

Cadernos do DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE

- **Aplicabilidade dos instrumentos de política urbana: o caso do plano diretor de São João da Barra – RJ**
- **A expansão dos condomínios fechados: o caso de Campos dos Goytacazes, RJ**
- **Expansão da educação a distância no território fluminense: um enfoque multicritério**
- **A fundação da “cidade-capitania” do Rio de Janeiro e a Repartição do Sul: notas sobre administração colonial**
- **Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder**
- **Desconcentração regional e diversificação da indústria no estado do Rio de Janeiro – 2003/2014**
- **Desinstitucionalização: análise dos direitos fundamentais e saúde mental pública**

REVISTA **Cadernos do
DESENVOLVIMENTO
FLUMINENSE**

12

PRIMEIRO SEMESTRE 2017



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

Presidência

Pedro Castilho

Escola de Gestão e Políticas Públicas

Homero de Araújo Torres

Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas

Fabio Odilon Alves Gomes

Diretoria de Concursos e Processos Seletivos

Lisandro Junior

Diretoria de Cooperação Técnica e Des. Institucional

Tatiani Lisboa

Diretoria Administrativa e Financeira

Marcelo Serrano Peixoto

INSTITUTO PEREIRA PASSOS

Diretor-Presidente

Mauro Osorio

Coordenador Técnico de Informações da Cidade

Luiz Roberto Arueira

Coordenadora Técnica de Projetos Especiais

Andrea Pulici

Coordenadora Técnica de Projetos Especiais

Andrea Pulici

Assessor da Presidência

Carlos Krykhtine

Coordenadora de Comunicação

Andréa Vilhena

EDITORES

Editores científicos

Jorge Britto · UFF

Lia Hasenclever · *Instituto de Economia – UFRJ*

Editor executivo

Andréa Vilhena · *Instituto Pereira Passos*

Conselho Editorial

Bruno Leonardo Barth Sobral · *Faculdade de Ciências Econômicas – UERJ*

Carlos Antonio Brandão · *Inst. 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 · *Inst. de Economia – UFRJ / Universidade Cândido Mendes Campos – UCAM Campos*

Luis 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*

Silvia Ramos · *Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – UCM*

REVISTA CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE

Coordenação

Andréa Vilhena

Secretaria executiva

Livia Figueiredo Dorigo

Revisão

De responsabilidade dos autores

Projeto gráfico

Emmanuel Bellard · Cláudio Novaes

Diagramação

Cláudio Novaes

R. São Francisco Xavier, 524/Sl. 1050, Bloco FS - Maracanã · Rio de Janeiro · RJ

CEP 20550-013 · Telefone: (21) 2334-7313

e-mail: revistacadernos.ceperj@gmail.com

www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/cdf

ISSN: 2317-6539

Sumário

“Aplicabilidade dos instrumentos de política urbana: o caso do plano diretor de São João da Barra – RJ” <i>Ronaldo de Sousa Araújo, Juliana Landim G. Siqueira e Zélia Maria P. Chrispim</i>	9
“A expansão dos condomínios fechados: O caso de Campos dos Goytacazes, RJ” <i>Viviane Rangel Ribeiro Manhães e Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda</i>	23
“Expansão da Educação a Distância no território fluminense: um enfoque multicritério” <i>Luiz Augusto Caldas Pereira, Carla Nogueira Patrão e Milton Erthal</i>	37
“A fundação da “cidade-capitania” do Rio de Janeiro e a Repartição do Sul: notas sobre administração colonial” <i>Fabiano Vilaça dos Santos</i>	55
“Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder” <i>Mauro Osorio, Henrique Rabelo Sá Rego e Maria Helena Versiani</i>	73
“Desconcentração Regional e diversificação da indústria no estado do Rio de Janeiro – 2003/2014” <i>Henrique Schmidt dos Reis Lacerda e João Saboia</i>	93
“Desinstitucionalização: Análise dos direitos fundamentais e saúde mental pública” <i>Victoria Muniz Cabral da Silva e Paolla Vieira Lima</i>	115

Editorial

Em consonância com o objetivo de estimular reflexões sistemáticas sobre a realidade sócio-econômico-territorial do estado do Rio de Janeiro, a Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense tem buscado apoiar iniciativas da comunidade acadêmica comprometidas com essa perspectiva. Nesse sentido, esta edição incorpora, dentre os artigos selecionados, contribuições resultantes do Seminário de Integração Regional, organizado pelo Programa de Planejamento Regional e Gestão da Cidade, da Universidade Cândido Mendes de Campos de Goytacazes (UCAM – Campos), realizado no ano de 2017, com o tema “Pensando a cidade: propostas e ações”. Estas contribuições, como as demais que compõem este número, foram submetidas à avaliação de pareceristas anônimos para fins de publicação.

Os três primeiros artigos constituem produtos do Seminário da UCAM – Campos. Eles revelam preocupações com problemas da realidade territorial da Região Norte Fluminense e têm como foco específico a avaliação da efetividade das políticas urbanas de uso e ocupação do solo e de educação à distância.

O artigo *“Aplicabilidade dos instrumentos de política urbana: o caso do plano diretor de São João da Barra – RJ”*, de Ronaldo de Sousa Araújo, Juliana Landim Gomes Siqueira e Zélia Maria Peixoto Chrispim, apresenta um estudo sobre a utilização dos instrumentos da política urbana brasileira dispostos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, tendo como objeto de análise o Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo do município de São João da Barra, localizado na região norte do estado do Rio de Janeiro. O artigo analisa a aplicabilidade dos instrumentos considerando a forma como eles são disponibilizados na legislação de São João da Barra, evidenciando as dificuldades de consolidação da atual política urbana de uso do solo no país.

O artigo *“A Expansão Dos Condomínios Fechados: o caso de Campos Dos Goytacazes-RJ”*, de Viviane Rangel Ribeiro Manhães e Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, analisa a expansão dos condomínios residenciais de alto padrão na cidade de Campos dos Goytacazes, o seu impacto sobre a produção do espaço urbano, a ampliação e a ressignificação das áreas periféricas e as motivações para a moradia nestes espaços. O artigo aponta para a conformação de um processo de “autossegregação”, baseado numa perspectiva de exclusivismo de classe e reforço do status social, que determina um novo estilo de vida e normas de convívio entre os iguais no espaço privado.

O artigo *“Expansão da educação a distância no território fluminense: um enfoque multicritério”*, de Luiz Augusto Caldas Pereira, Carla Nogueira Patrão e Milton Erthal, tem como objetivo a avaliação de políticas educacionais. Foca-se na aplicação de um método multicritério para apoio à decisão de gestores públicos educacionais para definição dos municípios a serem implantados os seis novos polos de educação a distância pelo Instituto Federal Fluminense. O artigo procura modelar esse processo decisório com base em critérios e pesos atribuídos por especialistas e no uso do método multicritério Electre I de apoio à decisão.

Entre os demais artigos que compõem esse número, dois apresentam reflexões sobre a dinâmica urbana da cidade do Rio de Janeiro elaboradas a partir de uma perspectiva histórica de sociologia política. Os outros dois tratam respectivamente da desconcentração regional e diversificação da indústria e da análise dos direitos fundamentais na saúde pública, apontando possíveis implicações no campo das políticas públicas. A escolha da sequência de apresentação desses artigos parte da discussão de questões históricas e sociopolíticas mais gerais para transformações industriais e institucionais que demandam diagnósticos e políticas mais focalizadas.

O artigo *“A fundação da “cidade-capitania” do Rio de Janeiro e a Repartição do Sul: notas sobre administração colonial”*, de Fabiano Vilaça dos Santos, aborda a polêmica sobre a fundação da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, em 1565/67, associada à criação da capitania real do Rio de Janeiro. O autor analisa o funcionamento de uma entidade administrativa que alterou por três vezes a configuração política e jurisdicional do governo-geral do Estado do Brasil, originalmente instalado na Bahia: a Repartição do Sul, sediada no Rio de Janeiro nos séculos XVI e XVII.

O artigo *“Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder”*, de Mauro Osorio, Henrique Rabelo Sá Rego e Maria Helena Versiani, apresenta uma análise da trajetória econômica, política e social da cidade e do estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a institucionalidade formal (leis) e informal (hábitos e cultura) que marcou a história da região. São discutidos os impactos dessa institucionalidade para a constituição do marco de poder dominante no Rio de Janeiro, bem como problematizados os desafios existentes para a superação, no século XXI, do longo processo de decadência econômica vivenciado na economia carioca e fluminense a partir do período pós-1960.

O artigo *“Desconcentração Regional e diversificação da indústria no estado do Rio de Janeiro – 2003/2014”*, de Henrique Schmidt dos Reis Lacerda e João Saboia, aborda a evolução recente da dinâmica industrial brasileira, analisando seus efeitos em termos da distribuição regional e setorial da indústria no estado do Rio de Janeiro. O estudo utiliza dados da Relação Anual de Informações Sociais para as variáveis emprego, número de estabelecimentos, massa salarial e salário médio. Destaca-se o papel do setor petrolífero, num contexto de desconcentração regional e diversificação setorial da indústria fluminense que ocorre de forma heterogênea, com impactos diferenciados nas principais microrregiões fluminenses.

O artigo *“Desinstitucionalização: análise dos direitos fundamentais e saúde mental pública”*, de Victoria Muniz Cabral da Silva e Paolla Vieira Lima, aborda a política pública de desinstitucionalização da saúde mental, utilizando indicadores do município do Rio de Janeiro, produzidos pela Secretaria Municipal de Saúde. O artigo procura verificar a congruência da implementação da supradita política pública, confrontando-a aos seus objetivos e verificando se a mesma está apropriada com a concretização dos direitos fundamentais, a partir de uma abordagem teórica multidisciplinar entre direitos e psiquiatria.

O conjunto de artigos presentes nesse décimo segundo número da Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense reflete o esforço realizado para a sua consolidação como veículo importante de discussão do desenvolvimento fluminense, em uma perspectiva multidisciplinar, e como instrumento de avaliação de políticas públicas. Além disso, destacamos o compromisso do Conselho Editorial e das instituições de apoio no sentido de dar maior celeridade à avaliação das submissões e à atualização do processo de edição. É com base nessa perspectiva que reiteramos o convite à comunidade acadêmica para contribuir enviando novos artigos.

Os Editores

Aplicabilidade dos instrumentos de política urbana: o caso do plano diretor de São João da Barra – RJ

*Ronaldo de Sousa Araújo¹
Juliana Landim Gomes Siqueira²
Zélia Maria Peixoto Chrispim³*

RESUMO

Este artigo apresenta um estudo sobre a utilização dos instrumentos da política urbana brasileira dispostos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, tendo como objeto de análise o Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo do município de São João da Barra no estado do Rio de Janeiro. O objetivo do estudo é verificar a aplicabilidade dos instrumentos considerando a forma como eles são disponibilizados na legislação. A Metodologia utilizada foi de revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise comparativa da legislação municipal com a legislação federal. Por meio de tabela, verificou-se a incidência dos instrumentos na legislação do município. Com a pesquisa verificou-se que a maioria dos instrumentos de política urbana dispostos na legislação de São João da Barra foram citados, mas não tiveram os locais de aplicação definidos, comprometendo a aplicabilidade destes instrumentos. A pesquisa reflete a dificuldade de consolidação da atual política urbana no país.

PALAVRAS-CHAVE: Estatuto da Cidade; Legislação urbana; Desenvolvimento urbano.

ABSTRACT

This manuscript presents a study on the use of Brazilian urban policy instruments set forth in the Federal Constitution and in the City Statute, having as object of analysis the City Plan and Land Use and Occupancy Law of the municipality of São João da Barra in the state of Rio de Janeiro. The objective of the study is to verify the applicability of the instruments considering how they are made available in the legislation. The Methodology used was bibliographic review, documentary research and comparative analysis of municipal legislation with federal legislation. By means of a table, it was verified the incidence of the instruments in the legislation of the municipality. With the research, it was verified that most of the urban policy instruments set forth in the legislation of São João da Barra were cited but did not have the application sites defined, compromising the applicability of these instruments. The research reflects the difficulty of consolidating the current urban policy in the country.

KEY-WORDS: City statute; Urban legislation; Urban development.

1 **Ronaldo de Sousa Araújo:** Arquiteto e urbanista pela UCG-GO; mestre em Gestão Urbanística e doutor em Gestão e Valoração Urbana pela UPC-Espanha; pós-doutorado em Gestão de Recursos Hídricos pelo IST-ULisboa / UENF. Professor do Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da UCAM-Campos; professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo do Isecensa. Campos dos Goytacazes – RJ, Brasil. E-mail: r.saraujo@hotmail.com

2 **Juliana Landim Gomes Siqueira:** Administradora de Empresas pelo Isecensa; advogada pela FDC; especialista em Logística Portuária pelo Isecensa; professora dos cursos de Administração e de Engenharia de Produção do Isecensa; aluna do Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da UCAM-Campos. Campos dos Goytacazes – RJ, Brasil. E-mail: julianalandim_6@hotmail.com

3 **Zélia Maria Peixoto Chrispim:** Engenheira Civil pela UCG-GO; mestre em Geotecnia pela UENF; doutora em Geotecnia Ambiental pela UENF; doutorado sanduiche em Hidrogeologia pelo IST-ULisboa. Campos dos Goytacazes – RJ, Brasil. E-mail: zeliachrispim.100@gmail.com

1. Introdução

Preocupada com os problemas urbanos no planeta, a ONU realizou no ano de 1976 em Vancouver a primeira Conferência sobre Assentamentos Humanos – Habitat I. A segunda Conferência – Habitat II foi realizada em Istambul em 1996. Em 2016, considerando o fato de que a população mundial está concentrada em sua maioria nas áreas urbanas, 54% segundo dados das Nações Unidas (United Nations, 2015), e que são muitas as vantagens desta situação, mas que também são muitos os desafios, a ONU realizou a sua terceira Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável - Habitat III. Esta Conferência (United Nations, 2016) destacou a importância de “Regras e Regulamentos”, “Planejamento Urbano e Design”, e “Finanças Municipais” para a implementação da Nova Agenda Urbana. As Nações Unidas (UN-Habitat, 2017) observam que embora o processo de urbanização esteja vinculado ao desenvolvimento social e econômico, faltam em muitos países políticas e recursos humanos de apoio que possibilitem padrões sustentáveis de desenvolvimento.

A atual Política Urbana brasileira, formulada em décadas de discussão (Cardoso, 1997), foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (Arts.182 e 183) e regulamentada pela Lei nº 10.257/2001 denominada Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Esta política, pelo período que está em vigor, já pode ser analisada enquanto a seus resultados e dificuldades. Este artigo analisa a aplicabilidade dos instrumentos de política urbana no plano diretor do município de São João Barra, estado do Rio de Janeiro.

Uma expectativa da política urbana brasileira foi que o plano diretor, fazendo uso dos demais instrumentos, conseguisse fazer frente à especulação imobiliária, possibilitando um aumento da oferta de terras urbanas no mercado, e com isso seriam diminuídos os valores dos imóveis. Neste propósito os instrumentos parcelamento e/ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública teriam papel fundamental.

Entre as diretrizes gerais da política urbana estabelecida no Estatuto da Cidade (Art.2º), cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, está: “VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar”, entre outras coisas, “e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade uma grande quantidade de planos diretores municipais foi aprovada. Muitos destes planos eram totalmente novos, e em outros casos houve revisão do plano anterior. A estas revisões dos planos diretores denominam-se modificações legais no planejamento urbanístico (Araújo, 2009).

A recente modificação legal no planejamento urbanístico do município de São João da Barra (Lei nº 357/2015 que institui o Plano Diretor; Lei nº 358/2015 que institui o Perímetro Urbano; e Lei nº 359 que disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo e dispõe sobre o Parcelamento do Solo), atendendo ao Estatuto da Cidade, dispõe sobre vários dos instrumentos da política urbana.

Ribeiro e Matos (2015) observaram que, em relação às principais lideranças dos setores público e privado na região existe um perfil sociocultural que inibe a ação coletiva no território, em que há dificuldade de integração dos atores e agentes. Por outro lado, devido a implantação do Porto do Açú e empresas do setor petrolífero, como demonstra Piquet e Oliveira (2016), as empresas transnacionais, com grande conhecimento técnico, estão cada vez mais presentes em São João da Barra.

Com a crise econômica recente houve uma diminuição de investimentos no empreendimento do Porto do Açú, localizado na cidade estudada e conseqüentemente isso

refletiu na oferta de empregos diretos. Com a retomada da economia e dos investimentos, a expectativa é que aumente a demanda por habitação e, conseqüentemente, por infraestrutura e serviços públicos. Neste cenário o papel do planejamento urbano é fundamental. Espera-se que o plano diretor e os demais instrumentos de política urbana atendam as necessidades do município em relação à previsão e solução de problemas, assim como o desenvolvimento de potencialidades.

No Brasil, a distribuição dos Royalties do petróleo é um tema polêmico. Discute-se, entre outras coisas, se os recursos provenientes do petróleo têm sido bem aplicados. Este tema também é discutido em São João da Barra e região, e discute-se, inclusive, se a área desapropriada para a implantação do Distrito Industrial não foi maior que o necessário. Por outro lado, quase não se discute a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor da cidade de São João da Barra.

Este artigo apresenta, em seções, um estudo sobre a utilização dos instrumentos de política urbana dispostos na Constituição brasileira e na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em que o objeto investigado é o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo do município de São João da Barra no Norte Fluminense. O estudo tem como propósito a verificação da aplicabilidade dos instrumentos, para tanto foi considerada a forma como eles são disponibilizados na legislação municipal. Como metodologia, buscou-se realizar revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise da legislação municipal. Buscou-se estudar a aplicabilidade dos instrumentos por meio da verificação na legislação da disponibilização de áreas na cidade para aplicação dos mesmos. Para a apresentação dos resultados foi utilizada uma tabela com indicação dos instrumentos citados na legislação e os que tiveram locais de aplicação definidos.

2. Instrumentos de política urbana e sua aplicabilidade

A política urbana brasileira, estabelecida pela Constituição federal de 1988 em seus artigos 182 e 183, está prestes a completar três décadas. Sua regulamentação em 2001 com a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, já passa de uma década e meia. O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) disponibilizou uma série de instrumentos com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade (Art.2º). Neste contexto foi atribuído ao plano diretor municipal um papel fundamental, pois é nele que devem conter as condições para a efetiva implementação desta política com a utilização dos instrumentos disponibilizados. Neste sentido, discute-se a aplicabilidade destes instrumentos considerando os planos diretores que têm sido aprovados no Brasil.

José Afonso da Silva (2002) observa que “aplicabilidade exprime uma possibilidade de aplicação”. Segundo o autor, “se a norma não dispõe de todos os requisitos para sua aplicação aos casos concretos, falta-lhe eficácia, não dispõe de aplicabilidade”.

Luís Roberto Barroso (2006) relaciona a eficácia da norma jurídica à produção dos efeitos jurídicos, sendo assim, para o autor, a eficácia jurídica está conectada a satisfação de todos os seus elementos, quais sejam: regulação dos atos que podem ocorrer entre os indivíduos, entre os indivíduos e o Estado e entre o Estado e os indivíduos. Dessa forma, para o autor, eficácia jurídica está ligada a executoriedade, aplicabilidade e exigibilidade das normas jurídicas, podendo, a norma ter eficácia jurídica sem ter eficácia social.

Logo após a aprovação do Estatuto da cidade já se observava que faltava para esta lei um maior detalhamento. Também faltava no Brasil a disponibilidade de técnicas de utilização destes instrumentos. Faltavam mais esclarecimentos sobre as possibilidades de formas de utilização dos instrumentos previstos (Araújo, 2001). Nestes últimos anos,

estudos constataram que os instrumentos de política urbana previstos na legislação brasileira, foram previstos em muitas leis municipais, mas foram pouco regulamentados e aplicados (Araújo, 2009; Oliveira *et al.*, 2013; Ministério das Cidades, 2015).

A falta de detalhamento de vários instrumentos previstos em lei, e a escassez de métodos e técnicas de aplicação disponíveis no Brasil, dificultou a aplicação dos mesmos. O almejado combate à especulação imobiliária, por exemplo, com a utilização do “parcelamento, utilização ou edificação compulsórios” e o “IPTU progressivo no tempo”, não foi uma prática de sucesso nos municípios brasileiros em geral.

Vale destacar que, recentemente, estes dois instrumentos receberam do Ministério das Cidades (2015) um importante material que pode ajudar a reverter este quadro. Segundo este, o PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, juntamente com o IPTU Progressivo e com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, são instrumentos urbanísticos que servem de base para que os municípios possam estruturar o planejamento urbano possibilitando a implementação de outras ferramentas do Estatuto da Cidade, e de projetos fundamentais para a cidade. O documento considera o PEUC uma ferramenta complexa, visto que, para sua aplicação são necessárias várias etapas, sendo essencial para viabilizar o cumprimento da função social da propriedade.

Segundo o documento do Ministério das Cidades (2015), as legislações de alguns países como Itália, França, Alemanha e Espanha, influenciaram na introdução do PEUC na legislação brasileira. Destas, a legislação espanhola foi a que mais influenciou. A lei de ordenamento do solo urbano de 1956 daquele país já determinava a obrigatoriedade de construir nos prazos estabelecidos nos planos ou projetos de urbanismo, sob pena de desapropriação ou venda forçada.

De acordo com a atual Lei do Solo e Reabilitação Urbana da Espanha, aprovada pelo Real Decreto Legislativo 7/2015 (Espanha, 2015), em caso de descumprimento da função social da propriedade e gestão do solo a Administração poderá fazer uso da desapropriação, aplicação da venda forçada ou substituição forçada (Art.49).

No Brasil, aos poucos, outros instrumentos também estão sendo objeto de maior atenção por parte do Ministério das Cidades como, Operação Urbana Consorciada (Ministério das Cidades, 2009) e Outorga Onerosa do Direito de Construir (Ministério das Cidades, 2012).

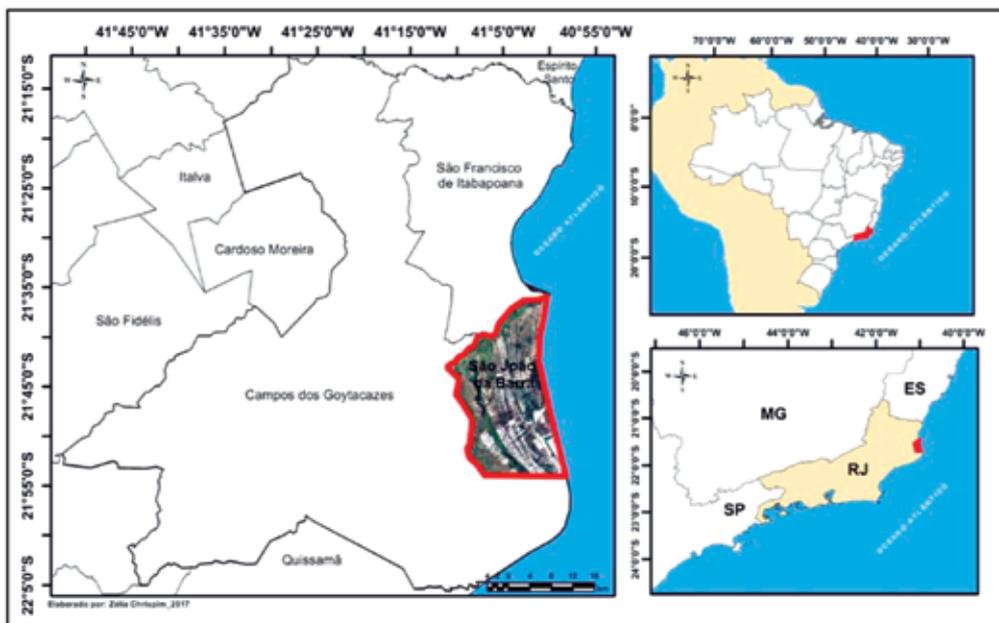
Villaça (2005) observa que instrumentos como Operação Urbana Consorciada, Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir e até algumas categorias de Zonas Especiais de Interesse Social dependem da adesão do setor imobiliário. Mukai (2002) destaca que Operação Urbana Consorciada e Consórcio Imobiliário são importantes instrumentos para o desenvolvimento urbano.

Santin e Marangon (2008) chamam a atenção para a importância dos instrumentos Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir para a proteção do patrimônio histórico. Os autores destacam a necessidade da regulamentação destes instrumentos pelo município para que proprietários de imóveis tombados possam “usufruir do benefício de poder transferir o potencial de construção daquele terreno (solo criado) para outro imóvel.”

3. O contexto do município de São João da Barra, RJ

São João da Barra (Figura 1) é um município com área de 455,04 km² (IBGE, 2015), no Censo de 2000 foi registrada uma população de 27.682 habitantes, no Censo de 2010 a população era de 32.747 habitantes, e em 2016 a população estimada foi de 34.884 habitantes (IBGE, 2017). Com a descoberta de petróleo no final da década de 1970 o município passou a receber *Royalties* devido ao fato de ser limítrofe aos campos produtores de petróleo, e em 2000 passou definitivamente a ser produtor (São João da Barra, 2017).

Figura 1 – Mapas de localização do município de São João da Barra, RJ.



Fonte: Chrispim, 2017.

A arrecadação do município em *Royalties* do petróleo foi significativa a partir de 1999, chegando ao ápice em 2011 com um total de R\$129.423.982,34. Mas nos últimos anos tem tido queda significativa. Em 2016 o município recebeu R\$ 64.043.647,63 de *Royalties*. (*Info Royalties*, 2017).

O mapa da Figura 2 demonstra que os municípios do Norte Fluminense apresentam os maiores percentuais de participação nos royalties de petróleo e gás do estado. O município de São João da Barra, por exemplo, está no nível quatro da escala, apresentando grande participação no recebimento de *royalties*.

Figura 2 – Mapa do percentual de participação dos municípios do Estado do Rio de Janeiro nos *royalties* totais.



Fonte: Atlas da Distribuição de *Royalties* do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Informações de Petróleo e Gás do ERJ-2012 apud Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro do TCE, 2016.

A arrecadação significativa dos *royalties* de petróleo gerou dependência em muitos municípios beneficiados. De acordo com o relatório de estudos socioeconômicos do município de São João da Barra de 2016 emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em muitos casos, as rendas petrolíferas se sobrepuseram à arrecadação própria dos tributos municipais, como o ISS, o IPTU e o ITBI (TCE / RJ, 2016).

Tratando-se especificamente de São João da Barra, o relatório emitido pelo Tribunal de Contas indica que a parcela de royalties e participações especiais variou entre 59% e 75% da receita total do município no período de 2010 a 2014, com queda em 2015, quando estas receitas representaram 51% em relação ao total arrecadado, como demonstra o gráfico na Figura 3.

Figura 3 – Gráfico da proporção dos royalties na receita total do município (R\$ mil) – 2010-2015.



Fonte: Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro do TCE, 2016.

Atualmente, o principal empreendimento do município é o Complexo Portuário do Açú, que está em operação desde 2014. No ano de 2016 o Complexo já recebeu 966 embarcações comerciais. O Porto do Açú abrange uma área de 90 km² e está situado a 150 km da Baía de Campos, possui 17 km de cais e 23 m de profundidade. O Porto conta também com um distrito industrial e uma retroárea para armazenamento e movimentação de carga (Prumo Logística, 2017).

De acordo com o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA de 2011 (LLX; Ecologus; Agrar, 2011) a população estimada para 2025 para São João da Barra era de 410 mil habitantes e a de Campos dos Goytacazes correspondia a 834 mil habitantes, com isso previa-se que seria necessário a construção de 123 mil casas em São João da Barra e 103 mil em Campos dos Goytacazes. Da mesma forma, seria necessário sistema de captação, tratamento e distribuição de 0,7 m³/s de água para abastecimento da população de São João da Barra e de 2,1 m³/s para Campos dos Goytacazes.

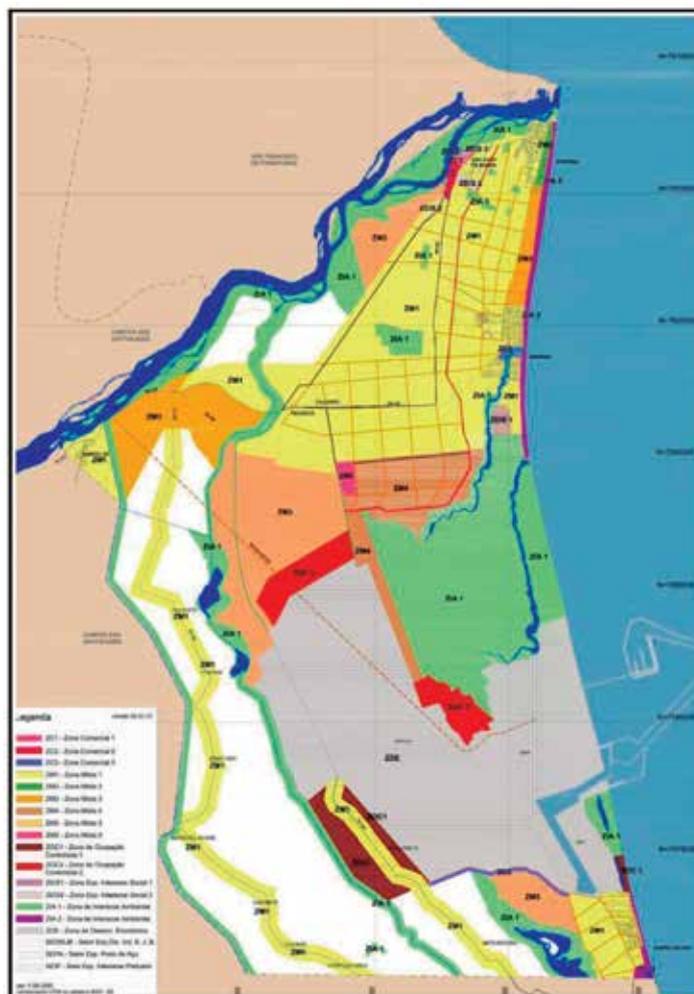
Apesar da grande expectativa em relação ao Porto do Açú, o crescimento populacional de São João da Barra e Campos dos Goytacazes está muito longe do que foi imaginado pelos atores envolvidos no processo de implantação do empreendimento. O resultado desta previsão exagerada de crescimento resultou em um processo especulativo na região, como o que foi observado por Rodrigues *et al.* (2010), em que os autores constataram que houve intensa procura por imóveis no início da implantação do empreendimento, mas diminuiu com o passar do tempo.

O Plano Diretor de São João da Barra, Lei nº 357/2015, se define como “um instrumento orientador e normativo dos processos de transformação da municipalidade nos aspectos socioeconômicos, urbanísticos, físico-ambientais e administrativos” (Art.2º), e tem como finalidade orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada, para tanto estabelece diretrizes e instrumentos visando o desenvolvimento sustentável assim como o atendimento dos desejos da sociedade (Art.3º).

A Lei nº 359/2015, que disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo e dispõe sobre o Parcelamento do Solo do Município, estabelece (Art.5) que o zoneamento é um instrumento técnico urbanístico tendo como objetivos fazer cumprir as funções sociais da cidade e da propriedade, e atribuir diretrizes específicas de uso e ocupação do solo para as zonas e setores estabelecidos.

No Mapa de Zoneamento de 2015 (Figura 4) pode-se observar as pequenas áreas já urbanizadas no município e uma considerável área para o crescimento da cidade, localizadas nas zonas mistas (ZM1 à ZM6)) e pelas áreas destinadas às atividades relacionadas ao Complexo Portuário do Açú (ZDE – Zona de Desenvolvimento Econômico, na cor cinza). Destacam-se também as Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA 1 e ZEIA 2), Zonas de Ocupação Controlada (ZOC 1 e ZOC 2) e algumas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS 1 e ZEIS 2). A terminologia “Zona Rural” não é utilizada neste mapa (que no caso é a área em branco) e tão pouco é citada na lei que trata do uso e ocupação do solo (Lei nº 359/2015). Já o plano diretor (Lei nº 357/2015) se refere a Macrozona Rural.

Figura 4 – Mapa de Zoneamento, 2015.



Fonte: Prefeitura Municipal de São João da Barra.

4. Aplicabilidade dos instrumentos de política urbana em São João da Barra

Entre os aspectos a serem estudados no Plano Diretor do município de São João da Barra, instituído pela Lei nº 357/2015, pode-se destacar: a influência das diretrizes do Estatuto da Cidade, a realidade do município, e o Complexo Portuário do Açú. Neste estudo, procurou-se verificar a aplicabilidade do Estatuto da Cidade por meio da utilização dos instrumentos de política urbana no Plano Diretor desta cidade.

Na Tabela 1 verifica-se que a maioria dos instrumentos de política urbana foram citados no Plano Diretor, mas não tiveram área delimitada ou definida no território municipal para sua aplicação. Dos instrumentos que têm área definida para aplicação no território, o instrumento “Instituição de unidades de conservação” tem caráter ambiental, Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV envolve diversos aspectos como, econômico, urbanístico e ambiental. Os instrumentos Zonas especiais de interesse social, Regularização fundiária, Assistência Técnica e Jurídica Gratuita, e Demarcação Urbanística tem forte preocupação social, mas são de caráter jurídico, econômico, arquitetônico e urbanístico.

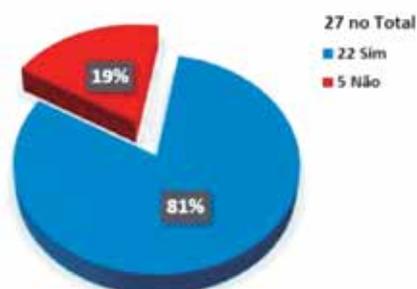
Tabela 1 – Aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) no Plano Diretor (Lei nº 357/2015) e no Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo e Parcelamento do Solo (Lei nº 359/2015) de São João da Barra

Instrumento do Estatuto da Cidade	Foi citado na legislação municipal?	Tem área delimitada em mapa, ou foi definido o local de aplicação?
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Sim	Não
IPTU progressivo no tempo	Sim	Não
Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	Sim	Não
Usucapião especial de imóvel urbano	Sim	Não
Usucapião especial coletiva de imóvel urbano	Não	Não
Contribuição de melhoria	Sim	Não
Incentivos e benefícios fiscais e financeiros	Sim	Não
Servidão administrativa	Sim	Não
Tombamento de imóveis	Sim	Não
Instituição de unidades de conservação	Sim	Sim
Zonas especiais de interesse social	Sim	Sim
Concessão de direito real de uso	Sim	Não
Concessão de uso especial para fins de moradia	Sim	Não
Direito de superfície	Não	Não
Direito de preempção	Sim	Não
Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	Sim	Não
Transferência do direito de construir	Sim	Não
Operações urbanas consorciadas	Sim	Não
Regularização fundiária	Sim	Sim Nas ZEIS
Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos	Sim	Sim Nas ZEIS
Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária	Sim	Sim Demarcação das ZEIS
Legitimação de posse	Não	Não
Estudo prévio de Impacto Ambiental (EIA)	Não	Não
Estudo prévio de Impacto de Vizinhança (EIV)	Sim	Sim Tipos de Empreendimentos
Áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos	Não	Não
Consórcio imobiliário	Sim	Não
Áreas de risco	Sim	Não

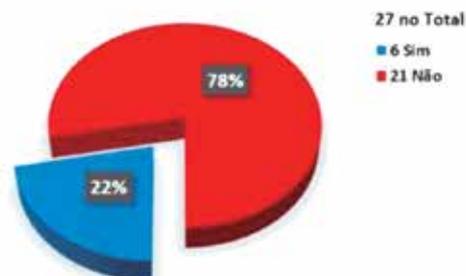
Dos 27 instrumentos citados na tabela, por serem instrumentos que necessitam de definição de área para aplicação, 22 (81%) foram citados na legislação e apenas 5 (19%) não foram citados. No entanto, quando se analisa quantos instrumentos têm áreas

delimitadas em mapa ou que foram definidos os locais de aplicação na legislação, verifica-se que apenas 6 (22%) têm áreas definidas e 21 (78%) não têm localizações definidas. Com os dados indicando que a grande maioria dos instrumentos que necessita de definição de área para aplicação não dispõe destas áreas, entende-se que o plano diretor de São João da Barra avançou muito pouco nos processos de aplicação destes instrumentos.

Instrumentos do Estatuto da Cidade citados na Legislação de SJB



Instrumentos do Estatuto da Cidade com localização definida



Os instrumentos Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo foram citados, mas não foram definidos locais de aplicação. São instrumentos de pouco interesse pelos municípios em geral, provavelmente por tratarem de uma questão extremamente polêmica, que é a retenção especulativa do solo. No Brasil, algumas limitações urbanísticas ao direito de propriedade já estão bastante consolidadas nas práticas urbanísticas (especialmente nos bairros centrais), como é o caso dos índices de aproveitamento do solo. No caso dos instrumentos da política urbana citados, confrontam o direito especulativo do imóvel resultando em dificuldade de aceitação pela sociedade. Isto ocorre, principalmente, pela pouca compreensão das possibilidades e formas de aplicação destes instrumentos. E o resultado é que não se visualiza os benefícios que a aplicação destes instrumentos pode proporcionar para a cidade e seus habitantes.

Como os instrumentos de política urbana não são autoaplicáveis, é necessário, além da citação no plano diretor e leis complementares: a definição dos locais de aplicação, as metodologias e os processos de aplicação além do que foi estabelecido no Estatuto da Cidade. Em São João da Barra, os instrumentos que tiveram mais atenção em relação a sua aplicação foram os relacionados com as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, Estudo prévio de Impacto de Vizinhança – EIA, e Instituição de Unidades de Conservação por meio de Zonas de Interesse Ambiental – ZIA.

Por outro lado, Zona Especial de Interesse Social foi citado na legislação e teve área definida no mapa de zoneamento. A Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 359/2015) também definiu alguns critérios importantes para a aplicação deste instrumento, como a proteção ambiental, proibindo a demarcação de ZEIS em áreas de risco (Art.33). O aspecto ambiental também é destacado no Artigo 29 desta lei.

Art. 29. São objetivos da Zona Especial de Interesse Social:

I - efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade assegurando a preservação, conservação e recuperação ambiental;

II - induzir os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social, de modo a ampliar a oferta de terra para a produção de moradia digna para a população de baixa renda;

III - promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda;

IV - eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas ou, quando não for possível, reassentar seus ocupantes;

No processo de elaboração de um plano diretor é importante discutir, juntamente com a forma de aplicação dos instrumentos, o modelo de cidade que se pretende alcançar. Por exemplo, se será uma cidade com mais áreas verdes, o que a cidade precisa para fortalecer o processo de planejamento, e quais as estratégias para a população enfrentar o problema da especulação imobiliária.

5. Discussão

Em São João da Barra, assim como em muitos municípios brasileiros, como citado anteriormente, os instrumentos de política urbana foram pouco utilizados. Em estudos anteriores, Araújo (2009) observou que a não utilização de grande parte dos instrumentos de política urbana pelos planos diretores refletia a falta de eficácia da lei federal (Estatuto da Cidade) em relação à política urbana, pois a lei não disponibilizava elementos suficientes para a aplicação desta política.

A dificuldade de aplicação dos instrumentos acontece de forma generalizada em todo o Brasil. No estudo realizado pelo Ministério da Justiça (2015), verificou-se que poucos municípios no Brasil aplicaram os instrumentos PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Goiânia, Maringá, Santo André, São Bernardo do Campo, São Paulo e Palmas) e IPTU Progressivo (apenas Maringá e São Bernardo do Campo).

A assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos está prevista no Plano Diretor de São João da Barra, mas não é definida a forma de efetivação desta atividade. No Brasil ainda são reduzidas as práticas neste sentido.

Depois de mais de uma década e meia da existência do Estatuto da Cidade, observa-se no Brasil a persistência de grandes problemas urbanos. Pouco se conseguiu em relação ao combate à especulação imobiliária e o problema da falta de moradia se agravou. Segundo levantamento do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2013), foram registrados no Brasil a quantidade de 6.329 aglomerados subnormais, com 3.224.529 domicílios e um total populacional de 11.425.644 pessoas residentes nestas áreas, cerca de 6% da população brasileira. Segundo Pasternak e D’Ottaviano (2016), a questão das favelas assumiu uma dimensão sem precedentes na história, pois em 2000, o número de brasileiros vivendo nestas condições era de 6,5 milhões.

A política urbana, por meio do Estatuto da Cidade, não faz diferenciação da aplicação dos instrumentos previstos em relação ao porte dos municípios. Assim, tanto os municípios de pequeno, médio ou grande porte devem utilizar os mesmos instrumentos, conforme dispõe o Estatuto da Cidade. Evidentemente, os municípios menores têm mais dificuldades em utilizar os instrumentos, especialmente por questões técnicas, visto que geralmente os municípios menores são mais desprovidos de capacitação técnica que os maiores.

Segundo Rezende e Ultramarini (2007), planejadores e gestores municipais, na prática urbana nacional, às vezes valorizam os instrumentos de planejamento outras vezes os esquecem. Segundo os autores, em um momento valoriza-se a estrutura municipal pública, e em outro valoriza-se os interesses públicos e a defesa dos interesses do setor

privado. Como também são renovadas e alternadas as práticas de participação popular. Em determinado momento acredita-se na participação direta da população, em outro momento defende-se a estrutura da democracia representativa, e há momentos inclusive de adoção de posturas tecnocráticas.

A preferência por alguns instrumentos em detrimento de outros ocorre, muitas vezes, devido à dificuldade de entendimento e possibilidades do instrumento, assim como pela maior possibilidade de aceitação por parte da população. Instrumentos mais polêmicos são considerados pouco interessantes do ponto de vista político, é o caso do PEUC e IPTU progressivo no tempo. Instrumentos que, muitas vezes, são entendidos como uma violação ao direito de propriedade. Por outro lado, a criação de Zonas Especiais de Interesse Social tornasse bastante interessante considerando o grave problema social presente nas cidades brasileiras. No caso do município estudado, PEUC e IPTU progressivo foram citados no plano diretor mas não foram definidas áreas de aplicação dos mesmos, no entanto as Zonas Especiais de Interesse Social foram citadas no plano diretor e foram definidas as áreas de aplicação (Tabela 1).

O grande número de habitações subnormais no país exige um momento de avaliação da política urbana. Campos Filho (2001) observa que existem políticas “curativas” que se referem à eliminação dos déficits urbanos, e políticas “preventivas” que impedem o caos urbano. Assim, é importante avaliar os avanços, mas principalmente os fracassos da política urbana, especialmente no tocante à questão fundiária.

6. Considerações finais

Com esta pesquisa pôde-se verificar uma baixa utilização dos instrumentos de política urbana no plano diretor de São João da Barra, fato que não é isolado no Brasil, o que reflete a grande dificuldade de consolidação da atual política urbana e do processo de planejamento urbano no país.

O plano diretor de São João da Barra não dispõe de elementos suficientes para aplicação da maioria dos instrumentos da política urbana regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Assim, pode-se afirmar que, de acordo com o que foi verificado, grande parte dos instrumentos de política urbana não é aplicável em São João da Barra. Neste sentido, o combate a especulação imobiliária com o barateamento do solo urbano fica comprometido, dificultando o acesso à terra das populações de baixa renda.

Em relação ao tema específico da delimitação de áreas para incidência dos instrumentos, deve-se levar em conta se a área de incidência do instrumento atende ou não sua função social definida no planejamento. Uma área caracterizada como vazio urbano é apropriada para a incidência dos instrumentos PEUC e IPTU progressivo no tempo, entretanto, esta mesma área também pode ser destinada para outro tipo de função, como Instituição de Unidades de Conservação. Este aspecto é importante considerar, pois além da grande demanda por habitação, as cidades brasileiras também carecem de áreas de interesse ambiental que são fundamentais para proporcionar qualidade de vida para a população.

A Constituição federal brasileira conferiu ao município a competência para realizar o seu planejamento urbano, no entanto, existe muita dificuldade para aplicação da política urbana e seus instrumentos. O Ministério das Cidades tem desempenhado um importante papel na tentativa de auxiliar os municípios no processo de planejamento urbano. Porém, ainda faltam muitas ações para se criar uma cultura urbanística e ambiental nos municípios, e com isso realizar transformações mais significativas.

Os temas urbanísticos e ambientais ainda são pouco discutidos pela população. As questões de ordem técnicas do planejamento urbanístico não são colocadas de forma

mais ampla na mídia, impossibilitando maior entendimento destes temas por parte da população. Também faltam mais ações e investimentos para se estabelecer uma participação da população realmente voltada para a busca da cidade sustentável.

Para a utilização dos instrumentos da política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade é necessário que haja mais investimentos no desenvolvimento de métodos e técnicas de aplicação, como também maior esclarecimento da população em relação aos benefícios que estes instrumentos podem proporcionar para a cidade. O cidadão precisa discutir frequentemente como estes instrumentos de política urbana podem contribuir com a mudança da realidade de seu município.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. *Considerações sobre o Estatuto da Cidade – Brasil (Lei nº 10.257/2001) e a Lei sobre o Regime do Solo e Ordenação Urbana – Espanha (Real Decreto Legislativo 1/1992)*. In: SANTOS, Thereza Carvalho (Org.). *Tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo. Anais do Workshop Internacional de Dinâmicas Territoriais*. Brasília: CIORD - UnB / AAP / ABM, 2001.

_____. *Modificações no planejamento urbanístico: teoria e método de análise*. São Paulo: Nobel, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *A Nova Interpretação Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, 2001.

ESPANHA. *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*. BOE, Núm. 261. Sábado 31 de octubre de 2015. Sec. I Pág. 103232.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente*. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, Nos 1 e 2, 1997, p. 79-111.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais. Informações Territoriais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. 2016. *Rio de Janeiro. São João da Barra*. 2016. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330500&search=rio-de-janeiro|sao-joao-da-barra>. Acesso em: 03.05.2017.

INFO ROYALTIES. *Indicadores*. Disponível em: <https://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php>. Acesso em: 27/05/2017.

LLX; LOGUS; AGRAR. *RIMA – Relatório de Impacto Ambiental. Infraestruturas do Distrito Industrial de São João da Barra*. Maio/2011.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação*. Série Pensando o Direito, nº 56. Brasília: Ministério da Justiça / Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) / Ipea, 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade*. Vol. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

_____. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002.

OLIVEIRA, B.S.; SILVA, L.V.O.; SOARES, B.R. *Uma análise dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor de Rio Verde – GO*. Caminhos de Geografia – revista online. Uberlândia, v.14, n.45 Mar/2013 p.183-192.

- PASTERNAK, S.; D'Ottaviano, C. *Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 75-99, abr 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3504>.
- PIQUET, Rosélia; OLIVEIRA, Claudia. *A presença de empresas transnacionais no Norte Fluminense*. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense Nº 9, Rio de Janeiro, pp. 39-47, jan/jun 2016.
- PRUMO LOGÍSTICA. *O empreendimento*. Disponível em: <http://www.prumologistica.com.br/pt/superporto-do-acu/Paginas/o-empreendimento.aspx>. Acesso em: 17/05/2017.
- REZENDE, Dênis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. *Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual*. RAP. Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007.
- RIBEIRO, Alcimar das Chagas; MATOS, Elza M. Gonçalves Campos. *Desafios do território em transformação: O Complexo Portuário do Açu e seus reflexos socioeconômicos*. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 6. Rio de Janeiro: CEPERJ, 2015.
- RODRIGUES, Luana do Amaral; PALMEIRA, Daniel Trindade; LEMOS, Linovaldo Miranda. *Impactos sócioterritoriais da implantação do Porto do Açu*. Anais XVI Encontro Nacional de Geógrafos. Porto Alegre: 25-31 julho, 2010.
- SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. *O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir*. HISTÓRIA, São Paulo, 27 (2): 2008.
- SÃO JOÃO DA BARRA. *Lei Nº 357/2015, de 25 de maio de 2015. Institui o Plano Diretor do município de São João da Barra e dispõe sobre o macrozoneamento do município*. Câmara Municipal de São João da Barra, 2015.
- _____. *Histórico*. Disponível em: <http://www.sjb.rj.gov.br/historico>. Acesso em: 17/05/2017.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- TCE / RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro – São João da Barra*. Rio de Janeiro: TCE / RJ, 2016.
- UN-HABITAT. *National Urban Policies*. Disponível em: <https://unhabitat.org/urban-initiatives/initiatives-programmes/national-urban-policies/>. Acesso em: 07/06/2017.
- UNITED NATIONS. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. United Nations Department and Social Affairs / Population Division. New York, 2015.
- _____. Habitat III. *The New Urban Agenda*. 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>. Acesso em: 07/06/2017.
- VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, 2005.

A expansão dos condomínios fechados: o caso de Campos dos Goytacazes, RJ

*Viviane Rangel Ribeiro Manhães*¹
*Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda*²

RESUMO

O presente artigo analisa a expansão dos condomínios residenciais de alto padrão na cidade de Campos dos Goytacazes, o seu impacto sobre a produção do espaço urbano, a ampliação e ressignificação das áreas periféricas e principalmente as motivações para a moradia nestes espaços. Especialmente no caso dos condomínios horizontais fechados de médio e alto padrão temos a conformação de um processo de “autossegregação”, na qual a qualidade de vida e o exclusivismo de classe parecem ser fatores determinantes no momento da escolha de se morar em um condomínio horizontal fechado, aliados ainda à presença de áreas verdes, de lazer e o status social. Cercados por muros, modernos dispositivos de segurança e de distinção de classes, vetores esses utilizados como estratégias de propaganda e venda por grandes e influentes incorporadoras, estes condomínios determinam um novo estilo de vida e normas de convívio entre os iguais, no espaço privado.

PALAVRAS-CHAVE: Condomínios fechados; Espaços públicos; Espaço urbano; Privatização; Segregação.

