

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE

16 ANO 2019 | 1º semestre

- Especialização produtiva — reflexos sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro;
- Relação entre renda petrolífera e melhoria na qualidade de vida por municípios confrontantes da Bacia de Campos;
- Desafios à gestão, ao desenvolvimento sustentável em Miracema;
- Inovação e Desenvolvimento Regional — uma análise sobre a produção científica da Universidade Estadual do Norte Fluminense e sua potencial contribuição para a sociedade;
- Perfil socioeconômico de feirantes do mercado municipal de Campos dos Goytacazes;
- Casa popular própria — ilusão ou solução;
- Capilaridade territorial na provisão de medicamentos básicos no estado do Rio de Janeiro;
- NudgeRio um caso de aplicação de Ciência Comportamental às Políticas Públicas;
- Mulher, política e cidade — reflexões analíticas.

REVISTA **CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE**

16

ANO 2019 | 1º semestre



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 — IPP

DIRETOR-PRESIDENTE

Mauro Osorio

COORDENADOR TÉCNICO DE INFORMAÇÕES DA CIDADE

Carlos Krykhtyne

COORDENADORA TÉCNICA DE PROJETOS ESPECIAIS

Andrea Pulici

COORDENADOR DE COMUNICAÇÃO

Bruno Filippo

Editores

EDITORES CIENTÍFICOS

Jorge Britto • UFF
Lia Hasenclever • Instituto de Economia – UFRJ

EDITOR EXECUTIVO

Bruno Filippo • IPP

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
Glauco 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
wMiguel 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

Bruno Filippo

SECRETARIA EXECUTIVA

Ariana Falcão

REVISÃO

De responsabilidade dos autores

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Cláudio Novaes

R. São Francisco Xavier, 524/SI. 1050, Bloco FS - Maracanã
Rio de Janeiro • RJ - CEP 20550-013 • Telefone: (21) 2334-7313

revistacadernos.ceperj@gmail.com | www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/cdf

ISSN: 2317-6539

Sumário

Especialização produtiva — reflexos sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro <i>Henrique Cavalieri, Lia Hasenclever</i>	11
Relação entre renda petrolífera e melhoria na qualidade de vida por municípios confrontantes da Bacia de Campos <i>Roberto Meireles Acruche, Ítalo de Oliveira Matias, Milton Erthal Jr., Fabio Freitas da Silva, Aldo Shimoya</i>	27
Desafios à gestão, ao desenvolvimento sustentável em Miracema <i>Paulo José de Mendonça Ribeiro</i>	43
Inovação e Desenvolvimento Regional — uma análise sobre a produção científica da Universidade Estadual do Norte Fluminense e sua potencial contribuição para a sociedade <i>Raquel Chaffin Cezario, Edson Terra Azevedo Filho, Henrique Rego Monteiro da Hora</i>	57
Perfil socioeconômico de feirantes do mercado municipal de Campos dos Goytacazes <i>Graciela Aparecida Profeta, Raquel ChaffinCezario, Elen Cristina de Mattos Lima, Vanuza da Silva Pereira Ney</i>	73
Casa popular própria — ilusão ou solução <i>Bianca Siqueira Gonçalves, Livia Maria de Souza Almeida Coura, José Luis Vianna da Cruz</i>	89
Capilaridade territorial na provisão de medicamentos básicos no estado do Rio de Janeiro <i>Eduardo Manhaes, Lia Hasenclever</i>	97
NudgeRio um caso de aplicação de Ciência Comportamental às Políticas Públicas <i>Otavio Morato de Andrade</i>	111
Mulher, política e cidade — reflexões analíticas <i>Aimée Seixas de Souza, Maria Gabriela Scotto</i>	125

Editorial

Os Editores tem a satisfação de apresentar o conteúdo do 16º número da REVISTA CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE, que reflete o compromisso com uma reflexão acadêmica multidisciplinar sistemática tanto sobre contexto sócio-econômico-territorial do estado do Rio de Janeiro (ERJ), como também sobre orientações e práticas relevantes no campo das políticas públicas, orientadas para os enfrentamentos de desafios colocados em função de transformações contemporâneas da sociedade fluminense em suas múltiplas dimensões. Seguindo essa tradição, o presente número contempla tanto artigos baseados em reflexões de natureza mais geral, como abordagens mais focalizadas, em termos tanto do objeto de reflexão como do campo associado das políticas públicas. Traz colaborações de várias instituições do ERJ e abordagens de distintos campos disciplinares.

Em primeiro lugar, cabe destacar artigos com foco mais amplo em termos do diagnóstico socioeconômico do Estado do Rio de Janeiro, seja através de abordagens que contemplam tanto a configuração geral da estrutura produtiva, seja através de análises territorialmente mais localizadas da dinâmica socioeconômica. O artigo **“Especialização produtiva: reflexos sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro”**, de Henrique Cavaliere e Lia Hasenclever, analisa a evolução da estrutura produtiva do Estado do Rio de Janeiro, em comparação com a nacional. Ressalta-se a concentração em segmentos associados ao petróleo e mostra-se que essa especialização produtiva não tem se constituído em uma via de desenvolvimento virtuoso para o estado, pois tende a perpetuar e reproduzir heterogeneidades estruturais, refletidas em tendências de baixo crescimento econômico e vulnerabilidade externa.

No campo de um diagnóstico socioeconômico territorialmente mais localizado, o artigo **“Relação entre renda petrolífera e melhoria na qualidade de vida por municípios confrontantes da Bacia de Campos”**, de Roberto Meireles Acruche, Ítalo de Oliveira Matias, Milton Erthal Jr, Fabio Freitas da Silva e Aldo Shimoya, tem como foco os nove municípios fluminenses pertencentes à Bacia de Campos. Por meio de uma pesquisa que usa o método de análise multicritério e dados do Índice FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro) de Desenvolvimento Municipal, classifica os municípios e compara esta ordenação ao montante de rendas petrolíferas recebidas. Aponta-se que maiores níveis de *royalties per capita* não estão associados a melhores condições de desenvolvimento humano e constata-se uma dependência financeira dos municípios em relação à transferência e *royalties* acima de 70%, com exceção da cidade de Macaé por concentrar a atividade petrolífera na região, sugerindo-se que a abundância de recursos naturais levou tanto a um afrouxamento fiscal e a uma tendência a negligenciar políticas públicas que estimulassem o desenvolvimento local.

Em sequência, o artigo **“Desafios à gestão, ao desenvolvimento sustentável em Miracema (RJ)”**, de Paulo José de Mendonça Ribeiro, discute os impactos da criação de UC - Unidade de Conservação (UC) no município de Miracema, em 2010 como estratégia para promoção de um município “saudável e sustentável”. Foi feita uma pesquisa de campo sobre: problemas de saneamento básico (lixo, esgoto, água e drenagem) e ambientais (erosão, desmatamento, contaminação da água), de modo a verificar em que medida a problemática socioambiental incorpora as questões relativas a qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos e coletividades. As evidências coletadas sugerem que há mais custos que benefícios, particularmente no que se refere à sustentabilidade socioambiental, que representa um grande desafio para as políticas públicas.

O artigo **“Inovação e Desenvolvimento Regional: uma análise sobre a produção científica da Universidade Estadual do Norte Fluminense e sua potencial contribuição para a sociedade”**, de Raquel Chaffin Cezario, Edson Terra Azevedo Filho e Henrique Rego Monteiro da Hora, pro-

cura discutir, com base na experiência da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, o papel da universidade na sociedade, por meio da produção de conhecimento e da capacidade de induzir o desenvolvimento regional via inovação. A metodologia contempla uma abordagem quali-quantitativa mediante pesquisa bibliométrica no Banco de Dados Scopus. Constatou-se que a UENF tem gerado conhecimento relevante, por meio de publicações de documentos, principalmente na área das Ciências Agrárias e Biológicas, apresentando um potencial inovador capaz de contribuir com o desenvolvimento da Região desde que haja engajamento entre ela, governo e empresa, numa Hélice Tríplice.

Considerando um foco mais microscópico na abordagem da problemática do desenvolvimento socioeconômico local, o artigo **“Perfil socioeconômico de feirantes do mercado municipal de Campos dos Goytacazes”** de Graciela Aparecida Profeta, Raquel Chaffin Cezario, Elen Cristina de Mattos Lima e Vanuza da Silva Pereira Ney, procura caracterizar o perfil socioeconômico de feirantes de hortifrutícolas do mercado municipal de Campos dos Goytacazes, considerando aspectos relacionados aos canais de comercialização e as características econômicas que diferenciam os feirantes. Os resultados obtidos apontam que a renda mensal oriunda da feira era de extrema importância na composição da renda total da família, e, portanto, na sobrevivência das mesmas. Constatou-se também que os feirantes não usavam os circuitos curtos de produção que garantiriam a comercialização da produção local e que isso, além de não lhes fornecer produtos diferenciados para a venda, ainda implicava em perda de receita, pois acabavam competindo em condições desiguais com os supermercados da cidade.

Na transição entre abordagens de cunho mais analítico e abordagens com foco mais direcionado para a avaliação de políticas, o artigo **“Casa popular própria: ilusão ou solução?”**, de Bianca Siqueira Gonçalves, Livia Maria de Souza Almeida Coura e José Luis Vianna da Cruz, é de natureza essencialmente conceitual, procurando discutir aspectos capazes de nortear a implementação de políticas habitacionais e urbanas, conectando a discussão do sonho de consumo da propriedade de um lugar para morar com as possibilidades de efetivação do direito à cidade, através de um revisão não sistemática da bibliografia sobre a origem da casa como mercadoria e objeto de desejo do trabalhador e sobre a questão da segregação sócio espacial à luz do Direito à Cidade. Ao mesmo tempo, procura-se articular essa discussão a aspectos importantes da estrutura e dinâmica da cidade, ressaltando-se o papel do planejamento urbano no sentido de mitigar a segregação socioespacial.

No campo mais operacional da avaliação de políticas, o artigo **“Capilaridade territorial na provisão de medicamentos básicos no estado do Rio de Janeiro”**, de Eduardo Manhães e Lia Hasenclever, analisa a Política Pública de Assistência Farmacêutica (AF) nas mesorregiões do estado do Rio de Janeiro por meio da distribuição territorial das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e dos estabelecimentos do Programa Farmácia Popular do Brasil. Aborda ainda a relação existente entre a instalação de unidades de AF com o volume populacional e a renda média per capita das mesorregiões no ano de 2018. A partir da construção de indicadores e da análise da correlação entre as variáveis, constata-se que, apesar de ter havido uma expansão da provisão de medicamentos, os estabelecimentos da rede credenciada são mais concentrados e os das UBS são mais dispersos no território, o que indica um melhor desempenho destas últimas em termos de distribuição territorial.

Ainda no campo da operacionalização de políticas públicas, o artigo **“NudgeRio: um caso de aplicação de Ciência Comportamental às Políticas Públicas”**, de Otávio Morato de Andrade, discute possíveis soluções para políticas públicas baseadas em *insights* e fundamentos teóricos da Economia Comportamental, mais conhecidos como *Nudges*, termo que sugere a associação de incentivos comportamentais para reverter falhas cognitivas e que podem inspirar a criação de novas estratégias de aderência às políticas públicas. Especificamente, procura-se discutir com exemplos práticos de aplicações de *Nudges* no âmbito da governança estatal, em especial, o caso da *NudgeRio*, unidade criada na Prefeitura da Cidade do Rio. Refere-se ao caso da implementação do Programa Líderes Cariocas (PLC), coordenado pelo Instituto Fundação João Goulart (IFJG), que procura selecionar servidores públicos com perfil de liderança positiva e capacitá-los para assumir posições proeminentes na administração pública municipal.

Por fim, no campo mais amplo da representação política, mas ainda com claros desdobramentos na definição de políticas públicas, o artigo **“Mulher, política e cidade: reflexões analíticas”**, de Aímée Seixas de Sousa e María Gabriela Scotto, discute as relações entre mulheres, cidade, feminismo e participação em espaços de representação política. O caso da pesquisa em foco é a presença feminina na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Especificamente, a partir da implementação das cotas eleitorais para mulheres, busca-se discutir as relações entre a participação política e o direito à cidade sob a concepção de gênero. Argumenta-se que, numa perspectiva feminista, é possível pensar a mulher presente e atuante na política municipal como planejadora do espaço urbano e da vida das cidades, avaliando de maneira mais clara suas pretensões, interesses e demandas, apontando-se a necessidade de autonomia feminina no que diz respeito aos seus direitos como cidadãs e às escolhas sobre o acesso e a função do espaço público.

O conjunto de artigos presentes nesse número da REVISTA CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE reflete o caráter multidisciplinar da discussão sobre o desenvolvimento fluminense e o compromisso em relação à avaliação de políticas públicas que norteiam a nossa linha editorial. 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 novas submissões que enriqueçam ainda mais a Revista.

Especialização produtiva — reflexos sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro

Productive specialization: reflections on the development of the state of Rio de Janeiro

Henrique Cavaliéri¹ (IE/UFRJ)

Lia Hasenclever² (UCAM e IE/UFRJ)

RESUMO

O objetivo deste artigo é avaliar de que maneira a problemática do subdesenvolvimento, sugerida principalmente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) nos anos 1950, apresenta-se contemporaneamente ao estado do Rio de Janeiro (ERJ), tendo em vista o movimento recente de a economia estadual concentrar sua estrutura produtiva em segmentos associados ao petróleo. Para tanto, lança-se mão de dados sobre a estrutura produtiva do ERJ em comparação com a nacional, caracterizando a composição setorial e o padrão de desenvolvimento recente em níveis estadual e nacional. As principais conclusões do trabalho são que a especialização produtiva fluminense na indústria extrativa do petróleo não tem se constituído em uma via de desenvolvimento virtuoso para o estado. Ao contrário, o padrão de desenvolvimento atual tem perpetuado e reproduzido heterogeneidades estruturais, baixo crescimento econômico e vulnerabilidade externa.

PALAVRA-CHAVE: estrutura produtiva; intensidade tecnológica; indústria do petróleo; recursos naturais.

ABSTRACT

The objective of this article is to evaluate how the underdevelopment problem, mainly suggested by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) in the 1950s, arises contemporaneously within the state of Rio de Janeiro (RJ), in view of the recent move of the state economy towards segments associated with oil industry. The methodology is a comparative one and we use data on the production structure of RJ in comparison with the national, characterizing a sectorial composition and the pattern of recent development at state and national levels. The main conclusions are that the Rio productive specialization in the oil industry has not been constituted in a development path for the state. Instead, the current standard of growth has perpetuated and reproduced structural heterogeneity, low economic growth and external vulnerability.

KEYWORDS: productive structure; technological intensity; oil industry; natural resources.

1. Introdução

A literatura teórica sobre padrões de especialização produtiva e crescimento de longo prazo, mais especificamente aquela que concebe o setor industrial como um setor diferenciado e detentor de características que o tornam essencial para a diversificação das atividades produtivas e para o desenvolvimento econômico, é bastante vasta e antiga. De fato, as discussões originais sobre esse tema podem ser encontradas em autores ligados às teorias do desenvolvimento, como Hirschman (1958), Kaldor (1966) e autores da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (BIELSCHOWSKY, 2000), que destacam características setoriais em nível macro, bem como em autores associados aos estudos de

1 Doutor em Economia, pesquisador associado ao Grupo de Economia da Inovação (GEI) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). E-mail: henrique.cavaliéri@gmail.com

2 Professora Doutora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e da Universidade Cândido Mendes (UCAM). E-mail: lia@ie.ufrj.br

economia industrial, que identificam, ao nível da firma (micro), impulsos inerentes às empresas industriais a crescerem por meio da diversificação de suas atividades, como em Penrose (1959) e Chandler (1990).

Não obstante o fato de essa ser já uma literatura antiga, ela tem sido recorrentemente revisitada e renovada, haja vista as transformações econômicas mundiais que têm se apresentado e seus impactos diferenciados sobre o desenvolvimento econômico dos países.

A literatura empírica recente sobre essa temática questiona em que medida a exploração de recursos naturais apresenta-se atualmente como uma oportunidade de desenvolvimento aos países ricos nesses recursos, tendo em vista não apenas o contexto recente (e já arrefecido) de forte demanda internacional e aumento de preços desses bens, mas também a necessidade e oportunidade de avanços tecnológicos e científicos que a exploração de alguns desses recursos tem exigido, sugerindo uma reinterpretação das críticas elaboradas à especialização produtiva pelos “pioneiros do desenvolvimento” nas décadas 1950 e 1960 (GYLFASON, 2004; PEREZ, 2010).

O Brasil encontra-se no cerne dessa discussão, como atesta a proliferação recente de publicações sobre a possível desindustrialização do país e as consequências da reprimarização de sua pauta exportadora. Quando o foco é regional, a questão da especialização produtiva em bens primários se destaca principalmente no estado do Rio de Janeiro (ERJ), tendo em vista que o estado concentra 78% da produção nacional de petróleo e 64% da produção nacional de gás natural (ANP, 2020). Em relação à pauta de exportações fluminense, a título de ilustração, o produto óleo bruto de petróleo aumentou sua participação, entre 2000 e 2011, de 8,6%, para 68%, fazendo com que o ERJ se tornasse o terceiro maior estado exportador do país naquele ano, enquanto era apenas o nono no ano 2000 (PEREIRA, 2012).

Diante desse contexto, o objetivo deste artigo é avaliar como a problemática do subdesenvolvimento, sugerida principalmente pela Cepal nos anos 1950, apresenta-se contemporaneamente ao ERJ, a partir das mudanças recentes da estrutura produtiva estadual *vis-à-vis* a estrutura nacional. As perguntas de pesquisa são: (i) a estrutura produtiva e o recente padrão de desenvolvimento do ERJ, onde foram descobertas as maiores reservas de petróleo do país, são diferentes da estrutura e do padrão de desenvolvimento atual do Brasil? (ii) a indústria do petróleo e seus encadeamentos produtivos têm se mostrado como uma via de desenvolvimento sustentável para o ERJ?

Na concepção cepalina, o subdesenvolvimento é entendido como um processo particular experimentado por países periféricos, não se constituindo em uma etapa que necessariamente leva ao desenvolvimento econômico. Como característica principal do subdesenvolvimento, destaca-se a coexistência, em determinada sociedade, de um segmento industrial capitalista altamente produtivo e uma ampla faixa de economia de subsistência, com baixa produtividade e reduzida incorporação de progresso técnico. Assim, a despeito desse segmento industrial capitalista poder apresentar uma estrutura de custos e preços semelhante à dos países desenvolvidos e não obstante o fato de a parcela empregada nesse segmento ter salários elevados e proporcionar um aumento da renda *per capita* do conjunto da população, a maior parte da população ficaria alheia aos benefícios do desenvolvimento (FURTADO, 1967).

Nessa concepção, a partir de traços estruturais, como a heterogeneidade econômica, a baixa produtividade agregada, os salários reduzidos fora do segmento industrial capitalista e a instabilidade dos preços dos produtos primários, são geradas implicações negativas que se recolocam ao longo do tempo, como a reprodução da condição periférica e a deterioração dos termos de troca (COLISTETE, 2001). Portanto, a superação dessa condição passa pela diversificação da estrutura produtiva do país por meio de políticas industriais e tecnológicas que visem a mudanças estruturais profundas. É com esse referencial conceitual que este artigo analisa a especialização produtiva do ERJ, que parece estar adotando um caminho inverso ao preconizado para o alcance do desenvolvimento.

O artigo está organizado em mais quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção é apresentada a metodologia, as fontes de dados e o modelo analítico utilizados. Na terceira seção apresenta-se a comparação entre as evoluções das estruturas produtivas fluminense e brasileira com destaque para a sua intensidade tecnológica e o seu grau de especialização. Na quarta seção, com base nos resultados da seção anterior, o padrão de desenvolvimento de cada uma das economias é classificado com base no tipo de mudança estrutural observado, apontando-se as particularidades de cada uma. A quinta seção conclui o trabalho.

2. Metodologia

O estudo da estrutura produtiva fluminense em comparação com a estrutura nacional será feito a partir da classificação por intensidade tecnológica desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2011), bem como pela classificação por categorias de uso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), que divide os segmentos das indústrias extrativa e de transformação em cinco categorias – bens intermediários, bens de consumo semidurável, bens de consumo não durável, bens de consumo durável e bens de capital. Para tanto, serão utilizados os dados da Pesquisa Industrial Anual – Empresa (PIA-Empresa do IBGE), por unidade local, desagregados a três dígitos (ou seja, ao nível de grupos), contemplando informações da indústria extrativa e da indústria de transformação desde 1996 até 2013.

A análise da estrutura produtiva terá como foco principal o valor da transformação industrial (VTI) dos diferentes setores. A variável VTI é vista e usualmente utilizada como uma *proxy* do valor agregado pela unidade local industrial. Os dados de cada segmento industrial serão deflacionados pelo seu respectivo Índice de Preços por Atacado da Fundação Getúlio Vargas (IPA-OG FGV), tendo-se como referência os preços de 2014.

A classificação da OCDE (2011) separa os setores industriais em quatro grupos distintos de intensidade tecnológica: alta (AT), média-alta (MAT), média-baixa (MBT) e baixa (BT) (OCDE, 2011). O Quadro 1 mostra os setores por intensidade tecnológica e seus respectivos códigos de Classificação Nacional de Atividades Econômicas versão 1.0 (CNAE 1.0). Os setores são ordenados de forma decrescente em relação à intensidade tecnológica, de maneira que mesmo dentro dos grupos tecnológicos há um ordenamento entre aqueles que são relativamente mais e menos intensivos. Como essa classificação trata apenas dos setores da indústria de transformação, a indústria extrativa será apresentada à parte, sem ser enquadrada em uma categoria tecnológica específica.

Setores	CNAE 1.0
INDÚSTRIA DE ALTA TECNOLOGIA (AT)	
Aeronáutica e aeroespacial	35.3
Farmacêutica	24.5
Material de escritório e informática	30
Equipamentos de rádio, TV e comunicação	32
Instrumentos médicos de ótica e precisão	33
INDÚSTRIA DE MÉDIA-ALTA TECNOLOGIA (MAT)	
Máquinas e equipamentos elétricos n. e.	31
Veículos automotores, reboques e semi-reboques	34
Produtos químicos, excl. farmacêuticos	24 excl. 24.5
Equipamentos para ferrovia e material de transporte n. e.	35.2 + 35.9
Máquinas e equipamentos mecânicos n. e.	29
INDÚSTRIA DE MÉDIA-BAIXA TECNOLOGIA (MBT)	
Construção e reparação naval	35.1
Borracha e produtos plásticos	25
Produtos de petróleo refinado e outros combustíveis	23
Outros produtos minerais não-metálicos	26
Produtos metálicos	27 + 28
INDÚSTRIA DE BAIXA TECNOLOGIA (BT)	
Produtos manufaturados n.e. e bens reciclados	36 + 37
Madeira e seus produtos, papel e celulose	20 + 21 + 22
Alimentos, bebidas e tabaco	15 + 16
Têxteis, couro e calçados	17 + 18 + 19

Quadro 1: Classificação dos setores por intensidade tecnológica
Fonte: OCDE (2011).
Nota: N. e. = não especificados nem compreendidos em outra categoria.

A comparação entre a estrutura produtiva do ERJ e do Brasil será feita principalmente a partir da concentração relativa de cada categoria tecnológica e de uso na indústria estadual em comparação com a nacional. Para tanto, será calculado um indicador análogo ao indicador de vantagens comparativas reveladas de Balassa (1965). Esse indicador é calculado a partir do quociente entre a participação relativa de cada categoria tecnológica e de uso no VTI do ERJ e o seu par em nível nacional. O cálculo do indicador pode resultar em valores iguais, maiores ou menores que 1. Para valores iguais a 1, a participação relativa de determinada categoria tecnológica ou de uso na indústria fluminense é igual à participação observada na economia nacional; para valores acima de 1, a concentração é mais elevada em nível regional; para valores menores que 1, a concentração é relativamente menor no estado.

A caracterização do padrão de desenvolvimento do ERJ em contraponto ao padrão nacional será feita com base nas variáveis apontadas por Cepal (2012) como chave para se avaliar determinada mudança estrutural. Essas variáveis permitem caracterizar os padrões de desenvolvimento do Brasil e do ERJ e, principalmente, captar as principais diferenças entre eles, avaliando a qualidade da mudança estrutural, ou seja, se há ou não uma eficiência dinâmica que levaria ao desenvolvimento sustentável.

De fato, segundo o referido documento, pode haver diferentes padrões de desenvolvimento associados ao tipo ou intensidade de mudança estrutural em curso em uma determinada economia. Como indicado no Quadro 2 a seguir, um processo de expansão “virtuoso” indica uma *mudança estrutural forte*, em que produtividade e emprego crescem simultaneamente, combinando elevado crescimento da demanda agregada e maior participação de setores mais produtivos. Essa mudança proporciona o surgimento de novas atividades com maior produtividade e que absorvem empregos mais bem remunerados, reduzindo as desigualdades de renda internas ao país, bem como a brecha externa de produtividade em relação aos demais países. Tais atividades estão geralmente associadas a segmentos industriais e de serviços intensivos em conhecimento. No caso de uma *mudança estrutural nula*, a economia fica presa em um “círculo vicioso”, no qual baixo crescimento da demanda agregada e estagnação da produtividade se retroalimentam. Os casos intermediários são os de *mudança estrutural limitada a enclaves*, que caracteriza um padrão de desenvolvimento do tipo “ajuste defensivo”, pois combina baixos patamares de demanda agregada com a modernização e expansão da produtividade de apenas algumas atividades, e, por fim, *mudança estrutural débil*, em que, apesar de haver a expansão da demanda agregada (muitas vezes externa), há uma estagnação da produtividade, indicando um padrão de desenvolvimento do tipo “absorção de emprego” (CEPAL, 2012).

Crescimento do emprego		Crescimento da produtividade	
		BAIXO	ALTO
ELEVADO	Tipo de padrão	Absorção de emprego	Círculo virtuoso
	Macroeconomia	Forte crescimento da demanda agregada	Forte crescimento da demanda agregada
	Progresso técnico e inovação	Baixo ou nulo crescimento da produtividade	Forte crescimento da produtividade
	Tipo de mudança estrutural	Débil mudança estrutural	Forte mudança estrutural
BAIXO	Tipo de padrão	Círculo vicioso	Ajuste defensivo
	Macroeconomia	Baixo ou nulo crescimento da demanda agregada	Baixo crescimento da demanda agregada
	Progresso técnico e inovação	Baixo ou nulo crescimento da produtividade	Forte crescimento da produtividade
	Tipo de mudança estrutural	Nula mudança estrutural	Mudança estrutural limitada a enclaves

Quadro 2: Padrões de desenvolvimento e tipos de mudança estrutural
Fonte: Cepal (2012).

3. Estrutura produtiva: Rio de Janeiro versus Brasil

A Tabela 1 apresenta o VTI da indústria de transformação do ERJ por intensidade tecnológica e o VTI da indústria extrativa, com destaque para petróleo e gás. O Gráfico 1, por sua vez, ilustra as participações de cada uma das categorias tecnológicas e da indústria extrativa na geração do VTI fluminense. De maneira geral, os dados mostram que a estrutura produtiva do estado era, na segunda metade dos anos 1990, predominantemente composta por segmentos de MBT, BT e atividade extrativa de P&G. Essas três categorias abarcavam, em média, quase 80% do VTI fluminense entre 1996 e 2000, sendo o restante distribuído em 13% para as atividades de MAT, e 7% para AT.

Ao longo dos anos 2000, porém, essa estrutura passou por algumas transformações importantes. De fato, o maior destaque positivo ficou por conta do desempenho da indústria extrativa de P&G, que alcançou uma taxa média de crescimento anual de 8% no período como um todo (1996-2013), passando a abarcar, em 2013, 37% do VTI fluminense, o equivalente a R\$ 43,5 bilhões. O segundo lugar em termos de avanço ficou com as atividades de MAT, que saíram de um VTI médio de R\$ 8,76 bilhões na segunda metade dos anos 1990, para R\$ 20,48 bilhões em 2013, o equivalente a uma taxa média de crescimento anual de 5%, representando, no último ano da série, 17% do VTI do estado.

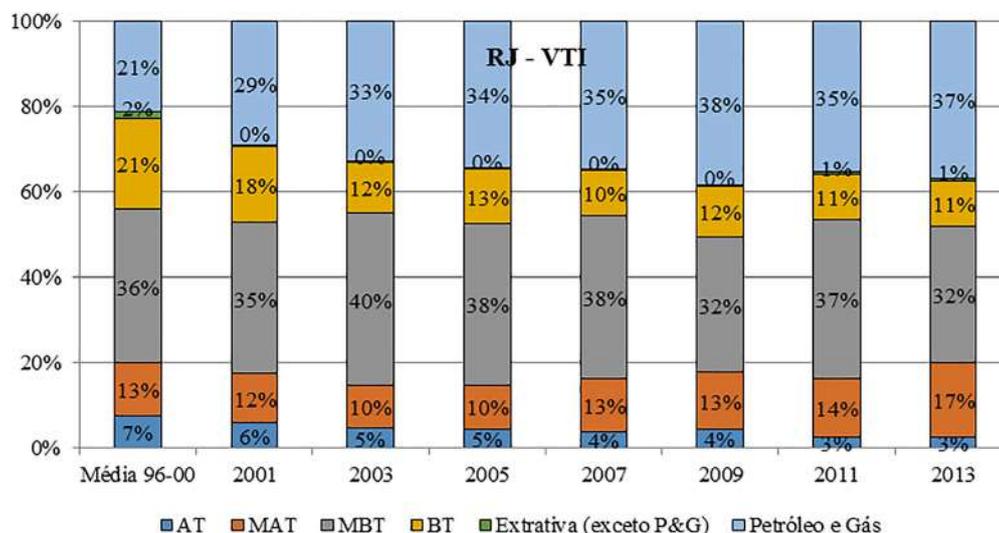
TABELA 1: VTI por intensidade tecnológica no ERJ (bilhões R\$ de 2014), 1996-2013

Intensidade tecnológica	Média 96-00	2003	2005	2007	2009	2011	2013	Var. média anual	Var. 96-13
AT	5,17	4,15	3,96	3,47	4,25	3,20	3,29	-3%	-40%
MAT	8,76	8,74	9,17	11,37	12,91	16,72	20,48	5%	148%
MBT	24,65	35,23	33,02	34,74	30,48	44,60	37,63	2%	38%
BT	14,71	10,44	11,24	9,41	11,52	12,81	12,41	-1%	-20%
Extrativa (exceto P&G)	1,08	0,39	0,33	0,39	0,37	0,67	0,67	-4%	-51%
Petróleo e Gás	14,60	28,44	30,10	31,37	36,83	42,62	43,49	8%	281%
Total	68,97	87,39	87,81	90,74	96,37	120,63	117,97	3%	70%

Fonte: Elaboração própria a partir da PIA-Empresa, IBGE.

Nota: Dados atualizados pelo IPA-OG (FGV). Classificação por intensidade tecnológica de acordo com OCDE (2011).

GRÁFICO 1: Participação (%) do VTI por categoria tecnológica no ERJ, 1996-2013



Fonte: Elaboração própria a partir da PIA-Empresa, IBGE.

Nota: Dados atualizados pelo IPA-OG (FGV). Classificação por intensidade tecnológica de acordo com OCDE (2011).

As demais categorias que eram destaque na segunda metade dos anos 1990 perderam representatividade. Os segmentos de MBT expandiram seu VTI a um ritmo menor que a média da economia fluminense (2% contra 3% ao ano), recuando, assim, sua participação de 36%, na média do período 1996-2000, para 32%, em 2013. Já as atividades de BT tiveram um recuo em termos absolutos na geração de VTI, representando uma perda de dez pontos percentuais de participação no VTI do estado no período analisado, ainda que tenham tido alguma reação a partir de 2007. O pior desempenho, porém, ficou por conta justamente dos segmentos mais intensivos em tecnologia, que apresentaram retrações em termos absolutos de VTI de forma persistente ao longo dos anos 2000. Assim, a categoria AT, que apresentou uma taxa média de crescimento negativa em 3%, reduziu sua participação no VTI estadual de 7% para 3% no período analisado.

Analisando-se mais detidamente os segmentos que compõem cada uma das categorias tecnológicas, constata-se que os principais responsáveis pelo tom geral dos movimentos descritos foram poucos setores. Na categoria de MAT, os principais responsáveis pelo crescimento foram a indústria química (exclusive farmacêutica) e a indústria de fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias. A indústria química apresentou expressivo crescimento a partir do ano 2008, mantendo-se como o principal segmento da categoria MAT³. Já a indústria automotiva demonstrou uma trajetória de forte crescimento já a partir de 1997, com expressivos saltos positivos nos anos de 1998, 2008, 2010 e 2011, figurando como o segundo setor mais importante dessa categoria tecnológica. Nos segmentos automotivos, o maior destaque foi a fabricação de caminhões e ônibus, com forte crescimento em todo o período analisado, sendo seguido pelo ramo de fabricação de automóveis, caminhonetas e utilitários, que entrou numa trajetória de amplo crescimento a partir do ano 2000, mas demonstrou retrações após 2008.

Para ilustrar essa expansão da indústria automotiva no ERJ, pode-se citar o fato de que, em 1996, havia oito unidades locais industriais do ramo de automóveis, caminhonetas e utilitários, e apenas duas instaladas no ERJ pertencentes aos segmentos de caminhões e ônibus; em 2013, esses números eram de dez e cinco unidades, respectivamente. No período, a região sul do ERJ, com destaque para os municípios de Resende, Itatiaia e Porto Real, tornou-se um polo da indústria automobilística, abrigando montadoras como a MAN-Volkswagen, Peugeot-Citroen, Hyundai e Nissan, não obstante essa região e o estado ainda apresentem números modestos em comparação com o polo de São Paulo (SANTOS, 2011).

Na categoria de MBT, o principal segmento no período analisado foi o de fabricação de produtos derivados do petróleo, seguido pela atividade de metalurgia básica. A fabricação de derivados do petróleo, que representou, em geral, mais de 50% do VTI da categoria de MBT, apresentou um crescimento de 74% entre 1996 e 2013. Já a metalurgia básica, que detém cerca de 20% do VTI da indústria de MBT, manteve sua geração de VTI praticamente no mesmo patamar ao longo do período, com algumas oscilações.

Com relação à categoria de BT, o principal segmento foi o de fabricação de alimentos e bebidas, que detém, em média, 50% de participação no VTI da categoria. Tal indústria apresentou forte recuo até meados dos anos 2000, com alguma recuperação nos anos finais, mas sem voltar ao patamar existente no início do período analisado. Por fim, no que diz respeito à indústria de AT, o principal responsável por seu desempenho decepcionante foi a indústria farmacêutica, que encolheu no período analisado 51% em termos de VTI. Em 1996, esse segmento correspondia a 95% da categoria AT no ERJ, sendo que, em 2013, tal participação havia recuado para 78%.

A partir dos dados apresentados, depreende-se que o ERJ aumentou sua dependência econômica em segmentos associados ao petróleo, abrindo mão tanto de atividades tradicionais (como alimentos e bebidas), geralmente intensivas em mão de obra, como de atividades de ponta (como a indústria farmacêutica), reduzindo, assim, o escopo de diversificação de sua estrutura produtiva e seus potenciais de encadeamentos. Como agravante, essa dependência do petróleo é notoriamente associada às etapas extrativas da produção, ainda que a etapa de refino e a indústria química de forma geral também tenham apresentado crescimento no período analisado. Um movimento no sentido da diversificação

3 Pelas regras de desidentificação do IBGE, que visam assegurar o sigilo das informações individualizadas das empresas, fica impossibilitada a identificação do ramo químico específico responsável por maior parte do crescimento.

parece ter sido dado com a indústria automotiva, atividade que reconhecidamente possui forte poder de encadeamentos produtivos e absorção de empregos diretos e indiretos.

A fim de averiguar até que ponto o desempenho descrito pelo ERJ acompanha um padrão nacional ou mesmo apresenta um modelo e trajetórias próprias, a Tabela 2 apresenta o cálculo do indicador de concentração relativa descrito na seção metodológica. Esse indicador compara a participação relativa de cada categoria tecnológica do ERJ com o seu par nacional.

De acordo com os dados da Tabela 2, pode-se concluir que, já na segunda metade da década de 1990, a estrutura produtiva do ERJ era significativamente concentrada na extração de petróleo e gás em comparação com a estrutura produtiva nacional, sendo essa concentração cerca de 7 vezes superior no estado fluminense. O forte ritmo de expansão que essa atividade teve no ERJ ocorreu *pari passu* ao aumento da participação dessa atividade no VTI do país como um todo, de forma que o indicador não variou muito no período analisado. Assim, embora a concentração do VTI dessa atividade no ERJ seja de 6 a 7 vezes superior à concentração nacional, a participação dessa atividade em ambas as estruturas avançou a um ritmo semelhante.

TABELA 2: Concentrações Relativas por categorias tecnológicas - VTI ERJ/VTI BR

Intensidade tecnológica	Média 96-00	2003	2005	2007	2009	2011	2013
AT	1,5	1,2	1,0	0,8	0,9	0,6	0,5
MAT	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7
MBT	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,4	1,2
BT	0,6	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3
Extrativa (exceto P&G)	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Petróleo e Gás	6,8	6,4	6,5	7,1	6,8	6,4	6,0
Total	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: Elaboração própria a partir da PIA-Empresa, IBGE.

Nota: Dados atualizados pelo IPA-OG (FGV). Classificação por intensidade tecnológica de acordo com OCDE (2011).

Com relação ao segmento de MBT, constata-se que a alta participação dessa categoria tecnológica na geração do VTI fluminense é ligeiramente superior ao que se observa em nível nacional e, portanto, sabe-se que a estrutura produtiva brasileira também é fortemente baseada em bens de MBT. Apesar do recuo relativo que essa categoria descreveu no ERJ ao longo do período analisado, como indicado no Gráfico 1, o indicador de concentração relativa aumentou de 1,1 para 1,2, indicando que o movimento de perda relativa de participação dos segmentos MBT foi um fenômeno que aconteceu também em nível nacional e, ainda, de maneira mais intensa.

Por outro lado, a rápida expansão absoluta e relativa da categoria MAT no VTI do ERJ não foi suficiente para aproximar a estrutura estadual da estrutura nacional, que, além de apresentar uma proporção maior de seu VTI gerado por segmentos de MAT, apresentou uma expansão dessas atividades a um ritmo semelhante ao observado no ERJ. Nota-se, portanto, que a expansão vista em âmbito estadual não destoou da trajetória descrita em nível nacional, enfraquecendo uma possível hipótese de que os segmentos de MAT do país estivessem migrando de outras regiões para o ERJ.

Já as perdas absolutas e relativas das categorias BT e AT presenciadas para o ERJ não encontraram equivalentes em nível nacional. Se a categoria BT já era relativamente menos importante no ERJ do que na estrutura produtiva do Brasil na segunda metade dos anos 1990, nos anos 2000 essa proporção reduziu-se ainda mais, caindo de 0,6, no primeiro período, para 0,3, em 2013. Diferentemente do que ocorreu no ERJ, a categoria BT, no Brasil, apresentou avanços em termos absolutos e preservou sua participação no VTI do país entre 31% e 33% no período analisado.

Com relação à categoria de atividades de AT, nota-se que a perda de participação relativa no ERJ foi bastante dramática, fazendo o indicador cair de 1,5, na média do período 1996-2000, para 0,5, em 2013.

Assim, enquanto na segunda metade dos anos 1990 o ERJ tinha uma estrutura produtiva relativamente concentrada em atividades altamente tecnológicas, tendo-se como parâmetro a estrutura produtiva nacional, esse perfil foi drasticamente sobrepujado nos anos 2000, de forma que a importância desses segmentos no VTI do estado passou a ser equivalente a apenas 50% da importância dessa indústria em âmbito nacional, que, diga-se de passagem, não apresenta uma estrutura produtiva altamente tecnológica. Diferentemente do que ocorreu no ERJ, a categoria AT, no Brasil, apresentou uma expansão absoluta, mantendo sua participação relativa em torno de 5% a 6% do VTI nacional. Nesse caso, pode-se sugerir que atividades de alta tecnologia antes localizadas no ERJ, com destaque para a indústria farmacêutica, foram deslocadas para outras unidades da federação.

Os dados da Tabela 3 sobre produtividade do trabalho são, em alguma medida, condizentes com aqueles da Tabela 2. Como se nota, as atividades de AT realizadas no ERJ eram, em 1996, significativamente mais produtivas que aquelas do agregado nacional. Ao longo do período analisado, porém, a produtividade recuou no ERJ e avançou no Brasil, de forma que, em 2013, o país havia superado o estado fluminense. Já as atividades de MAT apresentavam produtividades bastante semelhantes no ERJ e no Brasil no ano de 1996, em torno de R\$ 155 mil por pessoal ocupado. Em 2013, porém, a produtividade do trabalho no ERJ avançou para R\$ 223 mil, enquanto a produtividade em nível nacional se manteve no patamar da década de 1990.

TABELA 3: Produtividade do trabalho, Brasil e ERJ (VTI/PO, R\$ 1.000 de 2014), 1996 e 2013

Intensidade tecnológica	1996		2013	
	Brasil	ERJ	Brasil	ERJ
AT	136,96	192,06	165,72	147,83
MAT	154,62	154,91	152,17	221,53
MBT	190,62	256,82	147,78	223,34
BT	85,99	78,94	84,25	72,93
Extração petróleo e gás	921,39	1.557,68	1.168,98	1.242,41
Total	131,00	174,06	129,09	237,08

Fonte: Elaboração própria a partir da PIA-Empresa, IBGE.

Nota: Valores atualizados pela IPA-OG, preços de 2014. Classificação por intensidade tecnológica baseada em OCDE (2011).

Com relação às atividades de MBT e de BT, constata-se, na Tabela 3, a elevada produtividade no ERJ em comparação com o Brasil, no primeiro caso, e sua baixa produtividade, no segundo caso, tanto em 1996 como em 2013. Tal fato é uma das características da conclusão obtida a partir da Tabela 2, qual seja, da vocação do ERJ para atividades de MBT, por um lado, e da menor importância relativa no estado dos segmentos de BT, sempre em comparação com a estrutura produtiva do Brasil.

Ainda na Tabela 3, chama atenção a elevada produtividade do segmento extrativo de P&G quando comparado com demais categorias tecnológicas. Tal fato é natural que ocorra, tendo em vista a alta intensidade de capital que é característica desse setor. Ademais, cabe ressaltar que, já em 1996, o ERJ detinha uma produtividade muito mais elevada que a produtividade agregada da atividade em nível nacional e, portanto, forte vantagem no desenvolvimento dessa indústria. Ao longo do período analisado, contudo, nota-se uma convergência entre as regiões, de forma que, em 2013, o diferencial de produtividade a favor do ERJ, apesar de positivo, tornou-se muito menor que aquele de 1996.

Por fim, a produtividade agregada da indústria (extrativa e de transformação), indicada na linha referente ao total da Tabela 3, ficou, em nível nacional, estagnada em torno de R\$ 130 mil, enquanto, para o ERJ, além de iniciar a série em um patamar mais elevado, de R\$ 174 mil, alcançou um aumento de 36% entre 1996 e 2013. Apesar de, à primeira vista, ser este um fato favorável ao ERJ, sugere-se aqui que esse aumento da produtividade do trabalho agregada da indústria fluminense esteve diretamente relacionado ao aumento da participação do setor extrativo de petróleo e

gás na estrutura produtiva do estado (de 21%, 1996, para 36% do VTI gerado em 2013, conforme Gráfico 1). Trata-se, portanto, principalmente de um efeito composição, resultado do aumento de participação de um setor intensivo em capital na indústria do ERJ, e não necessariamente de um aumento de eficiência da indústria fluminense. Esse fato fica ainda mais claro ao se constatar que apenas a categoria MAT apresentou uma expansão da produtividade do trabalho na comparação entre os anos de 1996 e 2013, sendo que todas as demais categorias tecnológicas demonstraram involuções.

Quando se agrega o VTI fluminense por categorias de uso do IBGE, constata-se que a indústria do ERJ é, essencialmente, produtora de bens intermediários, como se nota a partir dos dados das Tabelas 4 e 5. Isso fica evidente ao se destacar que, nessa categoria de bens, estão os produtos oriundos da indústria extrativa de petróleo, do refino de petróleo e da indústria metalúrgica, segmentos que, como já destacado, possuem grande expressão no ERJ.

TABELA 4: VTI por categoria de uso no ERJ (bilhões R\$ de 2014), 1996-2013

Categorias de uso	1996-2000	2003	2005	2007	2009	2011	2013	Var. média anual	Var. 96-13
Bens intermediários	46,39	68,76	68,69	69,83	69,52	87,04	80,50	3%	74%
Bens de capital	2,52	4,49	4,20	3,38	4,03	6,95	7,42	9%	330%
Durável	0,08	0,45	0,66	1,02	1,24	1,13	1,46	16%	1.105%
Semidurável	1,90	1,33	1,39	1,57	2,32	2,62	3,17	3%	65%
Não durável	17,24	11,90	12,13	9,67	11,21	11,78	11,25	-3%	-39%
Total	68,12	86,93	87,07	85,48	88,32	109,53	103,80	2%	52%

Fonte: Elaboração própria a partir da PIA-Empresa, IBGE.

Nota: Dados atualizados pelo IPA-OG (FGV). Classificação por categorias de uso do IBGE.

TABELA 5: Participação relativa de cada categoria de uso no VTI do ERJ e índice de concentração relativa entre ERJ e Brasil, anos selecionados

Categorias de uso	Participação VTI ERJ			Participação VTI ERJ/ Participação VTI Br		
	1996-2000	2007	2013	1996-2000	2007	2013
Bens intermediários	68%	82%	78%	1,08	1,27	1,31
Bens de capital	4%	4%	7%	0,64	0,55	0,69
Durável	0%	1%	1%	0,03	0,27	0,29
Semidurável	3%	2%	3%	0,86	0,42	0,53
Não durável	25%	11%	11%	1,03	0,57	0,54
Total	100%	100%	100%	1,00	1,00	1,00

Fonte: Elaboração própria a partir da PIA-Empresa, IBGE.

Nota: Dados atualizados pelo IPA-OG (FGV). Classificação por categorias de uso do IBGE.

De acordo com a Tabela 5, os bens intermediários representavam, na média do período 1996-2000, 68% do VTI fluminense. Expandindo-se a uma taxa média anual de 3% ao ano, enquanto o setor industrial como um todo cresceu a uma taxa de 2%, os bens intermediários chegaram a 78% do VTI estadual em 2013. Comparando-se a relevância dessa categoria para o ERJ com seu par nacional, percebe-se que, já na segunda metade dos anos 1990, o estado era 8% mais concentrado em bens intermediários que o país. Em 2013, tal relação aumentou para 31%, conforme dados da Tabela 5.

Em termos de expansão, porém, a categoria de maior destaque foi a de bens de consumo durável (crescimento médio de 16% ao ano entre 1996 e 2013), seguida pelos bens de capital (9% ao ano). O forte crescimento dos bens de consumo durável foi resultado quase que exclusivamente da expansão do segmento produtor de automóveis, enquanto o avanço dos bens de capital foi liderado pelo segmento de fabricação de caminhões e ônibus, seguido pela construção de embarcações.

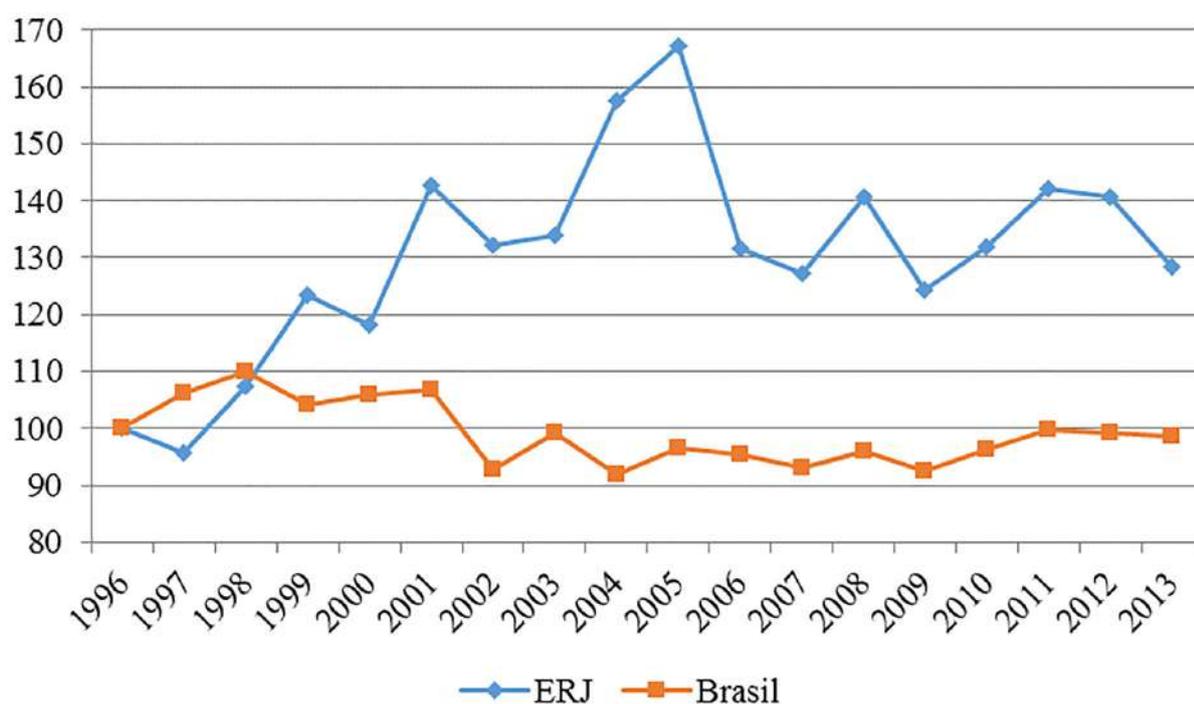
As duas categorias, ainda que tenham apresentado grande expansão, abrangem pouco percentual relativo do VTI estadual, de acordo com a Tabela 5.

Uma perda relevante para o estado ficou por conta dos bens de consumo não durável, que apresentou uma retração em termos absolutos no período analisado. Essa retração foi resultado, principalmente, do desempenho da indústria farmacêutica e, até meados dos anos 2000, da indústria de alimentos e bebidas, como já ressaltado anteriormente.

4. Padrão de desenvolvimento: Rio de Janeiro versus Brasil

Como indicado na seção anterior, o bom desempenho da indústria extrativa do petróleo, um segmento intensivo em capital e com elevada produtividade do trabalho, resultou em um aumento da produtividade agregada da indústria estadual bastante superior ao percebido pela indústria nacional, mesmo se tratando de uma atividade que se encontra no início da cadeia produtiva. De acordo com o Gráfico 2, nota-se que a produtividade do trabalho na indústria fluminense cresceu mais rapidamente que a produtividade na indústria nacional em todos os anos após 1998. De fato, enquanto a produtividade estadual havia crescido, em 2013, cerca de 30% em comparação com 1996, a produtividade da indústria nacional recuara, no mesmo período, 1,5%.

GRÁFICO 2: Produtividade do trabalho (VTI/PO, 1996=100) na indústria brasileira e fluminense, 1996-2013

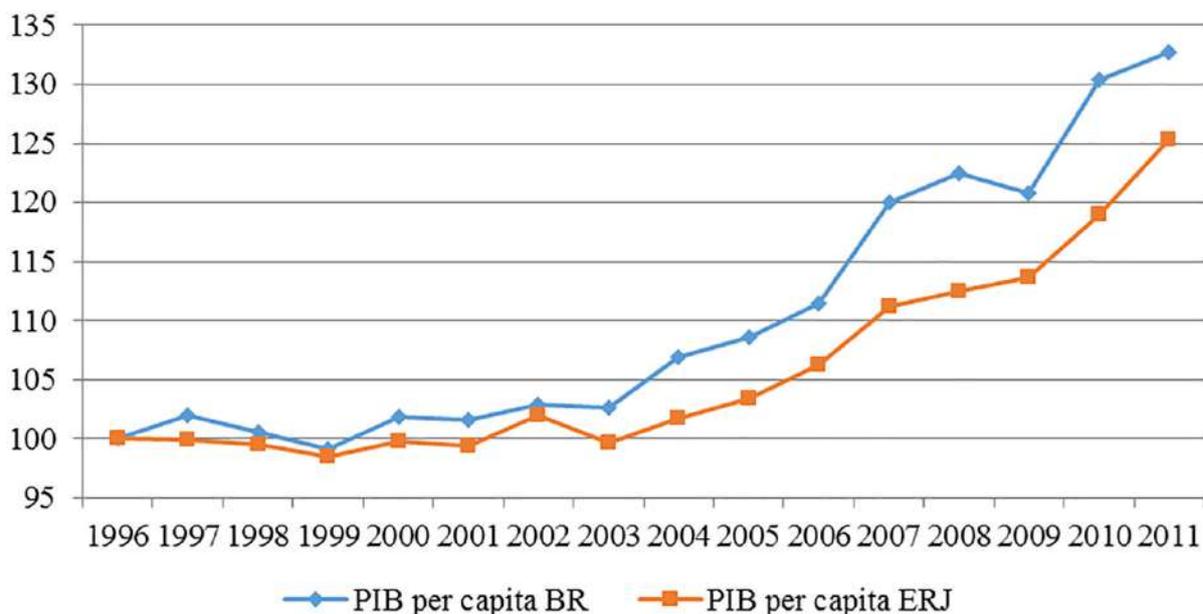


Fonte: Elaboração própria com base na PIA-Empresa/IBGE.
Nota: Dados atualizados pelo IPA-OG (FGV).

Porém, a forte expansão da produtividade agregada do ERJ foi resultado, como visto, não de um processo generalizado de crescimento da eficiência de vários setores, mas, sim, do efeito composição obtido a partir do aumento de participação de um setor extrativo intensivo em capital no tecido produtivo do estado. Com isso, tampouco se presenciou, no ERJ, um movimento no sentido da diversificação da estrutura produtiva típico de processos de desenvolvimento em que há uma retroalimentação positiva entre crescimento, produtividade e diversificação, mas, no sentido oposto, o que aconteceu foi um aumento da concentração da indústria fluminense. Ressalte-se que essa maior concentração aconteceu em um contexto em que a estrutura produtiva nacional caminhava na direção da diversificação.

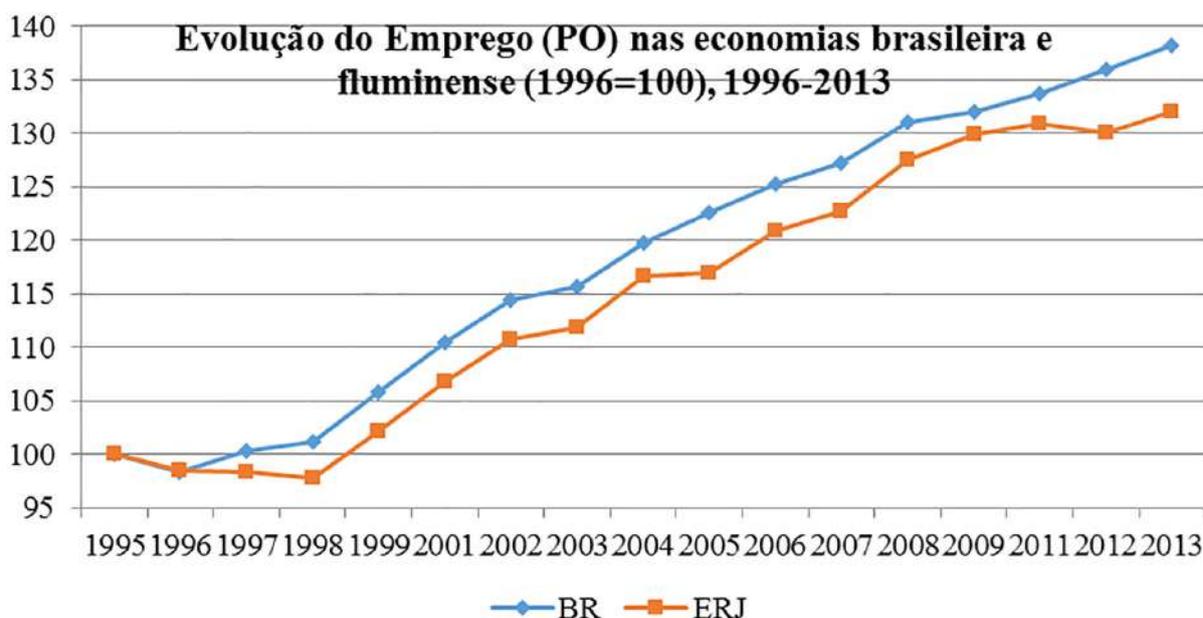
Nesse sentido, não surpreende o fato de o ERJ não ter alcançado um bom desempenho econômico no período recente. Como indicado no Gráfico 3, a expansão do PIB *per capita* fluminense ficou aquém do desempenho nacional em todos os anos de 1996 a 2013. No último ano da série, o PIB *per capita* do país como um todo era 33% superior àquele de 1996; em âmbito estadual, tal variação foi de apenas 25%. De forma análoga, a geração do emprego no estado se deu a uma taxa inferior a taxa nacional em todo o período sob estudo.

