fim do desconto aplicado às Unidades Autônomas Populares. O desconto no imposto final a pagar para imóveis residenciais deixaria de ser fixo (130 Ufirs) e passaria a ser progressivo, entre R\$ 15 e R\$ 365;
- a conseqüente redução do número de residências isentas de 65% do cadastro para apenas 3% e de terrenos isentos de 92% para apenas 6%;
- que o eventual aumento gerado pela reforma seria limitado a 30% em cada exercício fiscal.

A proposta, sem sombra de dúvidas, representaria um grande avanço no atual sistema de tributação imobiliária do Rio de Janeiro, ao reduzir consideravelmente o número de imóveis isentos, ao fazer um sistema progressivo e ao aplicar uma medida de transição de tal forma que o contribuinte não suporte o aumento da carga tributária de uma só vez. O contribuinte precisa planejar seu orçamento para o aumento do imposto e também é importante que ele tenha tempo para perceber os maiores investimentos realizados em sua comunidade. Apesar das virtudes, três considerações podem ser feitas para aprimorar mais o debate.

Em primeiro lugar, a proposta deveria alterar os fatores de correção e idade e tamanho, que trazem injustiças na tributação. O fator de correção idade pode reduzir em até 50% o valor residencial padrão, beneficiando enormemente os imóveis antigos localizados em zonas valorizadas. O fator de correção tamanho sobretaxa o valor do metro quadrado de imóveis grandes<sup>11</sup>, embora no mercado o contrário aconteça.

Em segundo lugar, a redução da alíquota residencial de 1,2% para um intervalo progressivo 0,2% a 0,6% parece ser muito acentuada, ainda mais se considerarmos que a base de cálculo será a metade do valor de mercado. Com isso a tributação efetiva máxima do novo sistema seria inferior a 0,3%<sup>12</sup>. A **Tabela 8** constatou, para o ano de 2009, uma tributação efetiva igual ou superior a este índice na Ilha do Governador (0,3%), nos bairros mais valorizados da Zona Sul (0,3%), no Recreio (0,36%) e na Barra da Tijuca (0,46%). A nova reforma pouco alteraria ou reduziria a tributação efetiva nestes bairros<sup>13</sup>. Além disso, entre as capitais estaduais, as novas alíquotas residenciais só seriam superiores nas cidades de Brasília (0,3%), Cuiabá (0,4%) e Goiânia (0,55%), cidades que não adotam nenhum corte nas avaliações para fim de tributação do IPTU. As reformas recentes de São Paulo e Belo Horizonte não reduziram as alíquotas, mas aplicaram um limite de aumento da carga tributária. Portanto, não é necessária uma redução tão exagerada nas alíquotas, para adequar a carga tributária, se um período de transição for adotado.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/economia/prefeitura-vai-acabar-com-isencao-do-iptu-6623747.html>

<sup>11</sup> Para prover transparência ao sistema, a progressividade da carga tributária deve ser atribuída somente ao sistema de alíquotas, de forma que as avaliações sejam isonômicas e próximas ao valor do mercado.

<sup>12</sup> A referida reportagem do Jornal “O Extra” mostra que no novo modelo, um imóvel de valor venal de R\$ 300 mil (valor de mercado de R\$ 600 mil), seria tributado a R\$ 1.435, o que representa uma alíquota efetiva de apenas 0,24%.

<sup>13</sup> Esses resultados foram para o ano de 2009, devido aos posteriores aumentos do preço dos imóveis, a tributação efetiva deve ter se reduzido.

É bem apontado pela literatura econômica que a tributação sobre terrenos deve ser mais alta que a tributação dos imóveis edificados, como forma de conceder incentivos ao uso da terra. Com isso, alíquotas bem maiores sobre terrenos devem ser aplicadas para corrigir esta distorção, o que não ocorre na proposta, onde as alíquotas territoriais (entre 1,2% e 2%) seriam quase iguais às alíquotas não residenciais (entre 1% e 2%). Devido à quase completa isenção dos terrenos na tributação atual do IPTU (92% dos terrenos) e a questão social ligada ao desenvolvimento urbano, as alíquotas deveriam ser bem superiores, não existir nenhuma redução no imposto final a pagar e tampouco alguma limitação no aumento da carga tributária dos terrenos.