ABSTRACT

This article analyzes the expansion of high - quality residential condominiums in the city of Campos dos Goytacazes, its impact on the production of urban space, especially for the extension and re-signification of the peripheral areas and the motivations for housing in these spaces. Especially in the case of horizontal condominiums of medium and high standard, we have the conformation of a process of “self-segregation”, in which quality of life and class exclusiveness seem to be determining factors when choosing to live in a closed horizontal condominium, allied to the presence of green areas, leisure and social status. Surrounded by walls, modern security devices and class distinctions, these vectors are used as propaganda and sales strategies by large and influential real estate developers, these condos determine a new way of life and living standards among the same people in the private space.

KEY-WORDS: Closed condominiums; Public spaces; Urban space; Privatization; Segregation.

1. Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar o crescimento dos condomínios horizontais fechados, sobretudo os de alto padrão, nas cidades médias, em especial na cidade de Campos dos Goytacazes, que parecem constituir uma nova e notável forma de segregação e fragmentação sócio-espacial. Para este fim, tentaremos compreender as principais motivações que levaram parte da população – classe média e alta – a optarem por morar em condomínios horizontais fechados nesta cidade, o que explica em muito a expansão e apelo mercadológico deste tipo de moradia.

A cidade de Campos dos Goytacazes, localizada na região norte fluminense, parece ser um exemplo emblemático da problemática que constitui este artigo ao possuir – espalhados em sua malha urbana – condomínios residenciais de diversos tipos: empreendimentos

1 Mestre do Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil. vivianerribeiro@gmail.com

2 Professora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil. serpanogueira@gmail.com

voltados para a classe alta, que se destacam pela diferenciação e exclusivismo; residenciais voltados para classes médias baixa, grande parte empreendidos por construtoras nacionais (Tenda, MRV, PDG entre outras); e condomínios de habitação popular, edificados pelo poder público, como os do Morar Feliz, por exemplo. Esta configuração determina a existência de mecanismos que impedem determinados atores sociais de participarem da vida urbana em sua plenitude, o que acaba por representar sérios danos ao exercício da cidadania e à apropriação da cidade (ARRUDA, 2014).

Especialmente no caso dos condomínios horizontais fechados de médio e alto padrão temos a conformação de um processo de “autosegregação”, na qual a qualidade de vida e o exclusivismo de classe parecem ser fatores determinantes no momento da escolha de se morar em um condomínio horizontal fechado, aliados ainda à presença de áreas verdes, de lazer e o status social. Neste contexto, o modelo de uma cidade composta por muros – “verdadeiros enclaves” nas palavras de Caldeira (2000), que comprometem a mobilidade urbana e estimulam a segregação social – deve ser motivo de preocupação da sociedade.

Estes enclaves fortificados representam uma nova forma de moradia para as classes de maior poder econômico, conferindo qualidade de vida, exclusivismo de classe no qual leva o morador a ter status social, gerando um processo que conflui em distâncias sociais, ratificando as diferenças e desigualdades sociais entre as classes. Ao analisarmos as propagandas imobiliárias podemos observar o estilo de vida que é criado para classe média e alta e os elementos que constituem os padrões de diferenciação social em vigor na sociedade atual.

Além disso, no caso de Campos dos Goytacazes, o poder público tem sido pouco atuante nos últimos anos frente à expansão dos condomínios horizontais fechados. Certamente porque pesa o fator da obtenção de receitas como, por exemplo, o IPTU, quando da transformação de áreas rurais em urbanas – caso específico da cidade com a utilização de antigas áreas de usinas sucroalcooleiras para a edificação destes condomínios. Desta forma, a malha urbana da cidade foi intensamente modificada para suportar a implantação desses empreendimentos.

A metodologia utilizada contou com a realização de entrevistas com moradores de condomínios privados de alto padrão, na expectativa de entendimento das motivações que os levaram a optar por estes espaços. Para fins de organização, este artigo está dividido em mais três seções, além desta introdução: no item dois será tratada, brevemente, uma discussão sobre o crescimento dos condomínios horizontais fechados e a fragmentação socioespacial consequente deste processo. No item três será apresentado a cidade de Campos dos Goytacazes, com ênfase no processo de expansão dos condomínios fechados. No item quatro apresentaremos os dados provenientes de nosso estudo de caso, realizado por meio de entrevistas com moradores de um condomínios residencial de alto padrão, a fim de entender os motivos que levam a expansão desta modalidade de moradia e os ensejos de seus moradores. Finalmente no item 5, apresentaremos as considerações finais.

2. Condomínios horizontais fechados e a fragmentação socioespacial

Em muitas cidades, como em Campos dos Goytacazes, a segregação vem ganhando novos formatos e o mesmo espaço abriga grupos sociais muito diferentes. Mesmo que a distância entre esses grupos seja atenuada, não significa que haja menos segregação; pelo contrário, a segregação é aumentada, em muito, pela fragmentação social e pelas disparidades socioespaciais (SANTOS, 2013; ARRUDA, 2014), “pois embora a distância física entre imóveis luxuosos e ocupações/favelas esteja cada vez menor, a distância social se aprofunda com os muros (materiais e imateriais)” (SANTOS, 2013, p. 53). Podemos observar

nitidamente essa ocorrência na cidade de Campos, onde alguns dos mais luxuosos condomínios horizontais fechados foram construídos ao lado de favelas, como é o caso, por exemplo, do Condomínio Residencial Athenas construído ao lado da favela da Linha e o do Condomínio Bougainville construído ao lado da favela do Matadouro.

Nos séculos XIX e início do XX, a urbanização das cidades brasileiras seguiu modelos europeus. Em 1840, as cidades europeias sofreram influências das reformas urbanas feitas por Haussmann em Paris. (FISHMAN, 2002, *apud* D’OTTAVIANO, 2008). Na Inglaterra, no final do século XVIII, surgem os primeiros subúrbios. De acordo com D’Ottaviano (2008, p. 37), o surgimento do subúrbio “significou uma importante transformação na cidade que até então possuía valores urbanos vigentes tais como: centro e periferia, separação dos locais de trabalho e moradia”, criando novas formas de espaço urbano. A partir de 1920, ocorre uma mudança para o modelo norte-americano, com a expansão das áreas periféricas e o crescimento do uso de automóveis.

Até então eram nos subúrbios que moravam as pessoas mais pobres e agora esse local passa a ser moradia das pessoas com maior poder aquisitivo. As atividades industriais e o grande comércio também foram excluídos dessas áreas. Segundo Fishman (2002, p. 25 *apud* D’OTTAVIANO, 2008, p. 38), “o subúrbio deveria possuir características construtivas e de desenho urbano que o diferenciasses tanto da cidade quanto do campo”.

Os subúrbios foram estabelecidos aos arredores das cidades – franjas – onde geralmente as terras eram baratas e era fácil acessá-las por carruagens. Logo depois, essas terras foram transformadas em áreas urbanas com grande valor de mercado. Surgia um novo estilo de morar, um novo estilo de vida. Essas novas áreas eram um ótimo investimento para aqueles que possuíam um poder econômico mais elevado. Vale ressaltar, que essas terras, que antes eram acessadas por carruagens, abriram caminho para o crescimento e consolidação do automóvel. Nos dias atuais, os condomínios horizontais fechados também se encontram em áreas periféricas das cidades, no entanto o acesso a essas áreas é facilitado pela ampliação e construção de novas vias e pelo uso frequente do automóvel (D’Ottaviano, 2008).

No caso americano, há uma característica diferente das outras cidades, o uso intensivo da propaganda, no qual se vende o ideal norte-americano de habitação. De acordo com a D’Ottaviano (2008, p. 44), “os subúrbios passam então a serem zonas residenciais valorizadas, onde pessoas com alto poder aquisitivo escolhem viver em “bairros-jardim”, caracterizados pela segregação de classes e por moradias isoladas”.

A mesma autora ainda observa que, o “discurso do medo e da segurança não esteve ligado à formação de bairros residenciais homogêneos nos Estados Unidos, mas sim a uma cultura, desenvolvida ao longo do final do século XIX e do século XX” (D’OTTAVIANO, 2008, p. 51).

Neste contexto, Ribeiro (1997) aponta que a globalização tem contribuído para transformações ocorridas no espaço das cidades. Como consequência, surgem bairros exclusivos para a camada superior enquanto a classe inferior é deslocada para outros bairros, geralmente, para áreas periféricas.

No caso brasileiro, observamos na década de 1980 o boom da construção civil em todo território, e a expansão dos condomínios horizontais fechados em várias cidades brasileiras. Estes empreendimentos causaram impactos significativos na estrutura urbana das cidades, apontando para novos vetores de expansão.

Como forma de exemplificação, na cidade de Campos dos Goytacazes, de 1980 até 2014, vem crescendo o número de condomínios horizontais fechados com características bastante diversas: vão desde pequenos condomínios com até 14 casas unifamiliares, até grandes glebas com mais de 500 lotes residenciais. Essas últimas são entendidas como urbanizações fechadas, verdadeiros enclaves fortificados, para segmentos de média à

alta classe, possuindo uma relativa autonomia com relação aos serviços oferecidos pela cidade. Todos esses empreendimentos são murados e muitos desses condomínios já possuem em seu interior serviços de comércio para atender aos moradores de dentro do condomínio. Ampliando a escala de observação, vários condomínios fechados localizados nas grandes metrópoles já oferecem aos seus moradores serviços de escola, shopping centers, comércio, trabalho e lazer em um mesmo lugar: dentro dos condomínios. Ou seja, os moradores não precisam nem acessar a cidade para poder usufruir de seus serviços.

Outra questão que chama atenção são os investimentos em infraestrutura quando comparado os investimentos privados que são feitos dentro dos condomínios. Os condomínios horizontais fechados promovem a privatização dos serviços públicos no sentido de que quando se trata de investimentos públicos em infraestrutura estes são bastante acanhados quando relacionados aos investimentos privados que são feitos nas áreas internas dos condomínios horizontais fechados.

Podemos observar também, na cidade de Campos dos Goytacazes, que esses novos empreendimentos estão sendo implantados em áreas que eram rurais e foram transformadas em urbanas, alterando a morfologia da cidade. De acordo com Sabatini, 2004:

A construção de condomínios horizontais fechados para classes médias e altas fora das áreas tradicionais de concentração dessas classes é talvez a mais notória e extensa alteração na estrutura interna das cidades. (...) Cercas eletrificadas e guardas armados são formas violentas de privatização do espaço público que contrastam com o entorno imediato, especialmente quando a vizinhança é pobre (...). Rodovias e anéis rodoviários novos e renovados têm alterado a condição de acessibilidade das cidades, permitindo gerar extensas áreas de mercado e, conseqüentemente, permitindo certa dispersão desses mega-projetos. (SABATINI et al., 2004, p. 69)

De acordo com estudos realizados por Sabatini (2004), os condomínios horizontais fechados têm um papel fundamental na consolidação de um novo padrão de segregação residencial, ou seja, da passagem do padrão centro periferia para um padrão fractal³. Assim podemos observar que, no século XX havia uma concentração da classe alta no centro e que com as mudanças econômicas ocorridas em 1980 e a expansão do setor imobiliário, essa classe se dispersa para as áreas periféricas, principalmente, por conta dos inúmeros lançamentos de condomínios fechados nas áreas afastadas das cidades.

Estudando o caso de Campos dos Goytacazes, podemos identificar que alguns espaços são fragmentados em parte ou simplesmente não se conectam mais, que é caso dos condomínios horizontais fechados e os lugares onde estão inseridos na cidade. Eles formam enormes paredões que fracionam ruas, avenidas e às vezes bairros inteiros, prejudicando a mobilidade e a convivência entre as pessoas.

Assim, com base na literatura existente, podemos concluir que esses novos empreendimentos – os condomínios horizontais fechados – possuem as seguintes características: ocupam enormes áreas, geralmente localizados em áreas periféricas das cidades, oferecem áreas de lazer e proximidade com a natureza, privatização de espaços públicos, o que traz um

3 Na primeira metade do século XXI, podemos observar uma reorganização espacial das cidades em escalas diferentes, com o surgimento de uma urbanização mais espraiada, fragmentada e desconexa. Apesar das novas formas urbanas (fragmentadas, dispersas, extensivas, difusas, reticulares, fractais), a redefinição do conceito de centro-periferia é importante para entendermos o fenômeno urbano na atualidade, principalmente quando falamos de cidades capitalistas onde o capital tende a se concentrar, reproduzindo desigualdades em escalas cada vez maiores. “Um ponto importante diz respeito ao fato de que a fractalização torna a periferia mais dispersa e fragmentada sobre o espaço metropolitano. Pode-se falar em um contínuo esgarçamento do tecido urbano sobre as áreas periféricas, o que faz com que a cidade se estenda sobre o território de uma forma diferente do que o observado até então. A fractalização do urbano não acaba com a noção de centro e periferia, mas essa dimensão se estabelece num nível diferente do anterior: centro e periferia se realizam por intermédio da fractalização”. (CANETTI, 2015, p. 25-39).

sentimento de exclusividade e status social, e a separação com o mundo lá fora, com a diversidade social e cultural, tendo como figura principal a utilização dos muros e dos sistemas modernos de segurança.

3. Os condomínios horizontais fechados em Campos dos Goytacazes

Por ser o maior município das Regiões Norte e Noroeste Fluminense, Campos dos Goytacazes ocupa um papel de grande relevância para o desenvolvimento do interior do estado do Rio de Janeiro. Foi uma importante cidade no setor sucroalcooleiro até o final da década de 1980 e depois no setor petrolífero, que sustenta não só a condição de vida de diversos munícipes, mas também a administração pública municipal que, por sua vez, recebe uma arrecadação vultosa dos chamados *royalties*⁴ e participação especial⁵ da exploração do petróleo da chamada Bacia de Campos.

O crescimento do mercado imobiliário em Campos dos Goytacazes viveu um grande boom nos últimos anos, principalmente nos anos 2000, impulsionado principalmente pela economia do petróleo, com as novas descobertas do pré-sal e a instalação do complexo logístico do Porto do Açu. Somente nos anos 2000, tivemos em Campos dos Goytacazes o lançamento de 17 empreendimentos da tipologia de condomínio horizontal fechado.

Apesar de vivermos atualmente em um período de crise econômica no Brasil, muitos empreendimentos residenciais, - de classe média e alto padrão - lançados nos últimos anos, ainda se encontram em fase de obras, mostrando que pelo menos para este padrão de empreendimento ainda são feitos investimentos.

De acordo com o levantamento realizado neste artigo, Campos dos Goytacazes possui 32 condomínios horizontais fechados de alto padrão, no período compreendido entre 1981 a 2014, com um total de mais de 5.154 lotes, chamando atenção à concentração deles em determinadas ruas ou avenidas e o tamanho das áreas para os novos empreendimentos, conforme demonstra a Tabela 01 e a Figura 01:

TABELA 01: Relação de condomínios horizontais fechados, Campos dos Goytacazes-RJ

CONDOMÍNIO	ANO	LOCALIZAÇÃO	Á. TOTAL	Nº LOTES	Á. TOTAL DE LOTES	Á. VERDE / LAZER
Itacoatiara	1981	Av. Alberto Lamego	23.691,10	80	13.545,00	2.646,65
Bosque das Acácias	1986	Av. Alberto Lamego	45.534,00	89	29.548,60	ND
Bougainvillee	1987	Av. Alberto Lamego	93.090,92	151	62.721,89	8.233,00
Green Peace	1988	R. dos Goitacazes	7.458,00	14	5.928,85	0
Village dos Goytacazes	1990	R. dos Goitacazes	56.128,00	94	36.712,54	6.265,91
Villa Alice	1993	Av. Sen. José Carlos Pereira Pinto	33.366,52	46	ND	9.484,89
Castanheiras	1995	Av. Pres.Vargas	ND	125	35.845,25	4.582,80

4 Os royalties são a compensação financeira, além da tributação regular, relativo à extração de recursos minerais não renováveis, tendo o objetivo de garantir o caráter intergeracional da tributação, garantindo que os recursos oriundos de tais atividades continuem beneficiando as futuras gerações mesmo após o esgotamento da atividade em si. (Klintowitz, 2016).

5 Participações Especiais é a tributação exclusiva do setor de petróleo que consiste na tributação adicional sobre aqueles poços que atingem níveis excepcionais de produção. (Klintowitz, 2016).

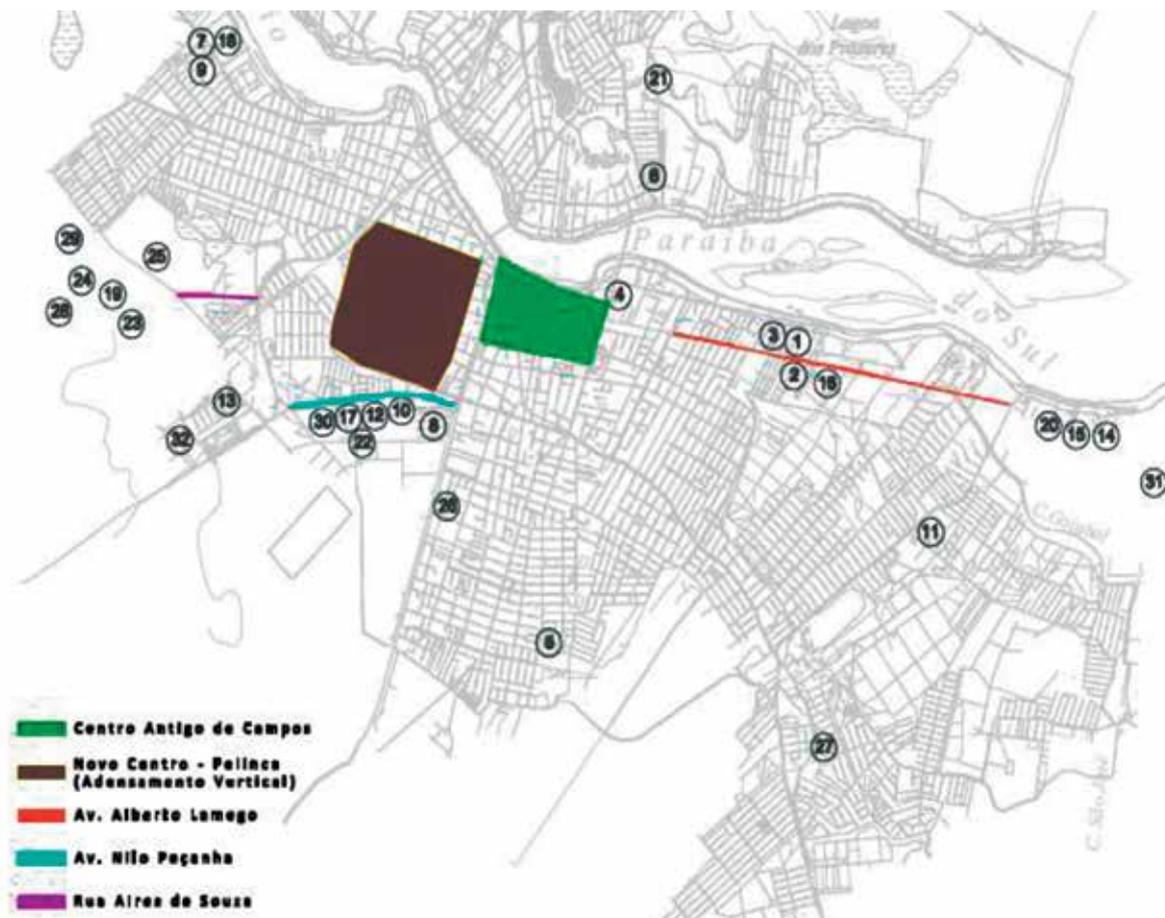
CONDOMÍNIO	ANO	LOCALIZAÇÃO	Á. TOTAL	Nº LOTES	Á. TOTAL DE LOTES	Á. VERDE / LAZER
Golden Garden	1995	Av. Nilo Peçanha	89.336,95	124	59.146,74	12.704,37
Village Saint Germain	1995	Av. Pres.Vargas	ND	117	ND	4.360,50
Parque das Palmeiras	1997	Av. Nilo Peçanha	8.968,06	15	6.845,37	665,95
Res. Hibiscus	1998	Av. Pres.Kennedy	23.443,33	71	14.734,00	3.690,24
Parque das Palmeiras II	2001	Av. Nilo Peçanha	12.252,60	18	8.306,00	1.670,00
Sonho Dourado	2001	Av. Nilo Peçanha	140.489,00	227	85.750,25	13.542,00
Remanso do Parayba	2003	Rod. BR 356	96.291,02	58	85.921,39	10.369,63
Palm Springs	2004	Rod. BR 356	98.736,00	93	58.568,16	49.070,25
Privilège	2004	Av. Alberto Lamego	178.584,77	211	109.004,62	28.752,49
Da Torre	2005	Av. Nilo Peçanha	15.946,00	20	10.729,65	2.697,92
Granja Corrientes	2005	Av. Pres. Vargas	165.778,15	182	103.617,03	31.456,87
Athenas Park	2007	R. Aires de Souza	274.713,51	244	146.400,00	85.455,00
Vale do Paraíba	2007	Rod. BR 356	146.684,55	151	84.329,48	23.262,88
Terra Nova	2008	Estrada Santa Rosa	136.637,47	468	66.057,23	29.227,66
Canto do Bosque	2010	R. Victor J. Aguiar	13.828,90	18	9.611,70	1.922,34
Parthenon Park	2010	R. Aires de Souza	308.734,64	434	186.259,93	34.583,62
Damha I	2013	R. Aires de Souza	349.275,96	446	185.805,73	74.826,57
Royal Boulevard	2013	R. Aires de Souza	450.562,79	525	253.346,44	94.302,79
Vivere	2013	Av. José Alves Azevedo	12.097,35	53	8.618,54	773,22
Alphaville	2014	Av. Lourival M. Beda	443.482,00	592	265.230,30	48.410,65
Damha II	2014	R. Aires de Souza	394.232,96	488	209.304,20	72.956,27

Fonte: Dados obtidos no setor de arquivo da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, por Viviane Rangel Ribeiro Manhães

Observações:

1. Dados obtidos no setor de arquivo da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo da Prefeitura de Campos dos Goytacazes;
2. ND = Dados não disponíveis para consulta;
3. Os condomínios Nashville Park(a), Raul Linhares(b), Solar dos Airizes(c) e Verti Vita (d) não estão listados na tabela devido aos seguintes motivos:
 - a. Considerado como área rural. Informações não disponíveis;
 - b. Dados não existentes na Secretaria de Obras e Urbanismo;
 - c. Empreendimento em fase de divulgação e aprovação;
 - d. Dados não encontrados na Secretaria de Obras e Urbanismo.

FIGURA 01: Localização dos condomínios horizontais fechados em Campos dos Goytacazes, RJ



Fonte: Mapa obtido no setor de arquivo da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, adaptado por Viviane Rangel Ribeiro Manhães

- | | | |
|----------------------------|------------------------------|------------------------|
| 1 - Itacoatiara (Horto) | 12 - Parque das Palmeiras II | 23 - Parthenon Park |
| 2 - Bosque das Acácias | 13 - Sonho Dourado | 24 - Damha I |
| 3 - Bougainvillee | 14 - Remanso do Parayba | 25 - Royal Boulevard |
| 4 - Green Peace | 15 - Palm Springs | 26 - Vivere |
| 5 - Village dos Goytacazes | 16 - Privilège | 27 - Alphaville |
| 6 - Villa Alice | 17 - Da Torre | 28 - Damha II |
| 7 - Castanheiras | 18 - Granja Corrientes | 29 - Nashville Park |
| 8 - Golden Garden | 19 - Athenas Park | 30 - Raul Linhares |
| 9 - Village Saint Germain | 20 - Vale do Paraíba | 31 - Solar dos Airizes |
| 10 - Parque das Palmeiras | 21 - Terra Nova | 32 - Verti Vita |
| 11 - Residencial Hibiscus | 22 - Canto do Bosque | |

Conforme podemos observar, nos anos 1980 houve uma concentração de condomínios na Avenida Alberto Lamego, local que à época era considerado deserto e pouco habitado, hoje está localizado nessa Avenida a Universidade Estadual do Norte Fluminense-UENF, implantada ali desde 1991, a UENF é a mais importante instituição pública do interior do estado, possui conceituados programas de pós-graduação o que atrai estudantes de todas as regiões do Brasil, e que obviamente, pretendem morar próximo a ela, com isso essa Avenida passou a concentrar um conjunto de equipamentos como bares, restaurantes, supermercados, academias de ginástica e os mais diversos tipos de estabelecimentos comerciais.

Nos anos 1990, a Avenida Nilo Peçanha passa a atrair os principais investimentos. Hoje nessa avenida está instalado um supermercado da rede mundial Walmart assim como a maior e mais bem equipada academia de ginástica da cidade e outros empreendimentos.

A partir de 2007, a Rua Aires de Souza passa a ser o foco dos empreendimentos, também conhecida como Estrada das Palmeiras, no Parque Rodoviário, onde existem aproximadamente oito condomínios fechados: uns já concluídos e ocupados e outros ainda na fase de implantação. A Rua Aires de Souza margeia a lateral do Shopping Boulevard (o primeiro shopping de grande porte implantado na cidade em abril de 2011) e constitui-se como principal via de acesso a tais condomínios, sendo praticamente fechada, não ligando a área a outros bairros, como por exemplo, o Parque Esplanada e o Parque Julião Nogueira, separados apenas pelo Canal do Saco.

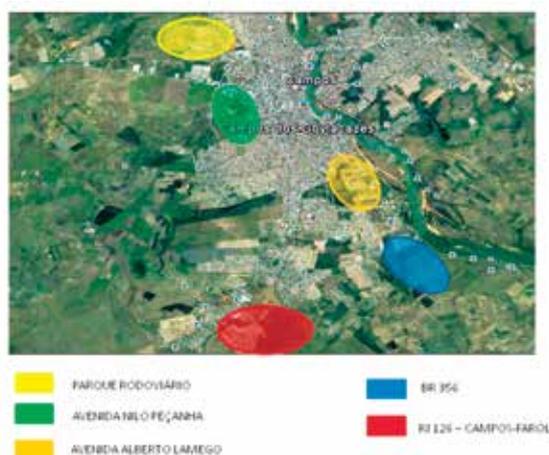
Ao mesmo tempo, neste mesmo local, vem sendo realizada a remoção de moradores da favela Margem da Linha, sendo os mesmos transferidos para conjunto popular Morar Feliz. Este conjunto foi construído pela prefeitura, e estudos demonstraram inúmeros problemas sociais, econômicos e de segurança decorrentes de sua implementação (ARRUDA, 2014).

Desta forma, também no caso de Campos dos Goytacazes, - tal qual em diversas cidades brasileiras - não assusta a proximidade de alguns residenciais privados com áreas de favelas, formando verdadeiros “enclaves fortificados”. Esses empreendimentos possuem um sofisticado sistema de segurança, encontram-se murados, com porteiros, guaritas, e cercas eletrificadas, seguros e protegidos daqueles que, embora haja proximidade geográfica, mantêm-se a distância social.

Neste contexto, observa-se, nos últimos anos, a chegada à cidade de empreendedoras “urbanizadoras” para camadas de médio e alto poder aquisitivo, tais como “Alphaville” e “Damha”, além de construtoras nacionais de empreendimentos de classe média, tais como “ARCO”, “MRV” e “TENDA”. Em contrapartida, há a iniciativa municipal, constituída pelo programa habitacional Morar Feliz, em favor das camadas populares, “socialmente vulneráveis”, fazendo da gestão municipal um importante agente modelador do território urbano, reforçando, em última análise, as áreas periféricas. Assim como, passiva ao pouco regular a edificação destes condomínios horizontais, o que acaba por acentuar a fragmentação urbana existente em Campos (ARRUDA, 2014).

Como podemos observar na Figura 02, a localização desses condomínios é estrategicamente pensada no sentido de promover a expansão da malha urbana e a valorização e especulação imobiliária.

FIGURA 02: Localização dos condomínios horizontais fechados em Campos dos Goytacazes-RJ: Expansão em Áreas Periféricas



Fonte: Mapa obtido no Google Earth da cidade de Campos dos Goytacazes, adaptado por Viviane Rangel Ribeiro Manhães

Os empreendimentos geralmente usam como atrativos os serviços que serão ofertados tanto internamente, dentro dos condomínios, quanto às facilidades do entorno onde esses empreendimentos estarão localizados. Outro aspecto relevante é o aumento do número de condomínios horizontais fechados cada vez maiores, diante da grande quantidade de oferta de terras que eram rurais e se transformaram em urbanas, acarretando uma maior segregação socioespacial na cidade. Por muitas vezes, temos a fragmentação de bairros inteiros por conta do tamanho desses condomínios, por serem construídos lado a lado e murados. Temos ainda a reconfiguração da periferia da cidade, com o surgimento de novas centralidades, ofertas de serviços e pela expansão da periferia por meio dos conjuntos residenciais privados.

4. Condomínios residenciais de alto padrão: motivações para a moradia nestes espaços

Espaços residenciais fechados, chamados condomínios, representam uma tipologia habitacional em expansão em todo mundo. Um dos maiores motivos, descrito na literatura, que fomenta essa expansão é a questão da segurança nas cidades. Contudo, nos últimos anos, outros fatores têm sido relatados na literatura (Andrade, 2002; Melgaço, 2012) como a busca pela qualidade de vida, o exclusivismo de classe, aliados ainda à presença de espaços verdes e de lazer, proporcionando status social. O objetivo deste item é compreender e identificar se nos dias atuais existem – também no caso de Campos dos Goytacazes – outras premissas que permeiam esse tipo de moradia, assim como as razões que levam uma grande parcela da população, média e alta, a optarem em morar em condomínios horizontais fechados.

A pesquisa foi desenvolvida no Condomínio Residencial Athenas Park, na cidade de Campos dos Goytacazes, tendo a princípio uma questão instigante: quais motivos levaram uma grande parcela de determinada classe profissional e social a escolher morar no condomínio Athenas. Assim, a pesquisa foi desenvolvida com os moradores do condomínio por meio de entrevistas semi-estruturadas. O condomínio estudado conta com lotes de 20x30m, ruas largas e arborizadas, e com uma extensa área verde e de lazer, possuindo um grande lago, cercado por animais, pomar, praças, playground, academia, pistas de caminhada, quiosques e quadras, perfazendo um total de 85.455,00m² de área verde e de lazer.

A análise das respostas das entrevistas realizadas permitiu o delineamento das expectativas dos moradores do condomínio estudado, ao se mudarem para o mesmo, em aspectos como qualidade de vida (áreas verdes e de lazer) e exclusivismo de classe (relações de vizinhanças e *status* social). A questão da segurança não foi mencionada pelos moradores do condomínio analisado como um fator determinante para a mudança a não ser quando perguntada sobre ela.

Nesse contexto, a segurança também não é mais um elemento primordial exclusivo para se morar em condomínios, outros elementos parecem definir um novo conceito de exclusividade como a busca por lugares próximos a natureza, o contato com o verde, com o lazer, com animais, com elementos que se relacionam a uma “ruralidade”. Essa aspiração por ares bucólicos, pela busca por uma ruralidade no urbano, parece ser a “qualidade” de vida desejada pelas classes média e alta apontadas nessa pesquisa.

O condomínio estudado está localizado no Parque Rodoviário, em uma área periférica da cidade de Campos dos Goytacazes, em terras que pertenciam a Fazenda do Saco, nas quais eram utilizadas para o plantio de cana de açúcar. Este condomínio foi escolhido por ser bem representativo deste processo que parece estar em expansão na cidade: a utilização de amplas áreas provenientes de usinas (ZACHI, 2012) para edificação de condomínios privados de alto padrão que apelam para um conceito mercadológico de grandes áreas

verdes e de lazer, e pela exclusividade residencial. Com a transformação dessa área rural em urbana, e como elas se localizavam bem próximas a uma importante via de acesso, a BR 101, foi feito o desmembramento das terras da fazenda, e juntamente com os interesses dos setores privado e imobiliário, foi realizado o lançamento de vários condomínios horizontais fechados no bairro.

Neste bairro está localizada a Favela Margem da Linha, uma área que nos últimos anos tem sofrido constantes tentativas de reassentamento por parte da prefeitura de Campos dos Goytacazes. Em verdade, parte das famílias do local já foi removida para conjuntos habitacionais do Morar Feliz, um programa municipal. Outra parte resiste à remoção, alegando que a mesma é fruto da especulação imobiliária pela qual o local vem passando em virtude da expansão habitacional do mesmo e da localização do Shopping Boulevard.

A Figura 03 deixa bem clara a localização do Parque Rodoviário em área periférica da cidade.

FIGURA 03: Foto aérea do Parque Rodoviário



Fonte: Google Earth, adaptado por Viviane Rangel Ribeiro Manhães

Podemos observar na Figura 03, que apesar do condomínio estudado localizar-se em área periférica, essa periferia não é tão distante do novo centro que é o Bairro Pelinca. Ressaltamos, ainda, os inúmeros serviços que são oferecidos bem próximos ao condomínio.

Se por um lado, a violência, poluição, congestionamento configuram o imaginário das grandes cidades; por outro, pode-se observar que a construção de uma imagem oposta é sugerida pelos condomínios horizontais fechados: a calma, o silêncio, o ar puro, as ruas largas e arborizadas. A imagem vendida pelos condomínios horizontais fechados pertenceria ao ideal urbano, e por isso afirmamos assemelharem-se à imagem do paraíso terreno, de um lugar perfeito e sem problemas (IVO, 2012).

A análise das respostas dos entrevistados permitiu o delineamento das expectativas dos moradores do condomínio em duas perspectivas: 1- Qualidade de Vida: áreas verdes e de lazer; e 2- exclusivismo de classe: relações de vizinhança e *status* social. Um dos itens que mais se destacou nas entrevistas foi à busca pela “Qualidade de vida”, que se expressa no

anseio por áreas verdes e de lazer. Todos os moradores entrevistados apontaram como um dos principais motivos para escolha do condomínio analisado foi a existência de generosas áreas verdes e de lazer.

As falas de alguns moradores entrevistados revelam esse desejo de morar em um lugar mais calmo e tranquilo, perto da natureza, onde podem praticar hábitos esquecidos nas grandes cidades. Assim vejamos:

“O pomar do condomínio foi feito pelo meu pai. Ele adora plantar árvores frutíferas. E ele cuida delas”. (Moradora 01)

“O meu marido vai ao lago pescar”. (Moradora 06)

“Tem o grupo da pesca. Eu adoro pescar”. (Morador 07)

Esses condomínios parecem tentar construir uma cidade ideal removendo os defeitos da cidade real indo de encontro ao entendimento de Lefebvre (2001) no qual os condomínios horizontais fechados parecem negar qualquer relação com a pluralidade, com a diversidade, com o coletivo. Vale notar que, para Lefebvre (2001), ao contrário do discurso feito pelos condomínios, a vida urbana é feita de encontros, desencontros, confrontações com aquele que é diferente, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos dos modos de viver, dos espaços públicos e da coletividade – sendo esta modalidade de moradia o ápice do que ela conforma como *“destruição da urbanidade”*.

A busca pela qualidade de vida materializa-se na existência de áreas verdes e de lazer dentro desses empreendimentos ao mesmo tempo, em que, revela que as estratégias do mercado coadunam com o valor dado pelos moradores entrevistados a esses fatores. Assim é que, observamos a importância dessas perspectivas nas falas dos moradores entrevistados:

“A área de lazer e o verde foram as coisas que mais chamaram minha atenção e da minha família. O lago, o parquinho, as quadras, a academia são atrativos muito importantes na hora de escolher o local para se morar. E o Athenas tem isso tudo”. (Moradora 03)

“Gostei do estilo do condomínio. Da área de lazer, da área verde, do pomar, das ruas largas e arborizadas. A área de lazer parece um parque. Não tem cara de clube. Tem animais. Levo minha filha lá e ela fica desorientada. Isso é uma delícia. Não teria isso em uma casa qualquer”. (Moradora 05)

Como já mencionado anteriormente, mesmo estando localizados em área periférica da cidade, o acesso aos serviços não se configurou como empecilho ou dificuldade para os moradores. Nas entrevistas os moradores demonstraram que estão dispostos a enfrentar um trânsito bastante pesado em horário de rush, em troca de morar em um local onde a natureza está presente, justificando a preferência por este lugar ao restante da cidade, acreditam valer muito à pena morar em um lugar rodeado pela natureza, tranquilo e calmo, sem os burburinhos da cidade.

Os indicadores de qualidade de vida dos moradores do condomínio estudado refletem um estilo de vida que não está ao alcance de qualquer cidadão, - somente daqueles que podem pagar altos preços - evidenciando-se a desigualdade dos que estão fora dos muros, contribuindo para reforçar a segregação social da sociedade em que vivemos. Assim, de acordo com Medeiros (2008), o discurso da qualidade de vida como justificativa para a construção desses espaços fechados, pode encobrir uma de suas reais finalidades: construir espaços exclusivos em áreas privatizadas, que deveriam ser públicas, para aqueles que possuem condições de pagar por eles.

Outro fator apontado pelos moradores como uma das principais justificativas por preferirem o condomínio foi morar entre pessoas da mesma classe social e profissional – o exclusivismo de classe. Por meio das entrevistas realizadas, identificamos que morar em um lugar que ofereça um “excelente convívio social” é decisivo no momento de escolher em qual condomínio morar. Vejamos:

“Muitos vêm morar aqui por indicação, vai um indicando para o outro. Aqui tem muitos médicos que vão indicando um para o outro.” (Moradora 02)

“Outra questão que influenciou a vir morar aqui é que meu marido tem amigos de profissão que moram aqui. Eles falavam assim: você tem que comprar lá. Eu acho muito importante morar em um lugar em que você sabe quem é seu vizinho, o que ele faz. Principalmente para mim, que vim de outra cidade”. (Moradora)

Nas falas, restou claro, que escolher o local de moradia por amizade ou indicação é fator que demonstra seleção dos moradores, não indicando interação social entre eles. Saber quem é meu vizinho, o que ele faz, onde trabalha e sua condição social são mecanismos apenas seletivos. E apesar da proximidade física entre eles, muitas vezes não há relação de vizinhança, de intimidade.

As relações sociais são estreitadas nos locais comuns ou coletivos como os parquinhos, a academia, as quadras, o lago, onde se formam grupos que interagem socialmente, podendo citar como exemplo: o grupo de pesca, o grupo das quadras, o grupo da academia, etc. Porém aqueles que não frequentam ou não participam das atividades fornecidas pelo condomínio, vivem uma vida sem intimidade, uma vida individualizada onde os sentimentos de exclusivismo e individualismo são bastante evidentes.

Chamamos atenção nas entrevistas dos moradores para o fato de que as relações sociais são dificultadas tendo em vista trabalharem fora de casa e pelo tamanho do condomínio. É uma tendência lançarem empreendimentos cada vez maiores. Em Campos dos Goytacazes, temos condomínios que vão de 14 casas até 592 lotes, o que é facilitado pela quantidade de terras localizadas nas bordas da cidade, que serviam para plantio de cana de açúcar e que foram transformadas em urbanas.

Outro fator apontado nas falas dos entrevistados é que o condomínio proporciona status social uma vez que valoriza práticas de exclusividade quanto aos espaços de lazer, as áreas verdes que circundam os condomínios, a segurança privada, as modernas tecnologias e infraestruturas, o projeto de arquitetura, transformando-os em elementos que proporcionam distinção social (DACANAL, 2005). Interessante observar, que até mesmo o portal de entrada desses condomínios corrobora para um “novo conceito de morar”, onde a arquitetura é símbolo de distinção social. Os grandes portais, os suntuosos jardins e até mesmo os nomes dados às esses condomínios remetem a lugares majestosos, imponentes, o que também confere *status* social aos seus moradores.

Assim, podemos observar que as razões que permeiam os condomínios horizontais fechados foram modificadas no decorrer dos anos. Novas necessidades foram aparecendo. Evidentemente, não estamos afirmando que o fator segurança não seja uma razão importante quando se fala em condomínio residencial fechado. Estamos dizendo que o discurso em torno dos condomínios de alto padrão parece ter sido alterado surgindo hoje, outras necessidades, como morar mais próximo da natureza, longe do barulho e da poluição que assolam a cidade, ter serviços exclusivos como esportes e lazer, morar com pessoas que possuem o mesmo padrão social e cultural. Percebe-se que a busca por qualidade de vida está associada à ruralidade, ao bucolismo presente no campo, e essas características são elementos importantes quando se opta em morar em um condomínio fechado segundo nosso estudo de caso.

5. Considerações finais

Os condomínios horizontais fechados constituem um fenômeno urbano que vem se espalhando por várias cidades brasileiras, em especial nas cidades médias. A proliferação desses condomínios horizontais fechados vem modificando a configuração espacial da cidade de Campos dos Goytacazes, levando a uma maior segregação socioespacial e fragmentação da cidade.

O estudo observou que, com a decadência do setor sucroalcooleiro na cidade de Campos a partir da década de 1980, as terras para cultivo de cana de açúcar tornaram-se ociosas ocasionando uma rápida expansão urbana em direção a estas terras, abrindo margem para especulação imobiliária, o que levou a valorização dessas terras e a transformação de antigas áreas rurais em áreas urbanas (ZACCHI, 2012). Em Campos dos Goytacazes, os condomínios fechados se expandiram sobre as antigas áreas rurais de forma dispersa e difusa.

Dentro deste contexto, verificou-se que em Campos, o poder público tem sido pouco atuante frente à expansão desse tipo de empreendimento. A malha urbana da cidade foi profundamente modificada para suportar a implantação dos condomínios sem qualquer legislação que os regularize e/ou mitigue os efeitos dos impactos espaciais e sociais acarretados por esses empreendimentos. Como esses condomínios são instalados em áreas que eram rurais e foram transformadas em urbanas, não existem leis que regulamentem essas novas áreas, colaborando para um maior espraiamento urbano e descontinuidades territoriais.

Além disto, especialmente no caso dos condomínios de médio e alto padrão, de acordo com as entrevistas realizadas, temos a configuração de um processo de “autosegregação” que dentre as diversas motivações possíveis, parece ter se modificado ao longo dos anos. A violência não apareceu nas entrevistas realizadas como principal fator de aquisição de moradia no condomínio estudado. A análise das entrevistas permitiu o delineamento das expectativas dos moradores entrevistados em duas perspectivas principais: 1- Qualidade de vida: áreas verdes e de lazer; e 2- Exclusivismo de classe: relações de vizinhança e status social. A segurança deixou de ser um elemento de primordial em nosso estudo de caso. Mesmo com oferta de modernos sistemas de segurança, guaritas e altos muros, os condomínios não podem garanti-la por completo, como afirmaram os entrevistados, reafirmando um discurso de desordem urbana, de que a “*violência está em todos os lugares*”.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, Luciana Teixeira de. *Segregação socioespacial e vida cotidiana: o caso dos condomínios fechados*. Observatório de políticas Urbanas da PUC Minas e a Pesquisa Metrôpole, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana, 2002.
- ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. *Política habitacional e direito à cidade: a experiência do Programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ*. Tese de doutorado apresentada ao Programa Pós Graduação em Sociologia Política, UENF/PGSP, 2014.
- CALDEIRA, Teresa P. do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.
- CANETTIERI, Thiago. *Uma nova segregação metropolitana: as periferias fractais – evidências encontradas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. R.B . Estudos Urbanos e Regionais, v.17, n.2, p.25-39, agosto 2015.
- DACANAL, C. *Acesso Restrito: Reflexões sobre a qualidade ambiental percebida por habitantes de condomínios horizontais*. Rio Claro: UNESP-IGCE, Dissertação de Mestrado em Geografia, 2004.
- D’OTTAVIANO, M.C.L. *Condomínios Fechados na Região Metropolitana de São Paulo: fim do modelo centro rico versus periferia pobre?* São Paulo: 2008. [Tese de Doutorado].
- FISHMAN, R. Bourgeois Utopias: Visions of Suburbia in FAINSTEIN, S. e CAMPBELLS, S. *Readings in Urban Theory*. Oxford/Cambridge: Blackwell, 2002, p. 23-60.
- IVO, Ary Brito Leal. *Jardins do Éden: Salvador, uma cidade global-dual*. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 131-146, jan. /abr. 2012.
- KLINTOWITZ, Danielle (Org.). *Royalties: recursos para políticas públicas e desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Instituto Pólis, 2016. (Caderno Temático, 2).
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira. *Condomínios Horizontais Fechados: segregação do espaço social*. Revista Eletrônica de Administração – FACEF, vol. 11. ed. 12, janeiro/julho, 2008.
- MELGAÇO, Lucas. *Securização Urbana: da psicosfera do medo à tecnoesfera da segurança*. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade de São Paulo e Universidade de Paris 1 – Panthéon Sorbonne. 2010.
- RIBEIRO, L. C. de Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.
- SABATINI, F., CÁRCERES, G. e CERDA, J. *Segregação residencial nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação*. In: Espaços & Debate – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, nº 45. São Paulo: jan/jul, 2004, p. 60-74.
- SANTOS, Elizete de Oliveira. *Segregação ou fragmentação socioespacial? Novos padrões de estruturação das metrópoles latino-americanas*. Geotextos, v. 9, n. 1, jul. 2013, p. 41-70.
- ZACCHI, Raquel Callegario. *O papel dos proprietários fundiários e do Estado no processo de conversão de terras rurais em urbanas e na produção de loteamentos fechados: Campos dos Goytacazes/RJ (1980-2011)*. Campos dos Goytacazes:UENF, 2012. [Dissertação de Mestrado].

Expansão da educação a distância no território fluminense: um enfoque multicritério

Luiz Augusto Caldas Pereira ¹

Carla Nogueira Patrão ²

Milton Erthal ³

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a aplicação prática do método ELECTRE I para apoio à decisão de gestores públicos educacionais, mais precisamente no Instituto Federal Fluminense, na definição dos municípios para implantação de seis novos polos de Educação a Distância. Para a estruturação do trabalho, foi definido que o conjunto de alternativas possíveis seria formado por municípios que integram as mesorregiões Noroeste Fluminense, Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, excluindo aqueles que já contam com campus presencial ou polo de EaD do IFFluminense. O processo decisório foi modelado baseando-se em critérios e pesos atribuídos por especialistas. Os resultados alcançados com a aplicação do método Electre I demonstram a utilidade dos métodos multicritérios de apoio à decisão. O método Electre I, sem prescindir de aspectos ligados ao decisor, favorece a transparência nos processos decisórios dos gestores. Porém, vale renovar a afirmação de que nenhum tipo de instrumento ou ferramenta pode ser considerado pela sua qualidade que supera a condição de deliberador finalístico do decisor.

PALAVRAS-CHAVE: Decisão multicritério; Electre I; Educação; Formação Profissional.

ABSTRACT

The present work has the objective of applying the ELECTRE I method to support the educational public managers, more precisely in the Fluminense Federal Institute, in the decision of which municipalities should have the implementation of six new poles of distance education. To structure the work, it was defined that the set of possible alternatives would be formed by municipalities that integrate the Noroeste Fluminense, Norte Fluminense and Baixadas Litorâneas mesoregions, excluding those that already have a campus presence or a distance education pole. The decision-making process was modeled based on criteria and weights established by experts. The results obtained with the ELECTRE I method demonstrate the usefulness of multicriteria decision support methods. The Electre I method, without dispensing the aspects related to the decision maker, favors transparency in the decision-making processes of the managers. However, it is worth renewing the assertion that no type of instrument or tool can be considered for its quality that surpasses the condition of finalist deliberator of the decision maker

KEY-WORDS: Multicriteria decision. Electre I; Education; Professional qualification.

1. Introdução

A Educação a Distância (EaD) tem sido apresentada, no âmbito das políticas educacionais, como alternativa de acesso aos estudantes que não atendem aos requisitos próprios da educação presencial, como a rigidez de horários, a estrutura curricular ou mesmo, a

1 Professor do Instituto Federal Fluminense e doutorando do Programa em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, Universidade Candido Mendes, luizcaldas.iff@gmail.com

2 Assistente Social do Instituto Federal Fluminense e doutoranda do Programa em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, Universidade Candido Mendes, cnpatrao@gmail.com

3 Professor do Instituto Federal Fluminense e da Universidade Candido Mendes, miltonerthal@hotmail.com

organização da escola. Este descompasso ocorre mais em função das condições de vida do estudante do que pela sua opção.

O tema da EaD ainda tem uma trajetória a percorrer, como política para a educação, se considerarmos a complexidade que envolve a temática, na medida da provocação, dos dias atuais, para desenvolver metodologias que superem as limitações impostas pela realidade que respondam aos desafios de aprendizagem da atualidade e ampliar as oportunidades de ofertas formativas em regiões interioranas com maior dificuldade para o ensino presencial.

Recentemente, Aquino, Pereira e Erthal (2017) propuseram um modelo multicriterial para subsidiar o processo decisório de abertura de novos polos de EaD do Instituto Federal Fluminense (IFFluminense). Neste trabalho, os autores utilizaram o Método de Análise Hierárquica (AHP) com objetivo de subsidiar a distribuição de seis polos EaD nas três mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro de atuação do IFFluminense. Esta ferramenta foi relevante ao apresentar uma proposta de partilha dos polos, que sugeriu a implantação de um polo EaD na mesorregião Noroeste Fluminense, dois no Norte Fluminense e três nas Baixadas Litorâneas, excluindo os municípios que já contam com *campus* presencial ou polo de EaD do IFFluminense.

No entanto, a definição destes seis municípios ficou em aberto com o estudo conduzido por Aquino, Pereira e Erthal (2017), o que motivou a continuidade da pesquisa a fim de se definir a localização destes novos polos EaD. Assim, as seguintes questões foram ponderadas. Que critérios são relevantes para responder este problema? Diante destes, qual método de auxílio multicritério à decisão poderia ser empregado na modelagem deste problema? Com base nestas questões de pesquisa, o objetivo central deste estudo é aplicar um modelo de decisão que auxilie os gestores educacionais a definirem os municípios para implantação de novos polos de EaD. Na tentativa de se obter um conjunto de alternativas viáveis de escolha, os autores optaram pelo método Electre I, uma vez que este método atende às características do problema, com diversas alternativas a serem escolhidas em função de mais de um parâmetro; como também vem sendo muito utilizado para problemas de localização.