GRÁFICO 3: PIB *per capita*, Brasil e ERJ (1996 = 100), 1996-2011



Fonte: Elaboração própria com base na PIA-Empresa/IBGE.
Nota: Dados atualizados pelo IPA-OG (FGV).

GRÁFICO 4: Evolução do emprego (PO) no Brasil e no ERJ (1996=100), 1996-2013



Fonte: IBGE a partir de Ipeadata.

A alta produtividade de poucos setores na economia, associada ao baixo crescimento do PIB *per capita* e do emprego, sugerem, também, uma elevada desigualdade nos níveis salariais dos trabalhadores empregados nos diferentes setores. De fato, estudo recente demonstrou que a atividade de extração de petróleo, no ERJ, concentrou, no biênio 2009-2010, quase 16 vezes mais ocupações de altíssima remuneração (acima de 20 salários mínimos) em comparação com a economia fluminense como um todo (HASENCLEVER *et al.*, 2017). Dado que o acesso a esses poucos postos de trabalho é restrito à minoria da população, a desigualdade de renda no ERJ, medida pelo índice de Gini, recuou apenas 9% entre 1996 e 2014, enquanto no Brasil o recuo foi de 14%. Tal fato fez com que o ERJ se tornasse o quinto estado brasileiro com a pior desigualdade de renda em 2014, enquanto em 1996 sua posição era a décima sexta⁴.

Os dados apontados indicam que o forte desempenho das indústrias baseadas em petróleo no ERJ não foi acompanhado pelos demais setores de atividades, possivelmente por causa de limitações nos efeitos de encadeamento produtivo características de setores extrativos localizados na etapa inicial de cadeias produtivas⁵. Ademais, o estado testemunhou a redução absoluta de segmentos importantes, alguns classificados como de AT, e, portanto, cruciais para o desenvolvimento tecnológico, e outros de BT, intensivos em empregos.

Assim, enquanto, de maneira geral, a economia brasileira demonstrou um padrão de crescimento associado à expansão do emprego e do consumo, com estagnação da produtividade (DE NEGRI; CALVALCANTE, 2014), o ERJ apresentou maior intensidade na especialização da produção extrativa e nas indústrias de bens intermediários, com forte expansão da produtividade nessas indústrias, mas baixa absorção de emprego e menor crescimento econômico. Devido a essas características, pode-se classificar o padrão de desenvolvimento recente do ERJ, nos termos da Cepal (2012), como uma “mudança estrutural limitada a enclaves”, enquanto o padrão nacional estaria, nos anos 2000, mais próximo a um padrão de absorção de emprego, caracterizado por uma mudança estrutural “débil”.

Uma mudança estrutural limitada a enclaves pode ser vista como insuficiente para garantir um padrão de desenvolvimento sustentável no longo prazo (KATZ, 2000), uma vez que há excessiva especialização produtiva, pouca absorção de emprego e efeitos distributivos regressivos. Nesse tipo de mudança estrutural, apenas poucas atividades se modernizam, de maneira que o emprego e a economia em geral ficam excluídos dos benefícios da difusão tecnológica. A heterogeneidade estrutural, que é uma característica marcante do subdesenvolvimento, tende a se reproduzir e se aprofundar nesse modelo. Isso porque as dificuldades de propagação do progresso técnico reforçam as diferenças intersetoriais de produtividade, reafirmando a coexistência de segmentos altamente produtivos com a grande importância relativa de setores de baixa produtividade. Mediada pelo mercado de trabalho, essa estrutura heterogênea vincula-se a uma alta desigualdade de renda, expressão de fortes assimetrias salariais e de qualificação dos trabalhadores.

Em se tratando de uma especialização produtiva em *commodities*, como é o caso do ERJ, ficam ainda mais explícitas a fragilidade e a instabilidade desse modelo de desenvolvimento. Como ressalta Cepal (2012), o ciclo de crescimento vivenciado por economias produtoras de recursos naturais nos anos 2000 esteve intimamente associado à melhoria dos termos de troca e aumento do comércio internacional em benefício desses países. Assim, esse ciclo não foi resultado majoritariamente de um processo endógeno de construção de capacidades e adensamento da estrutura produtiva, mas sim uma resposta a novos padrões de demanda mundiais impulsionados principalmente pela China. Esse fato revela a forte vulnerabilidade do ERJ frente a desacelerações da economia mundial e a oscilações dos preços internacionais das *commodities*, e o desafio de transformar os impulsos exógenos de demanda em um processo endógeno de desenvolvimento. Esses resultados são também corroborados, dentre outros, por Hasenclever *et al.* (2016) e Sobral (2016).

4 Disponível em ipeadata.gov.br.

5 A atividade de extração de petróleo possui um índice de ligação para trás, que é uma medida dos encadeamentos produtivos do setor, de apenas 0,96, o que a coloca na 36ª posição dentre 55 atividades, de acordo com os dados de 2005 da matriz de insumo-produto (GUILHOTO; SESSO FILHO, 2010).

5. Conclusões

O objetivo do artigo foi avaliar de que maneira a problemática do subdesenvolvimento se coloca contemporaneamente ao ERJ, tendo em vista ser este o estado *locus* do descobrimento das maiores jazidas de petróleo do país.

Como visto, a análise do tecido industrial fluminense indicou que o ERJ possui uma vocação para a produção de bens primário-extrativos e para segmentos industriais de MBT. Em geral, confirmou-se que essa vocação está associada à indústria do petróleo, preponderantemente em sua etapa extrativa, mas também em setores da indústria de transformação, como o refino, a produção de derivados e segmentos da indústria química. Em termos de categoria de uso, o ERJ é um grande fornecedor de bens intermediários.

Nesse sentido, argumenta-se que o estado aumentou sua dependência de segmentos associados ao petróleo, abrindo mão tanto de atividades tradicionais – geralmente intensivas em mão de obra –, como de atividades de ponta, importantes para o desenvolvimento tecnológico.

Quando analisados os dados referentes à produtividade do trabalho, constata-se que, entre 1996 e 2013, houve forte expansão desse indicador em nível regional e estagnação ou mesmo recuo em nível nacional. Apesar de aumentos de produtividade sugerirem processos de *catching up* e convergência com níveis tecnológicos de países desenvolvidos, não parece ser este o caso da economia fluminense. Isso porque o maior nível de produtividade estadual não decorreu de um fenômeno generalizado de crescimento da eficiência produtiva associado à diversificação das atividades e ganho relativo de importância de segmentos intensivos em conhecimento e tecnologia. De fato, diferentemente do que ocorre em processos típicos de desenvolvimento, em que há uma retroalimentação positiva entre crescimento, produtividade, diversificação e emprego, o que houve no ERJ foi um aumento da concentração e especialização industrial, baixo crescimento econômico e baixa geração de empregos.

Nesse sentido, os diferentes dados apresentados permitem afirmar que o ERJ e o Brasil descreveram padrões de desenvolvimento distintos. Enquanto a economia brasileira demonstrou um padrão de desenvolvimento associado à expansão do emprego e do consumo, com crescimento da demanda agregada, mas estagnação ou mesmo recuo da produtividade, caracterizando uma mudança estrutural débil, a economia fluminense seguiu outro caminho, ainda que igualmente frágil e incapaz de se sustentar no longo prazo.

O padrão de desenvolvimento estadual pode ser caracterizado como uma mudança estrutural limitada a enclaves, centrado na indústria do petróleo com forte especialização produtiva e aumento de produtividade, mas poucos encadeamentos e transbordamentos. Esse tipo de mudança estrutural é visto como insuficiente para garantir um padrão de desenvolvimento sustentável no longo prazo, estando sujeito a fragilidades internas e a flutuações internacionais de preços e de demanda.

As evidências apresentadas corroboraram, portanto, que a especialização produtiva fluminense, a despeito de seu impacto positivo sobre a produtividade agregada da indústria estadual, não tem se constituído em uma via virtuosa de desenvolvimento. Ao contrário, o aumento da importância da indústria extrativa de petróleo no ERJ explicitou uma situação de heterogeneidade estrutural com impactos regressivos sobre a distribuição de renda, baixo crescimento econômico e vulnerabilidade externa. Essas características são sintomáticas de economias subdesenvolvidas e tendem a se reproduzir e se perpetuar ao longo do tempo.

Em relação a futuras pesquisas, é importante avançar nos reflexos desta especialização produtiva na estrutura e pauta de comércio exterior do ERJ para compreender como se dá a distribuição das diferentes etapas produtivas pelo globo e a respectiva geração e apropriação de valor. Essa compreensão é elementar para se construir políticas locais que, levando em conta a configuração global, ajudem a superar os entraves do subdesenvolvimento. Uma maneira de se avançar nessa direção é a partir de análises do comércio internacional com base no valor adicionado gerado em cada país, o que tem se tornado cada vez mais factível graças ao desenvolvimento de bases de dados internacionais que adotam esse foco (como a *Trade in Value Added* da OCDE-OMC).

Referências bibliográficas

- ANP. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural**. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível. N. 115, março de 2020.
- BALASSA, B. Trade Liberalisation and Revealed Comparative Advantage. **The Manchester School**, 33, pp. 99-123, 1965.
- BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.
- CEPAL. Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo. **Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL**, San Salvador, ago. 2012.
- CHANDLER, A. D. **Scale and Scope: the dynamics of industrial capitalism**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, vol. 15, no. 41, jan./abr. São Paulo: IEA/USP, pp. 21-34, 2001.
- DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. Os dilemas e os desafios da produtividade no Brasil. In DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. (org.). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. Volume 1, Brasília: ABDI, IPEA, pp. 15-51, 2014.
- FURTADO, C (1967). **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 4ª Ed., 1971.
- GUILHOTO, J. J. M.; SESSO FILHO, U. A. Estimacão da matriz insumo-produto utilizando dados preliminares das contas nacionais: aplicacão e análise de indicadores econômicos para o Brasil em 2005. **Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. 23, out./dez., pp. 53-62, 2010.
- GYLFASON, T. Natural resources and economic growth: from dependence to diversification. In: **Sustainable Economic Liberalization and Integration Policy: Options for Eastern Europe and Russia**, University of Wuppertal, Germany, 2004.
- HASENCLEVER, L.; CAVALIERI, H.; TORRES, R.; MENDES, H. Especializacão produtiva: potenciais e desafios para o estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 10, p. 40-52, 2016.
- HASENCLEVER, L.; MENDES, H.; CAVALIERI, H. Especializacão em Recursos Naturais e Emprego no Brasil: o caso do petróleo no Rio de Janeiro. In: **Riqueza de recursos naturais: ¿riqueza de empleos? Revisitando la evidencia en América del Sur**. Red Sudamericana de Economía Aplicada/ Red Sur, 2017. Disponível em: <https://www.redsudamericana.org/recursos-naturales-desarrollo?page=1>. Acesso em 12/05/2020.
- HIRSCHMAN, A. O. **The Strategy of Economic Development**, New Haven: Yale University Press, 1958.
- IBGE. Classificacão por Grandes Categorias Econômicas. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013.
- IBGE. **Pesquisa Industrial Anual – Empresa**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Série Relatórios Metodológicos, v. 26, 2004.
- KALDOR, N. (1966). Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom, in: Kaldor, N. **Further Essays on Economic Theory**, New York, Holmes & Meier, 1978.
- KATZ, J. El nuevo modelo economico latinoamericano: aspectos de eficiencia y equidad que cuestionan su sustentabilidad de largo plazo. Research Report NT10 – RedeSist. Mimeo, 2000.
- OCDE. **ISIC Rev. 3 Technology intensity definition: Classification of manufacturing industries**

into categories based on R&D intensities. Organisation for Economic Co-operation and Development: Directorate for Science, Technology and Industry – Economic Analysis and Statistics Division, Jul. 2011.

PENROSE, E. (1959). **A Teoria do Crescimento da Firma**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

PEREIRA, L.V. As exportações fluminenses - a maldição dos recursos naturais? In: PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. (Org.). Rio de Janeiro: um estado em transição. **Rio de Janeiro**: Editora FGV, pp.149-178, 2012.

PEREZ, C. (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social em América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. **Revista CEPAL**, Santiago, v. 100, n. 2, pp. 123-145, abr.

SANTOS, C. Indústria automobilística no Rio cresce, mas ainda é pequena. **Valor Online**, 11 out. 2011. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em 04 abr. 2016.

SOBRAL, B. A Falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 10, pp. 9-28, 2016.

Relação entre renda petrolífera e melhoria na qualidade de vida por municípios confrontantes da Bacia de Campos

Relationship between oil income and improvement in the quality of life by the confronting municipalities of the Campos Basin

Roberto Meireles Acruche¹, Ítalo de Oliveira Matias², Milton Erthal Jr.³, Fabio Freitas da Silva⁴ e Aldo Shimoya⁵

RESUMO

Partindo do princípio de que quanto mais um município recebe recursos oriundos da renda petrolífera, mais satisfatório deveria ser o progresso dos indicadores socioeconômicos. O objetivo deste trabalho foi ranquear nove municípios fluminenses pertencentes à Bacia de Campos em função do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, e posteriormente realizar uma comparação da classificação dos municípios vis a vis as rendas petrolíferas recebidas. A metodologia empregada neste trabalho envolveu a aplicação do método de auxílio multicritério à decisão ELECTRE III para obter uma ordenação dos municípios. Entre os principais resultados, pode-se destacar que maiores níveis de *royalties per capita* não estão associados a melhores condições de desenvolvimento humano, apesar de se esperar o contrário. Além disso, percebeu-se uma dependência financeira dos municípios em relação a transferência e royalties acima de 70%, exceto, a cidade de Macaé por concentrar a atividade petrolífera na região. A abundância de recursos naturais levou tanto a um afrouxamento fiscal quanto a negligência de políticas públicas que estimulassem o desenvolvimento local.

PALAVRA-CHAVE: *Royalties*; Participação Especial; Auxílio Multicritério à Decisão.

1 Bacharelado em Ciências da Computação pela Universidade Candido Mendes (2015). Mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Candido Mendes (2017). Sempre atuando em projetos de pesquisas durante toda a vida acadêmica, possuindo mais de 10 anos na área de Tecnologia da Informação (TIC). Possui experiência no desenvolvimento de softwares voltados para análise de imagens, com uso de Machine Learning e Banco de Dados. Atualmente trabalhando na PUC-Rio como Analista de Sistemas no Laboratório de Engenharia de Software (LES).

2 Possui Bacharelado em Ciências da Computação pela Universidade Federal da Paraíba (1998). Mestrado na COPPE em Engenharia de Sistemas e Computação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2001) na área de Computação Gráfica. Doutorado na COPPE em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2007) na área de Sistemas Computacionais/Inteligência Computacional. Pós-Doutorado em Engenharia e Ciências dos Materiais pela Universidade Norte-Fluminense (2011). É professor titular da Universidade Candido Mendes (Campos dos Goytacazes) onde atua na área de Inteligência Computacional e Processamento de Imagens digitais. Atualmente é Líder de Projetos na área de Oil&Gas com ênfase em Inteligência Artificial pelo LES/PUC-Rio.

3 Possui graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal de Viçosa (1995), mestrado (1999) e Doutorado (2004) em Produção Vegetal pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Atualmente é professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, campus Campos-Guarus, onde atua nos cursos técnicos em Meio Ambiente, graduação em Engenharia Ambiental e Mestrado Profissional em Sistemas Aplicados a Engenharia e Gestão. Na Universidade Cândido Mendes-Campos, atua no programa de Doutorado Acadêmico em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, programa de Mestrado Profissional em Pesquisa Operacional e Inteligência Computacional e nos cursos de graduação em engenharia. Na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro atua como professor colaborador. Tem experiência na área de Pesquisa Operacional, com ênfase na área de Auxílio multicritério à Decisão e Gestão Ambiental. Experiência em Entomologia, atuando especificamente em: Bioquímica, Ecologia, Comportamento e Controle biológico de insetos, usando formigas cortadeiras como modelo.

4 Possui Graduação (2014) e Mestrado em Engenharia de Produção (2016) pela Universidade Candido Mendes. Doutorando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade. Habilidades na área de geoprocessamento, estatística e ciência de dados.

5 Possui graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Mato Grosso (1982), mestrado (1987) e doutorado (2000) em Genética e Melhoramento pela Universidade Federal de Viçosa. Professor na Universidade Candido Mendes, nos cursos de graduação em Engenharia de Produção, Engenharia Civil e Engenharia Mecânica, nos cursos de Mestrado em Pesquisa Operacional e Inteligência Computacional e no curso de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade; Colaborador na área de estatística experimental na Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro - Pesagro-Rio/Centro Estadual de Pesquisa em Agroenergia e Aproveitamento de Resíduos.

ABSTRACT

Assuming that the more a municipality receives resources from oil revenues, the more satisfactory the progress of socio-economic indicators should be. The objective of this work was to rank nine Fluminense municipalities belonging to the Campos Basin according to the FIRJAN Municipal Development Index and, subsequently, to make a comparison of the classification of the municipalities in relation to the oil revenues received. The methodology used in this work involves the application of the multicriteria aid method to the ELECTRE III decision to obtain an ordering of the municipalities. Among the main results, we can highlight the higher levels of royalties per capita not associated with better conditions for human development, although we expect the opposite. In addition, there was a financial dependence of the municipalities in relation to transfers and royalties above 70%, except in the city of Macaé for concentrating on oil activity in the region. The amount of natural resources has led to both a fiscal adjustment and the neglect of public policies that encourage local development.

KEYWORDS: *Royalties; Special participation; Multi-criteria Decision Aid.*

1. Introdução

O petróleo tem impacto em várias áreas de uma economia globalizada. A extração de recursos finitos da natureza gera aos Municípios, Estados e a União uma das formas mais antigas de pagamento de direito e propriedade, os *royalties*. No território brasileiro, a divisão das rendas petrolíferas pode ser feita através dos *royalties* do petróleo e das participações especiais (um tipo especial de *royalty*). São contrapartidas financeiras pagas à União pelas empresas produtoras de petróleo (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS, 2010).

Segundo Corrêa et al. (2011), os municípios na área de produção e exploração de petróleo vêm sofrendo as consequências de um processo acelerado de urbanização. Além do mais, o impacto da extração do petróleo não afeta unicamente o meio ambiente como também aos seres humanos. Isso mostra a necessidade de investimentos que suavizem esses danos. A renda petrolífera seria uma opção viável para auxiliar na mitigação desses impactos.

De acordo com Fernandes (2007), o crescimento na arrecadação com renda petrolífera favoreceu o orçamento dos municípios. O maior volume de recurso financeiro disponível, permitiu que municípios ampliassem os investimentos em setores como educação e saúde. Tais investimentos melhoram a qualidade de vida do ser humano, uma vez que baixos níveis escolaridade ou saúde estão relacionados a maiores desigualdades socioeconômicas (MYRDAL, 1968).

Em tese, a aplicação dos recursos referente aos repasses *royalties* e participações especiais pelos municípios deveria afetar diretamente os indicadores socioeconômicos, permitindo melhorias na qualidade de vida da população. Isso é reforçado pela lei dos *royalties* nº 12.858 sancionada em 9 de setembro de 2013, que regulamenta a aplicação e repasse desses recursos do governo federal aos estados e municípios produtores, principalmente para a educação 75% e para a saúde 25%.

No entanto, a falta de fiscalização destes recursos pode acarretar em uso inadequado das verbas públicas. Além disso, os investimentos realizados não visam um planejamento em longo prazo, no que diz respeito à redução da dependência da receita petrolífera (PACHECO, 2005). Pode-se ocorrer uma “relação negativa entre abundância de recursos naturais e nível de desenvolvimento econômico” conhecida como maldição dos recursos naturais (PIQUET, TAVARES, PESSOA, 2017, p. 203). Que está associada a proposição de que o rápido aumento da renda devido a exploração dos recursos naturais passa uma falsa ideia de segurança que enfraquece a necessidade percebida de investimento e de políticas públicas de crescimento (VERISSIMO; XAVIER, 2014).

Diante do cenário exposto, este trabalho avaliou o desempenho de nove municípios fluminenses confrontantes da bacia de Campos dos Goytacazes que compõe a Zona de Produção Principal. Partindo do princípio de que quanto mais um município recebe recursos oriundos da renda petrolífera, mais satisfatório deveria ser o progresso dos indicadores socioeconômicos. Foi utilizado o método de auxílio multicritério à decisão ELECTRE III com intuito de ordenar os municípios em função dos indicadores socioeconômicos. Posteriormente, foi confrontado se os municípios com as melhores posições também apresentaram as maiores arrecadações oriundas das rendas petrolíferas.

Além desta introdução, o artigo está estruturado da seguinte maneira. A seção 2 apresenta a revisão de literatura, a seção 3 a metodologia empregada, a seção 4 resultados e discussão, e, por fim, a conclusão na seção 5.

2. Revisão de literatura

2.1 LEI DOS ROYALTIES – HISTÓRICO

Os *royalties* do petróleo são contrapartidas financeiras pagas pelas empresas produtoras à União (TCE, 2014). Em 1953, foi instituída a Lei nº 2.004 que criou a Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. Nessa época, as compensações financeiras pela exploração do petróleo eram pagas somente aos Estados (80%) e Municípios (20%), o que significava um percentual de 5% sobre o petróleo extraído em poços terrestres (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS, 2010).

Em setembro de 1968, no Campo de Guaricema, em Sergipe, foi feita a primeira descoberta de petróleo no mar brasileiro, a 80 metros de profundidade (AGÊNCIA PETROBRAS, 2017). O governo federal passou a cobrar uma porcentagem de 5% de *royalties* sobre a exploração do petróleo, arrecadando para si toda a receita da exploração marítima, permanecendo assim por 16 anos. Com a promulgação da Lei nº 7.453, de dezembro de 1985, os Estados e Municípios conquistaram o direito de receber *royalties* oriundos da exploração marítima, porém, os recursos só foram efetivamente pagos a partir de 1986, depois da regulamentação da Lei nº 7.525 de julho de 1986. A divisão dos recursos ficou da seguinte forma, (20%) eram reservados à União, Estados e Municípios confrontantes com os poços de petróleo ficavam com (60%) e os (20%) restantes eram destinados ao Fundo Especial do Petróleo (FEP). Porém, em 1989, foi aprovada a Lei nº 7.990 de dezembro de 1989 que reduziu o tamanho do Fundo Especial pela metade, transferindo 10% dos *royalties* para Municípios com instalações de embarque e desembarque de gás natural e petróleo (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS, 2010).

Em 1997, foi promulgada a Lei nº 9.478 conhecida como a Lei do Petróleo, o que ocasionou uma revolução na cobrança de *royalties*. O governo federal aumentou sua porcentagem de (5%) para (10%) e modificou a base de cálculo utilizando preços de mercado e ainda criou a Participação Especial do Petróleo, dividida com Estados e Municípios confrontantes (BRASIL, 1997).

O sistema atual de cobrança e distribuição da renda petrolífera é estabelecido por várias legislações que coexistem ou que foram substituídas ou sobrepostas, além de alguns decretos que regulamentam as regras estabelecidas em lei (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS, 2010).

2.2. LEI DOS ROYALTIES – ALOCAÇÃO DOS RECURSOS

Com a vigência da Lei nº 2.004/53 e de acordo com o artigo 27, § 3º “Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste artigo, **preferentemente**, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico” (BRASIL, 1953).

Já em 1986, com a edição da Lei nº 7.525/86 que estabelece normas complementares para a execução do disposto art. 27, § 3º da Lei nº 2.004/53 (BRASIL, 1986).

Ressalvados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos previstos neste artigo serão aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico” (BRASIL, 1986).

Foi em 1989, com a promulgação da Lei nº 7.990, que se estabelece, de forma expressa, o impedimento da aplicação dos *royalties* no pagamento de dívidas e no quadro de pessoal (BRASIL, 1989). De acordo com Oliveira (2014), uma nova redação dada pela Lei nº 10.195/2001, relativizou o mandamento anterior, desta forma, permitindo o pagamento de dívidas com a União e suas entidades, bem como a capitalização de fundos de previdência sem, contudo, fazer qualquer menção às restrições antes previstas na Lei nº 2.004/53. Porém, em 1991 com a chegada do Decreto de nº 01, reforçou a tese que dizia o art. 27, § 3º, da Lei nº 2.004/53, restringindo as áreas de investimento.

Art. 24. Os Estados e os Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste Capítulo, exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

Posteriormente, a promulgação da Lei nº 9.478/97 aboliu a Lei nº 2.004/53, retirando os efeitos do art. 24 do Decreto nº 1/91. Por outro lado, a nova lei concedeu maior liberdade ao administrador público, permitindo que os recursos oriundos da exploração e produção do petróleo e do gás natural fossem utilizados no interesse público geral, independente da área. A única imposição na aplicação dos recursos está prevista no art. 8, da Lei 7.990/89 (BRASIL, 1989; BRASIL, 1997):

O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990) (BRASIL, 1989).

Uma nova proposta sobre a destinação das compensações financeiras foi aprovada. A Lei nº 12.858 estabelece no art. 2, § 3º que: “União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.”

Ou seja, com essa mudança, as rendas petrolíferas serão destinadas 75% para a educação e 25% devem ser aplicados na área da saúde. Vale ressaltar dois pontos importantes, o primeiro é que apenas os novos contratos da União com comercialidade declarada a partir de 3 de dezembro de 2012 são válidos para essa nova destinação. O segundo ponto é que campos de petróleo em atividade há mais tempo continuarão a ser aplicados pelo governo estaduais (BRASIL, 2013).

2.3 A IMPORTÂNCIA DA RENDA PETROLÍFERA NO ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS

De acordo com a Lei nº 7.525 de 1986 no art 4. § 1º, 2º e 3º, uma área geoeconômica pode ser dividida em três zonas, são elas: Zona de produção principal, Zona de produção secundária, Zona limítrofe (BRASIL, 1986).

De acordo com Pacheco (2005), os municípios localizados na zona de produção principal são aqueles que recebem uma maior quantia do repasse dos *royalties* e participações especiais, por isso acabam se tornando os principais beneficiários. Os municípios da zona de produção limítrofe não têm acesso aos recursos das participações especiais, o que acarreta em baixo repasse nos valores dos *royalties* (em comparação com os municípios da Zona de Produção Principal e Secundária).

Podem-se destacar os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé como os principais beneficiários de arrecadação de *royalties* e participações especiais durante o período de 1999 a 2014. O valor arrecadado pela cidade de Campos dos Goytacazes durante o período mencionado e corrigido pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC) é de R\$ 18.186.522.544,09 e Macaé com a quantia de R\$ 8.352.256.369,91. A soma dos valores arrecadados dos municípios de Armação de Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Carapebus, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra durante o mesmo período foi de R\$ 17.233.580.659,98. Desta maneira evidencia-se o grau de distorção nos valores arrecadados, comparando o município de Campos dos Goytacazes com os demais municípios (INFO ROYALTIES, 2016).

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE) disponibiliza anualmente, através de seu website, estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Uma das informações disponibilizadas por esse estudo é o grau de dependência de transferências e *royalties*; proporção dos *royalties* na receita total dos municípios (TCE, 2017).

Os dados apresentados na Figura 1 são referentes ao ano de 2014. Pode ser observado que as cidades de São João da Barra (59%), Campos dos Goytacazes (47%), Rio das Ostras (44%) e Carapebus (43%) são as cidades nas quais a renda petrolífera tem um impacto significativo na receita municipal. Ainda na Figura 1, pode-se destacar os municípios de Carapebus e Quissamã como os principais dependentes dos recursos transferidos pelo Estado, União e renda petrolífera.

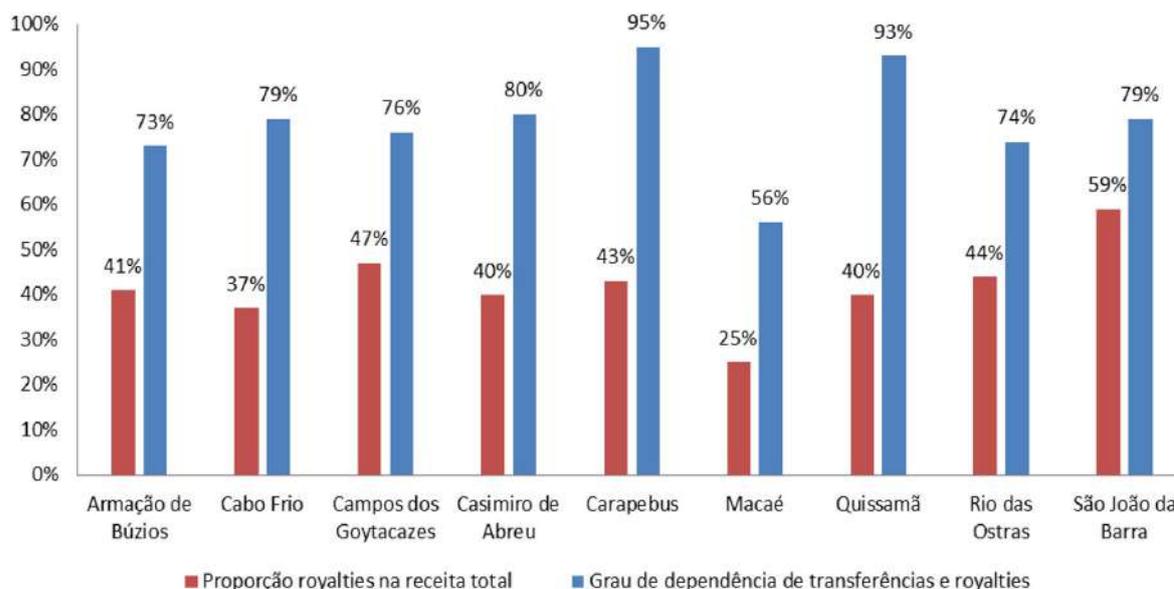


Figura 1: Grau de dependência de transferências e proporção da receita petrolífera na receita total (2014).
Fonte: Adaptado do TCE (2014).

Segundo Pacheco (2005), os municípios precisam fazer uma apropriada aplicação da renda petrolífera no sentido de promover um desenvolvimento contínuo da região, a fim de desenvolver uma diversificação de suas bases produtivas.

2.4. AUXÍLIO MULTICRITÉRIO À DECISÃO

De acordo com Malczewski (1999) a tomada de decisão multicritério é dividida em em multiobjectivo e multiatributo. Na multiobjectivo as alternativas podem obter um número ilimitado de valores e seu objetivo é considerado numa função de minimização ou maximização, sendo sua melhor solução localizada dentro de uma região de soluções viáveis; Na multiatributo, onde um conjunto finito de alternativas de decisão é formado, sua solução consiste em achar a melhor alternativa com base nos seus atributos. Do ponto de vista de Costa (2006) a aplicação de técnicas de auxílio multicritério na tomada de decisões é adequada em cenários que envolvem múltiplos critérios de avaliação de um problema e cenários futuros de incerteza e risco. Desta maneira, a modelagem de um problema de decisão multicritério considera várias problemáticas, tais como: classificação, ordenação e seleção (ROY, 1996; FIGUEIRA et al., 2004).

O método Electre III pertence à área do auxílio multicritério à decisão. Foi desenvolvido e aplicado por Bernard Roy (1978). Seu objetivo é incorporar um cenário incerto e impreciso devido à quantidade de critérios que influenciam na ordenação das alternativas da melhor para pior, fixando os limiares de indiferença (q) e preferência (p) (INFANTE; MENDONÇA; VALLE, 2014).

Esse método propõe constituir uma ordenação de preferência dentre um conjunto de alternativas $A = \{a_1, a_2, \dots, a_m\}$ avaliadas em relação a um conjunto de critérios $F = \{g_1, g_2, \dots, g_n\}$ (ROY, 1985). O Electre III baseia-se na construção e exploração das relações de superação. Este método tem duas fases distintas:

FASE I: Construção das relações de superação

As alternativas são comparadas por pares (a , b), cada par de comparações expressa a intensidade com que se pode afirmar que a supera a alternativa b (aSb), dizer que “alternativa a supera a alternativa b ” significa dizer que “ a é ao menos tão bom quanto b ” (FREITAS; RUBIM; MANHÃES, 2004; GIANNOULIS; ISHIZAKA, 2010).

Nesta fase são calculados 4 índices para dar suporte a afirmação de superação (FREITAS; RUBIM; MANHÃES, 2004):

- 1. Cálculo dos Índices de Concordância Parcial** - Através deste cálculo é medida a força da afirmação aSb .
- 2. Cálculo dos Índices de Concordância Global** - Mostra a concordância existente ao afirmar que aSb , à luz de todos os critérios.
- 3. Cálculo dos Índices de Discordância Parcial** - O cálculo dos índices de discordância parcial representa a menor diferença entre as alternativas A e B, quando o critério j recusa a afirmação de que a supera b , ou seja, incompatível com a afirmação que aSb .
- 4. Cálculo dos Índices de Credibilidade** - O Cálculo dos Índices de Credibilidade, calcula o quanto se aceita que a alternativa a seja superior à alternativa b , empregando o conceito de discordância com intuito de enfraquecer o conceito de concordância.

FASE II: Exploração das relações de superação

Giannoulis e Ishizaka (2010) descrevem os procedimentos da fase II. Com o resultado do cálculo dos Índices de Credibilidade $G_c(a,b)$ constrói-se duas pré-ordens completas com dois procedimentos antagonistas chamadas de destilação ascendente e destilação descendente. Na destilação ascendente as alternativas são selecionadas e organizadas das piores para as melhores. Já na destilação descendente ocorre o contrário, as alternativas são selecionadas e organizadas das melhores para as piores.

O último procedimento é a realização da ordenação final das alternativas, para tal é feita a combinação das duas pré-ordens e é realizada uma incomparabilidade entre as alternativas existentes. As suposições existentes são:

Quando a alternativa a é melhor do que b (aPb) lê-se: “ a é estritamente preferível a b ”, porém é necessário respeitar as seguintes regras:

- Uma das classificações a é classificada a frente de b .
- Nenhuma alternativa a é ao menos tão bem classificada quanto b .

Quando a alternativa a é equivalente à b (aIb), as duas devem pertencer a mesma classe em ambas pré-ordenações. Quando a alternativa a é incomparável à alternativa b (aRb), é necessário que a esteja mais bem posicionado no ordenamento do que b no ordenamento ascendente, porém é necessário que a alternativa b venha à frente de a no ordenamento descendente.

3. Metodologia

Os dados do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal foram obtidos através do site do FIRJAN no período de 2005 a 2013. Esse índice de desenvolvimento foi criado em 2008 com o intuito de acompanhar o desenvolvimento de 5.570 municípios brasileiros. O índice é composto de diversos indicadores sociais relativos a três áreas essenciais do desenvolvimento humano: educação, saúde, emprego e renda. Sendo que as dimensões saúde e educação mensuram a qualidade de vida da população. O indicador é calculado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro e possui uma ponderação igual para suas três áreas (FIRJAN, 2015). Na Tabela 1 constam as informações do IFDM – Educação, IFDM - Saúde e IFDM – Emprego e Renda referente a cada um dos municípios que compõe este estudo.

TABELA 1 - Valores do IFDM durante o período de 2005 a 2013.

IFDM - Educação									
Cidade/Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Armação de Búzios	0,651156	0,623312	0,668036	0,658586	0,678396	0,693904	0,703089	0,718174	0,7764
Cabo Frio	0,642487	0,61771	0,658718	0,64523	0,688042	0,715534	0,730773	0,739302	0,764205
Campos dos Goytacazes	0,623955	0,62248	0,635267	0,683734	0,67815	0,680523	0,656911	0,709397	0,68631
Carapebus	0,615855	0,599052	0,645136	0,665216	0,654515	0,664362	0,694827	0,698853	0,716373
Casimiro de Abreu	0,696526	0,698174	0,777398	0,775153	0,790033	0,784823	0,786888	0,804441	0,813937
Macaé	0,764009	0,716216	0,777611	0,777081	0,778363	0,76418	0,779854	0,789674	0,786202
Quissamã	0,711188	0,684251	0,71955	0,728226	0,75462	0,780434	0,801478	0,839833	0,830042
Rio das Ostras	0,773316	0,731584	0,803889	0,716047	0,74507	0,74083	0,756622	0,766752	0,761813
São João da Barra	0,665006	0,650085	0,689283	0,686208	0,672987	0,697021	0,763421	0,778212	0,795029
IFDM - Saúde									
Armação de Búzios	0,780262	0,75279	0,761834	0,75344	0,78648	0,758107	0,803189	0,823253	0,853532
Cabo Frio	0,804773	0,812382	0,809373	0,814711	0,813529	0,809818	0,801308	0,797544	0,792011
Campos dos Goytacazes	0,875624	0,89453	0,912648	0,874716	0,880309	0,870652	0,852509	0,828864	0,855183
Carapebus	0,700432	0,711304	0,729585	0,745591	0,751534	0,763137	0,775862	0,788964	0,776001
Casimiro de Abreu	0,716415	0,707401	0,734768	0,756872	0,773702	0,772159	0,804995	0,813714	0,825689
Macaé	0,879099	0,870132	0,887444	0,879721	0,875397	0,87175	0,869837	0,85995	0,863197
Quissamã	0,769133	0,80945	0,814088	0,794572	0,794864	0,809914	0,931317	0,941614	0,948691
Rio das Ostras	0,852208	0,857199	0,853811	0,852708	0,847143	0,856804	0,859977	0,874535	0,872962
São João da Barra	0,754689	0,780732	0,787666	0,79133	0,798032	0,77723	0,787485	0,758933	0,749962
IFDM – Emprego e Renda									
Armação de Búzios	0,735663	0,728296	0,748644	0,615775	0,598262	0,618042	0,774776	0,686708	0,726484
Cabo Frio	0,709844	0,742427	0,672147	0,518019	0,668531	0,594691	0,771876	0,668717	0,785568
Campos dos Goytacazes	0,495319	0,367356	0,525328	0,275983	0,437399	0,5445	0,408972	0,500039	0,42136
Carapebus	0,651105	0,757859	0,733502	0,722821	0,627327	0,700993	0,625654	0,713023	0,761365
Casimiro de Abreu	0,496788	0,626954	0,674179	0,664248	0,436983	0,339213	0,419624	0,582892	0,535636
Macaé	0,82758	0,793681	0,876576	0,891477	0,796758	0,77502	0,719377	0,841689	0,818584
Quissamã	0,334286	0,543523	0,37975	0,52945	0,463575	0,483438	0,53416	0,540716	0,573563
Rio das Ostras	0,699476	0,761176	0,732877	0,801196	0,783418	0,792839	0,771813	0,772851	0,788242
São João da Barra	0,584603	0,538151	0,580246	0,676301	0,677562	0,658504	0,802126	0,833291	0,611729

Fonte: Adaptado de FIRJAN, (2017).

As informações referentes às participações governamentais foram obtidas do Info *Royalties*, <https://info-royalties.ucam-campos.br/>, para o mesmo recorte temporal do IFDM, porém foi analisado o valor acumulado no período (Tabela 2).

Os valores do IFDM, Tabela 1, foram utilizados como dados de entrada no método Electre III para ranquear os municípios conforme seu desenvolvimento, para cada ano. Enquanto os valores da Tabela 2 auxiliaram na análise empírica, sendo um parâmetro de comparação com o ranqueamento dos municípios.

TABELA 1 - Valores do IFDM durante o período de 2005 a 2013.

Rank	Cidade	Renda Petrolífera Acumulada 2005 - 2013	Royalties Per capita Acumulado 2005 - 2013	Dependência da renda petrolífera
1º	Quissamã	R\$ 1.331.457.321,51	R\$ 70.549,78	40%
2º	São João da Barra	R\$ 1.903.688.462,97	R\$ 60.329,41	59%
3º	Rio das Ostras	R\$ 3.785.921.970,07	R\$ 43.066,54	44%
4º	Carapebus	R\$ 418.722.169,39	R\$ 35.030,92	43%
5º	Casimiro de Abreu	R\$ 1.069.142.921,85	R\$ 34.730,95	40%
6º	Armação de Búzios	R\$ 779.497.617,47	R\$ 29.747,19	41%
7º	Macaé	R\$ 5.628.616.602,67	R\$ 29.727,54	25%
8º	Campos dos Goytacazes	R\$ 13.142.038.415,71	R\$ 29.390,14	47%
9º	Cabo Frio	R\$ 2.788.654.372,83	R\$ 15.956,81	37%

Fonte: Info Royalties UCAM, 2016.

Para a aplicação do método Electre III, foi utilizado o programa J-Electre versão 1.0 (Windows). O software está disponível gratuitamente para download no GitHub <https://github.com/Valdecy>. Na Figura 2, pode-se visualizar a interface do software J-Electre. Primeiramente, foi selecionado o método utilizado neste trabalho Electre III. Em seguida, foi criada uma matriz com nove alternativas (a1, a2, ..., a9) e três critérios (g1, g2, g3). As alternativas são: a1 = Armação de Búzios, a2 = Cabo Frio, a3 = Campos dos Goytacazes, a4 = Carapebus, a5 = Casimiro de Abreu, a6 = Macaé, a7 = Quissamã, a8 = Rio das Ostras, a9 = São João da Barra e os critérios g1 = IFDM Educação, g2 = IFDM Emprego e Renda, g3 = IFDM Saúde.

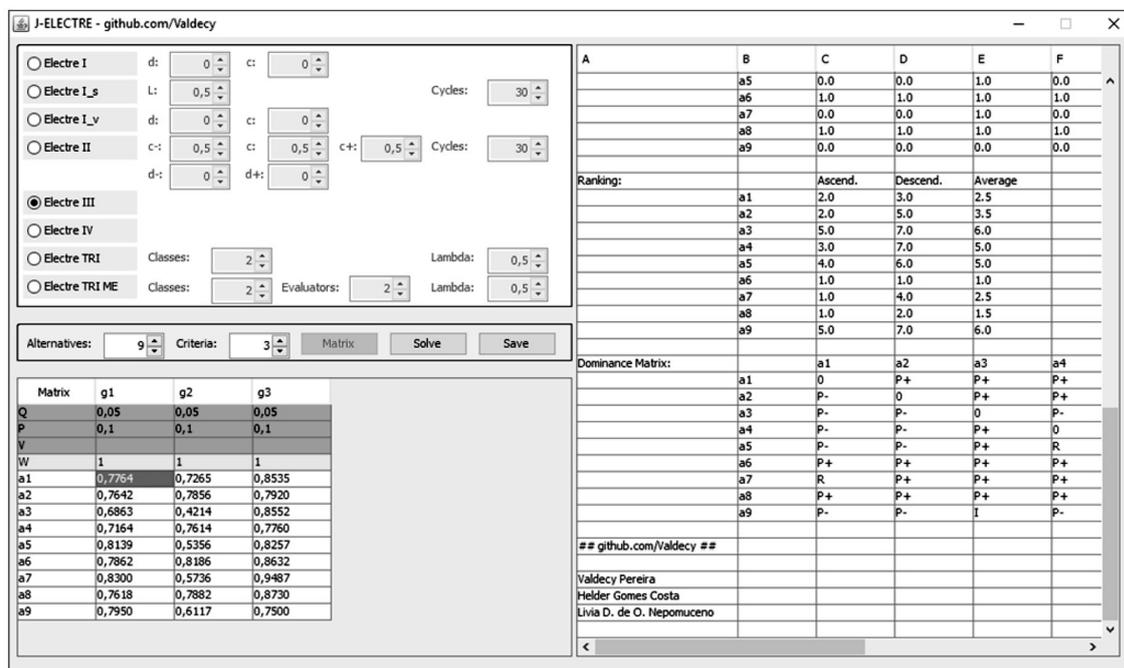


FIGURA 2 - Interface do software J-Electre.

Fonte: Elaborado pelos autores por meio do software J-Electre.

Para a aplicação do método é necessário estabelecer os valores dos limiares de preferência (P), indiferença (Q) e veto (V). Os parâmetros utilizados no método Electre III foram: P (preferência) = 0,1; Q (indiferença) = 0,05; e V (veto) = 0. Como os valores das alternativas estão em uma escala que varia de 0 a 1, os limites dos limiares de preferência e indiferença variam, de forma percentual, respectivamente em 0,1 (10%) e 0,05 (5%). O objetivo deste trabalho é ordenar os municípios,

sem excluir qualquer alternativa do resultado final. Desta forma, optou-se pela não utilização do limiar de veto o que ocasiona uma matriz de credibilidade semelhante à matriz de concordância. Os pesos adotados são os mesmos utilizados na metodologia do IFDM que utiliza igual ponderação para as três dimensões avaliadas, ou seja, 1 para todos os critérios. Ressalta-se que o ELECTRE III é um método não compensatório, ou seja, o peso de um critério não influencia no peso dos outros critérios.

4. Resultados e discussão

O resultado da aplicação do método ELECTRE III para cada cidade durante o período de 2005 a 2013 foi apresentado na Figura 3. Nela é possível analisar o desempenho das cidades durante os anos. Na Tabela 3 é apresentado os resultados da aplicação do método ELECTRE III para cada cidade e ano. Posteriormente, foi realizado o somatório das posições de cada cidade a fim de gerar o ordenamento final das alternativas. Desta forma, pode-se destacar a cidade de Macaé, que ficou com a primeira colocação, seguida pela cidade de Rio das Ostras. O terceiro lugar ficou com município de Quissamã. No quarto lugar ocorreu um empate entre as cidades de Cabo Frio e São João da Barra. O sexto lugar ficou pertencendo à cidade de Armação dos Búzios. O sétimo lugar a cidade de Casimiro de Abreu. O penúltimo lugar ficou com a cidade de Campos dos Goytacazes e na última posição a cidade de Carapebus.

A discussão apresentada a seguir considera o ordenamento final da Tabela 3.

1º Macaé - A cidade de Macaé apresentou um bom desempenho, mantendo-se na primeira colocação em quase todos os anos. No ano de 2011 houve a perda de uma posição no *ranking* para a cidade de Rio das Ostras, conseguindo se recuperar no ano seguinte e mantendo a liderança. Conforme pode ser visualizado na Tabela 2, a cidade de Macaé é a segunda colocada se referindo à arrecadação da renda petrolífera, o que acarreta um reforço no orçamento municipal de 25%. No entanto, está na sétima posição em função dos *royalties per capita* acumulado durante o período de 2005 a 2013. Nota-se que, na última medição, o índice IFDM Emprego & Renda apresentou queda frente à medição ao ano anterior, o que pode significar um princípio de deterioração do cenário econômico da região, devido à crise econômica enfrentada por todo estado do Rio de Janeiro nos anos seguintes a 2013.

2º Rio das Ostras - Com uma população estimada em 136.626 habitantes a cidade de Rio das Ostras ocupa o segundo lugar no ordenamento final. Vale ressaltar o bom desempenho do município que variando no *ranking* entre os dois primeiros lugares e levando em consideração que a arrecadação dos *royalties* do município é inferior a cidade de Macaé em 32,73%, mesmo assim o município disputou a primeira colocação com o município Macaé em quatro ocasiões; empatando em três anos e ganhando no ano de 2011. De acordo com a Tabela 2 a cidade de Rio das Ostras se encontra na terceira colocação em função dos *royalties per capita* acumulado. A renda petrolífera compõe a receita municipal em aproximadamente 44%, o que ocasiona um alto grau de dependência no repasse dos recursos da renda petrolífera.

3º Quissamã - A aplicação do método ELECTRE III concedeu a terceira colocação para a cidade de Quissamã. Analisando a Figura 3 pode-se analisar o desempenho da cidade no decorrer dos anos, é possível concluir que nos anos de 2005, 2006 e 2007 a cidade apresentou uma instabilidade no *ranking*. Porém, nos anos seguintes a 2008 o município se manteve estável entre a segunda e terceiras colocações. Dentre as nove cidades propostas neste trabalho o município de Quissamã se destaca, devido à quantia dos *royalties per capita* acumulado, conforme pode-se visualizar na Tabela 2. O município é detentor da primeira colocação dos *royalties per capita* acumulados com a quantia de R\$70.549,78 durante o período de 2005 a 2013. A renda petrolífera reforça o orçamento municipal em aproximadamente 40%. De acordo com a Tabela 1, o município se destacou na área da Saúde, em 2011, 2012 e 2013, valendo ressaltar que de acordo com a classificação do IFDM, o município que apresenta valores acima de 0,8 apresenta alto desenvolvimento nesta vertente.

4º Cabo Frio e São João da Barra - A cidade de Cabo Frio possui uma população seis vezes maior do que o município de São João da Barra, porém sua área geográfica é um pouco menor. Entretanto, as duas cidades ficaram empatadas na quarta colocação. O município de Cabo Frio não conseguiu uma boa estabilidade no *ranking*, oscilando de ano a ano, o município arrecadou durante o período 2005 a 2013 a quantia R\$ 2.788.654.372,83, todavia, o município apresentou o menor valor nos *royalties per capita* acumulados, ficando na última colocação. Porém, o município conseguiu uma classificação melhor na aplicação do método Electre III do que a cidade de Campos dos Goytacazes, detentora de uma maior quantia dos *royalties per capita* acumulados. Em relação à dependência da receita petrolífera no orçamento municipal, o município de Cabo Frio se destaca ficando na penúltima colocação em comparação com os outros oito municípios propostos neste trabalho. Os recursos petrolíferos incrementam a receita municipal em aproximadamente 37%.

A cidade de São João da Barra é a segunda colocada quando o assunto é *royalties per capita* acumulados, mesmo assim, a cidade ficou empatada com a cidade de Cabo Frio na quarta posição. De acordo com a Tabela 2, a cidade de Cabo Frio tem *royalties per capita* menor do que a cidade de São João da Barra. Um fator preocupante para o município é o alto grau de dependência dos repasses dos *royalties* e participação especial que chega a ser de aproximadamente 59%. É o maior grau de dependência entre os municípios propostos neste trabalho, seguida pela a Cidade de Campos dos Goytacazes com 47% de dependência no repasse da renda petrolífera, o que faz os dois municípios se tornarem vulneráveis diante a uma queda no repasse dos recursos petrolíferos.

6º Armação de Búzios - Os recursos dos *royalties* e participações especiais compõem a receita de Armação de Búzios em aproximadamente 41%, o que causa um alto grau de dependência da renda petrolífera. Analisando a Figura 3, o município começou se mantendo estável na terceira colocação, porém no ano de 2008 houve uma queda brusca caindo para último lugar, o que pode ter sido originado devido à transição de governos. Nos anos seguintes o município foi recuperando suas posições no *ranking*.

7º Casimiro de Abreu - O município de Casimiro de Abreu recebeu aproximadamente R\$1.069.142.921,85 durante o período de 2005 a 2013, a dependência da renda petrolífera está em aproximadamente em 40%. Analisando o desempenho do município durante os anos, o mesmo começou na sétima posição no ano de 2005, contudo, as posições foram alternando com o passar dos anos até chegar à sexta colocação no ano de 2013. O ordenamento final do somatório das posições garantiu a sétima colocação para o município, ficando na frente de Campos dos Goytacazes e Carapebus.

8º Campos dos Goytacazes - O maior município do interior do estado do Rio de Janeiro, não apresentou um resultado satisfatório. A cidade de Campos dos Goytacazes ficou na oitava posição. De acordo com a Tabela 2, a cidade de Campos dos Goytacazes é a maior beneficiária das compensações financeiras paga aos municípios decorrentes da exploração / extração do petróleo. Todavia, a cidade está na penúltima posição nos *royalties per capita* acumulados, perdendo apenas para a cidade de Cabo Frio.

Na Figura 3, podem-se analisar os resultados gerados através da aplicação do método Electre III para a cidade de Campos dos Goytacazes, que mostrou uma grande oscilação nas posições no decorrer dos anos. Um dos fatores que pode ter vindo contribuir para a obtenção do oitavo lugar é a quantidade de habitantes, o que faz a cidade ficar posicionada na penúltima colocação nos *royalties per capita* acumulados. Outro agravante se deve a sua grande faixa territorial.

Pode-se destacar alguns pontos de análise importante para a cidade de Campos dos Goytacazes diante dos resultados obtidos. O município terminou sua colocação obtendo um resultado final pior do que iniciou. Outro fator preocupante é a dependência da renda petrolífera, fato que gera uma grande preocupação para a economia do município.

9º Carapebus - A última colocação ficou com a cidade de Carapebus. A mesma é a cidade que recebe a menor renda petrolífera dentre os municípios propostos. Porém, sua baixa quantidade populacional faz com que a cidade fique no quarto lugar se tratando em *royalties per capita* acumulados. O município possui uma dependência de aproximadamente 43% da renda petrolífera.

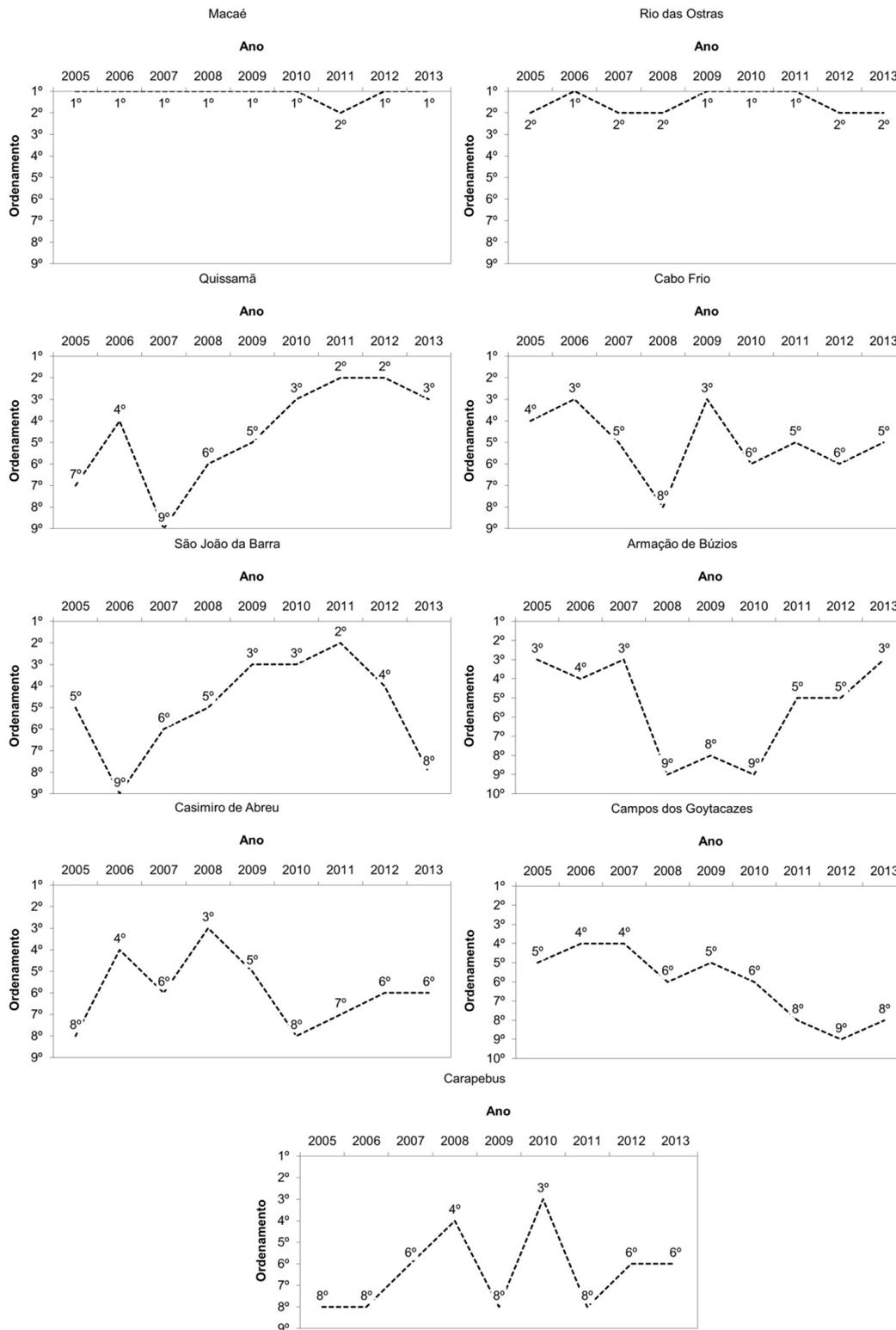


FIGURA 3 - Resultado obtido através da aplicação do método Electre III no período de 2005 a 2013

Fonte: Elaborado pelos autores

Por fim, ao verificar se existe uma relação entre as posições dos municípios e os royalties per capita acumulado (Figura 4), percebeu-se que não houve uma correlação estatística significativa ($\alpha=5\%$). Observa-se que os três primeiros municípios apresentaram uma relação direta, ou seja, quanto pior a colocação maior a renda per capita; a quarta cidade, também quarto lugar do rank, apresentou o menor royalties per capita acumulado; a partir de São João da Barra os demais municípios tem uma queda acentuada na renda per capita, todavia estável a partir da 6ª posição sem nenhum padrão definido.