A fixação de um limite de 30% para o aumento do imposto parece ser fundamental para a aceitação política e para o planejamento do orçamento familiar dos contribuintes, mas ela deve ser feita com bastante cuidado. Primeiramente esse limite deve aplicado para cada exercício fiscal e não apenas uma única vez (como na Reforma em São Paulo), evitando um aumento final de apenas 30% em cima de valores que, muitas vezes, são simbólicos. Como muitos imóveis tinham tributação nula ou muito baixa no sistema antigo, um aumento anual de apenas R\$ 200 poderia representar 1.000% de aumento se o imposto anterior fosse de apenas R\$ 20. Uma alternativa seria aplicar esse limite apenas quando o aumento superasse algum valor monetário. Ou então utilizar o modelo sul-africano, onde o aumento total da carga tributária, após a atualização da Planta de Valores, é dividido em quatro exercícios fiscais em parcelas de 25%. Com isso, se o aumento calculado fosse de R\$ 200, o imposto lançado sofreria um aumento de R\$ 50 por ano, dentro de quatro anos.

Por fim, seria pertinente aplicar a regra existente na legislação sul-africana e no município de São Paulo (após a reforma de 2009), onde as atualizações devem ocorrer a cada 4 anos, de forma que não ocorra novamente a situação de grande defasagem, existente atualmente no Rio de Janeiro e da necessidade de uma grande reforma.

## Considerações finais

O artigo comparou a situação do imposto no Rio de Janeiro com outras capitais estaduais em cinco questões relevantes: o cadastro imobiliário, as avaliações imobiliárias, a inadimplência, a política de isenções e descontos e o sistema de alíquotas. Além de analisar uma proposta inicial de reforma realizada pela Secretaria Municipal de Fazenda.

Estimou-se que o cadastro imobiliário fiscal abrange cerca de 70% dos domicílios entrevistados pelo último Censo Demográfico e alguma melhora pode ser feita em relação à abrangência de mais unidades (mesmo àquelas em situação informal) ao recadastramento, com a atualização das características físicas e legais e o uso da ferramenta de geoprocessamento, dotando o cadastro municipal de imóveis de múltiplas finalidades, para a execução das políticas públicas municipais entre as diversas secretarias existentes. A inadimplência também tem apresentado historicamente níveis baixos, se comparada com outras capitais estaduais, resultado sobretudo dos esforços administrativos da prefeitura e talvez do alto número de isentos, o que faz a arrecadação se concentrar num número menor de imóveis. É provável que com a redução das isenções a taxa de inadimplência aumente.

O artigo observou que as avaliações imobiliárias encontram-se profundamente defasadas. Para a realidade do ano de 2009, com base em uma amostra de imóveis residenciais avaliados pela Caixa Econômica Federal, elas se situavam entre 21% e 43% do valor de mercado, com grande variabilidade entre os bairros da cidade. Ainda mais, devido à política de isenções e descontos, a carga tributária efetiva era baixíssima, menor que 0,15% nos bairros do Subúrbio e Zona Norte e entre 0,22% e 0,43% nos bairros mais valorizados da Zonal Sul, Ilha do Governador, Tijuca e Barra da Tijuca. Há uma tendência recente entre as principais cidades brasileiras de atualização da Planta Genérica de Valores, como os casos de São Paulo (atualização ocorrida em 2009 após 8 anos), Belo Horizonte (atualização ocorrida em 2010 após 9 anos), Fortaleza (atualização ocorrida em 2009 após 12 anos) e Manaus (atualização ocorrida em 2011 após 28 anos). O Rio de Janeiro é um candidato natural nessa agenda, pois a última atualização da PGV ocorreu em 1997. A cidade apresenta uma das áreas mais valorizadas da América Latina, mas os valores venais máximos na PGV que não chegam a R\$ 4.000 por metro quadrado.

A política de isenções de IPTU é bastante abrangente para imóveis residenciais (65% do cadastro) e terrenos (92% do cadastro). De fato, as isenções e os descontos para o IPTU residencial é tão significativo, que em 2011, os imóveis comerciais, apesar de perfazerem apenas 10% do cadastro, eram responsáveis por 60% da arrecadação. O número de isentos no Rio de Janeiro é bastante superior a outras capitais estaduais como Belo Horizonte (14%), Fortaleza (20%), Porto Alegre (28%) ou São Paulo (40%).

Esses fatores têm reduzido o desempenho da arrecadação do IPTU no Rio de Janeiro. De fato, a arrecadação não está conseguindo acompanhar o crescimento econômico da cidade e o crescimento das demais receitas municipais. Em 2005, o IPTU representava 0,86% do PIB carioca, tendo caído para 0,75% em 2010. Já a arrecadação que representava 12,9% da receita corrente líquida em 2005, caiu para 10,2% em 2010. Somente a arrecadação per capita em termos reais aumentou levemente, de R\$ 225 em 2005 para R\$ 240 em 2010. Esses indicadores se encontram em um nível abaixo de cidades como São Paulo, Campinas, Belo Horizonte e Campo Grande, havendo potencial de incremento da arrecadação.