Para o desenvolvimento deste estudo, o processo decisório será modelado com base nos cinco critérios a seguir: o número de habitantes na faixa etária de 15 a 39 anos, o número de matrículas no ensino médio por município, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) municipal referente à 8ª série e ao 9º ano do Ensino Fundamental, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e a distância rodoviária entre municípios.

Este Artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente o método Electre I será descrito, em seguida é explicada a metodologia adotada, a aplicação do método para a definição dos municípios por mesorregião, os resultados e as considerações finais.

2. Referencial Teórico

O Apoio Multicritério à Decisão (AMD) é utilizado em situações (problemas ou oportunidades) em que o decisor precisa analisar um conjunto de alternativas, considerando critérios que se complementam ou são conflitantes entre si. Assim, o AMD apresenta soluções para problemas complexos que servem de apoio ao decisor, identificando alternativas viáveis de ação (ALMEIDA, 2013).

Os métodos de AMD são estruturados com alguns elementos relevantes que compõem o processo decisório: a) *decisor* - que pode ser um indivíduo ou um grupo de indivíduos com atribuição de avaliar as alternativas disponíveis para fazer a melhor escolha; b) *analista* - indivíduo ou equipe responsável pela modelagem do problema e que irá recomendar a

melhor solução; c) *alternativas* - que formam o conjunto sobre a qual a escolha será realizada; d) *atributos ou critérios* - que são os eixos de avaliação que vão direcionar a análise das alternativas para a melhor escolha; e) *pesos* - que são as medidas da importância relativa que cada critério tem para o decisor; f) *tipos de problema* - que são apresentados no Quadro 1 (GOMES et al, 2004).

Quadro 1: Tipos de problema comuns na tomada de decisão multicriterial.

PROBLEMA	PROBLEMÁTICA ABORDADA
P(α)	Selecionar a “melhor” alternativa ou as melhores alternativas
P(β)	Aceitar alternativas que parecem “boas” e descartar as que parecem “ruins”, isto é, classificar as alternativas
P(γ)	Gerar uma ordenação das alternativas
P(δ)	Realizar uma descrição das alternativas

Fonte: Gomes et al (2004).

Atualmente existem muitas metodologias em AMD, que se aplicam aos mais diversos problemas. Neste Artigo, tendo como base as características do problema de pesquisa, o enfoque foi sobre a Escola Francesa de AMD, que tem a família Electre (*Elimination et Choix Traduissamt la Réalité*), proposta por Bernard Roy na década de 1960, como um dos principais métodos (FIGUEIRA et al., 2005). O método Electre vem sendo aprimorado com outras ferramentas da Pesquisa Operacional, tornando-o um dos métodos mais utilizados atualmente. Há várias versões do método Electre (I, II, III, IV, IS e TRI), sendo que todas seguem o mesmo princípio de sobreclassificação, *outranking ou surclassment*, em que há superação ou prevalência entre as alternativas.

O Electre I é apropriado para problemas do tipo P α , sendo, portanto, apropriado para se determinar um subconjunto que contenha as melhores alternativas. Este método estabelece um mínimo subconjunto dominante (K), que contém pelo menos uma alternativa que não é superada por nenhuma outra (MELLO *et al.*, 2005; SIQUEIRA e FILHO, 2011). Ao contrário dos métodos da escola americana, como o AHP e a teoria multiatributo, em que as comparações são realizadas por agregação, os métodos da família ELECTRE, da escola francesa, utilizam a noção de relação de superação (*outraking methods*). Segundo Roy e Bouyssou (1993), a obtenção de uma solução robusta a partir do Electre I implica atender os seguintes axiomas: a) da *exaustividade*, que consiste na descrição do problema com atenção a todos os pontos relevantes; b) da *coesão*, que é a análise precisa da importância das alternativas em cada critério; c) e a *não redundância*, que consiste na eliminação de itens que possuem características similares a outros.

Conforme afirma Elgün (2011), há várias possibilidades de responder a problemas que envolvem a escolha de locais, que vão desde os métodos intuitivos àqueles que têm como suporte modelos estatísticos e matemáticos. Dentre os métodos multicritério, o autor cita, para estes casos, o Processo de Análise Hierárquica (AHP), o Método Delphi e o Método ELECTRE.

Segundo Costa (2016) e Almeida (2016), o método Electre I pode ser dividido em duas etapas. Na primeira determinam-se as relações de sobreclassificação (*outranking*), a partir da comparação par a par entre as alternativas. Esta comparação é estabelecida por uma relação de superação, onde uma determinada alternativa *a* supera a alternativa *b* (aSb) se *a* for, pelo menos, tão boa quanto *b*. Na segunda etapa, estas relações são exploradas com a finalidade de se obter um subconjunto de alternativas que represente a solução do problema. O conjunto de alternativas escolhido não deve ser sobreclassificado por nenhum outro conjunto.

Outros métodos da família Electre usam outras relações de preferências, além da superação (aSb), como a preferência estrita (aPb), preferência fraca (aQb) ou indiferença (alb) (GOMES *et al*, 2004). Em alguns casos, há conjuntos que são incomparáveis, o que resulta em mais de uma solução para o problema.

A construção das relações de sobreclassificação baseia-se nos índices de concordância e discordância. O índice de concordância, $C(a,b)$, definido pela equação 1, é obtido pela soma de todos os pesos dos critérios i no caso em que a alternativa a supere b (aSb), isto é, a tem a maior parte dos pesos dos critérios a seu favor.

$$C(a,b) = \sum_{i: g_i(a) \geq g_i(b)} p_i, \text{ sendo } \sum_i p_i = 1 \quad [\text{Eq. 1}]$$

O índice de discordância $D(a,b)$, calculado pela equação 2, representa a desvantagem da alternativa a em relação à alternativa b , para os critérios em que b é o vencedor. De forma prática, o índice de discordância pode ser entendido como um veto à concordância de que aSb, calculada por $C(a,b)$. Por analogia, é como ouvir e reconhecer as minorias, ou seja, dar notoriedade aos critérios onde b é vencedor, para o caso da vantagem de b estar 'acima de certo valor admissível para qualquer desses critérios' (ALMEIDA, 2013, p. 113). Ambos os índices devem ser normalizados para que sejam analisados em uma escala de valor entre 0 e 1.

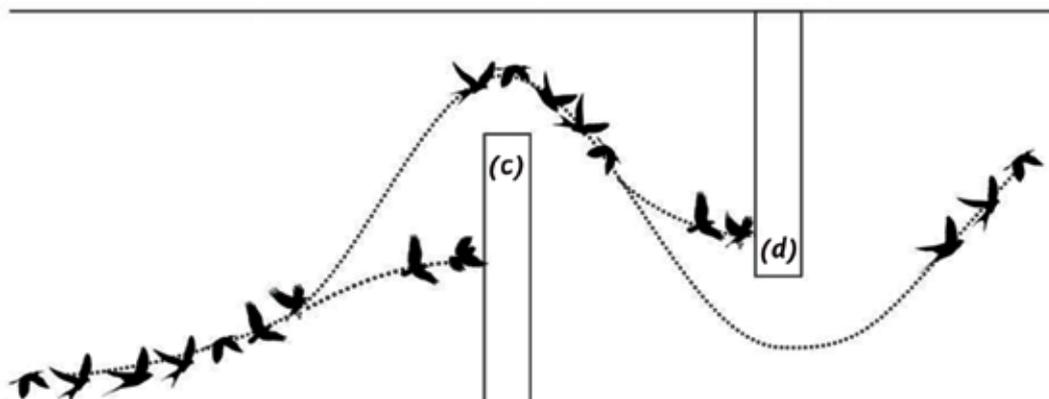
$$D(a,b) = \max \left[\frac{g_i(b) - g_i(a)}{\text{Escala}_i} \right], \forall i \text{ } g_i(b) > g_i(a) \quad [\text{Eq. 2}]$$

De acordo com Bernard Roy (COSTA, 2016), para que se tenha a relação de sobreclassificação é necessário que se atendam a duas condições:

$$aSb \text{ se e somente se } \begin{cases} C(a,b) \geq \bar{c} \\ D(a,b) \leq \bar{d} \end{cases} \quad [\text{Eq. 3}]$$

A Figura 1 ilustra estas duas condições. O bando de pássaros é tomado como exemplo para, por analogia, representar o conjunto de alternativas de uma situação-problema. Conforme se observa, nem todos os sete pássaros conseguem atender, simultaneamente, às duas condições, ou seja, superar os obstáculos (c) e (d). Desta forma, os três pássaros que conseguem tal feito, assumem, portanto, a relação a supera b .

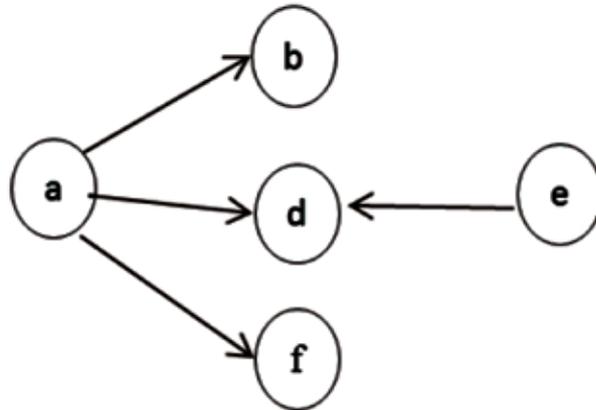
Figura 1: Representação da relação 'a' supera 'b' em um dado critério.



Fonte: Laboratório Experimental de Design Gráfico do IFFluminense, com base em Costa (2016).

Após a construção das relações de superação entre cada par de alternativas, são construídos grafos no método Electre I, conforme exemplificado na Figura 2.

Figura 2: Relações de sobreclassificação



Fonte: Costa (2016).

A partir da construção do grafo, o Electre I divide o conjunto de alternativas em dois subconjuntos: um subconjunto não-dominado (N) e um que domina (D), tendo duas regras a seguir:

- **Regra 1:** não há relação de sobreclassificação (*outranking*) entre todas as alternativas em N.
- **Regra 2:** todas as alternativas em D são superadas por, pelo menos, uma alternativa em N.

A escolha das alternativas está fundamentada na teoria de grafos. Importante destacar que o sentido da seta é referência indicativa da condição de sobreclassificação. Observando-se a Figura 2, as setas com origem em *a* e em *e* significam que estes dois elementos são tomados como sobreclassificadores. Do outro lado, as setas que têm como destino *b*, *d* e *f* define-os como sobreclassificados.

Assim, aplicando-se as regras 1 e 2 acima sobre o grafo da Figura 2, temos os seguintes subconjuntos:

$$N = \{a; e\}$$

$$D = \{b; d; f\}$$

Importante ressaltar que os resultados do Electre I implicam que o conjunto N ultrapassa o subconjunto D, o que não implica que todas as alternativas em N sobreclassificam todas as alternativas em D. Assim, Electre I resulta em uma relação *outranking* entre os conjuntos N e D e não, a relação entre alternativas individualmente (COSTA, 2016).

Segundo Roy e Bouyssou (1993), o método Electre I deve ser difundido em várias áreas. Primeiro, devido ao conceito de sobreclassificação que está contido nele. E segundo, pelo

alto grau de simplicidade das fórmulas que definem um sistema e que já foram bem sucedidas em esclarecer problemas de apoio à decisão multicritério cada vez mais complexos com o passar do tempo.

3. Procedimentos metodológicos

O Artigo refere-se a uma pesquisa descritiva e aplicada (SILVA e MENEZES, 2005, p.20), com objetivo de resolver um problema real de uma instituição de ensino que precisa definir os municípios para a implantação de polos de EaD.

A etapa metodológica foi estruturada em quatro fases. Primeiro, foram identificados os critérios relevantes para a definição de em quais municípios por mesorregião devem ser implantados novos polos EaD do IFFluminense⁴. Em seguida, foi aplicado questionário a três especialistas com a finalidade de conferir notas (de 01 a 10) aos critérios. Após esta etapa, os autores, com base nas notas dadas pelos especialistas, distribuíram pesos de 01 a 05 a cada critério. E por fim, foram aplicadas as fórmulas do método Electre I para solucionar o problema de localização de polos EaD do IFFluminense, assim denominados: a) problema I, escolha de dois municípios na mesorregião Norte Fluminense; b) problema II, escolha de um município na mesorregião Noroeste Fluminense; c) problema III, escolha de três municípios na mesorregião Baixadas Litorâneas expandidas⁵.

A situação-problema apresentada neste Artigo estrutura-se em elementos básicos, relevantes que compõem o processo decisório:

- Decisor: Conselho Superior do IFFluminense, órgão superior, de caráter consultivo e deliberativo;
- Analista: os autores deste Artigo;
- Alternativas: o conjunto de 20 municípios distribuídos por mesorregião, à exceção daqueles municípios com *campi* presenciais ou com polo de EaD já instituído (ver quadro 2);
- Atributos ou critérios: critérios apresentados no Quadro 3;
- Pesos dos critérios: pesos atribuídos de 01 a 05, considerando a avaliação de 3 especialistas;
- Tipo de problema: localizar, a partir de multicritério, em quais municípios, por mesorregião, devem ser implantados os novos polos EaD do IFFluminense.

Quadro 2: Quadro-síntese do estudo

PROBLEMA	Nº DE MUNICÍPIOS	MESORREGIÃO	ALTERNATIVAS
I	02	Norte Fluminense	Cardoso Moreira São Fidélis São Francisco de Itabapoana Carapebus Conceição de Macabu
II	01	Noroeste Fluminense	Italva Laje do Muriaé Natividade Porciúncula Varre-Sai Aperibé São José de Ubá Itaocara
III	03	Baixas Litorâneas expandida	Rio das Ostras Silva Jardim Araruama Armação dos Búzios Iguaba Grande São Pedro da Aldeia Saquarema

Fonte: Autoria própria.

4 Mais informações ver <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/5296>.

5 Conjunto de municípios integrantes da mesorregião das Baixadas Litorâneas mais os municípios de Itaboraí e Maricá.

Critérios

A técnica de coleta de dados desta pesquisa foi realizada em bases de dados (IBGE, INEP, PNUD), softwares (*Google Earth*) e por aplicação de questionários. As bases de dados e o aplicativo *Google Earth* foram usados para a obtenção das variáveis sobre os critérios usados no problema apresentado (Quadro 3).

Quadro 3: Variáveis, justificativas e fontes utilizadas para resolução do problema

VARIÁVEL (CRITÉRIO)	JUSTIFICATIVA DOS CRITÉRIOS	FONTE	DIREÇÃO DO VETOR
Número de habitantes na faixa etária de 15 a 39 anos	O Censo EaD Brasil 2012 aponta que 93% dos estudantes em cursos de EaD estão na faixa etária de 18 a 40 anos. Assim, por aproximação dos dados disponibilizados por faixa etária pelo IBGE, adotou-se a faixa de 15 a 39 anos.	IBGE/ Censo 2010	Maximização
Número de matrículas no ensino médio por município no ano de 2015	A educação profissional se apresenta como alternativa de profissionalização para jovens e adultos no decorrer do ensino médio.	INEP/MEC	Maximização
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) municipal referente à 8ª série e ao 9º ano do Ensino Fundamental no ano de 2015	O IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho na Prova Brasil, no caso de escolas e municípios.	INEP/MEC	Minimização
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 2010	O IDHM considera em seu cálculo três componentes: longevidade, educação e renda e, muitas vezes, uma alteração positiva no índice não significa que os três elementos se movimentaram no mesmo sentido, mesmo que seja já consagrada a relação diretamente relacionada entre os elementos. Assim, na resolução do problema, o IDHM será o único critério analisado em sentido contrário, ou seja, quanto menor o IDHM, mais valorizado será o critério no contexto.	PNUD	Maximização
Distância rodoviária entre municípios	Dentro da perspectiva de integração territorial dos Institutos Federais, a distância entre municípios visa valorizar municípios mais distantes dos atuais <i>campi</i> e polos EaD do IFFluminense em que as oportunidades de acesso à formação profissional são menos acessíveis.	<i>Google Earth</i>	Maximização

Fonte: A autoria própria.

Com a finalidade de atribuir pesos aos critérios, primeiro, foi aplicado questionário para que especialistas avaliassem as variáveis referentes à situação-problema, considerando intervalo de notas de 01 a 10. A partir desta avaliação, os autores correlacionaram as notas aos graus de importância (baixo, moderado e alto). A partir desta correlação, atribui-se os pesos de 01 a 05 aos critérios, observando-se o grau de importância majoritário em cada critério. Em seguida, como apresentado na Tabela 1, procedeu-se à normalização dos pesos dos critérios, processo em que há uma transformação na escala de avaliação, com intervalo de (0,1), em que o valor zero significa a menor preferência e o valor 1, a maior preferência (ALMEIDA, 2013). Os pesos normalizados são utilizados na resolução dos problemas deste Artigo.

Segundo visão dos especialistas, o critério 'distância rodoviária' que refere-se à distância rodoviária entre a cidade candidata a receber um polo de EaD e o campus mais próximo do IFFluminense, representa a condição majoritária do grau de importância alto e, por esta razão, recebeu peso 5. Os critérios 'IDHM' e o 'IDEB' receberam a mesma avaliação (duas avaliações moderadas e uma baixa), o que deveria se traduzir em pesos iguais. Neste caso,

os autores optaram em atribuir peso 4 para 'IDHM' e peso 3 para 'IDEB', considerando que o IDEB é consequência de uma condição mais ajustada ao desempenho do IDHM, na medida em que o desenvolvimento humano está atrelado também às condições favoráveis na educação escolar, o que afeta a qualidade de vida das pessoas. Por fim, os critérios 'Nº de habitantes' e 'Nº de matrículas no ensino médio' também deveriam ter ponderações de pesos semelhantes, pois receberam duas avaliações baixas e uma alta. Assim, os autores atribuíram os pesos 1 e 2 aos critérios, respectivamente; justificando pela natureza do problema, por se tratar de uma política educacional, ou seja, número de matrículas impulsiona a demanda por formação profissional.

Tabela 1: Tratamento referente aos pesos dos critérios

Especialistas	Nº de habitantes	Nº de matrículas no ensino médio	IDEB municipal	IDHM	Distância rodoviária entre municípios
	Grau de importância	Grau de importância	Grau de importância	Grau de importância	Grau de importância
A	Alto	Baixo	Baixo	Baixo	Moderado
B	Baixo	Alto	Moderado	Moderado	Alto
C	Baixo	Baixo	Moderado	Moderado	Alto
Pesos	1	2	3	4	5
Pesos normalizados	0,067	0,267	0,133	0,200	0,333

Fonte: Autoria própria.

4. Resultados

O problema de localização de polos EaD caracteriza-se por uma situação típica de aplicação de método multicritério de auxílio à decisão. No contexto deste Artigo, são apresentados 03 problemas, denominados de I, II e III, referentes à definição dos municípios por mesorregião para localização de novos polos EaD, conforme descrito no Quadro 3. A seguir, são apresentados os resultados para cada um dos três problemas deste artigo

i) Problema I

A Tabela 2 apresenta os dados quantitativos de cada alternativa em relação aos critérios e os pesos normalizados referentes aos cinco municípios candidatos a receberem um polo EaD na mesorregião Norte Fluminense. Os municípios de São Fidelis (A2) e São Francisco do Itabapoana (A3) se destacam nos critérios 'Habitantes', 'Matrículas EM' e 'Distância rodoviária'. Os municípios de Carapebus (A4) e Conceição de Macabu (A5) se destacam no critério 'IDHM', enquanto que São Francisco de Itabapoana (A3) e Carapebus (A4) se destacam no critério 'IDEB'.

Observado os dados da Tabela 2 pode-se notar que algumas alternativas apresentam um bom desempenho em alguns critérios, mas não se destacam em outros. Além disso, alguns critérios, como 'distância rodoviária', tem um peso maior, enquanto que outros, como 'Habitantes', impactam pouco na modelagem. Estas características são típicas de problemas complexos que podem ser abordados com metodologias de Apoio Multicritério à Decisão. Para explicar como estes modelos funcionam, Almeida (2013) traz a ideia de uma balança, em que cada critério encontra-se relacionado às colunas da balança, formando a coluna dos prós e dos contras. Assim, ao confrontar-se os critérios, em função de seu grau de importância, utilizando o procedimento para eliminação de argumentos prós e contras, um lado da balança penderá, o que equivale a dizer que uma coluna terá maior peso.

Tabela 2: Desempenho das alternativas (An) a luz dos critérios. Entre parênteses os valores normalizados

ALTERNATIVAS	CRITÉRIOS				
	Habitantes ³ (número total)	IDHM	Matrículas EM (número total)	IDEB	Distância rodoviária (em Km)
Cardoso Moreira (A1)	4.808 (0,099)	0,648 (0,190)	337 (0,084)	4,2 (0,204)	34,8 ¹ (0,163)
São Fidélis (A2)	12.957 (0,268)	0,691 (0,203)	1.222 (0,305)	4,3 (0,209)	53,9 ¹ (0,253)
São Francisco de Itabapoana (A3)	16.592 (0,343)	0,639 (0,188)	1.210 (0,302)	4,0 (0,194)	50,9 ¹ (0,239)
Carapebus (A4)	5.553 (0,115)	0,713 (0,210)	399 (0,100)	4,0 (0,194)	25,6 ² (0,120)
Conceição de Macabu (A5)	8.478 (0,175)	0,712 (0,209)	834 (0,208)	4,1 (0,199)	47,7 ² (0,224)

Legenda:

1 = Distância entre o município e aquele com *campus* presencial mais próximo, neste caso, o município de Campos dos Goytacazes;

2 = Distância entre o município e aquele com *campus* presencial mais próximo, neste caso, o município de Quissamã; IDHM = Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; IDEB = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Matrículas EM = matrículas no Ensino Médio.

3 = Entre 15 e 39 anos.

Fonte: Os autores com base nos dados do IBGE, INEP, PNUD e Google Earth.

Após, são calculados os índices de concordância aplicando a [Eq. 1], cujo resultado final pode ser observado na Figura 3.

$$C(a, b) = \sum_{i: g_i(a) \geq g_i(b)} p_i \quad \text{onde } a \text{ supera } b \quad [\text{Eq. 1}]$$

Figura 3: Matriz de Concordância

$$C = \begin{bmatrix} & 0,267 & 0,200 & 0,800 & 0,467 \\ 0,733 & & 0,666 & 1 & 1 \\ 0,800 & 0,334 & & 0,800 & 0,800 \\ 0,200 & 0 & 0 & & 0,267 \\ 0,533 & 0 & 0,200 & 1 & \end{bmatrix}$$

Fonte: Autoria própria.

Em seguida, são calculados os índices de discordância, aplicando a [Eq. 2] e efetuando os cálculos para todos os pares de alternativas, conforme Figura 4.

$$D(a, b) = \max \left[\frac{g_i(b) - g_i(a)}{Escala_i} \right], \quad \forall i \quad g_i(b) > g_i(a) \quad \text{onde } a \text{ é superado por } b \quad [\text{Eq. 2}]$$

Figura 4: Matriz de Discordância

$$D = \begin{bmatrix} & 0,908 & 1 & 0,063 & 0,510 \\ 0,052 & & 0,308 & 0 & 0 \\ 0,040 & 0,060 & & 0 & 0,020 \\ 0,177 & 0,844 & 0,940 & & 0,446 \\ 0,080 & 0,398 & 0,689 & 0 & \end{bmatrix}$$

Fonte: Autoria própria.

A última etapa consiste na elaboração da matriz de superação, que deve ser estabelecida com base em limiares aceitáveis a serem definidos pela equipe decisória. Este limiar indica o quanto a equipe está disposta a aceitar pequenas diferenças no julgamento par a par entre as alternativas. Neste Artigo, foram definidos para os limiares de Concordância (**c**) e de Discordância (**d**), os valores 0,7 e 0,3, respectivamente. De acordo com a equação 3, aos índices que atenderam a condição de maior ou igual a 0,7 e de menor ou igual a 0,3, foi atribuído o valor 1, e aos que não atenderam às duas condições simultaneamente, foi atribuído o valor 0 (Figura 5).

Figura 5: Matriz de Superação

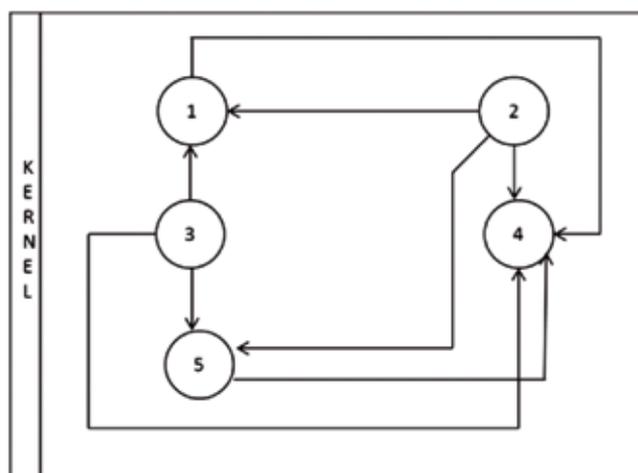
	A1	A2	A3	A4	A5
A1	—	0	0	1	0
A2	1	—	0	1	1
A3	1	0	—	1	1
A4	0	0	0	—	0
A5	0	0	0	1	—

Fonte: Autoria própria.

Com base na matriz de superação é possível selecionar o grupo de alternativas que se sobrepõem às demais. A interpretação desta matriz pode ser analisada de forma ilustrativa a partir da teoria dos grafos. Um grafo é elaborado analisando-se cada linha da matriz de superação, que representa o desempenho de cada uma das alternativas em relação às demais. O valor zero indica que a alternativa não supera a outra, enquanto que o valor um indica que a alternativa é superior no julgamento par a par. Para exemplificar esta relação de superação observe a primeira linha desta matriz que apresenta o desempenho da alternativa 01 (A1). Neste caso, apenas a alternativa A4 é superada. A alternativa A3 (na 3ª linha) supera A1, A4 e A5, mas não supera a alternativa A2. Quando não há relação de superação mútua (ambas não se superam), significa que ambas devem compor o grupo de alternativas selecionadas. Este grupo também será composto pelas alternativas que superam todas as demais. A Figura 6 apresenta o kernel das relações de superação apresentados Figura 5. As setas que partem de uma alternativa em direção a outra indica uma relação de superação. O grafo da Figura 6 indica que os municípios de

São Fidelis (A2) e São Francisco do Itabapoana (A3) superam as demais alternativas e, portanto, devem ser priorizados para a implantação de novos polos de EaD.

Figura 6: Relação de sobreclassificação das alternativas



Fonte: Autoria própria.

ii) Problema II

O segundo problema abordado neste trabalho propõe-se a selecionar um município na mesorregião Noroeste Fluminense. A Tabela 3 apresenta o desempenho dos municípios candidatos a receber um polo EaD. Outros municípios localizados nesta mesma região, já contemplados com pelo menos uma unidade do IFFluminense, foram excluídos do conjunto de alternativas.

Pode-se observar na Tabela 3 que os municípios de Porciúncula (A4) e Itaocara (A8) se destacam nos critérios ‘Habitantes’ e ‘Matrículas EM’. Os municípios de Varre-Sai (A5) se destaca no critério ‘Distância rodoviária’, enquanto que Natividade (A3) e Itaocara (A8) se destacam no critério ‘IDHM’ e Laje do Muriaé no IDEB.

Tabela 3: desempenho das alternativas (An) a luz dos critérios. Entre parênteses os valores normalizados

ALTERNATIVAS	CRITÉRIOS				
	Habitantes ³ (número total)	IDHM	Matrículas EM (número total)	IDEB	Distância rodoviária (em Km)
Italva (A1)	5.144 (0,214)	0,688 (0,125)	408 (0,118)	5,2 (0,144)	42,8 ¹ (0,161)
Laje do Muriaé (A2)	2.838 (0,130)	0,668 (0,121)	256 (0,074)	3,8 (0,105)	31,5 ¹ (0,119)
Natividade (A3)	5.587 (0,072)	0,730 (0,133)	519 (0,150)	4,4 (0,122)	32,2 ¹ (0,121)
Porciúncula (A4)	6.862 (0,141)	0,697 (0,127)	603 (0,174)	4,5 (0,125)	43,5 ¹ (0,164)
Varre-Sai (A5)	3.919 (0,173)	0,659 (0,120)	336 (0,097)	4,1 (0,114)	50,0 ¹ (0,188)
Aperibé (A6)	4.014 (0,099)	0,692 (0,126)	296 (0,086)	4,9 (0,136)	16,1 ² (0,061)

ALTERNATIVAS	CRITÉRIOS				
	Habitantes ³ (número total)	IDHM	Matriculas EM (número total)	IDEB	Distância rodoviária (em Km)
São José de Ubá (A7)	2.803 (0,101)	0,652 (0,119)	242 (0,070)	4,2 (0,116)	28,4 ¹ (0,107)
Itaocara (A8)	8.484 (0,071)	0,713 (0,130)	802 (0,232)	5,0 (0,139)	21,3 ² (0,080)

Legenda:

1 = Distância entre o município e aquele com *campus* presencial mais próximo, neste caso, o município de Itaperuna;

2 = Distância entre o município e aquele com *campus* presencial mais próximo, neste caso, o município de Santo Antônio de Pádua; IDHM = Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; IDEB = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Matriculas EM = matrículas no Ensino Médio.

3 = Entre 15 e 39 anos.

Fonte: Os autores com base nos dados do IBGE, INEP, PNUD e Google Earth.

A Figura 7 apresenta a matriz de concordância do Problema II. Esta matriz apresenta os valores em que se assume uma relação de superação entre alternativas em uma comparação pareada dentro de cada critério. A Figura 8, por outro lado, apresenta as situações onde a relação de superação, dentro de um determinado intervalo 'q', é aceitável. Neste trabalho o valor de 'q' foi de 0,2.

A Figura 9 apresenta a matriz de superação, que é elaborada a partir das matrizes de concordância (Figura 7) e de discordância (Figura 8).

Figura 7: Matriz de Concordância

$$C = \begin{bmatrix} & 0,733 & 0,800 & 0,467 & 0,400 & 1 & 0,733 & 0,800 \\ 0,267 & & 0,267 & 0,267 & 0 & 0,600 & 0,533 & 0,600 \\ 0,200 & 0,733 & & 0 & 0,400 & 0,533 & 0,733 & 0,333 \\ 0,533 & 0,733 & 1 & & 0,400 & 0,533 & 0,733 & 0,600 \\ 0,600 & 1 & 0,600 & 0,600 & & 0,733 & 0,533 & 0,600 \\ 0 & 0,400 & 0,467 & 0,467 & 0,267 & & 0,400 & 0,267 \\ 0,267 & 0,467 & 0,267 & 0,267 & 0,467 & 0,600 & & 0,600 \\ 0,200 & 0,400 & 0,667 & 0,400 & 0,400 & 0,733 & 0,400 & \end{bmatrix}$$

Fonte: Autoria própria.

Figura 8: Matriz de Discordância

$$D = \begin{bmatrix} & 0,022 & 0,198 & 0,348 & 0,167 & 0 & 0,040 & 0,704 \\ 0,360 & & 0,470 & 0,627 & 0,430 & 0,188 & 0,068 & 0,975 \\ 0,247 & 0,070 & & 0,263 & 0,414 & 0,085 & 0,088 & 0,505 \\ 0,120 & 0,033 & 0 & & 0,151 & 0,068 & 0,051 & 0,355 \\ 0,191 & 0 & 0,327 & 0,477 & & 0,137 & 0,017 & 0,832 \\ 0,621 & 0,358 & 0,398 & 0,637 & 0,788 & & 0,286 & 0,904 \\ 0,365 & 0,072 & 0,495 & 0,645 & 0,502 & 0,189 & & 1 \\ 0,500 & 0,237 & 0,254 & 0,516 & 0,668 & 0,024 & 0,165 & \end{bmatrix}$$

Fonte: Autoria própria.

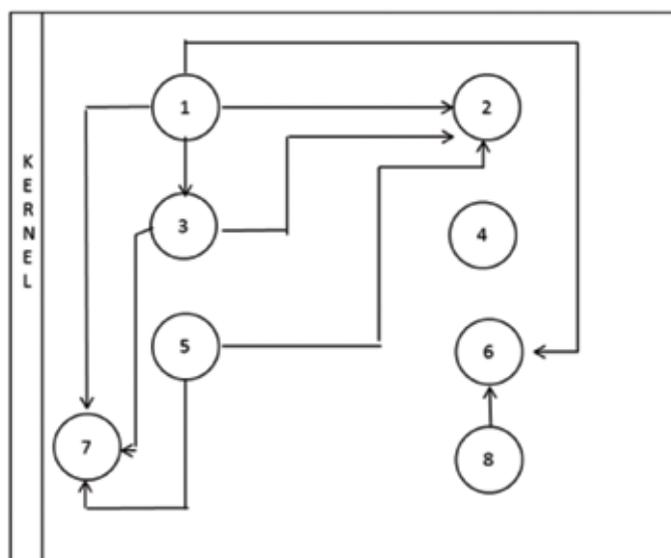
Figura 9: Matriz de Superação

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8
A1	-	1	1	0	0	1	1	0
A2	0	-	0	0	0	0	0	0
A3	0	1	-	0	0	0	1	0
A4	0	0	0	-	0	0	0	0
A5	0	1	0	0	-	0	1	0
A6	0	0	0	0	0	-	0	0
A7	0	0	0	0	0	0	-	0
A	0	0	0	0	0	1	0	-

Fonte: Autoria própria.

A partir da análise do grafo da Figura 10, que apresenta o kernel das relações de superação apresentados na Figura 9, há 04 (quatro) municípios que se encontram no subconjunto não-dominado: Italva, Porciúncula, Varre-Sai e Itaocara para escolher 01 (um) município na mesorregião Noroeste Fluminense. Neste caso, em que 04 (quatro) municípios ficaram nas mesmas posições de melhores alternativas e o problema recai sobre a definição de apenas um, fica demonstrado que o AMD, em qualquer situação, não prescinde da manifestação e posicionamento do decisor. Neste caso, também se apresenta como possibilidade, a aplicação de método multicritério, especificamente, para escolha do município dentre as 04 (quatro) alternativas. Os métodos Electre III ou o método AHP, úteis para a seleção de uma única alternativa de ação, poderiam ser aplicados para auxiliar o gestor na tomada de decisão do problema II.

Figura 10: Relação de sobreclassificação das alternativas



Fonte: Autoria própria.

iii) Problema III

O terceiro problema abordado neste trabalho propõe-se a selecionar 03 municípios na mesorregião Baixadas Litorâneas expandidas. A Tabela 4 apresenta o desempenho dos municípios candidatos a receberem pelo EaD do IFFluminense. Pode-se observar

na Tabela 4 que os municípios de Rio das Ostras (A1) e Araruama (A3) se destacam nos critérios ‘Habitantes’ e ‘Matrículas EM’. Os municípios de Silva Jardim (A2) se destaca no critério ‘ Distância rodoviária’. Pelo critério ‘IDHM’, o município de Silva Jardim (A2) é o que menos se potencializa, enquanto que Iguaba Grande (A5) se destaca no critério IDEB.

Tabela 4: Desempenho das alternativas (An) a luz dos critérios. Entre parênteses os valores normalizados

ALTERNATIVAS	CRITÉRIOS				
	Habitantes ⁴ (número total)	IDHM	Matrículas EM (número total)	IDEB	Distância rodoviária (em Km)
Rio das Ostras (A1)	46.043 (0,252)	0,773 (0,153)	4.454 (0,259)	4,7 (0,169)	27,1 ¹ (0,114)
Silva Jardim (A2)	8.594 (0,047)	0,654 (0,129)	735 (0,043)	3,8 (0,137)	62,2 ² (0,262)
Araruama (A3)	43.363 (0,237)	0,718 (0,142)	4.052 (0,235)	3,7 (0,133)	40,5 ² (0,170)
Armação dos Búzios (A4)	11.795 (0,064)	0,728 (0,144)	1.616 (0,094)	4,4 (0,158)	24,6 ² (0,103)
Iguaba Grande (A5)	8.355 (0,046)	0,761 (0,151)	1.206 (0,070)	3,4 (0,122)	25,9 ² (0,109)
São Pedro da Aldeia (A6)	35.647 (0,195)	0,712 (0,141)	2.616 (0,152)	3,7 (0,133)	14,4 ² (0,061)
Saquarema (A7)	29.233 (0,160)	0,709 (0,140)	2.527 (0,147)	4,1 (0,147)	43,0 ³ (0,181)

Legenda:

- 1 = Distância entre o município e aquele com *campus* presencial mais próximo, neste caso, o município de Macaé;
- 2 = Distância entre o município e aquele com *campus* presencial mais próximo, neste caso, o município de Cabo Frio;
- 3 = Distância entre o município e aquele com *campus* presencial mais próximo, neste caso, o município de Maricá; IDHM = Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; IDEB = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Matrículas EM = matrículas no Ensino Médio.
- 4 = Entre 15 e 39 anos.

Fonte: Os autores com base nos dados do IBGE, INEP, PNUD e Google Earth.

As Figuras 11 e 12 apresentam as matrizes de concordância e discordância, respectivamente, do problema III, que pretende apontar alternativas potenciais de escolha na mesorregião Baixadas Litorâneas. A elaboração destas matrizes considerara os mesmos limiares de ‘p’ e ‘q’ assumidos nas modelagens anteriores.

Figura 11: Matriz de Concordância

$$C = \begin{bmatrix} & 0,400 & 0,400 & 0,733 & 0,733 & 0,733 & 0,400 \\ 0,600 & & 0,800 & 0,600 & 0,867 & 0,800 & 0,600 \\ 0,600 & 0,200 & & 0,800 & 1 & 0,533 & 0,200 \\ 0,267 & 0,400 & 0,200 & & 0,667 & 0,533 & 0,200 \\ 0,267 & 0,133 & 0 & 0,333 & & 0,333 & 0 \\ 0,267 & 0,200 & 0,267 & 0,467 & 0,667 & & 0,200 \\ 0,600 & 0,400 & 0,800 & 0,800 & 1 & 0,800 & \end{bmatrix}$$

Fonte: Autoria própria.

Figura 12: Matriz de Discordância

$$D = \begin{bmatrix} 1 & 0,683 & 0,261 & 0,041 & 0,011 & 0,056 & 0,309 \\ 0,166 & 0,422 & & 0,116 & 0 & 0,005 & 0,067 \\ 0,866 & 0,732 & 0,798 & & 0,025 & 0,603 & 0,441 \\ 0,953 & 0,707 & 0,885 & 0,166 & & 0,690 & 0,528 \\ 0,494 & 0,930 & 0,508 & 0,199 & 0,224 & & 0,557 \\ 0,518 & 0,374 & 0,410 & 0,050 & 0 & 0,162 & \end{bmatrix}$$

Fonte: Autoria própria.

A Figura 13 é a matriz de superação, que indica a relação final de superação entre as alternativas do Problema III.

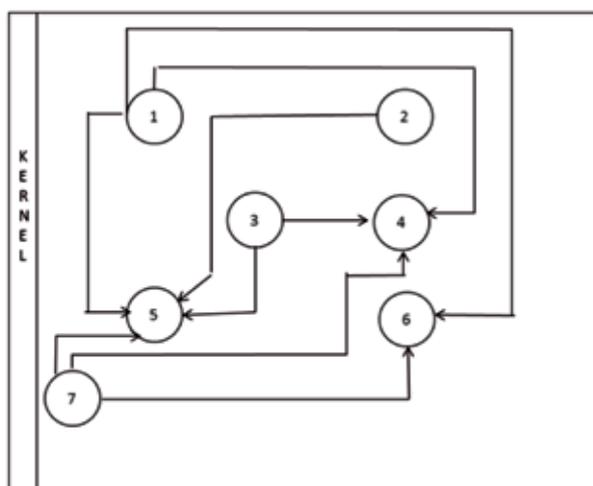
Figura 13: Matriz de Superação

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7
A1	-	0	0	1	1	1	0
A2	0	-	0	0	1	0	0
A3	0	0	-	1	1	0	0
A4	0	0	0	-	0	0	0
A5	0	0	0	0	-	0	0
A6	0	0	0	0	0	-	0
A7	0	0	0	1	1	1	-

Fonte: Autoria própria.

A Figura 14 apresenta o kernel das relações de superação apresentadas Figura 13, que seleciona como melhores alternativas os municípios de Rio das Ostras (A1), Silva Jardim (A2), Araruama (A3) e Saquarema (A7), que exigirá também do julgamento do decisor, uma vez que o foco do problema está na escolha de 03 municípios das Baixadas Litorâneas ou a aplicação de método multicritério para auxílio à decisão como foi o caso do problema II.

Figura 14: Relação de sobreclassificação das alternativas



Fonte: Autoria própria.

5. Considerações finais

O presente Artigo aborda a problemática de localização de seis polos EaD em municípios integrantes de três mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro para uma instituição de educação profissional e tecnológica. Os resultados alcançados com a aplicação da metodologia Electre I demonstram a utilidade dos métodos multicritérios de apoio à decisão. No entanto, o método apresenta um grau de subjetividade na definição dos limiares de concordância e discordância, e que pode influenciar no resultado final. A Tabela 5 apresenta um sumário dos resultados apresentados nos problemas I, II e III deste estudo. Pode-se observar que o método multicritério ELECTRE I de apoio à decisão indica, em todos os casos, um número de alternativas de ação maior do que o número possível de polos a serem implantados.

Tabela 5: Municípios mais promissores a receberem um polo de Educação a Distância nas regiões estudadas

PROBLEMA	REGIÃO	NÚMERO DE POLOS A SEREM IMPLANTADOS	MUNICÍPIOS MAIS PROMISSORAS INDICADOS NESTE TRABALHO
I	Norte Fluminense	02	São Fidélis São Francisco do Itabapoana
II	Noroeste Fluminense	01	Italva Porciúncula Varre-Sai Itaocara
III	Baixadas Litorâneas	03	Rio das Ostras Silva Jardim Araruama Saquarema

Fonte: Elaboração própria.

O método Electre I, sem prescindir de aspectos ligados ao decisor, favorece a transparência nos processos decisórios dos gestores. Porém, vale renovar a afirmação de que nenhum tipo de instrumento ou ferramenta pode ser considerado pela sua qualidade que supera a condição de deliberador finalístico do decisor. No caso do resultado para escolha dos dois municípios do Norte Fluminense, que definiu São Fidelis e São Francisco de Itabapoana, mesmo que este resultado tenha coincidido com o número proposto para esta mesorregião, não significa que o gestor acatará de forma plena esta sugestão como sua decisão final, uma vez que há outros fatores que podem contribuir ou não para a validação dos resultados. Ainda sobre o aspecto locacional, sugere-se a aplicação de métodos AMD para definição da microlocalização, ou seja, em que local do município deve ser implantado o polo EaD.

Em termos de AMD, a escola americana e a francesa têm se destacado. A francesa, com mais evidência nos métodos Electre e Promethee, e no caso americano, o método AHP. A literatura não deixa muito claro qual método multicritério é mais indicado para as diversas problemáticas. No entanto, é inegável que há uma diferença que reside na concepção do método, uma vez que, a escola americana atua mais na questão do ordenamento, de forma mais classificatória e hierarquizada, enquanto o princípio da escola francesa, ainda que não impeça estabelecer a relação hierárquica, ressalta mais o aspecto coletivo, ou seja, evidencia menos a hierarquia, na medida em que o Electre I se define como um método que escolhe o conjunto das melhores alternativas dentro das alternativas apresentadas. De forma preliminar, consegue-se intuir esta diferença como reflexo do *modus vivendi* das sociedades americana e europeia, em que aspectos de competitividade e de hierarquização estão matizados na cultura americana.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Adiel Teixeira de. **Processo de decisão nas organizações: construindo modelos de decisão multicritério**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- ALMEIDA, Adiel Teixeira *et al.* A new method for elicitation of criteria weights in additive models: Flexible and interactive tradeoff. **European Journal of Operational Research**, v. 250, n. 1, p. 179-191, 2016.
- AQUINO, C. N. P.; PEREIRA, L. A. C.; ERTHAL JUNIOR, M. Modelagem multicritério para estabelecimento de polos de Educação a Distância nas mesorregiões do Instituto Federal Fluminense. **R. Tecnol. Soc.**, Curitiba, v. 13, n. 28, p. 90-110, mai./ago. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/5296/pdf>>. Acesso em: 20 de mai. 2017.
- ARAÚJO, Jéfferson Jesus de; AMARAL, Thiago Magalhães. Aplicação do método ELECTRE I para problemas de seleção envolvendo projetos de desenvolvimento de software livre. **GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, Bauru, ano 11, n. 2, abr-jun/2016, p. 121-137.
- COSTA, Helder Gomes. Graphical interpretation of outranking principles: Avoiding misinterpretation results from ELECTRE I". **Journal of Modelling in Management**, v. 11, n. 1, pp.26-42, 2016.
- ELGÜN, Mahmut Nevfel. The Foundation Basis And Selection of Set Up Locations of Freight Villages in The National And International Transportation & Trade. **Journal of Economics & Administrative Science**, v. 13(2), pp. 203-226, 2011.
- FIGUEIRA, José; MOUSSEAU, Vincent, ROY, Bernard. ELECTRE Methods. In: FIGUEIRA, José; GRECO, Salvatore; EHRGOTT, Matthias (Ed.). **Multiple criteria decision analysis: state of the art surveys**. International Series in Operations Research & Management Science. Boston: Springer Science+Bussines Media; pp. 133-162, 2005.
- GOMES, Luiz Flavio Autran Monteiro; ARAYA, Marcela Cecilia González; CARIGNANO, Claudia. **Tomada de decisões em cenários complexos**. São Paulo: Thomson, 2004.
- HELMANN, Kurtt Schamme; MARÇAL, Rui Francisco Martins. Método multicritério de apoio à decisão na gestão da manutenção: aplicação do método ELECTRE na seleção de equipamentos críticos para processo. **Revista Gestão Industrial**, v. 03, n. 01, p. 123-133, 2007.
- LEITE, Igor Michel Santos; FREITAS, Felipe Fonseca Tavares de. Análise comparativa dos métodos de apoio multicritério a decisão: AHP, ELECTRE e PROMETHEE. In.: XXXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2012, Bento Gonçalves. **Anais ... Bento Gonçalves: ABEPRO**, 2012, 11 p.
- MELLO, J.C.C.B.S. *et al.* Use of ordinal multi-criteria methods in the analysis of the Formula 1 World Championship. In: **Cadernos EBAPE.BR.**, v. 3, n. 2, p. 1-8, 2005.
- MENDONÇA, Fabricio Molica de; INFANTE, Carlos Eduardo Durange de C.; VALLE, Rogerio Aragão B. do. Aplicação do método ELECTRE III na avaliação de desempenho de redes de empresas produtoras de artesanato: o caso da região de Minas Gerais. **Revista Symposium**, ed. 16, v. 8, n. 2, p 65-81, Jul/Dez 2010.
- ROY, Bernard. Paradigms and Challenges. In: FIGUEIRA, José; GRECO, Salvatore; EHRGOTT, Matthias (Ed.). **Multiple criteria decision analysis: state of the art surveys**. International Series in Operations Research & Management Science. Boston: Springer Science+Bussines Media; 2005.
- ROY, B. e BOUYSSOU, D. **Aide multicritère à la décision: méthodes et cas**. Paris: Econômica, 1993.

SIQUEIRA, G. B. A., FILHO A. T. D. A. Aplicação do método ELECTRE I para seleção de ideias de inovação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 43, 2011, 15-18 ago, Ubatuba-SP. **Anais...** Ubatuba-SP: SBPO, 2012. p.3322-3332. Disponível em: <<http://www.din.uem.br/sbpo/sbpo2011/pdf/88080.pdf> >.

SILVA, E.L. e MENEZES, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** Florianópolis: UFSC, 138p, 2005.

www.ibge.gov.br

www.br.undp.org

www.inep.gov.br

A fundação da “Cidade-Capitania” do Rio de Janeiro e a Repartição do Sul: notas sobre administração colonial¹

Fabiano Vilaça dos Santos

RESUMO

O presente artigo aborda a polêmica sobre a fundação da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, em 1565/67, associada à criação da capitania real do Rio de Janeiro. O trabalho contempla, ainda, a análise da adoção e do funcionamento de uma entidade administrativa que alterou por três vezes a configuração política e jurisdicional do governo-geral do Estado do Brasil, originalmente instalado na Bahia: a Repartição do Sul, sediada no Rio de Janeiro nos séculos XVI e XVII.

PALAVRAS-CHAVE: Cidade do Rio de Janeiro; Capitania Real do Rio de Janeiro; Repartição do Sul; Administração colonial.

ABSTRACT

This article discusses the controversy over the founding of the city of Sao Sebastiao do Rio de Janeiro, in 1565/67 associated with the creation of real captaincy of Rio de Janeiro. The work also includes the analysis of the adoption and operation of an administrative entity which has changed three times political and jurisdiction setting government-general of the State of Brazil, originally installed in Bahia: the South Section, based in Rio de Janeiro in the sixteenth and seventeenth centuries.

KEY-WORDS: The Rio de Janeiro City; Royal Captaincy of Rio de Janeiro; South Section; Colonial administration.

1. Introdução

O estudo da história administrativa do Rio de Janeiro no século XVI conduz a uma inevitável conclusão: entre os anos de 1565 e 1567 houve o entrelaçamento da fundação da urbe, colocada desde os primórdios sob a proteção de São Sebastião, e da capitania real do Rio de Janeiro. Por outro lado, as duas entidades administrativas têm algo em comum: a origem em terras da capitania de São Vicente, doada em 1534 a Martim Afonso de Sousa.