TABELA 3 - Resultado da aplicação do método ECLETRE III referente a cada cidade/ano, somatório das posições e ordenamento final das alternativas.

Cidades/Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σ	Rank
Macaé	1	1	1	1	1	1	2	1	1	10	1º
Rio das Ostras	2	1	2	2	1	1	1	2	2	14	2º
Quissamã	7	4	9	6	5	3	2	2	3	41	3º
Cabo Frio	4	3	5	8	3	6	5	6	5	45	4º
São João da Barra	5	9	6	5	3	3	2	4	8	45	4º
Armação de Búzios	3	4	3	9	8	9	5	5	3	49	6º
Casimiro de Abreu	8	4	6	3	5	8	7	6	6	53	7º
Campos dos Goytacazes	5	4	4	6	5	6	8	9	8	55	8º
Carapebus	8	8	6	4	8	3	8	6	6	57	9º

Fonte: Elaborado pelos autores

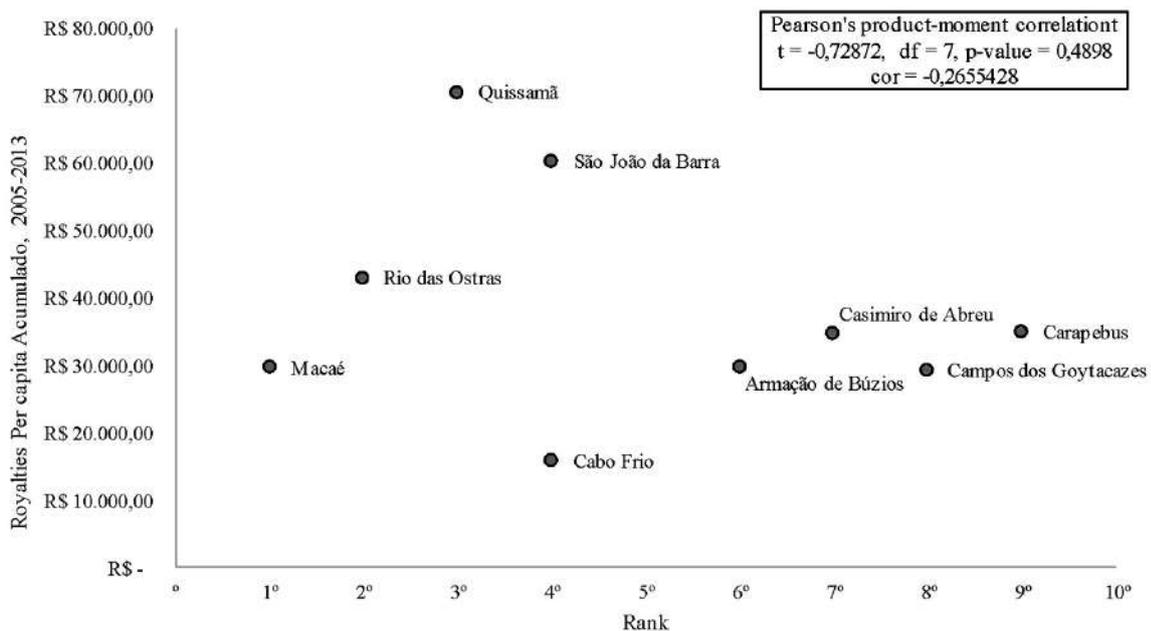


FIGURA 4 - Diagrama de dispersão do rank final vs royalties per capita acumulado

Fonte: Elaborado pelos autores

Em suma, os resultados demonstraram que maiores níveis de *royalties per capita* não estão associados a melhores condições de desenvolvimento humano. De acordo com Sen (2018) não existe uma automaticidade entre renda *per capita* e a liberdade dos indivíduos para obterem melhores condições de vida, no entanto, não se nega o fato de que melhorias na renda favorecem o bem estar do ser humano. A ligação dinâmica entre o crescimento econômico e desenvolvimento humano não é direta, depende de vários fatores, um deles, é a alocação dos gastos sociais por meio do Estado (RANIS; STEWART; RAMIREZ, 2000).

Além disso, não há uma associação antagônica dos recursos naturais e do nível de desenvolvimento, mas, sim, aleatória. Todavia, percebeu-se uma dependência financeira dos municípios em rela-

ção a transferência e *royalties* acima de 70%, exceto, a cidade de Macaé dado suas características peculiares (para mais detalhes de Macaé, ver Fauré, 2003). A abundância de recursos naturais levou tanto a um afrouxamento fiscal quanto a negligência de políticas públicas que estimulassem o desenvolvimento local.

5. Conclusão

Este artigo avaliou o desempenho de nove municípios fluminenses confrontantes da bacia de Campos que compõe a Zona de Produção Principal. Partindo do princípio de que quanto mais um município recebe recursos oriundos da renda petrolífera, mais satisfatório deveria ser o progresso dos indicadores socioeconômicos.

Foi utilizado o método de auxílio multicritério à decisão ELECTRE III com intuito de ordenar os municípios em função dos indicadores socioeconômicos. Posteriormente, foi confrontado se os municípios com as melhores posições também apresentaram as maiores arrecadações oriundas das rendas petrolíferas. A aplicação do método ELECTRE III foi uma maneira de analisar a utilização da renda petrolífera e detectar o seu impacto no Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Os resultados demonstraram que maiores níveis de *royalties per capita* não estão associados a melhores condições de desenvolvimento humano, apesar de se esperar o contrário. A falta de conexão positiva entre esses elementos pode ser explicada pela não alocação adequada dos recursos em gastos sociais prioritários; as mudanças na legislação também contribuíram para uma distribuição de verbas em áreas que não produziam efeitos diretos na saúde e educação. Outro ponto, é que os aspectos legais de melhor uso dos recursos e suas sucessivas alterações na legislação podem gerar insegurança jurídica aos gestores públicos municipais. Somente a partir de 2013, com a lei nº 12858, que as rendas petrolíferas destinadas aos municípios foram exclusivamente destinadas a saúde e educação.

Além disso, percebeu-se uma dependência financeira dos municípios em relação a transferência e *royalties* acima de 70%, exceto, a cidade de Macaé por concentrar a atividade petrolífera na região. A abundância de recursos naturais levou tanto a um afrouxamento fiscal quanto a negligência de políticas públicas que estimulassem o desenvolvimento local.

Como trabalho futuro sugere-se ampliar o horizonte de análise incluindo os anos 2014 a 2018, e verificar se houve impacto positivo nos indicadores sociais com a implementação da lei que destinou os recursos das rendas petrolíferas as áreas de saúde e educação.

Referências

- AGÊNCIA PETROBRAS. 1968 - a primeira descoberta de petróleo no mar, o campo de Guaricema, SE. Disponível em: <<http://exposicao60anos.agenciapetrobras.com.br/decada-1960-momento-11.php>>. Acesso em: 25 abril 2017.
- BRASIL. Lei nº 7525, de 22 de agosto de 1986. **Estabelece Normas Complementares Para A Execução do Disposto no Art. 27 da Lei Nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, Com A Redação da Lei Nº 7.453, de 27 de Dezembro de 1985, e Dá Outras Providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- BRASIL. Lei nº 2004, de 03 de setembro de 1953. Dispõe Sobre A Política Nacional do Petróleo e Define As Atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, Institui A Sociedade Anônima, e Dá Outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- BRASIL. Lei nº 7990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, Para Os Estados, Distrito Federal e Municípios, Compensação Financeira Pelo Resultado da Exploração de Petróleo Ou Gás Natural, de Recursos Hídricos Para Fins de Geração de Energia Elétrica, de Recursos Minerais em Seus Respetivos Territórios, Plataformas Continental, Mar Territorial Ou Zona Econômica Exclusiva, e Dá Outras Providências. (art. 21, Xix da Cf). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- BRASIL. Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe Sobre A Política Energética Nacional, As Atividades Relativas Ao Monopólio do Petróleo, Institui O Conselho Nacional de Política Energética e A Agência Nacional do Petróleo e Dá Outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- BRASIL. Lei nº 12858, de 09 de setembro de 2013. Dispõe Sobre A Destinação Para As áreas de Educação e Saúde de Parcela da Participação no Resultado Ou da Compensação Financeira Pela Exploração de Petróleo e Gás Natural, Com A Finalidade de Cumprimento da Meta Prevista no Inciso Vi do Caput do Art. 214 e no Art. 196 da Constituição Federal; Altera A Lei Nº 7.990, de 28 de Dezembro de 1989; e Dá Outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12858.htm>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Royalties.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- CORRÊA, Gyselle Guimarães et al. Perfil socioeconômico das populações expostas a resíduos da exploração de petróleo. Revista Brasileira de Epidemiologia, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 372-385, set. 2011.
- COSTA, H.G. **Auxílio multicritério à decisão:** método AHP. Rio de Janeiro: ABEPRO, 2006.
- FAURÉ, Yves-a. A transformação da configuração produtiva de Macaé (RJ): uma problemática de desenvolvimento local. In: FAURÉ, Yves-a.; HASENCLEVER, Lia (org.). **O desenvolvimento econômico local no estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: E-papers, 2003. p. 1-148.
- FERNANDES, C. F. A Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro. 2007.
- FIRJAN, **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, Nota Metodológica.** Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/data/files/B7/43/4A/72/CE2615101BF66415F8A809C2/Anexo%20Metodol%C3%B3gico%20IFDM.pdf>>. Acesso em: 30 mar 2017.
- FIGUEIRA, J.; GRECO, S.; EHRGOOT, M. **Multiple criteria decision analysis:** State of the art surveys. New York-US: Springer, 2004.
- FIRJAN, Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. Nota Metodológica. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/data/files/B7/43/4A/72/CE2615101BF66415F8A809C2/Anexo%20Metodol%C3%B3gico%20IFDM.pdf>>. Acesso em: 30 mar 2017.

FREITAS, André Luís Policani; RUBIM, Alexandre Vieira; MANHÃES, Nilo Roberto Corrêa. Emprego do método ELECTRE III na seleção de equipamentos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 14., 2004, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis, 2004. p. 1 - 8.

GIANNOULIS, Christos; ISHIZAKA, Alessio. A Web-based decision support system with ELECTRE III for a personalised ranking of British universities. **Decision Support Systems**, [s.l.], v. 48, n. 3, p.488-497, fev. 2010.

INFANTE, Carlos Eduardo Durange de Carvalho; MENDONÇA, Fabricio Molica de; VALLE, Rogerio de Aragão Bastos do. Análise de robustez com o método Electre III: o caso da região de Campo das Vertentes em Minas Gerais. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 21, n. 2, p. 245-255, jun. 2014.

INFO ROYALTIES. Disponível em: <<http://inforoyalties.ucam-campos.br/>>. Acesso em: 12 dez 2016.

MALCZEWSKI, J. GIS and multicriteria decision analysis. John Wiley & Sons, 1999.
MYRDAL, G. **Teoría económica y regiones subdesarrolladas**. México: Fondo de Cultura Económica, 1968.

OLIVEIRA, Rodrigo Corrêa da Costa. Aplicação de recursos do fundo especial de royalties do petróleo. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4024, 8 jul. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30093>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

PACHECO, Carlos Augusto Góes. O Impacto dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico Dos Municípios da Região Norte Fluminense. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO E GÁS, 3, 2005, 2-5 out, Salvador-BA. **Anais...** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), 2006. Disponível em: <http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0181_05.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

PIQUET, Rosélia; TAVARES, Érica; PESSOA, João Monteiro. Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense. **Cad. Metrop.** São Paulo, v. 19, n. 38, p. 201-224, Apr. 2017.

RANIS, G.; STEWART, F.; RAMIREZ, A. Economic growth and human development. **World development**, v. 28, n. 2, p. 197-219, 2000.

ROY, Bernard. ELECTRE III: Un algorithme de methode de classements fonde sur une representation floue des préférences en presence de critères multiples. **Cahiers de CERO**, v. 20, n. 1, p. 3-24, 1978.

ROY, Bernard. **Méthodologie Multicritère d'Aide à la Décision**, Economica, Paris. 1985.

ROY, Bernard. **Multicriteria methodology goes decision aiding**. Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers, 1996.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Editora Companhia das letras, 2018.

TCE, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**, 2017. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. **Prestação de Contas de Administração Financeira**, 2014. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/arquivos/Votos/JGG/141111/20788014.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2019

VERISSIMO, Michele Polline; XAVIER, Clésio Lourenço. Tipos de commodities, taxa de câmbio e crescimento econômico: evidências da maldição dos recursos naturais para o Brasil. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 267-295, Aug. 2014.

Desafios à gestão, ao desenvolvimento sustentável em Miracema (RJ)

Challenges to management, to sustainable development in Miracema (RJ)

Paulo José de Mendonça Ribeiro¹

RESUMO

O presente estudo é resultado da criação UC - Unidade de Conservação no município de Miracema, em 2010, baseado no projeto de pesquisa "Uma proposta de Gestão do Marketing no Município de Miracema-RJ, como estratégia para promoção de um município saudável e sustentável". O resultado, pela metodologia utilizada, sugere que a problemática socioambiental incorpora as questões sobre a qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos e coletividades e na lógica de reprodução, articulam-se ao crescimento econômico e ao consumo. Há porém mais custos que benefícios particularmente no que se refere à sustentabilidade socioambiental. Os problemas socioambientais representam um grande desafio para as políticas públicas e sua gestão; quando identificados, padecem em efetividade, dada a tabulação dos dados primários e secundários, inclusive no aspecto documental.

PALAVRA-CHAVE: Unidade de Conservação; Sustentabilidade Socioambiental; Gestão territorial; Marketing Sustentável.

ABSTRACT

This study is a result of creating UC - Conservation Unit in the city of Miracema in 2010, based on the research project "A proposal for Marketing Management in Miracema-RJ Municipality, as a strategy to promote health and sustainability to the city". The result, according to the methodology that has been used, suggests that the socio-environmental problem includes questions about the quality of life and well-being of individuals and communities, which according to the reproduction logic, articulate economic growth and consumption. However, there are more costs than benefits particularly in terms of social and environmental sustainability. Social and environmental problems reflect a major challenge for public policy and its management. When identified, they lack of effectiveness, given the tabulation of primary and secondary data, including the documentary aspect.

KEYWORDS: Conservation Units; social and environmental sustainability; land management; Sustainable Marketing.

1. Introdução

O Brasil, em sua gestão, em todos os níveis institucionais, carece de excelência. Embora as ferramentas tenham sido bem elaboradas, o planejamento ainda é inadequado, a organização, liderança e controle inexistem em todas as instâncias. A ausência de Indicadores de gestão propicia a corrupção nos setores da economia, com uma ética nefasta. Há ausência também de uma legislação que reprima rigorosamente ao executar auditorias e que aplique multas. Ou seja, há uma enorme necessidade de mecanismos eficientes e eficazes que controlem as atividades públicas, privadas e do chamado terceiro setor com efetividade.

Uma administração privada ou pública factível, responsável e transparente, que vise benefícios sociais para atender à sociedade de forma satisfatória, deve priorizar o planejamento estratégico como conceito básico

¹ Mestre em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz e Especialista em Planejamento e Gestão Ambiental pela Universidade Estácio de Sá. Professor do Departamento de Administração da Universidade Estácio de Sá.

aos objetivos da gestão. Este seria o meio para organizar sua execução e permitir o controle das dimensões sociais e ambientais, as quais passariam a compor os objetivos de gestão das organizações privadas e públicas (MMA, 2001). Sendo assim, a proposta de uma gestão sustentável é integrada ao sistema de gestão pública ou empresarial ao ajustar uma visão interdisciplinar no domínio do instrumental analítico. À perspectiva estratégica no desenvolvimento de habilidades para tomada de decisões, a ênfase na análise socioambiental e a compreensão dos impactos no ambiente interno da organização aliam-se a capacitação e o desenvolvimento de habilidades interpessoais e de liderança (RIBEIRO, 2009).

A sustentabilidade como estratégia de potencialização do desenvolvimento tem como um de seus objetivos o desenvolvimento econômico e socioambiental responsáveis, o que é fundamental para viabilizar projetos que se adaptem às características regionais e à diversidade das necessidades locais, integrando-as à população. Essa estratégia é resultado do reconhecimento dos atores sociais locais e de uma divisão equânime de custos e benefícios sociais (Mitchell e col., 2010; Almeida, 2007; Calheiros, 2004 apud Silva e col., 2008; Ribeiro, 2009).

Nos últimos 50 anos, os ecossistemas e seus serviços, que traduzem os benefícios da biodiversidade como suporte da vida, sofreram mudanças radicais em velocidade e extensão, não comparadas a qualquer geração anterior da humanidade em 200 mil anos. Assim, o desenvolvimento sustentável pressupõe a parceria entre governos e empresas para a reorientação do consumo e produção baseada na ética, transparência e factibilidade. À medida que a humanidade aumenta sua capacidade de intervir na natureza para satisfação de necessidades crescentes, surgem tensões e conflitos quanto ao uso do território e seus recursos. (RIBEIRO, 2011 *apud* MEA, 2005; Freitas e Porto, 2006; UNEP, 2010).

A capacidade de gerar e sistematizar a gestão das interações sinérgicas, por sua vez, está fortemente vinculada ao contexto sócio-histórico, institucional e cultural, no qual se inserem as atividades produtivas. A cooperação entre as instituições e os atores locais é elemento chave na capacidade de desenvolvimento das regiões ou localidades. Esta afirmação sustenta a hipótese deste estudo, qual seja a importância do “capital institucional” (sociedade, governo e organizações) na produção do controle social para promoção do município saudável e sustentável (RIBEIRO, 2009).

O presente estudo é resultado da criação UC - Unidade de Conservação no município de Miracema, em 2010, baseado no projeto de pesquisa “Uma proposta de Gestão do Marketing no Município de Miracema-RJ como estratégia para promoção do município saudável e sustentável”, realizada no município nos anos de 2007 e 2008; dissertação de mestrado pelo DSSA/ENSP-FIOCRUZ (Departamento de Saneamento e Saúde Ambiental da Escola Nacional de Saúde Pública - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro).

2. Metodologia

Os procedimentos metodológicos adotados neste artigo foram desenvolvidos através da pesquisa bibliográfica e documental. O planejamento da pesquisa, quanto ao posicionamento paradigmático, enquadra-se no interpretativo e positivista. Buscou-se o embasamento conceitual em periódicos, livros, artigos científicos e documentos municipais sobre o tema, aumentando o contato do pesquisador com a análise teórico-científica principal do estudo a “Sustentabilidade Socioambiental” (LAKATOS e MARCONI, 2001).

A tipologia de pesquisa utilizada caracteriza-se como exploratória com abordagem qualitativa, segundo Gil (2002), tendo como objetivo principal o aprimoramento de ideias, e possui como finalidade o estudo preliminar das características de determinada população ou de determinado fenômeno. O autor menciona sobre a abordagem: “a pesquisa de caráter qualitativo é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato, cuja a amostragem não-probabilística, procura explorar um problema ou situação para prover critérios e compreensão deste.”

A primeira etapa de pesquisa levantou diversos pontos de vista dos gestores locais sobre projetos em andamento, problemas de saúde, ambiente, sociais e econômicos. Realizados através de entrevistas com gestores municipais nas áreas de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, Meio ambiente e Desenvolvimento Agropecuário, Obras e Urbanismo, Defesa Sanitária Animal, Assistência Social e Saúde, estes pareceres técnicos e as informações pertinentes foram coletados em formato de gravação digital. A segunda etapa – realizada por meio de entrevistas com moradores do município de Miracema, incluiu entrevistas com 180 pessoas

nos meses de janeiro e julho de 2009. A seleção dos participantes deu-se por julgamento. O questionário, semiestruturado, foi composto de perguntas abertas e fechadas relacionadas a meio ambiente, emprego e renda, educação, saúde e expectativas futuras no município.

A coleta de dados envolveu a técnica de documentação indireta e, particularmente, de dados de fontes secundárias, em decorrência da opção pela pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisadas as informações disponibilizadas na web, como site de órgãos reguladores ambientais, instituições de fomento a gestão pública como: IBGE, IPEA, TCE, BNDES, INEA, CREA, FIOCRUZ, EMBRAPA, PESAGRO-RIO e FIRJAN² que envolvessem o município de Miracema. Os documentos foram sistematizados segundo as áreas temáticas de economia, ambiente, saneamento, saúde e sociedade e comparados à visão dos gestores.

A terceira etapa do projeto englobando pesquisa de campo, os principais problemas de saneamento básico (lixo, esgoto, água e drenagem) e ambientais (erosão, desmatamento, contaminação da água) foram levantados por meio de visitas técnicas aos locais apontados pelos gestores, consolidadas no “Relatório da Inspeção Técnica realizada ao Sistema Ambiental do Município de Miracema” (OTTONI, 2008). Adiciona-se o laudo – “Relatório de Avaliação de Qualidade da Água do Ribeirão Santo Antônio-Miracema/RJ”, expedido pelo INEA – Instituto Estadual do Ambiente, para o estudo, em setembro de 2009.

3. Resultados

As preocupações dos municípios, especialmente aqueles com elevado potencial de crescimento econômico no Brasil, não deveriam estar orientadas para o enriquecimento, mas para a gestão de suas potencialidades, de forma a constituir um modelo de desenvolvimento sem que o crescimento da produtividade industrial e agrônoma seja considerado o principal paradigma de gestão.

Neste trabalho verificou-se, pela metodologia utilizada, que a problemática socioambiental incorpora as questões sobre a qualidade de vida e bem estar dos indivíduos e coletividades, na lógica de reprodução, articulando-se com o crescimento econômico e o consumo, porém há mais custos que benefícios particularmente na sustentabilidade socioambiental (KALLIS et al., 2012; VICTOR, 2008; HOEPNER et al., 2012 e KLITGAARD & KRALL, 2011). Os problemas sociais e ambientais representam um grande desafio para as políticas públicas, que na maioria das vezes são deficitárias e em sua gestão, e quando identificadas, padecem em sua efetividade, dada a tabulação dos dados primários e secundários, inclusive em termos documentais (RIBEIRO, 2009). Neste sentido, este trabalho pode trazer subsídios relevantes para o planejamento de políticas públicas, ao identificar e caracterizar as áreas críticas, conforme o “Relatório da Inspeção Técnica realizada ao Sistema Ambiental do Município de Miracema” (OTTONI, 2008), para o estudo e palestra de apresentação destes resultados na sede da Prefeitura de Miracema no mesmo ano (Uma proposta ..., 2009).

Criada em 15 de dezembro de 2010, as UC's - Unidades de Conservação, Área de Proteção Ambiental (APA) Miracema e Refúgio da Vida Silvestre da Ventania (REVIS), por meio do Decreto Municipal nº 261 em Miracema. Consolida-se a APA (Unidade de Uso Sustentável) – área dotada de atributos naturais, estéticos e culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar da população do município. Trata-se de uma área extensa, com o objetivo de proteger a diversidade biológica, ordenar o processo de ocupação humana e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. É constituída tanto por terras públicas quanto privadas. APA Miracema (três setores da REVIS, distrito de Venda das Flores, a Serra Humaitá e a Nascente do Ribeirão Santo Antônio) e o Refúgio de Vida Silvestre (Unidade de Proteção Integral) – área destinada à proteção de ambientes naturais, no qual se objetiva assegurar condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna. Permite diversas atividades de visitação e a existência de áreas particulares, assim como no monumento natural. REVIS da Ventania (Setor I, Mata da Serra da Ventania e Serra de Santo Antônio; Setor II, Mata da Serra do Córrego Santa Cruz; Setor III, Mata da Serra da Ventania e da Sub-bacia do Córrego Santa Cruz), conforme o artigo primeiro do Decreto citado a caracteriza: “áreas contínuas e sobrepostas, cujos nomes foram sugestões na Consulta pública. Com objetivo de assegurar a

2 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, TCE - Tribunal de Contas do Estado, BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, INEA - Instituto do Estado do Ambiente, CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz, EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, PESAGRO-RIO - Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio de Janeiro e FIRJAN - Fundação das Indústrias de Estado do Rio de Janeiro, SBF - Superintendência de Biodiversidade e Florestas.

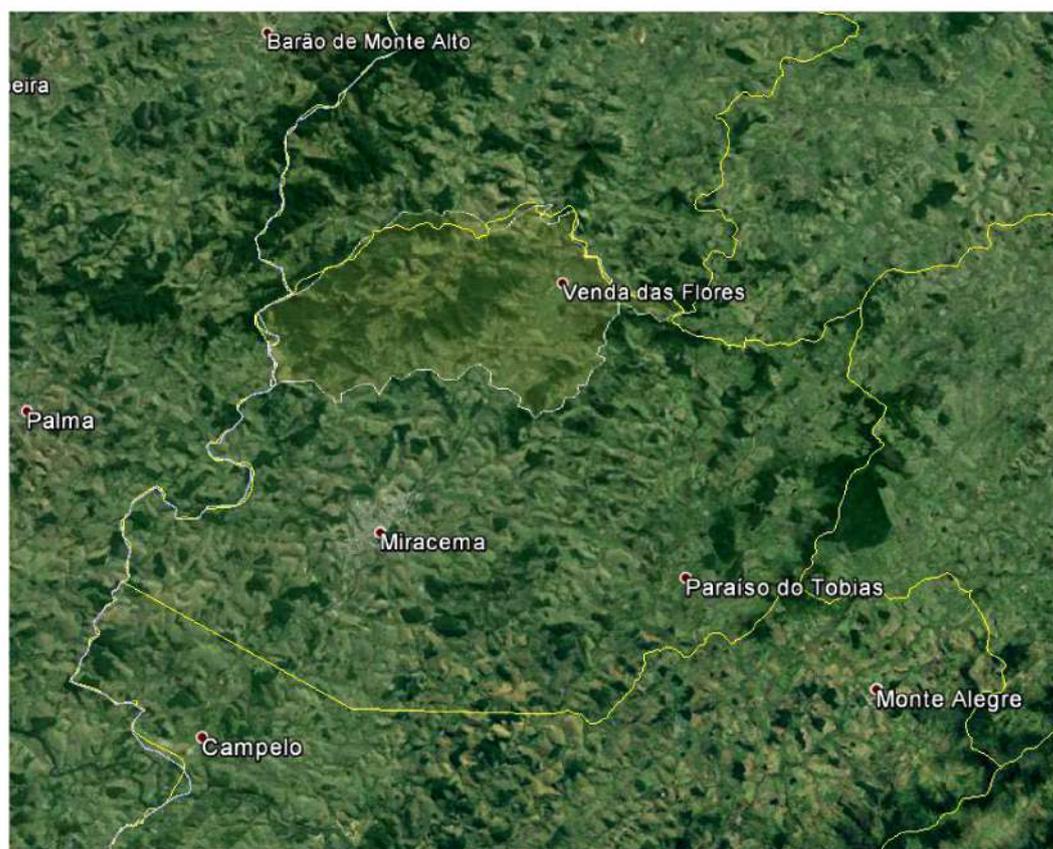
conservação e a preservação da área administrativa conhecida por Alto Ribeirão Santo Antônio e remanescentes de Mata Atlântica". Cujas superfícies são assim delimitadas no total 6.629,45 ha.

Acrescenta-se o fato de Área Importante para Conservação das Aves (IBAs - Important Bird Areas), Categoria A2 – Espécie de Distribuição Restrita, ou seja: "aquelas que apresentam distribuição geográfica global menor do que 50 mil km² e Áreas de Endemismo de Aves (Endemic Bird Areas – EBA) as regiões onde as distribuições de duas ou mais dessas espécies se sobrepõem. Globalmente, há 218 EBAs, 9 das quais estão nos estados do Domínio da Mata Atlântica (STATTERSFIELD et al., 1998; BENCKE et al., 2006).

É nesse sentido que a aplicação do instrumento, concebido na Constituição Federal art. 225 - § 1º, inciso III, previsto na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 - art. 2º - IV e art. 4º - I, II; regulamentado pela Lei específica nº 9.985 de 18 de junho de 2000 e pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, estabelecendo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC; e a Política Pública Municipal, conforme a lei nº 795, de 14 de outubro de 1999 e a Lei complementar, nº 1129, de 07 de outubro de 2006, que institui o Plano Diretor do Município de Miracema. Conforme quadro 1.

No âmbito municipal apenas uma unidade nesta categoria foi criada, o Refúgio da Vida Silvestre de Ventania, no município de Miracema – estado do Rio de Janeiro, possuindo 22 km². A área não possui Conselho Consultivo ou Plano de Manejo e programas especiais, também não está disponível no CNUC – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação outras informações. (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2015).

QUADRO 1 - UNIDADE DE CONSERVAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MIRACEMA/RJ.



Unidade de Conservação no Município de Miracema.



Domínios da lei da Mata Atlântica (Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006).



Limites municipais.

Fonte: Google Earth - 30/08/2015, 21°20'39.19"S/42°06'27.71"O; elev. 386m. Alt. do pto. de visão 45.29Km.

4. Discussão

No estudo “Uma proposta de Gestão do Marketing no Município de Miracema-RJ como estratégia para promoção do município saudável e sustentável” de 2009, defendeu-se a adoção de uma agenda em prol do desenvolvimento sustentável. A busca pelos recursos necessários motivou a criação da UC Municipal conforme os secretários municipais e consoante ao Plano Diretor e sua lei orgânica, ao Relatório da Inspeção Técnica realizada ao Sistema Ambiental do Município de Miracema, a tabulação dos resultados dos dados primários junto à população e aos gestores; e da Lei nº 11428, de 22 dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica).

Logo, a conservação e preservação da biodiversidade, cujos biomas num processo secular foram capazes de fornecer o suporte a vida. Em cada ecossistema integrado e suas espécies encontram-se bactérias, vegetais e animais pertencentes à continuidade da vida em nosso planeta. A indisputabilidade de condição própria da vida é um direito fundamental de todo o ser humano e da existência do ambiente. Para tanto, o estudo baseou-se em duas abordagens distintas, mas complementares: Ecorregional e Corredor Ecológico (RIBEIRO, 2009).

O Complexo de Ecorregiões do Bioma Mata Atlântica situada no Brasil está entre as florestas tropicais mais ameaçadas do mundo, tendo hoje apenas 8,5 % dos seus 1.315.460 km² originais de cobertura florestal (SOSMA & INPE, 2011). Estende-se desde as latitudes tropicais dos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte, na costa Nordeste do Brasil até as latitudes subtropicais com clima estacional do Estado do Rio Grande do Sul, do Oceano Atlântico para o interior, em direção oeste, passando pelas montanhas costeiras do Brasil até a bacia do Rio Paraná, no Leste do Paraguai e na Província de Misiones, na Argentina (MMA, 2003; AB’SÁBER, 2003). Conforme a Lei nº 11428 de 22 de dezembro de 2006, segundo Decreto nº 6660 de 21 de novembro de 2008, 17 estados são por ela abrangidos (D.O.U, 2008). Em 2014, informações divulgadas pela Fundação SOS Mata Atlântica e o Instituto Nacional de Pesquisas espaciais, alertam para 239 Km² desmatados no bioma entre 2012 e 2013, isto é, um aumento de 9%, comparado a 219 Km² entre 2011 e 2012 (SOSMA & INPE, 2014).

As ecorregiões são usualmente definidas como áreas relativamente homogêneas que possuem condições ambientais similares (BAILEY, 2005; LOVELAND e MERCHANT, 2004; ZHOU *et al.*, 2003; OMERNIK, 1995; DINNERSTEIN *et al.*, 1995; DINNERSTEIN *apud* CÁUPER, 2006; WWF, 2016). Para o mapeamento das ecorregiões variáveis abióticas e bióticas são utilizados aspectos como clima, hidrologia, feições morfológicas da paisagem, vegetação e solo (OMERNIK, 1987). Os mapas de ecorregiões podem auxiliar na visualização e no entendimento da similaridade através da complexidade dos fatores ambientais que variam no espaço (HARGROVE, 2005; HOFFMAN *apud* XIMENES, 2008). Detêm-se na grande diversidade de paisagens do bioma Mata Atlântica (por exemplo) e o impacto que qualquer elemento físico ou biológico tem sobre os demais. As prioridades são as florestas, os rios e lagos, com sua flora, fauna, avifauna e a população que os inserem e habitam. O objetivo inicial é valorizar a vocação florestal e aquática da região, conservando e utilizando os recursos naturais de forma racional e duradoura para beneficiar todos os segmentos sociais do Município em particular e do Estado em geral. Ou seja, assegurar o desenvolvimento econômico e social da região e do município de forma continuada.

Já os Corredores Ecológicos sugerem que devido às atividades antrópicas e mudanças ambientais, é de fragmentação a tendência dos ecossistemas florestais contínuos, como as florestas de Mata Atlântica brasileira. O processo de fragmentação florestal rompe com os mecanismos naturais de auto-regulação de abundância e raridade de espécies e leva à insularização de populações de plantas e animais. Num ambiente ilhado ocorre maior pressão sobre os recursos existentes, afetando a capacidade de suporte dos ambientes impactados, aumentando-se o risco de extinção de espécimes da flora, da fauna e da avifauna. A reversão da fragmentação apoia-se, fundamentalmente, no reflorestamento dos segmentos que unam as bordas dos fragmentos de floresta de vegetação secundária (para citar) – o Corredor Ecológico (TCE, 2004; 2005; 2006; 2007; 2008). Inserido no “Projeto Estratégias e Ações para a Conservação da Biodiversidade na Mata Atlântica do Rio de Janeiro”, financiado com recursos do CEPF – *Critical Ecosystem Partnership Fund*, focadas no Estado do Rio de Janeiro, o projeto visava contribuir com a definição de estratégias de conservação para a implementação do Corredor da Serra do Mar, que abrangia uma área de cerca de 12,6 milhões de hectares estendendo-se do Paraná ao Rio de Janeiro (FIDALGO *et al.*, 2007).

No estudo, que faz parte do Projeto “Remanescentes da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro: distribuição dos fragmentos e possibilidades de conexão”, são abordados e analisados dois cenários. Como referência,

apresenta parte da área do Estado do Rio de Janeiro com a distribuição dos fragmentos de vegetação e dos fragmentos inseridos na área identificada como potencial para conexão, cuja distância ponderada de cada fragmento é, no máximo, 180 metros, totalizando 360 metros entre fragmentos. Este cenário é o resultante da integração de dois Mapas: Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e ao Mapa de Vegetação (Projeto RADAMBRASIL, 1983) por permitir identificar os limites das Regiões Fitoecológicas da área de estudo. Sendo assim, para os cenários, a distribuição dos fragmentos de vegetação no Município de Miracema, e, possível área com potencial de implantação do Corredor Ecológico, a ilustração sugere as conexões com base no estudo de Fidalgo *et al.* (CEPF, 2007).

Em Miracema o desmatamento é generalizado, com pequenos remanescentes de mata atlântica, num total de 26 km² com média de manchas de vegetação de 0,37 km² – Muito fragmentado. Com área sugerida para reflorestamento de 4.410,18 ha, no total de 14,63% da área municipal. Com base no estudo da Fundação CIDE, atual Fundação CEPERJ – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, elaborou-se em 2003, a partir do Índice de Qualidade dos Municípios – IQM Verde II, uma metodologia para geração de corredores ecológicos, de forma a interligar os fragmentos florestais encontrados no território fluminense. Os fragmentos, reconhecidos a partir de imagens LANDSAT e confrontados com o Mapa de Uso e Cobertura do Solo elaborado pelo CIDE, em 2001, têm como objetivo a definição da viabilidade dos corredores. Cada fragmento foi representado geometricamente por um polígono fechado. O corredor foi definido como o menor segmento de reta que une dois desses polígonos, sendo que o comprimento máximo de um corredor ecológico adequado à realidade fluminense é de 2000 m., de acordo com critérios físico-ambientais e econômicos estabelecidos. Pela legislação, lei 9985 de 18 de julho de 2000, o Corredor Ecológico, é assim definido:

“São porções de ecossistemas naturais ou semi-naturais, ligando as unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”.

O Corredor Ecológico é uma das disposições preliminares da Lei nº 9985, a qual sugere o reflorestamento e crescimento da biodiversidade, e através do Código Florestal se busca recuperar áreas desmatadas e proteger o existente perante a Lei. No capítulo IV da criação, implantação e gestão das unidades de conservação

“§ 2º - A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitem identificar a localização, dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento. ”

A legislação ambiental no SNUC - Sistema Nacional de Unidade de Conservação tem o propósito de orientar e determinar o processo de construção do Corredor Ecológico ao integrar a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997) oferecem usos dos recursos naturais à não degradação dos recursos hídricos. O PNMH- Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas determina incentivos para fomento de programas sobre o manejo dos recursos naturais renováveis, ou seja, aqueles que podem influenciar direta e indiretamente na conservação e no uso dos recursos hídricos.

O PNMH decreta no Art. 1º:

“fica instituído no Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas, sob supervisão do Ministério da Agricultura visando a promover um adequado aproveitamento agropecuário dessas unidades ecológicas, mediante a adoção de práticas de utilização racional dos recursos naturais renováveis”.

Dita um dos objetivos do PNMH no Art. 2, § 1º

“executar ações voltadas para a prática de manejo e conservação dos recursos naturais renováveis, evitando sua degradação e objetivando um aumento da produção e produtividade agropecuárias, bem como da renda dos produtores rurais”.

Pela razão da falta de dados, e, conseqüentemente, informação sobre a distribuição das espécies, Peres (2005) recomenda utilizar as fisionomias vegetais, o que é de fácil acesso, como um possível substituto para explicar a alternância de espécies de plantas e animais. Outros indicadores ambientais como distância geográfica entre sítios, barreiras à dispersão como os grandes rios, atributos químicos e estruturais do substrato, a altitude e o clima podem representar o grau de dissimilaridade na composição de fauna e flora, entre sítios (NELSON et al., 2006). Adicionam-se às abordagens, indicadores sociais tais como: saúde da população rural, grupos populacionais específicos e domicílios rurais, os quais possibilitam o monitoramento de políticas sociais (IBGE, 2009).

A proposta de se usar os indicadores socioambientais minimiza a necessidade em curto prazo de se elaborar inventários detalhados das espécies e uso do solo (PERES, 2005) e está de acordo com a hipótese do determinismo ambiental (TUOMISTO et al., 2003). Os indicadores socioambientais auxiliam na gestão territorial e do marketing preconizada pela implementação das abordagens sugeridas ao Município.

A gestão do marketing relacionada aos processos de participação, à sustentabilidade do desenvolvimento e à consolidação de estudos territoriais é fundamental para identificar-se e caracterizar-se a construção dos cenários com capacidade de resposta às necessidades locais. Nesta direção, baseado no cenário atual no qual se encontra o município de Miracema, a gestão possui quatro funções estratégicas básicas e integradas, tais como: integrar as secretarias e a participação da população; consolidar a A3P - Agenda Ambiental na Administração Pública; gerenciar o processo de informação e comunicação, e assessorar as intervenções no município (RIBEIRO, 2009). No município, desenvolver quatro linhas de trabalho: Construção de Indicadores Socioambientais, Conservação ou Preservação da biodiversidade, Uso sustentável dos recursos naturais, Educação Ambiental e Comunicação. As principais Ações e Objetivos são: Unidades de Conservação e valorização das áreas protegidas pela sociedade, a capacitação dos atores sociais envolvidos com essas áreas, além do papel fundamental de criação e implementação de um sistema de Unidades de Conservação, a exemplo de Parques e RPPNs - Reservas Particulares de Patrimônio Natural, Reservas Privadas e o incentivo ao engajamento da sociedade civil na criação de RPPNs e o reconhecimento dessas reservas junto ao poder público.

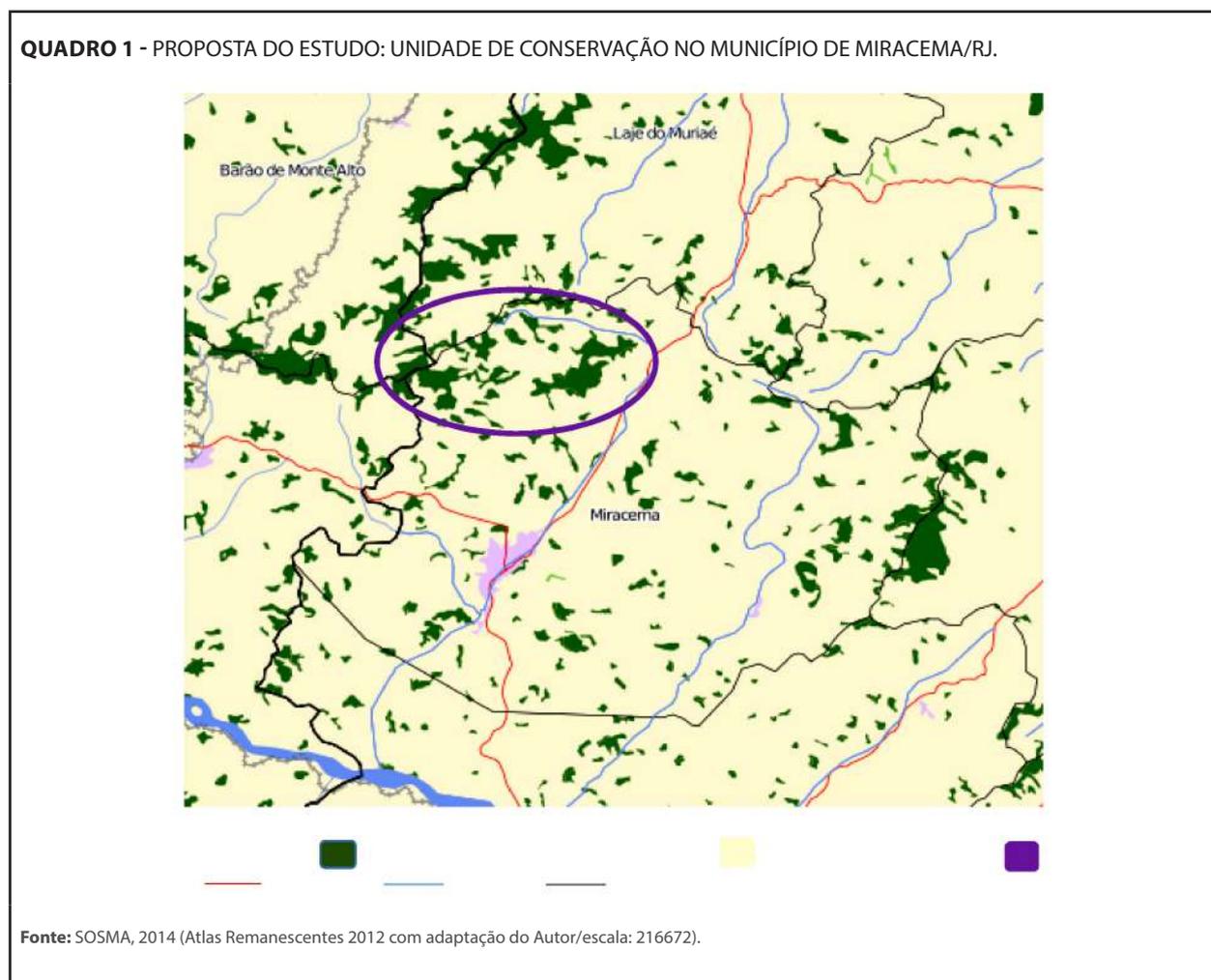
As principais estratégias são a disseminação de informações sobre UCs e promoção de mecanismos econômicos de apoio aos proprietários, o Planejamento da Paisagem com a criação de Visões de Biodiversidade a partir das Ecorregiões, visando construir cenários de conservação a longo prazo. As Visões são um instrumento de planejamento e implantação de ações a partir do olhar de diversos ‘grupos de interesse’, que apontam áreas prioritárias para proteção, manejo ou recuperação e a Restauração, com o envolvimento dos diversos atores sociais para uma estratégia de restauração da paisagem florestal, visando a garantir a conservação da biodiversidade e manutenção dos serviços ambientais de forma participativa.

A Proposta do Marketing pela sustentabilidade socioambiental sugeriu a criação de UC's, conforme o estudo (“Uma proposta de Gestão do Marketing no Município de Miracema-RJ como estratégia para promoção do município saudável e sustentável”), uma unidade de conservação, prevista no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Em 2014, as UC's completaram 18 anos de histórias e lutas em prol da conservação de áreas privadas, consolidando-se como uma das mais importantes categorias de Unidades de Conservação. Além de preservar belezas cênicas e ambientes históricos, assumem, cada vez mais, os objetivos de: proteção de recursos hídricos, manejo de recursos naturais, desenvolvimento de pesquisas científicas, manutenção de equilíbrios

climáticos ecológicos entre vários outros serviços ambientais. Atividades recreativas, turísticas, de educação e pesquisa são permitidas na reserva, desde que sejam autorizadas pelo órgão ambiental responsável pelo seu reconhecimento (SNUC, 2000).

Acrescenta-se, dada a sua importância, por integrar conforme o Decreto 5758 de 13 de abril de 2006, que institui o PNAP - Plano Nacional de Áreas Protegidas, Decreto este que incorpora parte dos compromissos assumidos pelo Brasil onde “prevê o desenvolvimento de estratégias para estabelecer sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativas e efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas até 2015”, ao assinar a Convenção sobre Diversidade Biológica, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, em 1992, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994, e promulgada pelo Decreto 2.519, de 16 de março de 1998.

O QUADRO 2 - ilustra e sugere a localização das Reservas considerando o exposto acima.



5. Conclusão

Existe hoje no Brasil um consenso em relação à necessidade de a administração pública melhorar substancialmente seu Sistema de Gestão. As diferenças sociais do país exigem dos governos um nível de resultados bem superior aos apresentados atualmente. A administração pública pode e deve se calcar no modelo de gestão privada, mas nunca perder a perspectiva quanto à realização de sua função social, uma vez que o objetivo principal da iniciativa privada é o lucro. Logo, justifica-se pela incompetência na aplicação da legislação, na ausência de controle social da política socioambiental e no excessivo uso de instrumento de comando e controle na gestão à sustentabilidade do desenvolvimento.

Para os resultados ao desenvolvimento sustentável enfrentam-se dificuldades em diversos fatores, entre eles a inexistência de um processo de planejamento integrado de longo prazo que articule os órgãos federais, estaduais e municipais e crie espaço de participação das diferentes organizações da sociedade na tomada de decisão. Aumentar a capacidade de processar as demandas da sociedade e de articulá-las com os processos públicos e privados de tomada de decisão. Busca-se um equilíbrio dinâmico entre a eficiência dos mecanismos burocráticos de gestão e a eficácia da participação dos setores da sociedade civil interessados na sustentabilidade do desenvolvimento.

A gestão ao desenvolvimento sustentável pressupõe a integração de esforços de setores e a ampliação dos horizontes de projetos de desenvolvimento para além do nível local e imediato. Uma das dificuldades encontradas nessa gestão é a carência de instrumentos que permitam essa integração.

Visa deste modo, estabelecer a gestão socioambiental através da visão ecossistêmica do território, no qual seja, atender a demandas que exigem um grau diferente de trabalho integrado e transdisciplinar. Sustenta-se em questões científicas, porém não exclui as questões políticas e sociais conexas. A importância dos fatores sociais e dos valores humanos e culturais é fundamental para sua aplicação (Waltner-Toews, 2008 *apud* LAWINSKY, 2010) em três eixos fundamentais, ou seja, Conservação e Preservação dos Remanescentes de Mata Atlântica, Recursos Hídricos e Densidade demográfica.

A densidade demográfica no Município de Miracema, baseada no censo da população 2010 (IBGE) representa 88,15 hab/Km² (habitantes por quilômetro quadrado) que está concentrada, principalmente, em poucos distritos ao longo de dois rios: Ribeirão Santo Antônio e do Bonito. A riqueza cultural proveniente das diversas etnias e das várias correntes migratórias inclui o conhecimento tradicional sobre os usos e a forma de explorar os recursos da floresta e esgotá-los, destruindo o habitat natural.

Miracema apresenta índices socioeconômicos muito baixos e enfrenta dificuldades decorrentes da falta de infraestrutura urbana e de serviços públicos como transporte, água tratada e esgoto, energia, comunicação, escolas, bem como de tecnologia. Tais deficiências se traduzem em baixa qualidade de vida e falta de oportunidades para a população, ao mesmo tempo em que elevam o custo da produção, dificultam a agregação de valor e o escoamento e, por isso, reduzem a rentabilidade econômica. Nos últimos 70 anos surgiram novas ameaças, como a escassez de recursos na zona rural, as consequências de desmatamento (principalmente devido a queimadas, conversão de terras para a agricultura), a ocupação desordenada da terra e o uso inadequado do solo, sem que tenham sido tomados os cuidados prévios para minimizar esse impacto.

Realidade em que se insere e determina o fato político brasileiro é composto não somente pelas instituições, mas interferências individuais ou por redes de interesse em troca de apoios eleitorais. Este modelo cultural explica mudanças dos rumos políticos em todas as esferas de governo, com a viciosa descontinuidade político-administrativa de uma "gestão à outra" e no curso destas mesmas.

Entretanto reforça-se, que a função social deve ser alcançada com maior qualidade na prestação de serviços e com maior eficiência. Não se pode, ainda, ignorar as questões relacionadas à eficácia e à efetividade.

Referências

- AB´SABER, A. N. **Os domínios da natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê, 2003.
- AB´SABER, A. N. Floram: história e endereço social de um projeto. *In*: RIBEIRO, W. C. (Org.). Patrimônio ambiental brasileiro. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. p. 19-45 [Publicado em CORDANI, U. G; MARCOVITCH, J.; SALATI, E. (Orgs.). Rio 92 – Cinco anos depois. São Paulo: ABC, CNPq, IEA & FBDS, 1997, p. 105- 131.]
- ALMEIDA, F. **Os desafios da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BAILEY, R. G. Identifying ecoregions boundaries. *Environmental management*, v. 34, supl. 1, p. S14-S26, 2005.
- BENCKE, G.A., MAURICIO, G.N., DEVELEY, P.F., GOERCKE, J.M. Áreas Importantes para a Conservação das Aves no Brasil. Parte I - Estados do Domínio da Mata Atlântica [Important Bird Areas in Brazil. Part 1 - the Atlantic Coast. São Paulo, 2006: SAVE Brasil.
- BRASIL. Lei Federal n. **9.985 de 18 de julho de 2000** - Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em setembro de 2016.
- BRASIL. Decreto Federal. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm. Acesso em setembro de 2016.
- BRASIL. Decreto Federal. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm. Acesso em setembro de 2016.
- BRASIL. Lei Federal n. 6.938 de 31 de agosto de 1981 – Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm. Acesso em setembro de 2016
- BRASIL. Lei Federal n. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 - Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em setembro de 2016.
- Brasil. Lei federal nº **9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm. Acesso em setembro de 2016.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Consulta por UC´s. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc>. Acesso em janeiro de 2016.
- BRASIL. Tabela Consolidada das Unidades de Conservação. Atualizada em 17/fev/2015. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_Categoria_Fevereiro_2015.pdf. Acesso em janeiro de 2016.
- Decreto Legislativo. Decreto legislativo nº2, de 3 de fevereiro de 1994. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/de->

- [cretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html](#). Acesso em setembro de 2016.
- DINNERSTEIN, E., OLSON, D.M., GRAHAM, D.J., WEBSTER, A.L., PRIMM, S.A., BOOK BINDER, M.P. Conservation assessment of the terrestrial ecorregions of Latin America and the Caribbean. Washington: World Bank. 1995, 237 p.
- FIDALGO, Elaine C. Cardoso; UZEDA, Mariella C.; BERGALLO, Helena de Godoy; COSTA, Thomaz Corrêa e Castro da. Remanescentes da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro: distribuição dos fragmentos e possibilidades de conexão. In: XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, Brasil, 21-26 abril 2007, INPE, p. 3885-3892.
- FREITAS, C. M.; PORTO, M. F. Saúde, ambiente e sustentabilidade. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.
- FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica: período 2005-2008. São Paulo, 2009. Disponível em: http://mapas.sosma.org.br/site_media/download/atlas%20mata%20atlantica-relatorio2005-2008.pdf. Acesso em maio de 2010.
- FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. 2011. Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica: período 2008-2010. São Paulo, 2011. Disponível em: http://mapas.sosma.org.br/site_media/download/atlas_2008-10_relatorio%20final_ver-sao2_julho2011.pdf Acesso em agosto de 2011.
- GIL, A.C.. Como elaborar projetos de pesquisa. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- Hargrove, W. W.; Hoffman, F. M. Potential of multivariate quantitative methods for delineation and visualizations of ecoregions. *Environmental Management*, v. 34, n. 1, p. S39-S60, 2005.
- Hoepner, A. *et al.* Environmental and ecological economics in the 21st century: An age adjusted citation analysis of the influential articles, journals, authors and institutions. In: *Ecological Economics*. (Vol. 77, pp 193-206) mar. 2012. Recuperado em junho, 2012, de <http://www.sciencedirect.com/science/journal/09218009/77>.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Citações e referências a documentos eletrônicos. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso nos meses de jan. a mar. 2009.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. IBGE, 2010. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=1612&z=p&o=24>. Acesso em setembro de 2011.
- ÍNDICE de qualidade dos municípios – verde II. IQM – Verde II. Rio de Janeiro: Fundação CIDE., 2003. 156 p. 1 CD-ROM.
- INEA - Instituto Estadual do Ambiente. Relatório da avaliação de qualidade da água. Rio de Janeiro, 2009.
- KALLIS, *et al.* The economics of degrowth. In: *Ecological Economics*. Vol. 84, pp 172-180, dez. 2012. Recuperado em abril, 2013, de <http://www.sciencedirect.com/science/journal/09218009/84>
- Klitgaard, K. A. & Krall, L. Ecological economics, degrowth, and institutional change. In: *Ecological Economics*. Vol. 84, pp 247-253, dez. 2012. Recuperado em junho, 2012, de <http://www.sciencedirect.com/science/journal/09218009/84>
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Fundamentos metodologia científica. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- LAWINSKY, Maria Luiza de Jesus. The ecosystem approach: complexity, uncertainty, and managing for sustainability. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2010, vol.26, n.2, pp.422-423. ISSN 1678-4464. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2010000200023>.

LEITE, L. DE O. ; REZENDE, D. A. Realizando a gestão de relacionamentos com os cidadãos: proposição e avaliação de um modelo baseado no citizen relationship management - Revista Brasileira de Gestão Urbana - URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana - URBE, v. 2, p. 247-258, 2010.

Loveland, T. R., and Merchant, J. M., 2004, Ecoregions and Ecoregionalization: Geographical and Ecological Perspectives: Environmental Management, v. 34, p. S1-S13.

MEA - MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. Relatório Síntese da Avaliação Ecológica do Milênio, 2005. Washington, DC, 005. Disponível em: <http://www.millenniumassessment.org/en/About.aspx>. Acesso em junho de 2013.

Ministério do Meio Ambiente 2006. Consultas públicas para criação de unidades de conservação na região de entorno da BR-319 (Manaus-Porto Velho), Área sob Limitação Administrativa Provisória – ALAP. Brasília, 12p.

MIRACEMA (município). Decreto Municipal n. 0261, de 15 de dezembro de 2010. Sobre a criação da área de proteção ambiental Miracema (APA Miracema) e do refúgio de vida silvestre da ventania (REVIS da Ventania). Miracema, 2010. [Links]

Miracema (município). Lei complementar, nº 1129, de 07 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Miracema- RJ. Disponível em: https://docs.google.com/document/d/1lwxphB6C_YJRDCoKYd21DIO3MeL0APZ2SMZsGNhty60/edit. Acesso em setembro de 2016.

Miracema (município). Lei Orgânica do Município de Miracema – RJ. Disponível em: http://cm-miracema.rj.gov.br/visualizar_documento.php?link=area_restrita/modulos/legislacao/arquivos/e58a24Lei_de_05041990_Lei_OrgAnica_do_MunicApio_de_Miracema.pdf. Acesso em setembro de 2016.