As atuais alíquotas no Rio de Janeiro podem ser consideradas elevadas. Um modelo de proposta inicial de reforma, divulgada pela Secretaria Municipal de Fazenda reduziria a alíquota residencial de 1,2% para um intervalo progressivo entre 0,2% e 0,6%, com a base de cálculo do imposto sendo metade do valor de mercado do imóvel. Apesar de terem sido embasadas em estudos da Secretaria Municipal de Fazenda, essa redução parece exagerada a primeira vista, pois levaria a uma tributação efetiva máxima de 0,3%.

A atualização da PGV e o fim das isenções exigem um período de transição para que o aumento não onere o contribuinte abruptamente e a reforma seja factível politicamente. O trabalho discutiu alguns modelos que podem ser aplicados neste processo de transição, como a fixação de um limite para aumento do imposto em relação ao exercício fiscal anterior ou a divisão do aumento do imposto em períodos fiscais subsequentes. É importante frisar que se o aumento ocorrer sobre valores de IPTU, que antes eram simbólicos, a fixação de percentuais máximos de aumento em cima destes valores resultará em aumento simbólico. Deve-se aplicá-lo somente após o aumento ultrapassar certo valor monetário. O modelo de transição deve ser muito bem pensado para não perpetuar iniquidades.

Os resultados levantados indicam a necessidade de reforma do IPTU carioca, sendo um assunto relevante na agenda municipal, visto a alta defasagem dos valores venais em relação ao mercado, o elevado número de isenções e as grandes iniquidades devido à antiga Planta de Valores de 1997. O trabalho procurou mostrar a situação do Rio de Janeiro perante outras importantes cidades brasileiras e adicionou alguns pontos ao debate, sobre a inevitável reforma do IPTU que está para acontecer. ■

## Referências bibliográficas

BAHL, Roy; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge (2007). **The property tax in developing countries: Current practice and prospects**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy (Working Paper).

BAHL, Roy; WALLACE, Sally (2008). **Reforming the property tax in developing countries: A new approach**. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University (International Studies Program, Working Paper 08-19).

CARVALHO Jr, Pedro H. B (2009). **Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras**. Rio de Janeiro, Ipea, (Texto para Discussão, n. 1.417).

CARVALHO JR., Pedro H. B. (2012). **Defasagem do IPTU no município do Rio de Janeiro: Uma proposta de reforma**. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão No 1746).

DE CESARE, Claudia (2012). **Improving the Performance of the Property Tax in Latin America**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy (Policy Focus Report).

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. Department of Provincial and Local Government. (2004). **Local Government: Municipal Property Rates Act, No.6 of 2004**. Available: <http://www.dplg.org.za>

SILVANI, Carlos A (1992). **Improving Tax Compliance**. In: Bird, R.; de Jantscher, M. Casanegra (eds). *Improving Tax Administration in developing Countries*. Washington DC, IMF, (pp 276-287, 293-297)

## Apêndice A

Exemplos de valores venais de imóveis edificados novos de vias importantes no município do Rio de Janeiro (em R\$/m<sup>2</sup>, exercício 2010, Lei 2.539/1997)