A efeméride celebrada em 1º de março de 2015 tem outro apelo: urge que se faça uma revisão historiográfica sobre a fundação do Rio de Janeiro, englobando o período inicial de sua constituição como cidade, dotada de instituições e de uma estrutura governativa, um dos aspectos mais complexos dessa relação entre a cidade e a capitania. Essas notas, longe de esgotarem o tema, têm o objetivo de discutir alguns aspectos da administração da capitania, com ênfase no governo e nas questões jurisdicionais. O artigo percorrerá cerca de um século: da fundação da cidade e da capitania, em 1565/67, ao fim da última experiência da Repartição do Sul, em 1662.

2. A cidade e a capitania real do Rio de Janeiro (século XVI)

A fundação da cidade do Rio de Janeiro é assunto controvertido. O 1º de março de 1565 consagrado pela tradição é também uma construção histórica que se revela no exame de crônicas da colonização portuguesa e no discurso de autores clássicos. Eles sinalizam para uma vertente religiosa de que se revestiu a conquista da Guanabara e para o ato político-

¹ Este artigo foi publicado originalmente pela Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, nº 7, ano 2015 e pode ser acessado em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/19707>

administrativo de fundação da cidade. Desponta, ainda, outra questão: a empresa deve ser creditada ao governador-geral Mem de Sá ou a seu sobrinho, Estácio de Sá?

Em *Memórias da Cidade do Rio de Janeiro*, Vivaldo Coaracy afirmou que o evento se deu a 1º de março de 1565, por iniciativa de Estácio de Sá, portanto, “é erro crasso que não encontra nenhuma base histórica querer atribuí-la [...] a Mem de Sá no dia 20 de janeiro de 1567, que é apenas a data do início dos combates finais contra os remanescentes dos franceses”. Estácio de Sá teria dotado a cidade de instituições, como a Câmara, erguido uma igreja, estabelecido o termo e o rossio e concedido sesmarias aos primeiros povoadores e aos jesuítas. Entre a sua morte e a nomeação de Salvador Correia de Sá, o velho (1568-1571), o Rio de Janeiro teria ficado sob a autoridade de Mem de Sá².

Criticada por Coaracy, a hipótese da fundação em 1567 foi sustentada por Mecenas Dourado. Segundo o autor, “é uma simplificação deformadora da realidade dizer que a cidade do Rio de Janeiro foi fundada a 1º de março de 1565”. A data assinalava a chegada de Estácio de Sá à região do Morro Cara de Cão para combater os franceses aliados aos tamoios. Além de não haver qualquer diploma legal que ratificasse a fundação, “o primeiro ato” do sobrinho do governador-geral “que indicava intenção de dar fisionomia política à povoação”, “a concessão do seu patrimônio territorial”, ocorreu somente em 16 de julho de 1565. Coube a Mem de Sá, embora não houvesse em seu regimento (1557) nenhum dispositivo que previsse a construção de uma cidade na Baía da Guanabara, a definição do seu termo, em 16 de agosto de 1567, oficializando o ato da fundação³.

Embora tenha realçado a participação dos jesuítas nesse processo citando uma carta de 1560, do padre Manuel da Nóbrega ao infante D. Henrique, em que o jesuíta afirmava “ser necessário povoar-se o Rio de Janeiro e fazer-se nele outra cidade como a da Bahia, porque com ela ficaria tudo guardado, assim esta capitania de São Vicente como a do Espírito Santo”⁴, Mecenas Dourado aparentemente não se deu conta de que as ideias de Nóbrega já haviam chegado a Lisboa. Não por intermédio dos jesuítas, mas pela pena do próprio Mem de Sá. Em uma carta de 1º de junho de 1558, endereçada à regente D. Catarina, manifestou o propósito de fundar uma cidade ao Norte de São Vicente “e me parece que com a ajuda de Deus que em pouco tempo a ei de fazer tal como esta do Salvador, a outra será do Espírito Santo: assim segurar-se-á a terra de todo do gentio, e dos franceses [...]”⁵.

Pouca ou nenhuma atenção é dada a essa carta. Confrontando-a com certos argumentos de Mecenas Dourado, pode-se concluir que se o regimento de Mem de Sá não previa a criação de uma povoação na Guanabara, reflexões posteriores baseadas no mau aproveitamento das donatárias do Espírito Santo e de São Tomé e na ocupação francesa – a França Antártica – (1555-1560) levaram a uma mudança de orientação. Se nesse período, “por absoluta falta de recursos o governo da Bahia não importunou” os invasores, isso não quer dizer que Mem de Sá não pensasse em uma estratégia para assegurar o domínio português sobre a área ocupada. Isso explicaria a expedição de Estácio de Sá, que deixou Portugal em 1563 e depois de percorrer Espírito Santo e São Vicente para arregimentar combatentes, chegou ao Rio de Janeiro e fundou a cidade em 1º de março de 1565⁶.

2 COARACY, Vivaldo. *Memórias da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1955, p. 538-542.

3 DOURADO, Mecenas. *A cidade do Rio de Janeiro: sua fundação em 1567*. Rio de Janeiro: Livraria São José, 1965, p. 7-29.

4 IDEM. *Ibidem*, p. 23.

5 SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *O Rio de Janeiro no século XVI*. Lisboa: Comissão Nacional das Comemorações do IV Centenário do Rio de Janeiro, 1965, vol. II, p. 34.

6 WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José C. M. *Formação do Brasil colonial*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p. 72-73.

Nessa perspectiva, o mérito foi de Estácio de Sá, porém, entre 1565 e 1567 a consolidação do projeto ficou a cargo de seu tio. Durante sua permanência no Rio de Janeiro, o governador-geral mandou cercar a nova cidade de muros e provê-la de baluartes para defesa, ordenou a construção da Sé, da casa da Câmara, de uma cadeia e de um armazém para os apetrechos da Fazenda. Teria, então, dado o governador-geral o primeiro impulso à organização política da urbe⁷. É possível constatar que os mesmos elementos ressaltados por Joaquim Veríssimo Serrão e por Arno e Maria José Wehling estão na base dos argumentos de sustentados por Mecenas Dourado para creditar a Mem de Sá a iniciativa de conferir à povoação rústica erguida em 1565 os traços de uma cidade.

As interpretações mencionadas, assim como muitos outros escritos sobre a ocupação e a conquista da Guanabara enfatizam o belicismo e a necessidade de defesa de um projeto colonizador que começou a ser gestado na América portuguesa pouco antes de 1550. Essas visões historiográficas estão respaldadas em modelos interpretativos do século XIX, momento fundador de uma historiografia brasileira, como salientou Paulo Knauss:

[...] o discurso histórico acerca da presença portuguesa na América no século XVI está *enformado* pela historiografia do século XIX. Possivelmente, não seria demasiado afirmar que essa perspectiva inaugurada no século passado se viu aprofundada com a consagração do tema reunido em redor da expressão *invasão estrangeira*, englobando genericamente todas as tentativas de presença no território da América portuguesa por elementos não lusitanos. Perde-se, assim, de vista a totalidade do sistema histórico e no qual europeus se igualam, na medida em que são autores do movimento de *Expansão Marítima e Comercial*⁸.

Trata-se de uma herança que procurou valorizar e defender os interesses portugueses, perturbados por invasores e pela *ferocidade* dos índios, polarizados em aliados e inimigos, sem levar em conta a dinâmica da expansão marítima e a concorrência entre os países envolvidos no processo de Expansão Marítima. Francisco Adolfo de Varnhagen faz parte dessa matriz interpretativa. Sua *História Geral do Brasil* (1854-1857), além de se apresentar como uma “continuação da história da metrópole” entrou em choque com a corrente indianista do Romantismo brasileiro pelo modo desfavorável como abordou os nativos da América⁹.

Nos últimos anos, a vertente interpretativa em que investiu Maria Regina Celestino de Almeida procurou rever a posição dos índios no sistema de construção de alianças com os portugueses e os franceses. Segundo a historiadora, os tamoios, temiminós e tupiniquins, pertencentes ao tronco tupi, oriundos de São Vicente e do Espírito Santo, participaram “intensamente nas guerras no Rio de Janeiro”. Esses índios aprenderam a construir suas alianças com os europeus em concorrência no litoral do Atlântico Sul. Como assinalou Maria Regina Celestino, “abandonada nas primeiras décadas da colonização, a baía de Guanabara tornara-se reduto antilusitano, onde os tamoios aliados aos franceses não apenas impediam o estabelecimento português na região, como ameaçavam as capitânicas de São Vicente e do Espírito Santo”¹⁰.

7 Cf. SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *Op. cit.*, vol. I, p. 122.

8 KNAUSS DE MENDONÇA, Paulo. *O Rio de Janeiro da pacificação: franceses e portugueses na disputa colonial*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes; Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural; Divisão de Editoração, 1991, p. 41. Os grifos são do autor do livro.

9 Cf. GUIMARÃES, Lúcia Maria Paschoal. “Francisco Adolfo de Varnhagen – *História Geral do Brasil*”. In: MOTA, Lourenço Dantas (org.). *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico*. Rio de Janeiro: Editora SENAC, 2001, vol. 2, p. 79 e p. 94-96.

10 ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. *Metamorfozes indígenas: identidade e cultura nas aldeias coloniais do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003, p. 49 e p. 68.

Os modelos interpretativos do século XIX, por sua vez, são tributários das crônicas do período colonial, em que os elementos míticos e históricos se mesclam no relato dos acontecimentos. Nem sempre é fácil determinar a matriz original de tal ou qual interpretação. Uma delas é, sem dúvida, a *História do Brasil*, de Frei Vicente do Salvador (1627), para quem o santo que deu nome à cidade foi o fiador do sucesso português em 1565, “pois a vitória [...] se ganhou [no] dia de São Sebastião e em este dia, dois anos antes, partiu Estácio de Sá de São Vicente para o Rio de Janeiro, e começou a guerra invocando o seu favor, o qual reconheceram bem os portugueses, assim na batalha naval das canoas, como em outras ocasiões de perigo”¹¹.

A narrativa do franciscano conjuga elementos míticos e históricos: “O sítio em que Mem de Sá fundou a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro foi o cume de um monte, donde facilmente se podiam defender dos inimigos [...]”. Embora a cronologia não seja clara, é perceptível no discurso de Frei Vicente que os eventos se sucederam entre a chegada de Estácio de Sá, a vitória dos portugueses e seus aliados índios e o estabelecimento da urbe¹².

A crônica de Sebastião da Rocha Pita se mostrou mais comedida no relato das lutas portuguesas. Mas a combinação de forças sobrenaturais e militares também aparece na *História da América portuguesa* (1730). Nos reforços enviados da Bahia por Mem de Sá, o espiritual e o temporal estavam representados, respectivamente, pelo bispo D. Pedro Leitão (1558-1574) e pelo governador-geral. Um traço típico da escrita de Rocha Pita, que elegeu como “protagonistas” da história da colonização “a Coroa, a Igreja, as instituições portuguesas, as autoridades em geral [...]”¹³. Desse modo, “os cabos, soldados e aventureiros iam alegres, vendo-se assistidos de duas fortíssimas colunas, uma da Igreja, outra da monarquia, entendendo que nos apertos da vida teriam capitão para os animar [sic], e nos transes da morte prelado para os absolver”¹⁴.

Independentemente de quem foi o responsável pela fundação e pelo estabelecimento das primeiras instituições, ou de quando ela ocorreu, sem dúvida, os portugueses tinham noção das bases lançadas naquelas terras:

O local permitia a instalação de um excelente porto, fundamental para o comércio atlântico; suas características geográficas facilitavam a defesa contra ataques estrangeiros; sua estratégica situação tornava possível o controle da extensa orla marítima que ia daquele ponto até o extremo sul da costa, além de permitir a interiorização do continente, em busca de metais e pedras preciosas¹⁵.

Aos aspectos políticos e militares, à posição geográfica estratégica do Recôncavo da Guanabara e toda a sua utilidade, deve ser acrescentada outra justificativa para o esforço português de conquista, revelada por João Fragoso: “[...] o passo seguinte seria viabilizar a economia de *plantations* aproveitando assim o *trend* de alta do açúcar”¹⁶.

11 SALVADOR, Vicente do (frei). *História do Brasil*. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 130-131.

12 IDEM. *Ibidem*, p. 131.

13 Cf. NEVES, Guilherme Pereira das. “Rocha Pita”. In: VAINFAS, Ronaldo (dir.). *Dicionário do Brasil colonial* (1500-1808). Rio de Janeiro: Objetiva, 2000.

14 PITA, Sebastião da Rocha. *História da América portuguesa, desde o ano do seu descobrimento em 1500 até ao de 1724*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1976, p. 86.

15 Cf. CAVALCANTI, Nireu de Oliveira. *O Rio de Janeiro setecentista: a vida e a construção da cidade da invasão francesa até a chegada da Corte*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, p. 22.

16 FRAGOSO, João. A nobreza da República: notas sobre a formação da primeira elite senhorial do Rio de Janeiro (séculos XVI e XVII). *Topoi* - Revista de História. Rio de Janeiro, nº 1, 2000, p. 67.

Sobre o que era a capitania real do Rio de Janeiro, fundada segundo consta em 4 de março de 1567¹⁷, na ocasião dos últimos combates entre as forças portuguesas e francesas, persiste a imprecisão. *O Tratado da província do Brasil* (1573), de Pero de Magalhães Gândavo, traz um capítulo intitulado “Da capitania do Rio de Janeiro”, em que se diz: “A capitania do Rio de Janeiro cidade de São Sebastião está sessenta léguas do Espírito Santo em vinte e três graus e um terço, terra d’ El Rei nosso senhor”. Destacou ainda sua fertilidade e a abundância de “águas para engenhos de açúcar”¹⁸. A crítica historiográfica atribuiu à obra a aparência de “um texto de propaganda da nova terra”, em uma época na qual “o país apenas começava, era mal conhecido”¹⁹. Ou seja, muito próximo dos acontecimentos, o relato de Gândavo não podia mesmo ser mais esclarecedor.

3. Dividir para governar: a Repartição do Sul (séculos XVI e XVII)

Com o retorno de Mem de Sá à Bahia após a expulsão dos franceses em 1567, Salvador Correia de Sá, o velho, assumiu pela primeira vez o governo da capitania (1568-1572). Foi sucedido por Cristóvão de Barros (1572-1574), “companheiro de Estácio de Sá na conquista da terra”²⁰. A carta régia que o nomeou é interessante por mencionar que viria como capitão-mor da “Capitania e Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro”, por quatro anos.²¹

O português Cristóvão de Barros não foi somente um dos combatentes no Recôncavo da Guanabara. Suas atividades militares, o trato com os índios e o seu envolvimento na ocupação produtiva do território do Rio de Janeiro atestam as múltiplas facetas de um dos pioneiros na ocupação da terra. Filho de Antônio Cardoso de Barros, primeiro provedor-mor da Fazenda do Brasil, comandou a frota que veio do Reino a pedido de Mem de Sá para socorrer o Rio de Janeiro, onde recebeu em Magé e no sertão do rio Macacu²². A razão de sua indicação para a governança não estaria ligada apenas ao seu papel de conquistador, mas à concretização de um projeto de povoamento e colonização do Brasil, idealizado no reinado de D. Sebastião e colocado sob a responsabilidade de Mem de Sá. As crônicas e a historiografia tradicional realçam o perfil belicoso e a operosidade de Cristóvão de Barros.²³

A morte de Mem de Sá, em março de 1572, despertou incertezas em Lisboa sobre a continuidade dos projetos de colonização em andamento e levou à adoção de um novo sistema administrativo para a colônia: a Repartição do Sul, com sede na capitania do Rio de Janeiro:

17 Cf. SALGADO, Graça (coord.). *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990, p. 416.

18 GÂNDAVO, Pero de Magalhães. *Tratado da província do Brasil*. Reprodução fac-similar e edição de Emmanuel Pereira Filho. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro; Ministério da Educação e Cultura, 1965, p. 111-117. Ver p. 111-113.

19 Cf. IGLÉSIAS, Francisco. *Historiadores do Brasil: capítulos de historiografia brasileira*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Belo Horizonte: Ed. UFMG/IPEA, 2000, p. 27-28.

20 Cf. COARACY, Vivaldo. *Memórias da cidade do Rio de Janeiro...*, p. 542-543.

21 Arquivo Nacional da Torre do Tombo (doravante ANTT). Chancelaria de D. Sebastião e D. Henrique. Livro 27, fls. 329v-330; Chancelaria de D. Sebastião e D. Henrique — Doações, Ofícios, Mercês etc. Livro 38, fl. 155v. Provisão para o cargo de provedor-mor da Fazenda do Brasil. Ver também SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *O Rio de Janeiro no século XVI...*, vol. II, p. 86.

22 SERRÃO, Joaquim Veríssimo. Op. cit., vol. I, p. 137. Segundo Frei Vicente do Salvador, Cristóvão de Barros era filho bastardo. Cf. *História do Brasil*, p. 143-144.

23 Cf. SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *O tempo dos Filipes em Portugal e no Brasil (1580-1668)*. 2ª ed., Lisboa: Edições Colibri, 2004, p. 322. SALVADOR, Vicente do (frei). Op. cit., p. 144.

Quando a corte tomou conhecimento da morte de Mem de Sá, decidiu o monarca assentar uma nova política no governo do Brasil [...]. A defesa da costa contra o ataque dos corsários, a política religiosa de assimilação dos nativos e a necessidade de impor a autoridade do poder central mostraram ao monarca as vantagens de uma divisão na tarefa do governo do Brasil²⁴.

Tema pouco aprofundado pela historiografia e alvo de muitas controvérsias, segundo Mônica da Silva Ribeiro, não há sequer um consenso sobre as ocasiões em que Repartição do Sul foi implantada²⁵. A análise dessa divisão administrativa seguirá a indicação da historiadora de que ela vigorou em três momentos (de 1572 a 1577, de 1608 a 1612 e de 1658 a 1662) atentando-se para as especificidades de cada um²⁶.

A Repartição do Sul (1572-1577) surgiu no tempo em Cristóvão de Barros era capitão-mor da cidade do Rio de Janeiro. A data oficial coincidiu com a nomeação de Luís de Brito e Almeida (governador na Bahia) e Antônio Salema (governador da Repartição do Sul)²⁷. A carta régia que nomeou Luís de Brito (por seis anos) informa que a separação dos governos pretendia evitar os danos à Justiça e à Fazenda pelo fato de as partes do Brasil estarem “tão distantes umas das outras”²⁸. A Repartição do Sul abrangia as capitanias do Rio de Janeiro, do Espírito Santo e de São Vicente, enquanto as do Norte ficaram sujeitas à Bahia.

Na historiografia, há diversas justificativas para a medida, mas todas apontaram a defesa como o principal objetivo. Frei Vicente do Salvador deixou registrado que a Luís de Brito e Almeida coube, por exemplo, erguer uma povoação fortificada no Rio da Paraíba de modo a afastar a ameaça dos franceses e dos potiguares. Antônio Salema combateu o contrabando de pau-brasil entre franceses e tamoios, em Cabo Frio, com o apoio do capitão-mor Cristóvão de Barros (aí fica claro que sua jurisdição se limitava à cidade do Rio de Janeiro) e mais “400 portugueses e 700 gentios amigos”²⁹.

Mas, no tempo de Salema, a estruturação administrativa da capitania também prosseguiu, com a criação de uma prelazia (1575), independente do bispado da Bahia, com jurisdição

24 Cf. SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *O Rio de Janeiro no século XVI...*, vol. I, p. 140.

25 RIBEIRO, Mônica da Silva. Divisão governativa do Estado do Brasil e a Repartição do Sul. *Anais do XII Encontro Regional de História da ANPUH-RJ – Usos do Passado*. Niterói, Universidade Federal Fluminense, 2006, p. 1-9. Disponível em: www.rj.anpuh.org. Acesso em: 07/02/2014. O trabalho é referência atualizada sobre o assunto. Segundo Arno Wehling, a Repartição do Sul foi adotada duas vezes: de 1574 a 1578 e de 1608 a 1612. Cf. “Repartição do Sul”. In: SILVA, Maria Beatriz Nizza da (coord.). *Dicionário da história da colonização portuguesa no Brasil*. Lisboa: Editorial Verbo, 1994. Da mesma forma se referiu GOUVÊA, Maria de Fátima S. “Governo Geral”. In: VAINFAS, Ronaldo (dir.). *Dicionário do Brasil colonial...*

26 RIBEIRO, Mônica da Silva. Divisão governativa do Estado do Brasil e a Repartição do Sul..., p. 1.

27 Cf. SALGADO, Graça (coord.). *Fiscais e meirinhos...*, p. 416-417. Antônio Salema (também denominado “de Salema”) já estava na América para averiguar a situação política e administrativa das capitanias do Norte. Natural de Alcácer do Sal formou-se em Leis na Universidade de Coimbra. Desembargador da Casa da Suplicação por carta régia de 02/03/1570 começou a servir na Bahia e esteve em Pernambuco entre 1571 e 1573. De volta ao Reino, foi desembargador dos Agravos em 1583 e faleceu em 13 de março de 1586. Cf. SERRÃO, *O Rio de Janeiro no século XVI...*, vol. I, p. 136. A carta de desembargador da Casa da Suplicação de Lisboa encontra-se no ANTT. Chancelaria de D. Sebastião e D. Henrique. Livro 25, fl. 11.

28 ANTT. Chancelaria de D. Sebastião e D. Henrique. Livro 29, fls. 111v-112v. Carta régia de 10/12/1572.

SALVADOR, Vicente do (frei). *História do Brasil...*, p. 153-154. Por sinal, as descrições de Frei Vicente contrastam com o silêncio de Rocha Pita, ao menos no que se refere ao primeiro período da divisão dos governos. Cf. *História da América portuguesa...*, p. 83-90. Citando Joaquim Veríssimo Serrão, Francisco Iglésias mencionou que o cronista franciscano teria consultado uma *História do Brasil*, de Antônio Salema, “cujos originais se perderam”. Cf. *Historiadores do Brasil...*, p. 29. Ver também PINHEIRO, Joaquim Caetano Fernandes (cônego). A França Antártica. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, vol. 22, 1859, p. 64, e COARACY, Vivaldo. *Memórias da cidade do Rio de Janeiro...*, p. 543.

sobre as capitanias de São Vicente, Espírito Santo, além do Rio de Janeiro³⁰. Aparentemente a medida não serviu apenas para garantir assistência espiritual aos moradores e subsidiar o trabalho de conversão dos índios à fé católica. Para Américo Jacobina Lacombe, a fundação da prelazia revestiu-se de uma função moralizadora, atalhando a relaxação dos costumes e a escravidão ilegal dos nativos³¹ – referência indireta ao alvará de 20 de março de 1570 que regulava o cativo indígena.

Juízos à parte, “com a chegada do novo governador [Antônio Salema], o Rio de Janeiro aumentava de importância no conjunto da terra do Brasil, por servir de assento à autoridade máxima das capitanias do Sul”.³² A conclusão de Joaquim Veríssimo Serrão evidencia um aspecto crucial: a posição central do Rio de Janeiro no sistema colonial, inclusive, para os contatos comerciais com a bacia platina, expandidos com a União Ibérica (1580-1640). Em outra obra, o historiador português ofereceu uma interessante justificativa para o insucesso da Repartição do Sul, que durou praticamente os seis anos previstos na carta régia de 1572. De acordo com Serrão, à época da divisão, as *capitanias de baixo* representavam “uma parcela essencial no desenvolvimento do Brasil, dada não somente a proximidade da América espanhola, como também o comércio cada vez mais intenso que Angola, São Tomé e Cabo Verde [...] vão fazer com as partes meridionais do Brasil”. E continuou: “Esse abraço das duas zonas [Norte e Sul] fortaleceu-se com a ação de Mem de Sá”, de modo que a separação do governo do Brasil “em duas ‘bandas’ [...] não pode resultar e foi revogada em 1577”³³. Ou seja, a experiência atingira justamente a “unidade” ou a centralidade do governo-geral. Essa perspectiva é importante, pois foi reiterada tanto por autoridades coloniais quanto por outros historiadores.

* * *

Em termos gerais, a conjuntura do final do século XVI e do início da centúria seguinte caracterizou-se pela persistência da preocupação defensiva por parte da Coroa, pelo avanço do comércio entre o Rio de Janeiro e a região platina (vide a ação dos *peruleiros*) e pela intensificação da busca de minas. Por outro lado, como sintetizou Mônica Ribeiro, “o período da União Ibérica teve grande importância em termos da intensificação de experimentações quanto a melhor se dividir, administrar e governar a América portuguesa”³⁴.

Sem querer esmiuçar um assunto (a mineração) que conta com uma vasta e constantemente atualizada produção historiográfica, é válido pontuar aspectos de uma atividade intimamente ligada à organização político-administrativa da capitania Rio de Janeiro. João Antonio de Paula fala de “algo semelhante a uma pré-história” dos achados auríferos que, apesar das “controvérsias, a historiografia localiza no final do Quinhentos. Trata-se dos descobertos do século XVI, consequência das expedições que ganharam o sertão mineiro em busca do

30 Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (doravante IHGB). Lata 55, doc. 16. Pelo breve *Novi Orbis*, do papa Gregório XIII, de 19/07/1576, houve o desmembramento da “igreja do Rio de Janeiro do bispado da Bahia”, cujo titular exerceria “as suas funções em todas as vilas, e lugares sujeitos ao Governo do Rio de Janeiro com plena jurisdição, independentemente de qualquer outra aprovação” (fls. 25-26). Outros autores se referem à criação da prelazia pela bula *In supereminenti militantis ecclesiae*, de 19/07/1575. Ver SALGADO, Graça. *Fiscais e meirinhos...*, p. 116. Nesta obra afirma-se que a capitania de Porto Seguro pertencia à jurisdição da prelazia do Rio de Janeiro.

31 LACOMBE, Américo Jacobina. *A muito leal e heroica cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro...*, p. 38-39.

32 SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *O Rio de Janeiro no século XVI...*, vol. I, p. 141.

33 SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *O tempo dos Filipes...*, p. 322-323. É de estranhar que o autor sequer mencione a experiência da Repartição Sul no período ao qual seu livro se dedica, quicá por se preocupar mais com os impactos da União Ibérica no Brasil no que se refere às invasões holandesas (p. 323ss).

34 RIBEIRO, Mônica da Silva. *Divisão governativa do Estado do Brasil e a Repartição do Sul...*, p. 4.

metal amarelo, partindo da Bahia”. Para o autor, há forte tendência na historiografia em aceitar que os primeiros descobrimentos de ouro em Minas aconteceram na última década daquela centúria, malgrado a inexatidão sobre a autoria dos mesmos e dos lugares³⁵. Júnia Furtado diz que “desde pelo menos a segunda metade do século XVI houve notícias esparsas de que os diamantes se encontravam entre as riquezas do Brasil”. E “foi durante a União Ibérica (1580-1640) que se intensificou a busca por metais e pedras preciosas no interior”, mobilizando homens como D. Francisco de Sousa³⁶.

O nobre de boa linhagem, filho do 1º conde do Prado, D. Pedro de Sousa, e sobrinho de um bispo do Algarve, D. Manuel de Sousa (1538-1545)³⁷, foi designado para governar as partes do Sul. Desde a época em que exercia o governo-geral (1591-1602) acalentava a ideia de encontrar riquezas minerais. Nos idos de 1592, de acordo com José Carlos Vilaradaga, D. Francisco de Sousa instalou-se com armas e bagagens na vila de São Paulo de Piratininga. E “conseguiria, ao longo da última década do século XVI e da primeira do século XVII, manter acesa, nas imaginações da Corte espanhola, a chama da sonhada riqueza mineral em territórios da América portuguesa [...]”³⁸.

D. Francisco de Sousa foi encarregado da Repartição do Sul em 2 de março de 1608, “com total autonomia”, a fim de descobrir minas, fortificar os portos e evitar as ameaças estrangeiras³⁹. Arribou em Pernambuco na companhia dos filhos, dispensando o governador-geral, D. Diogo de Meneses (1608-1612), da homenagem que este fizera sobre as fortalezas do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Vicente, “porquanto o [sic] fazia governador delas com os mesmos poderes que eu [D. Diogo de Meneses] nelas tinha e assim mais o fazia superintendente das minas que houvesse neste distrito e das mais que houver em todo este Estado”⁴⁰.

O espanto com que D. Diogo recebeu a novidade toca mais uma vez na questão da centralidade do cargo que ocupava. Em 1608, o próprio governador-geral sentiu-se atingido pela diminuição de seu poder, *repartido* com D. Francisco de Sousa. Contrariado, tomou a liberdade de dizer ao rei o que pensava da separação dos governos: “[...] o mesmo negócio há de mostrar cedo a Vossa Majestade a perda que há de ter sua Fazenda ou a utilidade, mas terá um mal que o perdido não se poderá recuperar”. À alegação de que a arrecadação fiscal seria afetada somou-se o sentimento de desonra pela decisão régia:

Foi o agravo que Vossa Majestade me fez nesta separação tão entendido de todos, e de qualidade que por mostrar o entendo assim não pude dissimular, [...] mas espero na clemência e grandeza de Vossa Majestade o remedeie e me faça as mercês que lhe mereço restituindo-me minha honra do modo que Vossa Majestade ordenar e lhe parecer [...]. Vossa Majestade me mandou o viesse servir a este Estado sem me declarar nenhuma separação, se não que eu o viria governar assim e da maneira que os passados, onde o tenho servido com toda a fidelidade e satisfação [...]”⁴¹.

35 PAULA, João Antonio de. “A mineração de ouro em Minas Gerais do século XVIII”. In: RESENDE, Maria Efigênia Lage de & VILLALTA, Luiz Carlos (orgs.). *História de Minas Gerais – As Minas Setecentistas*. Belo Horizonte: Autêntica, vol. 1, 2007, p. 279-282.

36 FURTADO, Júnia Ferreira. “O Distrito dos Diamantes: uma terra de estrelas”. *Idem, ibidem*, vol. 1, p. 303.

37 Cf. PAIVA, José Pedro. *Os bispos de Portugal e do Império (1495-1777)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006, p. 308.

38 VILARDAGA, José Carlos. As controvertidas minas de São Paulo (1550-1650). *Varia Historia*. Belo Horizonte, vol. 29, nº 51, 2013, p. 796-797. Em outubro de 1598, teria D. Francisco de Sousa deixado novamente a Bahia em direção ao Sul à procura de metais, alcançando mais tarde o Rio de Janeiro. IHGB. Lata 36, doc. 13.

39 LACOMBE, Américo Jacobina. A muito leal e heroica cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro..., p. 29.

40 IHGB. Seção do Conselho Ultramarino. Arq. 1. 3. 10, fls. 63v-72. Carta de D. Diogo de Meneses, governador do Brasil, escrita da Bahia a El Rei D. Filipe 2º... Lisboa, 22 de abril de 1609. Citação à fl. 64.

41 *Idem*, fls. 64v-65v.

A ofensa à honra pessoal protestada por um homem do Antigo Regime dissimulava a inconveniência da divisão de poderes com o governador das capitanias do Sul. Havia, ainda, o agravante de D. Francisco de Sousa acumular a superintendência das minas e D. Diogo de Meneses previa desordens na administração sediada no Rio de Janeiro, além de conflitos de jurisdição causados por eventuais descobrimentos:

[...] para cada mina é necessário uma pessoa que a governe, e sendo caso que se ache uma mina no meu distrito como poderá ele [...] governar sendo forçado que há de deixar a de ouro de São Vicente que ele diz tem tanto e cedo se verá o que manda a Fazenda de Vossa Majestade que são trezentas léguas de uma a outra e assim se vem meter no meu distrito, deixando o seu desamparado de governo, e sem lhe poder acudir no necessário de inimigos que continuamente andam naquela costa, e como esta está ainda tão despovoada, é necessário ele meter-se na terra dentro onde as minas devem estar, e aonde não tem mantimentos nem com que se sustentar o pedir ele isto não foi senão descarga de que se quer valer com Vossa Majestade⁴².

A postura de D. Diogo em relação às minas tem outra explicação. Em artigo recente, José Carlos Vilardaga aludiu ao governo-geral de D. Francisco de Sousa (1591-1602):

Essa riqueza mineral, muitas vezes vista como quimera, fomentou uma imagem de certa irresponsabilidade do governador-geral do Brasil, pois este abandonara as cada vez mais ricas regiões açucareiras do Nordeste, ainda vulneráveis aos assédios de outras potências europeias, em detrimento de uma especulada fortuna mineral. Os governadores gerais subsequentes, em especial Diogo Botelho e Diogo de Meneses, fariam questão de ressaltar tal atitude⁴³.

A passagem acima ilumina as palavras de D. Diogo de Meneses. Uma de suas preocupações era justamente não passar à Corte de Madri a imagem de uma gestão displicente, dado o caráter aventureiro atribuído às ações de D. Francisco para encontrar metais preciosos. Seguindo o raciocínio de Vilardaga, D. Diogo não desejava repetir os erros do antecessor.

A celeuma continuou no Rio de Janeiro. À época, Afonso de Albuquerque (1608-1614) era capitão-mor da cidade e servia-se do regimento e das provisões passadas ao governador-geral Diogo Botelho (1602-1607), dado o fato de a “capitania do Rio de Janeiro estar muito distante da capitania da Bahia”⁴⁴. A concentração de poderes foi percebida por Frei Vicente do Salvador que, ironicamente, disparou: “Dali [de Pernambuco] se foi [D. Francisco] para o Rio de Janeiro e começou a entender no seu governo da terra, e o filho no mar, onde dizia Afonso de Albuquerque, que então ali era capitão-mor, que lhe ficava para governar senão o ar”⁴⁵.

42 IHGB. Seção do Conselho Ultramarino. Arq. 1. 3. 10, fls. 65v-66.

43 VILARDAGA, José Carlos. *As controvertidas minas de São Paulo (1550-1650)...*, p. 797.

44 ANTT. Chancelaria de D. Filipe II. Livro 17, fl. 67v. A carta patente de 12/02/1605 cita “Diogo Coelho” como governador-geral do Brasil. Entretanto o correto é Diogo Botelho (1602-1607). Cf. COSENTINO, Francisco Carlos. *Governadores Gerais do Estado do Brasil (séculos XVI-XVII): ofício, regimentos, governação e trajetórias*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: Fapemig, 2009, p. 243. Vivaldo Coaracy registrou sobre Afonso de Albuquerque: “Embora desde 1605 houvesse obtido em Lisboa a nomeação para o cargo, só em 1608 apresentou-se [...] para assumir o governo”. *Memórias da cidade do Rio de Janeiro...*, p. 545.

45 SALVADOR, Vicente do (frei). *História do Brazil...*, p. 257-258.

Além da mineração, não pode ser esquecido o comércio entre as capitanias do Sul e o Rio da Prata⁴⁶. Durante a união das Coroas ibéricas, cresceu o fluxo de escravos africanos para o Brasil (e para Buenos Aires) a reboque do desenvolvimento da produção açucareira. Em termos gerais, a já referida economia de *plantation* instalada no Recôncavo da Guanabara permitiu a consolidação do Rio de Janeiro no cenário atlântico⁴⁷.

A Repartição durou aproximadamente o tempo da divisão anterior. Fracassou, segundo os relatos mais conhecidos, devido à frustração das autoridades e da Coroa diante do resultado pífio dos descobrimentos minerais. A morte de D. Francisco de Sousa em São Paulo (1611) teria colaborado para desmontar o esquema da Repartição do Sul⁴⁸. Existe um fator ao qual se dá menor relevo, conquanto possa ser associado ao retorno da centralização do governo-geral na Bahia. Enquanto as atenções de Madri se concentravam no Sul desde o final do século XVI, por conta da expansão do comércio e da procura de minas, um projeto de colonização do Maranhão vinha sendo cuidadosamente urdido por homens práticos na guerra e na navegação, por meio de contratos com os reis franceses, e com a participação de missionários capuchinhos: a França Equinocial (1612-1615)⁴⁹.

Para concluir a análise desse segundo período de mudança na estrutura administrativa no Estado do Brasil, vale citar Ambrósio Fernandes Brandão, que em 1618 se referiu à capitania e à cidade do Rio de Janeiro de maneira distinta:

Adiante da capitania do Espírito Santo, para parte do Sul, está a do Rio de Janeiro [...]. É de Sua Majestade, aonde tem uma galharda fortaleza bem abastecida de artilharia, munições, e soldados, e um capitão posto por ele de três em três anos; tem uma cidade posto que pequena, bem situada, a qual é de presente de grande comércio; porque vem a ela muitas embarcações do Rio da Prata, que trazem riqueza muita em patacas; donde tornam a fazer viagem para o mesmo rio. Também neste Rio de Janeiro tomam porto as naus que navegam do Reino para Angola, aonde carregam de farinha da terra, de que abunda toda esta capitania [...] e dali a levam para Angola [...]. Tem alguns engenhos em que se lavram açúcares, e estes anos passados foi cabeça de governo e sede do governador: porquanto apartou Sua Majestade, governando o Brasil D. Diogo de Meneses, três capitanias a saber: a do Espírito Santo, e esta do Rio de Janeiro e a de São Vicente, e as incorporou em um novo governo, de que fez governador D. Francisco de Sousa, a título de descobrir as minas de ouro de São Vicente [...]. E com sua morte se atalharam estas esperanças, que não eram pequenas⁵⁰.

Apesar de extenso, o diálogo entre *Alviano e Brandônio* sobre o Rio de Janeiro sintetiza muitos traços da cidade e da capitania. Um deles já foi apontado: uma visão distinta de ambas, ainda que não seja prudente dar o assunto por encerrado. Por outro lado, o

46 Cf. SANCHES, Marcos Guimarães. O Rio de Janeiro e a “Repartição do Sul” no período filipino: consolidação e expansão da colonização. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, vol. 166, nº 426, 2005, p. 105-146. Sobre o aumento do fluxo de escravos ver LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. *História do Rio de Janeiro (do capital comercial ao capital industrial e financeiro)*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1978, vol. 1, p. 20.

47 Para essa questão ver a nota 16.

48 Cf. COARACY, Vivaldo. O Rio de Janeiro no século XVII..., p. 33-34. Ver também SANCHES, Marcos Guimarães. *Op. cit.*, p. 122.

49 Cf. DAHER, Andrea. O Brasil francês: as singularidades da França Equinocial (1612-1615). Rio de Janeiro: *Civilização Brasileira*, p. 47-73. Citação à página 48.

50 BRANDÃO, Ambrósio Fernandes. *Diálogos das grandezas do Brasil*. Introdução de Capistrano de Abreu; Notas de Rodolfo Garcia. Rio de Janeiro: Of. Industrial Gráfica, 1930, p. 61-62.

cronista pôs em relevo a centralidade do Rio de Janeiro no circuito mercantil atlântico englobando o estuário platino, a Europa e a África, explicitando a importância da produção e do comércio açucareiro e de outros gêneros da terra. Colocou em seus devidos lugares o capitão-mor da cidade, o governador-geral na Bahia e lembrou a malfadada Repartição do Sul.

* * *

Antes de chegar ao terceiro momento da Repartição do Sul (1658-1662), entregue a Salvador Correia de Sá e Benevides, é preciso deixar claro que o seu poder cresceu paulatinamente no Rio de Janeiro. Não somente em termos de riqueza, de influência política ou de capacidade de interferir nos negócios locais, conforme uma extensa produção historiográfica já tratou e continua a reiterar, mas em relação à sua jurisdição sobre as capitânicas do Sul. Se não é propriamente uma vertente original da trajetória de um personagem bem conhecido é a mais condizente com a discussão em andamento.

Em 1641, ele obteve mais um triênio no posto de capitão-mor e governador do Rio de Janeiro, que ocupava desde 1637, devendo exercê-lo “com os poderes e jurisdição e alçada que tem e de que usam os capitães-mores e governadores das outras capitânicas do Estado do Brasil”. Seis anos depois, D. João IV, considerando “o quanto convém a meu serviço acudir-se [sic] as Capitânicas do Sul” concedeu a Salvador Correia de Sá a patente de “general das capitânicas do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Vicente subordinado no tempo da paz ao governador-geral do Estado do Brasil e nas ocasiões de guerra governará sem dependência sua”. Entretanto, em 20 de setembro de 1647 foi encarregado do governo de Angola⁵¹.

Diante disso, convém dar atenção especial à carta régia de 7 de outubro de 1647. Seu texto complementa o da patente de Salvador Correia de Sá para capitão-general de Angola. Segundo a carta, ele deixaria Lisboa em direção ao Rio de Janeiro para recolher – não sem dificuldades e resistências – as provisões necessárias para socorrer Luanda, ocupada pelos holandeses⁵². Porém, o documento convida à reflexão sobre outros pontos:

[...] porquanto tenho resoluto que vades em companhia da Armada em direitura ao Rio de Janeiro a fazer nas capitânicas de São Vicente, Espírito Santo e naquela praça todos os mantimentos que for possível para socorrer a Armada e alguma cousa que lhe poderá faltar para a tomada de Angola de que vos tenho nomeado governador e para fazer isto com maior brevidade e melhores efeitos. *Hei por bem que façais com o título de capitão-mor do Rio de Janeiro com a jurisdição e preeminências com que vos tinha nomeado capitão-mor desta praça antes de serdes declarado governador de Angola*⁵³.

Uma análise do trecho acima, sobretudo do fragmento grifado, permite certas ponderações. Em primeiro lugar, parece não haver dúvida quanto à decisão régia de fazer Salvador Correia de Sá capitão-mor do Rio de Janeiro, excepcionalmente, para que

51 ANTT. Registro Geral de Mercês. Mercês da Torre do Tombo. Livro 16, fls. 270v-271. Carta régia de 15/08/1641; Livro 8, fls. 443-443v. Carta régia de 18/01/1647; Livro 15, fls. 455-455v. Carta patente de 20/09/1647 para o governo de Angola. Ver também ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul (séculos XVI e XVII)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 362.

52 Sobre esse episódio, ver o livro clássico de BOXER, Charles Ralph. *Salvador de Sá e a luta pelo Brasil e Angola, 1602-1686*. Tradução de Olivério M. de Oliveira Pinto. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973. Ver também ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *Op. cit.*, p. 218-238 e p. 362-363.

53 ANTT. Registro Geral de Mercês. Mercês da Torre do Tombo. Livro 15, fl. 461. Carta régia de 07/10/1647. Grifo nosso.

a autoridade do cargo facilitasse a requisição de mantimentos em São Vicente e no Espírito Santo. Em segundo lugar, conforme o trecho assinalado, ele usufruiria “jurisdição e preeminências” iguais às previstas na carta régia de 18 de janeiro de 1647, pela qual fora nomeado capitão-mor e governador do Rio de Janeiro antes de ser remanejado para Angola. Está explícito na referida carta que o “general das capitanias do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Vicente [estaria] subordinado no tempo da paz ao governador-geral do Estado do Brasil e nas ocasiões de guerra [...] sem dependência sua”. Então, se o tempo era de guerra, durante sua estadia no Rio antes de ir para a África, o general ficou temporariamente isento de sujeição ao governo-geral na Bahia.

Quando a provisão de 17 de setembro de 1658 oficializou a Repartição do Sul, Salvador Correia de Sá e Benevides já estava habituado a enfeixar grandes poderes. A ocupação holandesa do Norte (ou Nordeste) contribuiu para isso ao demandar um apoio logístico significativo das capitanias do Sul. O negócio das minas assumiu tamanha importância que, antes mesmo da provisão supracitada, uma resolução de 10 de julho de 1658 não só garantiu a Salvador Correia de Sá total independência do governador-geral do Brasil como determinou que este colaborasse com o que fosse necessário às buscas. Dois meses depois, o Conselho Ultramarino, do qual Benevides era membro, reforçou que ele deveria governar “independente do Estado do Brasil” para que se lançasse à descoberta e entabulamento das minas de Paranaguá, “que é negócio de muita importância e de que há muitos anos se trata”. Para auxiliá-lo, o Conselho aprovou fornecimentos de pólvora, de munições e de tropas⁵⁴.

No terceiro momento da Repartição do Sul, novamente a questão da centralidade do governo-geral do Estado do Brasil foi levantada. Dessa vez, a impressão vem da historiografia. Ainda que não fosse o seu propósito fazer uma análise pormenorizada daquela divisão administrativa, A. J. R. Russell-Wood reiterou o problema da unidade:

Novas unidades administrativas, tais como a Repartição do Sul, [...] fragilizaram o que fora até então percebido como uma única entidade chamada Brasil. [...] A Repartição do Sul, apesar de sua efêmera existência, representou um caso ainda mais grave, porque as capitanias que a constituíam eram essenciais para aquilo que até então era considerado Brasil. [...] O fato desta Repartição ter sido criada em reconhecimento ao serviço de um indivíduo e com a expectativa de que ele pudesse a partir de então prover uma liderança mais dinâmica, representou uma afronta ao governador-geral em Salvador. Tamanha fragmentação tornava difuso aquilo que havia se constituído na linha direta de autoridade entre o rei, os seus conselheiros, e o governador-geral em Salvador. Na colônia, de forma correspondente, a centralização da autoridade na pessoa do governador-geral encontrava-se enfraquecida⁵⁵.

Do ponto de vista de Russell-Wood, a Repartição do Sul comprometia o princípio da unidade da administração colonial preconizada na criação do Governo-geral. Ficou subjacente, entretanto, certo sentido na separação das *capitanias de baixo*. Afinal,

54 Arquivo Histórico Ultramarino. Coleção Castro e Almeida. Rio de Janeiro, caixa 5, docs. 781-782. Projeto Resgate. Rio de Janeiro (avulsos). AHU_ACL_CU_017, Cx. 3, D. 320. ANTT. Chancelaria de D. Afonso VI. Livro 23, fls. 111v-112. Carta patente de 17/09/1758 nomeando Salvador Correia de Sá governador de “todas as capitanias do Sul [...] para melhor expediente do negócio das minas a que vai e isto sem nenhuma dependência do governador e capitão-general do Estado do Brasil”. Há indicações de que sua posse não foi imediata porque Salvador de Sá se dedicou a “preparar uma expedição ao Espírito Santo em busca da famosa e lendária Serra das Esmeraldas”. Cf. COARACY, Vivaldo. *O Rio de Janeiro no século XVII...*, p. 146-148.

55 RUSSELL-WOOD, A. J. R. Centros e periferias no mundo luso-brasileiro, 1500-1808. Tradução de Maria de Fátima Silva Gouvêa. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, vol. 18, nº 36, 1998, p. 231-232.

em meados do século XVII, o Rio de Janeiro tinha “a primazia política e, sobretudo, econômica” no Sul da América, inclusive, por conta da produção do açúcar⁵⁶. Mas, a conclusão de que a Repartição foi “criada em reconhecimento ao serviço de um indivíduo e com a expectativa de que ele pudesse a partir de então prover uma liderança mais dinâmica” – uma alusão a Salvador Correia de Sá – e que isso “representou uma afronta ao governador-geral em Salvador” não é original. D. Diogo de Meneses percebeu isso com a vinda de D. Francisco de Sousa.

Detalhar os motivos da revogação da Repartição do Sul seria demasiado extenso. Pode-se dizer que a frustração quanto aos achados minerais e os tumultos no Rio de Janeiro, palco de uma rebelião de cunho político relacionada à fiscalidade – a Revolta da Cachaça (1660-1661)⁵⁷ – influenciaram a decisão régia de reunificar a administração do Estado do Brasil em Salvador. No final de sua gestão, o governador-geral Francisco Barreto (1657-1663) já começou a colocar ordem nos negócios. Impôs limites à alçada e à jurisdição de oficiais régios e, para tanto, correspondeu-se com seus subalternos, como Pedro de Melo, governador do Rio de Janeiro (1662-1666). No caso da capitania, as medidas tinham o propósito de extirpar abusos cometidos por Salvador Correia de Sá e Benevides⁵⁸.

O objetivo maior, no entanto, era restaurar a unidade e a centralidade do governo-geral e a autoridade do seu titular. Essa tarefa coube ao sucessor de Francisco Barreto, D. Vasco de Mascarenhas, 1º conde de Óbidos, que veio com o título de vice-rei (1663-1667) – “pela sua patente, foi restabelecida a unidade de governo no Brasil, sendo novamente sujeita à jurisdição da Bahia a capitania do Rio de Janeiro”. Mas a obra não seria fácil devido às interferências do Conselho Ultramarino⁵⁹.

Para dar prosseguimento à reorganização administrativa do Estado do Brasil, D. Vasco de Mascarenhas elaborou (ou trouxe) um novo Regimento “para todos os capitães-mores das Capitanias do Brasil”. Vivaldo Coaracy apontou que o documento era composto de treze artigos, extinguiu os poderes usufruídos por Salvador Correia de Sá e Benevides e restringia atribuições conferidas aos governantes do Rio de Janeiro por Mem de Sá⁶⁰. Coaracy aparentemente confundiu-se sobre o alcance do Regimento, o que não exclui a possibilidade de adaptações às peculiaridades de cada capitania, disseminadas na correspondência oficial.

Para encerrar, é oportuno refletir sobre certas palavras de Américo Jacobina Lacombe, para quem a fragmentação da autoridade do governador-geral do Brasil era, ao mesmo tempo, a manifestação da capacidade de acomodação e de adaptação da estrutura da administração colonial a um meio geográfico centrifugador e de “um espírito prático que transparece nos atos da Coroa”⁶¹. Na prática, como se viu, não foi tão simples conciliar as expectativas da metrópole, o exercício (e a expressão) do poder e a complexa dinâmica da colonização.

56 Cf. SAMPAIO, Antônio Carlos Jucá de. *Na encruzilhada do império: hierarquias sociais e conjunturas econômicas no Rio de Janeiro (c.1650-c.1750)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003, p. 65-67.

57 Sobre esse episódio ver, por exemplo, CAETANO, Antônio Filipe Pereira. *Entre a Sombra e o Sol: a Revolta da Cachaça e a crise política fluminense*. Maceió: Q Gráfica, 2009.

58 Cf. Documentos Históricos da Biblioteca Nacional (doravante DHBN). Rio de Janeiro, vol. 5, p. 164-165.

59 Cf. DHBN, vol. 6, p. 31. Carta de 07/04/1664.

60 Sobre a nomeação do vice-rei e o Regimento para os governadores do Rio de Janeiro ver COARACY, Vivaldo. *O Rio de Janeiro no século XVII...*, p. 167. O vice-rei afirmou que o Regimento era para todos os capitães-mores do Brasil. Cf. DHBN, vol. 5, p. 467-469.