MITCHELL, R. W.; WOOLISCROFT, B.; HIGHAM, J. Sustainable market orientation: a new approach to managing marketing strategy. Journal of Macromarketing, California, v. 30, n. 2, p. 160-170, 2010.

MMA (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). Avaliação e Ações prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos. Brasília: MMA/ SBF, 2003.

Nelson, B.; Albernaz, A.L.M.; Soares Filho, B. 2006. Estratégias de Conservação para o Programa ARPA, Relatório de Atividades, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Diretoria de Áreas Protegidas, Ministério do Meio Ambiente. Cuiabá. 69 p

OMERNIK, J. M. Ecoregions of the Conterminous United States. Annals of the Association of American Geographers, v. 77, n. 1, p. 118-125, 1987.

OMERNIK, J. M. Ecoregions: a spatial framework for environmental management. In: Davis, W., Simon, T. P. eds. Biological assessment and criteria: Tools for water resource planning and decision making, Lewis Publishing, Boca Raton, Florida, 1995.

OTTONI, A. B. Relatório da inspeção técnica realizada ao Sistema Ambiental da Cidade de Miracema. Rio de Janeiro: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, 2008.

PERES, C.A., 2005. Why we need megareseves in Amazonia. Conservation Biology. 19, 728-733.

PROJETO RADAMBRASIL. Levantamento de Recursos Naturais. Folhas Rio de Janeiro /Vitória. MME. Rio de Janeiro, 1983. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=217157>. Acesso em setembro de 2016.

RIBEIRO, P. J. M. Uma proposta de gestão do marketing no município de Miracema/RJ como estratégia para promoção do município saudável e sustentável. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro.

- RIBEIRO, P.J.M. Uma proposta de gestão do marketing no Município de Miracema/RJ, como estratégia para promoção de município saudável e sustentável [DVD]. Rio de Janeiro: Samkhyá, 2009.
- RIBEIRO, P.J.M.; BARCELLOS, C.; ROQUE, Odir C. da C. Desafios do desenvolvimento em Miracema (RJ): uma abordagem territorial sustentável de saúde e ambiente. Saude soc.[online]. 2013, vol.22, n.2, pp.575-589. ISSN 0104-1290. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902013000200026>.
- SILVA, M. P. S.; BARBOSA, T. R. L.; BARROSO, D. G. Preservação de nascentes. Niterói: Programa Rio Rural, 2008. (Manual técnico, 8).
- SIMI, R., SIMI-JR, R., SIMI-NETO, R. Corredor ecológico e zoneamento ambiental para a criação de unidade territorial auxiliado por um SIG. In: XII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, 2007. Anais. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2007, p. 5517-5524.
- STATTERSFIELD, A. J., M. J. CROSBY, A. J. LONG, & D. C. WEGE. Endemic bird areas of the world: priorities for biodiversity conservation. BirdLife International, Cambridge, United Kingdom, 1998.
- TCE-TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO/Secretaria-Geral de Planejamento. Estudo Socioeconômico 2004-MIRACEMA. Rio de Janeiro. TCE, 2004.
- TCE-TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO/Secretaria-Geral de Planejamento. Estudo Socioeconômico 2005-MIRACEMA. Rio de Janeiro. TCE, 2005.
- TCE-TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO/Secretaria-Geral de Planejamento. Estudo Socioeconômico 2006-MIRACEMA. Rio de Janeiro. TCE, 2006.
- TCE-TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO/Secretaria-Geral de Planejamento. Estudo Socioeconômico 2007-MIRACEMA. Rio de Janeiro. TCE, 2007.
- TCE-TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO/Secretaria-Geral de Planejamento. Estudo Socioeconômico 2007-MIRACEMA. Rio de Janeiro. TCE, 2008.
- Tuomisto, H., K. Ruokolainen & M. Yli-Halla. 2003. Dispersal, environment and floristic variation of western amazonian forest. Science, 299: 241-244.
- UNEP - United Nations Environment Programme. Year Book 2010. New York: UNEP, 2010.
- VICTOR, P.A. (2008). Managing without growth: slower by design, not disaster. Cheltenham, UK: Edward Elgar Published Limited.
- WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF). Wildfinder. 2014. Escala indeterminável. Disponível em: <http://www.worldwildlife.org/science/wildfinder/>. Acesso em: 04/09/2016.
- XIMENES, A. de C. Mapas auto-organizáveis para a identificação de ecorregiões no interflúvio Madeira-Purus: uma abordagem da biogeografia ecológica, 2008. Dissertação (Mestrado em Sensoriamento remoto) – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

Inovação e Desenvolvimento Regional: uma análise sobre a produção científica da Universidade Estadual do Norte Fluminense e sua potencial contribuição para a sociedade

*Innovation and Regional Development: an analysis of the
scientific production of State University of Northern Fluminense
and its potential contribution to society*

Raquel Chaffin Cezario¹; Edson Terra Azevedo Filho²
e Henrique Rego Monteiro da Hora³

RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo sobre a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, para averiguar qual é o papel da universidade na sociedade e, mais especificamente, analisar como esta instituição pode contribuir, por meio da produção de conhecimento, com o desenvolvimento regional via inovação. O objetivo é verificar se a produção de conhecimento e inovação contribui em alguma medida para o desenvolvimento regional, utilizando uma metodologia com abordagem quali-quantitativa mediante pesquisa bibliométrica no Banco de Dados Scopus. Constatou-se que a UENF tem gerado conhecimento por meio de publicações de documentos, principalmente na área das Ciências Agrárias e Biológicas. Conclui-se, portanto, que esta instituição tem potencial inovador e pode sim contribuir com o desenvolvimento da Região desde que haja engajamento entre ela, governo e empresa, numa Hélice Tríplice.

PALAVRA-CHAVE: UENF, inovação, desenvolvimento regional e produção de conhecimento.

ABSTRACT

The present work presents a study about the Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF. The main goal is to investigate what is the role of the university in society and, more specifically, to analyze how this institution can contribute, through the production of knowledge, with the development through innovation. The objective is to verify if the production of knowledge and innovation contributes to the regional development. The methodology used had a qualitative and quantitative approach through bibliometric research in the Scopus Database. It was found that UENF has generated knowledge through document publications, mainly in the area of Agricultural and Biological Sciences. It is concluded, therefore, that this institution has innovative potential and can contribute to the development of the Region, providing a strong engagement between the government, the productive sector and itself, as in a Triple Helix.

KEYWORDS: UENF, innovation, regional development and knowledge production.

1. Introdução

A universidade é um local de encontro, de multiplicidades, de (re)produção de saberes e de conhecimento. É onde o ensino e a práxis devem estar atreladas ao desenvolvimento, seja ele de pessoas, seja de ambientes ou de economias. Mediante a sua importância, ela se constitui como um agente de inovação, possibilitando o fazer científico e tecnológico e a sua posterior transferência para a sociedade.

1 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP – UENF), Campos dos Goytacazes – RJ, Brasil. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

2 Professor Doutor da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes – RJ, Brasil.

3 Professor Doutor do Instituto Federal Fluminense (IFF), Campos dos Goytacazes – RJ, Brasil.

Considerando o contexto regional, a universidade pode proporcionar soluções para necessidades específicas dependendo do incentivo dado à inovação. Por isso, urge a necessidade de se entender a articulação entre esta instituição e a sociedade. Este trabalho, portanto, visa um estudo sobre o papel da universidade na promoção do desenvolvimento por meio da inovação.

Refletindo sobre essa temática, surgiu o interesse em investigar como a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF colabora com inovação e ajuda na promoção do desenvolvimento regional. Assim sendo, a questão norteadora deste estudo é como a UENF vem, ao longo dos anos, contribuindo com inovação e trazendo desenvolvimento para Região Norte Fluminense por meio da produção de conhecimento?

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa é averiguar como a UENF, em seus 25 anos de existência, produziu conhecimento potencial para ajudar na inovação e no desenvolvimento da Região em que se encontra.

Como objetivos específicos, têm-se os seguintes:

- Analisar o número de publicações da UENF utilizando o Bando de Dados Scopus;
- Examinar as publicações por área do conhecimento;
- Averiguar a atuação da UENF no contexto do tripé: ensino, pesquisa e extensão.

Pretende-se, portanto, verificar qual é o papel da universidade na sociedade e qual é a sua importância para o alcance do tão almejado desenvolvimento regional. O estudo, portanto, justifica-se pela necessidade de considerar o quanto esta instituição tem potencialidades para produzir conhecimento, gerando inovações que podem ser aproveitadas por governos e empresas mediante ações que serão traduzidas em aumento da justiça social e melhoria da qualidade de vida de toda a população.

Nesse sentido, as seções a seguir desdobram-se em um breve histórico da UENF e em como o tripé idealizado por Darcy Ribeiro para esta universidade busca a inovação para se alavancar em seu papel. O trabalho, além da metodologia, traz alguns resultados que foram analisados a partir da coleta de dados no Scopus e páginas oficiais da UENF. Por fim, são elencadas algumas considerações observadas a partir da elaboração deste estudo.

2. Referencial teórico

2.1 A Universidade do Terceiro Milênio

Entre os temas debatidos por teóricos que se dedicam ao estudo do papel que as universidades desempenham no meio social, surgem as discussões sobre o desenvolvimento. Entende-se desenvolvimento, neste trabalho, como mudança social positiva. A partir da Segunda Guerra Mundial este termo passou a ser sinônimo de desenvolvimento econômico. Até mesmo as tentativas de escapar do “economicismo” não conseguiram ultrapassar a noção enraizada de que “desenvolver” é modernizar a sociedade. Porém, pode-se dizer que um autêntico desenvolvimento ocorre quando há melhoria na qualidade de vida e aumento da justiça social. (SOUZA, 2002).

Nessa perspectiva, a universidade contribui para o desenvolvimento quando a produção de ciência, tecnologia e inovação, bem como de conhecimento em geral, sai de seus muros e alcança setores da sociedade que conseguem melhorar a condição de vida de uma população e reduzir as desigualdades, sejam econômicas, sejam sociais. Destarte, isso ocorrerá se o desenvolvimento for um objetivo da universidade.

Por sua vez, a inovação abrange produção de novo conhecimento, que ao ser gerado é compartilhado com a sociedade ou com uma empresa. Diferentemente de invenção, a inovação causa impacto significativo, em especial nas receitas econômicas. As invenções são apenas novidades que não trazem resultados (econômicos) e aplicações na sociedade ou em uma empresa. (ALMEIDA, SILVA e OLIVEIRA, 2014).

Tosta, Spanhol e Tosta (2016) buscaram compreender a ocorrência de inovação tecnológica baseada em conhecimento por meio do Sistema Nacional de Inovação Brasileiro. Os autores ressaltam que em 2008 o Banco Mundial desenvolveu uma pesquisa onde o Brasil, em comparação a outros países de renda média, mostrou uma tradição de apoio à pesquisa e desenvolvimento que se iniciou nos anos de 1950, ainda que de forma limitada e indireta.

Nos anos de 1970 e 1980 houve uma alavancada no investimento de recursos por parte dos governos militares visando ampliar a capacidade tecnológica do país. Dessa forma, expandiu-se o número de programas de graduação, grupos de pesquisa e de publicações científicas. Também surgiram nessas décadas as primeiras iniciativas privadas, com incentivos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e da Petrobrás. (TOSTA, SPANHOL e TOSTA, 2016).

Nos anos de 1990, a Lei nº 8.661/93 criou Programas de Desenvolvimento Tecnológico para a Indústria e a Agropecuária visando pesquisas nessas áreas por meio de isenções fiscais. Contudo, no final desta década, o Governo Federal deixou de apoiar as atividades de pesquisa e desenvolvimento devido à crise fiscal e financeira que o país atravessava. (Ibidem).

É no contexto descrito acima que surge no interior do Estado do Rio de Janeiro a Universidade do Terceiro Milênio, criada por Leonel Brizola e idealizada por Darcy Ribeiro⁴. Sua história começou em 1989, quando uma mobilização de entidades, associações e lideranças políticas da sociedade campista organizada conseguiu incluir na Constituição Estadual uma Emenda Popular que previa a implantação de uma universidade pública no interior do Rio de Janeiro, a UENF. O movimento reuniu 4.141 assinaturas e conseguiu que em 08 de novembro de 1990 fosse aprovada a Lei 1.740, que autorizava o Poder Executivo a criar a Universidade Estadual Norte Fluminense com sede em Campos dos Goytacazes. No ano seguinte, deu-se início a sua implantação.

Ao receber a tarefa de fundar a UENF, Darcy concebeu um modelo inovador, onde os departamentos dariam lugar a laboratórios temáticos e multidisciplinares. No Plano Orientador da Universidade Estadual Norte Fluminense, Darcy (1993) resalta que a universidade brasileira viveu três idades ao longo de sua existência. A primeira dividiu-a em faculdades autárquicas de Direito, Medicina e Engenharia, desconectadas umas das outras e isoladas das antigas escolas. Apesar de alcançar certa excelência com as cátedras, foi incapaz de ter o domínio das ciências.

A segunda idade deu lugar à universidade filósofa, com a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Esta permitiu algum progresso nas ciências básicas e melhorou a qualidade do professorado brasileiro, mas fracassou em sua verdadeira função de formar e aperfeiçoar professores das escolas de nível médio.

A terceira idade veio com a Universidade de Brasília (UnB) e seu sistema triplo de Institutos Centrais (com cursos preparatórios para as faculdades e com dedicação à pesquisa e ao ensino em nível de pós-graduação), Faculdades Profissionais (que recebiam alunos da terceira série para oferecer cursos de capacitação profissional) e Órgãos Complementares (que cuidavam da Biblioteca Central e da Editora). Com a Ditadura, a UnB perdeu professores e, submetida à burocracia do Ministério da Educação, perdeu também seu caráter autônomo e experimental, tornando-se uma “universidade federal a mais”. (RIBEIRO, 1993, p. 10).

A UENF foi o desafio de instituir uma quarta idade para a história da universidade brasileira, “em que a pesquisa, o ensino e a experimentação se integrem no estudo dos temas e problemas mais relevantes para o desenvolvimento do Brasil”. (RIBEIRO, 1993, p. 10). O projeto de Darcy era criar um modelo universitário pautado nas ciências básicas, nas tecnologias delas resultantes e em um novo humanismo com questões sobre a vida e o homem que estas ciências suscitassem.

Darcy pensou em um tripé de sustentação para a universidade, fundado na pesquisa, no ensino e na extensão. Nesse sentido, mais do que produzir conhecimento, a universidade deveria inovar e deveria se importar com o desenvolvimento da região. Indo além, esta instituição precisaria pen-

4 Darcy criou e foi o primeiro reitor da Universidade de Brasília (UnB), sendo também autor de projetos de instauração ou reforma de Universidades na Costa Rica, Argélia, Uruguai, Venezuela e Peru. Informações Disponíveis em: <http://www.uenf.br/portal/index.php/br/historia-da-uenf.html>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

sar também no desenvolvimento da nação. Nesta compreensão, Darcy concebe a Universidade Estadual Norte Fluminense como a Universidade do Terceiro Milênio. Assim sendo,

Nossa UNIVESIDADE DO TERCEIRO MILÊNIO não terá como paradigma a velha OXFORD ou a vetusta SORBONE, mas o MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY – MIT e o CALIFORNIA INSTITUTE OF TECHNOLOGY-CALTECH. Um e outro muito empenhados no Cultivo das humanidades clássicas, mas voltados essencialmente para operar nas fronteiras do saber científico e tecnológico. (RIBEIRO, 1993, p.12).

A UENF foi a primeira universidade brasileira a ter todos os seus professores doutores. Sua ênfase na pesquisa e na pós-graduação, algo inédito na história da universidade no Brasil, fez dela uma universidade cujo objetivo era formar cientistas. A UENF foi também uma das instituições pioneiras na oferta de cursos de graduação à distância, quando através de um consórcio com o Cederj ofereceu, em 2002, o primeiro Curso de Graduação (Licenciatura) em Ciências Biológicas à distância no país.

O primeiro vestibular para a UENF foi realizado em 3 de junho de 1993 e a primeira aula no campus foi ministrada em 16 de agosto do citado ano. No dia 08 de dezembro de 1993 foi inaugurada a Casa de Cultura Villa Maria, instalada em um Casarão de 1918 com estilo eclético, representando a união da UENF com a sociedade de Campos⁵.

Esse laço foi reforçado quando em 23 de outubro de 2001, a Lei complementar n.º 99, sancionada pelo governador Anthony Garotinho, instituiu sua autonomia administrativa. Após a Lei, a UENF passou a se chamar Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, incorporando o nome do seu fundador. A autonomia permitiu ainda mais a aproximação com a sociedade regional, incluindo as Prefeituras, as Agências de Desenvolvimento, as Instituições de Ensino Superior e as entidades da sociedade organizada.

Durante os anos de 2007, 2008, 2009 e 2010, a UENF foi apontada pelo Ministério da Educação (MEC) como uma das 15 melhores universidades do Brasil, com base no Índice Geral de Cursos (IGC). No IGC de 2011, divulgado no ano seguinte, a UENF foi considerada a melhor universidade do Estado do Rio de Janeiro e a 11ª melhor universidade do país.

O objetivo de Darcy era que a universidade correspondesse às demandas sociais, pois “a linguagem da nova civilização é a da ciência e suas aplicações tecnológicas”. (RIBEIRO, 1993, p. 13). Em sua visão, a universidade da quarta idade teria como meta alcançar o pleno domínio das ciências e das tecnologias delas decorrentes, diagnosticando problemas e acelerando o processo de desenvolvimento. Nesse sentido, “o que surgiu e se impôs foi o espírito de colaboração, com base na compreensão profunda de que o melhor para Campos [era] criar-se ali uma verdadeira universidade moderna, capaz de funcionar como alavanca de desenvolvimento regional e nacional”. (RIBEIRO, 1993, p.14).

Darcy se preocupava em atender as demandas da região e em aproveitar o potencial aqui existente para que o desenvolvimento fosse um fato concreto⁶. Já na época do Plano Orientador da UENF, Darcy ressalta que

Este é o caso da exploração petrolífera e a indústria do petróleo e do gás, bem como o cultivo da cana e a produção de açúcar e, ainda, a indústria pesqueira e o reflorestamento. Cada

5 Este Casarão foi deixado em Testamento por Maria Tinoco Queiroz, conhecida como D. Finazinha, para ser a sede de uma futura Universidade. Informações Disponíveis em: <http://www.uenf.br/portal/index.php/br/historia-da-uenf.html>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

6 Segundo Darcy Ribeiro (1993), “a UENF guardará, sempre, expresso compromisso com os problemas do Brasil e do Rio de Janeiro, cujos diagnósticos e soluções interessarão, vitalmente, a todos os corpos acadêmicos”. (p.21).

uma destas áreas está a desafiar a UENF para o domínio de corpos específicos do saber e de tecnologias produtivas bem definidas, que se têm desenvolvido extraordinariamente, nas últimas décadas, em outras partes do país e do mundo, mas que fazem uma falta evidente na região. (RIBEIRO, 1993, p.37).

Percebe-se, portanto, que Darcy idealizava um modelo que envolvesse não binômios (universidade-sociedade ou universidade-empresa), mas um trinômio que atrelasse a universidade à sociedade e às empresas. Nesse sentido, a proposta de Darcy para uma universidade baseada no tripé pesquisa, ensino e extensão, vai ao encontro de outro modelo reconhecido internacionalmente, denominado de Hélice Tríplice.

Provendo uma metodologia para examinar os pontos fortes e fracos das regiões, este modelo visa preencher lacunas nas relações entre a universidade, o governo e as indústrias em prol do aumento de estratégias inovativas que contribuam para o desenvolvimento. Nesse sentido, a próxima seção traz breves considerações sobre a Hélice Tríplice, apresentando posteriormente a metodologia deste trabalho e os resultados observados a partir de um estudo cujo objeto de análise foi a própria UENF.

2.2 O modelo da Hélice Tríplice

Dentre as abordagens propostas visando formulações de molduras conceituais para uma melhor compreensão dos processos de inovação, podem ser destacados os trabalhos desenvolvidos por Loet Leydesdorff e Henry Etzkowitz (1996; 1998), que propõem o modelo da Hélice Tríplice. O referido modelo se fundamenta no entendimento de que o conhecimento se desenvolve dinamicamente, fluindo tanto no interior das organizações como através das fronteiras institucionais. Desta forma, a inovação pode ser gerada a partir da criação de arranjos institucionais (redes) formados por “organizadores” do conhecimento, tais como universidades, indústrias e agências governamentais (MELLO, 2004).

A abordagem da Hélice tríplice considera que a interação universidade – indústria – governo é a chave para a melhoria das condições para geração da inovação numa sociedade baseada no conhecimento. Em relação à participação de cada ator institucional, a indústria se apresenta como o *locus* do processo; o governo como a fonte de relações contratuais que garantam interações estáveis e permutas; e a universidade, que possui papel de destaque neste modelo, atua como a fonte de novos conhecimentos e tecnologias (ETZKOWITZ, 2003). A Figura 1 traz uma representação de um modelo formado pela Hélice Tríplice.



FIGURA 1 - Modelo da Hélice tríplice

Fonte: Adaptado de Etzkowitz e Leydesdorff (2000).

À medida que o conhecimento se torna cada vez mais um insumo fundamental para o desenvolvimento socioeconômico é natural que a universidade, enquanto um espaço institucional de geração e transmissão de conhecimentos seja vista e analisada como um ator social de destaque (DAGNINO, 2004).

A universidade empreendedora retém os papéis acadêmicos tradicionais de reprodução social e extensão do conhecimento certificado, mas os coloca num contexto mais amplo como fazendo parte do seu novo papel na promoção da inovação (ETZKOWITZ, 2003). É a universidade o elemento transformador da era atual, pois ela se aprimora e age como integradora de novas e antigas missões. Assim sendo, “o mundo acadêmico está entrando na era da universidade empreendedora” (ETZKOWITZ e ZHOU, 2017, p. 25).

Atualmente, apesar da manutenção de sua base tríplice, agregaram-se ao modelo da Hélice Tríplice novas dimensões a fim de dar conta de novas dinâmicas socioeconômicas e continuar a oferecer uma moldura adequada à geração da inovação.

A fim de ampliar o poder de análise do modelo original da Hélice Tríplice, foram agregadas as dimensões relacionadas à cultura e à sociedade civil, criando-se assim uma Hélice Quádrupla. Nesta perspectiva, a sociedade civil passa a ser considerada como parte da inovação em seu papel de usuária e direcionadora dos processos inovativos (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009; CARAYANNIS; RAKHMATULLIN, 2014).

Há também atualmente em evidência o modelo da Hélice Quíntupla, no qual foi agregada às hélices anteriores a dimensão do meio ambiente. Neste íterim, o meio ambiente é considerado um fator primordial para o bom funcionamento dos processos produtivos e para a sustentabilidade geral de todos os processos produtivos humanos (CASARAMONA; SAPIA; SORACI, 2015; YOON; YANG; PARK, 2017).

Como o objetivo deste trabalho pode ser alcançado a partir da utilização do modelo da Hélice Tríplice original, realizaremos as análises propostas baseando-se no referido modelo.

2.3 A Hélice Tríplice e o Tripé de Darcy

Voltando-se para o caso da UENF, Darcy Ribeiro, antes mesmo de nascer o modelo da Tríplice Hélice, pensou em uma dinâmica semelhante para idealizar a Universidade do Terceiro Milênio. Como mencionado anteriormente, o objetivo de Darcy era fazer do tripé ensino, pesquisa e experimentação uma alavanca para o desenvolvimento regional e até mesmo nacional. A própria UENF foi um processo de inovação do ensino superior no Brasil, pautado numa divisão da universidade em Laboratórios de Pesquisa e Centros de Experimentação.

Assim como Darcy Ribeiro, no Plano Orientador da UENF (1993), apontou ramos produtivos locais e, indiretamente, sugeriu caminhos para parcerias público-privadas, a Hélice Tríplice identifica as potencialidades locais e indica uma metodologia para a resolução de problemas via interação universidade-empresa-governo, Nas palavras de Darcy,

O pleno desenvolvimento regional e nacional exigem que se aproveite esta oportunidade de criação de uma nova universidade para fazer dela não um mero conglomerado de escolas de nível superior, mas aquele tipo de universidade que corresponda às exigências da modernização e desenvolvimento do Brasil. (RIBEIRO, 1993, p. 35).

Dessa forma, desde o seu nascimento, o papel da UENF foi contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, tanto da cidade de Campos, quanto da Região Norte do Rio de Janeiro, do Estado como um todo e até mesmo do Brasil. Assim como Darcy pensou em uma universidade que produz conhecimento e inovação por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, a Hélice Tríplice

visa se apropriar do que o ensino, a pesquisa e a experimentação trouxeram, para que a universidade, junto com o governo e a indústria, gere desenvolvimento, proporcionando, além do crescimento econômico, melhora na qualidade de vida da população e aumento da justiça social.

Mesmo que os espaços não estejam totalmente preparados, a inovação pode ocorrer por meio da Hélice Tríplice, proporcionando crescimento regional e desenvolvimento social, pois inovar é reconfigurar elementos de forma mais produtiva, baseando-se em conhecimento. Portanto,

Não podemos duplicar um ecossistema como o Vale do Silício, pois algumas condições naturais e sociais são limitadas; mas podemos criar uma dinâmica de Hélice Tríplice em qualquer lugar em que houver academia, indústria e governo, ou a capacidade de iniciar essas instituições com base nas condições existentes para a inovação, mesmo na ausência de uma ou mais esferas. (ETZKOWITZ e ZHOU, 2017, p. 30).

Assim sendo, analisando a história da UENF e este Modelo da Hélice Tríplice é possível afirmar que a interação entre os três setores pode ser adaptada para qualquer localidade que tenha como objetivo o desenvolvimento via inovação.

Um exemplo foi o que ocorreu em São José dos Campos (SP). Zambanini et al. (2016) empreenderam um estudo cujo objetivo foi identificar e analisar as articulações entre empresas, centros de pesquisa, universidades, poder público e outros atores locais da cidade, enfocando a inovação como estratégia regional para o desenvolvimento. A ideia foi transpor o conceito de “organização inovadora” para o de “região inovadora”.

Para os autores, o desenvolvimento territorial ou regional é um processo de mudança social que acontece de dentro para fora, ou seja, é uma decisão local que deve considerar potencialidades locais e adotar ações que contemplem as necessidades levantadas, não uma tentativa de importação de valores que não condizem com a realidade vivenciada na região. Tal mudança deve ser capaz de produzir solidariedade e cidadania comunitária, gerando permanentemente a melhoria do bem-estar da população local.

Dessa forma, o desenvolvimento é o resultado de uma ação coletiva local para melhorar práticas e arranjos sociais. Por conseguinte, deve haver um planejamento das competências territoriais, assim como a participação da sociedade, para a ampliação de processos democráticos e garantias de políticas públicas eficientes.

São José dos Campos faz parte da Macrometrópole Paulista, sendo a principal cidade da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Fundada em 1767, fica a 100 km da cidade de São Paulo. Zambanini et al. (2016) destacam que o seu PIB em 2014 era o 22º maior do país, sendo 0,15% no setor agropecuário, 48,31% no industrial e 51,54% no de serviços. Seu projeto tecnológico foi fruto da desconcentração industrial da capital e das políticas estatais para a criação de um complexo tecnológico nas áreas aeronáutica, bélica, espacial e eletrônica avançada.

Assim sendo, em 1946 foi criado o Centro Técnico Aeroespacial (CTA), em 1950 o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e em 1969 a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer). Em 2013, seu parque industrial tinha 1.863 indústrias e empregava 46.600 pessoas, que trabalhavam nas indústrias aeronáutica (Embraer), automobilística (GM), espacial e de defesa (Avibras e Mectron), química e farmacêutica (Johnson&Johnson e Monsanto), e de óleo e energia (Petrobrás e Vale Soluções e Energia). Além disso, foram criados o Arranjo Produtivo Local (APL) Aeroespacial, o Parque Tecnológico, o Parque Tecnológico da Universidade do Vale do Paraíba (Univap) e o Centro para Competitividade e Inovação do Cone Leste Paulista (Cecompi).

Os resultados do estudo demonstraram que São José dos Campos possui a inovação como umas das principais estratégias para o desenvolvimento local. As escolas técnicas, por exemplo, ajudam na inovação e na construção de uma cultura inovativa, em um diálogo constante com

as empresas e ofertando cursos que atendem às demandas das mesmas em relação à qualificação de pessoal. Assim, para Zambanini *et al.* (2016), “a conclusão deste trabalho é que São José dos Campos se consolida como um polo de inovação configurado, cujo processo foi iniciado historicamente com a implantação do CTA, do ITA e da Embraer, contando, no período mais recente, com o apoio dos poderes públicos federal e local”. (p.515).

Portanto, é possível sim que modelos, tais como o de Darcy e da Tríplice Hélice, sejam incorporados às realidades que levem em consideração a conjuntura local para produzirem inovação e também desenvolvimento por meio de ações integradas entre poder público, setores da educação e empresas.

A seguir descreve-se a metodologia utilizada e apresentam-se os resultados da pesquisa realizada sobre as publicações acadêmicas, tratando da UENF e a inovação.

3. Metodologia

Este trabalho parte de uma abordagem quanti-qualitativa, onde toda a produção textual, a coleta e a análise dos dados foram elaboradas em trabalho de gabinete. Assim, realizaram-se leituras de artigos e demais periódicos acadêmicos que abordavam o tema em questão e foi realizada uma pesquisa bibliométrica⁷ selecionando no Portal de Periódicos da Capes⁸ o Banco de Dados Scopus para analisar a produção de conhecimento da UENF por meio de suas publicações desde a sua implantação em 1993 até o ano de 2018. Também foram consultadas as Páginas Oficiais da PROEX UENF e da AgiUENF para mais informações sobre a interação da universidade com a sociedade e com empresas.

Justifica-se a escolha deste Portal por reunir em um único espaço virtual publicações de todo o mundo, constantemente atualizadas, o que possibilita o acesso a periódicos e patentes recém-publicados. Além disso, este é o Portal de bibliotecas com a maior expansão do mundo, cobrindo todo território brasileiro, o que permite a democratização do acesso à informação e a inserção internacional do conhecimento científico⁹.

Entre os Bancos de Dados que a Capes disponibiliza, escolheu-se o Scopus por ser o maior banco de dados de resumos e citações de revistas científicas, livros, processos de congressos e publicações em geral. Este Banco oferece resultados da produção de pesquisas de todo o mundo nas áreas de ciência, tecnologia, medicina, ciências sociais, artes e humanidades¹⁰.

Assim sendo, no Portal da Capes fez-se uma Busca por Base, onde a escolhida, como já mencionado, foi o Scopus e, acessando-o, buscou-se por Afiliação a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, cujo Affiliation ID é 60025875. A próxima seção deste artigo traz a análise feita a partir dos dados coletados.

7 Soares *et al.* (2016) conceituam pesquisa bibliométrica como um método quantitativo de análise na pesquisa científica. Por meio dela, os dados elaborados conseguem medir a contribuição do conhecimento científico resultante das publicações em determinadas áreas.

8 O Portal de Periódicos, lançado oficialmente em 11 de novembro de 2000, foi criado com o objetivo de centralizar e aperfeiçoar os acervos das bibliotecas virtuais (que começaram a surgir nessa mesma época, quando as editoras iniciaram o processo de digitalização). No decorrer dos anos, o Portal se consolidou como uma importante ferramenta para o ensino e a pesquisa no Brasil. Informações Disponíveis em: http://www-periodicos-capes-gov-br.ez81.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=historico&Itemid=12. Acesso em: 22 de novembro de 2018.

9 Informações Disponíveis em: http://www-periodicos-capes-govbr.ez81.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=historico&Itemid=12. Acesso em: 22 de novembro de 2018.

10 Informações Disponíveis em: <https://www.elsevier.com/pt-br/solutions/scopus>. Acesso em: 22 de novembro de 2018.

4. A UENF e a Produção do Conhecimento

Darcy Ribeiro idealizou uma universidade dividida em centros e laboratórios de pesquisa. A UENF possui quatro Centros e trinta Laboratórios¹¹. Dispõe de dezesseis cursos presenciais¹² e dois à distância/semipresenciais¹³. O ingresso para estes cursos é feito pelo Vestibular do Cederj e, para os cursos presenciais, a partir de 2011 os alunos passaram a se matricular pelo Sistema de Seleção Unificada (Sisu/Enem). Em relação à Pós-Graduação, conta com quinze cursos¹⁴ todos credenciados pela Capes.

Ao analisar a produção de conhecimento, optou-se por investigar publicações e não patentes, visto que o Scopus não registrou nenhuma da UENF. A escolha em analisar publicações dá-se também pelo fato delas indicarem pesquisas realizadas que possuem a capacidade de contribuir para o desenvolvimento econômico, social e humano, cujos resultados podem ser aplicados por governos e empresas. Segundo Pereira Jr. (2007),

Uma publicação nada mais é que o ato de tornar públicos a metodologia e os resultados de uma pesquisa. Se a pesquisa realizada enfocou um problema relevante para a sociedade, é de se esperar que essa mesma sociedade, por meio de seus grupos e representantes, venha a se interessar por tais resultados e pelas possibilidades de sua utilização para a resolução de seus problemas. (p. 308).

Nesse sentido, a universidade contribui com a sociedade por meio de publicações acadêmicas que podem ser inovadoras e podem contribuir para o desenvolvimento regional, na medida em que fornece um diagnóstico e aponta para uma solução, ou na medida em que produz algo que melhore a qualidade de vida das pessoas e aumente a justiça social. Basta que, após a divulgação de uma inovação/metodologia/solução, a sociedade utilize o que foi gerado em seu próprio proveito, seja por intermédio do poder público, seja por empresas.

Na busca por Afiliação, o Scopus registrou que a UENF possui 5.096 documentos e 2.656 autores. O mais antigo data de 1986 e lá já consta publicações de 2019. O mais citado (1471 vezes no Scopus) é Diretrizes Para o Uso e Interpretação de Ensaios para Monitoramento da Autofagia (3ª edição), publicado na *Autophagy*, Editora Taylor&Francis (ISSN: 1554-8627), em 21 de janeiro de 2016, contendo 222 páginas e cuja área é Bioquímica, Genética e Biologia Molecular.

11 **Centro de Biociências e Biotecnologia (CBB):** Laboratório de Biologia Celular e Tecidual – LBCT, Laboratório de Biologia do Reconhecer – LBR, Laboratório de Biotecnologia - LBT, Laboratório de Ciências Ambientais – LCA, Laboratório de Fisiologia e Bioquímica de Micro-organismos - LFBM e Laboratório de Química e Funções de Proteínas e Peptídeos – LQFPP. **Centro de Ciências e Tecnologias Agropecuárias (CCTA):** Laboratório de Engenharia Agrícola – LEAG, Laboratório de Entomologia e Fitopatologia – LEF, Laboratório de Reprodução e Melhoramento Genético Animal – LRMGA, Laboratório de Sanidade Animal – LSA, Laboratório de Solos – LSOL, Laboratório de Tecnologia de Alimentos – LTA, Laboratório de Zootecnia – LZO, Laboratório de Melhoramento Genético Vegetal – LMGV, Laboratório de Clínica e Cirurgia Animal – LCCA, Laboratório de Morfologia e Patologia Animal – LMPA, Laboratório de Fitotecnia – LFIT. **Centro de Ciências do Homem (CCH):** Laboratório de Cognição e Linguagem – LCL, Laboratório de Estudo da Educação e Linguagem – LEEL, Laboratório de Estudo da Sociedade Civil e do Estado – LESCE, Laboratório de Estudo do Espaço Antropico – LEEA, Laboratório de Gestão e Políticas Públicas – LGPP. **Centro de Ciência e Tecnologia (CCT):** Laboratório de Ciências Físicas- LCFIS, Laboratório de Ciências Matemáticas – LCMAT, Laboratório de Ciências Químicas – LCQUI, Laboratório de Engenharia Civil – LECIV, Laboratório de Engenharia de Exploração de Petróleo – LENEP, Laboratório de Engenharia de Produção – LEPROD, Laboratório de Materiais Avançados – LAMAV, Laboratório de Meteorologia – LAMET. Informações Disponíveis em: <http://www.uenf.br/portal/index.php/br/institucional/centros-e-laboratorios.html>.

12 São eles: Administração Pública, Agronomia, Ciência da Computação, Ciências Biológicas, Ciências Sociais, Engenharia Civil, Engenharia de Exploração e Produção de Petróleo, Engenharia de Produção, Engenharia Metalúrgica, Licenciatura em Biologia, Licenciatura em Física, Licenciatura em Matemática, Licenciatura em Pedagogia, Licenciatura em Química, Medicina Veterinária e Zootecnia. Informações Disponíveis em: <http://www.uenf.br/portal/index.php/br/ensino/graduacao.html>.

13 Licenciatura em Ciências Biológicas e Licenciatura em Química. Informações Disponíveis em: <http://www.uenf.br/portal/index.php/br/ensino/graduacao.html>.

14 São eles: Biociências e Biotecnologia, Biotecnologia Vegetal, Ciência Animal, Ciências Naturais, Cognição e Linguagem, Ecologia e Recursos Naturais, Engenharia Civil, Engenharia de Produção, Engenharia de Reservatório e de Exploração, Engenharia e Ciência dos Materiais, Genética e Melhoramento de Plantas, Mestrado Profissional em Matemática - PROFMAT, Políticas Sociais, Produção Vegetal e Sociologia Política.

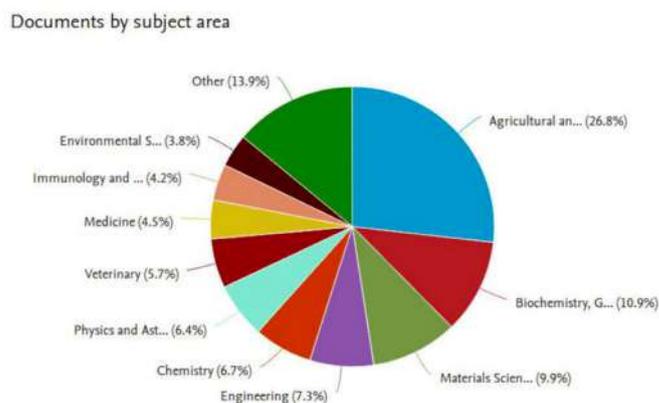
Na busca por Área de Assunto, observou-se que as Ciências Agrárias e Biológicas (CCTA e CBB) foram as que mais contribuíram com publicações, registrando 2.196 documentos, o que representa 26,7% do total. A área que menos registrou documentos publicados foi Enfermagem (5 documentos), porém as publicações também foram resultados de pesquisas feitas pelo CCTA e pelo CBB. Esses dados estão disponíveis na Tabela 1 e nos Gráficos 1 e 2.

TABELA 1 - Documentos por Área de Assunto

Área de Assunto	Número de Documentos
Ciências Agrárias e Biológicas	2196
Bioquímica, Genética e Biologia Molecular	896
Ciência de materiais	814
Engenharia	611
Química	554
Física e Astronomia	531
Veterinário	452
Remédio	359
Imunologia e Microbiologia	346
Ciência ambiental	312
Ciências da Terra e Planetárias	300
Farmacologia, Toxicologia e Farmacêutica	187
Engenheiro químico	125
Energia	113
Multidisciplinar	79
Ciências Sociais	79
Matemática	66
Ciência da Computação	56
Neurociência	49
Artes e Humanidades	29
Economia, Econometria e Finanças	19
Negócios, Gestão e Contabilidade	16
Ciências da Decisão	12
Psicologia	8
Profissões de Saúde	7
Enfermagem	5
Indefinido	1

Fonte: Scopus, 2018. Elaboração Própria

GRÁFICO 1 - Porcentagem de Documentos por Área de Assunto

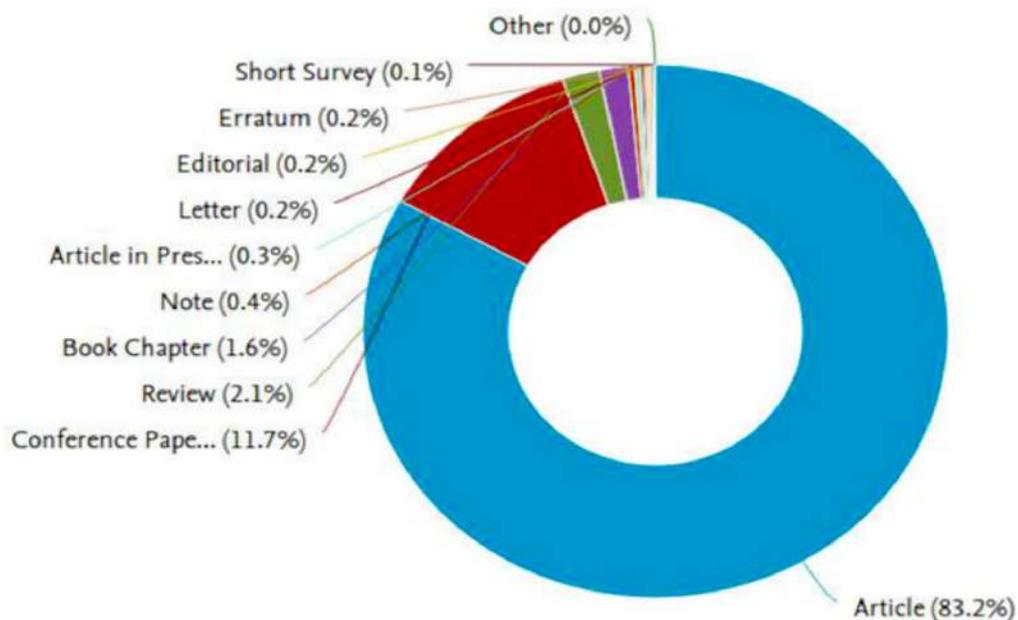


Fonte: Scopus, 2018

O tipo de publicação que mais se destaca são os artigos, registrando 83,2% do total dos documentos produzidos, seguidos dos documentos registrados em Anais de Congressos (11,7% do total).

GRÁFICO 2 - Documentos Publicados por Tipo

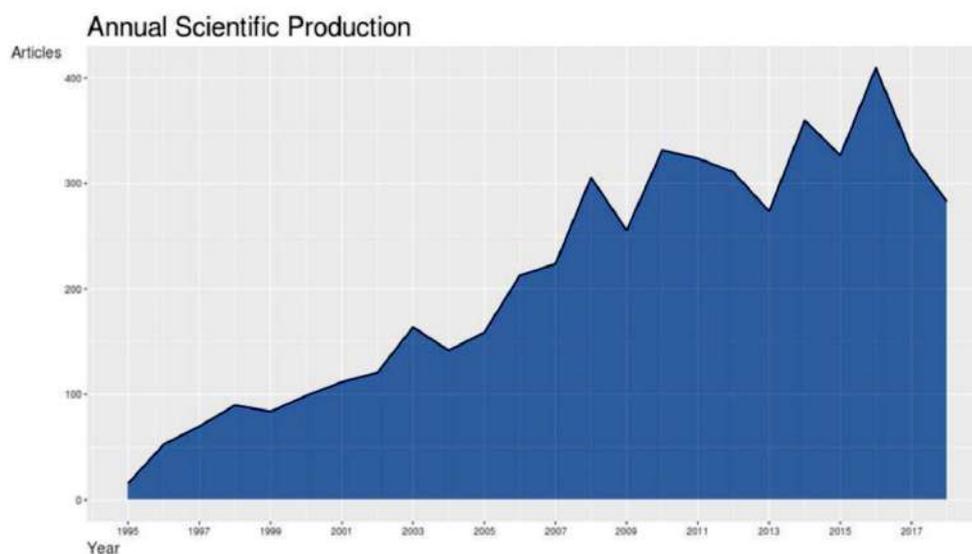
Documents by type



Fonte: Scopus, 2018

Em termos de produção anual, a UENF mais publicou documentos em 2016, como pode ser verificado no gráfico abaixo:

GRÁFICO 3 - Produção Científica da UENF (1995-2017)



Fonte: Scopus, 2018

Esses dados confirmam que a UENF tem se dedicado à produção de conhecimento e em transmiti-lo via publicações. Ela também possui uma Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários (PROEX), que foi implantada em 1999 e vem “investindo todos os esforços e recursos para que a UENF desempenhe o papel que lhe foi conferido: a promoção do desenvolvimento regional”¹⁵. Este setor da UENF

... pratica e defende uma extensão que se realiza por meio do conjunto de práticas educativo-pedagógicas, políticas, multidisciplinares, acadêmico-científicas, culturais e de inclusão social por meio de vivências que possibilitam o encontro entre saberes tradicionais e os conhecimentos científicos, de forma interativa, associando teoria e prática, no confronto com a diversidade de grupos e de práticas culturais, revelando a dimensão articuladora e a potência política e social das ações extensionistas. (PROEX – UENF, 2020)¹⁶.

Desde o fim da década de 1990, a extensão, ou seja, a integração entre universidade e sociedade, tem sido promovida na UENF por meio de compromissos com os seus parceiros e por meio de seus projetos. Segundo o Plano Nacional de Extensão Universitária¹⁷, os princípios básicos para essa integração, presentes na plataforma política de extensão universitária desde 1987, incluem levar em consideração as prioridades do local, da região e do país para promover a ciência, a arte e a tecnologia, estando a universidade aberta aos apelos e problemas da sociedade em que se insere. Além disso, a pesquisa acadêmica deve ser difundida e a instituição deve prestar serviços à comunidade, produzindo conhecimentos que visem à transformação social.

A extensão é, pois, um instrumento de mudança. Deve ser o caminho que possibilita o equilíbrio entre as demandas socialmente exigidas e tudo que é produzido por professores, estudantes e técnico-administrativos na universidade. Segundo a Rede Nacional de Extensão (RENEX)¹⁸, existem oito áreas temáticas e cinquenta e três linhas de extensão para que isso seja possível e para que a universidade desenvolva seus projetos junto à sociedade.

Na UENF, existem três modalidades de auxílio financeiro para a promoção da extensão, que se dão por meio da Bolsa de Apoio Acadêmico a alunos da Graduação, Bolsas de Extensão também para alunos da Graduação e Bolsas de Universidade Aberta para alunos dos Níveis Fundamental, Médio e Superior. Além disso, a UENF também possui um pré-vestibular social, o Pré-Vest, que possibilita aos alunos da Graduação atuar como professores. No primeiro semestre de 2019, a UENF tinha 624 bolsistas distribuídos entre as modalidades acima citadas. Essa e outras informações podem ser verificadas na Tabela 2.

Observando a Tabela 2 é possível constatar que a UENF possui 107 bolsistas de Apoio Acadêmico, 216 bolsistas de Extensão, desenvolvendo diversos projetos junto à comunidade, 285 bolsistas de Universidade Aberta e 16 bolsistas que atuam no Pré-Vest. Portanto, a universidade se faz presente na sociedade, não só por meio da pesquisa, mas por meio da extensão e também por meio de parcerias com empresas.

15 Nota da Pró-Reitoria de Extensão em sua Página Oficial. Disponível em: <http://uenf.br/reitoria/extensao/>. Acesso em 25 de março de 2020.

16 Nota da Pró-Reitoria de Extensão em sua Página Oficial. Disponível em: <http://uenf.br/reitoria/extensao/>. Acesso em 25 de março de 2020.

17 Disponível em: <http://uenf.br/reitoria/extensao/files/2012/07/Plano-Nacional-de-Extens%C3%A3o-Universit%C3%A1ria.pdf>. Acesso em 25 de março de 2020.

18 Disponível em: <http://uenf.br/reitoria/extensao/files/2012/07/Areas-Tem%C3%A1ticas-e-Linhas-de-Extens%C3%A3o.pdf>. Acesso em 25 de março de 2020.

TABELA 2 - Prestação de Contas: Bolsas Oferecidas pela PROEX (2019)

JANEIRO									
Modalidade/ Rubrica	Escolaridade	Carga horária/ semanal	Valor das Bolsas por carga horária	Quant. de Bolsas por carga horária	Valor total das Bolsas por carga horária	Quant. total de Bolsas por modalidade	Valor total das Bolsas por modalidade	Resíduo (valor excedente ao valor da Bolsa)	Valor total (modalidade mais resíduo)
Apoio Acadêmico	Graduando	12h	500,00	107	53.500,00	107	53.500,00	0,00	53.500,00
Extensão	Graduando	20h	520,00	216	112.320,00	216	112.320,00	0,00	112.320,00
UAB	Nível fundamental	12h	200,00	3	600,00	285	243.200,00	0,00	243.200,00
		20h	400,00	21	8.400,00			0,00	
		Xx	0,00	0	0,00			0,00	
	Nível médio	12h	300,00	5	1.500,00			0,00	
		20h	600,00	45	27.000,00			0,00	
		30h	800,00	64	51.200,00			0,00	
	Nível superior	12h	400,00	13	5.200,00			0,00	
		20h	950,00	46	43.700,00			0,00	
		30h	1.200,00	88	105.600,00			0,00	
Pré-Vest	Graduado	6h	520,00	16	8.320,00	16	8.320,00	0,00	8.320,00
TOTAL				624	417.340,00	624	417.340,00	0,00	417.340,00

Fonte: PROEX UENF¹⁹

Nesse sentido, a Agência UENF de Inovação, a AgiUENF, foi instituída no dia 4 de novembro de 2011 pela resolução n.5/2011 do Conselho Universitário (CONSUNI) da UENF, e tem como competências:

- Atuar como proponente e gestora da política de inovação da UENF, conforme Lei Estadual Nº 5.361 de 29 de dezembro de 2008.
- Atuar no desenvolvimento das relações Universidade – Empresa, inclusive com as fundações de apoio. (AGIUENF, 2019)²⁰.

A AgiUENF possui dois setores e uma Assessoria. O Setor de Patentes e Transferência de Tecnologia é responsável pela formalização, acompanhamento e guarda de pedidos de patentes e modelos de utilidade, e pelo registro de softwares, cultivares e marcas, todos desenvolvidos pela UENF junto aos órgãos competentes. Também deve manter um banco de dados atualizado com as novas tecnologias a serem comercializadas (mecanismos de transferência de tecnologia), propondo acordos de cooperação para este fim. O Setor de Administração de Projetos é um órgão auxiliar que analisa, elabora, tramite internamente na UENF e guarda os convênios de cooperação firmados pela universidade. Por fim, a Assessoria da Incubadora de Empresas e Parque Tecnológico é a responsável pelo desenvolvimento e participação da UENF em empreendimentos que criem e mantenham incubadoras de empresas e na criação de um futuro parque tecnológico.

19 Tabela Disponível em: <http://uenf.br/reitoria/extensao/prestacao-de-contas-bolsas-oferecidas-pela-proex/>. Acesso em 25 de março de 2020.

20 Nota da AgiUENF em sua Página Oficial. Disponível em: <http://uenf.br/reitoria/agenciainovacao/>. Acesso em 25 de março de 2020.

No primeiro quadrimestre de 2019, a AgIUENF tinha 11 termos e convênios assinados²¹. Entre eles, destacam-se as parcerias com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Petrobrás, a Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional (FUNDENOR), o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), O Ministério da Educação (por meio da Secretaria de Educação Superior – SESU), o Ministério Público do Rio de Janeiro, entre outros.

A análise desses dados, portanto, corrobora com a afirmação de que a UENF, em seus 25 anos de história, tem cumprido o seu papel, idealizado por Darcy Ribeiro, de ser uma alavanca para o desenvolvimento, não só da Região Norte Fluminense, como também do Brasil.

5. Considerações Finais

As várias discussões sobre o papel da universidade na sociedade apontam que esta contribui com inovação e, conseqüentemente, com o desenvolvimento em seu sentido social e econômico, na medida em que este passa a ser um de seus objetivos. Analisando a UENF e a idealização de seu modelo, proposto por Darcy Ribeiro, observa-se que o foco desta instituição sempre foi produzir conhecimento que fosse aproveitado pela sociedade em geral, por governos e por empresas, em parcerias público-privadas.

Seu tripé, pautado na pesquisa, no ensino e na extensão, vai ao encontro do modelo da Hélice Tríplice, que tira a universidade de um papel secundário e a coloca em pé de igualdade com os dois elementos clássicos reconhecidos pela sociedade em geral, que são o governo e a indústria. Esse tripé de sustentação, assim como a Hélice Tríplice, é capaz de gerar inovação e empreendedorismo, constituindo-se como elemento primordial tanto para o crescimento econômico, como para o desenvolvimento social baseado no conhecimento.

Voltando à questão norteadora desse estudo, que era investigar como a UENF vem contribuindo com inovação e trazendo desenvolvimento para Região Norte Fluminense por meio da produção de conhecimento, conclui-se que esta instituição tem produzido conhecimento e tem se dedicado em deixá-lo disponível para a sociedade (governos e indústrias) por meio de suas publicações, em especial por meio de artigos científicos e acadêmicos. A apropriação desse conhecimento pode produzir inovação e, por conseguinte gerar desenvolvimento, desde que haja divulgação, engajamento de professores e alunos, bem como de entidades do governo e de empresas privadas.

Além disso, a UENF possui programas de extensão e uma agência de inovação que são juntamente com as pesquisas e publicações, portas abertas para a interação entre a universidade, a sociedade e as empresas. São José dos Campos é outro exemplo de que a interação entre esses três setores possibilita o desenvolvimento regional.

Como trabalhos futuros sugere-se que sejam levantadas demandas da sociedade e busque-se realizar uma relação com as ofertas de estudos e pesquisas realizadas pela UENF. Neste íterim trabalhos dos autores (ASHEIM et al., 2011; SANTOS; MARCELLINO, 2016) podem contribuir sobremaneira.

Ainda há muita estrada a ser percorrida para que de fato ocorra o desenvolvimento regional. Contudo, este trabalho demonstra que a universidade é sim uma ferramenta essencial para este processo e especificamente a UENF vem trabalhando nos últimos 25 anos para que o tripé idealizado por Darcy Ribeiro não seja um mero plano, mas seja uma ação concreta de integração e produção de conhecimento para a população de Campos e para a região. Contudo, como ressaltado neste trabalho, a ação conjunta de governos e empresas garantiria que uma Tríplice Hélice funcionasse objetivando a melhoria da qualidade de vida e bem-estar de toda a população, ou seja, o desenvolvimento social.

21 Para todos os termos e convênios, consultar: <http://uenf.br/reitoria/sic/files/2019/06/Prestac%CC%A7a%CC%83o-de-Contas-de-Conve%CC%82nios-1%CC%BA-quadrimestre-2019.jun19.pdf>. Acesso em 25 de março de 2020.

Referências

- ASHEIM, B; BOSCHMA, R; COOKE, P. Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. Papers in **Evolutionary Economic Geography**# 07.09, University of Utrecht, 2011. Disponível em <https://ideas.repec.org/p/egu/wpaper/0709.html>
- ALMEIDA, M. L. de, SILVA, J. L. da e OLIVEIRA, E. A. de A. Q. A Inovação como Fator de Desenvolvimento Regional. *In: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. Taubaté – São Paulo: v.10, n.3 (número especial), set/2014, pp. 314-350.
- CARAYANNIS, E. G.; CAMPBELL, D.F.J. 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **International Journal of Technology Management**. v. 46, nº. 3-4, p. 201-234, 2009.
- CARAYANNIS, E. G.; RAKHMATULLIN, R. The Quadruple/Quintuple Innovation Helixes and Smart Specialisation Strategies for Sustainable and Inclusive Growth in Europe and Beyond. **Journal of Knowledge Economic**. v. 5, p. 212–239, 2014.
- CASARAMONA, A; SAPIA, A.; SORACI, A. How TOI and the Quadruple and Quintuple Helix Innovation System Can Support the Development of a New Model of International Cooperation. **Journal of Knowledge Economic**. v. 6, n.3, p. 505–521, 2015.
- DAGNINO, R. A relação universidade-empresa no Brasil e o argumento da Hélice Tripla. **Convergência** (Toluca), México, v. 11, n. 35, p. 253-291, 2004.
- ETZKOWITZ, H. Innovation in Innovation: The Triple Helix of University–Industry–Government Relations. **Social Science Information**. 42: 3 (Autumn), pp. 293–338. 2003.
- ETZKOWITZ, H.; LEYDSDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to Triple Helix of university-industry-government relations. **Research Policy**. 29, 109-123. 2000.
- ETZKOWITZ, Henry e ZHOU, Chunyan. Hélice Tríplice: Inovação e Empreendedorismo Universidade-Indústria-Governo. *In: Estudos Avançados*, v.31, n.90. 2017, pp. 23-48.
- LEYDSDORFF, L. ETZKOWITZ, H. Emergence of a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. **Science and Public Policy**, Vol XXIII, 279-86. 1996.
- LEYDSDORFF, L. ETZKOWITZ, H. The Triple Helix as a model for innovation studies. **Science and Public Policy**. 25 (3), 195-203. 1998.
- MELLO, J. M. C. A Abordagem Hélice Tríplice e o Desenvolvimento Local. II Seminário Internacional - Empreendedorismo, Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro. 2004.
- PEREIRA JR, Alfredo. A publicação Científica na Atualidade. *In: J. Vasc Bras*, vol. 6, n.4. 2007, pp. 307-308.
- RIBEIRO, Darcy. Plano Orientador da Universidade Estadual Norte Fluminense/ Darcy Ribeiro. *In: Universidade do Terceiro Milênio*, vol. 1, n.1. Rio de Janeiro: Universidade Norte Fluminense, 1993.
- SANTOS, Guilherme de O.; MARCELLINO, I. S. . Mensuração das Bases de Conhecimento de regiões selecionadas do Sistema de Inovação Fluminense. *In: Mauro Osorio; Alex Ferreira Magalhães; Maria Helena Versiani. (Org.). Rio de Janeiro: reflexões e práticas*. 1ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, v. , p. 99-125.
- SOARES, P. B., et al. Análise Bibliométrica da Produção Científica Brasileira Sobre Tecnologia de Construção e Edificações na Base de Dados Web of Science. *In: Ambiente Construído (Online)*, vol. 16, n.1. 2016, pp.175-185.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **In: Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TOSTA, K. C. B. T, SPANHOL, F. J. e TOSTA, H. T. Conhecimento, Universidade e Inovação: como se relacionam na geração de inovação baseada em conhecimento. **In: Revista GUAL**. Florianópolis: v. 9, n.3, set. 2016, pp.245-268.