Bairro	Logradouro	Valor venal residencial	Valor venal comercial	V.v. territorial (lote padrão 360 m <sup>2</sup> )
<b>Centro</b>	• Av. Rio Branco	1.355	2.916	1.355–6.187
	• Av. Pres. Vargas	1.053–1.077	1.664–2.777	2.707–5.800
<b>São Conrado</b>	• Av. Pref. Mendes de Moraes	4.385	4.176	6.187
<b>Copacabana</b>	• Av. Atlântica	2.874–2.994	3.148–4.448	4.562
	• Av. N. Sra. de Copacabana	1.585–1.783	2.646–3.079	2.218–3.041
<b>Barra</b>	• Av. Lucio Costa	2.395–3.593	2.281–3.422	633–2.707
	• Av. das Américas (Barra)	1.592–2.145	2.851–4.220	443–1.267
	• Av. Pref. Dulcídio Cardoso	1.804	1.828	247
<b>Ipanema</b>	• Av. Vieira Souto	4.192	5.703	6.020
	• Rua Visconde de Pirajá	2.179–2.251	3.619–4.288	3.802–4.436
<b>Lagoa</b>	• Av. Eptácio Pessoa	2.972–3.066	3.718–4.060	2.538–4.753
	• Borges de Medeiros	2.774–3.066	3.118–3.703	3.349–3.929
<b>Leblon</b>	• Av. Delfim Moreira	4.311	5.475	6.178
	• Av. Ataulfo de Paiva	2.377	3.924	4.246
<b>Jardim Botânico</b>	• Rua Jardim Botânico	1.747–1.981	2.623–2.920	2.320–2.475
<b>Botafogo</b>	• Praia de Botafogo	1.471–1.839	2.466–2.692	3.141–3.333
	• Rua São Clemente	1.141–1.563	1.825–2.281	1.711–2.281
<b>Flamengo</b>	• Rua Marquês de Abrantes	1.655–1.684	2.235–2.895	1.856–2.086
	• Praia do Flamengo	2.108–2.476	2.692–2.986	3.016
<b>Laranjeiras</b>	• Rua das Laranjeiras	1.563–1.655	2.007–2.098	1.045–1.711
<b>Tijuca</b>	• Rua Conde de Bonfim	1.273–1.445	1.433–3.193	1.353–2.218
<b>Vila Isabel</b>	• Boulevard 28 de Setembro	1.103–1.287	1.674–2.369	773–1.160
<b>Recreio</b>	• Av. Gláucio Gil	1.592	1.779	221 / 247
	• Av. das Américas	1.242–1.355	1.482–2.281	190–380
<b>Jacarepaguá</b>	• Av. Geremário Dantas	950–1.044	1.558–2.005	295–330
	• Estr. dos Bandeirantes	723–819	788–1.558	53–123
	• Estr. Rio Grande	818–1.051	775–1.051	88–98
	• Rua Candido Benício	570–766	877–1.420	109–158
<b>Ilha</b>	• Rua Cambauba	1.096–1.315	1.559–2.088	236–261
	• Estr. do Galeão	855–986	850–2.088	130–377
<b>Grande Meier</b>	• Av. Dom Helder Câmara	716–819	918–2.053	139–208
	• Rua Dias da Cruz	920–1.320	1.422–2.436	86–165
<b>Madureira</b>	• Av. Min. Edgard Romero	690–767	2.121–2.450	487–626
	• Estrada do Portela	548–877	1.637–2.572	522–696
<b>Vila da Penha</b>	• Av. Vicente de Carvalho	716–798	835–1.169	117–178
	• Av. Meriti	665–716	751–1.169	65–139
<b>Penha</b>	• Av. Lobo Junior	487–637	584–835	111–223
<b>Bonsucesso</b>	• Av. Teixeira de Castro	589–789	556–904	164–172
	• Av. dos Democráticos	526–701	584–904	111–130
<b>Campo Grande</b>	• Av. Cesário de Melo	789	835–1.113	104–133
	• Estrada do Cabuçu	657	654	66
<b>Bangu e outros</b>	• Av. Santa Cruz	251–613	399–821	39–104

## Apêndice B

### *Fatores de correção para cálculo do valor venal no município de Rio de Janeiro em 2011*

#### Imóveis edificadas

Fator posição	Definição	Valor
Condição de frente	Imóvel se localiza de frente a via	1,00
Condição de fundos	Imóvel se localiza de fundos a via	0,90
Condição encravado	Imóvel não se comunica com a via, exceto por servidão ou passagem	0,50
Condição em vila	Quando o imóvel se localiza em vila	0,70

Fator tipologia residencial	Valor
Apartamento até 100 m <sup>2</sup>	0,90
Apartamento entre 100 e 300 m <sup>2</sup>	1,00
Apartamento entre 300 e 500 m <sup>2</sup>	1,15
Apartamento acima de 500 m <sup>2</sup>	1,35
Casas (por região fiscal)	0,60 a 1,00
Apert-hotel	1,25

Fator tipologia não residencial	Valor
Lojas e shopping center	0,55 a 1,5
Salas comerciais, cinemas, hospitais, hotéis, escolas, clubes esportivos e garagens	0,5 a 0,6
Indústrias	0,7 ou 0,75

Fator idade	Descrição	Valor
Residencial	Depreciação de 1% ao ano, até o limite de 50% em 50 anos	0,99 a 0,5
Não residencial	Depreciação de 4% ao ano em intervalos de 7 anos, somente a partir do 13º ano de idade e limitada a 20% em 45 anos	0,96 a 0,8
Sala comercial	Depreciação de 5% ao ano em intervalos de 7 anos, somente a 0,95 a 0,65 partir do 13º ano de idade e limitada a 35% em 60 anos	

#### Terrenos sem edificação

Fator localização	Descrição	Valor
Região A e B	Subúrbio, Zona Portuária, Ilha	1,00 a 1,10
Região C	Centro, Tijuca, Zona Sul, Barra, Recreio	1,10 a 1,15
Orla e Lagoa	Imóveis à beira-mar e na Lagoa	1,15 a 1,25

Fator	Descrição	Valor
Restrição Legal	Aplicável a terrenos sobre os quais incidam restrições legais ao seu pleno aproveitamento.	0,1 a 0,9

Fator	Descrição	Valor
Drenagem	Aplicável a terrenos inundáveis e alagados	0,1 a 0,9

Fator	Descrição	Valor
Acidentação	Aplicável a terrenos que apresentem características de acidentação topográfica impeditivas de seu pleno.	0,1 a 0,9

Fonte: Lei Municipal nº 2.080/1993.