61 LACOMBE, Américo Jacobina. *A muito leal e heroica cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro...*, p. 29-30.

4. Considerações finais

Celebrações são comumente momentos de balanço. E eles podem ser longos, repetitivos e, ainda assim, não contemplarem todos os aspectos de uma questão, especialmente uma antiga polêmica como a da fundação de São Sebastião do Rio de Janeiro. Sobre a dificuldade de diferenciar cidade e capitania, nem as autoridades da época souberam fazê-lo nos seus primórdios. As cartas de nomeação dos primeiros governantes confirmam isso. Mas esse não foi propriamente um traço exclusivo do Rio. Não é incomum encontrar na documentação colonial menções à cidade *do Salvador* ou à *cidade da Bahia* como a capital do Estado do Brasil.

As lacunas, imprecisões e equívocos se estendem à história da Repartição do Sul, em que a ideia de uma capitania do Rio de Janeiro aparece um pouco mais clara, a começar pelas patentes dos seus titulares. Ela se entrelaça com o problema da “cidade-capitania”, sobretudo, nas duas primeiras vezes em que se apresentou como solução administrativa. Daí a conclusão: o período que vai da fundação da cidade e da capitania ao início do século XVII, pouco mais ou menos, é um verdadeiro cipoal pronto a enredar os estudiosos.

Nesse sentido, muito mais do que essas notas poderiam atender ao retomar problemas de interpretação histórica, exercitar um pouco a crítica historiográfica e, quem sabe, apontar caminhos para discussão, os temas aqui tratados demandam, além de especial cuidado no tratamento e no cotejo de fontes e obras, a continuidade do interesse – retomado pelos historiadores, sobretudo, nas duas últimas décadas –, pelo estudo da história político-administrativa do Brasil colonial.

Referências bibliográficas

- ABREU, Maurício de Almeida. *Geografia histórica do Rio de Janeiro (1502-1700)*. Rio de Janeiro: Andrea Jakobsson Estúdio & Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, 2010.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul (séculos XVI e XVII)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. *Metamorfozes indígenas: identidade e cultura nas aldeias coloniais do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.
- BOXER, Charles Ralph. *Salvador de Sá e a luta pelo Brasil e Angola, 1602-1686*. Tradução de Olivério M. de Oliveira Pinto. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.
- BRANDÃO, Ambrósio Fernandes. *Diálogos das grandezas do Brasil*. Introdução de Capistrano de Abreu; Notas de Rodolfo Garcia. Rio de Janeiro: Of. Industrial Gráfica, 1930.
- CAETANO, Antônio Filipe Pereira. *Entre a Sombra e o Sol: a Revolta da Cachaça e a crise política fluminense*. Maceió: Q Gráfica, 2009.
- CAVALCANTI, Nireu de Oliveira. *O Rio de Janeiro setecentista: a vida e a construção da cidade da invasão francesa até a chegada da Corte*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- COARACY, Vivaldo. *Memórias da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1955.
- _____. *O Rio de Janeiro no século XVII*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1944.
- COSENTINO, Francisco Carlos. *Governadores Gerais do Brasil (séculos XVI-XVII): ofício, regimentos, governação e trajetórias*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: Fapemig, 2009.
- DAHER, Andrea. *O Brasil francês: as singularidades da França Equinocial (1612-1615)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- DOURADO, Mecenas. *A cidade do Rio de Janeiro: sua fundação em 1567*. Rio de Janeiro: Livraria São José, 1965.
- FRAGOSO, João. A nobreza da República: notas sobre a formação da primeira elite senhorial do Rio de Janeiro (séculos XVI e XVII). *Topoi - Revista de História*. Rio de Janeiro, nº 1, 2000, p. 45-122.
- FURTADO, Júnia Ferreira. “O Distrito dos Diamantes: uma terra de estrelas”. In: RESENDE, Maria Efigênia Lage de & VILLALTA, Luiz Carlos (orgs.). *História de Minas Gerais – As Minas Setecentistas*. Belo Horizonte: Autêntica, vol. 1, 2007, p. 303-320.
- GÂNDAVO, Pero de Magalhães. *Tratado da província do Brasil*. Reprodução fac-similar e edição de Emmanuel Pereira Filho. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro; Ministério da Educação e Cultura, 1965.
- GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. “Governo Geral”. In: VAINFAS, Ronaldo (dir.). *Dicionário do Brasil colonial (1500-1808)*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2000.
- GUIMARÃES, Lúcia Maria Paschoal. “Francisco Adolfo de Varnhagen – História Geral do Brasil”. In: MOTA, Lourenço Dantas (org.). *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico*. São Paulo: Editora SENAC, 2001, vol. 2, p. 75-96.
- IGLÉSIAS, Francisco. *Historiadores do Brasil: capítulos de historiografia brasileira*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Belo Horizonte: Ed. UFMG/IPEA, 2000.

KNAUSS DE MENDONÇA, Paulo. *O Rio de Janeiro da pacificação: franceses e portugueses na disputa colonial*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes; Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural; Divisão de Editoração, 1991.

_____ & SANTOS, Fabiano Vilaça dos. “O Roteiro dos Sete Capitães: história do documento”. In: GABRIEL, Adelmo Henrique D. & LUZ, Margareth da (org.); FREITAS, Carlos Roberto B.; SANTOS, Fabiano Vilaça dos & KNAUSS, Paulo (transcrição e ed.); SOFFIATI, Arthur (notas). *Roteiro dos Sete Capitães: documentos e ensaios*. Macaé: Funemac Livros, 2012.

LACOMBE, Américo Jacobina. A muito leal e heroica cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, vol. 276, 1967, p. 23-40.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. *História do Rio de Janeiro (do capital comercial ao capital industrial e financeiro)*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1978, vol. 1.

MACHADO, Humberto Fernandes. “Rio de Janeiro, capitania do”. In: SILVA, Maria Beatriz Nizza da (coord.). *Dicionário da história da colonização portuguesa no Brasil*. Lisboa: Editorial Verbo, 1994.

MARIZ, Vasco & PROVENÇAL, Lucien. *Villegagnon e a França Antártica: uma reavaliação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

NEVES, Guilherme Pereira das. “Rocha Pita”. In: VAINFAS, Ronaldo (dir.). *Dicionário do Brasil colonial (1500-1808)*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2000.

PAIVA, José Pedro. *Os bispos de Portugal e do Império (1495-1777)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006.

PAULA, João Antonio de. “A mineração de ouro em Minas Gerais do século XVIII”. In: RESENDE, Maria Efigênia Lage de & VILLALTA, Luiz Carlos (orgs.). *História de Minas Gerais – As Minas Setecentistas*. Belo Horizonte: Autêntica, vol. 1, 2007, p. 279-301.

PINHEIRO, Joaquim Caetano Fernandes (cônego). A França Antártica. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, vol. 22, 1859, p. 3-134.

PITA, Sebastião da Rocha. *História da América portuguesa, desde o ano do seu descobrimento em 1500 até ao de 1724*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1976.

RIBEIRO, Mônica da Silva. Divisão governativa do Estado do Brasil e a Repartição do Sul. *Anais do XII Encontro Regional de História da ANPUH-RJ – Usos do passado*. Niterói, Universidade Federal Fluminense, 2006, p. 1-9. Disponível em: www.rj.anpuh.org.

RUSSELL-WOOD, A. J. R. Centros e periferias no mundo luso-brasileiro, 1500-1808. Tradução de Maria de Fátima Silva Gouvêa. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, vol. 18, nº 36, 1998, p. 187-249.

SALGADO, Graça (coord.). *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

SALVADOR, Frei Vicente do. *História do Brasil*. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

SAMPAIO, Antônio Carlos Jucá de. *Na encruzilhada do império: hierarquias sociais e conjunturas econômicas no Rio de Janeiro (c.1650-c.1750)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

SANCHES, Marcos Guimarães. O Rio de Janeiro e a “Repartição do Sul” no período filipino: consolidação e expansão da colonização. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, vol. 166, nº 426, 2005, p. 105-146.

SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *O Rio de Janeiro no século XVI*. Lisboa: Comissão Nacional das Comemorações do IV Centenário do Rio de Janeiro, 1965, 2 vols.

_____. *O tempo dos Filipes em Portugal e no Brasil (1580-1668)*. 2ª ed., Lisboa: Edições Colibri, 2004.

VILARDAGA, José Carlos. As controvertidas minas de São Paulo (1550-1650). *Varia Historia*. Belo Horizonte, vol. 29, nº 51, set./dez. 2013, p. 795-815.

WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José C. M. *Formação do Brasil colonial*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

WEHLING, Arno. “Repartição do Sul”. In: SILVA, Maria Beatriz Nizza da (coord). *Dicionário da história da colonização portuguesa no Brasil*. Lisboa: Editorial Verbo, 1994.

Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder¹

*Mauro Osorio*²
*Henrique Rabelo Sá Rego*³
*Maria Helena Versiani*⁴

RESUMO

A trajetória econômica, política e social da cidade e do estado do Rio de Janeiro é analisada neste artigo, tendo em vista a institucionalidade formal (leis) e informal (hábitos e cultura) que marcou a história da região. São discutidos os impactos dessa institucionalidade para a constituição do marco de poder dominante no Rio de Janeiro, bem como problematizados os desafios existentes para a superação, no século XXI, do longo processo de decadência econômica vivenciado na economia carioca e fluminense a partir do período pós-1960.

PALAVRAS-CHAVE: Instituições; Rio de Janeiro; Desenvolvimento socioeconômico.

ABSTRACT

The economic, political and social trajectory of the city and state of Rio de Janeiro is analyzed in this article, considering the formal institutionality (laws) and informal institutionality (habits and culture) that have marked this region history. We discuss the impacts of this institutionality for the establishment of the framework of dominant power in Rio de Janeiro, as well as the challenges to overcome, in the XXI century, the long process of economic decline experienced in Rio de Janeiro economy from the period after 1960.

KEY-WORDS: Institutions; Rio de Janeiro; Socioeconomic development.

1. Introdução

A cidade do Rio de Janeiro, desde a sua fundação, consolidou-se institucionalmente como um espaço de articulação nacional. De início, derivou o seu dinamismo socioeconômico do fato de ser o principal porto e centro militar brasileiro e, em seguida, de ser a sede da Família Real Portuguesa, Capital do Brasil Imperial, Capital da República e centro cultural, político e econômico do país – como lócus do poder federal, centro financeiro nacional e sede de empresas públicas e privadas atuantes no território brasileiro e mesmo latino-americano.

Com essa trajetória singular, a cidade apresentou, até o início do século XX, o maior produto interno bruto (PIB) do país e constituiu o seu maior parque industrial. Contudo,

¹ Registramos aqui nossos sinceros agradecimentos a Leonardo Amaral da Veiga e Ivan Gontijo Akerman, pelo cuidadoso trabalho de revisão deste artigo.

² Professor Associado da FND/UFRJ. Coordenador do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro, vinculado ao Programa de Pós-Graduação da FND/UFRJ e cadastrado nos Grupos de Pesquisa do CNPq. E-mail: mauroosorio@uol.com.br

³ Enomomista e integrante do grupo de pesquisa Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro (UFRJ). Mestrando em Planejamento Urbano e Regional, no IPPUR/UFRJ. E-mail: henriquersr@hotmail.com

⁴ Historiadora, vinculada ao Museu da República e integrante do grupo de pesquisa Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em História, Política e Bens Culturais, pelo CPDOC/FGV. E-mail: m.versiani@globo.com

dados do Censo de 1919 mostram que, naquele ano, o PIB industrial do estado de São Paulo já superava o carioca e era o estado paulista que liderava o processo de crescimento econômico brasileiro.

Por outro lado, apesar da economia da cidade do Rio de Janeiro apresentar, no correr de todo século XX, uma progressiva perda de posição relativa, comparativamente a São Paulo, o dinamismo econômico carioca ainda se manteve próximo ao da média nacional, entre 1920 e 1960. Isto porque, nesse período, a cidade ainda exercia a função de sede do poder federal e também se constituía como o eixo de capitalidade do país⁵, continuando a atrair e gerar investimentos. Carlos Lessa (2000:237-238) pontua essa questão:

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.

Além disso, também o antigo estado do Rio de Janeiro – considerado por Lysia Bernardes (1964) uma região polarizada do ponto de vista econômico pela cidade do Rio – era cenário de importantes investimentos federais, como a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional; da Fábrica Nacional de Motores; da Companhia Nacional de Álcalis; e da Refinaria Duque de Caxias. Como lembra Carlos Lessa (2000:346), as decisões locacionais para tais investimentos estiveram relacionadas com a proximidade da antiga Capital Federal e também com a existência de tendência dominante, dentro do governo central, a favor da realização de um contraponto, no país, ao predomínio econômico paulista.

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

Porém, a partir de 1960, com a transferência da Capital Federal para Brasília, a cidade do Rio de Janeiro sofre um processo de fratura em sua dinâmica institucional, o mesmo ocorrendo com a Velha Província⁶, que deriva sua lógica econômica, pós-ciclo cafeeiro, do dinamismo existente na cidade do Rio de Janeiro e dos investimentos federais nela realizados até 1960.

5 Utilizamos aqui o conceito de *capitalidade* conforme proposto por Marly Silva da Motta (2001:24), quando, partindo da formulação teórica de Giulio Argan – arquiteto, historiador da arte e prefeito comunista de Roma (1976-1979) –, define as cidades-capitais como “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”.

6 Denominação costumeiramente dada ao antigo estado do Rio de Janeiro.

2. A transferência da Capital Federal: uma fratura na dinâmica institucional do Rio de Janeiro

Utilizando a conceituação de economistas institucionalistas como Douglass North (1993), Geoffrey Hodgson (1997) e Thorsten Veblen (1934), que definem instituições como normas formais (leis e regulamentos) e informais (história, cultura, hábitos e rotinas), podemos afirmar que a cidade e o antigo estado do Rio de Janeiro, a partir da transferência da Capital Federal para Brasília, em 21 de abril de 1960, sofreram uma ruptura em seu marco institucional.

Chegamos à mesma afirmação utilizando a conceituação teórica de Paul Krugman (Krugman, Fujita e Venables, 2002), quando o autor busca analisar a existência de diferenças marcantes entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões que compõem o mapa do mundo. Krugman utiliza o conceito de *linkages*, proposto por Albert Hirschman (1958), e propõe que determinada atividade econômica pode gerar efeitos de encadeamento em determinado território e, por conseguinte, rendimentos crescentes de escala. Além disso, incorpora o conceito de *causação circular cumulativa*, de Gunnar Myrdall (1968), para construir a ideia de que determinada região, a partir de uma diferenciação inicial – por exemplo, a existência de um porto ou a ocorrência de algum fato histórico, mesmo que fortuito –, pode vir a desenvolver novas diferenciações em relação às demais regiões.

Tal processo envolveria uma tensão entre forças centrípetas (que gerariam dinamismo para a região em foco) e forças centrífugas (que poderiam estimular a migração de investimentos para outras regiões). As forças centrípetas seriam, fundamentalmente: os efeitos de encadeamento que um investimento em determinada atividade geraria em outras; a formação de um mercado de trabalho com tal porte que permitisse que empregadores tivessem facilidade para encontrar trabalhadores – sobretudo trabalhadores com habilidades especializadas – e vice-versa; e o que o autor denomina de *meras economias externas*, ou seja, qualquer tipo de facilidade extra-firma gerada pela concentração territorial.

Já as forças centrífugas estariam relacionadas a questões como: o esgotamento de fatores produtivos, por exemplo o esgotamento de terras; o aumento do custo dos aluguéis; a carência de infraestrutura; e quaisquer formas de deseconomias externas, como a poluição, a violência etc.

Dessa forma, dada região poderia apresentar um dinamismo econômico próximo ou superior ao de outras regiões, no cenário da economia de determinado país ou da economia mundial e, a partir de certo momento, por efeito da preponderância de forças centrífugas vis-à-vis às forças centrípetas, poderia sofrer uma “bifurcação” ou reversão desse dinamismo econômico.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os territórios carioca e fluminense, por derivarem o seu dinamismo econômico centralmente da história da Capital e de *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro, sofreram, a partir dos anos 1960, um processo de erosão da sua importância e do seu dinamismo socioeconômico. O entendimento desse processo, no entanto, não ocorreu de forma imediata pelos próprios cariocas e fluminenses, mas somente nos anos 1980, com a inversão do processo de crescimento da economia brasileira e a crise fiscal que então se instaurou, atingindo particularmente o estado do Rio de Janeiro, pelo peso que o gasto federal ainda tinha na região. Dessa forma, até o final da década de 1970, viveu-se a doce ilusão de que a cidade do Rio de Janeiro teria assinado, nos dizeres de Carlos Lessa (2000:238), “um pacto eterno com a prosperidade”.

A demora na percepção do processo de crise em que o Rio de Janeiro imergiu a partir dos anos 1960 pode ser compreendida com base em um conjunto de fatores, a começar

pela força da cultura de *capitalidade* no território carioca, construída a partir da histórica centralidade política, econômica e social do Rio de Janeiro no cenário nacional. Como sugere Douglass North (1993), uma determinada conformação institucional cria hábitos e rotinas arraigados, nos quais as questões de escolha se apresentam como algo regular, repetitivo e evidente, de tal modo que cerca de 90% de nossas ações em vida seriam realizadas de forma basicamente automática. É nessa perspectiva que se pode aferir que a cultura de *capitalidade* do Rio de Janeiro acabou por contribuir para que nessa região não ocorresse, de forma imediata, a percepção da quebra da dinâmica institucional a partir de um fator “exógeno” (a mudança da Capital Federal para Brasília, em 1960).

Com a mesma preocupação de observar as variáveis que impactam a dinâmica institucional de determinada região, Geoffrey M. Hodgson (1997), partindo de pressupostos teóricos distintos e incorporando autores como Marx, Keynes e os institucionalistas americanos do final do século XIX e início do XX – Veblen, Commons e Mitchell⁷ – chega a conclusões bastante próximas às construídas por North, 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 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 passado⁸.

Ou seja, por um lado, conforme identificado por institucionalistas como Geoffrey Hodgson e Douglass North, uma determinada cultura influencia a conformação de certas formas de raciocínio e de percepção do mundo, podendo dificultar a compreensão imediata de uma mudança gerada a partir de um fator exógeno – no caso aqui em exame, as consequências advindas para o Rio de Janeiro com a mudança da Capital Federal para Brasília, em 1960.

Por outro lado, o fato da transferência da Capital ter ocorrido de forma paulatina, acelerando-se somente a partir da década de 1970, no contexto do dinamismo apresentado pela economia brasileira no período 1968/1980, mascarou a lógica que se inaugurou com a mudança da Capital, não se tendo a percepção de que, por exemplo, na década de 1970, o território que hoje abriga a cidade do Rio de Janeiro apresentava um crescimento industrial

7 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 do equilíbrio advinda da Física pela ideia da evolução, utilizando a Biologia como metáfora.

8 Tradução livre de Alexandre Borges.

de apenas 173%, contra um crescimento brasileiro em torno de 285% e, em Minas Gerais, em torno de 342% (Rosa e Osorio, 1995).

Para uma análise da demora na percepção das consequências da transferência da Capital Federal, em 1960, para o Rio de Janeiro, deve-se levar em conta também o modelo institucional adotado para o Distrito Federal quando da implantação da República no Brasil. Ao se organizar a Capital Federal, com o advento da República, buscou-se constituí-la de forma tecnocrática e conservadora, tendo como referência a cidade de Washington⁹, capital dos EUA. Procurou-se, assim, restringir ao máximo o espaço da política local no Distrito Federal – opção institucional que foi posteriormente reiterada na Constituição de 1946 e na Lei Orgânica do Distrito Federal de 1948. Desse modo, ficou definido que o prefeito do Distrito Federal seria nomeado pelo presidente da República e que, ao contrário das demais localidades brasileiras, as leis votadas pelos vereadores da cidade do Rio de Janeiro/Distrito Federal, que fossem depois vetadas pelo prefeito, não retornariam à Câmara Municipal, mas sim seriam analisadas pelo Senado Federal.

O esforço de neutralizar a política local naquele território não era uma novidade da República. Desde 1834, quando ocorreu a separação institucional da capital da província fluminense visando à criação do Município Neutro, já se afirmava que a Capital deveria constituir um espaço politicamente neutralizado, conforme demarcado por Carlos Lessa (2000:187-188):

Para a federação sonhada pela República, o Rio como Município Neutro era perfeito para a transmutação em Distrito Federal. Desde 1834, a cidade estava separada da província fluminense. A Capital para a República deveria manter-se politicamente neutralizada. O prefeito, escolhido pelo presidente e submetido à aprovação pelo Senado, não é o chefe do poder executivo, independente de aprovação local. É um alto funcionário de confiança do presidente que pode demiti-lo ad nutum. (...) O Rio seria o ‘fórum asséptico’, guardião e depositário do pacto oligárquico, o lugar de construção do marco zero da República e a moldura para dignificar a Presidência.

A forma como se organizou a institucionalidade local da cidade do Rio de Janeiro – ao lado de sua história de *capitalidade* – influenciou para que o debate e o jogo político local perdessem força na região, contribuindo assim para a conformação de um particular quadro de carência no tocante à reflexão local.

Desse modo, constituiu-se com força na cidade do Rio, conforme analisado por Marly Silva da Motta (2000; 2001), duas lógicas políticas. Uma bastante focada nas questões nacionais e radicalizada no que se refere à representação da cidade na Câmara Federal e no Senado – o que pode ser visto, por exemplo, no fato de disputarem o Senado, pelo Distrito Federal, em 1958, Afonso Arinos, prócer da UDN nacional e deputado por Minas Gerais, e Lutero Vargas, simbolizando o getulismo; ou no fato de, em 1962, terem participado da disputa pela representação da Guanabara no Senado, Juracy Magalhães, então governador da Bahia e liderança nacional da UDN, e Aurélio Viana, deputado federal por Alagoas e líder da esquerda nacionalista na Câmara dos Deputados.

Já a outra lógica, da política local, seria determinada pela ausência de eleições diretas locais para prefeito e pelo pouco poder dos vereadores eleitos para interferir na vida da cidade. Veja-se ainda que, no período entre 1946 e 1960, as eleições para a representação federal na cidade do Rio de Janeiro/Distrito Federal realizaram-se centralmente em torno de poucos partidos e com forte participação de líderes políticos que simbolizavam o debate nacional,

9 Sobre o assunto, ver Freire (2000) e Motta (2001).

ao passo que o jogo político local ocorreu de forma fragmentária e clientelista, num quadro de forte pulverização das agremiações partidárias. Nos anos 1950, por exemplo, enquanto a representação federal do Rio limitava-se a quatro partidos com dois ou mais membros eleitos, a representação local fracionava-se em onze partidos. Além disso, entre os quatro partidos que disputavam a representação federal, era grande a centralidade do PTB e da UDN, enquanto a representação do PSD carioca (maior partido do Congresso Nacional nos anos 1950, com posição mais centrista) limitava-se a um único parlamentar. Isso deixava em evidência o polarizado debate nacional reproduzido com particular força no Rio de Janeiro, nesse período, liderado, por um lado, por Getúlio Vargas, Leonel Brizola e João Goulart e, por outro, por Carlos Lacerda. Já a lógica política local, ao contrário da lógica política nacional, teria menos peso e importância na cidade do Rio de Janeiro, ocorrendo de forma marcadamente fragmentária¹⁰.

Assim, a forma como se organizou institucionalmente o Distrito Federal no território carioca teve também relação direta com o fato de, na segunda metade dos anos 1950, as reflexões e proposições sobre os rumos e estratégias para a cidade do Rio de Janeiro, após transferência da Capital, ocorrerem de maneira bastante pobre e com muito pouca sensibilização social a partir de 1960, sem que se atentasse imediatamente para os impactos e consequências desse processo para o Rio de Janeiro.

A esse respeito, cabe destacar que a transferência da Capital para Brasília já estava definida na Constituição desde 1891, permanecendo durante anos como “letra morta”. Isso fez com que a proposta lançada por Juscelino Kubitschek, durante sua campanha presidencial e quando assumiu o governo federal, tenha sido tratada com desdém por diversos setores da sociedade. Mesmo a UDN, partido de oposição, votou todas as leis propostas por JK que visavam permitir a criação de Brasília. O objetivo era, posteriormente, desmoralizar JK, afirmando que a UDN tinha aprovado todas as solicitações do presidente para a construção de Brasília, mas que ele não cumprira a promessa de transferir a Capital¹¹.

A descrença quanto à efetivação da mudança da Capital levou também a que ocorresse apenas um único debate público sobre os rumos do Rio de Janeiro após a transferência da Capital para Brasília. Organizado pelo jornal *Correio da Manhã*, em 1958, esse debate compreendeu várias entrevistas com líderes empresariais, comunitários, intelectuais e políticos, em uma série denominada “O que será do Rio”¹².

Assim, na Belacap¹³, em função de sua trajetória de cidade-Capital e da forma como foi historicamente organizada do ponto de vista político-institucional, conforme pontuado por Arnaldo Niskier (Guanabara, 1970:15), a vivência dos problemas nacionais reduziam “a pálidos reflexos os problemas locais. 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.”

Esta questão também é apontada em depoimento de Villas-Boas Corrêa ao CPDOC (Ferreira, 1998:55), nos seguintes termos:

Acho que a bancada do Rio de Janeiro, como o Rio era Capital, se dissolvia muito, não tinha muita identidade. Até porque o prefeito do Rio era nomeado (...). A grande verdade é a seguinte: cobria-se mal a política carioca, porque a política nacional, que era feita aqui no Rio de Janeiro, abafava a política local.

10 Sobre o assunto, ver Osorio (2005). Para uma discussão sobre o conceito de clientela, ver Diniz (1982).

11 Sobre o assunto, ver depoimento de Luiz Alberto Bahia, anexo à tese de doutorado de Mauro Osorio (2004)

12 A série referida também se encontra disponível no anexo da tese de doutorado de Mauro Osorio (2004).

13 Como era então chamada a Guanabara, nos anos 1960, em oposição à Novacap (Brasília).

No mesmo sentido que na cidade do Rio de Janeiro, no antigo estado do Rio a presença da Capital se fazia sentir, conforme mostra Marieta de Moraes Ferreira (1991) quando pontua a existência de uma dificuldade de interlocução entre as elites econômicas escravagistas da Velha Província e as elites políticas, de viés mais nacional, como Alberto Torres e Nilo Peçanha. Essa dificuldade de interlocução teria obstaculizado a implantação de estratégias econômicas quando da decadência da cafeicultura na região, ao longo da segunda metade do século XIX.

A questão das elites políticas do antigo estado do Rio terem um marcante viés nacional apresentará continuidade, em nosso entendimento, até os anos 1950, o que se evidencia pela presença de personagens como Macedo Soares, Prado Kely, Raul Fernandes e mesmo Amaral Peixoto, que migrou da política carioca para a do antigo estado do Rio, a partir de seu relacionamento com Getúlio Vargas, mas manteve participação e influência na política carioca¹⁴.

A importância da articulação entre as elites políticas e econômicas de uma região, para a alavancagem de um processo de desenvolvimento econômico, é bem pontuada em Otávio Dulci (1999), quando o autor analisa essa relação como um elemento-chave da estratégia engendrada em Minas Gerais, a partir da década de 1940 e 1950, que gerou um articulado arcabouço institucional de fomento ao desenvolvimento daquele estado¹⁵. Assim, a dificuldade de interlocução entre as elites econômicas e políticas na Velha Província certamente contribuiu para que a lógica econômica na região, pós-ciclo cafeeiro, viesse a depender de investimentos federais e da Capital da República, tanto ou mais do que a própria cidade do Rio de Janeiro. Contribuiu também para que a transferência da Capital para Brasília representasse, no antigo estado do Rio de Janeiro, da mesma forma que no território carioca, um marco de reversão de dinamismo¹⁶.

3. Transferência da Capital x Equívocos no fomento ao desenvolvimento regional

Nos anos 1960, tendo em vista a conjunção de fatores enunciados, que inclui a história de Capital e de *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro; a sua trajetória institucional; a radicalização vigente na política nacional; e ainda o fato de que o processo de transferência da Capital se consolidou de forma lenta e gradativa ao longo dos anos 1960 e 1970, fez-se então hegemônica a percepção de que o Rio continuaria a ser a Belacap e a Capital de fato. Isso levou, inclusive, a que os dois primeiros governos da Guanabara – Carlos Lacerda (1960-1966) e Negrão de Lima (1966-1971) – realizassem uma política de modernização urbana com base no entendimento de que tal política, *per se*, garantiria a centralidade do desenvolvimento carioca.

Do ponto de vista da formulação de uma política explícita de desenvolvimento econômico – e expressando a falta de massa crítica sobre a realidade local – desenvolveu-se, na Guanabara, nos governos Carlos Lacerda e Negrão de Lima, e com continuidade no governo

14 Sobre o peso da participação de Amaral Peixoto nas negociações sobre a nova institucionalidade carioca, quando da transferência da Capital para Brasília, ver, por exemplo, Motta (2000:32).

15 Em Minas Gerais, visando fomentar o desenvolvimento regional e realizar pesquisas, criou-se um conjunto de instituições, incluindo: a Fundação João Pinheiro, voltada para a realização de pesquisas sobre a realidade mineira; um programa de Mestrado e mais recentemente de Doutorado, denominado CEDEPLAR e vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais; a Fundação INDI, órgão para a promoção econômica de Minas Gerais; e o Banco de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – BDMG.

16 Acreditamos que a Velha Província tenha sofrido com a transferência da Capital de forma mais pesada do que a cidade do Rio de Janeiro, não só pela dependência econômica já apontada, mas também pela instabilidade político-institucional vivenciada naquela região, entre 1960 e 1964, após a morte do governador Roberto da Silveira; pela posterior cassação do governador Badger da Silveira; e pelo fato dos governadores nomeados pelo governo militar terem permanecido no cargo, em média, por apenas dois anos.

Chagas Freitas (1971-1975), uma política de fomento focada na indústria, particularmente na organização de distritos industriais, conforme tese defendida pela representação patronal da indústria da Guanabara. Tal política realizou-se, fundamentalmente, com base em dados e pressupostos equivocados, sem que se tivesse uma preocupação com o entendimento rigoroso e embasado sobre as potencialidades da região, resultando, ao final da década, em um rotundo fracasso.

A tese defendida pela representação patronal da indústria da Guanabara sugeria que, naquela região, da mesma forma que então ocorria na cidade de São Paulo e em outras metrópoles mundiais, estaria ocorrendo um derramamento do processo de industrialização, do seu núcleo central para a periferia – tendo em vista o crescimento do porte das indústrias, no auge da segunda revolução industrial –, sendo, portanto, de fundamental importância para a nascente cidade-estado da Guanabara a organização de uma política de oferta de terrenos e de infraestrutura, que retivesse a indústria instalada dentro do território carioca. Apresentou-se, como argumento, o fato de, nos anos 1940, 1950 e início dos 1960, a indústria do antigo estado do Rio de Janeiro ter crescido acima da média nacional. Porém não se levou em devida consideração que, especificamente na Velha Província, isso não ocorria fundamentalmente pela transferência de plantas industriais privadas da cidade do Rio para o antigo estado do Rio de Janeiro, mas, sim, pela criação, naquela região, de empresas estatais, pelo governo federal¹⁷.

Outro pressuposto equivocado que instruiu as políticas implementadas pelos governos da Guanabara foi o de que Brasília não se consolidaria como Capital e, por esse motivo, com a modernização da Belacap, o setor serviços tenderia a se manter na Cidade Maravilhosa, não demandando por políticas específicas de fomento¹⁸.

Tal pressuposto e o foco econômico dos três governos da Guanabara, entre 1960 e 1975, no setor industrial e em uma política de distritos industriais – inclusive sendo constituída, para tanto, no início do governo Lacerda, uma empresa de fomento chamada Companhia Progresso da Guanabara (COPEG) –, estavam em consonância com os interesses da representação industrial carioca (uma das poucas instituições a se inserir, de forma organizada e com forte hegemonia, no rarefeito debate local), mas, objetivamente, não deram conta da problemática da reinserção estratégica dessa unidade federativa no cenário da economia brasileira.

De fato, a política focada em distritos industriais organizada para a Guanabara fracassou. No curso do governo Lacerda, só ocorreu a ocupação, por indústrias, de 1% da área inicialmente prevista para o total dos distritos industriais, então criados na Avenida das Bandeiras e em Santa Cruz (Guanabara, 1970:46). No governo Negrão de Lima, a política de distritos industriais também não obteve resultado significativo, seja pela não ocupação do novo distrito por ele criado, a Fazenda Botafogo, seja porque o distrito industrial de Santa Cruz continuava praticamente desocupado.

Da mesma forma, essa política não apresentou, no período Chagas Freitas, resultados expressivos, apesar de, do ponto de vista da estratégia governamental, ter ocorrido uma

17 Sobre o assunto, ver Osorio (2005). Vale pontuar que a carência de reflexão e de organização de dados no âmbito regional e a tradição do Rio de Janeiro de privilegiar o debate de temas nacionais e internacionais fazem com que, em diversos momentos, ao ser observada a existência de uma determinada tendência em outras regiões do planeta, e ao primeiro dado que aponte que aparentemente o mesmo estaria ocorrendo em nossa região, passemos a trabalhar com a mesma hipótese. Isso aconteceu quando da implantação da política de distritos industriais na Guanabara e, mais recentemente, com alguns autores apontando uma significativa interiorização da economia fluminense. No segundo caso, não se levou devidamente em conta que o crescimento do PIB no interior fluminense derivava centralmente da extração de petróleo em alto mar, não tendo gerado estrutura produtiva significativa em terra, no interior do estado.

18 Matérias publicadas no jornal *O Globo*, logo após a mudança da Capital para Brasília, mostram o carioca comemorando o acontecimento. A comemoração baseava-se no fato de que, após longos anos, finalmente o Rio poderia eleger o seu governador e que, pela hipótese da não consolidação de Brasília, a cidade manter-se-ia como a “Capital de fato”.

amplificação de foco. Isso é o que mostra, por exemplo, depoimento de José Augusto Assumpção Brito (*apud* Osorio, 2005, Conclusão), segundo o qual a consolidação dos investimentos de infraestrutura que permitiram que o Distrito Industrial de Santa Cruz viesse a funcionar de fato só ocorreria ao final do governo Chagas Freitas. Além disso, de acordo com Assumpção Brito, a política de distritos industriais não teria importância significativa no crescimento industrial carioca ocorrido nos anos 1970, que, segundo ele, teria derivado centralmente do *milagre econômico*¹⁹. Por outro lado, a partir da análise dos documentos *Economia Industrial do Novo Estado do Rio de Janeiro* (Barros, 1975) e *Tendências de crescimento da Guanabara* (Ideg, 1974), é possível chegar à mesma conclusão. De acordo com Barros, por exemplo, no ano de 1973 existiria, para o total do bairro de Santa Cruz, apenas 15 indústrias, o que representava uma participação de 0,6% no total do número de estabelecimentos industriais existentes na cidade do Rio de Janeiro. Além disso, o autor analisa que o bairro de Jacarepaguá, onde Chagas Freitas estabeleceu um novo distrito industrial, possuiria, em 1973, apenas 1,83% do total de estabelecimentos industriais da cidade (Barros, 1975:156).

Dessa forma, nenhum dos três governos da Guanabara conseguiu articular uma reversão do processo de “bifurcação” – utilizando a conceituação de Paul Krugman (2002) – que ocorreu em 1960, no território carioca.

Por sua vez, após a fusão da Guanabara com o antigo estado do Rio, em 1975, os governos persistiram em, por um lado, apresentar uma visão equivocada sobre quais deveriam ser as estratégias de desenvolvimento econômico para a região – no governo Faria Lima, por exemplo, a preocupação centrou-se no setor agrícola, apesar da diminuta participação desse setor no PIB carioca. Por outro lado, adotaram um foco pontual, sem estudos setoriais e uma adequada estratégia e coordenação de políticas. Ou, ainda, simplesmente dispensaram a formulação de quaisquer políticas de desenvolvimento econômico.

Para uma análise sobre a carência de uma adequada estratégia de desenvolvimento econômico para a cidade do Rio de Janeiro, e posteriormente, após a fusão, para o estado do Rio de Janeiro, acreditamos ser interessante citar a seguinte consideração de Raphael de Almeida Magalhães, vice-governador do primeiro governo da Guanabara e coordenador do Programa de Ações Federais no Rio de Janeiro, no correr dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso:

A criação do Estado da Guanabara em si mesma não poderia dar conta das causas que determinaram a decadência da cidade. Teve entretanto o mérito de permitir a autonomia política da cidade, cujo governo pôde, com verdadeiro empenho, tentar, ao menos, recuperar a qualidade dos serviços básicos, enfrentando, com êxito parcial, alguns dos mais agudos problemas de infraestrutura herdados da época da dominação federal.

A verdade é que a simples autonomia política não bastava para a viabilização de um projeto de restauração substitutiva da base produtiva da cidade e da sua região, afetada com a perda irreversível da condição de metrópole nacional. (...)

Redescobrir funções reorganizadoras das atividades econômicas continua sendo, assim, desde a década dos 50, o verdadeiro desafio para a cidade e sua região. Identificá-las, agora, se inscreve, além do mais, no complexo

19 José Augusto Assumpção Brito apresenta longa trajetória de atuação como técnico e dirigente em instituições vinculadas à economia da Guanabara e do antigo estado do Rio de Janeiro. Nos anos 1960, trabalhou como técnico na COPEG. Na primeira metade dos anos 1970, atuou vinculado à Companhia de Desenvolvimento Industrial do antigo estado do Rio de Janeiro. A partir de 1975, com a fusão, dirigiu a CODIN, Companhia de Desenvolvimento do novo estado do Rio de Janeiro, por um período de dez anos. Posteriormente, participou dos governos Saturnino Braga, Moreira Franco e Marcelo Alencar, tendo sido ainda, no início dos anos 1990, presidente do Sebrae nacional.

contexto de nosso tempo, que deve considerar a globalização da economia e a necessidade vital de nova forma de articulação do Brasil com os centros decisórios internacionais. (Magalhães, 2001:4-5)

4. Um golpe que favoreceu o clientelismo e a degradação econômico-social do Rio de Janeiro

Entendemos que a trajetória econômica pós-1960 do Rio de Janeiro foi decisivamente influenciada pela transferência da Capital para Brasília; pela história de *capitalidade* da cidade do Rio; pela constituição de seu desenho político-institucional local; e pela consequente carência de reflexão e pelos equívocos nas estratégias regionais. Além disso, a cidade e o estado do Rio de Janeiro sofreram profunda degradação em sua lógica política, a partir do golpe de 1964 e das cassações, que atingiram com particular gravidade a cidade do Rio.

De fato, pela centralidade política do Rio de Janeiro, no cenário brasileiro, a sua representação federal foi fortemente atingida no processo de cassações. A polarização existente no debate político nacional e o papel central do Rio nesse debate, principalmente nos anos 1950 e na primeira metade dos anos 1960, redundaram em que a representação federal da cidade apresentasse a marca da radicalização e que se circunscrevesse a poucos partidos, basicamente o PTB e a UDN.

Assim, logo após o golpe de 1964, por um lado, o PTB e a esquerda como um todo sofreram pesadamente o processo de cassações, sendo que, no caso da cidade do Rio, entre os dez deputados federais eleitos pelo PTB, em 1962, oito foram cassados. Por outro lado, pelo fato de Carlos Lacerda romper com o regime militar no correr da década de 1960, a UDN carioca também foi fortemente atingida pelas cassações, provocando-se, no conjunto, uma desarticulação da lógica nacional nessa região e abrindo-se espaço para que Chagas Freitas e a sua política de clientela articulada à lógica local conquistassem particular hegemonia, primeiro na cidade e posteriormente no estado do Rio²⁰. Essa lógica *fez história* ao longo dos anos, conforme podemos verificar pela declaração da governadora Rosinha Garotinho (2003-2006), publicada no jornal *O Globo*, de 10 de outubro de 2003, em que ela analisa que, na região fluminense, após o *chaguismo* e o *brizolismo*, “por que não o *garotismo*?”.

Ou seja, na cidade do Rio de Janeiro e, posteriormente, no novo estado do Rio viria a ocorrer, através dos processos históricos de permanências e mudanças, a coexistência entre uma lógica nacional cada vez mais inorgânica e uma lógica clientelista e fragmentária crescentemente hegemônica no plano estadual. Tal realidade gera um marco institucional que desestrutura com particularidade o poder público na região e dificulta a organização consistente de estratégias e políticas regionais.

Assim, a transferência da Capital para Brasília, em 1960, e a consolidação dessa transferência no correr da década de 1970; a carência de reflexão regional e de adequadas estratégias regionais de fomento ao desenvolvimento; ao lado da particular degradação política que a cidade e o estado do Rio sofreram em consequência do golpe de 1964 são fatores absolutamente centrais no processo de degradação econômico-social do atual estado do Rio de Janeiro, no cenário brasileiro.

Do ponto de vista econômico, esse processo de degradação pode ser verificado a partir de um conjunto de indicadores. Através das Contas Regionais do Brasil, divulgadas pelo

20 Sobre o assunto, ver dissertação de mestrado de Maria Helena Versiani (2007). Nessa dissertação, é feita uma análise dos posicionamentos da bancada federal de representação da cidade do Rio de Janeiro, nos anos de 1962 e de 1970. Os discursos da bancada eleita em 1962 eram hegemonicamente referenciados no debate brasileiro. Já os discursos da bancada federal eleita em 1970, tendo em vista as cassações ocorridas, apresentavam uma linha de defesa de questões pontuais e clientelistas.

IBGE, por exemplo, entre 1970 e 2013, o PIB do atual estado do Rio de Janeiro passou de uma participação no PIB nacional de 16,7% para uma participação de 11,8%, a maior perda entre todas as unidades federativas brasileiras²¹.

Na mesma linha, de acordo com dados do Ministério do Trabalho (RAIS/MTE), o estado do Rio de Janeiro apresentou, entre 1985 e 2014 (a série mais longa disponível com a mesma metodologia), um crescimento do emprego formal de 73,6%, contra um crescimento no total do país de 141,9%, o menor crescimento entre todas as unidades federativas brasileiras.

A particular estagnação do conjunto da economia carioca e fluminense evidencia-se também no fato de que o estado do Rio de Janeiro, que apresentava, em 1985, a segunda posição, entre todas as unidades federativas brasileiras, no que tange ao número de empregos formais gerados no conjunto das atividades públicas e privadas, estando atrás apenas de São Paulo, tenha sido, desde 1999, ultrapassado por Minas Gerais, caindo para a terceira posição no ranking das unidades federativas.

No que se refere ao emprego especificamente na indústria de transformação, a perda foi ainda mais acentuada. O Rio de Janeiro passou da segunda posição, em 1985, para a sexta posição, em 2014, sendo ultrapassado por Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

Igualmente expressivo é o fato de Minas Gerais ter ultrapassado o estado do Rio de Janeiro, em 2004, no que diz respeito à receita gerada pelo imposto estadual de ICMS, ampliando assim a dependência do estado do Rio de Janeiro em relação às receitas de royalties do petróleo²².

Nesse processo, o estado do Rio de Janeiro ficou com um ralo adensamento produtivo e grande concentração em refino de petróleo e siderurgia. Essa rala densidade produtiva pode ser vista principalmente na periferia metropolitana e no interior fluminense²³. No ano de 2014, através de dados da Rais/MTE, verificamos que, no Brasil e na Região Sudeste, os empregos formais públicos representavam, respectivamente, 20,05% e 15,41% do total de empregos formais. Já entre os 91 municípios do interior fluminense e da metrópole (excluindo-se a cidade do Rio de Janeiro), encontramos 56 municípios com o peso do emprego público superior ao encontrado para o Brasil, sendo que 43 municípios apresentavam percentual acima de 30%, 19 municípios apresentavam percentual acima de 40% e em 10 municípios o peso do emprego privado no total do emprego formal municipal não chegou a representar 50%.

Deve-se destacar que a cidade do Rio de Janeiro, apesar ter sido Capital Federal por quase duzentos anos e da forte presença em seu território do serviço público federal – como, por exemplo, das Forças Armadas e de Universidades públicas federais – apresentava, em 2014, um peso do emprego no setor público no total de empregos formais de 18,65%.

Com relação aos indicadores sociais e de infraestrutura, também verificamos particular degradação da região fluminense no cenário federativo. Dados do Censo do IBGE de 2010 mostram, por exemplo, uma situação particularmente grave do ponto de vista habitacional.

21 Em 1975, como sabemos, ocorreu a fusão entre a Guanabara e o antigo Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, nos dados de PIB aqui apresentados, referentes ao ano de 1970, estão somados o PIB do antigo estado do Rio de Janeiro com o PIB da Guanabara, permitindo a comparação com o PIB do estado do Rio pós-fusão.

22 Este dado foi calculado a partir de indicadores sistematizados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Fazenda (Confaz), em pesquisas realizadas pelo Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro, grupo de pesquisa cadastrado no CNPQ e vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

23 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta pelos seguintes 21 municípios: Belford Roxo; Cachoeira de Macacu; Duque de Caxias; Guapimirim; Itaboraí; Itaguaí; Japeri; Magé; Maricá; Mesquita; Nilópolis; Niterói; Nova Iguaçu; Paracambi; Queimados; Rio Bonito; Rio de Janeiro; São Gonçalo; São João de Meriti; Seropédica; e Tanguá.

Organizando-se um ranking, por estado brasileiro, do percentual de pessoas moradoras de favelas, em relação ao total de habitantes, verifica-se que o estado do Rio apresentou, em 2010, um percentual de 12,7%, o terceiro maior entre todas as unidades federativas, melhor apenas do que o Pará e o Amapá, que apresentaram o primeiro e segundo maior percentual. Este percentual era de 6,62% no estado de São Paulo e de apenas 3,07% em Minas Gerais.

Outro exemplo, também com base nos dados do Censo de 2010 do IBGE, é o expressivo percentual de jovens entre 18 e 24 anos de idade que não estudam nem trabalham, na cidade do Rio e principalmente em suas áreas periféricas. Na Zona Suburbana, esse percentual, em 2010, chegava a ser de 38,8% na área do Jacarezinho; de 32,9% no Complexo do Alemão; de 32,5% na Penha; de 30,1% em Anchieta; de 30,0% na Pavuna; e de 29,5% na Maré. Na Zona Oeste, atingia 38,4% em Santa Cruz; 35,1% em Bangu; e 33,0% em Guaratiba.

Além disso, enquanto na Região Sudeste o percentual de *nem-nens* entre os jovens com 18 a 24 anos de idade era, em 2010, de 24,2%, entre os 21 municípios da RMRJ, 16 apresentavam percentual superior a 30%, sendo que em 8 municípios da metrópole carioca o número de jovens sem estudar nem trabalhar era igual ou superior a 1/3 dos jovens. No interior fluminense, 62 entre os 71 municípios da região apresentavam percentual de *nem-nens* superior ao verificado para o conjunto da Região Sudeste.

Na área de educação, o péssimo posicionamento do estado do Rio de Janeiro no cenário federativo; da cidade do Rio de Janeiro comparativamente às demais capitais brasileiras; e dos municípios fluminenses em face à situação verificada nos municípios da Região Sudeste e do Brasil, no ano de 2013, pode ser verificado, por exemplo, com base nos resultados do Índice de Oportunidades da Educação Brasileira-Ioeb, organizado pelo Centro de Liderança Pública-CLP, com apoio das Fundações Lemann e Roberto Marinho²⁴.

Organizando um ranking dos resultados do Ioeb para as unidades federativas, em 2013, vemos que o estado do Rio de Janeiro encontrava-se apenas na 15ª posição. Na mesma direção, em um ranking das capitais, a cidade do Rio encontrava-se na 11ª posição.

Com base nesse mesmo índice, o município fluminense mais bem colocado, entre 1.620 municípios da Região Sudeste, é Comendador Levy Gasparian (Região Centro-Sul Fluminense), na 500ª posição. Em segundo lugar aparecem os municípios de Santo Antônio de Pádua, na 713ª posição e Aperibé, na 993ª posição (ambos da Região do Noroeste Fluminense)²⁵. Todos os demais 89 municípios fluminenses encontravam-se além da 1000ª posição, sendo que 61 deles encontravam-se atrás da 1500ª posição.

Por último, entre os 20 municípios pior colocados no ranking dos 1620 municípios pesquisados da Região Sudeste, infelizmente 18 são do estado do Rio de Janeiro.

A trajetória do estado do Rio de Janeiro no pós-1960 também conduziu a uma situação particularmente grave no que tange à questão da segurança pública, com a constituição de “estados paralelos” na metrópole carioca, em um nível de institucionalização inexistente em outras metrópoles brasileiras e mesmo da América Latina, sendo consequência da

24 Esse índice procura observar a qualidade da educação em cada município brasileiro, levando em consideração os dados disponíveis no que diz respeito aos resultados da educação pública e privada, de ensino fundamental e médio. Leva em conta ainda informações como o número de crianças e adolescentes em idade escolar e fora da sala de aula. Procura também, dar ênfase à necessidade de integrar os ensinos fundamental e médio, dentro da lógica de estimular a criação, em cada localidade, de um sistema municipal de educação. A metodologia completa desse índice está disponível no link: <http://www.ioeb.org.br/pagina/metodologia>

25 Em algumas análises e debates sobre o estado do Rio de Janeiro, a Região Noroeste Fluminense é apontada como a mais complicada do ponto de vista socioeconômico. De fato, essa região é a que apresenta o menor PIB per capita, entre todas as oito Regiões de Governo do estado do Rio de Janeiro. No entanto, ao olharmos com mais cuidado o conjunto dos indicadores socioeconômicos dos 92 municípios fluminenses e das Regiões de Governo, verificamos que a região com maior degradação socioeconômica é a Região Metropolitana, particularmente a sua periferia. Sobre o assunto, ver Sobral, 2015.

particular desestruturação ocorrida na polícia fluminense com a instauração do marco institucional que passa a existir no Rio após o golpe de 1964.