YOON, J.; YANG, J; PARK, H. Quintuple helix structure of Sino-Korean research collaboration in science. **Scientometrics**. v. 113, p. 61–81, 2017.

ZAMBANINI, Marcos Eduardo, BRESCIANI, Luis Paulo, PALMISANO, Angelo, ETTINGER, Thais e SANTOS, Isabel Cristina. **Inovação e desenvolvimento territorial: uma análise sobre São José dos Campos**. Ensaio FEE (Online), v. 37, n. 2, pp. 489-526, set. 2016.

Perfil socioeconômico de feirantes do Mercado Municipal de Campos dos Goytacazes

Socioeconomic profile of fairs of the Municipal Market in Campos dos Goytacazes

Graciela Aparecida Profeta¹; Raquel ChaffinCezario²;
Elen Cristina de Mattos Lima³ e Vanuza da Silva Pereira Ney⁴

RESUMO

Esta pesquisa objetivou definir o perfil socioeconômico de feirantes de hortifrutícolas do mercado municipal de Campos dos Goytacazes, no estado do Rio de Janeiro. Para isso foram abordados aspectos relacionados ao canal de comercialização, o perfil e as características econômicas que diferenciam os feirantes, bem como uma pesquisa bibliográfica a fim de encontrar conceitos que possam definir o que seria perfil socioeconômico. Realizou-se ainda uma pesquisa de campo no mercado municipal de Campos dos Goytacazes com os feirantes do segmento hortifrutícolas. De maneira geral, os resultados obtidos apontaram que a renda mensal oriunda da feira era de extrema importância na composição da renda total da família, e, portanto, na sobrevivência das mesmas. Observou-se também que as condições socioeconômicas desses feirantes eram provenientes das atividades no mercado municipal da cidade, e que os feirantes não usavam os circuitos curtos de produção que garantiriam a comercialização da produção local e que isso, além de não lhes fornecer produtos diferenciados para a venda, ainda implicava em perda de receita, pois acabavam competindo em condições desiguais com os supermercados da cidade. Por fim, os feirantes também apontaram a necessidade de maior apoio do poder público para a melhoria das condições e da infraestrutura do local onde desenvolviam a atividade e também suporte no escoamento da produção.

PALAVRA-CHAVE: Condições socioeconômicas, feiras municipais, hortifrutícolas, Campos dos Goytacazes, políticas públicas.

ABSTRACT

This research aimed to define the socioeconomic profile of fruit and vegetable market vendors at the municipal market of Campos dos Goytacazes, in the state of Rio de Janeiro. For this, aspects related to the commercialization channel, the profile and the economic characteristics that differentiate the marketers were addressed, as well as a bibliographic search in order to find concepts that can define what would be the socioeconomic profile. Methodologically, were done field studies at the municipal market in Campos dos Goytacazes with market vendors in the fruit and vegetable segment. In general, the results demonstrated that the monthly income from the street fair was extremely important in the composition of the family's total income, and therefore in their survival. It was also observed that the socioeconomic conditions of these market traders came from activities at the city's municipal market, and that market traders did not use the direct sale too the consumers circuits that would guarantee the commercialization of the local production and that this, in addition to not providing them with differentiated products for the sale still implied a loss of revenue, as they ended up competing under unequal conditions with the city's supermarkets. Finally, the marketers also pointed out the need for greater support from the public authorities to improve the conditions and infrastructure of the place where they developed the activity and also support in the flow of production.

KEYWORDS: Socioeconomic conditions, municipal fairs, horticultural, Campos dos Goytacazes, public policies.

1 Doutora em Economia Aplicada – Universidade Federal Fluminense - Campos dos Goytacazes - Brasil

2 Mestre em Políticas Sociais – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - Campos dos Goytacazes - Brasil

3 Graduada em Ciências Econômicas – Universidade Federal Fluminense - Campos dos Goytacazes - Brasil

4 Doutora em Produção Vegetal – Universidade Federal Fluminense - Campos dos Goytacazes - Brasil

1. Introdução

O Mercado Municipal de Campos dos Goytacazes (Campos) é uma instituição que possibilita aos indivíduos da sociedade a troca de bens econômicos. Os mercados, de maneira geral, ofertam variedades de produtos e diversidades de preços com o intuito de atrair clientes e satisfazer suas expectativas. No mercado é possível a participação de inúmeras pessoas vendendo ou comprando, de modo a comportar, continuamente, o fluxo dos produtos, sem limites de produtos comercializados, mas sempre segundo uma organização formal e normas institucionalizadas, e uma temporalidade, que pode ser episódica, intermitente, eventual, sazonal ou contínua (FREITAS, 2006).

De acordo com o último levantamento realizado pela administração do mercado municipal de Campos, no final de 2005, no setor de hortifrutícola havia muito mais comerciantes do que pontos de vendas. Segundo os administradores, em apenas uma banca, eventualmente, trabalhava dois ou mais comerciantes, não necessariamente no mesmo dia ou juntos, e que 264 comerciantes detinham uma ou mais bancas, num total de 465 bancas ocupadas e cerca de 25 vagas e algumas outras desmanchadas.

Baseado nos números apresentados acima, bancas e comerciantes (feirantes), pode-se dizer que o mercado municipal de Campos é um espaço de grande importância na vida dos feirantes, pois contribui para a melhoria de vida destes e de suas famílias por meio da renda financeira, e também por ser um espaço de promoção social e cultural, carregada de narrativas e símbolos sociais. Ademais, este ambiente fornece informações sobre as condições de trabalho, a organização e o consumo, a origem e o destino dos produtos, o potencial de comercialização, o nível de satisfação, as organizações locais, enfim, sobre todos os envolvidos no processo, produtores, consumidores, feirantes, etc.

Dada à importância econômica e social do mercado municipal de Campos, é fundamental o entendimento do perfil socioeconômico dos feirantes de hortifrutícolas, de modo a responder os seguintes questionamentos: i) qual é o perfil socioeconômico dos feirantes de hortifrutícolas do mercado municipal de Campos?; ii) como desenvolvem suas atividades no mercado, desde a aquisição dos produtos até a venda?; e iii) estes se enquadram na classe de feirantes produtores ou comerciantes, segundo Sacco dos Anjos *et. al.* (2005)? Logo, o objetivo deste artigo foi, portanto, estudar o perfil socioeconômico dos feirantes do segmento hortifrutícolas do mercado municipal de Campos dos Goytacazes, para responder a tais questionamentos.

2- Metodologia

Com vistas a atender aos objetivos da presente pesquisa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a partir de leituras de textos que abordam e discutem os temas feiras e mercados municipais para auxiliar na compreensão do caráter dos mercados e do perfil dos feirantes. Também foram aplicadas entrevistas semiestruturadas para conhecer a realidade das condições socioeconômicas dos feirantes.

Segundo Gil (2002) a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora, em quase todos os estudos sejam exigidos algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas. Assim, a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão. Essas pesquisas podem ser classificadas como: pesquisa bibliográfica e estudo de caso (GIL, 2007 *apud* GERHARDT *et al.*, 2009).

Em função dessas considerações, o tipo de pesquisa adotado foi o estudo de caso, pelos métodos qualitativos e quantitativos, pois nele o pesquisador geralmente utiliza uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, e por meio de diversas fontes de informações. Cabe ressaltar que no estudo de caso o pesquisador deve utilizar diversos instrumentos para a coleta de dados: história de vida, história oral, análise documental e entrevista utilizando roteiro semiestruturado. Por isso, o estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas Ciências Sociais Aplicadas, com é o caso da

ciência econômica. Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados (GIL, 2002).

2.1 Procedimentos para obtenção de dados

Inicialmente, para determinar a população de feirantes do segmento de frutas, verduras, legume e hortaliças (chamado de hortifrutícolas), buscaram-se informações com o administrador do mercado municipal de Campos, o qual respondeu que a feira possuía 466 bancas divididas para 350 permissionários. Vale ressaltar que, embora existissem 466 bancas no mercado municipal, nesta pesquisa considerou-se como população o número de permissionários (feirantes), uma vez que o interesse é determinar o perfil socioeconômico de feirantes de hortifrutícolas. O administrador forneceu também um percentual para cada segmento: i) 25% dos permissionários comercializavam frutas, ii) 50% verduras e legumes, iii) 10% hortaliças, e, iv) 15% outros produtos como biscoitos, animais, etc.

Por meio dos dados fornecidos pelo administrador e a partir dessa população de 350 permissionários determinou-se uma amostra para a aplicação das entrevistas. Sendo uma população finita, utilizou-se da Equação (1) conforme Morettin e Bussab (2004), onde a determinação da amostra (n) é com base na estimativa da proporção populacional,

$$n = \frac{N \times \hat{p} \times \hat{q} \times (Z_{\alpha/2})^2}{\hat{p} \times \hat{q} \times (Z_{\alpha/2})^2 + (N-1) \times E^2} \quad (1)$$

em que N refere-se ao tamanho da população; n refere-se ao número de indivíduos na amostra; $Z_{\alpha/2}$ é o valor crítico que corresponde ao grau de confiança desejado; \hat{p} denota a proporção populacional de indivíduos que pertencem à categoria interessada em estudar; \hat{q} refere-se à proporção populacional de indivíduos que não pertencem à categoria interessada em estudar $\hat{q} = 1 - \hat{p}$; e , E refere-se à margem de erro ou erro máximo de estimativa e identifica a diferença máxima entre a proporção amostral e a verdadeira proporção populacional (p).

Com o cálculo da amostra realizado a partir da Equação 1, admitindo uma margem de erro de 10% e um grau de confiança de 95%, e a proporção população de 50%, que é o comum para pesquisas dessa natureza, foi obtida a amostra desses feirantes. Sequencialmente efetuou-se um cálculo de proporcionalidade percentual equivalente a cada segmento, respectivamente, cujos resultados estão expostos na Tabela 1.

TABELA 1 - Amostra de feirantes do mercado municipal de Campos dos Goytacazes por segmentos considerando uma população de 350 permissionários.

Segmento	%	População por segmento	Amostra (n)
Frutas	25%	88	11
Legumes e verduras	50%	175	22
Hortaliças	10%	35	4
Outros	15%	53	6
Total	100%	350	43

Fonte: Elaboração própria a partir das informações fornecidas pelo administrador do mercado

Nota: (*)Outros se referem a demais bancas da feira que não é objeto desta pesquisa, tais como de biscoito, doces, temperos, animais vivos, condimentos entre outras.

Conforme Tabela 1, depois de calculada a população por segmento, encontrou-se também a amostra (n) para cada um deles. Logo, identificou-se que deveriam ser entrevistados 11 feirantes que atuavam no segmento de frutas, 22 que atuavam no segmento de verduras e legumes, quatro no segmento de hortaliças. Cabe destacar que os seis feirantes enquadrados no segmento de outros não foram entrevistados, pois estes não atuavam no segmento de hortifrutícolas. Então, de fato a amostra utilizada na pesquisa foi de 37 feirantes.

2.2 Procedimentos para a entrevista orientada pelo questionário

As entrevistas foram realizadas no período de junho e julho de 2016 de acordo com as questões previamente definidas e que tinham como objetivo buscar informações referentes a: i) tempo de permanência no mercado; ii) características que diferenciam cada um desses feirantes; iii) perfil socioeconômico, iv) comercialização dos produtos; e, v) demais questões que a literatura apontou como fundamentais para entender as condições socioeconômicas dos feirantes de hortifrutícolas do mercado municipal de Campos dos Goytacazes. O roteiro de entrevista consistiu de perguntas diretas, não havendo necessidade de identificação por parte do feirante, tal como nome do dono ou do próprio entrevistado.

Importante ressaltar que durante as entrevistas ocorreram algumas dificuldades devido à desconfiança dos feirantes de que a pesquisa pudesse ser uma espécie de instrumento de fiscalização a ser usado pela Prefeitura Municipal de Campos. O fato de as entrevistas terem sido realizadas em período de eleições municipais, somado aos questionamentos sobre a renda oriunda da atividade, aumentaram as desconfianças dos entrevistados que, muitas vezes, se mostraram arredios e temerosos em responder às perguntas.

Depois da aplicação dos questionários, realizou-se uma revisão dos mesmos, e verificou-se a consistência das respostas obtidas. Os dados da presente pesquisa foram tabulados no Excel, tratados e analisados por meio do programa estatístico SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*) e no Excel, sendo que as tabelas cruzadas foram feitas no SPSS.

3. Perfil Socioeconômico de Feirantes de Hortifrutícolas

O perfil socioeconômico é um tema bastante estudado por várias áreas do conhecimento, entretanto não há uma teoria que defina exatamente o que venha a ser perfil socioeconômico. Neste caso, o que geralmente se observa na literatura são pesquisas que visam relacionar várias características da amostra estudada em busca de identificar e definir um conjunto de informações que se conhece como perfil socioeconômico.

De acordo com os autores Sacco dos Anjos *et al* (2005), Coêlho (2008), Gomes *et al* (2013), Fonseca e Brauna (2013) e Rocha *et al* (2014), entre muitos outros que escreveram sobre perfil socioeconômico com foco em feirantes, o que se observa é a realização de levantamento de informações por meio de pesquisas, relacionando muitas variáveis, tais como: sexo, idade, estado civil, grau de escolaridade, ocupação principal, número de membros da família, renda da família, participação da renda da feira na renda bruta mensal familiar, tipo de feirante etc.

Segundo Sacco dos Anjos *et. al.* (2005), para efeito de análise, pode-se classificar os feirantes em duas classes fundamentais de acordo com o tipo de produto vendido. O primeiro deles é o feirante produtor, ou seja, aquele que produz parte ou totalidade da mercadoria produzida. Geralmente são produtores familiares de frutas, legumes ou verduras. Já a segunda classe é a que engloba feirante comerciante, que é aquele que adquire toda a mercadoria que comercializa junto a atacadistas da cidade, produtores ou outros intermediários.

Por sua vez, Angulo (2008) também dividiu famílias feirantes em dois grupos. O primeiro agrega feirantes que produzem somente para a subsistência da sua unidade familiar e o excedente é destinado para a venda. Segundo o autor, esses produtores usam a força de trabalho exclusivamente familiar e não acumulam capitais. O segundo grupo é composto por feirantes produtores que usam mão de obra familiar e, às vezes assalariada, e estão em condições de acumular um pequeno capital pela maior eficiência produtiva. Ainda dentro desse segundo grupo pode-se destacar uma parcela que emprega, ao mesmo tempo, uma forma combinada de mão de obra familiar e assalariada, com variadas formas de acumulação de capital. Ademais, eles têm um maior e mais diversificado volume de produção. São produtores que participam do processo produtivo e, às vezes, eles são especializados, o que lhes permitem diferenciar seu produto e ser uma referência para a fixação de preço.

Para o levantamento do perfil socioeconômico, Sacco dos Anjos *et al.* (2005), em seu estudo, aplicaram questionários na feira livre de Pelotas – RS valendo-se de um sorteio aleatório, e descreveram esse perfil utilizando variáveis como faixa etária e gênero, grau de escolaridade, nível de renda familiar, composição familiar, condição ocupacional, proximidade da residência em relação à feira, número de anos como consumidores das feiras, valor gasto na feira. Já Coêlho (2008) procurou caracterizar os feirantes dos municípios de Cascavel e Ocara, em Fortaleza. No seu estudo considerou variáveis como sexo, idade, escolaridade, experiência em feira, motivos que levaram os feirantes a escolher a feira como ocupação, participação em outras feiras, principais produtos vendidos, posse de transportes e tipos de concorrência que feirantes acreditavam enfrentar em seu negócio.

Rocha *et al* (2010), a partir de dados coletados na feira do produtor de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul, realizaram estudo por meio de dois questionários, um aplicado aos feirantes e outro aos consumidores. Os questionários abrangeram questões referentes aos aspectos socioeconômicos dos entrevistados e produtos ofertados na feira. A partir do levantamento foi possível traçar alguns aspectos socioeconômicos dos produtores como idade, tamanho familiar, renda familiar, renda *per capita*, grau de escolaridade, idade e valor gasto pelos consumidores.

O estudo de Sales *et al* (2011) foi desenvolvido via realização de uma pesquisa usando métodos qualitativos e quantitativos, com o intuito de definir o que seria o negócio da feira livre, bem como para determinar as principais dificuldades enfrentadas pelos feirantes no exercício da profissão. Como forma de coleta de dados, os autores aplicaram questionários semiestruturados e também fizeram uso da observação não participante revelada. Além disso, os autores consideraram uma distribuição sócia demográfica dos feirantes em Lavras, João Pessoa – Paraíba, de modo a identificar a realidade do negócio desta feira a partir da definição do perfil dos feirantes da cidade e da apreciação das colocações feitas pelos mesmos. Para isso, examinaram variáveis como sexo, cidade natal, faixa etária, estado civil, número de filhos, números de familiares que trabalhavam na feira, se estavam estudando no momento e a renda mensal proveniente da feira. Aspectos motivacionais também fizeram parte da análise, como por exemplo, qual o motivo que levou o entrevistado a escolher a profissão de feirante e as maiores dificuldades encontrado no exercício das atividades. De maneira geral, segundo os autores, constatou-se que, embora bastante satisfeitos com a profissão e com o ambiente de trabalho, os feirantes ainda esbarravam em dificuldades estruturais no seu cotidiano.

Fonseca e Brauna (2013) realizaram uma revisão bibliográfica. Utilizaram dados primários obtidos por meio de entrevista direta e o método da estatística descritiva para análise tabular dos dados referentes às variáveis que descreveram o perfil socioeconômico dos feirantes, a fim de traçar o perfil socioeconômico dos feirantes de Araguaína, Parnaíba – Piauí, e utilizaram as seguintes variáveis: faixa etária, escolaridade, experiência média na atividade como feirante, estado de origem, participação da renda da feira na renda bruta mensal familiar. A partir da pesquisa, os autores verificaram que o espaço onde a feira livre deste município acontecia, ou seja, o local da feira passava despercebido por muitas administrações municipais e isso gerava diversos problemas em relação à infraestrutura, processos de comercialização, limpeza, segurança, organização e fiscalização. No entanto, segundo os autores, mesmo com todos os problemas existentes, a feira livre de Araguaína configurava-se num importante centro de comercialização de produtos agropecuários que gerava externalidade positiva para o município.

Já no estudo de Gomes *et al* (2013), os autores partiram de uma pesquisa do tipo exploratório-descritivo, com a utilização de um método empírico, no qual o instrumento utilizado para a coleta de dados foi um questionário estruturado, que facilitou a coleta e a tabulação das informações, e usaram também da observação não participante. Ainda como fonte secundária de informações, utilizaram a pesquisa documental. Assim, os autores puderam conhecer a realidade socioeconômica e empresarial de mulheres que atuavam na Central de Abastecimento de Edmundo Flores, em Vitória da Conquista – Bahia. Para alcançar os objetivos, os autores buscaram informações que possibilitaram uma visão mais ampliada dos negócios lá existentes. Os resultados indicaram que as mulheres questionadas e observadas muitas vezes apresentavam-se como mantenedoras de seus lares e que a opção por se tornarem feirantes, em muitos casos, surgiu da necessidade de sustentar seus lares.

4. Comercializações da Produção Agrícola Familiar: a Importância da Feira Livre

De acordo com Freitas (2006), os primeiros mercados que apareceram na história da humanidade funcionavam por meio de trocas. Com o aparecimento do dinheiro começaram a surgir códigos de comércio. Por sua vez, o aumento da produção resultou no aparecimento de intermediários entre os produtores e os consumidores finais. É neste ambiente, onde ocorrem as trocas de bens e serviços entre ofertantes (vendedores) e demandantes (compradores), que se estabelecem as relações comerciais com o objetivo de realizar transações, acordos ou trocas.

O caminho percorrido por um produto, desde o momento da sua produção até a sua disponibilização ao consumidor final pode passar por uma série de atividades distintas. Nesse caminho a matéria-prima sofre várias transformações operadas por intermediários, e em cada uma dessas transformações são repartidos os valores que vão sendo acrescentados aos produtos originados. Ou o caminho pode ser mais curto, chamado de circuito curto de comercialização, no qual o produtor vende diretamente seus produtos ao consumidor, independente se transformado ou não (MODEL e DENARDIN, 2014). Os circuitos curtos permitem que a produção e o consumo se deem no mesmo território, beneficiando a cidade ou região.

Segundo Model e Denardin (2014), a comercialização em circuitos curtos traz vantagens econômicas, sociais e culturais, desenvolve condições para práticas de reciprocidade por meio de trocas e favores realizados entre vizinhos, impulsiona a criação de associações e cooperativas pela necessidade de formalização das relações, e promove o desenvolvimento local, alterando a dinâmica social e econômica com uma maior circulação de renda, serviços e produtos. Algumas formas de exploração de circuitos curtos são a venda de porta em porta, as feiras livres, as cooperativas agrícolas e também alguns programas como o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal⁵.

Durante a maior parte da história brasileira, a agricultura familiar⁶ foi um segmento quase inteiramente esquecido pelo Poder Público. A modernização da agricultura se deu em detrimento desse segmento, uma vez que as políticas públicas privilegiaram os produtores mais capitalizados que procuraram investir na esfera produtiva de *commodities* voltadas ao mercado internacional, com fins de corrigir os desequilíbrios dos pagamentos externos do país (MATTEI, 2001; DELGADO, 2005). Quanto à comercialização de produtos agrícolas oriundos da produção da agricultura familiar, sabe-se que as feiras livres se constituem como um dos principais canais de comercialização desses produtos e que raramente esses pequenos produtores recebem apoio de políticas públicas específicas, ou são objetos de programas de desenvolvimento rural, a exceção do crédito rural via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que se destina ao custeio da produção e ao investimento (PIERRI e VALENTE, 2010).

De acordo com Wilkinson (2008), novos mercados podem ser formados pela agricultura familiar à medida que apresentarem relação com o tradicional, com a natureza, com o artesanal e com o local, pois estas são propriedades que podem trazer diferencial à atividade e, portanto, vantagem estratégica. A feira livre é, neste contexto, uma boa alternativa de escoamento dessa produção familiar, pois garante uma renda semanal aos agricultores, sem a intervenção dos atravessadores, e que, com a comercialização direta, podem conseguir preços melhores.

As feiras livres constituem uma das formas mais tradicionais e antigas de comercialização de produtos e permite que o feirante tenha uma relação direta com o consumidor final, o que possibilita a interferência desse na oferta do produto e na precificação dos mesmos (COÊLHO e PINHEIRO, 2009). Logo, ressalta-se que a comercialização direta de produtos agrícolas numa feira livre é parte essencial de toda a cadeia produtiva. É nela que os esforços de aumento da produtividade e redução de custos no processo produtivo podem ou não ser concretizados.

5 Programa de aquisição de alimento do governo federal, o programa estimula a comercialização de produtos dos agricultores familiares, estimulando a produção e gerando renda.

6 Segundo Wanderley (1995) o conceito da agricultura familiar como categoria genérica é entendido como sendo aquele em que a família, ao mesmo tempo em que é detentora dos meios de produção, também assume o trabalho na atividade. Esta combinação entre propriedade e trabalho, no entanto, assume no tempo e no espaço uma grande diversidade de formas sociais.

Vale dizer que as feiras, ao ofertarem produtos adaptados aos hábitos culturais locais, proporciona um diferencial em relação aos produtos provenientes das centrais de distribuição. Ou seja, “os produtos ofertados nas feiras, que são ligados aos costumes e à alimentação local, na maioria das vezes não são ofertados por redes varejistas maiores” (SILVESTRE, RIBEIRO e FREITAS, 2011, p.189). Outro diferencial das feiras livres se dá na qualidade dos produtos ofertados. Segundo Nardini et al (2017, p.8), estes geralmente “são colhidos antes do raiar do dia e são levados diretamente às bancas das feiras, sem longos períodos de transporte e armazenamento, etapas que contribuem para acumular danos aos produtos” e, portanto, reduz a qualidade física, sensorial e mesmo nutricional dos mesmos. Ademais, segundo Angulo (2003), as feiras proporcionam a valorização da produção agroalimentar, principalmente em municípios de pequeno e médio porte. “Existe toda uma série de diferenças produtivas e culturais entre os feirantes que determinam diferentes relações sociais e diferentes racionalidades econômicas” (ANGULO, 2003, p. 101).

Por outro lado, Nardini et al (2017) afirmam que a estrutura de comercialização centralizada nas Centrais de Abastecimento (CEASAs), impõe um aspecto negativo na complexidade da cadeia de comercialização entre o produtor e o consumidor, uma vez que devido à pequena produção do agricultor familiar, ele se vê sem alternativa, a não ser vender sua produção a um intermediário que detém recursos mais eficientes para o escoamento da produção, e este ator realiza o armazenamento e transporte de uma quantidade maior de produtos, podendo abastecer outros mercados, mas, inclusive, as CEASAs. Por sua vez, nas CEASAs, os produtos são vendidos a outros intermediários, que muitas vezes têm o papel apenas de comerciante e este, por sua vez, repassa os produtos ao mercado varejista local que então vende ao consumidor final.

Por fim, Nardini et al (2017) constataram que parte dos produtos comercializados na feira analisada em seu estudo são adquiridos no varejo, e isto implica em questionar se de fato estas têm funcionado em um sistema de circuitos curtos que se caracterizam como produção e venda direta dos produtos ao consumidor. Nardini et al (2017) também afirmaram que na literatura sobre o tema há uma corrente que admite a existência de um intermediário, que é o que descaracteriza a feira como circuito curto. Então, nota-se que as feiras livres convencionais vêm sendo transformadas em apenas pontos de comercialização de produtos não oriundos da agricultura familiar, principalmente nas grandes cidades, uma vez que a maioria dos feirantes é comerciante que revendem produtos comprados em CEASAs (Centrais de abastecimento).

5. Resultados e Discussões

5.1- Características gerais dos feirantes do mercado municipal de Campos dos Goytacazes

Para a caracterização dos feirantes foram consideradas variáveis como: sexo, idade, escolaridade, tempo de trabalho na feira, lugar de origem, o que os levou a seguir nesta atividade, como adquiriram a banca, quantidades de bancas, se exerciam outra atividade remunerada, se participavam de outra feira e se eram produtores. A partir dos resultados, observou-se que 64,9% dos feirantes que atuavam no mercado Municipal de Campos eram do sexo masculino contra 35,1% do sexo feminino. Entretanto, destaca-se que muitos desses comerciantes do sexo masculino afirmaram que recebiam ajuda de suas esposas nas atividades da feira.

Com relação à idade, 51% afirmaram ter até 40 anos, o que indicou a existência de um tempo de vida útil para que a atividade da feira permanecesse como fonte de renda dessas famílias. Entre os demais, 43% disseram ter entre 40 e 60 anos e 5% alegaram ter mais de 60 anos. Os feirantes mais jovens tinham entre 18 e 20 anos, enquanto os mais idosos, 59 e 78, e a média de idade dos feirantes era de 41,19.

Quanto à escolaridade, os feirantes que possuíam grau de instrução equivalente ao 2º grau incompleto ou completo correspondiam à maior proporção (51%), se comparado com os demais, e isto evidencia o baixo nível de qualificação profissional que esta atividade exige, o que por um lado acaba permitindo que pessoas com baixa escolaridade tenham acesso a um meio de renda; mas, por outro lado, pode retratar a dificuldade desses feirantes de se inserirem em outros setores produtivos, o que os deixava dependentes dessa atividade. Contudo, há de se considerar que o trabalho na feira requeria

que o feirante tivesse conhecimentos básicos de matemática para poder gerenciar suas vendas, além de outras habilidades como boa capacidade de comunicação para negociar com seus fornecedores e clientes, e experiência neste tipo de comércio, o que poderia ser um pre-requisito fundamental para o sucesso do negócio.

Em relação aos anos de experiência dos feirantes na atividade, verificou-se que 43% dos entrevistados afirmaram que tinham cerca de 15 anos ou mais de experiência na feira, seguido de 19% que possuíam menos de dois anos de experiência. Ainda de acordo com os resultados obtidos, a experiência mínima era de um ano, a máxima era de 51 anos e, em média, os feirantes da amostra apresentavam 17 anos de experiência na atividade que exerciam no mercado municipal de Campos.

Quanto aos motivos que levaram os feirantes a seguir esta atividade, 43,2% relatou-se que os principais foram o desemprego/necessidade em virtude de uma eventual inexistência de melhores oportunidades de trabalho e a perda do emprego formal por alguma razão. Os outros 40,5% afirmaram que seguiam a tradição familiar ou tinham herdado esta atividade de terceiros. Destaca-se que os demais motivos que os feirantes apontaram como fatores de inserção na atividade da feira estavam relacionados com o gosto pelo trabalho, entre outros, como por exemplo, a indicação.

Sobre o local de origem dos feirantes, 75,7% dos entrevistados afirmaram que eram naturais de Campos, enquanto 24,3% disseram ter nascido em outros municípios vizinhos e até mesmo em outros estados, como Pernambuco e São Paulo. Quanto ao tempo de residência em Campos, 78% dos entrevistados afirmaram que já moravam no município a cerca de 40 anos, enquanto 38% dos feirantes disseram que já havia mais de 40 anos que residiam na cidade. Na média, os feirantes residiam em Campos há cerca de 36 anos.

5.2- Caracterização da atividade na feira do mercado municipal de Campos dos Goytacazes

Das características gerais das bancas de cada feirante e como as adquiriram, e se trabalhavam sozinhos ou não, os resultados das entrevistas semiestruturadas mostraram que, dos 37 feirantes que fizeram parte da amostra, 86,5% eram proprietários das bancas e 13,5% não eram donos do negócio. Logo, a maioria trabalhava por conta própria, e isso pode ser fruto do fato de mais de 80% dos entrevistados terem ingressado na atividade por necessidade/desemprego ou por terem herdado o negócio.

Quando perguntados como adquiriram a banca, 62,2%, que representam 23 dos 37 feirantes entrevistados, disseram que receberam como herança de família; os demais alegaram que haviam comprado ou pagavam aluguel (taxa do uso do solo), ou ainda que foi via parentes, doação, permissão do uso do solo. Cabe destacar que todos os feirantes, para exercerem suas atividades na feira, deveriam possuir esta permissão do uso do solo, uma vez que as instalações no mercado municipal são consideradas patrimônio público. Em tempo, vale dizer que na época da realização das entrevistas não se pagava para ter tal permissão.

Sobre a forma de trabalho, observou-se que a maioria, 59,5%, preferia trabalhar com parentes e isso pode ser devido ao maior grau de confiança nos mesmos do que em terceiros, mesmo porque a contabilidade (estoque de mercadorias e caixa, por exemplo) geralmente não era formalizada, o que dificultava ter informações fidedignas dos resultados obtidos com a atividade. Entre os demais, 32,4% disseram que trabalhavam sozinhos e 8,1% afirmaram que possuíam ajudantes/funcionários.

No que concerne à distribuição do número de bancas por feirante/proprietário e à renda mensal oriunda da atividade na feira do mercado municipal de Campos dos Goytacazes, os resultados apontaram que 72,9% dos feirantes entrevistados possuíam de uma a três bancas; 18,9%, o que corresponde a sete feirantes da amostra, disseram que eram donos de quatro bancas; e 8% possuíam mais de quatro bancas. Vale ressaltar que 26,9% afirmaram que tinham quatro ou mais bancas dentro do mercado municipal. Tal situação poderia trazer problemas na estrutura desse sistema de mercado, uma vez que, provavelmente, tais feirantes podiam influenciar, por exemplo, nos preços

finais dos produtos vendidos e eventualmente se beneficiarem do fato de terem, aparentemente, maior poder econômico que os demais, principalmente aqueles que ou não eram donos ou possuíam apenas uma banca.

Quanto à renda líquida mensal oriunda da atividade da banca, 35,1% dos feirantes entrevistados afirmaram que recebiam de meio a um salário mínimo, 32,4% de um a dois salários mínimos, 27% de dois a três salários mínimos, 2,7% de três a quatro salários mínimos e 2,7% acima de quatro salários mínimos. Além disso, os dados coletados permitiram verificar que a renda mensal líquida da feira era, em média, de três salários mínimos, o que representava em termos de valores em 2016 (data da pesquisa), R\$2.640,00 (dois mil e seiscentos e quarenta reais).

Em relação à jornada de trabalho, os feirantes, em sua maioria, trabalhavam mais de doze horas por dia, todos os dias da semana, incluindo os sábados e domingos, quando a feira ficava aberta até às quatorze horas. Importante ressaltar que o mercado funcionava de madrugada, pois era quando chegavam algumas mercadorias. Sendo assim, dado que o feirante trabalhava todos os dias da semana, sua renda líquida média diária era de R\$88,00 (oitenta e oito reais), e sua atividade pode ser considerada como um trabalho árduo, mal remunerado e que retrata, de modo geral, o pouco grau de instrução dos feirantes.

Das características gerais da comercialização da produção, foi possível verificar que 86,5% da produção vinha de fornecedores de fora do município, e 13,5% de produtores rurais tanto de fora como do próprio município de Campos dos Goytacazes-RJ. Dos feirantes entrevistados, apenas um produzia suas próprias mercadorias e as vendia no mercado. Ele produzia frutas e trabalhava com seu pai no sítio da família, e afirmou que não possuíam empregados, e que seguiam esse trabalho que era herança de família e que gostavam do que faziam.

Os feirantes relataram que as hortaliças oferecidas nas bancas da feira eram, na sua grande maioria, oriundas de Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis (região serrana do estado do Rio de Janeiro) e as verduras e legumes eram do CEASA do Rio de Janeiro, Vitória, São Paulo, Nova Friburgo e Teresópolis. Já as frutas vinham de outros mercados como Rio de Janeiro, Teresópolis, Nova Friburgo, São Paulo, Bahia e Vitória. Afirmaram também que havia uma produção regional, porém em menor proporção e em qualidade inferior devido às condições climáticas locais, como as altas temperaturas.

Devido à origem da produção, a pesquisa apontou para o fato de que os feirantes podiam ser classificados como comerciantes, visto que a maioria deles não produzia o que vendiam. E que, embora a feira livre tenha se mostrado uma boa alternativa ou até mesmo única fonte de renda da maior parte dos feirantes, esta não incentivava o escoamento da produção local, e, ou permitia a entrada de atravessadores nesse segmento, e com isso, perdia-se a oportunidade de comercialização direta entre produtor e consumidor e por consequência a redução dos preços e aquisição de produtos de melhor qualidade em termos de menor tempo de estocagem.

Como já exposto neste texto, o caminho percorrido por um produto, desde o momento da sua produção até a sua disponibilização ao consumidor final, pode ser realizado por uma série de atividades distintas, nas quais a matéria-prima sofre várias transformações operadas por intermediários, e que a cada transformação são repartidos os valores acrescentados aos produtos. Ou pode chegar ao consumidor por meio do circuito curto de comercialização no qual o produtor vende diretamente seus produtos ao consumidor, independente se transformado ou não (MODEL e DENARDIN, 2014). Assim, os circuitos curtos permitem que a produção e o consumo se deem no mesmo território, beneficiando a cidade ou região, o que não estava sendo devidamente aproveitado no caso dos feirantes que operavam no mercado municipal de Campos, pois apenas um feirante relatou que vendia produtos por ele próprio produzido. Ou seja, apenas ele se beneficiava do circuito curto de comercialização.

No que tange ao transporte dos produtos até o mercado municipal para serem vendidos, os resultados mostraram que 97,3% dos produtos vendidos na feira eram transportados pelo fornecedor até o mercado municipal. Os feirantes afirmaram que os produtos eram trazidos em caminhões conforme a necessidade de reposição do estoque, e que isso geralmente ocorria no início da

manhã. Informaram, porém, que muitos não tinham horário para chegar, então podia haver descarregamento a qualquer hora do dia. Afirmaram também que a área de estoque desses produtos era um espaço no próprio mercado, e que havia segurança para garantir que as mercadorias não fossem roubadas. Nesta área de estoque era feita a separação e distribuição dos pedidos dos feirantes.

Dos produtos que sobravam, 43,2% afirmaram que estocavam, enquanto 21,6% disseram que doavam para pessoas necessitadas, abrigos, entre outros, e 35,1% relataram que guardavam, ou doavam, ou jogavam fora, pois nem todos os produtos permitiam o reaproveitamento. Cabe destacar que o fato de mais de 21,6% dos feirantes afirmarem que doavam as sobras daquilo que não conseguiam vender, mostra a função social da atividade do feirante e reforça a importância social dos feirantes do mercado municipal de Campos.

Da participação em outra feira, apenas um feirante afirmou que fazia parte de outra além da localizada no mercado municipal, contudo, não informou o local da mesma. Ele alegou que participava de outra feira com o intuito de aumentar sua renda. Os demais feirantes, isto é, 97,3% dos entrevistados, disseram que a feira tomava muito tempo e, por isso não participavam de outras, ou afirmaram que não tinham interesse. Dos 37 entrevistados, todos tinham a feira como sua ocupação principal, no entanto, cinco disseram que tinham ocupação secundária, dois deles em relação à própria feira e os outros três não especificaram. Quatro feirantes afirmaram que tinham outra atividade, sendo um produtor rural, dois trabalhadores do sítio e um trabalhava em lanchonete, contudo informaram que a feira era a ocupação principal. Esses resultados demonstram que a atividade na feira do mercado municipal era importante para a composição da renda familiar do feirante.

No que tange à decisão de preço, a maior parte dos entrevistados, representada por 94,6%, afirmou que determinavam o preço dos produtos que vendiam conforme o preço que pagavam ao fornecedor, isto é, de acordo com as condições da compra. Neste caso, vale destacar que o fato de a maior parte não fazer uso dos circuitos curtos de comercialização e depender de intermediário, implicava em pelo menos dois problemas: preço ao consumidor final mais alto e redução da margem de lucro dos feirantes. Disseram também que normalmente usavam uma margem de ganho de 30%, mas que às vezes era necessário reduzir para até 5%, de modo a conseguirem preços competitivos e fazerem frente aos supermercados da cidade, que segundo eles, possuíam, muitas vezes, uma melhor estrutura. Isso também pode indicar que o fato de os feirantes dependerem de atravessadores e comprarem em menor escala comparando com os supermercados da cidade, fazia com que os feirantes tivessem menor oportunidade de auferir lucro. Importante destacar que os supermercados de Campos, na época da pesquisa e ainda hoje, operam com escala maior, pois estão estruturados em redes, tendo diversas lojas na própria cidade ou são grandes hipermercados que têm lojas espalhadas por todo o país⁷.

Os feirantes entrevistados afirmaram ainda que muitas vezes eram obrigados a diminuir seus preços devido ao fato de os próprios colegas feirantes, que vendiam os mesmos produtos, não seguirem um padrão de preço, o que os levavam a competir entre si por fregueses. Por fim, 2,7% disseram que determinavam o preço de acordo com a necessidade, e outros 2,7% seguiam os demais feirantes.

Outra questão importante abordada na pesquisa teve o intuito de levantar informações que permitissem entender se os feirantes de hortifrutícolas do mercado municipal de Campos recebiam algum tipo de assistência por parte da prefeitura municipal. Os resultados apontaram segundo 67,6% dos feirantes entrevistados, que a prefeitura municipal de Campos não fornecia nenhum tipo de assistência. Os outros 32,4% disseram que a prefeitura dava assistência com relação à água, luz, local cedido, estrutura, segurança. Contudo, alegaram que as condições de limpeza e higiene do mercado eram muito precárias, e isto implicava em perdas de clientes. Este é outro fato que merece destaque, uma vez que a comercialização de produtos locais (circuitos curtos) deveria ser uma questão de política pública, pois, conforme revisão da literatura, as feiras, quando bem exploradas, se mostram como um caminho eficiente para gerar renda e riqueza à população local.

⁷ Grupo Barcelos (Superbom) que é de abrangência regional; e, Extra, Walmart e Makro que operam no país como um todo, por exemplo.

Na pesquisa foram abordadas também quais eram as melhorias que os feirantes consideravam necessárias para garantir condições mais adequadas de trabalho e atrair novos clientes. Com 35,1%, apareceu em primeiro lugar a necessidade de um estacionamento para conforto dos clientes e dos próprios feirantes. A esse respeito, os entrevistados alegaram que o fato de que competiam com outros estabelecimentos que vendiam as mesmas mercadorias que eram ofertadas na feira, mas que dispunham de estacionamento acabava por levar os fregueses a preferirem ir a esses locais a frequentarem a feira.

Em segundo lugar, com 24,3% das respostas, apareceram categorias, como por exemplo, limpeza/organização e estacionamento/estrutura. Na terceira posição, com 21,6%, ficou a limpeza e a organização. Outro ponto levantado e que apareceu na quarta posição, com 8,1% das respostas, foi a necessidade de reforma e também de contribuição dos próprios feirantes com a conservação do ambiente de trabalho, e a necessidade de educação recíproca. Por fim, em quinto lugar, com 2,7%, os feirantes afirmaram que a administração do mercado deveria dar mais assistência em relação à atividade da feira, o que corrobora o fato de que talvez falte uma política pública focada nesse segmento.

5.3- Condições socioeconômicas dos feirantes de hortifrutícolas que atuavam no mercado municipal de Campos dos Goytacazes-RJ

É relevante entender a relação entre a renda auferida com a feira e o número de bancas que cada feirante declarou possuir. Os resultados da distribuição de frequência destas informações que mostram a relação entre o número de bancas e renda auferida da feira foram apresentados na Tabela 2.

TABELA 2 - Distribuição de frequência da relação entre número de bancas e renda mensal dos feirantes oriunda da atividade na feira, 2016.

	Renda Mensal					Total
	1/2 a 1 s.m.	1 a 2 s.m.	2 a 3 s.m.	3 a 4 s.m.	> 5 s.m.	
1	7	3	0	0	0	10
2	2	5	4	1	0	12
3	0	1	3	0	1	5
4	3	2	2	0	0	7
5	0	0	1	0	0	1
7	0	1	0	0	0	1
10	1	0	0	0	0	1
TOTAL	13	12	10	1	1	37

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Nota: s.m. significa salário mínimo.

Conforme Tabela 2, dos feirantes que possuíam uma banca, sete deles relataram receber entre meio e um salário mínimo mensal da feira, enquanto três disseram que recebiam entre um e dois salários mínimos. Dos que tinham duas bancas na feira, dois recebiam entre meio e um salário mínimo, cinco afirmaram que a feira rendia entre um e dois salários mínimos, quatro recebiam entre dois e três salários mínimos, e apenas um afirmou que recebia entre três e quatro salários mínimos. Quanto aos feirantes que tinham três bancas, notou-se que a maior parte deles (três de cinco) relataram que recebiam entre dois e três salários mínimos mensais oriundos da feira. Dos que declararam ter quatro ou mais bancas, notou-se que a renda era de até dois salários mínimos. Em tempo, o feirante que disse ter 10 bancas, também disse que recebia entre meio e um salário mínimo mensal. Resultado fora do padrão e que sinaliza que, em se tratando da variável renda, muitas vezes os declarantes temem em fornecer a real informação. Por isso, as observações quanto às respostas dessa questão devem ser consideradas com cautela.

Outra questão relevante que merece atenção é a relação entre a renda total familiar do feirante e a renda auferida com a atividade na feira. Os resultados deste cruzamento de informações estão apresentados na Tabela 3.

TABELA 3 - Distribuição de frequência da relação entre a renda total familiar e a renda auferida da atividade na feira de hortifrutícolas do mercado municipal de Campos dos Goytacazes-RJ, 2016.

		Renda total da família				Total
		De 1 a 2 s.m (R\$800 a 1600)	De 2 a 3 s.m. R\$1600 a 2400)	Mais de 4 s.m. (R\$3520)	Não soube ou não quis responder	
RENDA EXTERNA	SIM	3	1	3	0	7
	NÃO	12	11	6	1	30
TOTAL		15	12	9	37	37

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Nota: s.m. significa salário mínimo.

Conforme análise dos resultados apresentados na Tabela 3, o que se observou foi que apenas sete dos feirantes entrevistados recebiam renda extra, enquanto os outros 30 afirmaram que não recebiam nenhum outro tipo de renda a não ser o obtido com o trabalho na feira. Dos que afirmaram receber renda extra, três recebiam entre um e dois salários mínimos mensais e os outros três afirmaram que recebiam mais de quatro salários mínimos mensais, e apenas um declarou que recebia entre dois e três salários mínimos mensais. Por outro lado, dos que afirmaram não receber renda extra, 12 recebiam entre um e dois salários mínimos mensais, 11 alegaram que ganhavam entre dois e três salários mínimos mensais, seis relataram que recebiam mais de quatro salários mínimos mensais e apenas um não soube ou não quis responder qual era a renda da família. Portanto, de acordo com os resultados apresentados na Tabela 3, o que se pode notar é que a atividade na feira do mercado municipal de Campos foi capaz de permitir ao feirante que não possuía renda extra, obter rendimento total familiar igual, ou até mesmo superior, aos que tinham renda extra.

Isso sinaliza dois pontos. O primeiro deles é que a renda da feira depende da capacidade do feirante em comprar seus produtos com qualidade e preço mais baixo e com isso obter maior volume de venda e, conseqüentemente maior rentabilidade. Por outro lado, pode mais uma vez denotar alguma incongruência de informações por parte dos feirantes e, muitas vezes isso pode ocorrer por desconhecimento do que realmente ele recebe de renda e qual é a fonte, ou por ocultar informações como um mecanismo de defesa.

Cabe mencionar também a relação entre a renda total familiar e a contribuição da renda auferida com a feira. Para tanto, apresentou-se na Tabela 4 os resultados deste cruzamento de informações.

TABELA 4 - Distribuição de frequência da relação entre a renda total familiar e a contribuição da renda auferida da atividade na feira de hortifrutícolas do mercado municipal de Campos dos Goytacazes-RJ, 2016.

		Renda total da família				Total
		De 1 a 2 s.m (R\$800 a 1600)	De 2 a 3 s.m. R\$1600 a 2400)	Mais de 4 s.m. (R\$3520)	Não soube ou não quis responder	
RENDA EXTERNA	50%	0	0	3	0	3
	75%	1	1	0	0	2
	100%	14	11	6	1	32
TOTAL		15	12	9	1	37

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Nota: s.m. significa salário mínimo.

De acordo com os resultados apresentados na Tabela 4, apenas três dos feirantes que disseram que 50% da renda total da família provinham da atividade na feira do mercado municipal de Campos também afirmaram que recebiam mais de quatro salários mínimos mensais. Quanto aos que relataram que 75% da renda total familiar era fruto da atividade na feira, um disse que recebia entre um e dois salários mínimos mensais e outro alegou que ganhava entre dois e três salários mínimos mensais.

Em relação aos feirantes entrevistados que afirmaram ter 100% da renda familiar oriunda da atividade da feira, 14 também disseram que recebiam entre um e dois salários mínimos mensais e 11 recebiam entre dois e três salários mínimos mensais, enquanto seis deles relataram que ganhavam mais do que quatro salários mínimos mensais e apenas um não soube ou não quis responder à questão. Então, o que se pode inferir a partir dos resultados apresentados na Tabela 4 é que a renda oriunda da atividade da feira era fundamental para a composição do orçamento familiar, pois em 86% dos casos era responsável por 100% do orçamento da família.

É importante destacar também a relação entre a forma como o feirante adquiriu a banca e se o mesmo era o proprietário da banca. Os resultados foram apresentados na Tabela 5.

TABELA 5 - Distribuição da relação entre a forma como o feirante adquiriu o direito de usar a banca na feira de hortifrutícolas do mercado municipal de Campos e se este é o proprietário da banca, 2016.

		Como adquiriu o direito de usar a banca			Total
		Aluguel/Compra	Herança/Parentes	Permissão do uso do solo/doação da prefeitura	
PROPRIETÁRIO DA BANCA	SIM	4	22	6	32
	NÃO	1	4	0	5
TOTAL		5	26	6	37

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Conforme Tabela 5, dos feirantes que disseram ser donos da banca, quatro alegaram que obtiveram o direito de usar a banca a partir de aluguel ou compra; neste caso, o feirante teve que arcar com um investimento inicial para conseguir exercer a atividade na feira. Dos demais que se disseram proprietários da banca, 22 afirmaram que receberam o direito de usar a banca a partir de herança ou através de algum parente, e os outros seis disseram que eram donos e que conseguiram usar o espaço no mercado municipal via permissão do uso do solo, que é uma espécie de licença ou doação da prefeitura. Quanto aos feirantes que alegaram não serem donos da banca, apenas um deles disse que obteve o direito de explorar comercialmente este espaço a partir de aluguel ou compra, enquanto quatro alegaram que, apesar de não serem donos da banca, receberam o direito de usar este espaço via herança ou intermédio de parentes. Por fim, observa-se que a maior parte dos feirantes que estavam nesta atividade, cerca de 70%, sendo donos ou não da banca, atuava na feira por uma questão de tradição familiar, seja via herança ou intermédio de parentes. Isso demonstra que a atividade na feira do mercado municipal de fato se constitui uma herança sociocultural da cidade.

Outro ponto abordado neste estudo foram as características da residência dos feirantes, tanto no que tange à posse da casa onde moravam com sua família como a infraestrutura do imóvel. Dos entrevistados, 89,2% possuíam casa própria, enquanto 10,8% disseram que ainda não haviam conseguido adquirir imóvel próprio para moradia. Informaram também que as residências, próprias ou não, eram de alvenaria.

Além disso, a maioria, 48,6% dos feirantes, residiam em casas que tinham entre quatro e cinco cômodos, que podem ser consideradas casas confortáveis. Outra parcela considerável, 43,2% da amostra de feirantes, residia em casas com mais de cinco cômodos. Assim, o que pode-se

inferir a partir dos resultados, é que as atividades desenvolvidas na feira, têm, de certa maneira, garantido a sobrevivência da família e permitido que os feirantes residam em imóveis capazes de garantir algum conforto em termos de espaço para seus familiares.

Quanto ao acesso a bens e serviços, as respostas dos entrevistados mostraram que 24,3% dos feirantes entrevistados tinham bens básicos, como geladeira, fogão, telefone e máquina de lavar. Outros 5,4% afirmaram que além dos bens básicos também possuíam computador. Ademais, 10,8% dos feirantes que compuseram a amostra relataram que possuíam bens básicos e acesso a serviços como *internet* e, ou serviços bancários - que incluem conta corrente ou poupança e cartão de crédito - e, ou plano de saúde. Uma questão que se destaca é que 16,2% dos entrevistados afirmaram que possuíam os bens básicos e também uma relação de outros bens que demonstravam certo padrão de conforto, como automóvel, computador e freezer, além de acesso a serviços.

Ainda em relação à posse de bens e ao acesso a serviços, 75,7% dos entrevistados tinham, além dos bens básicos, pelo menos algum acesso a serviços e, ou automóvel, e, ou computador e, ou freezer. Por fim, cabe mencionar que, quando perguntado se os bens e serviços foram adquiridos após o início da atividade na feira, 51,4% responderam que sim, enquanto 48,6% disseram que não. Com isso pode-se dizer que a atividade na feira permite aos feirantes obterem condição socioeconômica razoavelmente boa para satisfazerem as necessidades básicas de suas famílias.

Destaca-se ainda que, geralmente, os feirantes realizavam as vendas à vista e a receita auferida com a comercialização, combinada com outras rendas provenientes de outras fontes (aposentadorias, bolsa-família, migração sazonal, entre outras), permitiam aos mesmos consumirem bens e serviços na cidade. Assim, os ganhos das famílias feirantes eram transferidos semanalmente para os comerciantes e neste processo de circulação de riquezas, há geração de postos de trabalho e de renda. Por mais essa razão, acredita-se que políticas públicas voltadas a essa atividade poderiam contribuir para a diversificação produtiva no município, geração de emprego e renda, redução da desigualdade econômico-social.

6- Conclusões

Este artigo teve por objetivo analisar o perfil socioeconômico dos feirantes de hortifrutícolas que atuavam na feira do mercado municipal de Campos dos Goytacazes- RJ, com foco no papel que a feira desempenhava na formação da renda familiar e também nos mecanismos de comercialização presentes. O que se notou foi que, de modo geral, a atividade na feira tem característica familiar e é fundamental para que o feirante proporcione à sua família condições de vida digna. Além disso, os resultados obtidos com relação ao perfil socioeconômico dos feirantes confirmaram que uma parcela significativa da renda familiar dos feirantes de hortifrutícolas advém de suas atividades no mercado municipal de Campos, e que essa atividade é extremamente importante para eles, pois foi confirmado, por meio da pesquisa, que a maioria a tem como única fonte de renda. Cabe destacar que a pesquisa permitiu concluir que os feirantes que atuavam na feira de hortifrutícolas seguiram essa atividade por uma questão familiar, a exemplo, herança.

Observou-se que os feirantes de hortifrutícolas não eram os responsáveis pela produção dos produtos que comercializavam, e que esses produtos vinham de fora do município, por meio de fornecedores, caracterizando uma atividade que não adotava os circuitos curtos de comercialização.

Vale ressaltar que a feira se organizava em um local praticamente cedido pela prefeitura, o que é positivo, dado que o feirante não necessitava de grande volume de recursos para iniciar o negócio. Contudo, segundo os feirantes, este espaço não dispunha de boa estrutura e por isso surgiram muitas reclamações por parte dos mesmos, inclusive vários deles alegaram que se tivessem um local adequado para a venda de suas mercadorias isso os ajudaria a alavancarem seus negócios. Por estas razões e pela importância que a feira se mostrou para a composição do orçamento familiar, acredita-se que os feirantes são comerciantes natos e que se tivessem o devido apoio teriam muito

mais condições para aumentarem sua rentabilidade, pois como se verificou, a partir das informações levantadas, os feirantes não possuíam assistência adequada de políticas públicas de incentivo à atividade que exerciam na feira. E, com isso, muitas vezes os produtos locais não eram comercializados na feira e a dependência de intermediários acabava por aumentar os preços dos produtos, bem como contribuía para descaracterizar a feira de hortifrútiolas, que deveria ter por princípio básico a comercialização da produção local.

Contudo, vale ressaltar que, embora neste tipo de pesquisa, em que o objeto pesquisado- feirante, muitas vezes tenha se mostrado resistente em participar – principalmente quando a entrevista contém perguntas relacionadas à renda – e tenha acabado gerando informações não necessariamente fiéis à situação real, acredita-se que os resultados da pesquisa tenham levantado questões relacionadas à necessidade de se pensar sobre o que fazer para a produção da agricultura familiar alcançar os mercados locais como as feiras, já que este espaço é um canal de distribuição de livre acesso. Nesse caso, supõe-se que maior participação dos órgãos públicos locais poderia criar mecanismos de articulação com os produtores familiares, feirantes e até mesmo consumidores, para incentivar a comercialização de produtos da agricultura familiar. Então, como sugestão para pesquisas futuras, acredita-se ser fundamental a realização de estudos que investiguem as características da agricultura familiar no município e como essa se articula com os feirantes e possíveis gargalos que impedem ou reduzem tal articulação.

Referências

ANGULO, José Luis Gutiérrez. Mercado local, produção familiar e desenvolvimento: um estudo de caso da feira de Turmalina, Vale do Jequitinhonha – MG. O. R. & A. **Revista de administração da UFPA** – v.5 – n. 2 – julho/dezembro – 2003.

COELHO, Jackson Dantas. **Feiras livres de Cascavel e de Ocara: caracterização, análise da renda e das formas de governanças dos feirantes**. 2008. 151 f.: Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará. Mestrado Acadêmico em Economia Rural (MAER). Centro de Ciências Agrárias. Fortaleza-CE. 2008.

COELHO, Jackson Dantas; PINHEIRO, José César Vieira. Análise das formas de governança dos feirantes que atuam nas feiras livres de Cascavel e de Ocara, no Ceará. **In: XLVII Congresso da sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural**, Porto Alegre – RS, 2009.

DELGADO, Guilherme. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. *In* RAMOS, L.R.; ALY, O.J. (Eds.) **Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual**. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. São Paulo. 2005.

FONSECA, Fernando Sérgio Toledo de; BRAUNA, Ayrton Alves. A feira livre como um canal de distribuição de produtos rurais: um estudo de exploratório na feira livre de Araguaína, Tocantins. **VIII Sober Nordeste**, Novembro de 2013, Parnaíba – PI – Brasil.

FREITAS, Carlos Roberto Bastos. O mercado municipal de Campos dos Goytacazes: 86 anos de laços identitários e sociabilidade. **II colóquio internacional sobre o comércio e cidade uma relação de origem**, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4ª edição, editora Atlas, São Paulo, 2002.1. ed. 1987; 2. ed. 1989; 3. ed. 1991; 4. ed. 2002; 7ª tiragem.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de Pesquisa**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. v. 1. 118p.

GOMES, Almiralva Ferraz; SILVA, Joice de Souza Freitas; SANTOS, Adilson Almeida dos; SANTANA, Wesley Gusmão Piau; SANTOS, José Antonio Gonçalves dos. Perfil socioeconômico de mulheres fei-

rantes: um estudo no interior baiano. **IV encontro de administração política para o desenvolvimento do Brasil**. Vitória da Conquista – Bahia, Junho de 2013.

MATTEI, Lauro. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Concepção, abrangência e limites observados. Texto apresentado no **IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção**, realizado em Belém (PA), 2001.

MODEL, Patricia Aparecida; DENARDIN, Valdir Frigo. Agricultura Familiar e A Formação de Circuitos Curtos de Comercialização Através das Feiras Livres: O Caso da Matifeira - PR. **In: Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente**, 2014, São Paulo. Anais do XVI Engema, 2014. v. 1. p. 1-14.

MORETTIN, Pedro Alberto; BUSSAB, Wilton de Oliveira. **Estatística básica**. [S.l.: s.n.], 2004.

NARDINI, Monica da Silva.; CECCONELLO, Samanta Tolentino; ALTEMBURG, Shirley Grazieli Nascimento; SILVA, Fernando Novo da; BECKER, Cláudio. A agricultura familiar e os circuitos curtos de comercialização de alimentos: estudo de caso da feira livre do município de Jaguarão, RS, Brasil. **Espacios (Caracas)**, v. 38, p. 7, 2017.

PIERRI, Maria Clara Queiroz Mauricio Pierri; VALENTE, Ana Lucia. E. F.A feira livre como canal de comercialização de produtos da agricultura familiar. **In: XLVIII Congresso da Sober**, 2010, Campo Grande. XLVIII Congresso da Sober, 2010.

ROCHA, Hélio Carlos; COSTA, Carlos; CASTOLDI, Florindo Luiz; CECCHETTI, Dileta; CALVETE, Eunice de Oliveira; LODI, Betânia dos Santos. Perfil socioeconômico dos feirantes e consumidores da Feira do Produtor de Passo Fundo, RS. **Ciência Rural (UFSC. Impresso)**, v. 40, p. 2593-2597, 2010.

ROCHA, Hainnan Souza; SANT'ANA, Edvaldo Vieira Pacheco; SILVA, Eleyvam dos Santos. Caracterização socioeconômica dos feirantes da feira 304 Sul de Palmas – TO. 2014. **In: Jornada de Iniciação Científica - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFTO, 2014, Dianópolis-TO**. 5ª Jornada de Iniciação Científica - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFTO, 2014. v. 5.

SACCO DOS ANJOS, Flavio; GODOY, Wilson Itamar; CALDAS, Nádia Velleda. **As feiras-livres de Pelotas sob o império da globalização: perspectivas e tendências**. Pelotas: Editora e gráfica Universitária. 2005.

SALES, Aline Pereira; REZENDE, Liviane Tourino; SETTE, Ricardo de Souza. Negócio feira livre: um estudo em um município de Minas Gerais. **III Encontro de gestão de pessoas e relações de trabalho**. João Pessoa – PB – 20 a 22 de novembro de 2011.

SILVESTRE, Luiz Henrique Aparecido; RIBEIRO, Áureo Eduardo Magalhães; FREITAS, Camila da Silva. Subsídios para a construção de um programa público de apoio à feira livre no vale do São Francisco, MG. **Organizações Rurais & Agroindustriais**. V. 13(2). 2011.186-200.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A Agricultura Familiar No Brasil: Um Espaço Em Construção. **Reforma Agrária**, CAMPINAS, v. 25, n.2/3, p. 37-57, 1995.

WILKINSON, John. **Mercados, Redes e Valores. O novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008 (p.125-170).

Casa popular própria: ilusão ou solução?

Own popular house: illusion or solution?

Bianca Siqueira Gonçalves¹;
Livia Maria de Souza Almeida Coura² e
José Luis Vianna da Cruz³

RESUMO

O objetivo deste artigo é trazer elementos para a discussão do principal sonho de consumo da maioria dos brasileiros, a propriedade de um lugar para morar, com as possibilidades de efetivação do direito à cidade. De forma geral, discorre sobre a dinâmica capitalista na construção do espaço na cidade e como se organizam as estruturas urbanas. Especificamente, apura o papel e a importância da casa própria para o trabalhador brasileiro. A metodologia utilizada foi uma revisão não sistemática da bibliografia sobre a origem da casa como mercadoria e objeto de desejo do trabalhador e sobre a questão da segregação sócio espacial à luz do Direito à Cidade. Os resultados evidenciaram a complexidade dos interesses em jogo. Buscou-se compreender o grau de relevância da propriedade da casa para o trabalhador brasileiro. Outra trilha, foram analisados alguns aspectos importantes da estrutura e dinâmica da cidade, ressaltando o papel do planejamento urbano, e, neste, procurou-se reforçar as potencialidades possibilitando mitigar a segregação socioespacial.

PALAVRA-CHAVE: Cidade. Conflitos. Casa Própria. Direito à Cidade. Segregação.

ABSTRACT

This study aims to analyze the main consumption dream of most Brazilians: the ownership of a place to live. In general, it discusses how urban structures are organized and the capitalist dynamics in the construction of the city space. Specifically, we highlight the role and importance of home ownership in Brazil. We also answer the question whether there is a democratic access to urban land - as required by Brazilian law, - in the cities; and how does the capital acts in the shaping of the environment. The complexity of the interests at stake remains evident. We sought to understand the degree of relevance of home ownership in Brazil. Some important aspects of the structure and dynamics of the city were analyzed, highlighting the role of urban planning, and, in this, reinforcing the potentialities, enabling the mitigation of socio-spatial segregation.

KEYWORDS: City. Conflicts. Own Home. Right to the city. Segregation.

1. Introdução

A inquietação que motiva este estudo vem da observação do resultado de diversas pesquisas que apresentam a propriedade de um lugar para morar como o principal sonho de consumo da maioria dos brasileiros. Centra-se a temática deste trabalho na análise da casa própria enquanto objeto de desejo da classe trabalhadora, entrelaçando o estudo com as questões do problema habitacional brasileiro, do Direito à Cidade e da segregação sócio espacial.

1 Analista da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido Mendes em Campos dos Goytacazes/RJ. Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido Mendes em Campos dos Goytacazes/RJ. Graduada em Direito pela Universidade Estácio de Sá.

2 Arquiteta e Urbanista. Professora Universitária do Centro Universitário UNIFAMINAS. Doutoranda do Programa de Planejamento, Produção e Avaliação do Espaço Construído (UFV). Mestra em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM).

3 Professor Permanente e Coordenador de Pesquisa do Mestrado e do Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (PRGC-UCAM). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Pós-doutor em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (UFRJ).

Motivadas por esse desejo, inúmeras famílias recorrentemente comprometem grande parte de seus rendimentos em longos financiamentos, que acabam por reduzir significativamente a margem de possibilidade de gastos em outros setores relacionados a uma melhor qualidade de vida, como, por exemplo, educação, saúde e lazer. A questão é mais grave para as famílias de trabalhadores de baixa renda, cuja reprodução social é ameaçada, ante a impossibilidade de acesso a esses e outros bens e direitos básicos da cidadania.

Na sociedade capitalista, o problema habitacional urbano é fruto do processo de industrialização, que marcou a transferência de parte do poder econômico do campo para a cidade. Com a chegada das indústrias, a cidade passa a ofertar as condições necessárias para o desenvolvimento econômico, transformando-se em lócus de reprodução do capital e um elemento fundamental na divisão social e espacial da sociedade.

Friederich Engels, em 1845, na obra *Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra* realizou um dos estudos que melhor desnudou a precária situação habitacional vivida pelas sociedades capitalistas pós-industriais. Segundo o autor, “os londrinos tiveram de sacrificar a melhor parte de sua condição de homens para realizar todos esses milagres da civilização de que é pródiga a cidade” (ENGELS, 2008, p.69).

Vê-se que a cidade industrial segregava a classe trabalhadora, que era empurrada para espaços predestinados a sua habitação. Esta segregação é fortemente perceptível nas cidades capitalistas atuais. No Brasil, seguimentos sociais vivem em condições precárias, desprovidas de bens e de infraestrutura mínima à manutenção da vida diária.

Assim, a segregação sócio espacial, sentida nos centros urbanos brasileiros, é fomentada pelo mercado de terras e fortalecida e institucionalizada pelas ações do Estado. É preciso reconhecer a responsabilidade do Estado na promoção e garantia (ou não) dos direitos dos cidadãos e o papel decisivo que suas ações têm na dinâmica das desigualdades sociais, sob pena de alimentar espaços de confrontos e conflitos.

A política habitacional tem como função principal a correção dos efeitos negativos produzidos pela acumulação capitalista, propiciando o reequilíbrio social. Tem um caráter compensatório, paliativo e corretivo das desigualdades produzidas no mercado capitalista.

Ao se examinar o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV), capitaneado pelo Governo Federal, tendo sido lançado em 2009, verifica-se que, quanto aos conjuntos habitacionais entregues após 10 anos de ação, muitas famílias, principalmente as da faixa 1 (com renda familiar de até R\$1.800,00), em nome da conquista desse objeto de desejo, aceitaram se distanciar dos seus locais de origem, dos seus locais de trabalho e até mesmo das possibilidade de acesso aos equipamentos e serviços públicos; o que, em alguns casos, agrava as condições de reprodução anteriores, ante a ausência de escolhas no acesso à moradia.

O que se deseja é justamente o contrário: a promoção pelos governos municipal, estadual e federal, de políticas urbanas condizentes com a demanda coletiva e social, por moradia, incluindo todos os elementos da urbanização e do bem-estar universais.

A inserção do capítulo voltado para a política urbana, em especial os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988; a publicação do Estatuto da Cidade em 2001; e a criação, em 2003, do Ministério das Cidades demonstram a importância da matéria, dada à gravidade assumida, historicamente (BRASIL, 1988, 2001, 2003). Por meio desses órgãos e instrumentos, é delegada aos municípios a responsabilidade maior pela condução do ordenamento da cidade em direção ao desenvolvimento e crescimento sustentáveis, sob normas e diretrizes federais. Cabe a eles o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, cuja função é o planejamento da cidade direcionado para as questões sociais, econômicas e ambientais, conforme a regulamentação federal.

É evidente que o aspecto legal não garante o ordenamento da cidade. É preciso mais, para que se atenda ao interesse público e se alcance qualidade de vida para todos. Percebe-se claramente que o Estatuto da Cidade impulsiona o Poder Público a instituir espaços urbanos com mais qualidade e menos excludentes. Assim, da premissa do alcance da função social da propriedade é que deveria surgir a política urbana, com seus instrumentos de gestão, controle e fiscalização. Assim sendo, acreditou-se que estariam institucionalizadas as condições, em termos dos espaços e instrumentos de participação popular, para a construção compartilhada, equitativa, da cidade, no plano formal.

Dentre os desdobramentos, no caso da moradia popular, a oferta de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas, onde a terra é mais barata, contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico mono funcional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres (ROLNIK, 2015). A capitalização, ou a mercantilização, do território urbano prepondera sobre a socialização do espaço.

Para compreender o processo de formação da cidade é preciso analisar a ação dos diferentes agentes que produzem o espaço urbano - incorporadores imobiliários, Estado, proprietários das empresas de construção, proprietários fundiários e os grupos sociais excluídos, marginalizados do acesso aos meios de consumo coletivo - e identificar quais os interesses que os motivam. É essencial observar as relações sociais desenvolvidas em um determinado espaço e examinar de que modo elas influenciam os contornos desse espaço.

Os conjuntos habitacionais periféricos resolvem um problema individual (unidade familiar), possibilitando a aquisição da habitação a preço acessível e criam-se novos problemas urbanos e sociais que afetam coletivamente a cidade. Agrava-se o problema das periferias precárias submetidas à violência político-administrativa, policial e da criminalidade, assim como os problemas de integração e sociabilidade cidadãs, na medida em que a segregação é aprofundada.

Por que as desigualdades socioespaciais não são sequer mitigadas, ou enfrentadas, no caso brasileiro, em geral? O “equilíbrio social” e do “ordenamento espacial” não passa de um discurso tecnocrático, impregnado de ideologia/interesses de grupos e corporações de classe. Viu-se que a ação dos agentes sociais que fazem e refazem a cidade ocorre dentro de um marco jurídico que regula a sua atuação.

Esse marco não é neutro, é resultado de uma longa luta pela Reforma Urbana e de uma longa prática que reflete a dominância dos interesses dos agentes detentores da terra, do capital e dos imóveis, e constitui-se em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante, numa articulação dos grupos mais poderosos.

Há, entretanto, denominadores comuns que os unem: um deles é a apropriação de uma renda da terra. Por outro lado, a ação desses agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é o da reprodução das relações de produção, implicando a continuidade do processo de acumulação, ao lado da tentativa de minimizar conflitos de classe. Assim, a cidade, com tudo o que ela representa em termos produtivos e de local da reprodução da força de trabalho, cresce ao sabor dos interesses privados (PIQUET; RIBEIRO, 2001). As decisões acerca da urbanização são decisões políticas. E tais decisões, no Brasil, têm peculiaridades perversas, advindas da relação entre sociedade e Estado. Os processos decisórios acabam por ser influenciados por padrões históricos estruturadores e organizadores de tais relações.

Constata-se que, independente da classe social, muitas vezes a conquista da casa própria revela que as famílias estão dispostas a aceitar condições que tornam suas vidas prejudicadas em diversos aspectos, o que se prolonga por longos períodos de tempo, ou até mesmo de forma definitiva, refletindo o monopólio dos interesses mais imediatos das frações dos capitais envolvidos no negócio da habitação enquanto uma mercadoria no mercado capitalista de bens de consumo.

Nessa trilha, este artigo tem como objetivo abordar o tema da casa própria a partir de uma análise de sua representação enquanto objeto de desejo da classe trabalhadora, entrançando o estudo com as questões do problema habitacional brasileiro, do Direito à Cidade e da segregação socioespacial.

2. Metodologia

Trata-se de uma pesquisa exploratória que tem como metodologia de pesquisa uma revisão da bibliografia sobre a origem da casa como mercadoria e objeto de desejo do trabalhador.

Ampliando-se a análise, o estudo revisa a bibliografia sobre o problema habitacional brasileiro e a questão da segregação socioespacial, à luz do Direito à Cidade.

Com base nos estudos de Nabil Bonduki (1998), foi possível compreender o significado da casa própria para o trabalhador. Lefebvre (2006) clareia as acepções do Direito à Cidade e, através da abordagem de David Harvey (2014), destaca-se o papel do Estado enquanto agente regulador do acesso à moradia no sistema econômico capitalista.

3. Desenvolvimento

O que, à primeira vista, parece ordem, é o caos para uma grande parte dos moradores das cidades. O sistema capitalista está gerando graus de desordem inéditos, enquanto alguns economistas o vêem como portador dos elementos para garantir o tão buscado equilíbrio. A cidade capitalista tornou-se uma mercadoria a serviço do capital. Em consequência, o acesso ao solo e aos equipamentos de consumo coletivo é precário ou inexistente para a maioria trabalhadora dos seus habitantes (BOURDIEU, 1989). O privado impõe-se ao público; os interesses econômicos empresariais superpõem-se aos interesses sociais e coletivos.

No capitalismo, a cidade é o produto, no espaço, dos processos de produção, circulação e consumo. A criação desse espaço é carregada de contradições e tensões, uma vez que nele estão envolvidos os interesses do capital em seus diversos segmentos, da força de trabalho e do Estado (PIQUET; RIBEIRO, 2001).

A cidade capitalista é o lugar privilegiado de ocorrência de uma série de processos sociais, onde a reprodução social está condicionada pelo processo de acumulação de capital. A urbanização capitalista é, antes de tudo, uma multiplicidade de processos de apropriação do espaço. Para uns, a terra tem valor de uso; para outros, valor de troca. O valor de uso diz respeito à utilidade social, para atender às necessidades coletivas universais; o valor de troca diz respeito ao uso da cidade, do seu solo e do ambiente construído, para fins de acumulação privada de capital; ou seja, ao uso da cidade como mercadoria, submetida aos interesses do capital privado empresarial.

A dinâmica mais recente do processo urbano trouxe com ela dramáticas transformações no estilo de vida. As políticas urbanas neoliberais, que ganharam força no Brasil nas últimas décadas, vêm sendo decisivas no sentido de definir a reestruturação do espaço urbano. Para além do aspecto econômico, as mudanças impulsionadas pela globalização afetam a produção do espaço urbano e atingem diretamente a formulação e legitimação de paradigmas nas políticas urbanas. Dessa forma, a adoção das diretrizes e das concepções neoliberais, que configuraram as relações entre capital, Estado e sociedade, gerou profundas repercussões sobre o lugar e o papel da cidade no processo de acumulação.

Com o neoliberalismo, a cidade passa a ser tratada como espaço direto do capital mediado pela lógica da valorização do capital e da financeirização. Submetida ao movimento espontâneo do mercado, a cidade passa a funcionar como uma verdadeira empresa e como tal passa a ser conduzida (VAINER, 2011).

Se o solo urbano não tivesse valor e não gerasse renda, evidentemente não despertaria interesse por parte da iniciativa privada e dificilmente haveria a pujança que o mercado imobiliário adquire na cidade. Por isso, é fundamental que o Poder Público administre o conflito entre o interesse geral e o aumento do valor de troca e da renda do solo por parte de alguns interessados privados, de tal forma que o ordenamento urbano acaba sendo capturado por esses princípios. O interesse geral não pode ser preterido em prol dos interesses econômicos de alguns. Caso o Poder Público não consiga administrar o conflito entre o interesse geral e os interesses econômicos de determinado grupo, a ocupação desordenada do solo e a especulação imobiliária descontrolada aprofundarão seu domínio sobre as formas da expansão urbana.

No estudo do processo de formação do espaço urbano de uma cidade, deve-se atentar para o fato de que, na medida em que o espaço é re-desestruturado – por meio de arranjos e combinações entre variáveis e interesses – é responsável pelo direcionamento social do espaço a variável ou os interesses dos agentes que tiverem mais poder em relação aos demais. Dessa forma, se os interesses dos agentes do sistema econômico preponderarem, como acontece, via de regra, teremos a variável econômica conduzindo a formação e a organização da sociedade, ou seja, predominarão os interesses empresariais, do lucro.

A partir dessas considerações, o artigo trabalha as seguintes questões: qual a importância da casa própria para os trabalhadores? A opção pela casa própria demanda a abdicação de algum direito?

Nabil Bonduki (1998) expõe o mecanismo político que dissemina o conceito da casa própria no Brasil. Para o trabalhador, numa perspectiva mesmo que ilusória, representa ascensão social e estabilidade financeira e familiar. Sendo assim, a conquista da casa própria traz consigo a valorização do trabalho, “demonstrando que ele compensa, gera frutos e riqueza” (BONDUKI, 1998, p.84).

Para compreensão desse processo cultural, político e econômico que alimenta o fetichismo da casa própria, a reflexão proposta por esse artigo deve-se conduzir por questões, tais como a valorização da propriedade individual, privada; a concretização da habitação como mercadoria e não como um direito e a disseminação ideal da casa própria, supervalorizado diante da forte representação de “condições mais favoráveis de sobrevivência numa sociedade em que os direitos sociais inexistem ou são pouco respeitados.” (BONDUKI, 1998, p.308).

A casa carrega em si diversas funções e sentimentos. Ela representa primordialmente abrigo e proteção, mas também alimenta o sentimento de liberdade: é em sua casa que o cidadão se sente à vontade, experimenta a sensação de autonomia, de privacidade, mas, também, de propriedade e patrimônio, numa sociedade em que a casa tem valor de troca.

Esses mesmos sentimentos não são vivenciados quando não se tem a posse, ou a propriedade, do imóvel. É verdade que também esse imóvel representa abrigo e proteção, mas somente a casa própria representa a formação de um patrimônio e a possibilidade de melhoria de vida.

Isso porque, em tese, a propriedade permite que a família incorpore mais valor, mais recursos obtidos através de um trabalho incessante, adicionado, a fim de remodelar e melhorar permanentemente o espaço físico, de modo que reflita e expresse o cotidiano familiar (BONDUKI, 1998). Por esse motivo, percebe-se que a política habitacional está na maioria das vezes calcada na questão da propriedade desse abrigo, com o cidadão disposto a buscá-la sem medir sacrifícios.

Contextualizando o processo de urbanização e relacionando-o com o conceito da casa como mercadoria, destaca-se a acelerada urbanização brasileira comprovada por índices que apontam, em 1940, uma urbanização da população de 31%, passando para 75%, em 1990, chegando em 81%, em 2001, e a 84,72% em 2015 (IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2015). Essa realidade não encontrou crescimento proporcional nos índices de geração de emprego, oferta de moradia, infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. Esse cenário é percebido na baixa qualidade do ambiente urbano das grandes cidades e nas áreas de ocupação irregular e autoconstruídas, e precárias, das cidades brasileiras em geral.

A princípio, o problema da escassez de moradia foi resolvido com a construção das vilas operárias, geralmente contíguas às fábricas. Junto à sensação de segurança e melhores condições da reprodução da força de trabalho, essa prática funcionava também como um instrumento de controle, vez que, “como era de conhecimento geral na década de 1930, proprietários de casas agoniados pelas dívidas não faziam greves.” (HARVEY, 2014).

Ademais, representavam também uma diminuição nas despesas dos operários com sua própria reprodução, permitindo que os salários fossem rebaixados. Porém, essa foi uma solução somente aplicada quando a quantidade de trabalhadores era relativamente pequena.

No Brasil, o dinamismo experimentado no processo de industrialização na era Vargas fez com que essa massa de trabalhadores fosse percebida como uma força importante a ser governada, a fim de não trazer instabilidade para a organização política do país. O Estado viu-se compelido a concretizar políticas públicas minimamente capazes de oferecer condições para atendimento das necessidades básicas da população, dentre elas a moradia.

A obsessão pela aquisição da casa própria também foi fomentada pelo estabelecimento de um valor fixo de remuneração denominado salário mínimo. O valor do trabalho foi nivelado por baixo, o que logo ocasionou a deterioração do salário. Quem dependia exclusivamente dele, viu na aquisição da casa própria a solução definitiva para amenizar sua maior inquietação causada por uma despesa com aluguel, que abocanhava a cada dia uma maior parcela de seu rendimento, ou que não podia pagar, o que gerou, dentre outros fatores, os processos de ocupação precária e favelização.

De certa forma, à medida que a urbanização avança, os meios de reprodução da força de trabalho urbana também se mercantilizam, marcando a origem do conceito da casa como mercadoria e de uma ideologia alimentada pelo Estado, que mantém o incentivo à aquisição da casa própria como forma de aquietar a insatisfação social e manter a hegemonia das classes dominantes, desviando a classe trabalhadora de maiores lutas políticas e sindicais (ARAÚJO, 2007).

A lógica da propriedade privada individual é a base da maior parte das políticas habitacionais desenvolvidas ao longo dos anos. Entretanto, essas políticas não conseguem atingir a todos, visto que a população que vive nas favelas, áreas de ocupação, ou coabitam em um espaço inadequado, não possuem renda compatível com o valor da mercadoria e, portanto, são excluídas dessa possibilidade. Até recentemente, a política habitacional privilegiava as construções voltadas para as classes médias e de alta renda.

Segundo Lefebvre (2001), o Direito à Cidade é também o direito a sua apropriação coletiva, universal, sendo uma forma superior dos direitos (engloba o direito à liberdade, à individualização na socialização e o direito ao morar). O direito à apropriação, bem distinto do direito à propriedade, está, portanto, implícito no Direito à Cidade.

Sobre as raízes desse direito, para ele, é necessário buscar os referenciais no ano de 1967, ano em que Lefebvre escreveu a obra manifesto "Direito à Cidade". Trata-se de um conceito acadêmico e de luta social. A cidade é vista como obra coletiva, onde deve predominar o valor de uso; é um direito que deve ser exercido em sua plenitude e dispensado a todos.

Para Lefebvre (2006), o Direito à Cidade afirma-se como um apelo, como uma exigência e o urbano é um lugar de encontro, com prioridade do valor de uso. Assim sendo, "não se pode evitar o conflito" na medida em que o "urbano se baseia no valor de uso", irredutível, e imanente ao humano (LEFEBVRE, 2006), incompatível com o uso da cidade como mercadoria.

Direito à cidade implica a ótica predominante do valor de uso, para que todos possam usufruir da riqueza socialmente produzida. Ou seja, é uma forma de alterar a dinâmica da cidade como mercadoria (LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2001). Ao invés de ver cada pedaço da cidade como valor de troca, é preciso pensar a cidade, em sua totalidade, como valor de uso, dar uma finalidade social a ela e privilegiar sua função enquanto catalizadora de direitos sociais. O Direito à Cidade se torna bem mais do que o direito individual de ter acesso a serviços públicos de qualidade, significa ter mais liberdade de viver e experimentar os espaços que criamos e recriamos constantemente; é, portanto, o espaço da festa, da sociabilidade.

O conceito de Direito à Cidade, desse modo, não pode ser compreendido apenas como o direito de visita ou de retorno às cidades originárias. Para Lefebvre (2001, p. 134), "direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos" e engloba os direitos "à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar". Nesse sentido, "[...] o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade), estão implicados no direito à cidade". É a condensação do direito à vida urbana, transformada, renovada.

O Direito à Cidade é compreendido para além do usufruto de benefícios públicos urbanos: manifesta-se principalmente como o direito de modificação do espaço urbano. Ao compreender a cidade enquanto um produto que gera lucro (feita para o consumidor economicamente privilegiado), a mudança planejada para a cidade, muito embora, em tese, propicie melhores condições da vida cotidiana para boa parte dos moradores, reforça a segregação urbana de numerosa fatia da população.

Assim, o Direito à Cidade, antes de ser um projeto revolucionário, é também o direito de participar da construção do projeto de cidade, que envolve seus habitantes (os diversos atores sociais) e o Poder Público. A existência da pressão econômica, por parte dos proprietários, tende a aumentar as desigualdades socioespaciais, resultantes de determinadas políticas públicas a serviço de determinados grupos sociais.

Para David Harvey (2012, p.73), "vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõe a todas as outras noções de direito". Como consequência do elevado valor da moradia, grande parte da população não consegue adquirir esse bem e, na prática, o direito à habitação não é tratado como fundamental para a vida humana; ele é entendido principalmente como uma mercadoria, um tipo de investimento, um negócio voltado para a acumulação do capital.

A casa própria constitui o sonho de uma parcela considerável da população brasileira, é um objetivo de vida, a concretização de um sentimento de segurança e tranquilidade perseguido por muitas famílias, construído pela ideologia da propriedade privada, do patrimônio, da posse, ou propriedade, de um bem, que pode ser transformado em dinheiro; assim como, para os mais pobres, o acesso a um dos meios de reprodução da vida mais fundamentais.

A realidade dinâmica da produção da habitação, onde o resultado deve ser capaz de ressarcir os gastos e possibilitar o lucro, eleva o preço da moradia e inviabiliza sua aquisição por grande parte da população, que é excluída do mercado imobiliário formal e encontra na autoconstrução, nas favelas e periferias da cidade, as formas possíveis de acessarem a habitação (AZEVEDO, 2007). A política pública habitacional recorre ao discurso do “sonho da casa própria”. Contudo, o Estado como agente modelador do território acaba por reforçar a continuidade de territórios periféricos se ausentando do papel fundamental de diminuidor das “desigualdades urbanas”. Esse processo se concretiza na privação da oferta de meios de consumo coletivo, dos “serviços públicos”, da infraestrutura urbana ou das condições de segurança, proteção, de reprodução, física e social. Vê-se, ademais, que as ações e omissões do Estado decorrem das relações de poder que o capturam.

Sem dúvida, a positivação da função social da propriedade deve ser considerada um avanço. Entretanto, a lei que responde à questão conceitual não esgota a questão da desigualdade estrutural. O aparato legal é resultado dos conflitos existentes e dos embates sociais; mas, é limitado, na medida em que os conflitos e lutas não superam as questões de fundo.

Segundo Harvey (2012), o espaço urbano, tornado mercadoria, faz com que sua conquista seja determinada pelo mercado imobiliário que alimenta um grande conflito de interesses. A título de exemplo, áreas onde por muitos anos viviam populações de baixa renda, quando valorizadas por sua localização centralizada ou algum outro interesse do mercado, adquirem um valor que provoca a expulsão dos seus “donos” por direito, que vêem suas terras e construções capturadas pelo capital em nome da ideologia do desenvolvimento e do progresso.

4. Considerações finais

Buscou-se, neste trabalho, evidenciar a ideologia da casa própria, enraizada no desejo coletivo da população, que aponta que um dos nós da realização do direito à habitação como o direito à cidade, na concepção de Lefebvre, se concentra nesta visão da casa como mercadoria, sujeita aos efeitos do capitalismo e, portanto, distante da possibilidade de toda a população.

A escolha do lugar para morar é decisiva para propiciar a inclusão sócio territorial e a ampliação do acesso aos serviços urbanos.

Seria a propriedade da habitação realmente a provedora dessa tranquilidade e segurança familiar? Se ela não se mostra solução quando ofertada em território segregado da cidade, como observamos nos condomínios populares do PMCMV, ela representa uma ilusão para o trabalhador classe média que, frente aos juros praticados nos financiamentos, compromete todos os outros sonhos ao realizar o da casa própria.

Torna-se importante perceber como as políticas habitacionais, voltadas para a aquisição da moradia, reforçam o fetiche da casa própria, sendo concebido como objeto de desejo, imbuído do sentimento de posse, o que se revela pouco eficiente ao tratar o problema do déficit habitacional apenas de forma quantitativa. É necessário compreender a definição multidimensional do morar, que inclua o acesso aos direitos sociais.

Conforme argumenta Sen (2000), os agentes podem ser considerados privados de levar a vida que desejam socialmente sob vários aspectos, sejam eles legais, políticos, sociais ou econômicos. Assim, o acesso à moradia digna é condição básica de cidadania e meio de correção de injustiças históricas (SILVA, 1995).

Sabemos que o ato de morar possui significado político, social e econômico. Como vimos, “o abrigo é uma necessidade do homem, já a casa própria é um objeto que inclui o indivíduo e altera seu status na sociedade. A casa é objeto de consumo e a necessidade de morar fica alterada pela necessidade de obter” (ARAÚJO, 2007, p. 32).

Referências

- ARAÚJO, Ana Cristina da Silva. **A casa (própria) alugada no Programa de Arrendamento Residencial: questões da política pública habitacional e o caso do Residencial Cavallari na cidade de Marília-SP**. 2007. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- AZEVEDO, Sérgio de. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. (IN) Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX / Organizador Adauto Lucio Cardoso. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitare), 2007.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 21 maio 2019.
- _____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 21 maio 2019.
- ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2014, pp. 67-133.
- _____. **Direito à Cidade**. Lutas Sociais, São Paulo, nº 29, dezembro 2012. Disponível em <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>>. Acesso em 07 jun. 2019.
- _____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2001.
- IBGE - **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015** / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 108p. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf> Acesso em: 07 jul. 2019.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2006.
- _____. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **O desenvolvimento urbano em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001.
- ROLNIK, Raquel *et al.* **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação**. Cadernos Metrópole, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, Carlos Eduardo da Costa. **Habitação Rural: uma proposta de racionalização pela auto-construção**. Seropédica: Edur, 1995.
- VAINER, Carlos. **Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro**. 2011. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

Capilaridade territorial na provisão de medicamentos básicos no estado do Rio de Janeiro

Territorial capillarity in the provision of basic drugs in the state of Rio de Janeiro

Eduardo Manhaes¹,
Lia Hasenclever²

RESUMO

Esse artigo analisa a Política Pública de Assistência Farmacêutica (AF) nas mesorregiões do estado do Rio de Janeiro por meio da distribuição territorial das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e dos estabelecimentos do Programa Farmácia Popular do Brasil rede credenciada bem como a relação existente entre a instalação de unidades de AF com o volume populacional e a renda média per capita no ano de 2018. A metodologia emprega indicadores para mensurar a correlação linear entre as variáveis e constrói mapas contendo a localização das unidades de provisionamento de medicamentos básicos. Os resultados mostram que apesar de ter havido uma expansão da provisão de medicamentos, os estabelecimentos da rede credenciada são mais concentrados e os das UBS são mais dispersos no território, o que indica um melhor desempenho destas últimas em termos de distribuição territorial.

PALAVRA-CHAVE: Programa Farmácia Popular do Brasil, Unidade Básica de Saúde, Assistência Farmacêutica, Medicamentos Básicos

ABSTRACT

This article analyzes the Public Policy of Pharmaceutical Assistance (PA) in the mesoregions of the state of Rio de Janeiro through the territorial distribution of the Basic Health Units and the establishments of the Popular Pharmacy Program in Brazil accredited network, as well as the relationship between the installation of PA units with population volume and average per capita income in 2018. The methodology uses indicators to measure the linear correlation between the variables and builds maps containing the location of the units for the provision of basic drugs. The results show that although there has been an expansion of the drugs provision, the establishments of the accredited network are more concentrated and those of the Basic Health Units are more dispersed in the territory, which indicates a better performance of the latter in terms of territorial distribution.

KEYWORDS: Popular Pharmacy Program in Brazil, Basic Health Units, Pharmaceutical Care, Basic Drugs

1. Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988, pela Assembléia Nacional Constituinte, dispõe sobre a responsabilidade do Estado quanto à atenção para com o sistema de saúde, delegando ao mesmo o papel de promotor de ações voltadas a esse fim (STF, 2017), incluindo a provisão de medicamentos

1 Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Planejamento Regional e Gestão da Cidade pela Universidade Cândido Mendes - UCAM (2019). Mestre em Economia Empresarial pela Universidade Cândido Mendes - UCAM-RJ (2011). Pesquisa e atua nas áreas de Pensamento Econômico, Gestão Empresarial, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional e Urbano e de Políticas Públicas

2 Professora Colaboradora Voluntária da Universidade Cândido Mendes/Campos Pesquisadora do GEI/IE da Universidade Federal do Rio de Janeiro Presidente da Associação Brasileira de Economia Industrial e Inovação (ABEIN)

básicos. Essa incumbência harmoniza-se com as proposições da Organização Mundial da Saúde – OMS (1946) que, segundo dados disponíveis, mostra que significativa parcela da população mundial não dispõe de acesso adequado a esses medicamentos para o combate de enfermidades (HOGERZEIL; MIRZA, 2011).

A partir daí o acesso à saúde do indivíduo, incluída a assistência farmacêutica, coloca-se como um direito constitucional e fundamental a todos os brasileiros. O Estado brasileiro historicamente tem implementado ações voltadas à atenção a saúde, sendo a de maior amplitude a criação do Sistema Único de Saúde – SUS (1990), resultado de uma evolução de diversas ações sucessivas e complementares (REIS; ARAÚJO; CECÍLIO, 2012), que configuram uma estrutura governamental de atenção a diversos aspectos relacionados à saúde (BOING, 2013).

Entretanto, dado o histórico das ações de saúde no Brasil³, entende-se, neste artigo, que o acesso equitativo a esse direito irá depender da complementaridade entre as ações públicas e privadas. Em princípio, o Estado deveria voltar-se a lugares afastados, com densidade populacional reduzida ou sem condições de renda, e os investimentos privados, que têm sua lógica voltada para o lucro, atuariam em regiões mais povoadas e com demanda efetiva⁴.

O Brasil possui dimensões territoriais de ordem continental e assim sendo, a alocação dos pontos para distribuição de medicamentos básicos demanda uma análise de aspectos do posicionamento geográfico relacionado ao nível populacional e de renda dos residentes de cada região. Ao contrário do que se poderia supor, a simples ampliação da oferta de pontos de fornecimento de medicamentos pode não atender às necessidades da população, principalmente das populações localizadas em territórios com baixa densidade populacional e de níveis de renda.

Em 2004, o então presidente Luís Ignácio Lula da Silva, cumprindo compromisso de campanha eleitoral (MARQUES, 2007), criou uma estrutura paralela à provisão pública de medicamentos básicos, realizada, através do SUS, nas Unidades Básicas de Saúde – UBS. Trata-se do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) que, inicialmente, funcionou com unidades próprias e geridas pela Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz (PFPB/RP) e, posteriormente, em 2006, foi ampliado a partir do credenciamento de estabelecimentos privados e renomeado para “Aqui Tem Farmácia Popular”, doravante denominado PFPB/RC. O objetivo dessas ampliações foi expandir para a classe média, possuidora de planos de saúde privados, os serviços de Assistência Farmacêutica - AF para garantir os tratamentos que muitas vezes não são realizados por falta de condições financeiras (MS, 2004).

A AF no SUS contava, em 2018, com uma rede de atendimento com 37.690 UBS, distribuídas em todo território nacional, enquanto que a rede de estabelecimentos, criada em 2006, possuía 31.108 unidades (MS, 2018). Cabe salientar que, a vertente do PFPB/RP foi finalizada em 2017, permanecendo a vertente PFPB/RC através da qual se inaugurou a parceria público-privada na AF, como será mais bem desenvolvido no artigo.

Assim, nesse contexto, a presente pesquisa quer investigar como se apresenta a distribuição territorial das UBS e dos estabelecimentos do PFPB nas mesorregiões do estado do Rio de Janeiro - ERJ – e a relação desta distribuição com a densidade populacional e os níveis de renda.

A hipótese desse trabalho é de que a rede de UBS posiciona-se de forma mais espalhada nas mesorregiões do ERJ e que a rede de estabelecimentos do PFPB/RC apresenta-se concentrada em regiões com maior densidade populacional e renda média *per capita*. Esta seria a situação ideal de complementaridade entre as ações públicas e privadas.

Além dessa introdução, o artigo está estruturado em três seções. A primeira apresenta o referencial teórico e metodológico sobre Políticas Públicas e AF. Na segunda seção, as escalas territoriais da AF nas mesorregiões do ERJ e sua relação com o volume populacional e a renda serão apresentadas e, por fim, na quarta seção, serão feitas as considerações finais do trabalho.

3 Desde o início a saúde privada teve um papel relevante nas ações de saúde e com a criação do SUS ela passou a ter um papel de complementaridade nas ações.

4 O termo demanda efetiva corresponde à demanda associada à disponibilidade de renda.

1. Referencial Teórico e Metodológico

A metodologia adotada para esse artigo é uma avaliação aplicada à formulação da Política Pública de AF, uma política em constante evolução, voltada a dispensação de medicamentos básicos. Parte-se do entendimento de que o atual estágio da AF, no Brasil, decorre do aperfeiçoamento, no tempo, das ações que resultaram na criação do SUS e do PFPB, denotando que a Política Pública vigente é resultado de um processo histórico cumulativo promovido pelas instituições em cada momento.

Para o entendimento dessa Política foi realizada uma revisão bibliográfica pertinente às ações de Políticas Públicas de AF no Brasil. Essa pesquisa foi realizada nas bases de pesquisa do Scielo, dos Periódicos CAPES, dos repositórios virtuais de Universidades e do Google Acadêmico. Os seguintes termos de busca foram utilizados: “Sistema Único de Saúde”, “SUS”, “Assistência Farmacêutica”, “Programa Farmácia Popular do Brasil” e “Aqui Tem Farmácia Popular”.

Para avaliação da capilaridade dos Programas de AF nas mesorregiões do ERJ foram utilizados os seguintes procedimentos: a correlação, intensidade ou o grau de associação existente entre a variável “x”, dada pela (i) quantidade de UBS e (ii) estabelecimentos credenciados do PFPB, e a variável “y” dada pela (iii) população de uma região/área e (iv) renda média per capita.

O Índice de Correlação Linear (ICL) pode ser classificado como: (i) positivo: quando uma das variáveis aumenta numericamente e a outra variável, em média, também aumenta; (ii) negativo: quando uma das variáveis decresce numericamente e a outra, em média, também decresce e (iii) nulo: quando os pontos estiverem dispersos, sem definição de direção, sendo então, são ditas como não correlacionadas.

Os coeficientes obtidos foram interpretados quanto a sua intensidade conforme a Tabela 1:

TABELA 1 - Interpretação do Índice de Correlação

POSITIVA (+)		NEGATIVA (-)	
Coeficiente (r)	Correlação	Coeficiente (r)	Correlação
$r = 1$	Perfeita	$-0,1 \leq r < 0$	Ínfima
$0,8 \leq r < 1$	Forte	$-0,5 < r \leq -0,1$	Fraca
$0,5 \leq r < 0,8$	Moderada	$-0,8 < r < -0,5$	Moderada
$0,1 \leq r < 0,5$	Fraca	$-1 < r \leq -0,8$	Forte
$0 \leq r < 0,1$	Ínfima	$r = -1$	Perfeita
0	Nula		

Fonte: Elaboração própria com base em Barbetta (2007).

Os dados de georeferenciamento foram obtidos diretamente dos sítios eletrônicos de órgãos governamentais como: Ministério da Saúde (MS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Portal Brasileiro de Dados Abertos (PBDA) e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic), através da Lei de Acesso a Informação - LAI⁵.

A informação referente à renda média per capita das regiões do país foi obtida do IBGE (2010), Censo Demográfico, que considerou o rendimento nominal mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade. Já a renda média per capita dos municípios foi obtida do DATASUS (2010), que, com base nos dados do Censo Demográfico (2010), gerou as informações considerando como renda domiciliar *per capita* a soma dos rendimentos mensais dos moradores do domicílio, em reais, dividida pelo número de seus moradores (DATASUS, 2010). O período observado limitou-se ao exercício de 2018, sendo essa a mais recente delimitação geográfica disponibilizada nos órgãos de fomento de dados.

5 Cabe destacar, que a dificuldade inicialmente encontrada para obtenção de dados, obstáculo ultrapassada pela ferramenta, acessada pela internet, viabilizada a partir da Lei nº 12.527/11, conhecida como “Lei de Acesso a Informação” – LAI.

Para a construção dos mapas com a localização dos estabelecimentos das UBS e do PFPB/RC foi utilizado o software QGIS⁶. As camadas, contendo informações de conteúdo analítico (ARCHELA; THÉRY, 2008) para construção dos mapas das mesorregiões do ERJ foram obtidas no site Forest-GIS (2018) e as coordenadas geográficas das UBS e dos estabelecimentos do PFPB/RC foram obtidas no PBDA (2018). O posicionamento dos estabelecimentos, que compõe esse estudo, no mapa deriva da informação referente às suas coordenadas geográficas⁷, composta pela Latitude⁸ e Longitude⁹, cuja combinação permite a localização exata em qualquer ponto no Globo Terrestre.

2. Políticas Públicas e Assistência Farmacêutica Brasileira

O conceito de Políticas Públicas é amplo e foi exposto por diversos autores, tais como: Easton (1953), Hecló (1972), Jenkins (1978), Wildavsky (1979) e Hill e Ham (1993). O entendimento básico é de que, se trata de uma área de estudo voltada a análise de situações e tomada de decisões por parte do Estado. Assim, sua operação ocorre através de um sistema que objetiva, por meio de ações corretivas, modificar uma realidade, inadequada ou indesejável, percebida na sociedade (DAGNINO, 2002; SARAIVA, 2007; RUA; ROMANINI, 2013; RODRIGUES; SANTOS, 2017).

O papel do Estado no capitalismo é controverso (RIBEIRO; RIBEIRO; SANTOS, 2017). Porém, a ausência das ações do Estado acaba por gerar outras falhas como distribuição de renda, desigualdades regionais e estagnação e a recessão em diversas economias que desencadeiam uma crise no estado de bem estar-social (VICENTE, 2009), daí a sua importância na sociedade capitalista. Por outro lado, a participação de grupos da sociedade, representados por suas instituições¹⁰, na construção de Políticas Públicas é também fundamental, pois esses manifestam seus interesses como forma de forçar a composição da uma agenda e a estruturação de arranjos institucionais. São os anseios desses grupos que permitem o atendimento de demandas sociais e econômicas (FIANI, 2011, *apud* SILIANSKY, HASENCLEVER e PEIXOTO, 2018). É a participação das instituições que possibilitam a redução das incertezas e fornecem os pilares de uma estrutura social estável que auxiliam no sucesso da implementação das Políticas Públicas (NORTH, 1991). A seguir apresentam-se os principais fatos históricos da AF brasileira que ajudarão a compreender a formulação atual da Política de AF.

2.1. Assistência Farmacêutica no Brasil

Inicialmente, cabe destacar que, a construção da AF, no Brasil, foi intensificada a partir de 1971, com a criação da Central de Medicamentos (Ceme), na gestão do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS e, posteriormente, com o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, a partir de 1974, e, a partir de 1990, com as ações do SUS e do PFPB, em 2004¹¹.

No Brasil, pode-se pensar, efetivamente, a Política Pública de AF com a seguinte periodização (i) de 1971 até 1997, através da Ceme, (ii) a partir de 1990, por meio do SUS, através das UBS e

6 Sistema de Informação Geográfica (SIG) de Código Aberto, que permite a criação de mapas com várias camadas usando diferentes projeções de camadas (OSGF, 2018)

7 Cabe mencionar a constatação de inconsistências referente às coordenadas geográficas de diversos estabelecimentos do PFPB/RC. Para essas situações, foi realizada uma pesquisa no "Google Mapas" com o endereço cadastrado no arquivo e sendo esse endereço identificado, a informação da coordenada geográfica do estabelecimento foi corrigida.

8 É a distância medida em graus de um determinado ponto da superfície em relação à Linha do Equador. Pode variar de 0° a 90° e estar ao Norte ou ao Sul (IBGE, 2018).

9 É a distância medida em graus de um determinado ponto da superfície em relação ao Meridiano de Greenwich. Pode variar de 0° a 180° e estar a Leste ou a Oeste (IBGE, 2018).

10 Partidos Políticos, Movimentos Sociais, Sindicatos, Mídia, Políticos, Administração Pública, ONGs, Parlamento, Sindicatos, Organizações Políticas e Sociais, Presidente, Ministro, Governador, Prefeito, Empresas Privadas, Especialistas, etc. (DEUBEL, 2008).

11 Uma revisão histórica completa da AF brasileira pode ser acessada em Manhães (2019).

(iii) desde 2004 com o PFPB. A observação do atual momento da AF denota um caráter histórico cumulativo em relação ao pêndulo do papel do Estado e da iniciativa privada na operação dessas ações e dos distintos tipos, parcerias estratégicas e vínculos.

A AF tem como finalidade melhorar acesso e uso racional de medicamentos para uma determinada população (OSÓRIO-DE-CASTRO et al., 2014; SANTOS e SOARES, 2018) e estrutura-se de forma sequencial, podendo ser prejudicado por uma falha em uma das etapas, resultando em ruptura no seu ciclo de operação e, conseqüentemente, com interrupção na dispensação do medicamento à população (CONASS, 2007).

Sendo um sistema constituído de várias etapas¹² ele não se limita à logística de dispensação de medicamentos (PORTELA et al, 2010), é uma atividade multidisciplinar, que exige a articulação permanente entre as áreas técnicas, administrativas, financeiras, Conselhos de Saúde, entidades de classe, universidades e fornecedores, para sua execução. Envolve as três esferas de gestão do SUS (União, estados e municípios) que devem estabelecer e manter comunicação permanente com as demais instituições do sistema de saúde (MS, 2006).

As ações da AF, em seu nível básico de atenção, visam melhorar o acesso aos medicamentos básicos. Esse talvez seja o desafio mais complexo para os agentes dos setores público e privado, quando esses atuam complementarmente na AF, pois possui uma complexidade derivada do fato de que existem muitos fatores definidores do nível de acesso da população, como o financiamento, logística e acesso geográfico (OMS, 2004). Assis e Jesus (2012) mostram que a garantia desse acesso é complexa e depende de várias condições para que a ação surta resultados, além da existência da demanda e oferta de medicamentos.

Neste artigo irá se observar a capilaridade territorial dos estabelecimentos de dispensação de medicamentos básicos e a relação de localização com o nível populacional e a renda média. Outros fatores como a disponibilidade do medicamento e o seu preço, no caso da distribuição privada, bem como a sua aceitação não serão objeto deste artigo.

No âmbito do SUS, a AF foi inicialmente realizada através dos Postos de Saúde e posteriormente pelas Unidades Básicas de Saúde – UBS. Em 2004, sobre a gestão da Fiocruz, implementa-se o PFPB com unidades próprias. Essa vertente do PFPB foi mantida até 2017¹³. A partir de 2006, já sob a administração direta do MS, programa-se a vertente do PFPB que delega à iniciativa privada parte da estrutura de dispensação de medicamentos, utilizando o credenciamento de farmácias da rede de varejo.

2.1.1. Assistência Farmacêutica no SUS

A instituição da Política Nacional de Assistência Farmacêutica – PNAF¹⁴ (2004) visava induzir ações para o adequado acesso a medicamentos, inovação, evolução industrial e aperfeiçoamento dos recursos humanos, assegurando que as ações do SUS de acesso aos medicamentos garantissem uma cobertura populacional e equidade na AF (OPAS, 2005; MS, 2018).

A PNAF possui vários eixos de ação priorizando: (i) a intersetorialidade, estimulando o desenvolvimento capacitacional humano, científico e tecnológico com parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, (ii) a integralidade, no sentido de garantir o acesso de qualidade para população às ações de AF, (iii) a promoção do uso racional de medicamentos, através da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) como instrumento de orientação de prescrição médica e (iv) a descentralização das ações, na observação das prioridades regionais (PASQUETTI; JUNGES, 2011).

12 Seleção de medicamentos, programação, aquisição, armazenamento, distribuição e dispensação.

13 Extinta através da portaria nº 1.630/17 do MS.

14 Resolução MS nº 338/04.

O SUS é gerenciado pelo MS e compõem a sua estrutura governamental com secretarias estaduais e secretarias municipais de saúde. Essas compõem conselhos e comissões de saúde, com funções participativas e deliberativas, nos quais são definidas questões pertinentes às Políticas Públicas de saúde.

No contexto do SUS, a AF deverá ser prestada pelos três entes federados com atribuições e responsabilidades específicas. Luiza *et al* (2018) apresentam, na Tabela 2, as esferas responsáveis pela execução do ciclo aplicado ao componente básico da AF, bem como suas atribuições. Pode-se observar que a maior parte das atribuições cabe aos municípios.

TABELA 2 - Responsabilidades Federativas pela Execução do Componente Básico da AF.

Componente	União	Estados	Municípios
Financiamento	•	•	•
Seleção	•		•
Aquisição			•
Prescrição	•	•	•
Programação			•
Armazenamento			•
Distribuição			•
Dispensação			•

Fonte: Elaboração própria com base em Luiza *et al* (2018).

Somente o financiamento e a prescrição cabem aos três níveis da federação. A União participa da seleção definindo os protocolos de tratamento, mas é o município que irá ou não selecionar o medicamento de acordo com as necessidades de saúde locais.

A AF ambulatorial prevista no SUS é realizada nas UBS. Em cada uma delas deveria haver uma farmácia para atendimento ao público no que tange a dispensação de medicamentos com atendimento integral ao paciente. Porém, a instalação de uma farmácia na UBS dependerá se no município esse serviço não seja realizado de forma centralizada (LEITE *et al*, 2017).

2.1.2. Assistência Farmacêutica no Programa Farmácia Popular do Brasil

O público alvo do PFPB é a população com faixa de renda entre quatro e dez salários mínimos que utilizam prestadores de serviços privados e planos coletivos de saúde. Estão incluídos no programa, portanto, os cidadãos detentores de renda, porém, que não conseguiam adquirir os medicamentos através da rede privada de farmácias e drogarias (COSTA; SOUZA, 2010).

No PFPB todos os pacientes que apresentem receitas oriundas da rede pública devem, obrigatoriamente, ser informados sobre o direito a gratuidade do medicamento na rede de UBS, e somente depois de informados sobre essa opção e havendo a opção pelo PFPB, se efetivaria a dispensação (MS, 2004).

Conforme já mencionado, o PFPB foi, inicialmente, implementado através de uma vertente pública, essa gerenciada pela Fiocruz, com unidades próprias e inaugurando o formato de co-pagamento, com abastecimento, *a priori*, realizado através de laboratórios públicos e, quando necessário, por laboratórios privados. Sendo a Fiocruz responsável por adquirir, estocar e distribuir os medicamentos,

O intuito do PFPB/RP era de formatar um modelo de AF que oferecesse serviços que fossem além da simples dispensação de medicamentos e estando funcionando adequadamente, esse formato seria disseminado, através de convênios, para estados, municípios e instituições

filantrópicas, sendo a administração passada para essas instituições (MENEUCCI, 2011). Essa vertente do PFPB foi extinta em 2017, tendo apresentado reduzida capilaridade territorial e volume de dispensação.

Em 2006 foi instituído o PFPB/RC, caracterizado pela parceria com setor varejista farmacêutico privado gerenciado diretamente pelo MS. Este, através do cumprimento de trâmites e exigências por parte dos estabelecimentos privados interessados, concedia o credenciamento para o provisionamento de medicamentos básicos a população (SILVA; CAETANO, 2015).

Essa vertente, resultado de uma parceria-público-privado, na qual foi mantido o formato de copagamento, proporcionou maior capilaridade territorial devido à dimensão de sua rede de atendimento. Um aspecto problemático dessa vertente é que por não possuir limitação ou teto orçamentário, *a priori*, por ocorrer por cobertura da demanda dos medicamentos dispensados aos usuários, o planejamento orçamentário por parte do MS é fragilizado.

A implementação do PFPB/RC deve-se a vários fatores, podendo-se destacar: (i) o fato do PFPB/RC ter observado dificuldades na expansão da rede nas regiões do país *vis-à-vis* aos elevados custos de implantação e manutenção; (ii) a observância de que a rede privada possui maior capilaridade; (iii) a condição de que os custos fixos e operacionais já estariam cobertos pela receita oriunda da atividade comercial de venda de medicamentos e outros produtos existentes na rede de farmácias privadas e (iv) a *expertise* logística da rede privada (FRENKEL, 2008).

O arranjo de provisionamento do PFPB opera com a modalidade de copagamento como mecanismo de financiamento. Essa forma de fomento, conceitualmente, é um instrumento através do qual o usuário arca com parcela do valor do medicamento e o Estado subsidia a maior parte (VIANNA; PIOLA; REIS, 1998; MS, 2006).

O copagamento é um mecanismo de financiamento com a participação do usuário e tem diversas finalidades dependendo do propósito que a Política Pública almeje atingir. Pode ser, por exemplo, utilizado como minimizador de uso não racional do consumo de medicamentos, na medida em que ao demandar desembolso do usuário, esse não estará propenso a fazê-lo desnecessariamente mediante gasto próprio; outra finalidade pode ser amenizar o desembolso de recursos públicos para o financiamento da AF (SANTOS-PINTO, 2014). A partir de 2011, o governo cria o Programa Saúde não Tem Preço que introduz gratuidade para medicamentos anti-hipertensivos, antidiabéticos e antiasmáticos no PFPB.