Sobre esse aspecto, vale citar dois artigos analíticos: o de Mauro Osorio, intitulado *Estado do Rio de Janeiro: estagnação de longo curso e possibilidades de reversão*, publicado no *Jornal dos Economistas*, do Corecon/RJ, em 2008, e o do jornalista Xico Vargas, intitulado *O caminho de ouro*, publicado no site *No Mínimo*, em 2006.

No primeiro, tem destaque o fato de policiais de outros estados brasileiros – incluindo estados muito violentos, como Pernambuco –, que vieram para o Rio de Janeiro compor a Força Nacional, por ocasião do Panamericano em 2007, terem, de acordo com matérias de jornais à época, ficado estupefatos com o nível de armamento verificado em áreas dominadas pelo tráfico no Rio, bem como com o elevado grau de rejeição dos moradores de favelas em relação às forças policiais estaduais.

No segundo artigo, Xico Vargas aponta o alarmante nível de institucionalização da corrupção então verificada na estrutura de segurança pública estadual. Diz ele: “De qualquer maneira, para policiais (os da banda boa) não há dúvida de que todas as delegacias têm dono e quotas de arrecadação”.

5. O Rio no século XXI: potencialidades, dilemas e desafios

No início do século XXI, a economia do estado do Rio de Janeiro volta a apresentar, após décadas, uma aproximação com a trajetória da economia brasileira. Isto tem relação com a atração de investimentos para a região, que se inicia em meados dos anos 1990 e que começa a impactar os indicadores econômicos, principalmente a partir do final da primeira década do século XXI. Entre os grandes investimentos que têm lugar no estado do Rio de Janeiro, destacam-se, por exemplo, a chegada de montadoras de automóveis à Região do Médio Paraíba; a implantação da Rio Polímeros, em Duque de Caxias, objetivando a criação na região de um polo de gás-químico²⁶; a reativação da indústria naval; a ampliação de investimentos pela Petrobras até o ano de 2014; a instalação, na cidade do Rio de Janeiro, de novas empresas petrolíferas; a consolidação do parque tecnológico da UFRJ, em torno do complexo de petróleo e gás; a instalação de uma planta siderúrgica no distrito industrial de Santa Cruz; investimentos na Fiocruz e no Instituto Vital Brazil; além dos investimentos derivados da política de atração de megaeventos.

A aproximação com a trajetória econômica brasileira pode ser verificada, por exemplo, no fato de que, entre 2008 e 2014, enquanto o emprego formal na Região Sudeste e no Brasil cresceram, respectivamente, 21,6% e 25,7%, no ERJ cresceu 25,0%.

No entanto, o conjunto dos indicadores apontados nesse artigo mostra a continuidade de uma grave situação socioeconômica no estado do Rio de Janeiro, que é reforçada com a crise a partir de 2015, que atinge particularmente o estado, não só pela herança ainda existente da trajetória pós-1960, como também pela forte queda do preço internacional do petróleo e seu impacto para as receitas públicas de royalties no âmbito do estado do Rio de Janeiro e de seus municípios, em especial as Regiões Norte e das Baixadas Litorâneas.

26 No ano de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso, em face da decadência econômico-social do estado do Rio de Janeiro e da importância social e simbólica dessa região, criou um Conselho de Ações Federais no estado, presidido pelo presidente da República e tendo como secretário executivo o advogado Raphael de Almeida Magalhães. Esse Conselho definiu, entre suas prioridades: a criação de um polo petroquímico com base no gás natural, em Duque de Caxias; o desenvolvimento de um porto de contêiner, em Itaguaí, cujo projeto era o de ser o maior porto da América Latina; e a criação de um grupo de trabalho para atuar em prol da conquista, pelo Rio de Janeiro, da função de sede das Olimpíadas de 2004. Essa iniciativa contribuiu para a política de atração de megaeventos, que redundou no Rio de Janeiro ser a sede dos Jogos Panamericanos, em 2007; dos Jogos Mundiais Militares, em 2011; da Rio+20, em 2012; da Jornada Mundial da Juventude, em 2013; uma das principais sedes da Copa do Mundo, de 2014; e também sediar as Olimpíadas de 2016.

Para a superação definitiva dessa condição de precariedade e a constituição de um círculo virtuoso no estado do Rio de Janeiro, deve-se ter em conta que é necessário mobilizar mais a academia no que diz respeito às reflexões sobre o estado e seus municípios. De fato, a tradição, no estado do Rio, até os dias atuais, de se ter particular preocupação com os temas nacionais vis-à-vis os temas locais, é confirmada, por exemplo, no fato de que inexistem, em quaisquer dos Programas de Mestrado e Doutorado em Economia das universidades instaladas no estado, linhas permanentes de pesquisa em Economia Regional.

A carência de reflexão dificulta o debate na sociedade sobre a real agenda que permitiria a constituição de um círculo virtuoso no Rio de Janeiro e a diminuição das desigualdades sociais e territoriais. Além disso, permite particular liberdade para atuação de lobbies e grupos de interesse, como ocorreu nos anos 1960 e na primeira metade dos anos 1970, quando os governos Lacerda, Negrão e Chagas incorporaram a equivocada tese de que a indústria guanabarina estaria migrando para o antigo estado do Rio e a prioridade da política econômica local seria estabelecer condições que permitissem retê-la no território carioca. Em período mais recente, um exemplo é o forte lobby dos Grupos Multiterminais e Libra, proprietários dos terminais de containers localizados no Porto do Rio, que dificulta uma política de apoio ao crescimento do terminal de container localizado em Itaguaí e que pode ser peça chave para atrair atividades produtivas para a periferia metropolitana, fazendo assim com que ela deixe de ser *dormitório*.

No que diz respeito ao adensamento produtivo, do ponto de vista setorial, é importante examinar e aprofundar as pesquisas e debates sobre as atividades e os complexos produtivos com maior potencialidade no estado do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, é fundamental ampliar a discussão sobre o papel que o setor petróleo e o que podemos denominar de complexo do petróleo e gás – extração de petróleo; partes, peças e equipamentos; indústria naval; inovação; projetos de engenharia; convenções, eventos e turismo de negócios em geral; serviços de apoio etc. – podem significar para o desenvolvimento socioeconômico do estado do Rio de Janeiro nas próximas décadas.

É óbvio que a total prioridade deve ser para a busca de energias renováveis e o estímulo a atividades econômicas, como, por exemplo, o desenvolvimento de carros elétricos. No entanto, o que especialistas afirmam, como o professor titular Adilson Oliveira, da UFRJ, é que o mundo ainda continuará dependente do petróleo nas próximas décadas. Além disso, análises, não só na academia, mas também nas empresas do setor petróleo, como a Shell, que mantém como prioritários os seus investimentos no Brasil, apontam que a produtividade na extração do petróleo no pré-sal tem crescido muito e que essa extração permanece absolutamente viável. Sobre a competitividade e produtividade do pré-sal, vale a pena trazer trecho de entrevista do quadro de carreira e ex-diretor de Exploração e Produção da Petrobras, Guilherme Estrella, e que chefiou, de 2003 a 2012, a equipe que descobriu o pré-sal. A entrevista foi publicada no jornal Estado de S. Paulo, de 2 de março de 2016:

A Petrobras produz 2 milhões de barris por dia nas Bacias de Santos e Campos, na frente do mercado consumidor. Nós produzimos a US\$ 8 o barril no pré-sal, por usar a infraestrutura vizinha da Bacia de Santos. É uma vantagem competitiva. As grandes empresas mundiais produzem 4 milhões de barris por dia em campos espalhados no mundo, com operação caríssima.

Assim, deve-se identificar cuidadosamente qual a real presença do complexo do petróleo e gás no Rio de Janeiro e qual política deve ser aprimorada/buscada visando atrair novas empresas, emprego e renda para a região com o desenvolvimento do pré-sal.

Entendemos que o debate sobre o petróleo no estado do Rio de Janeiro ocorre muitas vezes de forma desfocada. O problema no estado é ter o complexo de petróleo e gás ou é ter apenas a extração de petróleo em alto-mar, os royalties, sedes administrativas de empresas vinculadas ao complexo e parte da indústria naval? Ou seja, talvez estejamos, no estado do Rio de Janeiro, em situação mais próxima da Venezuela, que extrai e vende petróleo bruto, do que a de regiões como a Noruega, em que o complexo do petróleo e gás é adequadamente aproveitado, sendo responsável por um em cada nove empregos existentes naquele país.

É claro que parte das demandas do pré-sal será atendida pela indústria já instalada em São Paulo. No entanto, conforme pesquisas que realizamos quando da organização do Plano Diretor do Arco Metropolitano²⁷, a exploração do pré-sal e sua nova escala permitirão a presença, no Brasil, de novas atividades produtivas para atender as demandas desse complexo. Podemos, então, desenhar uma política que permita identificar as novas oportunidades e atraí-las para o Rio de Janeiro, preferencialmente para a periferia metropolitana, quando se tratar de atividades industriais.

A crise política e econômica que se instaurou no Brasil em 2015 teve como um de seus eixos centrais a Petrobras e o conjunto do complexo, impactados pela queda do preço internacional do petróleo e também pelas investigações de corrupção do Ministério Público e da Polícia Federal. O Rio de Janeiro vem apresentando um desempenho, na crise, pior do que o Brasil, no que diz respeito à questão fiscal, principalmente pela forte queda das receitas de royalties. No entanto, no que tange ao conjunto dos indicadores econômicos, como, por exemplo, evolução do comércio, da indústria e do emprego, não se verifica, em 2015, uma situação do estado do Rio de Janeiro pior do que a do Brasil. Isso não será uma pista de que parte importante do complexo do petróleo e gás não se encontra no território fluminense?

Outro bloco econômico importante no território fluminense, que ainda pode ser muito potencializado e que apresenta sinergia entre suas atividades, é o vinculado às atividades de turismo, entretenimento, cultura, multimídia, esporte e lazer²⁸.

A cidade e o estado do Rio de Janeiro têm clara potencialidade para o turismo, por suas belezas de mar e montanha; pela presença no estado de três entre os quatro parques nacionais mais importantes do país – Parque da Tijuca; Serra dos Órgãos; e Itatiaia –, pela importância histórica de regiões como a cidade do Rio; a Região do Médio Paraíba, com suas fazendas de café e a *cidade imperial* de Petrópolis; e pela potencialidade do que podemos denominar de *turismo de convivência* – aquele que se faz para conhecer a cultura, o estilo de vida e as especificidades de uma região.

A carência de planejamento no estado do Rio torna o turismo ainda muito pouco aproveitado. Na cidade do Rio, o total de empregos em hotéis e pousadas representa apenas em torno de 1% do total de empregos formais da cidade (MTE/Rais, 2014)²⁹. Além disso, pesquisas por nós realizadas apontam que a atividade turística nas demais 91 cidades fluminenses só apresenta de fato significação para a economia municipal em Armação dos Búzios, Parati e Itatiaia.

A história do Rio também faz com que exista presença importante de atividades culturais e da área de cinema e vídeo na região. Além disso, a área de cinema e vídeo tem apresentado

27 Osorio *et al.*, 2011.

28 Uma análise detalhada sobre esse complexo econômico, suas potencialidades e proposições de políticas pode ser vista em Osorio; Sobral, 2013.

29 O dado do total de empregos em hotéis e pousadas na cidade do Rio de Janeiro, em 2014, já incorpora boa parcela dos novos hotéis abertos em função dos megaeventos que ocorrem na cidade desde o Panamericano de 2007.

forte crescimento, pela política de conteúdo nacional e fomento ao setor implantada pelo governo federal no início do século XXI, com aprovação de legislação específica à criação da Ancine e de um fundo vinculado a ela.

Já no que diz respeito às atividades de entretenimento, esporte e lazer, deve-se buscar adequado aproveitamento dos complexos esportivos criados ou aprimorados no Rio de Janeiro, tendo em vista os megaeventos. Nesse aspecto, uma possibilidade é buscar uma política que transforme a cidade do Rio na *Capital do Esporte* da América Latina. Outra possibilidade deriva do fato de que hoje em dia complexos esportivos não servem apenas como palco para competições, atendendo também outras atividades de entretenimento e lazer. Deve-se ter em conta ainda que a cidade do Rio de Janeiro, além de receber bem seus visitantes, já tem importante experiência em organização de megaeventos, desde a Eco 92, o que, com a realização das Olimpíadas de 2016, poderá permitir a geração de imagem internacional positiva para a cidade e contribuir para a alavancagem do turismo³⁰.

Outra área em que pode ser definida uma política de adensamento produtivo no estado do Rio de Janeiro, vincula-se ao que podemos denominar de complexo da economia da saúde. O Sistema Único de Saúde brasileiro é o maior comprador público, entre todos os países do mundo, de insumos para uso no atendimento à área de saúde. Assim, a partir de 2004, o governo federal iniciou o desenho de uma política de criação ou atração para o país de novas atividades produtivas desse setor, com base no poder de compra do governo.

O Rio de Janeiro é espaço privilegiado para atrair essas novas atividades. O estado abriga uma significativa indústria farmacêutica; há importante área de pesquisa nesse setor, na região; e tem o privilégio de sediar a Fiocruz, instituição-chave nessa nova política, inclusive do ponto de vista de absorção de novas tecnologias³¹. Tem também presença importante na área de cirurgia plástica, atraindo moradores de outras regiões brasileiras e do exterior. Registre-se que a vinda de pessoas do exterior para aproveitar a expertise em cirurgia plástica do Rio de Janeiro pode ampliar-se, caso o fim da sobrevalorização cambial ocorrida a partir de 2016 venha a ser mantido.

Por último, é importante aprofundar os benefícios econômicos que podem advir da presença das Forças Armadas no Rio de Janeiro, não só pelos recursos que essa instituição injeta na economia, por meio de pagamentos de salários e das compras de insumos que realiza para a manutenção de suas atividades, mas, também, pelas atividades de ensino, pesquisa e produção que empreende em nosso território, como, por exemplo, com o estaleiro nuclear da Marinha, que está sendo instalado no município de Itaguaí.

No que diz respeito ainda ao adensamento produtivo no estado do Rio de Janeiro, é importante desenhar uma estratégia de fomento territorializada, visando aumentar a endogenia da economia fluminense. Nessa estratégia, deve-se pensar a cidade do Rio de Janeiro como espaço de coordenação da economia regional. Entre as oito Regiões de Governo, os desafios mais complexos estão na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e em sua periferia. Não só pelo fato de a RMRJ concentrar 74,3% da população fluminense; 77,4% dos empregos formais do estado; e 64,7% do PIB do estado, mas, também, por ser a região, no território fluminense, com maiores desafios do ponto de vista socioeconômico e da desigualdade social (IBGE e MTE).

30 Do ponto de vista do custo e dos investimentos gerados pela realização das Olimpíadas, diversos questionamentos podem ser feitos. Em primeiro lugar, começa a haver crescente entendimento de que a forma como se organizam as Olimpíadas deve ser simplificada. Em segundo lugar, a realização do evento em região de expansão territorial da cidade do Rio de Janeiro, na Zona Oeste, ao contrário do que ocorreu em Londres e Barcelona – em geral apresentadas como exemplos bem sucedidos do ponto de vista urbano –, pode gerar uma série de efeitos negativos, como a ampliação dos custos em infraestrutura, pela expansão territorial da cidade, e um maior distanciamento entre trabalho e moradia, o que é o oposto do que os urbanistas hoje em dia hegemonicamente indicam. Maior detalhamento dessa discussão, no entanto, não cabe no escopo deste artigo.

31 Sobre o assunto, ver Hasenclever; Paranhos, 2015.

Em primeiro lugar, a periferia metropolitana ainda é basicamente *dormitório*, o que gera diversos problemas, como, por exemplo, a existência, na quase totalidade de seus municípios, de uma diminuta base produtiva para arrecadação de receita pública municipal. Por exemplo, enquanto o município de São Caetano do Sul da periferia da RMSP, que apresenta forte densidade produtiva, possuía, em 2014, uma receita pública per capita de R\$ 6.832,86, o município de Duque de Caxias (RMRJ), muitas vezes percebido no imaginário popular como um município rico, apresentava uma receita pública per capita de apenas R\$ 2.012,51³². Isto porque, apesar de a refinaria Duque de Caxias e outras poucas grandes empresas estarem em seu território, o conjunto de sua estrutura produtiva é extremamente rala (Finbra/STN/MF).

Da mesma forma, ao analisarmos os indicadores sociais na RMRJ e principalmente em sua periferia, vemos resultados bastante preocupantes, seja em uma comparação com os municípios fluminenses das outras sete Regiões do Governo; seja em uma comparação com o total dos municípios da Região Sudeste brasileira; seja ainda em rankings dos municípios com mais de cinquenta mil habitantes das periferias das RMRJ, RMSP e RMBH.

Entre os exemplos, para um ranking dos resultados na educação através do Índice de Oportunidades da Educação Brasileira-loeb, em 2013, verificamos que todos os piores resultados são dos dezoito municípios da periferia da RMRJ que possuem mais de 50 mil habitantes.

No quesito segurança, novamente comparando os municípios das periferias das RMRJ, RMSP e RMBH, com cinquenta mil habitantes ou mais, vemos que os municípios com os dois melhores resultados são São Caetano do Sul e São Bernardo, ambos da RMSP, que possuíam, em 2013, taxas de homicídios por cem mil habitantes de, respectivamente, 4,48 e 6,20. Por outro lado, vários municípios da RMRJ apresentavam elevadas taxas de homicídios, superiores a 40 por cem mil habitantes: Japeri, 41,67; Itaguaí, 51,06; Belford Roxo, 54,23; Duque de Caxias, 60,30; e Nova Iguaçu, 63,62 (Datusus).

A precarização da periferia metropolitana também pode ser vista ao realizarmos um ranking, para os 59 municípios com mais de cinquenta mil habitantes das periferias das metrópoles do Rio de Janeiro, SP e BH, do percentual de domicílios atendidos por rede de água, em 2010, observa-se que, entre os 18 piores resultados, estão 14 municípios da periferia da RMRJ. Aliado a isso, pelas informações que possuímos, a qualidade e periodicidade da chegada da água aos domicílios não são boas (Censo do IBGE, 2010).

Uma estratégia e uma agenda que permita o início de um círculo virtuoso para a RMRJ e principalmente sua periferia, deve pensar, de forma integrada, políticas sociais, de infraestrutura e de atração de investimentos. Essa estratégia e agenda deve levar em conta a questão da melhoria da educação e da formação profissional; da política pública de saúde; a criação de recursos de amenidades, como parques públicos, hoje inexistentes na periferia metropolitana, excetuando-se Niterói; a organização de zoneamento urbano e a regularização de terrenos para instalação de empresas; e melhoria da logística e da infraestrutura de telecomunicações, energia elétrica e saneamento. Isto, tanto para os cidadãos quanto para as empresas.

Um primeiro exemplo da necessidade de se pensar de forma integrada a questão da qualidade de vida na RMRJ e em sua periferia metropolitana evidencia-se em depoimentos de gestores públicos sobre o fato de que empresários que visitam o Rio de Janeiro avaliando a possibilidade de instalar atividades produtivas no estado, ficam impressionados com a falta de cidades organizadas na periferia metropolitana, onde seus funcionários possam trabalhar e viver bem.

32 Sobre o assunto, ver Sobral, 2015.

Outro exemplo é depoimento que recebemos de um empresário que produz materiais de construção e tem três plantas industriais, duas em São Paulo e uma na Baixada Fluminense. Ele afirmou que, apesar do Arco Metropolitano ter trazido melhoria logística, ele pensa em transferir a planta que possui na Baixada para São Paulo, tendo em vista que, muito frequentemente, cai a energia na região e não só a produção fica paralisada como ele perde o que estava em produção. Além disso, quando chove, ele perde sinal de internet e não pode sequer emitir nota fiscal eletrônica.

Último exemplo paradigmático das dificuldades para que ocorram atração de empresas, encadeamentos e adensamento produtivo na RMRJ, excluindo-se a cidade do Rio de Janeiro e Niterói, é o fato de que a instalação da Rio Polímeros em Campos Elíseos, no município de Duque de Caxias, não atraiu praticamente nenhuma nova indústria de plástico. Deve-se lembrar que a criação da Rio Polímeros, planta petroquímica de primeira e segunda geração, foi desenhada visando ser âncora de um pólo de gás químico que incorporaria também a terceira geração petroquímica, ou seja, a indústria de plásticos. A terceira geração petroquímica é fundamental pois não só é intensiva em mão de obra como, também é composta hegemonicamente de pequenas e médias empresas. A não atração de indústrias de plástico para a periferia metropolitana deveu-se fundamentalmente a não existência de áreas com infraestrutura adequada para sua instalação.

Se a RMRJ é a Região de Governo do estado do Rio de Janeiro com os maiores desafios do ponto de vista das políticas sociais, de infraestrutura e do adensamento produtivo, as outras sete Regiões de Governo estão longe de apresentar um quadro confortável, quando comparamos sua situação socioeconômica com a da grande maioria dos municípios das Regiões Sudeste e Sul brasileiras, como já apresentado neste artigo.

Nesse sentido, ampliar a reflexão sobre o estado do Rio de Janeiro e suas especificidades territoriais, de forma sistemática, é decisivo para o devido conhecimento e a socialização das informações sobre a realidade atual fluminense e para o debate social sobre qual é a agenda que possibilitará a superação das precariedades estruturais e da crise atual e o início de um círculo virtuoso no conjunto do estado.

Referências bibliográficas

- BARROS, Frederico Robalinho de. *Economia Industrial do Novo Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: APEC; IDEG, 1975.
- BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti (Coord.). *O Rio de Janeiro e sua região*. Rio de Janeiro: IBGE/Conselho Nacional de Geografia, 1964.
- DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DULCI, Otávio Soares. *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.
- _____. (Coord.). *Crônica política do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1998.
- _____. *Em busca da Idade de Ouro: as elites políticas fluminenses na primeira República (1889-1930)*. Niterói: UFF. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 1991.
- FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, abr./jun. 2003.
- FREIRE, Américo. *Uma capital para a República: poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada para o século XX*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- GUANABARA. Secretaria de Ciência e Tecnologia. Comissão do ano 2000. *Rio Ano 2000*. Rio de Janeiro, 1970.
- HASENCLEVER, Lia; PARANHOS, Julia. Complexo da economia da saúde no estado do Rio de Janeiro: uma oportunidade de ampliar o desenvolvimento do estado? In: OSORIO, Mauro et al. (Orgs.). *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.
- 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.
- IDEG-INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DA GUANABARA. *Tendências de crescimento da Guanabara*. Rio de Janeiro: SENAI, 1974.
- KRUGMAN, Paul; FUJITA, Masahisa; VENABLES, Anthony J. *Economia espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo*. São Paulo: Futura, 2002.
- LESSA, Carlos. *O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de auto-estima*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- 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.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- _____. *Saudades da Guanabara*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2000.
- MOTTA, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: ALERJ, 2001.
- MOULAERT, Frank. *Globalization and integrated area development in European cities*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.

- MYRDALL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OSORIO, Mauro. *Rio nacional, Rio local: origens e especificidades da crise carioca e fluminense. Estratégias, Instituições e Desenvolvimento*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.
- _____. *Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.
- _____. *et al. Análise da dinâmica espacial dos complexos logísticos-produtivos e recomendações para o maior impacto positivo dos empreendimentos estruturantes*. Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Meso-Região do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (Relatório Final da Política de Desenvolvimento Econômico e Social - PDES). Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2011.
- _____.; SOBRAL, Bruno. *A capacidade indutora dos serviços no estado do Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. Sebrae/RJ, agosto 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.
- _____. *et al. (Orgs.). Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.
- _____.; VERSIANI, Maria Helena; REIS, Paulo. A metrópole carioca. In: RODRIGUES, Theófilo (Org.). *O Rio que queremos: propostas para uma cidade inclusiva*. Rio de Janeiro: Editora NPC-Núcleo Piratininga de Comunicação, 2016, p. 82-94.
- PACHECO, Carlos Américo. *Fragmentação da nação*. São Paulo: UNICAMP/IE, 1998.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org. e Coord.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.
- ROSA, Luiz Pinguelli (Coord.); OSORIO, Mauro (Subcoord.). O gás natural na América Latina, no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro: algumas considerações. *Cadernos de Energia* n. 8; Rio de Janeiro: ENERGE/COPPE/UFRJ, JUNHO/1995.
- SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. *Metrópole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A questão metropolitana em perspectiva: o desafio de tornar a periferia da RMRJ mais densa produtivamente e com melhor infraestrutura básica. In: OSORIO, Mauro et al. (Orgs.). *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 17-44.
- VEBLÉN, Thorstein. *The Theory of the Leisure Class*. New York: Modern Library, 1934.
- 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.

Desconcentração regional e diversificação da indústria no Estado do Rio de Janeiro – 2003/2014¹

*Henrique Schmidt dos Reis Lacerda*²
*João Saboia*³

RESUMO

As mudanças sofridas pela indústria brasileira na última década e meia modificaram o parque industrial geograficamente e setorialmente. O estudo aqui desenvolvido cobre o período 2003/2014 e procura identificar a dinâmica industrial, analisando seus efeitos em termos da distribuição regional e setorial da indústria no estado do Rio de Janeiro. Utilizando dados da RAIS para as variáveis emprego, número de estabelecimentos, massa salarial e salário médio, o trabalho destaca as principais mudanças ocorridas no Rio de Janeiro. Uma de suas características é o papel do setor petrolífero, que se desenvolve rapidamente no período e transforma Macaé em um importante polo industrial do estado. O processo de desconcentração regional e diversificação setorial da indústria fluminense ocorre de forma heterogênea e o estudo busca identificá-lo destacando as principais microrregiões fluminenses.

PALAVRAS-CHAVE: Desconcentração regional, Diversificação setorial; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The changes observed in the Brazilian industry during the last decade and a half have modified the industrial park in regional and sectoral terms. This study intends to identify the dynamics of the industry in the period 2003/2014 analyzing its effects from the regional and sectorial point of view in the state of Rio de Janeiro. Using data from RAIS on variables such as employment, number of establishments, wage mass and average salary, the study points to the main changes occurred in Rio de Janeiro. One of its important characteristic is the petroleum sector, which developed rapidly in the period and transformed Macaé into an important industrial pole of the state. The process of regional deconcentration and sector diversification of the industry occurs heterogeneously and the study seeks to identify it highlighting the most important micro regions of Rio de Janeiro.

KEY-WORDS: Regional deconcentration; Sector diversification; Rio de Janeiro.

1. Introdução

A dinâmica industrial brasileira se modificou ao longo de sua história. Os movimentos industriais na década de 80 e 90 começaram a ser estudados, entre outros, por Diniz (1993) e Diniz e Crocco (1996). Os estudos de ambos os autores mostraram que a indústria paulista e fluminense perderam representatividade no período e que a dinâmica industrial não mais estava restrita às regiões metropolitanas das duas maiores cidades do país. A indústria passava a se concentrar em um polígono industrial que se estendia do interior do Rio Grande do Sul ao interior de Minas Gerais. Essa nova dinâmica da indústria nacional nas últimas décadas permitiu o desenvolvimento industrial nos estados do Sul e no interior mineiro. Montoya (2002) sinaliza que o Mercosul foi um dos indutores do movimento industrial do

1 Este artigo é uma versão reduzida de Lacerda (2017) e Lacerda e Saboia (2017) que tratam da indústria no Rio de Janeiro e no Brasil. Nesta versão é tratado apenas o caso do Rio de Janeiro. O trabalho contou com o apoio de bolsas do CNPq para os dois autores.

2 Mestrando do IE/UFRJ.

3 Professor emérito do IE/UFRJ.

sul do país, região de integração com Argentina, Uruguai e Paraguai. O parque industrial buscava a proximidade dos parceiros internacionais e do mercado consumidor do Sudeste.

Uma visão diferente sobre o dinamismo industrial nas décadas de 80 e 90 foi abordada por Negri (1994), Pacheco (1999) e Saboia (2000). Os três autores argumentaram que o parque industrial não ficou preso ao polígono industrial, situado entre o Sudeste e o Sul do país. Negri (1994) mostrou que alguns setores industriais migraram para o Nordeste, zona franca de Manaus e interior da região Centro-Oeste. Os incentivos fiscais dados pelo governo federal, o desenvolvimento da indústria voltada à agricultura e a necessidade de menores custos de produção foram determinantes para o movimento industrial analisado pelo autor. Pacheco (1999) acreditava que a dinâmica industrial ocorreu por motivos setoriais, mas que esse movimento foi intenso nos anos 80 e perdeu força nos anos 90. Saboia (2000) analisou o comportamento da indústria nos anos 90 e concluiu que o processo de desconcentração industrial foi forte nas principais regiões metropolitanas do país e que a nova dinâmica de aglomeração permitiu que novos núcleos industriais se formassem nas mais variadas regiões do Brasil. Saboia (2001) mostra que o processo de desconcentração ocorreu e que, como Montoya (2002) sinalizou, a região Sul foi a mais beneficiada pelo deslocamento industrial. A indústria tradicional também se desconcentrou e se moveu para regiões com pequena diversidade industrial: Nordeste e Centro-Oeste.

Azevedo e Toneto Júnior (2001) estudaram o comportamento dos setores industriais na década de 90. As indústrias intensivas em mão de obra migraram para regiões com menos custos. A intensiva em recursos naturais se estabeleceu próxima aos seus insumos. Já a indústria de bens de capital começou a deixar o eixo Rio – São Paulo em busca do interior dos outros estados industrializados. Ramos e Ferreira (2005) mostram a diferença estrutural da indústria nas capitais e no interior. Os autores argumentam que as grandes regiões industriais perderam capacidade produtiva e esse movimento abriu novas oportunidades nos estados do Sul e Sudeste. Sinalizam que a guerra fiscal é um dos determinantes para a desconcentração industrial. Focalizando na questão do movimento da indústria para o Nordeste, Saboia (2004) mostrou as dificuldades de instalação da indústria nos estados nordestinos e salientou que o abismo produtivo entre as capitais da região e o interior continuava sendo um entrave para o desenvolvimento da indústria na região.

O estado de São Paulo foi e continua sendo o principal centro industrial do país, mas vem perdendo participação no total da indústria brasileira. Suzigan et al (2001) estudaram a heterogeneidade da indústria paulista e comparam o desempenho industrial no interior e na capital. Azzoni (2002) defende que o papel da região metropolitana de São Paulo continua sendo muito importante, se mantendo como principal centro industrial do país. Pereira e Lemos (2003) e Lemos et alii (2003) mostraram que a indústria nacional continuava concentrada em São Paulo e em seu entorno. Concordam que o surgimento de novos polos industriais ocorreu no país, mas afirmam que a influência dessas novas aglomerações é pequena se comparada com os polos tradicionais.

A decisão da localização das plantas industriais foi estudada por Oliveira Junior (2006). O autor concluiu que as características do setor industrial são determinantes para a escolha da localização da indústria. As características analisadas foram: custos salariais, economias de aglomeração, proximidade do mercado consumidor e as plantas já existentes. Ardissoni (2009) faz uma análise das 58 microrregiões com maior valor de transformação industrial e conclui que o tipo da indústria é um forte determinante do grau de desconcentração do setor. Outro estudo sobre a desconcentração industrial é Saboia (2013), onde o autor mostra que o processo continuou ocorrendo até 2007. O movimento se deu em direção as regiões de menor participação na distribuição da indústria e foi generalizado entre diferentes setores industriais.

O tema foi debatido durante as últimas décadas a nível nacional, mas foram relativamente poucos os estudos sobre a dinâmica industrial fluminense. Marcelino, Brito e Cassiolato

(2015) mostram que a indústria no estado do Rio de Janeiro teve bom desempenho no período 2000-2011, destacando-se o setor do petróleo que alavancou o setor industrial do estado. O estudo também mostrou que o Rio de Janeiro tem boa posição no ranking de P&D nacional, tendo como determinante o setor petrolífero. Sobral (2012) analisou a periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro entre 1995-2010 e concluiu que o forte ciclo de investimentos realizado no período foi descoordenado e que não existe uma estrutura que possibilite que o desenvolvimento regional possa dinamizar o parque industrial da região. O artigo contesta a ideia de uma “inflexão econômica positiva” desde 1990 e mostra que existem indícios de uma desindustrialização relativa em curso. Silva (2009) buscou analisar a relação entre a dinâmica industrial e o desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro. A conclusão do autor foi que a indústria fluminense teve forte crescimento entre 1990-2008, puxada principalmente pelo setor petrolífero, mas que os movimentos de descentralização mais interessantes e complexos foram oriundos da indústria de transformação. Sobral (2016) analisou a desindustrialização fluminense, discordando da ideia da “inflexão econômica positiva” do estado desde a década de 90. A criação de um “vácuo produtivo” na periferia da região metropolitana é um dos pilares do estudo. Já Medeiros Júnior (2013) apresentou em seu trabalho o dinamismo econômico do Norte Fluminense e Médio Paraíba. Esse desenvolvimento foi originado através de investimentos industriais, proporcionando a essas regiões melhoria no mercado de trabalho e consolidando-as como polos de desenvolvimento fluminense. Medeiros Júnior (2015) analisou o processo de concentração de renda entre as regiões do estado do Rio de Janeiro, mostrando que a distância entre as regiões mais ricas e as mais pobres aumentou na primeira década do século XXI. Egler, Dominguez e Regato (2015) desenvolveram um estudo voltado para a geografia regional fluminense, identificando as diferenças regionais e as possíveis políticas que poderiam suavizar as disparidades entre regiões.

O objetivo de nosso artigo é analisar o processo de desconcentração regional e a diversificação setorial da indústria de transformação e extrativa no estado do Rio de Janeiro.

A análise do período 2003-2014 busca identificar o comportamento industrial no período inicial de forte crescimento econômico do país e o pós-crise de 2008 com o arrefecimento da economia. Não são incluídos os anos pós-2014 quando a economia brasileira entrou em crise e na qual se encontra desde então. O trabalho está dividido em duas seções, além desta introdução, e uma seção de considerações finais.

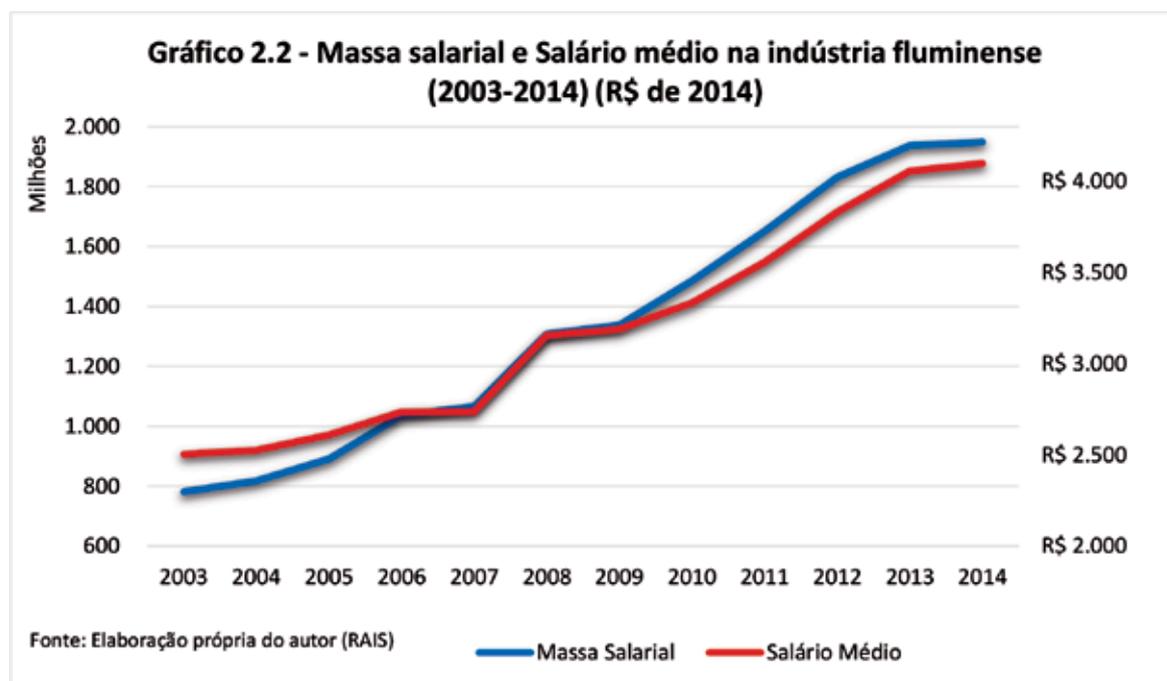
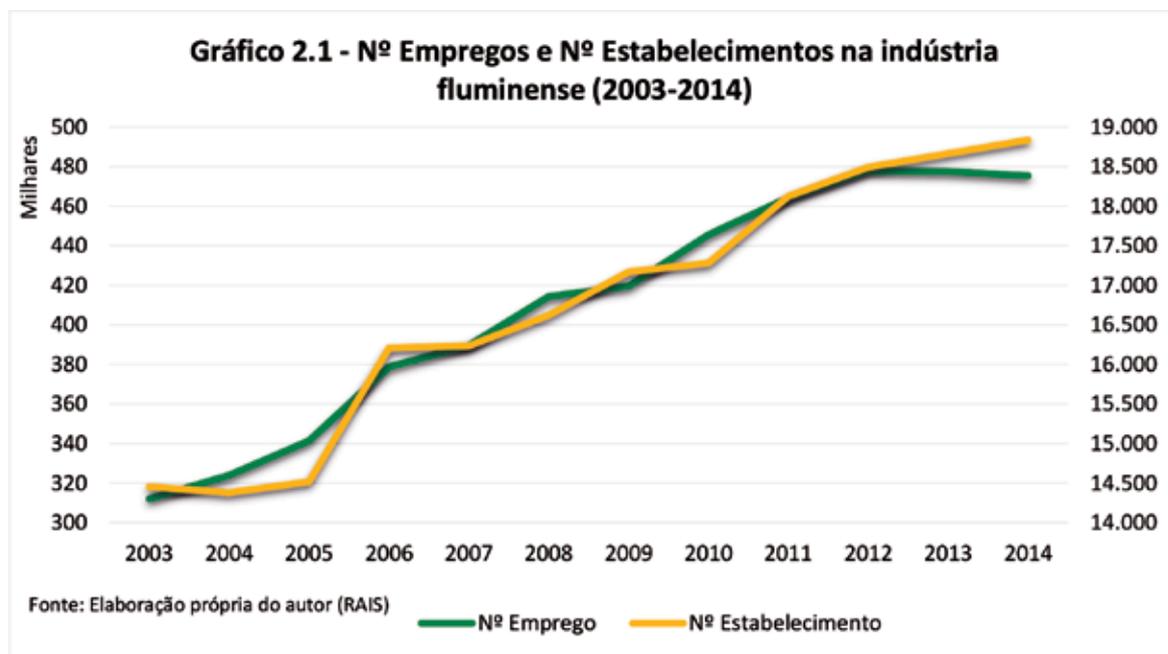
A próxima seção faz uma análise da indústria fluminense do ponto de vista da concentração regional, enquanto a seguinte analisa o tema da diversificação setorial. A separação da análise nos temas de concentração regional e diversificação setorial tem o objetivo de apresentar ao leitor a dinâmica industrial fluminense de forma ampla, identificando seu comportamento e transformações no período estudado. Para isso são apresentados dois cortes temporais – 2003/2008 e 2008/2014.

Tendo em vista as limitações de tamanho do artigo, um conjunto de tabelas adicionais, incluindo dados municipais, não puderam ser incluídos no texto, podendo ser acessadas em Lacerda e Saboia (2017).

2. O processo de desconcentração regional da indústria no Rio de Janeiro

Ao analisar todos os estados do país, o Rio de Janeiro se posicionou entre as seis unidades federativas de maior importância industrial. No volume de emprego e número de estabelecimentos, o estado se manteve na sexta posição durante o período analisado, enquanto que assumiu a primeira colocação em salário médio e a segunda posição na massa salarial paga na indústria. As variáveis analisadas seguem a tendência da indústria nacional, apresentando forte crescimento até 2008 e menores taxas de variação entre 2008 e 2014.

Em valores absolutos, a indústria de transformação e extrativa fluminense cresceu 52% no número de empregos industriais, 149% na massa de salários, 30% no número de estabelecimentos industriais e 64% no salário médio pago. Mesmo com o período entre 2008-2014 apresentando menores taxas de crescimento, o resultado absoluto do desempenho industrial do estado do Rio de Janeiro foi expressivo.



A indústria fluminense se diferencia do parque industrial nacional em duas variáveis. A massa salarial e o salário médio da indústria no Rio de Janeiro apresentaram taxas de crescimento superiores às observadas nas variáveis emprego e estabelecimentos industriais. Os dados mostram que o crescimento do setor petrolífero elevou de forma substancial a massa de salários paga no estado e conseqüentemente elevou o salário médio. A diferença entre o Rio de Janeiro e o estado de São Paulo na remuneração média aumentou no período analisado. Em 2003 o salário médio industrial no Rio de Janeiro era 5% maior do que o paulista e, em 2014, esse valor passou a ser 42% maior.

A microrregião do Rio de Janeiro responde em média por 60% do parque estadual. A indústria se concentra principalmente na região metropolitana da capital do estado, que, por sua vez, possui maior participação no Rio de Janeiro do que, por exemplo, o estado de São Paulo exerce no cenário nacional. Outro resultado importante é que a microrregião do Rio de Janeiro perde representatividade, enquanto o interior ganha a parcela perdida pela capital.

Apesar de possuir dezoito microrregiões, o estado apresenta um parque industrial concentrado em quatro microrregiões: Rio de Janeiro, Macaé, Vale do Paraíba Fluminense e Serrana; Estes são os principais polos industriais do estado. Cada uma das microrregiões citadas possui força em determinado setor, exceto o Rio de Janeiro, que detém um parque industrial bem diversificado na região metropolitana. O Vale do Paraíba Fluminense se destaca na indústria de metalurgia básica, a microrregião Serrana concentra a indústria de artigos de vestuário, enquanto a região de Macaé domina o setor de extração de petróleo.

Em todas as variáveis a microrregião do Rio de Janeiro perdeu participação na indústria. Como mencionado, o estado do Rio de Janeiro possui alguns polos industriais bem focalizados, mas grande parte das outras microrregiões do estado não possuem qualquer representatividade industrial.

Na variável empregos industriais duas microrregiões se destacam. Macaé e o Vale do Paraíba Fluminense aumentaram suas participações percentuais em relação ao número total de empregos na indústria. Macaé se destaca no setor extrativo de petróleo e fabricação de máquinas e equipamentos, se tornando uma das regiões do estado que mais se desenvolveram e cresceram no período. O Vale do Paraíba Fluminense concentra os setores de metalurgia básica e montagem e fabricação de veículos. A CSN em Volta Redonda é uma das mais importantes siderúrgicas do país e transforma a microrregião em um polo metalúrgico nacional. As indústrias automobilísticas se instalaram no Vale do Paraíba Fluminense e elevaram sua representatividade na indústria. A cidade de Porto Real se destaca no crescimento das montadoras de veículos no estado que, por consequência, alavancou a participação da cidade no número de empregos industriais.

Microregiões	2003	2008	2014	Variação (p.p)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
Rio de Janeiro	64,3	62,0	59,1	-2,3	-2,8	-5,1
Vale do Paraíba Fluminense	7,5	8,1	8,6	0,6	0,5	1,1
Macaé	5,3	7,6	8,2	2,3	0,7	3,0
Serrana	4,6	4,7	4,1	0,1	-0,6	-0,5
Nova Friburgo	4,3	4,5	4,1	0,2	-0,4	-0,2
Campos dos Goytacazes	2,7	2,4	2,3	-0,3	-0,1	-0,4
Três Rios	1,8	1,9	2,3	0,0	0,4	0,5
Barra do Piraí	1,7	1,4	1,4	-0,2	0,0	-0,2
Lagos	1,1	0,8	1,1	-0,3	0,3	0,0
Baía da Ilha Grande	1,6	1,9	2,1	0,2	0,2	0,5
Itaperuna	1,0	1,0	1,3	0,0	0,3	0,3
Macacu-Caceribu	0,8	0,7	0,6	-0,1	-0,1	-0,2
Santo Antônio de Pádua	0,8	0,7	0,9	-0,1	0,2	0,1
Itaguaí	0,8	0,8	1,4	-0,1	0,6	0,5
Cantagalo-Cordeiro	0,5	0,7	0,7	0,2	0,0	0,1
Vassouras	1,0	0,5	0,8	-0,4	0,3	-0,1
Bacia de São João	0,2	0,3	0,9	0,1	0,6	0,7
Santa Maria Madalena	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0			

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

A massa salarial da indústria fluminense se concentra nas microrregiões do Rio de Janeiro e Macaé. O ganho de participação da região de Macaé no volume de salário pago na indústria pode ser explicado pela alta remuneração na indústria extrativa de petróleo. Outra microrregião que ganhou representatividade foi a Bacia de São João, guiada pela indústria de máquinas e equipamentos e também pela indústria do petróleo. As microrregiões do Rio de Janeiro e Vale do Paraíba Fluminense perdem participação no montante total da massa salarial, enquanto a microrregião de Macaé se transformou entre 2003 e 2014. O ganho de 6,2 pp na distribuição da variável mostra a força da economia petroleira no norte fluminense, salientando que o período entre 2003 e 2008 representa um ganho de 4,9 pp, enquanto entre 2008 e 2014 o crescimento foi bem menor, de apenas 1,4 pp.

Microrregiões	2003	2008	2014	Varição (p.p)	Varição (p.p)	Varição (p.p)
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
Rio de Janeiro	63,8	62,3	60,7	-1,5	-1,6	-3,1
Macaé	16,0	20,8	22,2	4,9	1,4	6,2
Vale do Paraíba Fluminense	8,8	7,1	5,6	-1,7	-1,5	-3,2
Serrana	2,3	2,1	1,8	-0,2	-0,3	-0,5
Nova Friburgo	1,7	1,3	1,2	-0,3	-0,2	-0,5
Baía da Ilha Grande	1,4	1,8	1,9	0,4	0,1	0,5
Campos dos Goytacazes	1,1	0,8	0,9	-0,3	0,1	-0,2
Barra do Pirai	0,9	0,6	0,5	-0,2	-0,1	-0,4
Três Rios	0,8	0,7	0,8	-0,1	0,1	0,0
Itaguaí	0,7	0,6	1,3	-0,2	0,7	0,5
Lagos	0,7	0,3	0,4	-0,4	0,1	-0,3
Itaperuna	0,4	0,3	0,4	-0,1	0,1	0,0
Vassouras	0,4	0,1	0,2	-0,2	0,1	-0,2
Macacu-Caceribu	0,4	0,3	0,2	-0,1	0,0	-0,2
Cantagalo-Cordeiro	0,3	0,3	0,4	0,0	0,1	0,1
Santo Antônio de Pádua	0,3	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0
Bacia de São João	0,1	0,2	1,3	0,1	1,1	1,2
Santa Maria Madalena	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0			

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

A microrregião do Rio de Janeiro novamente perdeu participação quando considerado o número de estabelecimentos industriais, enquanto Nova Friburgo foi a única microrregião com crescimento significativo. A distribuição dos estabelecimentos industriais no Rio de Janeiro apresentou um fluxo mais equilibrado do que as demais variáveis por conta dos inúmeros estabelecimentos de pequeno porte localizados no interior. Enquanto a principal microrregião perdeu representatividade, a maior parte das demais regiões do estado ganharam algum espaço na distribuição de estabelecimentos.

Microrregiões	2003	2008	2014	Varição (p.p)	Varição (p.p)	Varição (p.p)
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
Rio de Janeiro	62,8	60,3	57,7	-2,5	-2,6	-5,1
Nova Friburgo	6,6	7,6	8,4	1,0	0,8	1,8
Serrana	6,5	6,6	6,4	0,1	-0,2	-0,2
Vale do Paraíba Fluminense	4,3	4,5	4,5	0,2	0,0	0,2
Campos dos Goytacazes	3,7	3,8	3,7	0,1	-0,2	-0,1
Itaperuna	2,4	2,2	2,5	-0,2	0,3	0,1
Lagos	2,2	2,3	2,8	0,0	0,5	0,6

continuação Tabela 2.3

Santo Antônio de Pádua	1,8	1,9	2,1	0,0	0,2	0,3
Três Rios	1,7	1,9	2,2	0,3	0,3	0,6
Barra do Pirai	1,4	1,3	1,5	-0,1	0,2	0,1
Macaé	1,4	1,7	2,0	0,3	0,2	0,6
Vassouras	1,1	0,9	0,9	-0,1	0,0	-0,1
Macacu-Caceribu	1,0	1,0	1,0	0,1	0,0	0,0
Itaguaí	1,0	1,1	1,2	0,1	0,1	0,2
Cantagalo-Cordeiro	0,9	1,0	1,2	0,1	0,2	0,3
Bacia de São João	0,6	0,8	1,0	0,2	0,2	0,4
Baía da Ilha Grande	0,5	0,8	0,8	0,3	0,0	0,3
Santa Maria Madalena	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0			

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

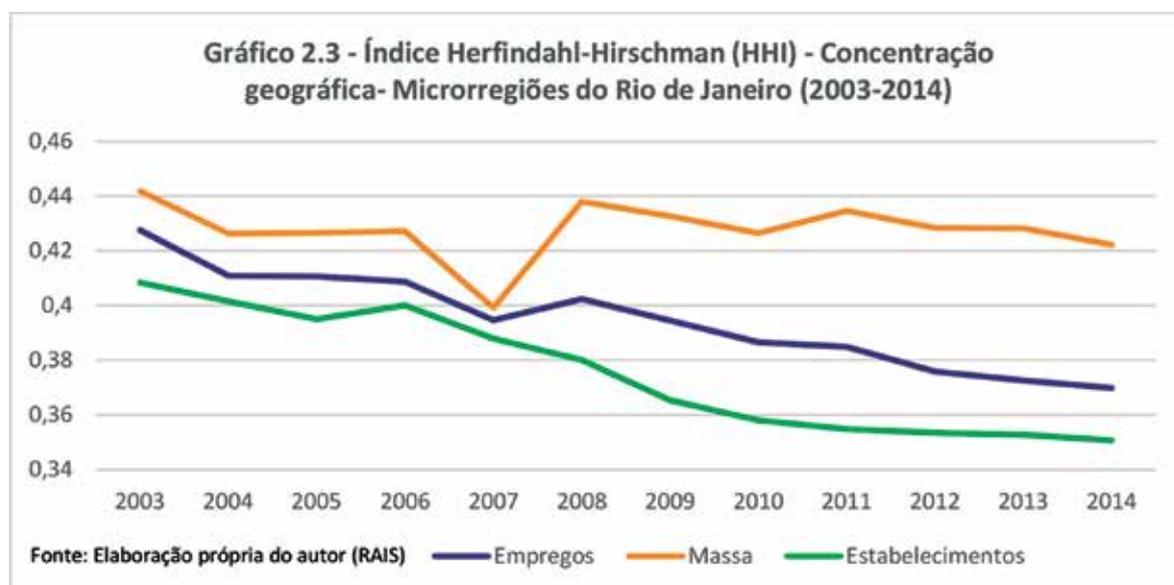
A evolução do salário médio industrial no estado do Rio de Janeiro demonstra como o setor do petróleo é importante nessa variável. As microrregiões com os maiores salários e maiores taxas de crescimento sofrem influência direta do setor petrolífero no estado. Macaé apresenta salários industriais de R\$ 11 mil em 2014 e a Bacia de São João evolui de R\$ 891 para R\$ 6 mil - um crescimento de 600% em uma década. A capital do estado se mantém entre os três melhores salários médios do estado, enquanto que o Vale do Paraíba caiu consideravelmente no ranking dos melhores salários da indústria fluminense, inclusive com perda real no valor médio.