3. Escala Territorial e Renda na provisão de medicamentos básicos nas mesorregiões do estado do Rio de Janeiro.

A capilaridade territorial que compõe as redes de dispensação de medicamentos básicos no SUS via UBS, e no PFPB/RC, que é percebida pela abrangência territorial que cada um desses arranjos de provisionamento possui em determinada região, pois esse aspecto define o alcance da população e o foco da dispensação.

A dispersão territorial de uma Política Pública, no caso de AF, em um país ou região é importante, pois quanto maior essa for maior será a população atendida. O ERJ é composto por 92 municípios, agrupados em seis mesorregiões, com uma população total estimada de 16.720 mil (IBGE, 2017), distribuídos em 43.780 mil km², significando uma densidade demográfica de 365,2 hab/m², seu território detém a segunda renda média *per capita* do país, sendo essa de R\$ 1.396,88 (IBGE, 2010). É um estado de significativa heterogeneidade populacional e de renda per capita entre seus municípios. A região possui uma rede de provisionamento de medicamentos básicos com 1.825 UBS e 1.897 estabelecimentos credenciados pelo PFPB/RC.

A presença das UBS, nas mesorregiões do ERJ, em relação à população residente e a renda média *per capita* podem ser verificadas na Tabela 3.

TABELA 3 - Relação População e UBS por mesorregião do estado do Rio de Janeiro

Mesorregião	Municípios com UBS		Unidades (2018)		% Pop	Renda Média per capita (R\$)
	Municípios	%	UBS	% Total		
Baixadas	10	10,9%	139	7,6%	4,9%	625,55
Centro	16	17,4%	166	9,1%	2,9%	567,02
Metropolitana	30	32,6%	939	51,5%	78,0%	643,62
Noroeste	13	14,1%	125	6,8%	1,9%	546,61
Norte	9	9,8%	182	10,0%	5,5%	550,28
Sul	14	15,2%	274	15,0%	6,7%	636,04
Total	92	100,0%	1.825	100,0%	100,0%	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (população e municípios/2017), DATASUS (renda/2010) e MS (PFPB/UBS/2018).

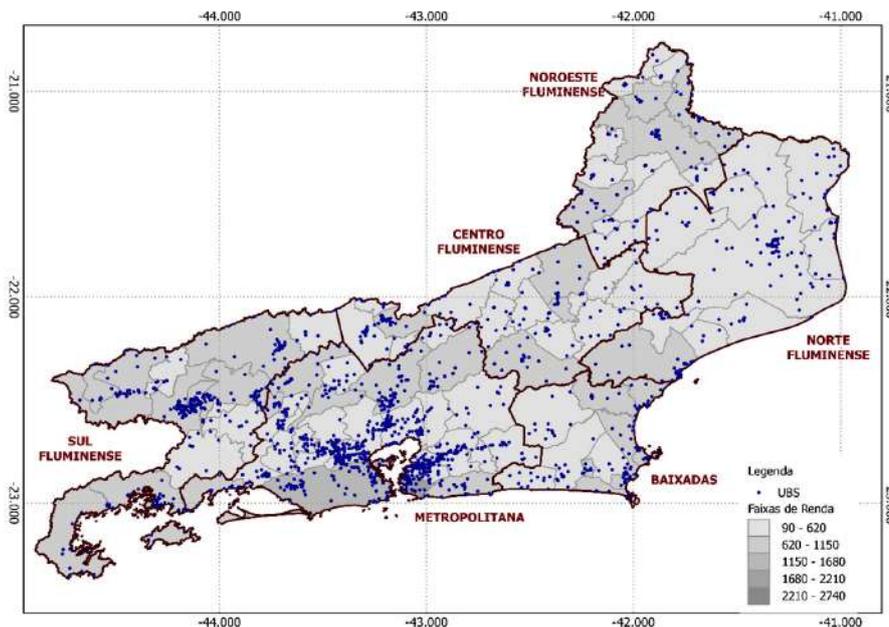
Todos os municípios que compõem as mesorregiões do ERJ possuem UBS, sendo a maior proporção de unidades se encontra na mesorregião Metropolitana com 939 estabelecimentos (51,5%), atendendo a 78,0% da população do ERJ. Essa mesorregião é a que possui a renda média per capita mais elevada no ERJ. Em seguida percebe-se a mesorregião Sul, com 274 UBS (15,0%), assistindo a 6,7% da população do ERJ. As outras quatro mesorregiões absorvem 612 UBS (33,5%), voltadas para a atenção de 15,3% dos residentes do ERJ.

A mesorregião Metropolitana apresenta a maior relação de disponibilidade de UBS por habitante no ERJ, com 13.881 hab/UBS, seguida pela mesorregião das Baixadas com 5.904 hab/UBS, sendo a mesorregião Noroeste a que possui a melhor relação habitante por UBS com 2.606 hab/UBS. A dispersão das UBS nas mesorregiões do ERJ pode ser observada no Mapa 1.

A partir do Mapa 1, pode-se perceber regiões de concentração de UBS no território das mesorregiões do ERJ. No Noroeste do ERJ a concentração ocorre nas cidades de Itaperuna (21), Santo Antônio de Pádua (21) e Bom Jesus do Itabapoana (19). No Norte Fluminense essa está em Campos dos Goytacazes (69), Macaé (37) e São Francisco de Itabapoana (19).

No Centro Fluminense, com menos intensidade, a centralização ocorre nas cidades de Três Rios (22) e Nova Friburgo (18), nas Baixadas em Cabo Frio (32), São Pedro da Aldeia (22) e Araruama (16). Na mesorregião Metropolitana no Rio de Janeiro (179), São Gonçalo (129 UBS) e Duque de Caxias (83). Já na mesorregião Sul Fluminense a concentração ocorre em Volta Redonda (48), Barra Mansa (43) e Angra dos Reis (43).

MAPA 1 - Distribuição das UBS nas mesorregiões do estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria base nos dados do IBGE (2017), PBDA (2018) e Forest-Gis (2018).

Uma explicação para a concentração nessas cidades pauta-se no fato de que a instalação de uma UBS depende dos interesses dos agentes políticos municipais, que são os responsáveis por sua implementação e visam o ganho político, tendendo assim, a promover a instalação nos locais onde houver maior população.

A Tabela 4 apresenta o ICL relacionando as UBS nas mesorregiões do ERJ com: (i) população e (ii) renda média *per capita*.

TABELA 4 - Índice de Correlação Linear das UBS por mesorregiões do estado do Rio de Janeiro

Correlação N° Unidades		População		Renda Média <i>per capita</i>
Baixadas	0,8017	Positiva Forte	-0,0088	Negativa Ínfima
Centro Fluminense	0,6325	Positiva Moderada	0,5315	Positiva Moderada
Metropolitana	0,8422	Positiva Forte	0,4077	Positiva Fraca
Noroeste Fluminense	0,8068	Positiva Forte	0,6309	Positiva Moderada
Norte Fluminense	0,9874	Positiva Forte	0,4774	Positiva Fraca
Sul Fluminense	0,9712	Positiva Forte	0,6965	Positiva Moderada

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (população/2017), DATASUS (renda/2010) e MS (UBS/2018).

Nas seis mesorregiões percebe-se uma significativa correlação entre o número de UBS com a população residente, excetuando-se o Centro Fluminense. Quanto à relação entre número de UBS e renda média *per capita*, as mesorregiões posicionam-se como tendo uma correlação ínfima, fraca e moderada.

A Tabela 5 apresenta a capilaridade territorial da rede de dispensação de medicamentos básicos nos estabelecimentos credenciados do PFPB/RC nas mesorregiões do ERJ.

TABELA 5 - Relação População e PFPB/RC por mesorregião do estado do Rio de Janeiro

Mesorregião	Municípios			Farmácias (2018)		% Pop.	Renda Média <i>per capita</i> (R\$)		
	Sem PFPB/RC	Com PFPB/RC	Total	Unid.	% Total				
Baixadas	0	0,0%	10	11,1%	10	95	5,0	4,9	625,55
Centro	0	0,0%	16	17,8%	16	85	4,5	2,9	567,02
Metropolitana	1	50,0%	29	32,2%	30	1.373	72,4	78,0	643,62
Noroeste	0	0,0%	13	14,4%	13	117	6,2	1,9	546,61
Norte	0	0,0%	9	10,0%	9	99	5,2	5,5	550,28
Sul	1	50,0%	13	14,4%	14	128	6,7	6,7	636,04
Total	2	100,0%	90	100,0%	92	1.897	100,0	100,0	-

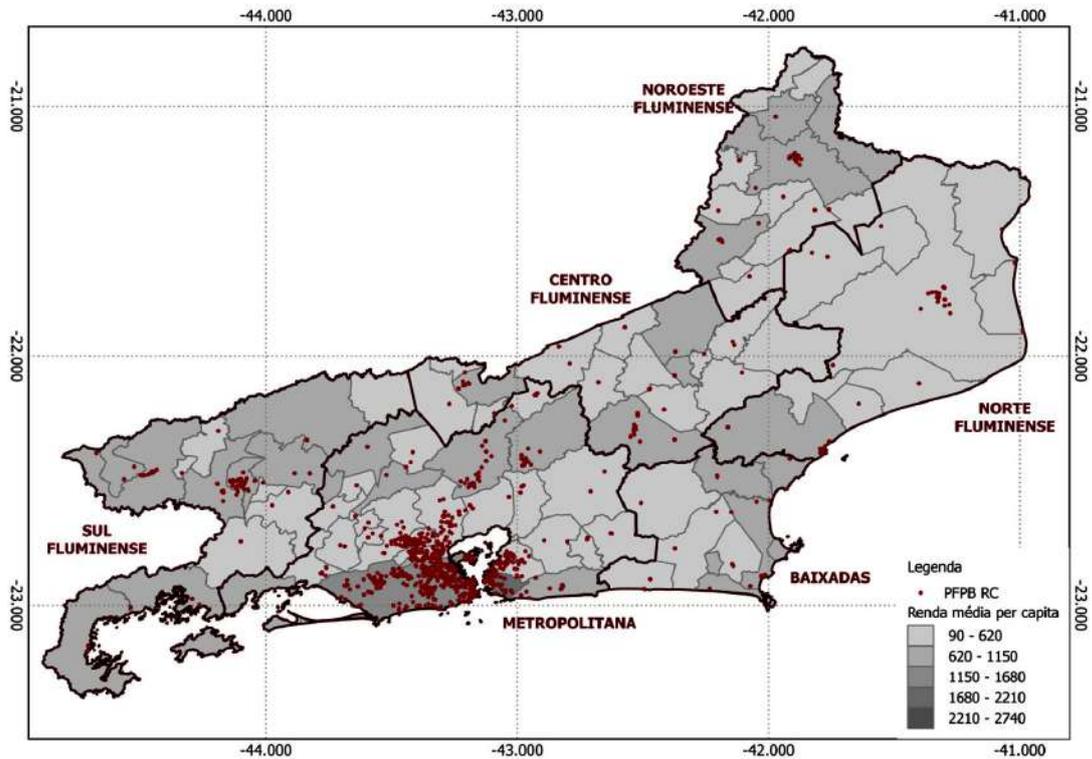
Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (população e municípios/2017), DATASUS (renda/2010) e MS (PFPB/2018).

Com exceção de dois municípios¹⁵, que compõem as mesorregiões do ERJ, todas as demais localidades possuem estabelecimentos credenciados do PFPB/RC, que se distribuem com 1.897 farmácias em 90 municípios, sendo a maior quantidade percebida na mesorregião Metropolitana com 1.373 estabelecimentos (72,4%), seguida da mesorregião Sul, com 128 unidades do PFPB/RC (6,7%). As outras quatro mesorregiões totalizam 396 estabelecimentos do PFPB/RC (20,9).

A dispersão das unidades do PFPB/RC nas mesorregiões do ERJ pode ser observada no Mapa 2.

15 Mangaratiba e Santa Maria Madalena.

MAPA 2 - Distribuição das unidades do PFPB/RC nas Mesorregiões do estado do Rio de Janeiro



Fonte: IBGE (2017), PBDA (2018) e Forest-Gis (2018) – Elaboração Própria.

O PFPB/RC se estrutura com um elevado nível de concentração dos estabelecimentos em algumas cidades das mesorregiões do ERJ. Na mesorregião do Noroeste a concentração ocorre nas cidades de Itaperuna (43), Miracema (14) e Bom Jesus do Itabapoana e Santo Antônio de Pádua (11). No Norte Fluminense essa está em Campos dos Goytacazes (49), Macaé (16) e São Fidélis (14).

No Centro Fluminense, com menos intensidade, a centralização ocorre na cidade de Nova Friburgo (23). Na mesorregião Metropolitana nas cidades do Rio de Janeiro (710), Niterói (100) e São Gonçalo (88). Já na mesorregião Sul Fluminense a concentração ocorre em Volta Redonda (46), Barra Mansa (18) e Resende (15).

Comparando os Mapa 1 e Mapa 2, percebe-se que as UBS apresentam um espraiamento territorial mais significativo nas mesorregiões do ERJ, enquanto que, essa distribuição é mínima e mais concentrada no que se refere os estabelecimentos do PFPB/RC. A semelhança entre a localização dos dois tipos de estabelecimento é uma maior concentração em algumas cidades mais populosas, que no caso das farmácias, diferente das UBS, se justifica pela obtenção de um maior volume de vendas nessas cidades.

Esse cenário de distribuição das UBS e farmácias do PFPB/RC não é complementar, visto que, percebe-se, em determinadas cidades das mesorregiões do ERJ, a sobreposição de unidades de cada rede de atendimento voltado ao provisionamento de medicamentos básicos.

Quanto à correlação entre quantidade de estabelecimentos do PFPB/RC x população x renda média *per capita* das mesorregiões do ERJ, verifica-se que todas as correlações são positivas. A Tabela 6 apresenta o ICL relacionando os estabelecimentos do PFPB/RC nas mesorregiões do ERJ com: (i) a população e (ii) a renda média *per capita*.

TABELA 6 - Índice de Correlação Linear do PFPB/RC por mesorregiões do estado do Rio de Janeiro

Correlação N° Unidades		População		Renda Média <i>per capita</i>
Baixadas	0,8515	Positiva Forte	0,2429	Positiva Fraca
Centro Fluminense	0,9347	Positiva Forte	0,8983	Positiva Forte
Metropolitana	0,9949	Positiva Forte	0,5446	Positiva Moderada
Noroeste Fluminense	0,9765	Positiva Forte	0,4949	Positiva Fraca
Norte Fluminense	0,9543	Positiva Forte	0,3407	Positiva Fraca
Sul Fluminense	0,8763	Positiva Forte	0,7956	Positiva Moderada

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (população/2017), DATASUS (renda/2010) e MS (PFPB/2018).

Todas as regiões possuem uma correlação entre o número de estabelecimentos credenciados e população positiva e maior que 0,8515, o que as classifica como tendo forte relação entre as variáveis. A correlação apresentada entre o número de PFPB/RC e renda média *per capita*, é positiva e, maior que 0,2429, possuindo uma correlação fraca entre os fatores, para as regiões Baixadas, Noroeste Fluminense e Sul Fluminense.

Quanto à correlação entre número de estabelecimentos credenciados e a renda nas mesorregiões do ERJ ela é também positiva, mas somente positiva forte para a região Centro Fluminense, positiva moderada para as regiões Metropolitana e Sul Fluminense e positiva fraca para Baixadas, Noroeste Fluminense e Norte Fluminense.

Considerações finais

A construção da política de AF no Brasil decorreu de um processo evolutivo histórico, com diferentes focos de preocupação e populações a serem atendidas. O olhar deste artigo foi para o ano de 2004, quando é criado o PFPB. Como visto, esse Programa se propôs à ampliação da distribuição de medicamentos por meio de um canal paralelo ao SUS e, em 2006, por intermédio da iniciativa privada para uma parcela da população de renda média, que apesar de ter plano de saúde, não dispunha de recursos para financiar os tratamentos. O PFPB/RP buscou organizar por meio de um novo arranjo a AF e reforçar seu caráter público sem extinguir a AF praticada no SUS. Entretanto, essa iniciativa foi enfraquecida com a implementação do PFPB/RC (2006), quando a AF passa a ser um arranjo de parceria público-privada. Este resultado foi também observado por Bahia (2017), quando a autora afirma que o aumento da cobertura para medicamentos foi feito com certa independência do SUS e fragmentou a rede assistencial em termos de populações alvo.

Desta forma, a dispensação de medicamentos básicos, em 2018, estava estruturada em dois arranjos institucionais: um alicerçado na estrutura pública, através do provisionamento realizado pelo SUS, via UBS e outro arranjo estruturado pela rede privada de farmácias, com copagamento, exceto para os medicamentos de diabetes, hipertensão e doenças respiratórias, pautado na lógica privada de atuação e de busca de resultados.

A principal contribuição do artigo, ainda que limitada em seu escopo, foi revelar se a atuação do Estado, por meio da formulação do PFPB, esta tendo um desempenho adequado de AF nas mesorregiões do ERJ. Para tanto foram analisados os parâmetros da distribuição territorial dos dois arranjos de AF para provisão de medicamentos básicos e a sua correlação com o nível de população e a renda média nessas regiões.

Assim, quanto à distribuição territorial das UBS e dos estabelecimentos do PFPB/RC, a análise permitiu perceber que as UBS possuem uma dispersão territorial maior (Mapa 1) do que a distribuição dos estabelecimentos do PFPB/RC (Mapa 2) nas mesorregiões do ERJ. Neste sentido, a distribuição das UBS cumpre melhor o papel de cobertura da assistência farmacêutica. Entretanto, em ambos os arranjos observou-se uma maior concentração de unidades nas cidades mais populosas, o que pode estar indicando uma sobreposição indesejada da localização das unidades de dispensação,

mostrando a ausência de complementaridade entre os dois arranjos. Este resultado foi também observado por Luiza *et al.* (2018) ao afirmarem que os dois arranjos não têm uma articulação definida entre eles e uma grande superposição de usuários.

A correlação existente entre a instalação de uma UBS ou credenciamento de um estabelecimento farmacêutico privado com a densidade populacional ou com a renda média *per capita* dessa população se mostrou: (i) previsível no caso das UBS no âmbito das mesorregiões do ERJ, possuindo uma forte correlação com a densidade populacional, e (ii) com forte, fraca ou moderada correlação, no credenciamento dos estabelecimentos do PFPB/RC em relação a variável renda média per capita, sendo esse um resultado não esperado, considerando a lógica do setor privado.

Assim a hipótese formulada inicialmente para esse artigo, de que a rede de UBS posiciona-se de forma mais espalhada nas mesorregiões do ERJ e que a rede do PFPB/RC apresenta-se concentrada, essa se confirma em parte. Se a lógica de implementação pública, voltada à atenção social foi confirmada, a lógica privada voltada a obtenção de retornos de capital mostrou-se menos evidente. De fato, observa-se a maior presença dos pontos de dispensação na mesorregião Metropolitana, que possui a maior renda média *per capita* do ERJ, sendo essa presença mais marcante na rede de estabelecimentos privados do PFPB/RC nas mesorregiões do ERJ. Já nas demais mesorregiões percebe-se uma maior presença de UBS (886 unidades) em relação aos estabelecimentos do PFPB/RC (524 unidades). Essa diferença representa uma vantagem de 169,1% a favor das UBS, fortalecendo a confirmação da primeira parte da hipótese.

Como pesquisa futura, no contexto do Programa de AF analisado, propõe-se discutir formas de definir previamente o credenciamento de atividades privadas, que venham a firmar parceria com a ação pública, de modo a se evitar ou amenizar contextos de sobreposição de unidades. Seria também importante a avaliação qualitativa do atendimento fornecido nas UBS e nas farmácias privadas em termos dos serviços de assistência farmacêutica e satisfação dos usuários.

Referências Bibliográficas

- ARCHELA, Rosely Sampaio; THÉRY, Hervé. Orientação metodológica para construção e leitura de mapas temáticos. *Confins*, França, p.2-21, 23 jun. 2008.
- ASSIS, Marluce Maria Araújo de; JESUS, Washington Luiz Abreu de. Acesso aos serviços de Saúde: abordagens, conceitos, políticas e modelo de análise. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 11, p.2865-2875, 2012.
- BAHIA, Lígia. A saúde nos governos petistas: políticas públicas antagônicas. *In: Maringoni, G. e Medeiros, J (orgs). Cinco Mil dias de Lulismo: o Brasil na era do lulismo*. São Paulo: Boitempo/Fundação Lauro Campos, 2017, pp. 221-228.
- BARBETTA, P. Estatísticas Aplicadas às Ciências Sociais. 7. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007. 315 p.
- BOING, Alexandra Crispim *et al.* Acesso a medicamentos no setor público: análise de usuários do Sistema Único de Saúde no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p.691-701, abr. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília: Congresso Nacional.
- CONASS (Org.). Assistência Farmacêutica no SUS. Brasília: Conass, 2007. 186 p. Coleção Progestores - Para entender a gestão do SUS.
- COSTA, Iris do Céu Clara; SOUZA, Georgia Costa de Araújo. Saúde Soc. são paulo. O Sus nos Seus 20 Anos: Reflexões Num Contexto de Mudanças, São Paulo, v. 19, n. 3, p.509-517, 2010.
- DAGNINO, Renato. Metodologia de análise de políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

- DATASUS. Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações. 2010. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/livroidb/2ed/indicadores.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2018.
- DEUBEL, André-noel Roth. Perspectivas teóricas para el análisis de las Políticas Públicas: ¿de la razón científica al arte re. *Estudios Políticos*, Medellín, v. 33, p.67-91, 2008. Semestral.
- FOREST GIS. Forest Gis. Disponível em: <<http://www.forest-gis.com/>>. Acesso em: 18 jun. 2018.
- FRENKEL, Jacob. Programas de acesso aos medicamentos: ações diretas do governo e/ou mecanismos de mercado. In: GADELHA, Carlos Augusto *et al.* Saúde e indústria farmacêutica em debate. São Paulo: Cubzac, 2008. p. 123-141. FEBRAFARMA - Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica..
- GOOGLE (Org.). Google Mapas: Disponível em: <<https://maps.google.com.br/maps?hl=pt-PT>>. Acesso em: 20 set. 2018.
- HOGERZEIL, Hans V.; MIRZA, Zafar. The world medicines situation 2011: access to essential medicines as part of the right to health. World Health Organization, Geneva, p.1-14, dez. 2011. Disponível em: <<http://apps.who.int/medicinedocs/en/d/Js18772en/>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Comp.). Censo demográfico: 2010. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 13 fev. 2018.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2016. 2016. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 nov. 2018.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População estimada 2017. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/panorama>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- LEITE, Silvana Nair *et al.* Infraestrutura das farmácias da atenção básica no Sistema Único de Saúde: Análise dos dados da PNAUM-Serviços. *Revista de Saúde Pública*, Florianópolis, v. 2, n. 51, p.364-373, 17 jan. 2017.
- LUIZA, Vera Lucia *et al.* Fortalezas e Desafios dos modelos de provisão e financiamento de medicamentos. In: HASENCLEVER, Lia *et al* (Org.). Vulnerabilidades do Complexo Industrial da Saúde. Rio de Janeiro: E-papers, 2018. Cap. 7. p. 213-252.
- MARQUES, José Elias Domingos Costa. Na busca dos novos líderes: compreendendo o surgimento de candidatos à disputa política pela ótica do neo-institucionalismo da escolha racional. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais: CSOn-line*, Santa Catarina, v. 1, n. 1, p.130-151, fev. 2007. Mensal.
- MENECUCCI, Telma Maria Gonçalves. A Política de saúde no governo Lula. *Saude e Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 2, p.522-532, abr. 2011. Trimestral.
- MS. Manual Farmácia Popular do Brasil - Rede própria. Brasília: MS, 2004. 76p.
- MS. Programa Aqui Tem Farmácia Popular. 2006. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/acoes-e-programas/farmacia-popular/sobre-o-programa>>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- MS. Assistência Farmacêutica. 2014. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-o-ministerio/470-sctie-ra>>. Acesso em: 29 set. 2018.
- MS. Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde. 2018. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/component/tags/tag/daf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.
- NORTH, D.C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Pittsburgh (USA), 1991, v. 5, n. 1, p. 97-112.
- OMS. Equitable Access to essential medicines: a framework for collective action: 2004. Un, 2004. Disponível em: <<http://www.who.int/en/>>. Acesso em: 12 mar. 2018.
- OPAS. Avaliação da Assistência Farmacêutica no Brasil: estrutura, processo e resultados. Brasília: Opas, 2005. 260 p.

- OSÓRIO-DE-CASTRO, Claudia Garcia Serpa et al (Org.). *Assistência Farmacêutica: gestão e prática para profissionais da saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. 469 p.
- OSGF - Open Source Geospatial Foundation. QGIS - Quantum Sistema de Informação Geográfica. 2018. Disponível em: <https://www.qgis.org/pt_BR/site>. Acesso em: 05 jun. 2018.
- PASQUETTI, Carolina Vedana; JUNGES, Fernanda. *O Desenvolvimento da Assistência Farmacêutica no Brasil: evolução da legislação e o seu contexto histórico*. 2011. 20 f. Monografia (Especialização) - Curso de Farmácia, Coordenação de Pós-graduação *Lato Sensu* - Cpgls, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.
- PBDA. Portal Brasileiro de dados abertos. 2018. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/unidades-basicas-de-saude-ubs>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- PORTELA *et al.* Políticas públicas de medicamentos: trajetória e desafios. *Revista de Ciências Farmacêuticas Básica e Aplicada*, Campinas Grande, v. 1, n. 31, p.9-14, 24 abr. 2010.
- REIS, Denizi Oliveira; ARAÚJO, Eliane Cardoso de; CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira. Políticas públicas de saúde: Sistema Único de Saúde. *Unasus-unifesp*, São Paulo, v. 0, n. 0, p.1-18, fev. 2012.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos; RIBEIRO, Monica Matos; SANTOS, Reginaldo Souza. *Administração pública contemporânea e as singularidades brasileiras*. 2. ed. Salvador: Ufb, 2017. 85 p.
- RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (Org.). *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências*. Rio de Janeiro: Cebes, 2017. 224 p.
- RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. *Para aprender Políticas Públicas*. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013.
- SANTOS, Rosana Isabel dos; SOARES, Luciano (Org.). *Saúde e Cidadania*. In: Rosana Isabel dos Santos et al (Florianópolis) (Org.). *Assistência Farmacêutica no Brasil: Política, Gestão e Clínica*. Florianópolis: UFSC, 2018. Cap. 2. p. 59-112.
- SANTOS-PINTO, C., Copagamento como Ampliação do Acesso a Medicamentos: Programa Farmácia Popular do Brasil. In: Osório-de-castro, Claudia Garcia Serpa *et al.* *Assistência Farmacêutica: Gestão e prática para profissionais da saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. Cap. 24. p. 355-362.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2007. p. 21-42.
- SILIANSKY, Maria de Fátima; HASENCLEVER, Lia; PEIXOTO, André Luis Almeida. Arranjos institucionais em serviços dependentes de equipamentos para diagnóstico e terapêutica de doenças cardiovasculares: um estudo sobre as regiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro. In: HASENCLEVER, Lia *et al.* *Vulnerabilidades do Complexo Industrial da Saúde*. Rio de Janeiro: E-papers, 2018. p. 253-276.
- SILVA, Rondineli Mendes; CAETANO, Rosângela. Programa: caracterização e evolução entre 2004-2012. *Ciência & Saúde Coletiva*, [s.l.], v. 20, n. 10, p.2943-2956, out. 2015. FapUNIFESP (SciELO).
- STF. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília, Df: Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.
- VIANNA, Solon Magalhães; PIOLA, Sérgio Francisco; REIS, Carlos Octávio Ocké. *Gratuidade no SUS: controvérsia em torno do copagamento*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 17, p.106-171, 1998.
- VICENTE, Maximiliano Martin (Org.). *A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: um balanço*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

NudgeRio: um caso de aplicação de Ciência Comportamental às Políticas Públicas

NudgeRio: a case of application of Behavioral Science to Public Policies

Otavio Morato de Andrade¹

RESUMO

As soluções para políticas públicas baseadas em insights comportamentais, mais conhecidos como *Nudges*, têm se mostrado simples e de baixo custo, exibindo grande potencial para influenciar positivamente a qualidade de vida da sociedade. Este estudo sintetiza as bases e os fundamentos teóricos da Economia Comportamental, esclarecendo de que forma estes conceitos científicos podem ser aplicados na prática para formular políticas regulatórias. Também foram analisados exemplos práticos de aplicações de *Nudges* no âmbito da governança estatal, em especial, o caso da *NudgeRio*, unidade criada na Prefeitura da Cidade do Rio, que tem por objetivo o estudo e a implementação de projetos de ciência comportamental aplicada. Ao final, conclui-se pela viabilidade da concepção de políticas públicas baseadas em Economia Comportamental e em testes randomizados, como forma de se aperfeiçoar a conduta individual e coletiva através da transformação do contexto de escolhas oferecido ao cidadão.

PALAVRA-CHAVE: *NudgeRio. Nudges. Políticas Públicas. Economia Comportamental. Vieses Cognitivos.*

ABSTRACT

Public policy solutions based on behavioral insights, better known as Nudges, have been shown to be simple and low cost, showing great potential to positively influence society's quality of life. This study synthesizes the bases and theoretical foundations of Behavioral Economics, clarifying how these scientific concepts can be applied in practice to formulate regulatory policies. Practical examples of applications of Nudges in the scope of state governance were also analyzed, in particular, the case of NudgeRio, a unit created in the City of Rio de Janeiro, which aims to study and implement applied behavioral science projects. In the end, it is concluded that the conception of public policies based on Behavioral Economics and randomized tests is feasible, as a way to improve individual and collective conduct through the transformation of the context of choices offered to the citizen.

KEYWORDS: *NudgeRio. Nudges. Public Policies. Behavioral Economics. Cognitive Biases.*

1. Introdução

As ciências comportamentais baseiam-se em novos achados da psicologia e da economia para tentar entender e prever o comportamento humano (JACKSON, 1994, p. 144). Os pesquisadores desta área têm ressaltado que, em diversos contextos, as pessoas escolhem mal. E nem sempre aprendem a fazer escolhas corretas, mas persistem sistematicamente no erro (HAMMOND et al, 1998, p. 20).

Até a década de 1960, a maioria das pesquisas econômicas partiam do modelo de agente racional, o homem econômico. Para esta teoria, as decisões de um indivíduo seriam resultado de uma ponderação pragmática entre suas preferências pessoais e os custos/benefícios envolvidos no contexto de escolha (ANDRADE e DIAS, 2001, p. 41). Essas premissas foram questionadas a partir da década de 1970 por psicólogos e economistas, que passaram a fornecer uma nova estrutura para compreender quando e como as pessoas cometem erros (KAHNEMAN & TVERSKY, 2012, p. 10).

¹ Pós-graduado em Direito Civil pela PUC-MG. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Apoiados nestas descobertas, os cientistas propuseram a criação de “incentivos comportamentais”, que alteram o comportamento das pessoas de forma previsível, guiando e influenciando-as a fazerem melhores escolhas. Demonstrou-se que, no processo de tomada de decisão humana, a racionalidade é limitada por fatores psicológicos, associações emotivas (vieses de intuição) e suposições mentais automatizadas que distorcem a estatística da realidade de modo que os sujeitos nem sempre são aptos a escolher a melhor decisão para si (KAHNEMAN e TVERSKY, 1974, p. 1124-1131).

Assim foi proposto o *Nudge*: uma ferramenta capaz de orientar o comportamento, otimizando as escolhas do cidadão ao incentivar comportamentos mais seguros e saudáveis, tanto em uma perspectiva individual, como na perspectiva da comunidade (SUNSTEIN, 2017, p. 1026).

A aplicação de insights da ciência comportamental já é realidade nas administrações públicas contemporâneas. Nos Estados Unidos, por exemplo, em 2015, o ex-presidente Obama, expediu um decreto para priorizar o uso da economia comportamental no âmbito da governança estatal.

No Brasil embora haja poucas experiências, destaca-se a *NudgeRio*, unidade criada na Prefeitura da Cidade do Rio, responsável por discutir e disseminar conceitos de economia comportamental. Este artigo faz, primeiramente, uma síntese da teoria comportamental e de seus conceitos fundamentais, para depois colocar em perspectiva as políticas públicas formuladas pelos cientistas da Prefeitura carioca, apresentando a evolução e o panorama atual dos seus projetos.

Desta forma, o estudo apresentará os conceitos basilares inerentes à teoria comportamental, explicando de que forma essas tendências cognitivas se conectam e como podem ser aplicadas na concepção das políticas regulatórias. Num segundo momento, mostraremos como essas ferramentas já estão sendo utilizadas pelos técnicos e cientistas da Prefeitura do Rio de Janeiro, para conceber e implementar ideias e projetos práticos e de baixo custo, concebidos a partir da ciência comportamental.

2. Tendências cognitivas, heurísticas e vieses

Tendências cognitivas são processos mentais inconscientes, que afetam as decisões e julgamentos que as pessoas fazem, geralmente conduzindo-as a escolhas pouco racionais. Estes pensamentos situam-se, portanto, no âmbito da racionalidade limitada, que destoa do modelo do *homo economicus*. Entre as tendências cognitivas, destacam-se as heurísticas e os vieses.

As heurísticas são atalhos mentais que nos ajudam a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis. Etimologicamente a palavra heurística vem da palavra grega *Heuriskein*, que significa “descobrir”, e que também deu origem ao vocábulo *Eureca* (LAUKKONEN, SCHOOLER e TANGEN, 2018, p. 6).

Isoladamente as heurísticas não representam algo ruim e ocasionalmente podem facilitar a tomada de decisão. Todavia, quando esses atalhos fornecem uma resposta inadequada, violando sistematicamente nossa capacidade de tomar decisões racionais, teremos um viés cognitivo (KAHNEMAN, 2012, p. 127).

Os vieses cognitivos são capazes de distorcer ou limitar a nossa capacidade de tomar decisões racionais. Estes erros são fruto de uma resposta incompleta, que não permite que a decisão tomada seja ótima.

Muitas são as heurísticas e vieses descritas pela literatura de economia comportamental. Sem a pretensão de esgotar o tema, trataremos de seis tendências cognitivas que consideramos muito relevantes para o trabalho, seja por sua proeminência nos estudos da economia comportamental, seja por sua correlação com os *Nudges* potencialmente aplicáveis às políticas públicas. Trataremos delas nos tópicos a seguir:

Ancoragem

Também chamada de focalismo, esta heurística faz com que a exposição prévia a determinada informação nos leve superestimá-la na tomada de decisão, independentemente de sua relevância para o que está sendo decidido (BOUSSAIDI, 2013, p. 21).

Nesse sentido, o efeito de ancoragem evidencia a dificuldade de alguém em se afastar da primeira impressão. Uma vez que uma âncora é estabelecida, há uma tendência de que os julgamentos sejam contaminados por ela.

Em 2007, GUTHRIE, RACHLINSKI e WISTRICH (2017, p. 30) descobriram que magistrados americanos eram suscetíveis aos efeitos da ancoragem ao proferir sentenças em casos de indenização. Na pesquisa, os juízes foram provocados a estipular uma condenação indenizatória por danos morais e materiais em um caso fictício de acidente de trabalho.

A amostra da pesquisa foi dividida em dois grupos de juízes: a) grupo controle, para o qual não foi apresentado nenhum valor inicial; b) grupo experimental, para o qual foi apresentada uma âncora. Este grupo experimental recebeu a informação de que “a empresa havia pedido a extinção do feito, alegando que a demanda não atingia o valor mínimo de U\$ 75.000 para ser processada naquela instância”.

Os pesquisadores concluíram que os valores de indenização fixados eram menores no grupo experimental (média de 882 mil dólares), ou seja, que contava com uma informação-âncora, no caso, o valor de 75 mil dólares. Já no grupo controle, sem a âncora, a média das indenizações estabelecidas na sentença era de aproximadamente 1 milhão de dólares. Desta forma, os pesquisadores puderam comprovar a influência da ancoragem na tomada de decisão desses magistrados.

O resultado desta investigação não é isolado. GUTHRIE e KOROBKIN (1994, p. 11) descobriram que, em acordos judiciais, o valor apresentado como oferta inicial pode estabelecer uma âncora, impactando no restante das negociações e no valor final acordado.

Disponibilidade

A heurística da disponibilidade é a tendência de que as pessoas superestimem as chances de um evento acontecer, com base na frequência com que um exemplo vem à mente. De forma geral, as pessoas tendem a estipular a probabilidade de que determinado fato ocorra não de forma matemática e racional, mas com base em pensamentos recentes.

De acordo com THALER e SUNSTEIN (1974), eventos marcantes como ataques terroristas e desastres naturais fazem com que esses riscos sejam realçados em excesso, e, por conseguinte, sejam superdimensionados.

Da mesma forma, ARIELY et al (2008) destacam que vítimas de desastres ambientais estariam mais propensas à aquisição de seguros, se comparadas à indivíduos que não sofreram estas tragédias. Estes são efeitos da heurística da disponibilidade, que pode ser muito útil na implementação de políticas públicas.

Um exemplo clássico são as advertências feitas a fumantes nas embalagens de cigarro, chamando atenção para as eventuais consequências do consumo do tabaco. Estes alertas “disponibilizam” informações poderosas à memória do indivíduo, com a intenção clara de dissuadi-lo de um hábito prejudiciais.

Impende ressaltar que, na esfera governamental, abordagens desta natureza não alteram os incentivos econômicos existentes, ao passo que preservam a liberdade de escolha do cidadão. Para além disso, são enfoques simples, de baixo custo, e com grande potencial de equacionar problemas de políticas públicas.

Excesso de otimismo

As pessoas frequentemente superdimensionam as chances de eventos positivos em suas vidas, ao passo que tendem a subestimar a probabilidade de algo ruim acontecer com elas. Essa crença de que as coisas serão melhores no futuro é conhecida como viés do otimismo. Ser excessiva-

mente otimista pode levar o indivíduo a tomar decisões ruins, na medida em que ele passa a negligenciar procedimentos que possam aumentar a sua segurança e a dos que estão ao seu redor (O'SULLIVAN, 2015, p. 11).

Para DEJOY (1989, p. 12), por exemplo, a mortalidade no trânsito pode ser associada à imprudência de motoristas excessivamente confiantes. Da mesma forma, SHARLOT (2011, p. 15) sugere que o excesso de otimismo pode levar um paciente a subestimar os sintomas iniciais de uma doença grave, atrasando o diagnóstico e levando-o a um tratamento tardio com menores chances de cura.

O estudo do viés do otimismo tem grande valia para a concepção e desenvolvimento de políticas públicas, pois não se pode ignorar a tendência do ser humano de tomar decisões pouco racionais contaminadas pelo excesso de confiança, o que engendra várias implicações sociais.

Podemos citar como exemplo: baixos índices – apontados por DOURADO et al (2015) – de uso de preservativos em relações sexuais para prevenção de DST's; a persistência do tabagismo em fumantes (embora conscientes dos malefícios do cigarro) detectada por MASIERO et al (2015); e as altas taxas de mortalidade de micro e pequenas empresas, diagnosticados pelo Sebrae (2016).

É interessante notar como o excesso de confiança pode ser reduzido por obra da heurística da disponibilidade. Tome-se o exemplo de uma campanha publicitária governamental, direcionada a motoristas, que exhibe, em postos de gasolina, outdoors com o número de acidentes fatais que já ocorreram naquela via pública.

Neste caso, a heurística da disponibilidade trabalha para mitigar a influência do excesso de confiança nos motoristas, com vistas a atingir o resultado desejado (eles ficariam hesitantes em relação às suas habilidades, adotando uma postura mais prudente em relação ao tráfego, e, conseqüentemente, reduzindo acidentes).

Isso mostra que as tendências cognitivas podem interagir e associar-se entre si, e que o cientista comportamental pode extrair um grande aprendizado ao investigar essas possíveis comunicações entre heurísticas e vieses.

Aversão à perda

A aversão à perda faz o indivíduo atribuir maior importância às perdas do que aos ganhos, induzindo-o frequentemente a correr mais riscos no intuito de tentar reparar eventuais prejuízos. Este viés é decorrente da Teoria do Prospecto, na qual KAHNEMAN e TVERSKY (1979) sustentam que os indivíduos sentem muito mais a dor do prejuízo do que o prazer obtido por um ganho correspondente. Essa assimetria na forma como as perdas e ganhos são sentidos tem potencial para levar o indivíduo a tomar decisões pouco racionais, influenciadas pelo temor da perda.

Um exemplo é o investidor que, vendo sua aplicação desvalorizar, insiste no mesmo investimento sem perspectiva de melhora, seja pelo medo da dor de realizar prejuízo, seja pela recusa em admitir eventuais erros na escolha da aplicação. Outro exemplo é o consumidor que efetua uma compra impulsivamente, para não perder a “oportunidade” de adquirir o produto ou serviço com uma oferta especial. Um terceiro efeito potencialmente prejudicial desse viés é fazer o investidor liquidar precipitadamente as posições lucrativas e ainda promissoras, por receio de perder o que já foi ganho.

Status quo

O viés do *status quo* é uma preferência pelo estado atual das coisas. Um determinado padrão é aceito como sendo o ponto de referência, e qualquer desvio deste ponto passa a ser considerado uma perda ou um risco indesejado (SAMUELSON & ZECKHAUSER, 1991, p. 10). A aversão à perda é a principal razão por trás de um viés de *status quo*. Quando confrontados com uma escolha, os indivíduos optam pela opção menos arriscada. Mesmo quando a tomada de decisão não exige muito esforço ou não traz riscos, ela pode ser simplesmente negligenciada ou ser realizada com desinteresse. Nestes casos, há uma

tendência de manutenção da escolha feita, geralmente em função da desídia ou inércia do agente.

Partindo dessa premissa, o viés do *status quo* pode ser aproveitado para facilitar as escolhas do indivíduo no âmbito das políticas sociais. Ao interagir com o Estado, o indivíduo pode fazer várias escolhas de domínio público. Se em alguns contextos este indivíduo deixa de decidir expressamente, então alguma escolha padrão (também chamada *default*) será tomada.

Em países como a Áustria, por exemplo, as leis estabeleceram a doação de órgãos após a morte como escolha *default*. Portanto, as pessoas não-doadoras (ou seus representantes) devem protocolar, perante o governo, um documento optando por sair (o termo utilizado é *opt-out*) da regra-padrão (JOHNSON et al, 2002, p. 11). Na Áustria, onde a regra-padrão é a doação e o não-doador deve recusá-la expressamente, quase todos (99%) concordaram com a doação (JOHNSON & GOLDSTEIN, 2004, p. 1716). Richard Thaler (2009, p. 20) correlaciona o sucesso dessa experiência à adequada aplicação do viés do *status quo*, defendendo a implantação de políticas similares de *opt-out* para doação de órgãos nos Estados Unidos.

Portanto, para as decisões de domínio público, o estado tem a oportunidade de promover resultados de mercado mais racionais e desejáveis, selecionando *standards* apropriados, ou seja: definindo qual alternativa entrará em vigor se um indivíduo não fizer sua escolha.

Desconto intertemporal

O desconto intertemporal (ou hiperbólico) é a tendência de os indivíduos preferirem recompensas menores a curto prazo em vez de recompensas maiores a longo prazo. Em consequência disso, a percepção do valor de uma mesma coisa decrescerá, equivocadamente, no decurso do tempo.

Tradicionalmente, o desconto tradicional (ou exponencial) foi tratado pela Economia como uma porcentagem fixa, proporcional ao tempo de espera. Nara Melo exemplifica a situação:

A 10% ao ano (...) não faz diferença receber R\$ 100 hoje ou R\$ 110 daqui a um ano, nem entre receber R\$ 100 daqui a um ano ou R\$ 110 daqui a dois anos, já que se trata da mesma taxa aplicada a um mesmo intervalo temporal (MELO, 2016, p. 1).

Todavia, os economistas comportamentais descobriram que, na prática, ao descontar no tempo o valor de algo a receber, o indivíduo tende a utilizar taxa variável de desconto (desconto hiperbólico). MELO (2016) esclarece que, pela lógica do desconto hiperbólico, *“se tiverem que escolher entre receber R\$ 100 hoje ou R\$ 110 amanhã, muitas pessoas preferem a 1ª opção. No entanto, entre receber R\$ 100 daqui a um mês ou R\$ 110 daqui a um mês e um dia, costumam escolher a 2ª.”* Ou seja, indivíduos tendem a fazer escolhas que eles mesmos não teriam feito, caso fossem capazes de se projetar no futuro e adiar a gratificação imediata.

Existem várias razões pelas quais as pessoas podem escolher racionalmente uma recompensa menor agora em vez de uma recompensa maior depois. Eles podem gostar da certeza, suas preferências podem mudar ao longo do tempo, ou podem ter uma necessidade urgente, como fome ou pagar o aluguel.

A principal aplicação do desconto intertemporal é na compreensão do comportamento de poupança dos indivíduos, explicando, por exemplo, o problema da subpoupança. Nesse sentido, este viés pode ser explorado para desenvolver formas de ajudar o indivíduo a poupar mais.

Foi com base em estudos sobre o desconto intertemporal, que BENARTZI & THALER (2004, p. 164) conceberam e testaram o plano *Save More Tomorrow* (S.M.a.r.T.) em empresas norte-americanas. Com o auxílio de outros insights da ciência comportamental, como os vieses de status quo e aversão à perda, os cientistas desenvolveram mecanismos capazes de estimular os funcionários a pouparem recursos para o futuro (MORATO, 2020, p. 8).

3. *Nudges* aplicados às políticas públicas

Os questionamentos acerca das heurísticas e vieses cognitivos levaram SUNSTEIN e THALER (2003) a defender a ideia de que é possível e legítimo afetar o comportamento individual por meio de abordagens baseadas na economia comportamental, desde que essas práticas não sejam coercitivas e respeitem a autonomia e liberdade de escolha do cidadão.

Segundo os autores, o paternalismo libertário é uma “abordagem que preserva a liberdade de escolha, mas que autoriza tanto as instituições públicas como as privadas a orientar as pessoas em direções que promoverão seu bem-estar”. Dessa forma, seria possível minimizar ou reverter as falhas cognitivas do indivíduo, levando-o a realizar escolhas mais racionais e eficientes.

Desde o surgimento do paternalismo libertário, as técnicas de influência estudadas e sugeridas pelos especialistas comportamentais foram chamadas por diferentes nomes na literatura científica: “abordagens”, “incentivos”, “sugestões”, “toques”, etc.

Anos mais tarde, ao descrever esses modelos de abordagem comportamental, SUNSTEIN e THALER (2008) utilizaram o termo *Nudge*, algo como um “pequeno empurrão”, que tem por escopo influenciar positivamente as decisões do indivíduo, a partir da compreensão dos seus limites cognitivos. Em inglês, *Nudge* representa uma espécie de “cutucada” sutil, geralmente com o cotovelo, a fim de chamar a atenção do sujeito para alguma coisa.

Desta forma, *Nudge* é apenas uma das formas de nomear esses pequenos incentivos que buscam reverter ou atenuar os efeitos dos vieses cognitivos, direcionando as escolhas dos indivíduos em um sentido mais racional. Os *Nudges* podem ser aplicados tanto na esfera privada (ex.: utilização de tendências cognitivas para incentivar práticas de poupança entre funcionários de uma empresa, como ocorreu no *Save More Tomorrow*) quanto no âmbito das políticas públicas (ex.: emprego do viés do otimismo e da disponibilidade para reduzir acidentes de trânsito).

Um *Nudge* pode usar, por exemplo, a heurística da disponibilidade para acentuar a percepção de risco para os tabagistas, através de advertências sobre questões de saúde nos maços de cigarros. A influência do design dos maços de cigarros nos hábitos dos fumantes está bem documentada em pesquisas, fazendo com que muitos usuários parem de fumar ou se esforcem para reduzir o número de cigarros fumados por dia (BANSAL-TRAVERS, 2011, p. 674).

Outra amostra da utilização de *Nudges* é o emprego do viés do *status quo* para a definição de opções default mais desejáveis ao bem-estar da coletividade. Verificando que os indivíduos apresentam resistência ou inércia para o deslocamento de opções *default*, Sunstein & Thaler (2008) sugerem a formulação de políticas públicas que situem escolhas mais racionais como opções-padrão.

Como o ser humano nem sempre apresenta comportamentos absolutamente racionais e eficazes, os autores argumentam que, sobretudo em âmbito estatal, há fortes razões para a utilização de *Nudges*, pois eles são alternativas baratas, simples e com grande potencial para melhorar a eficácia e a qualidade das políticas públicas.

Social and Behavioral Sciences Team (SBST)

Entre 2014 e 2015, um pequeno grupo de cientistas comportamentais do Governo Federal dos EUA procurou, de forma experimental, formular propostas de *Nudges* para resolver problemas enfrentados por outras agências governamentais norte-americanas.

Uma das ideias do SBST foi o planejamento e envio de nove versões de um e-mail incentivando os funcionários públicos a se inscreverem em um programa de aposentadoria. Cerca de 720.000 e-mails foram enviados, com diferentes *insights* extraídos da economia comportamental.

Em relação ao grupo-controle (que não recebeu nenhum *Nudge*), o e-mail mais eficaz quase duplicou as taxas de inscrição, gerando 4.930 novos registros e US\$ 1,3 milhão poupados

pelos contribuintes já no primeiro mês. A mensagem mais efetiva combinava instruções passo-a-passo de como se cadastrar, com um exemplo de quanto uma pessoa poderia poupar, economizando um pouco de dinheiro a cada mês.

Após este e outros experimentos ao longo de 2015, a *Social and Behavioral Sciences Team* entregou um relatório contendo todos estes dados ao então presidente Barack Obama sobre suas colaborações bem-sucedidas com diversas agências federais norte-americanas.

O documento apresentava resultados substanciais, demonstrando a eficácia do uso de *Nudges* em inúmeras políticas públicas: o já mencionado aumento da adesão em planos previdenciários por servidores públicos, melhoria das taxas de matrícula em universidades, redução da inadimplência em empréstimos estudantis e promoção da acessibilidade dos veteranos militares aos seus benefícios sociais.

Diante dos resultados positivos, em 15 de setembro de 2015, o presidente Barack Obama assinou a *Executive Order* 13.707, que institucionalizou a *Social And Behavioral Sciences Team*, emitindo uma diretriz para que as agências federais aplicassem a ciência comportamental no âmbito das políticas públicas.

Behavioural Insights Team

A *Behavioural Insights Team* (BIT), também conhecida como *Nudge Unit*, foi concebida pelo governo britânico para aplicar a metodologia comportamental no desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Criada em 2010, trata-se da primeira instituição governamental do mundo dedicada a estudar intervenções que possam, através de *Nudges*, encorajar, apoiar e capacitar as pessoas a fazer melhores escolhas para si e para a sociedade.

A BIT consolidou uma cultura de testes randomizados e experimentos controlados para a concepção e aperfeiçoamento de *Nudges*, desenvolvendo pesquisas e relatórios que entregam, com rigor científico, conclusões sobre a eficácia e o alcance de políticas públicas envolvendo estes incentivos.

De acordo com um boletim de 2015, a agência foi responsável por estimular mais de 100.000 pessoas a se registrarem como doadores de órgãos. Para tanto, a unidade aplicou conceitos da ciência comportamental, como o uso de mensagens com forte apelo emocional, incentivando a opção pela doação. Além disso, os cientistas introduziram chamadas para a doação de órgãos em sites de agências federais, como o DVLA (*Driver and Vehicle Licensing Agency*). Assim, motoristas que estavam, por exemplo, renovando suas carteiras online no site da DVLA, eram encorajados a acessar o site do Serviço Nacional de Saúde e mudar seu status para “doadores”.

O BIT também fez com que devedores do *Her Majesty's Courts and Tribunals Service* (agência administrativa da justiça britânica) recebessem uma mensagem de texto dez dias antes de oficiais de justiça serem enviados *in loco* para entregar a notificação judicial. Isso duplicou os pagamentos feitos sem a necessidade de mais intervenções. Esta inovação teria economizado mais de 30 milhões de libras por ano aos cofres britânicos.

Originalmente criada como uma equipe dentro do gabinete ministerial, a BIT foi transformada em empresa limitada, sendo parcialmente vendida a alguns de seus funcionários e à NESTA (uma instituição britânica de caridade independente) em fevereiro de 2014. As agências federais que anteriormente haviam recebido sugestões sobre políticas agora pagam pelo serviço, uma vez que o custo de manutenção da equipe não é mais suportado pelo governo.

4. *NudgeRio*: uma experiência pioneira no Brasil

Programa Líderes Cariocas

A Prefeitura do Rio de Janeiro vem executando, desde 2012, o Programa Líderes Cariocas (PLC). Esta iniciativa tem por escopo selecionar servidores públicos com perfil de liderança positiva e capacitá-los para assumir posições proeminentes na administração, elevando a produtividade e o desempenho dos trabalhos do executivo municipal.

Dentro dessa perspectiva inovadora, o PLC foi responsável pela idealização dos primeiros *Nudges* no setor público brasileiro, inspirando a criação, anos mais tarde, da *NudgeRio*, uma célula subordinada à Prefeitura do Rio de Janeiro, com o fim específico de aumentar a efetividade de iniciativas e políticas públicas através da aplicação da ciência comportamental.

O Programa é coordenado pelo Instituto Fundação João Goulart (IFJG) - órgão subordinado à Prefeitura do Rio - que tem enfoque na inovação das plataformas administrativas locais e na qualificação do funcionalismo público municipal, sobremaneira através da concepção, planejamento e implantação do Programa Líderes Cariocas.

NudgeRio

Em 2018 o Instituto Fundação João Goulart criou a *NudgeRio*, que visa dar continuidade aos primeiros projetos de ciência comportamental implementados pelo Programa Líderes Cariocas nos órgãos subordinados à Prefeitura do Rio de Janeiro.

A unidade tem como metas disseminar o conceito de Ciência Comportamental Aplicada nos órgãos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – PCRJ, consolidar a execução de projetos *Nudge* e tornar-se referência para instituições governamentais municipais e estaduais.

Estes projetos baseiam-se em *Nudges* e são inspirados em unidades internacionais como a *Behavioural Insights Team* e a *Social and Behavioral Science Team*, visando aplicar estas experiências no desenho de políticas públicas mais eficazes. Nos tópicos seguintes, examinaremos projetos e resultados da *NudgeRio*.

Aumento da matrícula *online*

Atualmente, o município do Rio de Janeiro possui a maior rede de ensino pública da América Latina, contando com quase 650 mil alunos matriculados. A inscrição anual desses alunos é feita online, em dois momentos: pré-matrícula e matrícula definitiva. Como muitas famílias deixam de fazer a pré-matrícula online, a fase de matrícula definitiva, sobretudo nos dias finais do prazo, gera sobrecarga nas Coordenadorias Regionais de Educação, que prestam suporte físico aos pais e responsáveis pelo procedimento. Esse congestionamento gera filas, transtornos e exposição negativa na mídia para a Prefeitura do Rio de Janeiro.

Para resolver o problema, pesquisadores da Prefeitura conduziram, a partir de 2016, experimentos randômicos com base na metodologia comportamental e em heurísticas como a reciprocidade, escassez e norma social. Perguntas iniciais foram feitas pelos estudiosos, como por exemplo: “Quem são os responsáveis que irão realizar as novas matrículas?” e “Como acessar esses responsáveis?”. A intervenção consistiu em estudar e reformular o processo de matrículas, atingindo, com maior eficácia, o público. Os dados sobre a metodologia e os resultados deste projeto foram extraídos de um *paper* divulgado pela FJG (“Aumento da Matrícula On-line”, Fundação João Goulart, 2016, págs. 4-16).