Tabela 2.4 - Salário Médio Industrial por microrregião - Rio de Janeiro (2003/2008/2013) R\$ de 201						
Microrregiões	2003	2008	2014	Variação (%)	Variação (%)	Variação (%)
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
Macaé	7.596	8.674	11.058	14,2	27,5	45,6
Bacia de São João	891	2.163	6.224	142,8	187,8	598,9
Rio de Janeiro	2.485	3.173	4.206	27,7	32,5	69,2
Itaguaí	2.204	2.340	3.891	6,2	66,3	76,6
Baía da Ilha Grande	2.204	3.044	3.744	38,1	23,0	69,8
Vale do Paraíba Fluminense	2.946	2.773	2.669	-5,9	-3,8	-9,4
Cantagalo-Cordeiro	1.384	1.376	2.179	-0,6	58,4	57,5
Serrana	1.242	1.418	1.789	14,2	26,2	44,1
Campos dos Goytacazes	1.037	1.093	1.599	5,4	46,4	54,3
Barra do Pirai	1.307	1.419	1.441	8,6	1,5	10,3
Macacu-Caceribu	1.142	1.205	1.394	5,5	15,7	22,1
Lagos	1.545	1.095	1.390	-29,1	26,9	-10,0
Três Rios	1.068	1.114	1.389	4,3	24,7	30,0
Santo Antônio de Pádua	818	969	1.223	18,4	26,2	49,4
Vassouras	1.014	894	1.190	-11,9	33,1	17,3
Itaperuna	993	987	1.184	-0,6	19,9	19,3
Nova Friburgo	988	948	1.177	-4,0	24,1	19,1
Santa Maria Madalena	671	713	1.022	6,2	43,3	52,2
Total	2.503	3.155	4.099	26,0	29,9	63,7

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

Como foi feito na seção anterior, analisamos a concentração regional através do HHI e CR, buscando identificar as movimentações no parque industrial fluminense e quais foram os resultados da dinâmica industrial do estado. O estado possui quatro importantes eixos industriais: Rio de Janeiro, Macaé, Vale do Paraíba Fluminense e região Serrana. Essas microrregiões se destacam de alguma forma nas variáveis estudadas, moldando o mapa da indústria do estado do Rio de Janeiro.

O índice HHI para a variável número de empregos industriais diminuiu constantemente durante o período analisado. A redução de 0,427 para 0,370 no índice mostra que ocorreu desconcentração regional nos empregos. A análise da distribuição percentual da variável mostra que esse movimento da indústria para novos polos ocorreu devido, principalmente, à perda de participação da microrregião do Rio de Janeiro. O processo de desconcentração também ocorreu na variável estabelecimentos, mas com maior força entre 2008 e 2014. A principal microrregião do estado perdeu representatividade na distribuição estadual, abrindo espaço para o crescimento das microrregiões no interior. A massa salarial apresentou um resultado surpreendente ao compararmos com as duas outras variáveis analisadas. Durante o período estudado, o índice HHI teve sua dinâmica alterada e os resultados mostram uma estagnação do processo de desconcentração regional da massa de salários no estado. Entre 2003 e 2007, o índice teve tendência de queda, mas no ano de 2008 houve uma reversão no processo e os números voltaram ao patamar de 2003. O processo de desconcentração passa a ser muito fraco a partir de 2009 e se modifica lentamente nos anos seguintes. Como foi dito anteriormente, a indústria petrolífera em Macaé tem forte influência nos dados da massa salarial. O ganho de participação na distribuição percentual do estado foi significativo no período.



Além da análise do HHI, também utilizamos os CR (razão de concentração) já apresentados na seção anterior. A massa salarial apresenta as menores reduções nos CR, enquanto o número de empregos e de estabelecimentos mostram variações maiores. O volume de salários pagos na indústria fluminense se desconcentrou no CR-1, que simboliza a microrregião da capital do Rio de Janeiro, mas já no CR-2 observamos uma elevação da participação das duas principais microrregiões. O crescimento da microrregião de Macaé mais que compensa a perda de participação da microrregião da capital, elevando o CR-2 para 82,9% de toda a massa salarial do estado. Os CR-4 e CR-8 quase não se modificam no período, demonstrando que as principais regiões do estado mantiveram seus níveis de participação quando analisadas de forma agrupada.

O número de empregos continua concentrado na microrregião da capital, mas apresenta desconcentração nos CR-1 e CR-2. Quando agrupamos as quatro e oito microrregiões em número de empregos, observamos que a variável manteve o processo de desconcentração mesmo nos CR-4 e CR-8. O interior do estado ganhou participação no número de empregos e conseguiu reduzir todas as razões de concentração analisadas. A variável número de estabelecimentos seguiu a mesma dinâmica apresentada pelo número de empregos. A redução da concentração no estado foi desde o CR-1 até o CR-8.

Os resultados mostram que o processo de desconcentração da indústria fluminense ocorreu em duas das três variáveis analisadas tanto através do HHI quanto dos CR, mas é necessário salientar o quão altos esses números ainda são. As oito principais microrregiões do Rio de Janeiro concentram 96% de todo o salário pago no estado, 91% de todo o emprego e 88% de todos os estabelecimentos.

Ano	Massa Salarial				Nº Empregos				Nº Estabelecimentos			
	CR-1 (%)	CR-2 (%)	CR-4 (%)	CR-8 (%)	CR-1 (%)	CR-2 (%)	CR-4 (%)	CR-8 (%)	CR-1 (%)	CR-2 (%)	CR-4 (%)	CR-8 (%)
2003	63,8	79,8	90,9	96,0	64,3	71,8	81,6	92,1	62,8	69,3	80,2	90,4
2004	62,3	79,4	90,4	96,0	62,9	70,5	80,7	91,6	62,2	69,1	79,8	90,1
2005	62,0	80,1	91,0	96,3	62,8	70,7	81,2	91,9	61,6	68,6	79,6	90,0
2006	61,9	81,1	91,1	96,6	62,6	70,1	81,3	92,3	62,1	69,0	79,7	89,9
2007	58,6	80,3	91,1	96,7	61,3	69,6	81,4	92,7	61,0	68,2	79,4	89,5
2008	62,3	83,1	92,4	97,0	62,0	70,0	82,3	93,0	60,3	67,9	79,0	89,3
2009	61,6	83,5	92,0	96,8	61,3	69,1	81,6	92,7	59,0	67,0	78,3	89,0
2010	61,1	82,8	91,9	96,7	60,5	69,0	81,9	92,7	58,3	67,0	78,1	88,9
2011	62,2	82,7	91,4	96,3	60,4	69,0	81,6	92,1	58,0	66,7	77,8	88,8
2012	61,3	83,1	91,1	96,2	59,6	68,3	81,1	91,8	57,9	66,3	77,6	88,5
2013	61,2	83,3	91,1	96,4	59,3	68,3	81,0	91,3	57,8	66,3	77,3	88,4
2014	60,7	82,9	90,4	96,0	59,1	67,7	80,1	90,9	57,7	66,1	77,0	88,2
(2003/2008 pp)	-1,5	3,4	1,5	1,0	-2,3	-1,7	0,7	0,9	-2,5	-1,5	-1,2	-1,1
(2008/2014 pp)	-1,6	-0,2	-2,0	-1,1	-2,8	-2,3	-2,3	-2,1	-2,6	-1,8	-2,0	-1,1
(2003/2014 pp)	-3,1	3,1	-0,5	0,0	-5,1	-4,0	-1,5	-1,2	-5,1	-3,3	-3,2	-2,2

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

3. A diversificação setorial da indústria no Rio de Janeiro

A análise da distribuição espacial da indústria no estado do Rio de Janeiro é de grande importância no estudo, mas entender como os setores industriais estão distribuídos também ajuda a identificar o grau de complexidade das cadeias produtivas em cada uma das microrregiões do estado. Selecionaram-se os quinze principais setores e as microrregiões mais importantes do estado em relação a emprego, estabelecimentos e massa de salários industriais.

Inicialmente, vamos analisar os dados setoriais agregados do estado do Rio de Janeiro. Na variável empregos industriais os quatro principais setores perderam representatividade. A fabricação de produtos alimentícios, a confecção de artigos do vestuário, a fabricação de produtos químicos e a edição, impressão e reprodução de gravações perderam em média 2 pp entre 2003 e 2014. Mesmo assim, esses quatro setores citados se mantiveram no topo da distribuição percentual do número de empregos por setor.

Em contrapartida, outros três setores foram destaques positivos no período: fabricação de outros equipamentos de transporte (4,2 pp), extração de petróleo (3,8 pp) e fabricação de máquinas e equipamentos (2,7 pp).

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
15:Fabr. Produtos Alimentícios	14,0	13,1	11,4	-1,0	-1,6	-2,6
18:Confec. de Art. do Vestuário	12,2	11,8	11,0	-0,4	-0,8	-1,2
24:Fabr. de Produtos Químicos	9,8	7,9	7,2	-1,9	-0,7	-2,6
22:Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	6,7	5,5	4,7	-1,2	-0,8	-2,0
28:Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	6,3	6,8	6,6	0,6	-0,2	0,3
27:Metalurgia Básica	5,8	5,2	5,3	-0,6	0,1	-0,5
26:Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	5,8	4,7	4,8	-1,1	0,1	-1,0
25:Fabr. Art. de Borracha e Plást.	5,2	5,5	5,8	0,2	0,3	0,6
11:Extr. Petróleo e etc.	4,8	9,3	8,6	4,5	-0,7	3,8
35:Fabr. de Outros Equip. Transp	4,2	6,5	8,4	2,3	2,0	4,2
29:Fabr. de Máquinas e Equip.	3,8	5,8	6,5	2,0	0,7	2,7
17:Fabr. de Produtos Têxteis	3,6	2,1	1,6	-1,5	-0,4	-2,0
36:Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	3,3	2,7	3,0	-0,6	0,3	-0,3
23:Fabr. de Coque, Refino Petróleo, Elabor. Comb. Nucl. e Prod Álcool	2,6	1,2	4,0	-1,4	2,8	1,4
34:Fabr. e Montagem de Veículos Automotores, Reboques	2,1	2,9	2,8	0,8	-0,1	0,7
Demais Setores	9,7	9,0	8,2	-0,7	-0,8	-1,5

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

A variável com maior destaque na indústria fluminense foi a massa salarial, que retrata através da distribuição por setor uma forte concentração setorial. A extração de petróleo e o refino ganham juntos 18,2 pp, demonstrando a força do setor petrolífero sobre o volume de salários pagos. Em geral, os demais setores perderam participação na massa salarial. As exceções são a fabricação de outros equipamentos de transporte e a fabricação de máquinas e equipamentos com 2,9 pp e 1,6 pp, respectivamente.

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
11: Extr. Petróleo e etc.	17,4	36,2	28,4	18,8	-7,8	11,0
23: Fabr. de Coque, Refino Petróleo, Elabor. Comb. Nucl. e Prod Álcool	11,1	3,2	17,4	-7,9	14,1	6,2
35: Fabr. de Outros Equip. Transp	4,3	5,9	7,2	1,6	1,3	2,9
24: Fabr. de Produtos Químicos	13,0	7,9	6,6	-5,1	-1,3	-6,4
29: Fabr. de Máquinas e Equip.	4,4	6,3	6,0	1,9	-0,3	1,6
15: Fabr. Produtos Alimentícios	8,3	5,8	4,7	-2,5	-1,0	-3,5
27: Metalurgia Básica	7,2	5,5	4,0	-1,7	-1,5	-3,2
22: Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	6,6	4,6	3,7	-2,0	-1,0	-3,0
28: Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	4,3	4,0	3,5	-0,3	-0,5	-0,8
25: Fabr. Art. de Borracha e Plást.	4,0	3,5	3,4	-0,5	0,0	-0,5
18: Confec. de Art. do Vestuário	4,0	3,2	3,3	-0,8	0,1	-0,8
26: Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	3,2	2,2	2,0	-1,0	-0,2	-1,1
34: Fabr. e Montagem de Veículos Automotores, Reboques	2,1	2,4	2,0	0,3	-0,4	-0,1
36: Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	1,5	1,1	1,1	-0,4	0,1	-0,3
17: Fabr. de Produtos Têxteis	1,7	0,8	0,6	-0,9	-0,2	-1,1
Demais Setores	7,0	7,5	6,1	0,4	-1,4	-0,9

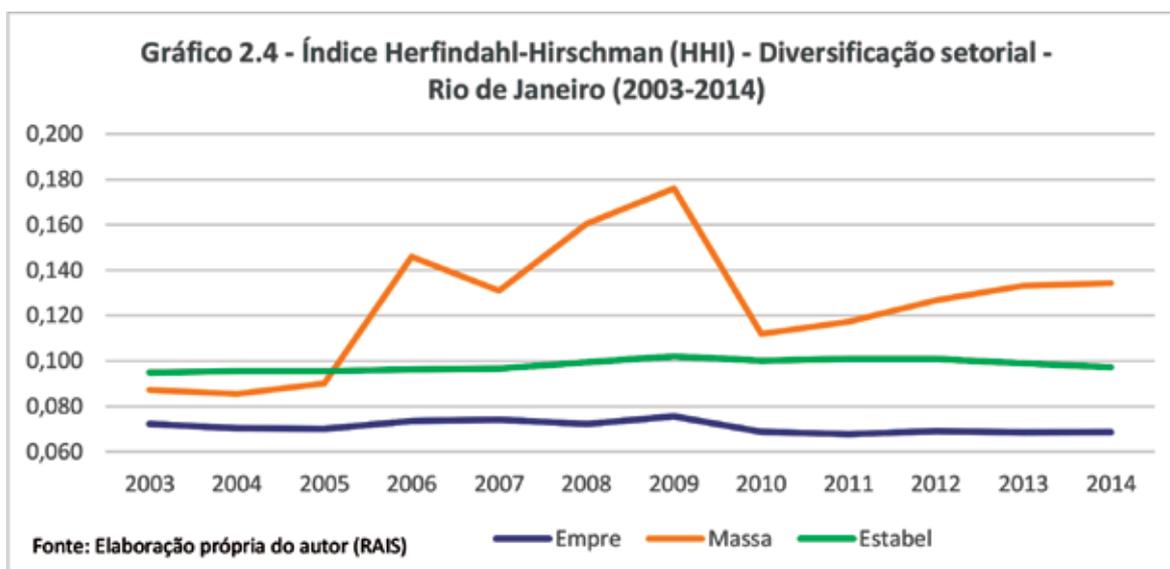
Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

O número de estabelecimentos apresenta trajetória relativamente constante, com pequenas variações entre 2003 e 2014. O único destaque é a fabricação de máquinas e equipamentos com ganho de 3,4 pp. O salário médio por sua vez se destaca no setor petrolífero, com salários acima dos doze mil reais. O ganho real da remuneração média dos quinze principais setores foi de 30% no período.

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
18: Confec. de Art. do Vestuário	19,7	20,4	21,4	0,6	1,1	1,7
15: Fabr. Produtos Alimentícios	12,4	14,9	10,4	2,5	-4,5	-2,0
28: Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	9,2	9,0	10,4	-0,3	1,4	1,1
22: Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	10,5	10,4	9,8	0,0	-0,6	-0,7
26: Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	8,1	6,9	7,1	-1,2	0,2	-1,0
36: Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	7,0	5,4	6,8	-1,6	1,4	-0,2
29: Fabr. de Máquinas e Equip.	3,1	4,4	6,5	1,3	2,1	3,4
25: Fabr. Art. de Borracha e Plást.	4,4	4,6	3,9	0,1	-0,7	-0,6
24: Fabr. de Produtos Químicos	5,4	4,2	3,3	-1,2	-0,9	-2,1
17: Fabr. de Produtos Têxteis	2,2	2,5	2,3	0,3	-0,2	0,1
35: Fabr. de Outros Equip. Transp	1,2	1,4	2,0	0,2	0,6	0,8
27: Metalurgia Básica	2,4	1,8	1,4	-0,6	-0,4	-1,0
34: Fabr. e Montagem de Veículos Automotores, Reboques	1,2	1,1	1,2	-0,2	0,2	0,0
11: Extr. Petróleo e etc.	0,6	0,9	1,1	0,3	0,2	0,5
23: Fabr. de Coque, Refino Petróleo, Elabor. Comb. Nucl. e Prod Álcool	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1
Demais Setores	12,2	12,0	12,0	-0,3	0,0	-0,2

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

O índice de concentração HHI apresenta movimentos distintos para as três variáveis estudadas. A massa salarial se concentrou, o número de empregos industriais sofreu redução e o índice do número de estabelecimentos industriais manteve-se constante. Esses dados tornam o resultado inconclusivo em relação à diversificação setorial do estado do Rio de Janeiro.



A microrregião do Rio de Janeiro, que engloba toda a região metropolitana da capital, é o principal polo industrial do estado como foi apresentado anteriormente. Sua complexidade econômica e industrial coloca essa microrregião como a mais diversificada do estado, contando com todos os setores estudados. Pela ótica dos empregos industriais, a ordem de distribuição dos principais setores não se alterou entre 2003 e 2014, mas os principais empregadores (Fabricação de produtos alimentícios, fabricação de produtos químicos e confecção de artigos do vestuário) perderam participação no período. Dentre os quinze principais setores dos empregos industriais da microrregião destacamos a fabricação de máquinas e equipamentos, que saltou de 4,5% para 6%, fabricação de outros equipamentos de transporte, que aumentou de 3,7% para 9,4%, e a fabricação de coque, refino petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool, que saiu de 3,7% do emprego em 2003 para 6,4% em 2014. A maior parte dos outros setores mantiveram suas distribuições constantes ou perderam décimos na distribuição.

Tabela 2.9 - Distribuição percentual empregos industriais por setor - Microrregião Rio de Janeiro (2003/2008/2014)

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
15:Fabr. Produtos Alimentícios	14,5	13,5	11,9	-1,0	-1,6	-2,5
24:Fabr. de Produtos Químicos	13,6	11,2	10,7	-2,4	-0,4	-2,9
18:Confec. de Art. do Vestuário	11,9	10,7	10,5	-1,2	-0,3	-1,5
35:Fabr. de Outros Equip. Transp	3,7	6,9	9,4	3,2	2,6	5,8
22:Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	9,4	7,8	6,9	-1,6	-0,9	-2,5
23:Fabr. de Coque, Refino Petróleo, Elabor. Comb. Nucl. e Prod Álcool	3,7	1,5	6,4	-2,2	4,9	2,8
25:Fabr. Art. de Borracha e Plást.	6,2	6,5	6,4	0,4	-0,2	0,2
29:Fabr. de Máquinas e Equip.	4,5	6,1	6,0	1,6	-0,1	1,5
28:Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	5,5	5,7	5,4	0,2	-0,4	-0,2
26:Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	5,2	4,1	4,0	-1,1	-0,1	-1,2
36:Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	3,4	3,1	3,3	-0,4	0,2	-0,2
27:Metalurgia Básica	2,6	2,8	2,8	0,2	-0,1	0,2
21:Fabr. de Celulose e Papel	2,0	2,2	1,9	0,2	-0,3	-0,1
31:Fabr. de Máq, Aparelhos e Materiais Elétricos	2,1	1,6	1,6	-0,5	0,0	-0,6
17:Fabr. de Produtos Têxteis	2,5	1,8	1,5	-0,7	-0,3	-1,0
Demais Setores	9,3	14,5	11,5	5,2	-3,0	2,2

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

A distribuição setorial da massa salarial apresenta dois importantes destaques. A fabricação de produtos químicos, que em 2003 era o principal setor na variável, perdeu 8,6 pp e foi ultrapassado pela fabricação de coque, refino petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool, que ganhou 11,2 pp e representava em 2014 28,1% dos salários pagos no setor industrial da microrregião do Rio de Janeiro. Houve importante

perdas também para os segmentos de edição, impressão e reprodução de gravações, assim como na fabricação de produtos alimentícios. Tais mudanças refletem de certa forma as modificações apontadas na distribuição do emprego. Por outro lado, apontam também para as diferenças existentes entre os salários dos diversos setores da indústria. No caso da indústria de produtos alimentícios, por exemplo, sua participação em termos de salários é cerca da metade da participação no emprego. Já no refino do petróleo e setores correlatos é mais do que o quádruplo.

Tabela 2.10 - Distribuição percentual da massa salarial por setor - Microrregião Rio de Janeiro (2003/2008/2014)						
Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)	Variação (pp)	Variação (pp)
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
23:Fabr. de Coque, Refino Petróleo, Elabor. Comb. Nucl. e Prod Álcool	16,9	4,7	28,1	-12,1	23,3	11,2
24:Fabr. de Produtos Químicos	18,6	11,4	10,0	-7,2	-1,4	-8,6
35:Fabr. de Outros Equip. Transp	3,9	5,9	7,4	2,1	1,5	3,6
22:Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	9,9	7,0	5,7	-2,9	-1,3	-4,2
29:Fabr. de Máquinas e Equip.	4,8	6,4	5,2	1,7	-1,2	0,4
15:Fabr. Produtos Alimentícios	9,6	6,4	5,1	-3,2	-1,3	-4,5
25:Fabr. Art. de Borracha e Plást.	5,0	4,4	3,9	-0,6	-0,5	-1,1
18:Confec. de Art. do Vestuário	4,3	3,2	3,5	-1,2	0,3	-0,8
28:Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	3,6	3,3	2,8	-0,3	-0,5	-0,8
27:Metalurgia Básica	2,9	3,3	2,5	0,4	-0,8	-0,5
26:Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	3,4	2,3	1,9	-1,2	-0,3	-1,5
36:Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	1,7	1,3	1,3	-0,4	0,0	-0,4
31:Fabr. de Máq, Aparelhos e Materiais Elétricos	1,7	1,3	0,9	-0,4	-0,3	-0,7
21:Fabr. de Celulose e Papel	1,2	0,9	0,9	-0,3	-0,1	-0,3
17:Fabr. de Produtos Têxteis	1,1	0,7	0,5	-0,4	-0,1	-0,6
Demais Setores	11,4	37,6	20,3	26,2	-17,2	9,0

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

Na distribuição dos estabelecimentos industriais, o setor de confecção de artigos do vestuário se manteve em primeiro lugar no ranking geral. Dois setores perderam representatividade no período: metalurgia básica e fabricação de produtos químicos, enquanto que a fabricação de máquinas e equipamentos saiu de 3,8% em 2003 para 8% em 2014.

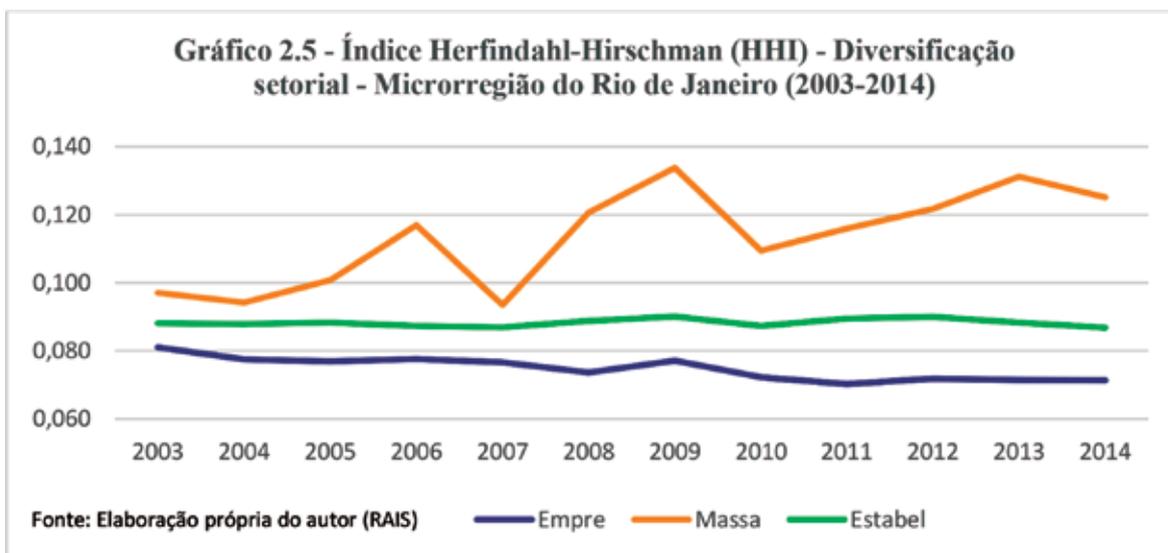
Tabela 2.11 - Distribuição percentual estabelecimentos industriais por setor - Microrregião Rio de Janeiro (2003/2008/2014)						
Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)	Variação (pp)	Variação (pp)
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
18:Confec. de Art. do Vestuário	16,8	16,7	17,2	-0,1	0,6	0,4
22:Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	13,3	13,4	12,7	0,1	-0,7	-0,6
28:Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	9,9	9,6	10,6	-0,3	1,0	0,7
15:Fabr. Produtos Alimentícios	9,8	12,3	8,4	2,5	-3,9	-1,4
29:Fabr. de Máquinas e Equip.	3,8	5,3	8,0	1,5	2,7	4,2
36:Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	7,3	5,8	7,3	-1,6	1,6	0,0
26:Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	6,4	5,3	5,4	-1,2	0,1	-1,0
24:Fabr. de Produtos Químicos	7,5	5,9	4,7	-1,6	-1,2	-2,8
25:Fabr. Art. de Borracha e Plást.	5,2	5,4	4,3	0,2	-1,1	-0,9
35:Fabr. de Outros Equip. Transp	1,5	1,9	2,7	0,4	0,8	1,2
31:Fabr. de Máq, Aparelhos e Materiais Elétricos	1,6	2,1	2,6	0,5	0,5	1,0
17:Fabr. de Produtos Têxteis	1,9	2,2	2,1	0,3	-0,1	0,2
21:Fabr. de Celulose e Papel	1,8	2,0	1,8	0,2	-0,1	0,1
27:Metalurgia Básica	2,8	2,1	1,4	-0,7	-0,7	-1,4
23:Fabr. de Coque, Refino Petróleo, Elabor. Comb. Nucl. e Prod Álcool	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2
Demais Setores	10,2	10,0	10,4	-0,3	0,4	0,2

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

O salário médio dos setores industriais na microrregião aumentou em média 33% e destaca-se novamente a fabricação de coque, refino petróleo, fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool que teve aumento real de 60% no período. A remuneração média no setor subiu de R\$ 11.449

em 2003 para R\$ 18.319 em 2014. O segundo setor nesta variável foi o de fabricação de produtos químicos com salário médio de R\$ 3.914 em 2014.

A microrregião do Rio de Janeiro apresenta direções diferentes do HHI para cada variável analisada. O índice de concentração para a massa salarial teve forte aumento entre 2003 e 2014, puxado pelo setor de fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool. O índice para os empregos industriais sofreu queda devido à perda de participação de setores importantes citados acima. O HHI para estabelecimentos se manteve relativamente estável durante o período.



A segunda microrregião mais importante para a indústria é Macaé, que concentra grande parte do setor petrolífero no estado. Diferentemente da microrregião do Rio de Janeiro, Macaé é fortemente concentrada no setor de extração de petróleo e fabricação de máquinas e equipamentos. A distribuição setorial na variável empregos industriais mostra que 73,7% dos empregos estavam no setor de extração de petróleo em 2014 e 16,3% na fabricação de máquinas e equipamentos. A soma desses dois setores representa 90% de todos os trabalhadores industriais da microrregião, enquanto que os 10% restantes estavam divididos nos restantes vinte e cinco setores.

Tabela 2.12 - Distribuição percentual empregos industriais por setor - Microrregião de Macaé (2003/2008/2014)

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
11:Extr. Petróleo e etc.	75,0	71,3	73,7	-3,7	2,4	-1,3
29:Fabr. de Máquinas e Equip.	10,2	17,0	16,3	6,8	-0,7	6,1
35:Fabr. de Outros Equip. Transp	0,9	0,9	1,8	0,0	1,0	0,9
28:Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	7,7	6,1	1,8	-1,7	-4,3	-5,9
25:Fabr. Art. de Borracha e Plást.	0,1	0,2	1,1	0,0	0,9	0,9
15:Fabr. Produtos Alimentícios	1,3	1,4	0,9	0,0	-0,4	-0,4
18:Confec. de Art. do Vestuário	0,6	0,4	0,4	-0,2	0,0	-0,2
36:Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	0,1	0,0	0,4	-0,1	0,4	0,3
22:Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	0,7	0,4	0,3	-0,3	0,0	-0,3
14:Extr. Minerais Não-metálicos	0,7	0,5	0,3	-0,2	-0,2	-0,4
26:Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	0,7	0,2	0,2	-0,5	0,0	-0,5
20:Fabr. de Produtos de Madeira	0,2	0,1	0,2	-0,1	0,1	0,0
24:Fabr. de Produtos Químicos	0,4	0,1	0,1	-0,3	0,0	-0,3
37:Reciclagem	0,4	0,8	0,0	0,4	-0,8	-0,4
27:Metalurgia Básica	0,9	0,0	0,0	-0,9	0,0	-0,9
Demais Setores	0,1	0,7	2,4	0,6	1,7	2,2

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

A distribuição percentual da massa de salários é ainda mais impressionante, onde 88% da massa de salários em 2014 está concentrada no setor de extração de petróleo. O segundo setor melhor colocado é novamente o de máquinas e equipamentos com apenas 8,6% no mesmo ano. Esses dois setores representam 96,5% de todo valor pago na indústria da microrregião de Macaé.

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
11:Extr. Petróleo e etc.	89,9	87,9	87,9	-2,0	0,0	-2,0
29:Fabr. de Máquinas e Equip.	6,7	8,7	8,6	2,0	-0,1	1,9
35:Fabr. de Outros Equip. Transp	0,2	0,4	1,0	0,2	0,6	0,8
25:Fabr. Art. de Borracha e Plást.	0,0	0,1	0,9	0,0	0,8	0,8
28:Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	2,1	1,9	0,4	-0,3	-1,4	-1,7
15:Fabr. Produtos Alimentícios	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
14:Extr. Minerais Não-metálicos	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
36:Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
18:Confec. de Art. do Vestuário	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
22:Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
24:Fabr. de Produtos Químicos	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
26:Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1
20:Fabr. de Produtos de Madeira	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
37:Reciclagem	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,1
27:Metalurgia Básica	0,3	0,0	0,0	-0,3	0,0	-0,3
Demais Setores	0,0	0,5	0,8	0,5	0,3	0,8

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

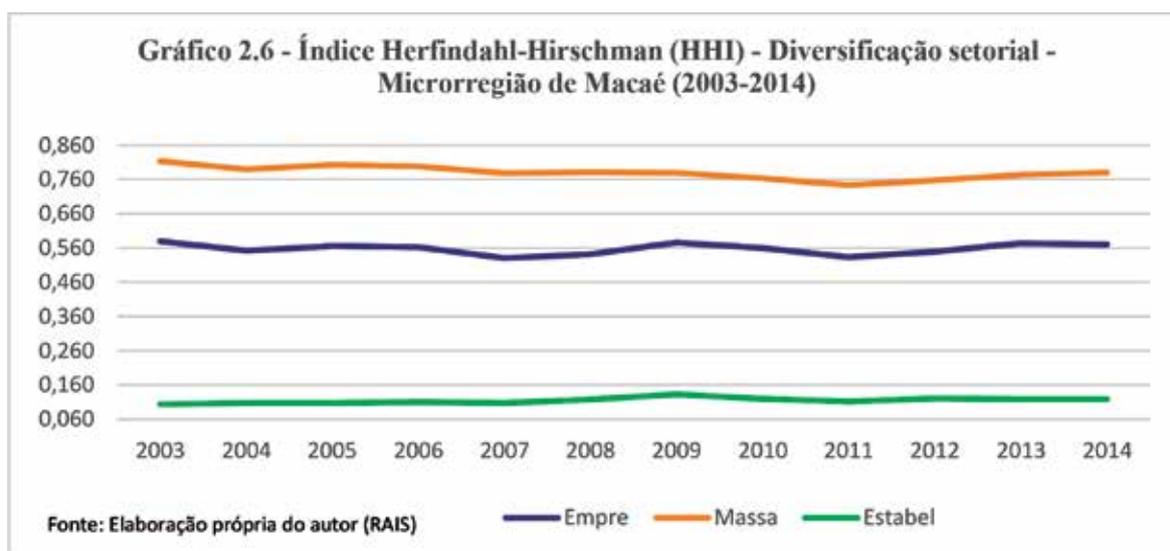
A distribuição percentual dos estabelecimentos industriais é mais equilibrada, mas se mantém concentrada no petróleo e máquinas e equipamentos, além da fabricação de produtos de metal (exclusive máquinas e equipamentos) e fabricação de produtos alimentícios. É importante salientar que o setor petrolífero se dividiu na extração e refino dentro do estado. Grande parte da exploração do petróleo tem como base Macaé, enquanto o refino ocorre na microrregião da capital. A cadeia produtiva que se forma no entorno do setor petrolífero explica a relação dos principais setores na microrregião de Macaé, ilustrada pela importância da fabricação de máquinas e equipamentos localmente.

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
11:Extr. Petróleo e etc.	21,5	21,3	21,2	-0,2	-0,1	-0,3
29:Fabr. de Máquinas e Equip.	12,5	16,1	19,0	3,6	2,9	6,5
28:Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	10,0	8,7	10,6	-1,3	1,9	0,6
15:Fabr. Produtos Alimentícios	10,0	15,4	10,1	5,4	-5,3	0,1
18:Confec. de Art. do Vestuário	8,5	6,3	8,2	-2,2	1,9	-0,3
22:Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	5,5	6,6	5,4	1,1	-1,2	-0,1
26:Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	6,0	3,5	4,1	-2,5	0,6	-1,9
36:Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	2,0	0,7	3,3	-1,3	2,6	1,3
35:Fabr. de Outros Equip. Transp	2,5	2,4	3,0	-0,1	0,5	0,5
14:Extr. Minerais Não-metálicos	4,0	3,8	2,2	-0,2	-1,7	-1,8
24:Fabr. de Produtos Químicos	4,5	2,8	1,9	-1,7	-0,9	-2,6
20:Fabr. de Produtos de Madeira	4,0	2,8	1,9	-1,2	-0,9	-2,1
25:Fabr. Art. de Borracha e Plást.	1,0	1,4	0,8	0,4	-0,6	-0,2
37:Reciclagem	1,0	1,4	0,5	0,4	-0,9	-0,5
27:Metalurgia Básica	2,0	0,3	0,3	-1,7	-0,1	-1,7
Demais Setores	5,0	6,3	7,6	1,3	1,3	2,6

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

Os melhores salários médios pagos também estão concentrados na exploração do petróleo e na fabricação de máquinas e equipamentos, com ganhos reais no período de 45% e 16%, respectivamente. Importante destacar dois setores que obtiveram grandes ganhos salariais reais no período: a fabricação de artigos de borracha e plástico, que teve aumento de 726% entre 2003 e 2014, e a fabricação de outros equipamentos de transporte, que obteve ganho de 202% no mesmo período.

A microrregião de Macaé apresenta os maiores índices de concentração (HHI). Para a variável massa salarial, a microrregião apresenta altíssima taxa de concentração setorial da indústria – 0,780 em 2014. O HHI para os empregos industriais também é bastante alto e se contrapõe ao HHI dos estabelecimentos, que apresenta valores baixos. Tais dados confirmam que o setor petrolífero na região possui grande volume de empregos e massa de salários pagos.



A terceira microrregião escolhida foi a do Vale do Paraíba Fluminense que historicamente se destacou pela metalurgia básica, sendo sede da CSN (Volta Redonda). A distribuição percentual do emprego continua tendo a metalurgia como principal setor, com aproximadamente 37% do emprego industrial da microrregião. Outros destaques são os setores de fabricação e montagem de veículos automotores e reboques, que subiu de 10,6% em 2003 para 15,2% em 2014, e a fabricação de máquinas e equipamentos, que ganhou 10 pp no período, representando atualmente o terceiro setor que mais emprega no Vale do Paraíba Fluminense.

Tabela 2.15 - Distribuição percentual empregos industriais por setor - Microrregião do Vale do Paraíba Fluminense (2003/2008/2014)

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)	Variação (pp)	Variação (pp)
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
27: Metalurgia Básica	40,1	33,4	37,2	-6,7	3,7	-3,0
34: Fabr. e Montagem de Veículos Automotores, Reboques	10,6	17,9	15,2	7,3	-2,7	4,6
29: Fabr. de Máquinas e Equip.	1,1	3,1	11,2	2,0	8,1	10,1
28: Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	10,2	11,2	8,6	1,0	-2,6	-1,6
15: Fabr. Produtos Alimentícios	10,6	8,5	8,0	-2,1	-0,6	-2,6
25: Fabr. Art. de Borracha e Plást.	4,4	4,7	6,1	0,3	1,4	1,7
26: Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	5,6	4,4	3,9	-1,2	-0,5	-1,7
24: Fabr. de Produtos Químicos	4,1	4,4	2,8	0,4	-1,7	-1,3
23: Fabr. de Coque, Refino Petróleo, Elabor. Comb. Nucl. e Prod Álcool	2,0	1,6	1,9	-0,4	0,3	-0,1
37: Reciclagem	2,2	2,1	1,5	-0,1	-0,5	-0,6
22: Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	1,2	0,9	1,2	-0,3	0,4	0,0
36: Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	1,1	0,9	1,1	-0,2	0,2	0,0
18: Confec. de Art. do Vestuário	1,0	0,7	1,0	-0,3	0,3	0,0
14: Extr. Minerais Não-metálicos	0,8	0,3	0,6	-0,4	0,3	-0,2
30: Fabr. de Máq. para Escritório e Equip. de Informática	2,8	0,5	0,1	-2,3	-0,4	-2,7
Demais Setores	2,4	5,5	-0,5	3,1	-5,9	-2,8

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

Os reflexos das mudanças no emprego podem ser vistos na distribuição da massa de salários na microrregião. A metalurgia básica perdeu 12,9 pp, enquanto a fabricação e montagem de veículos automotores e reboques ganhou 5,6 pp e a fabricação de máquinas e equipamentos, 6,6 pp. Esses três setores foram os principais destaques no período. A política de isenção fiscal do estado do Rio de Janeiro para atrair montadoras de veículos levou à instalação de plantas industriais de sua cadeia na região do Vale do Paraíba Fluminense.

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
27: Metalurgia Básica	51,6	42,6	38,8	-9,1	-3,8	-12,9
34: Fabr. e Montagem de Veículos Automotores, Reboques	13,3	20,4	18,8	7,1	-1,6	5,6
29: Fabr. de Máquinas e Equip.	0,6	2,3	7,3	1,7	5,0	6,6
28: Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	7,2	7,0	5,6	-0,2	-1,4	-1,7
25: Fabr. Art. de Borracha e Plást.	3,8	4,2	5,5	0,5	1,3	1,7
23: Fabr. de Coque, Refino Petróleo, Elabor. Comb. Nucl. e Prod Álcool	3,6	3,5	5,4	-0,1	1,9	1,8
15: Fabr. Produtos Alimentícios	4,8	4,4	5,2	-0,3	0,8	0,4
24: Fabr. de Produtos Químicos	5,5	6,1	4,1	0,6	-2,0	-1,4
26: Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	3,4	3,3	3,3	-0,1	0,0	-0,1
37: Reciclagem	1,2	1,0	1,0	-0,2	0,0	-0,1
22: Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	0,4	0,3	0,7	-0,1	0,3	0,2
36: Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	0,3	0,3	0,5	0,0	0,2	0,2
18: Confec. de Art. do Vestuário	0,2	0,2	0,4	0,0	0,2	0,2
14: Extr. Minerais Não-metálicos	0,3	0,2	0,4	-0,1	0,2	0,1
30: Fabr. de Máq. para Escritório e Equip. de Informática	2,6	0,2	0,1	-2,3	-0,1	-2,5
Demais Setores	1,2	3,9	3,0	2,8	-0,9	1,9

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

Ocorreram duas mudanças significativas na distribuição percentual do número de estabelecimentos industriais da microrregião. O setor de fabricação de produtos alimentícios perdeu posição, com redução de 7,2 pp no período estudado. O outro destaque foi o aumento da participação do setor de fabricação de máquinas e equipamentos, que saltou de 2,6% dos estabelecimentos industriais em 2003 para 9,5% em 2014.

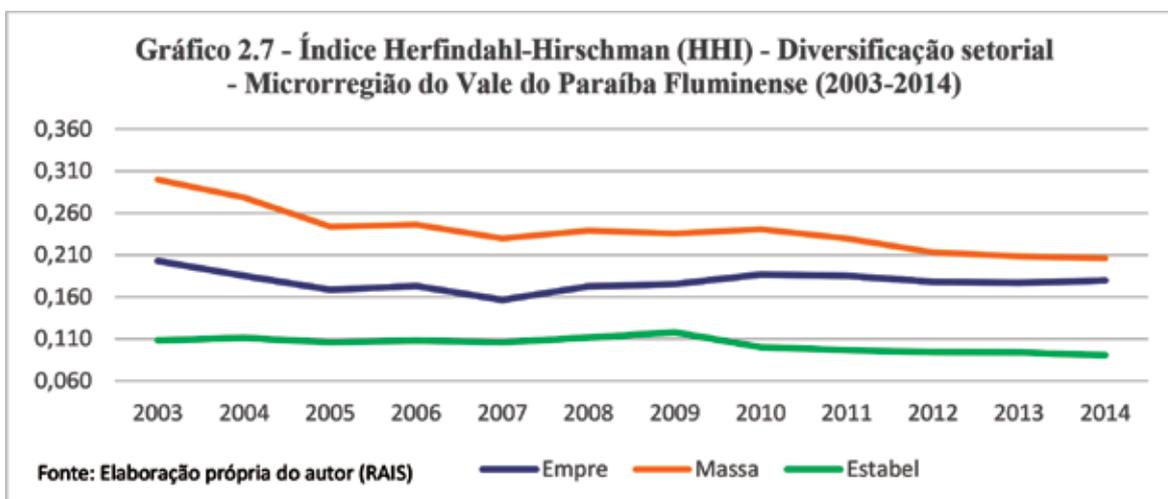
Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
28: Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	18,1	18,8	18,8	0,7	0,0	0,7
15: Fabr. Produtos Alimentícios	19,1	21,6	11,9	2,5	-9,8	-7,2
29: Fabr. de Máquinas e Equip.	2,6	5,6	9,5	3,0	3,9	6,9
26: Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	10,4	8,1	8,3	-2,3	0,2	-2,1
18: Confec. de Art. do Vestuário	6,7	6,3	7,9	-0,5	1,6	1,1
22: Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	10,3	7,9	7,8	-2,4	-0,1	-2,5
36: Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	7,2	5,1	6,7	-2,1	1,6	-0,5
25: Fabr. Art. de Borracha e Plást.	4,0	4,3	4,8	0,3	0,5	0,8
34: Fabr. e Montagem de Veículos Automotores, Reboques	3,0	2,7	4,5	-0,4	1,8	1,4
24: Fabr. de Produtos Químicos	3,7	3,6	3,1	-0,1	-0,5	-0,6
27: Metalurgia Básica	2,9	2,7	2,8	-0,2	0,1	-0,1
37: Reciclagem	1,6	2,9	2,7	1,3	-0,2	1,1
14: Extr. Minerais Não-metálicos	3,7	1,9	1,9	-1,8	0,0	-1,8
30: Fabr. de Máq. para Escritório e Equip. de Informática	0,8	0,4	0,4	-0,4	0,0	-0,5
23: Fabr. de Coque, Refino Petróleo, Elabor. Comb. Nucl. e Prod Álcool	0,2	0,3	0,4	0,1	0,1	0,2
Demais Setores	5,6	7,9	8,7	2,3	0,8	3,1

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

O salário médio manteve sua distribuição de 2003, onde quatro setores (fabricação de coque e refino de petróleo, fabricação de produtos químicos, metalurgia básica e fabricação e montagem de veículos automotores e reboques) dominam as primeiras posições com as melhores remunerações. O destaque negativo foi a metalurgia básica, que apresentou perda real no salário de 23,5% entre 2003 e 2014.

A microrregião do Vale do Paraíba Fluminense, antes conhecida por sua especialização no setor de metalurgia básica, apresentou redução do HHI em duas das três variáveis estudadas. Os índices de concentração para massa salarial e estabelecimentos foram

influenciados pela queda na representatividade da metalurgia básica e fabricação de produtos alimentícios, respectivamente. A variável de empregos industriais apresentou queda e depois elevação do índice. Esse movimento pode ser explicado também pelo crescimento do setor de fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e fabricação de máquinas e equipamentos. Esse comportamento do índice de concentração dos empregos mostra que, apesar do setor de metalurgia ter perdido representatividade na variável, outros segmentos industriais cresceram e aumentaram a concentração nos principais setores da microrregião.



A quarta microrregião estudada foi a Serrana, que engloba Petrópolis e Teresópolis, duas cidades importantes no estado do Rio de Janeiro. Essa microrregião é conhecida pelo setor de confecções, vestuário e alimentício, sendo um dos maiores polos do estado. Os setores de confecção de artigos do vestuário e fabricação de produtos têxteis apresentam posições de destaque em todas as variáveis analisadas para a microrregião Serrana. A distribuição percentual do emprego industrial se concentra no setor têxtil, produtos alimentícios e móveis. Durante o período estudado, o setor alimentício ganhou 5,5 pp, seguido pela confecção de artigos do vestuário e fabricação de outros equipamentos de transporte. Dois setores que se destacam negativamente são o de móveis e têxteis que perdem participação, mas mantêm suas posições de destaque na distribuição do emprego industrial.

Tabela 2.18 - Distribuição percentual empregos industriais por setor - Microrregião Serrana (2003/2008/2014)

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
18:Confec. de Art. do Vestuário	21,7	28,1	25,8	6,3	-2,2	4,1
15:Fabr. Produtos Alimentícios	14,6	18,2	20,0	3,6	1,9	5,5
36:Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	13,8	7,3	7,7	-6,5	0,5	-6,0
35:Fabr. de Outros Equip. Transp	3,7	5,0	7,6	1,3	2,6	3,9
17:Fabr. de Produtos Têxteis	12,1	8,1	7,5	-4,0	-0,7	-4,7
25:Fabr. Art. de Borracha e Plást.	4,8	7,7	6,3	2,8	-1,3	1,5
28:Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	5,1	4,1	5,2	-1,0	1,1	0,1
33:Fabr. de Equip. Médico-hospit.	5,1	3,9	4,5	-1,2	0,6	-0,6
22:Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	4,9	4,7	4,1	-0,2	-0,6	-0,7
24:Fabr. de Produtos Químicos	3,3	3,5	2,5	0,2	-1,0	-0,8
29:Fabr. de Máquinas e Equip.	1,6	2,7	2,3	1,1	-0,4	0,7
21:Fabr. de Celulose e Papel	3,3	1,7	1,7	-1,6	0,1	-1,5
26:Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	2,4	1,5	1,5	-0,9	0,0	-0,9
20:Fabr. de Produtos de Madeira	1,1	1,3	1,2	0,2	-0,1	0,1
19:Prep. Couros e Art. de Calçados	0,7	0,5	0,4	-0,2	-0,1	-0,3
Demais setores	1,7	1,8	1,6	0,0	-0,2	-0,2

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

Na distribuição da massa salarial da microrregião observamos a mesma dinâmica encontrada para o emprego. A principal diferença é o setor de fabricação de outros equipamentos de transporte que tem posição de destaque na massa de salários da região Serrana, em razão da existência de uma planta industrial da GE para manutenção de motores de aviões em Petrópolis. Os demais setores importantes na massa de salários são os mesmos do emprego.

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
15:Fabr. Produtos Alimentícios	10,8	17,6	22,1	6,9	4,5	11,4
35:Fabr. de Outros Equip. Transp	15,9	15,4	18,2	-0,5	2,8	2,3
18:Confec. de Art. do Vestuário	11,5	15,3	15,2	3,8	0,0	3,7
17:Fabr. de Produtos Têxteis	12,6	7,8	6,8	-4,8	-1,1	-5,8
33:Fabr. de Equip. Médico-hospit.	8,4	5,8	6,0	-2,6	0,2	-2,4
28:Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	7,3	6,0	5,8	-1,3	-0,2	-1,5
25:Fabr. Art. de Borracha e Plást.	5,1	6,9	5,6	1,8	-1,2	0,6
36:Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	10,3	4,8	5,3	-5,5	0,5	-5,1
22:Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	5,1	4,4	3,7	-0,7	-0,7	-1,4
29:Fabr. de Máquinas e Equip.	2,2	3,8	3,2	1,6	-0,6	1,1
24:Fabr. de Produtos Químicos	4,5	7,3	3,1	2,7	-4,2	-1,5
21:Fabr. de Celulose e Papel	2,0	1,1	1,3	-0,9	0,2	-0,7
26:Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	1,9	0,9	1,0	-0,9	0,1	-0,9
20:Fabr. de Produtos de Madeira	0,8	0,9	0,9	0,1	0,0	0,1
19:Prep. Couros e Art. de Calçados	0,4	0,3	0,2	-0,1	-0,1	-0,2
Demais setores	1,3	1,6	1,5	0,4	-0,1	0,2

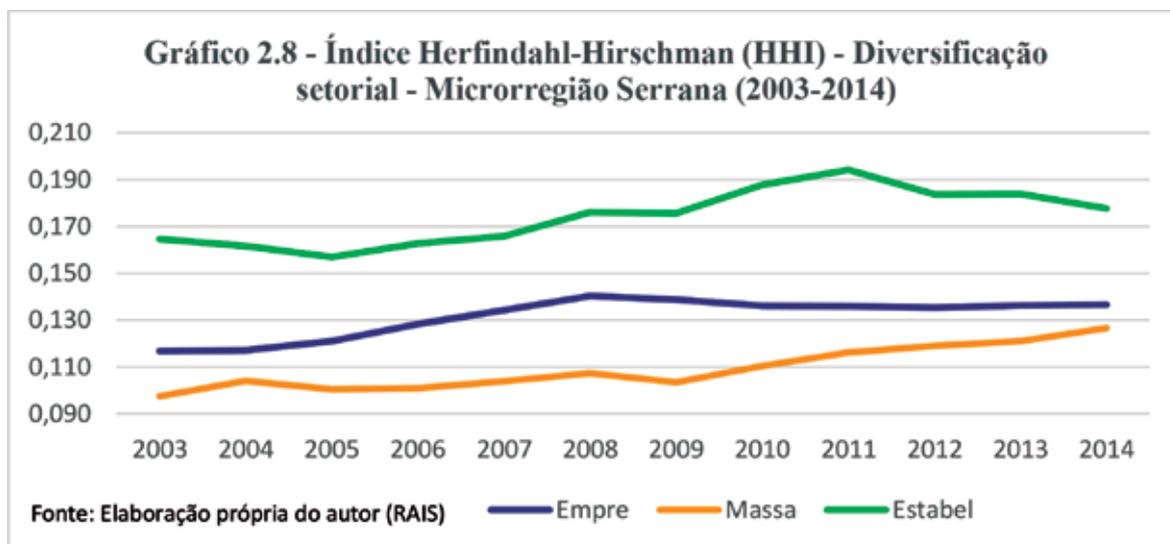
Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

A distribuição de estabelecimento não se modifica durante o período, mantendo a concentração nos setores têxteis, confecções, alimentício e moveleiro. Esses quatro setores representam 66% de todos os estabelecimentos industriais da região Serrana. O salário médio na microrregião obteve ganhos reais em todos os setores, exceto na fabricação de outros equipamentos de transporte, que perdeu 19,5% no período. Outro destaque foi a fabricação de produtos alimentícios, que teve ganho de 115% entre 2003 e 2014.

Setores	2003	2008	2014	Variação (pp)		
				2003/2008	2008/2014	2003/2014
18:Confec. de Art. do Vestuário	33,6	34,6	36,2	1,0	1,6	2,6
15:Fabr. Produtos Alimentícios	12,6	17,1	13,2	4,5	-3,9	0,6
36:Fabr. de Móveis e Ind. Diversas	14,1	10,4	11,1	-3,7	0,7	-3,0
28:Fabr. de Produtos de Metal Exc. Máq. e Equip.	5,7	5,5	6,8	-0,3	1,4	1,1
22:Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	4,8	5,9	6,1	1,2	0,2	1,3
17:Fabr. de Produtos Têxteis	5,7	6,2	5,4	0,5	-0,8	-0,3
25:Fabr. Art. de Borracha e Plást.	5,6	5,4	4,2	-0,2	-1,1	-1,4
26:Fabr. de Produtos de Minerais Não-metálicos	4,3	3,5	3,6	-0,9	0,1	-0,8
29:Fabr. de Máquinas e Equip.	2,1	2,4	3,2	0,2	0,9	1,1
20:Fabr. de Produtos de Madeira	3,1	2,7	2,6	-0,3	-0,2	-0,5
33:Fabr. de Equip. Médico-hospit.	0,7	1,0	1,7	0,3	0,7	0,9
24:Fabr. de Produtos Químicos	1,4	0,5	0,7	-0,8	0,2	-0,6
19:Prep. Couros e Art. de Calçados	1,1	0,8	0,7	-0,2	-0,2	-0,4
21:Fabr. de Celulose e Papel	1,1	0,9	0,6	-0,1	-0,3	-0,5
35:Fabr. de Outros Equip. Transp	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1	0,0
Demais setores	3,8	2,8	3,5	-1,0	0,7	-0,3

Fonte: Elaboração própria do autor (RAIS)

Quando analisamos o índice de concentração HHI para a região Serrana, observamos uma elevação dos números em todas as variáveis. Isso se deve principalmente ao setor de Fabricação de produtos do vestuário, que se apresenta como um dos principais setores da microrregião e aumentou sua participação em todas as variáveis. Esse movimento setorial elevou o HHI para emprego, estabelecimento e massa salarial, apontando para a redução da diversificação setorial na região Serrana.



Finalizando, esta seção mostrou que o estado do Rio de Janeiro apresenta sinais de concentração nos setores ligados ao petróleo, mas essa dinâmica industrial é diferenciada dependendo da microrregião considerada, não havendo um padrão único para o cenário da indústria em todas as regiões do estado. Ao analisar as principais microrregiões do Rio de Janeiro concluímos que cada uma delas se especializou em determinados setores e mantiveram essa dinâmica durante o período analisado, em alguns casos aumentando e em outros reduzindo a diversificação setorial. As cadeias produtivas mostraram seu papel. O caso do setor de máquinas e equipamentos ligado ao setor petrolífero em Macaé e ao setor automobilístico que se instalou no Vale do Paraíba Fluminense é um bom exemplo de seu funcionamento.

4. Considerações Finais

Durante o século XX o setor industrial se consolidou como um importante determinante para o crescimento econômico e desenvolvimento do Brasil. Os primeiros movimentos da indústria no país, tiveram como destino as regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

A caminhada da indústria em direção ao interior e às regiões mais afastadas dos grandes centros se intensificou no final do século XX através da expansão do mercado interno e de incentivos oferecidos regionalmente. Esse fenômeno, estudado por diversos autores citados nesse trabalho, consegue explicar parte do crescimento industrial ocorrido no período aqui estudado.

O foco desse trabalho foi o estado do Rio de Janeiro, região em que há carência de estudos recentes sobre a indústria. Os resultados encontrados para os processos de desconcentração regional e diversificação setorial da indústria no estado são diferenciados, dependendo em alguns casos das variáveis analisadas.

O estado do Rio de Janeiro passou por grandes transformações na indústria nas últimas décadas. O desenvolvimento dos setores de extração e refino de petróleo modificou a distribuição regional da indústria fluminense. A região metropolitana continuou sendo o

principal centro produtivo, com setores bem distribuídos e de maior valor agregado. Já a microrregião de Macaé se tornou um importante polo industrial no estado, principalmente quando considerada a variável massa salarial, devido aos altos salários pagos pela indústria petrolífera. Outras microrregiões importantes do estado, como a Serrana e o Vale do Paraíba Fluminense, mantiveram posições de destaque na distribuição geográfica industrial.

No geral, ocorreu desconcentração entre as microrregiões do estado do Rio de Janeiro, mas é importante salientar que o nível de concentração ainda permanece muito elevado, principalmente para a massa salarial que é diretamente afetada pelo setor de petróleo.

O estado do Rio de Janeiro apresenta resultado até certo ponto inconclusivo para a diversificação setorial na indústria, devido a diferentes movimentos para cada uma das variáveis. O índice HHI mostra concentração na massa salarial, estabilidade no número de estabelecimentos e diversificação setorial quando considerado o emprego na indústria.

O fortalecimento do setor do petróleo, atraiu uma importante cadeia produtiva para o estado. Algumas microrregiões fluminenses se desenvolveram e ganharam importantes setores da indústria entre 2003 e 2014. Os setores de máquinas e equipamentos e de equipamentos de transporte, tiveram expressivo crescimento. Outro fator importante no desenvolvimento da indústria estadual foram as isenções fiscais para o setor automotivo. A microrregião que mais se beneficiou foi a do Vale do Paraíba Fluminense, com a instalação de plantas produtivas no setor de fabricação e montagem de veículos automotores e reboques.

A principal mensagem passada pelo artigo é que os processos de desconcentração regional e diversificação setorial da indústria são complexos e demandam um estudo especializado para cada região e setor. No período analisado, o país se desconcentrou regionalmente. O parque industrial do Rio de Janeiro também apresentou desconcentração regional, apesar da manutenção de um alto índice de concentração industrial na análise geográfica. Já os dados de diversificação setorial no estado são ambíguos.

O crescimento da indústria nos últimos anos perdeu força por conta da atual crise econômica, mas é de suma importância identificar os determinantes e as consequências da dinâmica industrial no período estudado, para que em um novo ciclo de crescimento possamos aproveitar melhor as oportunidades de reduzir as desigualdades, a concentração regional e setorial, e permitir que os benefícios do setor industrial cheguem às mais diversas localidades do país e do próprio estado do Rio de Janeiro.

Referências bibliográficas

- ARDISSONE, M. S. Mudança na distribuição espacial das atividades industriais por microrregião no período 1996/2005. 2009. 410 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- AZEVEDO, P. F., TONETO JÚNIOR, R. Relocalização do emprego industrial formal no Brasil na década de 90. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 31, n. 1, abr. 2001.
- AZZONI, C. R. Sobre a necessidade da política regional. In: KON, A. *Unidade e fragmentação: A questão regional no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: Nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, v. 3, n. 1, set. 1993.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: O novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, v. 6, n. 1, jul. 1996.
- EGLER, C. A. G.; DOMINGUEZ, M. T.; REGATO, A. N. Dinâmica Territorial e a Estruturação Espacial do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 8, jul. 2015
- LACERDA, H. S. R. Desconcentração Regional e Diversificação Setorial da Indústria no Estado do Rio de Janeiro entre 2003 e 2014. Monografia de graduação em Ciências Econômicas. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, jan. 2017.
- LACERDA, H. S. R. e SABOIA, J., Desconcentração regional e diversificação setorial da indústria no estado do Rio de Janeiro – 2003/2014. Texto para Discussão 14. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.
- LEMO, M. B. et al. A organização territorial da indústria no Brasil. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- MARCELINO, I.S., BRITTO, J., CASSIOLATO, J.E. Especialização e dinamismo inovativo da indústria fluminense: desafios e potencialidades para o desenvolvimento regional. *Uma agenda para o Rio de Janeiro*, v.1, 2015
- MEDEIROS JÚNIOR, H. Desconcentração econômica e atratividade regional no estado do Rio de Janeiro entre 2000 e 2010. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 1, fev. 2013
- MEDEIROS JÚNIOR, H. Desenvolvimento regional e desigualdade sócio espacial fluminense nos anos 2010. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n.6, nov. 2014
- MONTOYA, M.A. O agronegócio no Mercosul: Dimensão Econômica, Desenvolvimento Industrial e Interdependência Estrutural na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. *RBE – Rio de Janeiro* out/dez 2002.
- NEGRI, B. Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990). 1994. 280 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.
- OLIVEIRA JÚNIOR, M. Aglomeração espacial e eficiência industrial: Um estudo a partir da evolução da produtividade nos municípios brasileiros de 1970 a 1996. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

- PACHECO, C. A. Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. Texto para Discussão, n. 633. IPEA, Brasília, mar. 1999.
- PEREIRA, F. M.; LEMOS, M. B. Cidades médias brasileiras: Características e dinâmicas urbano-industriais. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 33, n. 1, abr. 2003.
- RAMOS, L.; FERREIRA, V. Geração de empregos e realocação espacial do mercado de trabalho brasileiro – 1992-2002. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 35, n. 1, abr. 2005.
- SABOIA, J. Descentralização industrial no Brasil nos anos 90: Um enfoque regional. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 30, n. 1, abr. 2000.
- SABOIA, J. Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: Um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. Nova Economia, v. 11, n. 2, dez. 2001.
- SABOIA, J. A indústria brasileira no Nordeste e as desigualdades inter e intra regionais. Econômica, v. 6, n. 1, jun. 2004.
- SABOIA, J. – A continuação do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000. Nova Economia, v.23, n. 2, maio-agosto de 2013.
- SILVA, R. D. (2009) Estrutura Industrial e Desenvolvimento Regional no Estado do Rio de Janeiro (1990-2008). Tese de Doutorado. Campinas: IE-Unicamp.
- SOBRAL, B.L.B. Limites ao Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: Aspectos Estruturais de seu Processo de Industrialização no período recente. Econômica, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 133-154, dezembro 2009.
- SOBRAL, B.L.B. A Falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n.10, mar./jun. 2016.
- SUZIGAN, W. et al. Aglomerações industriais no Estado de São Paulo. Economia Aplicada, v.5, n.4, p.695-717, out./dez. 2001.

DESINSTITUCIONALIZAÇÃO: análise dos direitos fundamentais e saúde mental pública¹

*Victoria Muniz Cabral da Silva
Paolla Vieira Lima*

RESUMO

O artigo a seguir aborda a política pública de desinstitucionalização da saúde mental. Para tanto, utilizaremos os indicadores do município do Rio de Janeiro, produzidos pela Secretaria Municipal de Saúde. Com isso, poderemos verificar a congruência da implementação da supradita política pública, estabelecendo uma análise com seus objetivos. Além disso, o estudo dessa correlação trará subsídios para averiguar se a desinstitucionalização como política pública está apropriada com a concretização dos direitos fundamentais. A metodologia será norteada pela observação de indicadores produzidos pelo monitoramento interno, baseado na abordagem teórica multidisciplinar entre direitos e psiquiatria.

PALAVRAS-CHAVE: Saúde mental; Desinstitucionalização; Política pública; Direitos fundamentais; Indicadores.

ABSTRACT

The following paper concerns the public policy of deinstitutionalization of mental health. To do so, we will use the indicators of the municipality of Rio de Janeiro, produced by the Municipal Health Department. According to this, we will be able to verify the congruence of the implementation of the public policy, establishing an analysis with its objectives. In addition, the study of this correlation will provide insights into whether deinstitutionalization as a public policy is appropriate with the realization of fundamental rights. The methodology will be guided by the observation of indicators produced by internal monitoring, based on the theoretical multidisciplinary approach between rights and psychiatry.

KEY-WORDS: Health mental; Deinstitutionalisation; Public policy; Fundamental rights; Indicators.

1. Considerações Iniciais

De maneira quase que contrária às artes, área em que é tratada como personificação ou romantismo, a loucura não é tratada como um ideal romantizado pela sociedade. O padrão predominante durante longo período de tempo foi o da exclusão e isolamento. Como, por exemplo, a lepra, a loucura também deveria ser algo “invisível aos olhos da sociedade”, daí a existência do sistema manicomial.

O constrangimento dos loucos aos manicômios, além de impulsionar a invisibilidade social, era avaliada como a maneira mais eficaz de tratamento. Este primava pela internação dos pacientes com algum tipo de transtorno mental e só passou por uma progressiva alteração a partir dos anos 70 no Brasil, quando o isolamento e o tratamento separado da sociedade começaram a ser examinados².

1 Este artigo foi publicado originalmente pela Revista Raízes Jurídicas, v.9, nº 2, ano 2017 e pode ser acessado em: <http://ojs.up.com.br/index.php/raizesjuridicas/article/view/769>

2 Cf. MESQUITA, José Ferreira; NOVELLINO, Maria Sallet Ferreira; CAVALCANTI, Maria Tavares. A reforma psiquiátrica no Brasil: um novo olhar sobre o paradigma da saúde mental. In: **XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**. Caxambu, 2010. SOUZA, Vinícius Rauber e. **Contrarreforma psiquiátrica: o modelo hospitalocêntrico nas políticas públicas em saúde mental no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado

Tem-se, então, o começo da Reforma Psiquiátrica, cuja particularidade é o processo de desinstitucionalização da saúde mental. O estopim passou por dois aspectos centrais. O primeiro deles foi revelado pelos próprios trabalhadores do sistema mental (Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental – MTSM), que noticiaram as condições humilhantes pelas quais os pacientes eram submetidos, bem como violações de direitos humanos³. O segundo aspecto, diz respeito à evolução dos próprios conceitos da psiquiatria, ou seja, uma modificação de padrão de qual seria a melhor configuração de tratamento⁴.

Com isso, teve-se, também, o fechamento expressivo (ao menos redução de leitos) dos hospitais manicomiais. Entretanto, a política pública de desinstitucionalização conta com outros mecanismos “[...] que pressupõe(m) transformações culturais e subjetivas na sociedade [...]”⁵.

Assim, as psiquiatras começaram a abordar a desinstitucionalização e seus mecanismos integrantes. O fator fundamental pelo qual essa política pública será analisada envolve a tentativa de reinserir o portador de transtorno mental na coletividade. Conquanto a política pública focalize questões médicas, bem como o melhor meio de se tratar a patologia, ela inteiramente promove a relação do paciente e, portanto, revoga o status de “invisibilidade social”.

Além disso, os direitos fundamentais incidem como componente importante, já que os portadores de patologia mental igualmente são sujeitos de direitos. Dessa forma, a política pública de desinstitucionalização deve ser medida a partir da existência dos direitos fundamentais.

Ademais, a dificuldade que surge é de qual seria a modo realizar a determinação do efeito positivo ou negativo. Nesse sentido, o controle do desenvolvimento da política pública advém por um diagnóstico dos dados providos pelos “indicadores”, e do seu correspondente “monitoramento”. A preocupação com relação às políticas públicas passa a ter três pontos-chave: i) *inputs*, ii) *outputs* e iii) *outcomes*⁶.

Resumidamente, os *inputs* consideram os recursos que são alocados na implementação da política pública, isto é, à parte orçamentária. Os *outputs* consistem em como serão implementadas as medidas das políticas públicas. E os *outcomes* constituem os resultados e objetivos.

A convergência desses princípios ao controle da política pública de desinstitucionalização da saúde mental será o ponto central. A motivação da preferência da saúde mental para estudo, ao invés de diversas outras políticas expressivas no Brasil, é a tentativa de romper com o afastamento dos portadores de transtorno mental na sociedade.

Com apoio desse material, o presente trabalho será organizado da seguinte maneira: o capítulo 2 aprofundará a análise do marco regulatório, dos mecanismos (*outputs*) e dos objetivos (*outcomes*) pronunciados por meio da política de desinstitucionalização.

em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Porto Alegre, 2010.

3 RIO DE JANEIRO. **As residências terapêuticas no município do Rio de Janeiro**: habitando a casa, a cidade e a vida. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Saúde, 2014.p. 10. VIOLA, Ana Clara. **Longo Caminho a percorrer na volta para a sociedade. O Ministério Público e a desinstitucionalização em saúde mental**. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2015. p. 22

4 VENTURINI, Ernesto. A desinstitucionalização; limites e possibilidades. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**. v. 20, n. 1, São Paulo, abr 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12822010000100018&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 20 abr 2017.

5 BRASIL. Ministério da Saúde. **Reforma Psiquiátrica e política de saúde mental**. Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental: 15 anos depois de Caracas. Nov 2015. Disponível em: <http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15_anos_Caracas.pdf>. Acesso em 16 fev 2017.p. 10-11.

6 NORTON, Andy; ELSON, Diane. **What’s behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process**. London: Overseas Development Institute, 2002. Disponível em: <http://www.unicef.org/socialpolicy/files/What_is_behind_the_budget_NortonElson02.pdf>. Acesso em 19 abr 2017. p.30-31.

O capítulo 3 abordará os indicadores da cidade do Rio de Janeiro, com destaque a diminuição do número de leitos, que é um outcomes analisado pela política de desinstitucionalização.

A análise das informações (indicadores) adquiridos a partir dos aparelhos de monitoramento demonstrará em que medida os direitos fundamentais relatados como objetivos da política de desinstitucionalização estão sendo por ela realizados.

2 Objetivos da política pública de desinstitucionalização da saúde mental: marcos regulatórios

No Brasil, as discussões começaram com a Conferência Nacional de Saúde Mental (CNSM), cujo primeiro encontro aconteceu em 1987⁷, onde havia debates sobre a desinstitucionalização. Além disso, a Declaração de Caracas⁸, adotada pela Organização Mundial de Saúde, em 1990, colaborou para a disseminação do tema relacionado à saúde mental.

Sabe-se que há previsão do direito à saúde⁹ desde a Constituição de 1988, assim como os debates em torno de uma Reforma Psiquiátrica que lembre os anos 70 e 80. Contudo, esse objeto só ganha visibilidade normativa em âmbito federal em 2001, com a Lei n. 10.216/01¹⁰.

Durante o período em que a Lei n. 10.216/2001 esteve em tramitação no Congresso, alguns entes federados dispuseram sobre a saúde mental.

desde 1992, existem nove leis estaduais em vigor, inspiradas no Projeto de Lei Federal de autoria do deputado Paulo Delgado. Em todas, está prevista a substituição progressiva da assistência no hospital psiquiátrico por outros dispositivos ou serviços. Há incentivo para os centros de atenção diária, a utilização de leitos em hospitais gerais, a notificação da internação involuntária e a definição dos direitos das pessoas com transtornos mentais.

Apesar disso, a desinstitucionalização da saúde mental teve dificuldade de efetivação já que não havia uma comunicação adequada entre União, Estado (e Distrito Federal) e Municípios. Por isso a importância da Lei n. 10.216/01 para a solidificação desse tratamento¹¹.

A Lei n. 10.216/01 tem somente doze artigos, por isso, fica condicionada às próximas disposições infralegais para ratificar-se. Entretanto, no ponto de vista normativo, se

7 ROSA, Abílio da Costa; LUZIO, Cristina Amélia; YASUI, Sílvia. As Conferências Nacionais de Saúde Mental e as premissas do modo psicossocial. *Saúde em Debate*, v. 25, n. 58, mai/ago 2001. pp. 12-25. VIOLA. Idem.

8 ORGANIZAÇÃO Mundial da Saúde (OMS). Declaração de Caracas. 14 nov 1990. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/saude-mental/declaracao_caracas>. Acesso em 20 de abr 2017.

9 Art. 6º, Art. 194 e Art. 196. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 20 abr 2017.

10 O processo legislativo foi desatado pelo Projeto de Lei n. 3.657/89, de autoria do Deputado Federal Paulo Delgado. BRASIL. Diário do Congresso Nacional, de 29 de setembro de 1989, seção I, pp. 10.696-10.697. RIO DE JANEIRO, Secretaria Municipal da Saúde, idem. p. 7.

11 A Lei Estadual n. 6.758/95 do Rio Grande do Norte “apenas” proibia a construção e ampliação de novos hospitais psiquiátricos. Por sua vez, a Lei Estadual n. 9.716/92 do Rio Grande do Sul, em seu art. 2º, previa não só a desinstitucionalização, mas também narrava quais seriam os mecanismos indispensáveis para tanto. Cf. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Lei n. 6.758 de 04 de janeiro de 1995. Disponível em <http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao//6.758.pdf>. Acesso em 20 abr 2016. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 9716 de 07 de agosto de 1992. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=15281&hTexto=&Hid_IDNorma=15281>. Acesso em 20 abr 2017.

consolida a virada do tratamento da saúde mental mencionado na introdução. Essa Lei traz perspectivas para o dito invisível louco e passa a tratá-lo como sujeito de direitos.

Por vezes, a internação manicomial significava o fim dos vínculos sociais e afetivos dos pacientes. Em contrapartida à invisibilidade, pode-se assumir que esse era um dos principais objetivos da Lei n. 10.216/01, ainda que esses objetivos não estivessem evidenciados no texto. Então, os *outcomes* da política de desinstitucionalização vão além do diploma legal.

No mais, vale ressaltar que determinados *outcomes* são expressamente previstos no texto e teriam os objetivos da desinstitucionalização mais abrangente. No art. 2º, parágrafo único, inciso II, em que há a expressa previsão desse tipo de tratamento com humanidade, com responsabilidade e com a reinserção em sociedade¹². Além disso, a ideia de internação hospitalar está prevista no art. 4º da Lei¹³.

De maneira didática, têm-se os *outcomes* como: a ruptura com a indivisibilidade social, o fechamento de leitos e redução do modelo hospitalocêntrico e a efetividade dos direitos fundamentais. Já os *outputs* são os programas como: Volta Pra Casa, Serviços Residenciais Terapêuticos, Centros de Atenção Psicossocial, Rede de Atenção Psicossocial e o Programa de Desinstitucionalização.

A princípio, é plausível aceitar que o primeiro *outcome*, independente da indivisibilidade social é de complexa avaliação porque é consequência de uma alteração na cultura da sociedade. No entanto, por meio da ponderação do segundo *outcome*, qual seja o fechamento de leitos e o abandono do modelo hospitalocêntrico, é admissível concluir que medida o primeiro *outcome* está sendo efetivado.

A soma desses dois *outcomes* representaria um terceiro *outcome*, que seria a própria razão de ser da política pública, qual seja o modo como a desinstitucionalização torna denso o estudo do transtorno mental. As estratégias (*outputs*) de desinstitucionalização são:

2.1 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)

Os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) são os instrumentos de tratamento de quem é acometido por transtorno mental. Em linhas gerais, o que será feito com os pacientes a partir daí é decorrente da análise dos CAPS. Por isso, esse *output* expõe um item significativo na transferência do modelo hospitalocêntrico, já que as estratégias de desinstitucionalização do paciente são esquematizadas por eles.

As cinco modalidades de organização de CAPS possuem características parecidas. Porém, as maiores diferenças passam pelo horário de funcionamento, equipe técnica e algumas outras finalidades.

2.2 Programa De Volta Pra Casa

Na sequência da Lei n. 10.216/01, a Lei n. 10.708/03 tratou de criar o programa “De Volta Pra Casa”, que o incentiva o acolhimento fora do hospital daqueles que se encontrem com transtorno mental. O principal mecanismo (*output*) consiste no auxílio-reabilitação psicossocial, que é um benefício pecuniário direcionado ao beneficiário (ou ao seu representante, em casos de incapacidade)¹⁴. Logo, esse

12 Art. 2º, Parágrafo único e inciso II. BRASIL. Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10216.htm>. Acesso em 20 abr 2017.

13 Art. 4º. BRASIL. Idem.

14 BRASIL. Lei n. 10.708, de 31 de julho de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.708.htm>. Acesso em 20 abr 2017.

mecanismo tem como *outcome* imediato o seu requisito de concessão, que é a reinserção de loucos na sociedade.

2.3 Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)

Os CAPS, juntamente com os outros mecanismos integrantes da política pública de desinstitucionalização da saúde mental, passaram a atuar de maneira integrada e articulada com o combate à dependência química, todos sob a égide do Sistema Único de Saúde. Essa integração passou a acontecer em 2011, por meio da criação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), instituída pela Portaria n. 3.088, de 23 de dezembro de 2011, do Ministério da Saúde. E, mais uma vez, a busca pela reinserção está entre os objetivos expressamente prescritos nesse dispositivo, em seu art. 4º¹⁵.

Com isso, a luta por um modelo mais humanitário de tratamento da saúde mental, que é, sobretudo, efetivado por meio da desinstitucionalização, passa a ser uma bandeira que caminha lado a lado do combate aos que sofrem com a dependência química. O RAPS também contribui para o processo pedagógico acerca desse *front*, já que se ocupa com estratégias educativas e de prevenção, como se depreende dos artigos 2º e 4º da Portaria n. 3.088/2011¹⁶.

E não menos importante, a consolidação dessa rede torna mais claro o compromisso federativo (entre todos os entes federados) acerca da política de desinstitucionalização, já que o art. 14 traz as divisões de competência entre os entes¹⁷, incluindo o sistema de monitoramento e avaliação como responsabilidade compartilhada entre eles.

2.4 Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs)

Outro importante *output* diz respeito aos Serviços Residenciais Terapêuticos. Esse mecanismo é fruto de um diploma infralegal (Portaria n. 106/00¹⁸, do Ministério da Saúde) que antecede o próprio marco regulatório principal, a Lei n. 10.216/01, também fruto dos debates que extrapolavam o âmbito legislativo.

Os SRT são complementares ao “De Volta Pra Casa”, pela ausência de vínculos familiares dos loucos. Ou seja, são moradias destinadas a quem sofre o transtorno mental e deve ser reinserido em sociedade, porém, não é sabido de familiares que possam fazer o acolhimento¹⁹.

A implementação dos SRT condiciona a um Projeto Terapêutico. O art. 4º da referida Portaria n. 106/00 expressamente traz como diretrizes que devem fazer parte do Projeto o seguinte: autonomia e reinserção social dos usuários, reabilitação psicossocial e percepção do usuário como cidadão e sujeito de direitos²⁰.

Mencione-se, ainda sobre os Serviços Residenciais Terapêuticos, que por meio da Portaria n. 3.090, de 23 de dezembro de 2011, do Ministério da Saúde, repartiu as residências em duas modalidades (por isso os artigos 2º-A e 2º-B). O Tipo I é destinado a quem sofre com transtorno, porém, em processo de desinstitucionalização (ou

15 BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Disponível em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html>. Acesso em 16 fev 2017.

16 Art. 2º I, II, III, VI e XI. BRASIL. *Idem*. Art. 4º I, II e III. BRASIL. *Idem*.

17 Art. 14. I, II e III. BRASIL. *Idem*.

18 BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 106, de 11 de fevereiro de 2000. Disponível em <http://www.saude.sc.gov.br/geral/planos/programas_e_projetos/saude_mental/portaria_106.htm>. Acesso em 20 abr 2017.

19 Art. 1º, Parágrafo único. BRASIL. *Idem*.

20 Art. 4º. BRASIL. *Idem*.

seja, com menor grau de dependência). O Tipo II, por sua vez, a quem possui maior grau de dependência e cuidados permanentes.

2.5 Programa de Desinstitucionalização

Por mais que todos os *outcomes* mencionados até o momento compusessem a política pública de desinstitucionalização, essa estratégia só foi narrada como tal por meio da Portaria n. 2.840, de 29 de dezembro de 2014, do Ministério da Saúde. Foi criado o Programa de Desinstitucionalização como estratégia de desinstitucionalização do RAPS.

Pode-se dizer que o caminho que vinha sendo traçado deságua nesse programa, que só reforça o paradigma de abandono do modelo hospitalocêntrico, construído progressivamente de maneira institucional ao longo dos últimos quinze anos. O art. 2º da referida Portaria aduz que:

O componente Estratégias de Desinstitucionalização da RAPS é constituído por iniciativas que visam garantir às pessoas com sofrimento ou transtorno mental, e com necessidades decorrentes do uso de *crack*, álcool e outras drogas, em situação de internação de longa permanência, o cuidado integral por meio de estratégias substitutivas, na perspectiva da garantia de direitos com a promoção de autonomia e o exercício de cidadania, buscando-se sua progressiva inclusão social²¹.

Nesse sentido, o Programa de Desinstitucionalização²² segue em prol da política pública de desinstitucionalização, por exemplo, por meio da criação de uma Equipe de Desinstitucionalização²³ e novamente a previsão e avaliação e monitoramento desse Programa²⁴.

O marco regulatório a respeito da política pública de desinstitucionalização deixa claro que o abandono dos paradigmas de isolamento e repressão dos loucos não mais persiste, ao menos não deve mais persistir. Fica evidente a quantidade de mecanismos que prezam pela reinserção social de quem sofre transtornos mentais (“De Volta Pra Casa”, Serviços Residenciais Terapêuticos, CAPS, RAPS e o próprio Programa de Desinstitucionalização).

Em que pese o “fim” dos hospitais psiquiátricos serem o objetivo imediato dessa política, os objetivos subjacentes, até mais relevantes do que esse, passam pela percepção de que quem sofre com transtorno mental é de fato sujeito portador de direitos fundamentais e que não pode carregar a pecha de estigmatizado. Portanto, será possível analisar a equação políticas públicas *versus* direitos fundamentais.

3. Monitoramento da desinstitucionalização do município do Rio de Janeiro

Apesar das diversas estratégias supracitadas em relação à desinstitucionalização, a realidade fática e normativa é sitiada por tensões²⁵, as quais nem sempre são concordantes. Devido

21 BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 2.840, de 29 de dezembro de 2014. Disponível em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2840_29_12_2014.html>. Acesso em 21 abr 2017.

22 No trabalho, faremos a distinção entre Programa de Desinstitucionalização, para referir expressamente a Portaria 2.840/14, e política pública de desinstitucionalização, essa mais abrangente e a envolver todos os mecanismos de desinstitucionalização da saúde mental, inclusive o Programa de Desinstitucionalização.

23 Art. 5º da Portaria n. 2.840/2014, do Ministério da Saúde. BRASIL. *Idem*.

24 Art. 20. Incisos I e II.. BRASIL. *Idem*.

25 HABERMAS, Jürgen. Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho em

ao conflito, a análise de indicadores é o indício adequado para esta tensão, uma vez que seus dados apresentam componentes decisivos para entender as discrepâncias entre a normatividade e faticidade. Logo, pretende-se avaliar dados de monitoramento em contexto municipal, entendendo que o modelo de análise pode ser considerado como panorâmico, devido ao fato destes dados serem mais viáveis a um mapeamento da política pública.

Mesmo que o marco regulatório apresente uma incidência de programas de desinstitucionalização a partir dos anos 2000, algumas práticas já eram exercidas por outros institutos mentais do município do Rio de Janeiro, como por exemplo, o Instituto Philippe Pinel, que oferecia residência terapêutica²⁶, sendo acompanhado posteriormente por outras experiências como residências terapêuticas de Nise da Silveira e Juliano Moreira.

3.1 Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs)

Em uma análise, os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs) no município carioca contavam com 17 residências terapêuticas em 2004²⁷, que absorviam um atendimento de cerca de 70 moradores, avançando para 33 residências em 2010²⁸, número que se denota incipiência em concretização deste programa, visto que demonstra uma avanço de apenas 16 novas residências em um período de 6 anos.

Os SRTs são considerados um dos principais artifícios em combate ao modelo hospitalocêntrico, mesmo assim, os Relatórios Anuais de Gestão de 2011, 2012, 2014 e 2015 não expõem novas criações. Contrário a criação, o Relatório de 2013²⁹ atesta uma especulação prévia sobre os SRTs: sua estagnação, já que não apresentam novas criações, mesmo com suas diretrizes de expansão.

Os avanços desse mecanismo apresentam números tímidos, de acordo com a Secretaria Municipal de Saúde, até dezembro de 2013, existiam 51 SRTs e 23 Moradias Assistidas, apoiando um total de 315 pacientes. O Plano Municipal de Saúde e sua previsão entre os anos de 2014 e 2017 eram de uma meta de 352 pacientes³⁰, ou seja, um progresso considerado pequeno para a importância do programa.

3.2 Centro de Assistência Psicossocial (CAPS)

O Centro de Assistência Psicossocial, outro serviço essencial para a desinstitucionalização, tem dados que revelam indicadores averiguáveis, podendo explorar a real situação da efetivação deste programa. As informações utilizadas para a seguinte análise se baseiam em três pontos-chaves: o número de atendidos, a quantidade de núcleos (CAPS) e a taxa de cobertura (a cada 100.000 habitantes).

términos de teoria del discurso. Trad. Manuel Jiménez Redondo. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta. 2010. NEVES, Marcelo. Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 115.

26 RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde. Lar Abrigado por Instituto Philippe Pinel. Disponível em <http://www.sms.rio.rj.gov.br/pinel/media/pinel_lar_abrigado>. Acesso em: 05 mai 2017.

27 BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Residências terapêuticas: o que são, para que servem. Brasília: Ministério da Saúde, 2004, p.15.

28 RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Saúde. Relatório Anual de Gestão: 2010. p. 60

29 RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Saúde. Relatório Anual de Gestão: 2013. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4138514/RAG2013_aprovado>. Acesso em 05 mai 2017.

30 RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde. Plano Municipal de Saúde: 2014-2017. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4128745/PMS_20142017>. Acesso em 05 mai 2017.

Segundo o Relatório Anual de Gestão de 2010, o município contava com 19 CAPS, sendo 5.000 pacientes atendidos naquele ano, não contando com a informação de taxa de cobertura. Atualmente, existem 30 CAPS, sendo apenas 26 de responsabilidade do município³¹, meta que deveria ser atingida em 2014, de acordo com o Plano Municipal de Saúde de 2014-2017, sendo 38 unidades até o final de 2017, o que não está sendo realizado no momento.

Outra análise feita foi sobre Plano Municipal de Saúde, foi sua meta de atender pouco mais de 6.000 pacientes até 2017, número pequeno se comparamos aos 5.000 supramencionados em 2010, assim como sua abrangência que, de acordo com o Relatório de 2015, sua cobertura foi de 0,52, enquanto a meta prevista pelo Plano Municipal de Saúde de 2014-2017³² era de 0,63 (reitera-se que a cobertura de abrangência é calcula a cada 100.000 habitantes).

Logo, mesmo com seu aumento em atendidos, cobertura e quantidade de núcleos, seus números expressam um aumento lento, que ainda não poderia ser considerado satisfatório, visto que o CAPS representa uma ferramenta importante para concretizar a política antimanicomial.

3.3 Leitos Hospitalares

O grande precursor na nova política de saúde mental foi o fechamento de leitos hospitalares, sendo um dos indicadores mais conclusivos para observação da alteração do modelo anterior, no qual predominada o encarceramento do doente mental e o desvinculada de laços sociais, inibindo seus direitos fundamentais.

No município do Rio de Janeiro, foram contabilizados 5.000 leitos entre 1995-2000, sendo verificados 3.000 leitos em 2005, interando de que essa contabilização é apenas aos leitos vinculados ao Sistema Único de Saúde. Este número foi se reduzindo ao longo, observando um número de 2.745 leitos em 2008³³, sendo seguido por um vácuo de informação entre os anos de 2009 e 2013, nos quais os Relatórios Anuais de Gestão não apresentavam nenhum dado a respeito do fechamento de leitos.

Os dados mais recentes apresentados revelam uma intenção de “ampliar as ações de desinstitucionalização com vistas à redução do número de leitos de longa permanência e consequente ampliação da rede de atenção psicossocial”³⁴. O Plano Plurianual 2014-2017 tem a expectativa de fechar 60 leitos em 2016 e mais 60 em 2017³⁵. Interpretar dados como estes, apesar de não revelar a realidade fática, mostram um empenho na mudança de paradigma do modelo hospitalocêntrico.

4. Considerações finais

31 Informações foram extraídas na própria página do CAPS no website da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Disponível em <www.rio.gov.br>.

32 RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde. Plano Municipal de Saúde: 2014-2017. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4128745/PMS_20142017>. Acesso em 05 mai 2017.

33 RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil. Plano Municipal de Saúde do Rio de Janeiro: 2010 a 2013. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4130215/PLANOMUNICIPALDESAUDE20102013>>. Acesso em 13 mai 2017.

34 RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Decreto n. 41.289 de 26 de fev de 2016. Atualização do Plano Plurianual 2014-2017, para o período de 2016-2017. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Ano XXIX, nº 231, publicado em 29 de fev de 2016, p. 162.

35 RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde. Plano Municipal de Saúde do Rio de Janeiro: 2014-2017. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4128745/PMS_20142017>. Acesso em 05 mai 2017.

Ainda que a política pública de desinstitucionalização da saúde mental esteja em expansão conforme aludido acima, há uma carência de sua verificação em números, sendo sua averiguação fruto de uma análise dedutiva, o que deve ser alterado futuramente com a Lei de Acesso a Informação (LEI nº12.527/11), possibilitando uma maior transparência dos dados. Contudo, o marco regulatório oferece base para orientação de que a dita política está se concretizando.

O monitoramento de indicadores é a maneira mais satisfatória de indagar sobre o alinhamento de uma política pública e sua atuação, fato que foi insuficiente, devido ao déficit de dados e ausência de sistematicidade, comprometendo a obtenção da informação e, em consequência, a apuração da concretização da política pública.

Pode-se verificar a partir do estudo que a desinstitucionalização está se fortificando como padrão de tratamento em saúde mental, podendo ser analisada a partir de programas que visam o fechamento de leitos, a reinserção social do paciente e o abandono do modelo hospitalocêntrico, vide programas mencionados no capítulo 2. Todavia, quanto aos dados encontrados, verificamos uma cultura de pouca sistematização de indicadores, comprometendo a mensuração da real situação.

Alguns fatores externos não cooperam com as dificuldades do campo de atuação da saúde mental, como a especulação imobiliária e a valorização de áreas que prejudicam a implantação de mais residências terapêuticas e a gravidade do transtorno mental, fato que impossibilita algumas políticas de desinstitucionalização.

Embora não tenhamos um diagnóstico preciso, a política de desinstitucionalização está caminhando para uma maior garantia de direitos fundamentais dos pacientes, uma vez que estão sendo tomadas medidas que diminuíam seu encarceramento e invisibilidade vistos na redução de leitos mencionados no capítulo 3 e no aumento de seu atendimento e cobertura, ao menos com relação ao município do Rio de Janeiro.

Os direitos fundamentais dos indivíduos acometidos por transtornos mentais não devem ser lidos apenas como o confronto a privação ou restrição de sua liberdade, mas a outras relações como saúde, segurança e direitos sociais. Verificamos uma política de desinstitucionalização que não objetiva apenas combater o modelo hospitalocêntrico tão debatido durante este trabalho, mas a criação de outras formas de tratamento que visam conferir proteção aos direitos fundamentais dos pacientes, fato que simboliza um avanço à questão mental e a discussão sobre direitos fundamentais.

Referências bibliográficas

- ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Lei n. 6.758 de 04 de janeiro de 1995. Disponível em <http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao//6.758.pdf>. Acesso em 20 abr 2017.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 9716 de 07 de agosto de 1992. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_Todas_Normas=15281&hTexto=&Hid_IDNorma=15281>. Acesso em 20 abr 2017.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação: os princípios da Lei nº 12.527/11. **Questio Juris**. v. 08, n. 03, Rio de Janeiro, 2015. pp. 1741-1759.
- BERTOLLI FILHO, Claudio. **História social da tuberculose e do tuberculoso: 1900-1950**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2001. Disponível em <<http://static.scielo.org/scielobooks/4/pdf/bertolli-9788575412886.pdf>> Acesso em 20abr 2017.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 20 abr 2017.
- BRASIL. Diário do Congresso Nacional, de 29 de setembro de 1989, seção I, pp. 10.696-10.697.
- BRASIL. Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10216.htm>. Acesso em 20 abr 2017.
- BRASIL. Lei n. 10.708, de 31 de julho de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.708.htm>. Acesso em 20 abr 2017.
- Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Secretaria de Atenção à Saúde. **Legislação em saúde mental: 1990-2004**. 5ª ed. ampl. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 106, de 11 de fevereiro de 2000. Disponível em <http://www.saude.sc.gov.br/geral/planos/programas_e_projetos/saude_mental/portaria_106.htm>. Acesso em 20 abr 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 130, 26 de janeiro de 2012. Disponível em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0130_26_01_2012.html>. Acesso em 16 fev 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 336, de 19 de fevereiro de 2002. Disponível em <<http://www.maringa.pr.gov.br/cisam/portaria336.pdf>>. Acesso em 16 fev 2017
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 2.840, de 29 de dezembro de 2014. Disponível em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2840_29_12_2014.html>. Acesso em 21 abr 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Disponível em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html>. Acesso em 16 fev 2017

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 3.089, de 23 de dezembro de 2011. Disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3089_23_12_2011_rep.html>. Acesso em 16 fev 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Reforma Psiquiátrica e política de saúde mental**. Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental: 15 anos depois de Caracas. Nov 2015. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15_anos_Caracas.pdf>. Acesso em 16 fev 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Saúde Mental no SUS: os centros de atenção psicossocial** Brasília: Ministério da Saúde, 2004. p. 13.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde Mental em Dados** – 12, ano 10, nº 12. Informativo eletrônico. Brasília: outubro 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Residências terapêuticas: o que são, para que servem**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

CASTRO, Selma Munhoz Sanches de; WATANABE, Helena Akemi Wada. Isolamento compulsório de portadores de hanseníase: memória de idosos. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos (Online)**. vol. 16, n. 2, 2009, pp. 449-487. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702009000200010>>. Acesso em 16 fev 2017.

GREEN, Maria. What we talk about when we talk about indicators: current approaches to human rights measurement. **Human Rights Quarterly**. v. 23.4, 2001. Disponível em <<https://muse.jhu.edu/article/13805>>. Acesso em 12 mar 2017. p. 1076.

GUEDES, Ariane da Cruz; KANTORSKI, Luciane Prado; PEREIRA, Patrícia Mirapalheta; CLASEN, Bianca Neme; LANGE, Celmira; MUNIZ, Rosani Manfrin. A mudança nas práticas em saúde mental e a desinstitucionalização: uma revisão integrativa. **Revista Eletrônica de Enfermagem** (Internet). v. 10, n. 3, 2010. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.5216/ree.v12i3.8198>>. Acesso em 12 mar 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho** em términos de teoría del discurso. Trad. Manuel Jiménez Redondo. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta. 2010.

JONES, Harry. **A guide to monitoring and evaluating policy influence**. London: Overseas Development Institute, 2011. Disponível em <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6453.pdf>>. Acesso em 12 mar 2017.

MACKINNON, Catherine. Desejo e Poder. In: MIGUEL, L. F. e BIROLI, F. (org) Teoria política feminista: textos centrais. Rio de Janeiro: Editora Horizonte, 2013, pp. 231-250

MESQUITA, José Ferreira; NOVELLINO, Maria Sallet Ferreira; CAVALCANTI, Maria Tavares. A reforma psiquiátrica no Brasil: um novo olhar sobre o paradigma da saúde mental. In: **XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**. Caxambu, 2010.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012

NORTON, Andy; ELSON, Diane. **What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process**. London: Overseas Development Institute, 2002. Disponível em: <http://www.unicef.org/socialpolicy/files/What_is_behind_the_budget_NortonElson02.pdf>. Acesso em 19 abr 2017.

- NUSSBAUM, Martha C. Objectification. **Philosophy and Public Affairs**. v. 24, n. 4. 1995. pp. 249-291.
- ORGANIZAÇÃO Mundial da Saúde (OMS). Declaração de Caracas. 14 nov 1990. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/saude-mental/declaracao_caracas>. Acesso em 20 abr 2017.
- RIO DE JANEIRO. **As residências terapêuticas no município do Rio de Janeiro: habitando a casa, a cidade e a vida**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Saúde, 2014.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde. Lar Abrigado por Instituto Philippe Pinel. Disponível em <http://www.sms.rio.rj.gov.br/pinel/media/pinel_lar_abrigado.htm>. Acesso 05 mai 2017.
- RIO DE JANEIRO. Lei n. 7.211. Plano Plurianual – PPA 2016-2019, de fevereiro de 2016. V. 2.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil. **Plano Municipal de Saúde do Rio de Janeiro: 2010 a 2013**. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4130215/PLANOMUNICIPALDESAUDE20102013.pdf>>. Acesso em 13 mai 2017.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde. **Plano Municipal de Saúde: 2014-2017**. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4128745/PMS_20142017.pdf>. Acesso em 05 mai 2017.p. 102.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Política de Saúde Mental na Cidade do Rio de Janeiro**. Subsecretaria de Ações e Serviços de Saúde. Coordenação de Saúde Mental.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão 2009**. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4114103/RAG2009_versaofinal.pdf>. Acesso em 05 mai 2017.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão: 2010**. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4114104/RAG2010.pdf>>. Acesso em 05 mai 2017.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão: 2011**. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4114105/RAG2011.pdf>>. Acesso em 05 mai 2017.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão: 2012**. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4114105/RAG2012.pdf>>. Acesso em 05 mai 2017.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão: 2013**. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4138514/RAG2013_aprovado.pdf>. Acesso em 05 mai 2017.
- RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal de Saúde. Relatório Anual de Gestão:2014. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4138513/RAG2014aprovado.pdf>>. Acesso em 10 mar 2017.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Saúde. Relatório Anual de Gestão:2015. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3700816/4114104/RAG2015.pdf>>. Acesso em 17 fev 2017.
- ROSA, Abílio da Costa; LUZIO, Cristina Amélia; YASUI, Sílvio. As Conferências Nacionais de Saúde Mental e as premissas do modo psicossocial. **Saúde em Debate**, v. 25, n. 58,

mai/ago 2001. pp. 12-25.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SOUZA, Jessé. A visibilidade da raça e a invisibilidade da classe: contra as evidências do conhecimento imediato. In: _____ (org) **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte; UFMG, 2006. pp. 71-95.

SOUZA, Vinícius Rauber e. **Contrarreforma psiquiátrica: o modelo hospitalocêntrico nas políticas públicas em saúde mental no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Porto Alegre, 2010.

VENTURINI, Ernesto. A desinstitucionalização; limites e possibilidades. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**. v. 20, n. 1, São Paulo, abr 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12822010000100018&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 20abr 2017

VIOLA, Ana Clara. **Longo Caminho a percorrer na volta para a sociedade. O Ministério Público e a desinstitucionalização em saúde mental**. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2015.