Nesta fase de reformulação, os especialistas da Prefeitura projetaram textos baseados em heurísticas e vieses da Economia Comportamental com o objetivo de influenciar o comportamento dos receptores destas mensagens. Podemos identificar essas tendências cognitivas nos seguintes trechos:

a) Reciprocidade (tendência do ser humano a sentir-se culpado por receber algo e não dar nada em troca):

Você sabia que cada vez mais pessoas fazem matrícula de seus(suas) filhos(as) nas Escolas da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro pelo site? Em 2015 foram mais de 130 mil pessoas. Este ano, estimamos que muitos mais farão a inscrição pelo www.matricula.rio, com mais facilidade e economizando tempo. Não fique fora dessa e utilize o site para matricular seu(sua) filho(a)! (“Aumento da Matrícula *On-line*”, Fundação João Goulart, 2016, p. 6).

b) Escassez (o indivíduo passa a ter mais interesse quando há risco de esgotamento da oferta):

Pelo site, você tem as mesmas opções de escolas e não precisa enfrentar fila nas Coordenadorias de Educação! Lembre-se que enquanto você está na fila para inscrever seu(sua) filho(a), outras pessoas já realizaram a inscrição em menos tempo e com muito mais conforto pela internet. (“Aumento da Matrícula *On-line*”, Fundação João Goulart, 2016, p. 6).

c) Norma Social (as pessoas tendem a ‘aderir’ o que a maioria está fazendo):

Você sabia que cada vez mais pessoas fazem matrícula de seus(suas) filhos(as) nas Escolas da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro pelo site? Em 2015 foram mais de 130 mil pessoas. Este ano, estimamos que muitos mais farão a inscrição pelo www.matricula.rio, com mais facilidade e economizando tempo. **“Não fique fora dessa e utilize o site para matricular seu(sua) filho(a)!”** (“Aumento da Matrícula *On-line*”, Fundação João Goulart, 2016, p. 6).

Além de redesenhar o website das matrículas, tornando-o mais intuitivo, os especialistas mapearam quais mensagens de e-mail poderiam ser mais efetivas para conseguir a adesão dos pais e alunos. De acordo com a *NudgeRio*, as reformulações propostas foram capazes de aumentar em até 55% o número de matrículas online em relação ao grupo controle.

A utilização destas e outras mensagens baseadas em ciência comportamental acabou com as enormes filas presenciais nos últimos dias de inscrição, contribuindo para reduzir o desconforto na hora da matrícula, bem como os custos com obras e recursos humanos para atender a esta demanda.

Adesão ao tratamento da tuberculose

Uma meta prioritária da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro é a redução dos altos índices de abandono do tratamento de tuberculose. Esta demanda foi encaminhada à *NudgeRio* em 2017 para ser examinada à luz da ciência comportamental.

O tratamento da tuberculose é rigoroso, com duração de 6 meses a 1 ano, e é feito através de antibióticos que devem ser tomados de forma regular e ininterrupta. O combate à doença também exige que o paciente adote um estilo de vida saudável, possibilitando a reação do sistema imunológico à doença (OLIVEIRA, MOREIRA FILHO, 1994, p. 437).

Por outro lado, o abandono do tratamento pode proporcionar o recrudescimento da doença, de forma ainda mais perigosa, uma vez que o agente infeccioso poderá voltar mais resistente aos fármacos disponíveis.

Neste sentido, a *NudgeRio* procurou, em princípio, estabelecer as causas da não-adesão e do abandono do tratamento. Identificou que diversos fatores podem estar associados à não adesão e abandono do tratamento, entre eles os duros efeitos colaterais, o tempo de duração do tratamento, o baixo nível socioeconômico dos pacientes, internações por outras doenças, hábitos de vida e falhas no agendamento de consultas (Boletim Instituto Fundação João Goulart nº 4, 2016, p. 5).

Desta forma, foram elaboradas estratégias para viabilizar um incremento tanto na aderência quanto na continuidade do tratamento da tuberculose, com base em estratégias de economia comportamental (Guia de Projetos de Líderes Cariocas e Gestores da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Fundação João Goulart, 2015, p. 115).

A primeira delas é uma abordagem via telefone, cujo objetivo é coletar feedbacks sobre o quadro do paciente, além de lembrá-lo de retornar ao hospital para realizar a baciloscopia de controle, exame importante para a aferição do quadro. A outra é a distribuição de uma caderneta motivadora, que visa incentivar a utilização correta e regular dos antibióticos distribuídos (LIMA, 2017, p. 1).

Redução de inadimplência no IPTU

Os economistas comportamentais da Prefeitura do Rio de Janeiro substituíram o texto das cartas-padrão de inadimplência de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) por mensagens baseadas na ciência comportamental. Nas novas versões de cartas testadas, o objetivo era o mesmo: convencer o cidadão a quitar a dívida através de uma comunicação mais eficaz.

Essas novas mensagens tinham um feixe amplo de abordagens: desde um tom ameaçador (advertindo o contribuinte das implicações legais de ser inscrito na dívida ativa do município, por exemplo) até mensagens de “reforço positivo” contendo frases como “o bom cidadão paga os impostos” Erro! Indicador não definido..

O primeiro grupo de advertências utilizava a heurística do enquadramento, enfatizando uma das consequências do não pagamento do imposto (inscrição em dívida ativa), que normalmente, não é associada automaticamente pelo contribuinte ao atraso no IPTU. Já o segundo conjunto de mensagens explorou a heurística da norma social (SUNSTEIN, 2017, p. 1032), estimulando o cumprimento de regras habituais da comunidade, fornecendo ao agente um ponto de referência social: “o bom cidadão paga os impostos”.

De acordo com um boletim de 2018 emitido pela Fundação João Goulart, a utilização dessas novas versões de cartas proporcionou um aumento efetivo de R\$ 120 milhões na arrecadação desde 2014 (Boletim da Fundação João Goulart nº 03, 2018, p. 2).

A Fundação João Goulart também divulgou um *paper* demonstrando que, apenas em 2015, um projeto Nudge usando cartas de alerta identificou a mensagem mais efetiva que aumentou em 60% o número de devedores que pagaram ou renegociaram sua dívida de IPTU evitando entrar na Dívida Ativa do Município (paper “Experimentos Controlados”, disponível na seção “Projetos” do website da Fundação João Goulart).

Dificuldades e desafios

Algumas intervenções da *NudgeRio* não alcançaram os resultados esperados, como é o caso de um projeto de 2016, que visava reduzir o absenteísmo no 1º Ano do Ensino Fundamental através do aperfeiçoamento da comunicação com os pais dos alunos da rede pública. Como os especialistas não obtiveram estatísticas satisfatórias, a unidade atualmente trabalha na reformulação do projeto, tendo como principal estratégia o envio de SMS aos pais, de modo a proporcionar o acompanhamento adequado da frequência escolar dos filhos.

Outro obstáculo enfrentado pelos técnicos do governo municipal são as restrições orçamentárias. Em 2015, um projeto Nudge foi iniciado com o objetivo de reduzir possíveis situações arriscadas envolvendo pedestres em vias próximas ao VLT (Veículo Leve sobre Trilhos). Segundo a Fundação, o projeto ainda não foi concluído devido à falta de orçamento para a proposta de intervenção não-punitiva, que consiste na colocação de faixas de pedestres luminosas nas imediações do VLT.

Um outro projeto Nudge iniciado em 2016 tinha o objetivo de amenizar o congestionamento de veículos nas regiões de tráfego mais intenso. De acordo com a FJG, este plano ainda não foi colocado em prática devido à falta de verba para as executar as propostas de intervenção, que já foram desenhadas pelos especialistas da Prefeitura. Estas ideias consistem em intervenções não-punitivas e de baixo custo, que pretendem introduzir os seguintes elementos: a) semáforos com cronômetro; b) pinturas nas ruas de faixas de sinalização e imagens “3D”; c) faixas de pista inteligentes, que podem ser programadas por agentes da prefeitura conforme as necessidades do tráfego e d) equipamentos digitais que avisarão ao motorista, em tempo real, que ele está bloqueando um cruzamento, tendo como resultado final a redução do bloqueio de veículos em cruzamentos de vias públicas, especialmente de ônibus e caminhões.

5. Considerações finais

Pelo exposto, conclui-se que a ciência comportamental caminha a passos largos nas últimas décadas, adquirindo grande relevância acadêmica no campo da Economia, do Direito e da Psicologia. Dentre as várias tendências cognitivas já identificadas por essas pesquisas, foram destacadas aquelas que guardam maior relação com as políticas públicas: ancoragem, excesso de otimismo, disponibilidade, aversão à perda, *status quo* e desconto intertemporal.

O presente trabalho mostrou que o estudo da teoria comportamental tem permitido a formulação dos *Nudges*, incentivos que são capazes de reverter falhas cognitivas do indivíduo sem comprometer sua liberdade de escolha. Estes insights são baratos e fáceis de implementar e podem inspirar a criação de novas políticas públicas capazes de orientar positivamente as escolhas do cidadão.

Foi feita uma breve síntese dos primeiros experimentos práticos com *Nudges*, como as soluções propostas pela *Behavioural Insights Team* e a *Social and Behavioral Sciences Team*, agências cujas ideias adquiriram respaldo internacional, incentivando outros governos e empresas a aperfeiçoar o bem-estar de seus cidadãos e funcionários através da teoria comportamental.

O reconhecimento da eficácia dos incentivos comportamentais na vasta literatura científica, bem como as férteis experiências internacionais, nos leva a crer que seria fundamental a implantação de unidades *Nudge* institucionalizadas, ou seja, formalmente vinculadas aos poderes executivos no Brasil, a nível federal, estadual e municipal.

Desta forma, especialistas poderiam acompanhar e dar suporte intersetorial no desenho e execução de programas públicos, utilizando parâmetros da economia comportamental para garantir maior eficácia e alcance das ações a serem implantadas.

No Brasil, embora estas experiências ainda sejam incipientes, deve-se dar ênfase ao trabalho da *NudgeRio*, que colocou a Prefeitura Municipal do Rio na vanguarda da utilização de *Nudges* no setor público brasileiro. O projeto apresenta resultados salientes, e atualmente tem servido como referência para a discussão e disseminação da economia comportamental no Brasil.

Num contexto de desaceleração econômica, as estratégias da *NudgeRio* se apresentam como soluções inovadoras e acessíveis ao gestor, entregando resultados à sociedade mesmo com as atuais limitações orçamentárias da máquina pública.

É preciso sublinhar que, assim como nas demais políticas públicas, no caso dos *Nudges* é extremamente importante basear-se em evidências. Desta forma, testes empíricos, incluindo experiências aleatórias controladas, são indispensáveis (SUNSTEIN, 2017, p. 1024). Assim, durante os

testes randomizados consequências adversas podem acontecer, e os gestores políticos devem estar constantemente atentos para essas adversidades, a fim de corrigir ou modificar o *Nudge* implementado.

No campo das evidências, os dados fornecidos pela Prefeitura Municipal do Rio indicam um desempenho satisfatório de parte das iniciativas implementadas. Dentre os resultados mais expressivos, a *NudgeRio* conseguiu aumentar a arrecadação de impostos, aperfeiçoando a comunicação com o contribuinte após uma série de testes e projeções. Os números exibidos pela Prefeitura comprovam que os experimentos conduzidos por seus cientistas comportamentais geraram um impacto efetivo de quase 120 milhões em arrecadação tributária.

No mesmo sentido, os dados divulgados pela FJG mostram que as intervenções efetivadas pela *NudgeRio* foram bem-sucedidas em aumentar as matrículas online através do envio de e-mails meticulosamente testados e melhorados pelos pesquisadores. O aumento de 55% das inscrições escolares em relação ao grupo-controle demonstrou que a *NudgeRio* obteve êxito com validade estatística.

Também é preciso sublinhar que os *Nudges* nem sempre terão o desempenho esperado, como mostrou-se no caso do projeto da *NudgeRio* para aumentar a frequência escolar de alunos do 1º ano do ensino fundamental. Ou seja, é preciso reconhecer que, assim como ocorre nas outras políticas regulatórias, alguns *Nudges* parecem promissores na teoria, mas podem falhar na prática. Isso reforça ainda mais a necessidade de se executarem testes constantes, que possam melhorar a concepção inicial do *Nudge*, ou mesmo descartá-la, caso os experimentos demonstrem sua ineficácia.

Por fim, cabe ressaltar que a implantação de *Nudges* nas políticas públicas deve ser transparente e aberta à toda a sociedade. Quando comparados aos decretos e leis, a principal vantagem dos *Nudges* é que eles evitam a punição e a coerção. Desta forma, como bem observou SUNSTEIN (2017, p. 1027) incentivos comportamentais jamais devem assumir a forma de manipulação ou trapaça. O cidadão e a sociedade civil devem ter acesso às informações e ter autonomia para examinar e reavaliar a utilidade e a eficácia dos *Nudges*, assim como ocorre (ou deveria ocorrer) em todas as iniciativas governamentais.

6- Referências bibliográficas

ANDRADE, JCS & DIAS, CC. "Alcances e Limites da Teoria dos Jogos para a Análise de Situações de Interdependência". *Anais do EnANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2002)*, São Paulo. [acesso em 04/03/2020]. Disponível: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-eso-1573.pdf>

ARIELY, D et al. "The Tree of Experience in the Forest of Information: Overweighing Experienced Relative to Observed Information". *Games and Economic Behavior*. 2006.

BANSAL-TRAVERS M et al. "The impact of cigarette pack design, descriptors, and warning labels on risk perception in the U.S". *Am J Prev Med*. 2011 Jun;40(6):674-82. [acesso em 21/05/2019]. Disponível: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3108248/>

BENARTZI S & THALER RH. "Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving". *Journal of Political Economy* Vol. 112, N°. S1, Papers in Honor of Sherwin Rosen: A Supplement to Volume 112. Fev 2004, pp. S164-S187 [acesso em 21/05/2019]. Disponível em https://www.jstor.org/stable/10.1086/380085?seq=1#page_scan_tab_contents

BEHAVIOURAL INSIGHTS LTD. "The Behavioural Insights Team Update report 2013-2015" *Governo dos Estados Unidos da América*. [acesso em 22/05/2019] Disponível em https://www.bi.team/wp-content/uploads/2015/08/BIT_Update-Report-Final-2013-2015.pdf

BOUSSAIDI R. "Representativeness Heuristic, Investor Sentiment and Overreaction to Accounting Earnings: The Case of the Tunisian Stock Market". *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. 81. 9-21.

- DEJOY DM. "The optimism bias and traffic accident risk perception". *Accident Analysis & Prevention*. Volume 21, Issue 4, August 1989
- DOURADO et al. Revisitando o uso do preservativo no Brasil. *Rev brasileira epidemiologia* set 2015. [acesso em 20/05/2019]. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbepid/v18s1/pt-1415-790X-rbepid-18-s1-00063.pdf>
- EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT NATIONAL SCIENCE AND TECHNOLOGY COUNCIL. "Social and Behavioral Sciences Team 2016 Annual Report" Governo dos Estados Unidos da América [acesso em 20/05/2019] Disponível em <https://sbst.gov/download/2016%20SBST%20Annual%20Report.pdf>
- GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. "Executive Order 13707 15 set 2015" [acesso em 20/05/2019] disponível em <https://sbst.gov/download/Executive%20Order%2013707%20Implementation%20Guidance.pdf>
- GUTHRIE C & KOROBKIN R. "Psychological Barriers to Litigation Settlement: An Experimental Approach." *Vanderbilt University's Institutional Repository*. 1994. [acesso em 20/05/2019] Disponível em https://ir.vanderbilt.edu/bitstream/handle/1803/5837/Psychological_Barriers_to_Litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- GUTHRIE C, RACHLINSKI JJ & WISTRICH AJ. "Blinking on the Bench: How Judges Decide Cases." *Cornell Law Faculty Publications*. Paper 917. 2017.
- HAMMOND JS., RAIFFA, H & KEENEY RL. "The Hidden Traps in Decision Making - The Hidden Traps in Decision Making". *Clinical laboratory management review: Clinical Laboratory Management Association*; 1998
- JACKSON, C. "Behavioral science theory and principles for practice in health education". *Health education research*, Vol. 12, 1997
- JOHNSON EJ, BELLMAN S & LOHSE GL. "Defaults, Framing and Privacy: Why Opting In-Opting Out." *Marketing Letters*. 2002. [acesso em 20/05/2019]. Disponível em https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1173/defaults_framing_and_privacy.pdf
- JOHNSON J & GOLDSTEIN DG. "Defaults and Donation Decisions". *Rev Transplantation*, 78, 2004; pp. 1713–1716 [acesso em 20/05/2019]. Disponível em http://www.dangoldstein.com/papers/JohnsonGoldstein_Defaults_Transplantation2004.pdf
- LAUKKONEN R., SCHOOLER J. & TANGEN, J M. "The Eureka Heuristic: Relying on insight to appraise the quality of ideas". *PsyArXiv*, Fev 2018 [acesso em 20/05/2019] Disponível em <https://psyarxiv.com/ez3tn/>
- LIMA, Luís. "O que o Nobel de Economia ensina à prefeitura do Rio de Janeiro". *Revista Época*. 09 de outubro de 2017.
- MASIERO M, LUCCHIARI C & PRAVETTONI G. "Personal Fable: Optimistic Bias in Cigarette Smokers". *Int J High Risk Behav Addict*. Mar 2015 [acesso em 20/05/2019]. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4393561/>
- MELO, N. "Desconto hiperbólico – Mais vale um pássaro na mão". Website *Penso logo invisto*. Mai 2016. [acesso em 20/05/2019]. Disponível: <http://pensologoinvisto.cvm.gov.br/desconto-hiperbolico-mais-vale-um-passaro-na-mao/>
- MORATO, O. "Utilizando economia comportamental nas políticas públicas para aumentar a doação de órgãos" *Revista Themis - ESMEC/TJCE*. Fortaleza, 2020.
- MOREIRA-FILHO DC, OLIVEIRA HB. "Abandono de tratamento e recidiva da tuberculose: aspectos de episódios prévios", *Rev. Saúde Pública*, 34(5):437-443, 2000, São Paulo [acessado em 06 nov. 2012]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v34n5/3211.pdf>

O'SULLIVAN, OP. "The Neural Basis of Always Looking on the Bright Side. Dialogues in Philosophy", *Mental and Neuro Sciences*, 2015

Prefeitura do Rio de Janeiro. Boletim informativo da Fundação João Goulart. N° 2 2017. [acesso em 22/05/2019]. Disponível em <http://prefeitura.rio/documents/2601191/55a81bce-c-131-4154-9a10-e19409037d57>

Prefeitura do Rio de Janeiro. Fundação João Goulart. Boletim n° 3 de 2018. [acesso em 22/05/2019] Disponível em http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7809870/4222522/BoletimFJG03_2018.pdf

Prefeitura do Rio de Janeiro. Fundação João Goulart. NudgeRio. Paper 'Aumento da matrícula online'. 2017 [acesso em 22/05/2019] Disponível: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9430379/4234101/papermatriculaonline2016.pdf>

Prefeitura do Rio de Janeiro. Fundação João Goulart. Paper Travessia + Legal. 2018. [acesso em 20/05/2019]. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9430379/4234102/PAPER-TRAVESSIALEGAL.pdf>

Prefeitura do Rio de Janeiro. Fundação João Goulart. Programa Líderes Cariocas - Acelerando a progressão de servidores com perfil e ambição positiva de liderança. 2018. 38º Prêmio Ser Humano ABRH-RJ – Edição 2018. [acesso em 20/05/2019]. Disponível em <http://rhnews.com.br/imagens/2018/1%20-%20Case%20Programa%20L%C3%ADderes%20Cariocas%20%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Jo%C3%A3o%20Goulart.pdf>

Prefeitura do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal da Educação. Educação em Números. Atualizado em Abr 2019. [acesso em 20/05/2019]. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros>

Sebrae. Sobrevivência de empresas no Brasil. 2016. [acesso em 23/05/2019] Disponível: www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil-relatorio-2016.pdf

SAMUELSON W & ZECKHAUSER R. "Status Quo Bias in Decision Making". *Journal of Risk and Uncertainty*, v. 1, p. 7-59, 1988.

SHARLOT T. "The optimism bias" *Current Biology*. Volume 21, Dez 2011, pp. 941-945

THALER RH & SUNSTEIN CR. "Libertarian Paternalism" *Rev The American Economic Review*. Vol. 93, No. 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Fifteenth Annual Meeting of the American Economic Association, Washington, DC, January 3-5. Mai 2003, pp. 175-179

THALER RH & SUNSTEIN CR. *Nudge: Um pequeno empurrão - Como decidir em questões de saúde, riqueza e felicidade*. Ed. Lua de papel. 2018.

THALER RH. "Opting in vs. Opting Out". *The New York Times*. Set 2009 [acesso em 20/05/2019] Disponível em <https://faculty.chicagobooth.edu/richard.thaler/assets/files/NYT09-27-2009.pdf>

TVERSKY A. & KAHNEMAN D. "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases" *Rev Science, New Series*, Vol. 185, Sep. 27, 1974; pp. 1124-1131.

Mulher, política e cidade: reflexões analíticas

Women, politics and the city: analytical reflections

Aimée Seixas de Sousa¹
María Gabriela Scotto²

RESUMO

O objetivo do artigo é abordar, sem pretensão de esgotar o assunto, algumas temáticas e discussões que consideramos fundamentais para evidenciar nossa perspectiva analítica para a compreensão das relações entre mulheres, cidade, feminismo e participação em espaços de representação política. Este artigo é parte de uma pesquisa, ainda em andamento, cujo objetivo é analisar a presença feminina na política, mais especificamente na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Levando em conta a existência e a implementação das cotas eleitorais para mulheres, buscaremos pensar as relações entre a participação política e o direito à cidade sob a concepção de gênero. Neste trabalho, partiremos de uma revisão de literatura que traz uma exposição contextual, histórica e teórica acerca da presença feminina nas esferas representativas de poder. Não deixaremos de lado a análise dos termos conceituais e teóricos do direito à cidade para compreendermos a questão do direito feminino à cidadania plena na vida das cidades.

PALAVRA-CHAVE: Mulheres. Política. Direito à Cidade. Cotas. Feminismo.

ABSTRACT

The objective of the article is to address, without pretension to deplete the subject, some themes and discussions that we consider fundamental to highlight our analytical perspective for understanding the relationships between women, the city, feminism and participation in spaces of political representation. This article is part of a research, still in progress, which objective is to analyze the female presence in politics, more specifically in the Lower Legislative Assembly of Rio de Janeiro. Taking into account the existence and implementation of electoral quotas for women, we will seek to think about the relationship between political participation and the right to the city under the concept of gender. In this work, we will start from a literature review that brings a contextual, historical and theoretical exposition about the female presence in the representative spheres of power. We will not leave aside the analysis of the conceptual and theoretical terms of the right to the city to understand the issue of the female right to full citizenship in the life of cities.

KEYWORDS: Women. Politics. Right to the City. Quotas. Feminism.

1. Introdução

O artigo em questão é resultado de uma pesquisa em fase de desenvolvimento, que se pergunta sobre os efeitos da presença feminina na política em âmbito legislativo, a nível municipal, levando em consideração a existência de políticas de cotas para mulheres que visam garantir legalmente um determinado número (ou percentual) de vagas para candidaturas femininas em eleições municipais. Embora o foco seja a política de cotas no Brasil e os efeitos das sua implementação na cidade do Rio de Janeiro, a pesquisa

1 Bacharel em Relações Internacionais. Mestranda do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (PPGDAP/UFF), Campos dos Goytacazes, Brasil. Endereço eletrônico: seixasaim@gmail.com

2 Doutora em Antropologia Social. Professora do Departamento de Ciências Sociais da UFF Campos (COC/ESR) e professora do quadro permanente do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF), Campos dos Goytacazes, Brasil. Endereço eletrônico: mgscotto@id.uff.br

objetiva estabelecer um diálogo comparativo com outras duas cidades que, assim como o Rio, podem ser consideradas “cidades globais”³. Para isso será feita uma análise aprofundada da cidade do Rio de Janeiro, capital do Brasil entre os anos de 1763 a 1960, se perguntando pelas especificidades locais à luz dos casos de Buenos Aires e Cidade do México - capitais de Argentina e México, respectivamente.

Como marco temporal, nos concentramos no período que se inicia com a vigência da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)⁴, em 1981, até o ano de 2018. O triênio 2016-17-18 terá especial destaque na análise, visto que são anos em que ocorreram eleições mais recentes nas cidades investigadas⁵. A CEDAW possui 30 artigos⁶ e foi aprovada em 1979 pela Assembleia Geral da ONU visando combater a exclusão sofrida pela mulher exclusivamente por conta de seu sexo, marcando a definição de direitos específicos delas ao levar em conta a própria Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) da Organização das Nações Unidas, ratificada em 1948. Optamos por desenvolver a pesquisa a partir do momento em que valida-se tal Convenção pois esta assinala obrigações estatais que devem promover a igualdade de direitos para a mulher em âmbito civil, social, cultural, político, econômico etc., buscando cessar a violação dos princípios básicos relacionados à dignidade humana e descritos na DUDH.

Contudo, não podemos deixar de mencionar as importantes conquistas das mulheres em relação ao direito de votar e de se candidatar, anteriores à CEDAW. No Brasil, o direito ao voto feminino se dá no ano de 1932⁷ com a reformulação do Código Eleitoral⁸ realizada durante o governo do então presidente Getúlio Vargas através do Decreto nº 21.076. Segundo Teresa Cristina de Novaes Marques (2018), quando tomaram conhecimento das intenções de reforma, feministas de entidades políticas como a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino levaram a causa a Getúlio, que teria se mostrado aberto à ideia. (MARQUES, TCN. 2018) Assim, na eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, em 1933, a mulher já podia votar e ser votada. No ano seguinte, em 14 de outubro de 1934, acontecem as eleições para as assembleias legislativas estaduais e para a Câmara dos Deputados, em que dez mulheres se elegem deputadas em todo o Brasil⁹.

Tendo em vista que este trabalho buscará tratar do caso específico das vereadoras cariocas, é interessante mencionar que, como resultado das eleições municipais de 1976, elegem-se as primeiras duas mulheres para a Câmara Municipal do Rio de Janeiro¹⁰. Diante de um sistema bipartidário¹¹ imposto pelo regime

3 As cidades mundiais ou globais são cidades que produzem uma ampla gama de atividades, sendo consideradas centros políticos em diversos níveis de atuação, centros de comércio nacional e internacional, centros de serviços financeiros e bancários, centros de atividade profissional avançada de todas as áreas, de coleta e difusão de informações, de consumo, de arte, de cultura e entretenimento. (HALL, 1966)

4 Disponível em http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf

5 É importante esclarecer que esta pesquisa se iniciou antes da realização das eleições de 2019 na Argentina. Os dados levantados sobre a cidade de Buenos Aires são referentes às eleições do ano de 2017.

6 Para acessar questões específicas acerca dos direitos políticos das mulheres, olhar a Parte II do documento da Convenção.

7 No Rio Grande do Norte, a lei nº 660 de 25 de outubro de 1927 já dava às mulheres potiguares o direito de votar. Naquele ano, Celina Guimarães Viana foi, então, a primeira mulher a se inscrever como eleitora no Brasil.

8 O código considerou eleitor “o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo”. O voto feminino era facultativo.

9 A Constituição de 1934 aprovou a igualdade de direitos entre homens e mulheres, desde que fossem alfabetizados e maiores de 18 anos. O voto feminino continuou sendo facultativo, exceto para servidoras públicas, que eram obrigadas a votar.

10 Desde 1891, logo após a proclamação da República, até o ano de 1960, a Câmara do Rio de Janeiro era a Câmara do Distrito Federal, ou seja, não possuía uma configuração municipal. A partir de 1960, com a transferência do Distrito Federal para Brasília, o que hoje é o município do Rio de Janeiro passa a constituir o estado da Guanabara. É apenas em 1975, com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, que a cidade do Rio passa a ser a capital do estado do Rio de Janeiro. Com a realização das eleições municipais de 1976, a nova Câmara Municipal tem sua primeira legislatura no ano de 1977. Maduro ainda ressalta que “Após um intervalo de 18 anos entre as últimas eleições para a Câmara do Distrito Federal e as de 15/11/76, a maioria do eleitorado ficou sem noções muito precisas acerca do papel exercido por um vereador” (1980, p. 194)

11 O bipartidarismo vigorou no Brasil entre os anos de 1966 a 1979. Durante esse período, o cenário político brasileiro era composto apenas pela ARENA, partido do governo, e o MDB, partido da oposição.

militar (1964-1985), Bambina Bucci é eleita com 66.577 votos como representante do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), enquanto Daisy Lúci, representando a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), elege-se com 51.134 votos. (MADURO, 1980)

Considera-se aqui que a participação da mulher na vida política no âmbito da luta parlamentar para a criação e instituição de políticas públicas que possibilitem a melhoria na qualidade de vida de todas as mulheres é de extrema importância no campo do planejamento urbano e regional. O fato de serem mulheres, no entanto, não garante a existência de pautas feministas nas agendas das legisladoras. Por esta razão, para aprofundar nestas questões, a pesquisa busca identificar o perfil das representantes eleitas em cada um dos municípios estudados a fim de elucidar as questões do ponto de vista feminino a respeito da cidade, no contexto da política municipal, fazendo uma reflexão sobre o direito à cidade sob a ótica de gênero ao discutir o direito da mulher ao governo, à cidadania, à política e à esfera pública. A partir daí é que pretendemos compreender as dificuldades estruturais enfrentadas no diálogo feminino com a cidade e com o dia-a-dia da sociedade urbana.

O estudo se sustenta em pesquisa bibliográfica, documental e outras fontes secundárias, tais como leis, decretos e discursos, construindo uma investigação que visa traçar a evolução, as diferenças e os resultados das legislações de cotas nas diferentes localidades analisadas. A câmara municipal e as vereadoras do município do Rio de Janeiro serão estudadas de maneira aprofundada através da realização de entrevistas e pesquisa de campo.

Por ser uma pesquisa em andamento, partimos, neste artigo, de uma revisão de literatura que abordará algumas temáticas e discussões fundamentais para que se possa evidenciar nossa perspectiva analítica relativa às relações entre mulheres, cidade e política municipal.

Nesse sentido, o artigo se divide em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais: primeiramente, uma análise contextual e histórica do surgimento das cotas para mulheres na América Latina. Logo após, uma apresentação acerca da evolução das cotas eleitorais e da presença de mulheres nos legislativos locais das cidades da amostra. Em seguida, faremos uma reflexão teórica inicial sobre a participação da mulher na política institucional no contexto latino-americano. E, por fim, uma breve abordagem da problemática do direito à cidade.

A experiência das leis de cotas eleitorais para mulheres

Segundo Clara Araújo (1998), as assimetrias relativas aos direitos políticos das mulheres levaram ao questionamento das práticas políticas tradicionais por parte do feminismo na América Latina. Paralelamente, esse movimento começa a pensar em formas de intervenção mais diretas sobre as vias de acesso às arenas decisórias.

Foi nesse contexto que entraram em cena as propostas de leis de cotas para mulheres na política, que passaram a fazer parte da agenda dos partidos e governos, alcançando até mesmo dimensões internacionais e assumindo importância central nos debates sobre mulher e política. Observa-se, então, que o movimento feminista latino-americano possui ligação direta com a manifestação de formas de afirmações políticas que rompam com os limites da inclusão.

Segmentos sociais historicamente excluídos das esferas de representação política, como a população indígena, os negros e as mulheres, começam a aderir às lutas a favor de sua inclusão nos espaços de poder, reivindicando por transformações em suas estruturas internas.

Em grande parte da América Latina, inclusive no Brasil, as particularidades do cenário político se refletiram no surgimento de novos sujeitos coletivos no âmbito da democracia e da cidadania liberal¹². As democracias emergentes do final dos anos 1980 abarcavam as demandas por direitos políticos e pela inclusão de todos os

12 Esse tipo de cidadania expressa relações sociais de tipo capitalista. Conforme Marshall (1967), a cidadania liberal refere-se aos direitos civis, políticos e sociais. Para ele, "O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade." (MARSHALL, 1967, p. 63-64)

segmentos sociais na nova configuração política que se estabelecia, mesclando as lutas por reconhecimento com a luta pela redemocratização¹³. (ARAÚJO, 1998)

Quanto ao caso brasileiro, Clara Araújo (1998) expõe que, após uma série de direitos legais conquistados pelas mulheres no momento da elaboração da Constituição de 1988, elas passam a considerar ainda mais a relevância de sua participação, requerida com base em uma afirmação de gênero, dentro das instituições políticas. A fins da década de 80, as mulheres desempenham um importante papel através de sua intensa atuação em eventos políticos, tematizando publicamente — e de maneira incisiva — suas reivindicações diante de um contexto de crescente participação da sociedade brasileira. Nesse sentido, essas mulheres demonstram a importância e a necessidade de uma cultura política mais representativa e democrática.

A visão feminista acerca dessa participação, bem como o conhecimento de experiências de diferentes mulheres dentro dessa temática, foram ampliados quando mulheres brasileiras — sejam elas representantes políticas ou militantes — começam cada vez mais a marcar presença em encontros internacionais, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (1992), a Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena (1993) e a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo (1994). Esses encontros são fruto de um intenso ciclo de atividades da ONU em torno da reflexão feminista, iniciado no fim dos anos 1970 e que tem a instituição da CEDAW como um grande marco que iria impulsionar uma crescente influência ideológica e prática sobre o movimento de mulheres, ganhando bastante força nos anos 1990.

Diante dessa conjuntura, ocorre também a IV Conferência da ONU sobre a mulher, de 1995, em Beijing. É a partir daí que reorienta-se definitivamente o foco para o conceito de gênero e criam-se os caminhos para a viabilização da adoção das cotas eleitorais, já que a conferência conduziu os governos a assumirem uma postura favorável à participação política feminina. (MARQUES, D. 2018)

A adesão da perspectiva de gênero à agenda da ONU foi celebrada por feministas de diferentes partes do mundo, que passaram a considerar a Conferência de Beijing como ferramenta indispensável para a orientação de suas reivindicações. Essa Conferência, no entanto, “levou grandes segmentos do Movimento a se limitarem ao monitoramento estatal profissionalizado (especialmente via ONGs) da plataforma gerada nesse encontro.” (CISNE, 2015, n.p) As Nações Unidas buscavam estabelecer uma hegemonia de seu feminismo pautado na “análise” isolada de gênero, que se difundiu fortemente no Brasil, sem considerar as articulações de raça e de classe. Com a adaptação das ONGs aos interesses da ONU e de outras agências e organismos internacionais, fica evidente, portanto, o momento de institucionalização do feminismo.

Esse processo de “onguização” e a absorção das atividades das organizações de mulheres pela ONU geram, segundo Jules Falquet (2011), uma despolitização do movimento feminista e sua perda de autonomia e radicalidade. É importante colocar também que toda essa ronda de conferências abarcou apenas uma elite feminista que podia estar presente nesses eventos e tornam-se expertas de gênero, recebendo uma série de vantagens. Paralelamente, devido a uma tendência hegemônica de perda da configuração do feminismo como movimento social, a militância de rua diminui¹⁴.

13 Souza-Lobo (2011) enfatiza que, no Brasil, esse momento é marcado pela grande dimensão e heterogeneidade do movimento de mulheres. Logo em seguida, ocorre uma expansão do discurso feminista dentro dos partidos políticos, porém as práticas autônomas diminuem. A partir de 1982, com a criação dos Conselhos da Mulher, as feministas se dividem entre as que queriam ocupar cargos governamentais e as que insistiam em preservar os movimentos como seu único espaço. Nesse caso, “[...] o problema reside não na diversificação das práticas, mas na submissão voluntária ou não dos movimentos à iniciativa dos órgãos estatais ou na substituição dos movimentos pelo Estado ou na confusão entre movimento e Estado, visível na forma dos Conselhos que, no discurso de algumas, seria um representante dos movimentos.” (SOUZA-LOBO, 2011, p. 227)

14 Ainda assim, como apontado por Carmen Silva (2011), resistiam formas mais radicais do movimento feminista que se opunham a esse cenário. Esses grupos sempre estiveram em combatividade, debatendo alternativas ao neoliberalismo e se mobilizando, por exemplo, contra a Área de Livre Comércio (Alca) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Mulheres nos legislativos locais latino-americanos

No ano de 2016, a porcentagem média de vereadoras eleitas na América Latina era de 29,2%¹⁵. Apesar desse número estar acima da média mundial no quesito representatividade feminina no parlamento - graças em grande parte às medidas afirmativas adotadas assinaladas na CEDAW - é nítida a discrepância entre os países da região quando analisados individualmente.

O conhecimento acerca do sistema eleitoral adotado em cada localidade é crucial para a compreensão de suas respectivas realidades no sentido da representação, já que o grau de efetividade de uma medida afirmativa, como a lei de cotas para mulheres, tem relação direta com o tipo de lista¹⁶ vigente.

O Rio de Janeiro adota a cota mínima de 30% em um sistema de listas eleitorais abertas. Na cidade de Buenos Aires, no contexto das eleições de 2017, prevalecia ainda a adoção da mesma cota de 30%, porém em um sistema de listas fechadas e ordenadas de modo que houvesse pelo menos uma mulher a cada três candidatos listados¹⁷. Na Cidade do México, onde também valem as listas de tipo fechado, vigora, desde 2014, a lei de paridade de gênero na competência eleitoral, garantindo a presença de 50% de mulheres nos legislativos a níveis federal e local (ver Quadro 1).

QUADRO 1 - Evolução das cotas para mulheres nas cidades abordadas

Localidade	Ano de adoção da medida	Porcentagem mínima da cota	Porcentagem de mulheres no legislativo local
Buenos Aires, Argentina	1991	30%	36,7% (Eleições 2017)
	2018	50%	
Cidade do México, México	1996	30%	50% (Eleições 2018)
	2008	40%	
	2014	50%	
Rio de Janeiro, Brasil	1995	20%	13,7% (Eleições 2016)
	1997	30%	

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe (CEPAL), da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, do Congreso de la Ciudad de México e da Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ainda que não tenhamos, neste momento, condições de estabelecer uma relação direta entre “mais mulheres” e cidades mais amigáveis e inclusivas para elas, é importante o aumento da presença feminina nos espaços formais de representação para garantir processos mais democráticos de governança urbana. Posteriormente, buscaremos nos aprofundar no caso do Rio de Janeiro a fim de determinar as consequências efetivas, para o planejamento urbano, da presença de mulheres nas arenas de poder.

Embora fuja aos limites deste artigo, é importante mencionar que trabalhamos com a hipótese - a ser verificada ao longo da pesquisa - de que, apesar das ações afirmativas implementadas no Rio de Janeiro, em Buenos Aires e na Cidade do México, o planejamento das transformações urbanas ainda é majoritariamente realizado em um cenário em que a participação de mulheres

15 Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe: Mulheres vereadoras eleitas. Disponível em <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/mulheres-vereadoras-eleitas>

16 As direções partidárias têm seu poder ampliado quando são as listas fechadas as que vigoram no sistema de representação proporcional. Ainda que os partidos sejam tradicionalmente resistentes à presença política de mulheres, esse tipo de lista é a mais favorável à efetividade das cotas, visto que o preordenamento dos candidatos gera um resultado quase automático. No caso das listas abertas, a reserva de vagas de candidaturas femininas é pouco eficiente, pois além de os candidatos disputarem individualmente o voto popular, as mulheres ainda recebem poucos recursos para realizarem suas campanhas. (MIGUEL, 2014).

17 A lei que determina a paridade e a alternância de gênero nas listas de todos os partidos políticos foi sancionada, na Argentina, no ano de 2017 - válida para eleições de nível nacional. Apenas em 2018 entrou em vigor a lei nº 6031, que estabelece a paridade de gênero no âmbito da cidade de Buenos Aires e ganhou validade a partir das eleições do ano de 2019. O presente trabalho, portanto, trata de um momento anterior à validade dessa lei.

nos processos decisórios nos governos locais se encontra em *déficit*¹⁸. Na seção seguinte, mencionaremos uma série de obstáculos à participação feminina, que ainda parecem continuar existindo, salientando que a adoção de medidas legais em torno do tema não possibilitou o ingresso às arenas políticas de forma igualitária.

Diferentes argumentos giram em torno da demanda pelas leis de cotas. Como explicita Clara Araújo:

Pode-se identificar os [argumentos] que enfatizam **aspectos simbólicos**, salientando o impacto sobre o “imaginário” e a “prática política das mulheres”. Os que remetem a dimensões mais teóricas, relacionados à afirmação de **identidades** e de **interesses** das mulheres como categoria e a justa representação política dos mesmos. A defesa de tais interesses exigiria mecanismos próprios de acesso às esferas legislativas ou até mesmo a inclusão de mais um critério definidor da representação, baseado na identidade de gênero. E, por fim, os de tipo mais pragmáticos, que salientam determinados **resultados políticos** mais imediatos, como, por exemplo, o papel positivo das cotas na legitimidade do sistema político, e/ou o impacto de mais candidaturas femininas sobre as tendências de voto, ampliando a ‘simpatia’ do eleitorado e, por consequência, produzindo ganhos partidários. (ARAÚJO, 1998, p. 76 e 77)

A continuidade de um estudo detalhado das leis de cotas e de seus resultados se faz necessária à medida que este compreende questões indispensáveis para a discussão das assimetrias entre homens e mulheres nos espaços de poder e para a questão da ação coletiva.

A participação das mulheres na política institucional

Nas democracias liberais, as *esferas públicas* se constituem sob uma grande desigualdade que sempre trata de excluir os grupos mais frágeis. Se não estão totalmente excluídos, esses grupos encontram-se subordinados a um grupo dominante - representado, no caso do Brasil, por homens brancos detentores de altos rendimentos. Os segmentos subjugados, diante de um cenário de opressão, se veem obrigados a manter uma aproximação dos interesses gerais, o que acaba por afastá-los de seus próprios interesses. Essa problemática diz muito sobre os limites da participação política da mulher, assim como a falta de capital político¹⁹ desses excluídos, que agrava ainda mais o problema. (PINTO, 2001)

Fanny Tabak (1983) assinalou que as mulheres latino-americanas, bem como os setores populares, sempre tiveram acesso à participação política de forma limitada e inexpressiva. No caso específico das mulheres, a autora aponta algumas razões para os limites dessa participação no subcontinente: sistemas educacionais deficientes que incentivam o ingresso feminino em carreiras “tradicionais”, como serviço social, enfermagem, ensino primário; a aceitação por parte das mulheres de que existem valores e explicações “científicas” sobre a personalidade feminina, sua capacidade intelectual, seu comportamento e sua sexualidade; e os preconceitos, tabus e estereótipos relacionados aos

18 Juntas, Rio de Janeiro, Buenos Aires e, Cidade do México somam 177 legisladores municipais, sendo 62 mulheres (o que representa um total 35% de presença feminina ao considerarmos as três cidades). Informações coletadas em agosto de 2019 com base em dados da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, da Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e do Congreso de la Ciudad de México.

19 O conceito de capital político define-se como o reconhecimento social necessário ao indivíduo para que este possa agir politicamente e para que se tenha uma autoridade específica dentro do campo político. Bourdieu reforça que “a concentração de capital político nas mãos de um pequeno grupo é tanto menos contrariada e, portanto, mais provável, quanto mais desapossados de instrumentos materiais e culturais necessários à participação ativa na política estão os simples aderentes” (BOURDIEU, 1989, p. 164).

papéis sexuais. Embora o número da mão-de-obra feminina venha crescendo no mercado de trabalho, a maioria das mulheres ainda se dedica apenas ao trabalho doméstico nos países latino-americanos²⁰.

Céli Pinto (2001) aponta dois quadros possíveis para a ausência de mulheres nas arenas políticas: o primeiro traz à luz a falta de compatibilidade entre os partidos políticos e as mulheres feministas. Enquanto a feminista vê sua atuação limitada pela ideologia do partido, o partido considera que a feminista não possui potencialidade de voto. O segundo quadro reflete o desafio de atrair para a política mulheres que não são feministas e que estão fora de qualquer tipo de movimento social. Uma das razões para essa dificuldade está na posição ocupada pela mulher na organização do cotidiano familiar.

O trabalho privado e o isolamento na vida doméstica, que restringem a rede de contatos indispensável para o lançamento na carreira política, e a dupla (ou até tripla) jornada de trabalho são elementos centrais nessa questão. Mulheres que possuem trabalho remunerado geralmente continuam sendo as principais responsáveis pelo lar, sofrendo uma sobrecarga que reduz significativamente seu tempo para outras atividades. A estruturação da política, como ambiente masculino, e os diferentes papéis de gênero, socialmente estabelecidos, exercem influência sobre a falta de estímulo à participação feminina. (MIGUEL, 2014)

Pierre Bourdieu (2012) nos atenta para a importância de observarmos como o homem foi instituído na sociedade e como foram estruturados os cargos, sobretudo os de autoridade. A partir daí, fica evidente uma aceitação social de que é papel do homem assumir tais cargos. Como contraponto, a mulher deveria possuir não apenas o que é abertamente exigido pela descrição do posto, mas também um conjunto de características que os ocupantes masculinos atribuem usualmente ao ofício - como características físicas, formas de abordagens mais agressivas, entre outras coisas para as quais os homens foram preparados e treinados implicitamente enquanto homens.

Mesmo após a implementação das leis de cotas no Brasil, a presença da mulher em cargos eletivos no país continua sendo insatisfatória. Segundo dados do IBAM (2003), em 1992, quando a lei ainda não tinha entrado em vigor, o percentual de eleitas foi de 7,46%. Com a Lei 9.100/1995 sancionada, estabelecendo a cota mínima de 20%, o percentual subiu para 11,24% em 1996. Nas eleições do ano 2000, já com a vigência da cota de 30% após a aprovação da Lei 9.504/1997, o percentual se manteve inalterado: 11,61%. Nota-se que o preenchimento dos 30% de candidaturas femininas nas listas dos partidos não garante a eleição desse mesmo percentual de mulheres, o que ocorre devido à adoção de listas eleitorais de tipo aberto.

No entanto, postulamos que para se discutir o espaço da participação política é preciso se perguntar se as mulheres lutam somente pela presença e representação de mulheres, no sentido numérico da representação, ou se lutam pela representação de mulheres que se constituam politicamente como tal, atribuindo um sentido político à problemática.

Essa questão não é de fácil resolução: por um lado, parece adiantar pouco para as mulheres (ou para qualquer outro grupo nessa mesma situação) eleger muitas mulheres que não tenham nenhum compromisso com as causas defendidas pelo feminismo, por outro, entretanto, a pergunta que se impõe é a de que, se homens de todos os matizes ideológicos, de todas as posições sobre os mais diversos temas podem ter assento no Legislativo, por que só as “mulheres conscientes” mereceriam esse privilégio? (PINTO, 2001, p. 107)

Ainda que ocorresse um grande aumento de mulheres eleitas para as casas legislativas e que isso interferisse na questão da representação, as propostas defendidas pelo feminismo vão além. O movimento leva em consideração a atuação de um sujeito político que se constrói e se reafirma em sua condição como mulher no campo político frente às demais posições políticas e identitárias. (PINTO, 2001)

20 Indicadores do Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe demonstram que mesmo mulheres que possuem renda própria ainda têm a maior parte do seu tempo ocupado pelo trabalho não remunerado. Disponível em <http://oig.cepal.org/pt/indicadores/tempo-trabalho-nao-remunerado-segundo-rendimentos-proprios-sexo/>

No Brasil, a grande capacidade feminina de se organizar nacionalmente e de influir nas políticas públicas se contrasta com os índices precários da presença de mulheres em cargos de autonomia na tomada de decisões, refletindo um grande paradoxo na dinâmica da participação política:

Ao explicar as barreiras à participação política delas, as análises têm se voltado para sua ausência e para as restrições à sua atuação; por outro lado, cabe lembrar que, a ação organizada das mulheres tem seguido cursos alternativos e produzido efeitos também no âmbito estatal. Isso explica por que, ao mesmo tempo que as mulheres e, em especial, as feministas estão sub-representadas na política, observa-se forte reação às suas pautas. Em outras palavras, estabelecem-se reações e controvérsias porque as mulheres e seus movimentos organizados têm encontrado maneiras de dar visibilidade às suas reivindicações e promover suas pautas recorrendo a campanhas, protestos, marchas e formas de participação nos espaços institucionais não restritos às disputas eleitorais. (BIROLI, 2018, n.p)

Apesar dos desafios existentes, Biroli (2018) argumenta que a atuação dos movimentos feministas em busca de reverter a questão da baixa presença feminina nos espaços formais de representação produz efeitos concretos. Em diversos momentos da história do Brasil contemporâneo, os movimentos levaram a ótica de gênero para dentro das instituições políticas, como aconteceu durante o processo de redemocratização após o regime militar (1964-1985). Com a volta da democracia e a aproximação entre movimentos e partidos políticos, os primeiros passaram a exercer maior atuação no âmbito estatal, discutindo principalmente a pauta da construção de direitos. A partir de então, o tema da sub-representação de mulheres na política institucional ganha destaque e passa a ser visto como um problema político pelos movimentos feministas e de mulheres.

O direito à cidade

O conceito de *direito à cidade* surge em 1967 por meio de um ensaio do mesmo nome escrito pelo francês Henri Léfèbvre. Para o filósofo e sociólogo, a noção emerge a partir da indignação com a “crise gigantesca” fruto das mudanças radicais ocasionadas pela industrialização, e cujos impactos serão vivenciados no cotidiano da cidade. Mas, para Léfèbvre (2008), se trata também de uma crise teórica que obriga a repensar o próprio conceito de *cidade*, em diálogo com as forças políticas atuantes capazes de dar suporte social às mudanças necessárias. A cidade segregada em uma sociedade de classes reflete o fato de que ela é produto humano e social, pois a sociedade é constituída através de uma série de produções que a transformam em uma realidade prática e revelam o conteúdo da vida. Ou seja, a cidade tem uma origem social à medida que sua produção está diretamente ligada à reprodução das relações sociais de produção²¹. (CARLOS, 2020) A urbanização sustenta em grande parte a sobrevivência do capitalismo. Ela gera processos que privam as massas do acesso ao direito à cidade, expropriando os menos favorecidos e ocupando espaços para os ricos, reforçando as desigualdades e deteriorando as relações sociais. Da mesma forma, a propriedade privada propicia uma fragmentação essencial ao desenvolvimento do sistema vigente. Essa fragmentação intensifica a segregação, limita o acesso à cidade e restringe a prática socioespacial²². A urbanização transformou a qualidade de vida nas cidades em mercadoria, promovendo uma socialização humana baseada no individualismo e se distanciando da lógica de cidade como corpo político coletivo. (LÉFÈBVRE, 1999)

21 “[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais.” (MARX, 2008, p. 47)

22 A produção de favelas e de grandes condomínios fechados são exemplos dessa problemática.

Para Léfèbvre (2008), é necessário criar uma vida urbana alternativa, renovada, mais significativa e menos alienada. Essa renovação da cidade deve se dar para além da ordem capitalista, superando-a e abandonando seus procedimentos desumanizadores e segregatórios.

A ideia do direito à cidade passou por um ressurgimento que se relaciona intimamente ao que acontece nas ruas, aos movimentos sociais urbanos. Léfèbvre (2008) ressalta que esse direito só pode se concretizar através da classe operária, pois somente esta nega e refuta a estratégia de classe voltada contra ela e reúne os interesses de toda a sociedade.

Somente classes sociais capazes de tomar iniciativas revolucionárias poderão fornecer um projeto político de reforma urbana. É a pressão das massas que dará origem e reconhecimento a uma série de direitos que entrarão para os costumes da vida cotidiana, interferindo nas relações sociais. O direito à cidade, entendido por Léfèbvre como “direito à vida urbana”, é um desses direitos. Ele faz parte de uma ótica de revolução, de uma força política e social voltada para as necessidades sociais através da hegemonia da classe operária e de uma estratégia totalmente oposta aos interesses da classe dominante. (LÉFÈBVRE, 2008)

Só o proletariado pode investir sua atividade social e política na sociedade urbana. Só ele pode renovar o sentido da atividade produtora e criadora ao destruir a ideologia do consumo. Ele tem portanto a capacidade de produzir um novo humanismo, diferente do velho humanismo liberal que está terminando sua existência: o urbanismo do homem urbano para o qual e pelo qual a cidade e sua própria vida cotidiana na cidade se tornam obra, apropriação, valor de uso (e não valor de troca) servindo-se de todos os meios da ciência, da arte, da técnica, do domínio sobre a natureza material (LÉFÈBVRE, 2008, p.140).

Não podemos aqui nos estender no aprofundamento da discussão sobre as relações entre gênero e classe, mas gostaríamos de chamar a atenção para o fato de que, se as mulheres foram historicamente segregadas do “direito à vida urbana” e do direito à tomada de decisões sobre a vida urbana, as mulheres trabalhadoras, as mulheres das periferias, as mulheres negras, são duplamente segregadas, na sua condição de classe, de gênero e de raça.

David Harvey, em sua obra *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*, faz uma releitura do conceito criado por Léfèbvre, definindo-o da seguinte forma:

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. (HARVEY, 2014, p. 28)

Considerando que as cidades surgem da concentração geográfica e social de um excedente de produção extraído de alguém ou de algum lugar, Harvey (2014) argumenta que a urbanização pode ser entendida como um fenômeno de classe, até mesmo porque o lucro obtido fica sob o controle de poucos. Sendo assim, o autor propõe que a reivindicação pelo direito à cidade seja feita de maneira radical, exigindo algum tipo de poder configurador sobre o modo de se fazer e refazer a cidade, ou seja, sobre os processos de urbanização.

A crise da cidade e de seu modelo está diretamente ligada à crise do atual modelo econômico capitalista, pois o capitalismo precisa da urbanização para se desenvolver. O individualismo da lógica neoliberal ameaça a existência de uma política urbana coerente e fragmenta cada vez mais a cidade, dificultando o alcance dos ideais de identidade urbana, cidadania e pertencimento. (HARVEY, 2014)

A coletividade que poderia ser promovida pela cidade para impulsionar os movimentos sociais torna-se cada vez mais distante. Para superar esse isolamento, os movimentos sociais urbanos buscam reconfigurar a imagem social da cidade se afastando dos paradigmas impostos pelo capital e pelo aparato estatal guiado pelo mundo dos negócios.

Baseando-se nas afirmações de Harvey (2014), pode-se perceber o direito à cidade no contexto atual como um direito que está majoritariamente concentrado nas mãos de uma elite política e econômica fundamentalmente masculina que constrói a cidade de acordo apenas com seus próprios interesses e necessidades. Dessa forma, pensar os vínculos (ou não) entre as organizações de mulheres e as legisladoras municipais no plano do direito à cidade torna-se essencial, principalmente quando se trata de centros urbanos tão expressivos no cenário latino-americano, como Rio de Janeiro, Buenos Aires ou Cidade do México. É nesse sentido que torna-se fundamental a participação da mulher - através de espaços representativos locais, como as câmaras de vereadores - como ativa formuladora, colaboradora e gestora de políticas públicas, participando politicamente da vida de cidades pensadas e usufruídas a partir uma lógica feminina.

Considerações finais

O *espaço político*²³ reflete a posição e função que cada gênero tem simbolicamente dentro da sociedade, e mulheres na vida pública, seja em movimentos sociais ou como políticas que concorrem a pleitos, enfrentam um ambiente extremamente hostil e masculinizado em que uma maioria esmagadora de homens ocupa os espaços.

A discussão apresentada ao longo do trabalho nos leva à constatação de que há urgência em analisar a inserção feminina nos processos de tomada de decisão sobre a vida urbana, para além de um prisma em que a mulher é vista como mero objeto das políticas públicas, enquanto ao homem atribui-se a função de planejador.

Concluimos que pensar a mulher presente e atuante na política municipal, numa perspectiva feminista, nos permite pensá-la como planejadora do espaço urbano e da vida das cidades, avaliando de maneira mais clara suas pretensões, interesses e demandas. Por esse caminho, torna-se possível compreender a presença feminina em uma cidade em que elas também teriam autonomia no que diz respeito aos seus direitos como cidadãs e às escolhas sobre o acesso e a função do espaço público, não se limitando apenas à posição de “usuárias” de uma cidade idealizada, ocupada e erguida pelo mundo masculino.

23 O conceito de espaço político, neste trabalho, é entendido conforme a análise de Andrea Cornwall (2002), em que o espaço político possui uma conotação material e ganha vida através do ato da participação. Traduz-se, por exemplo, nas “arenas” políticas e de governança, que são espaços onde há disputas entre vozes e entre ideias que representam diferentes interesses e atores. O autor diz que “o “espaço político” não é apenas algo que pode ser ocupado, assumido ou preenchido, mas algo que pode ser criado, aberto e remodelado.” (CORNWALL, 2002, p. 2)

Referências

- ARAÚJO, Clara. **Mulheres e Representação Política: a experiência das cotas no Brasil**. Revista Estudos Feministas, vol. 6, nº 4, pp. 71-91, 1998.
- BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- _____. **A representação política. Elementos para uma teoria do campo político**. In: BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Lisboa: Difel, 1989, pp.163-207.
- CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br>>. Acesso em: 05 maio 2019.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Henri Léfèbvre: o espaço, a cidade e o “direito à cidade”**. Revista Direito e Práxis, vol. 11, nº 1, pp. 349-369, Rio de Janeiro, 2011.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). **Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible**. (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago, 2016.
- CISNE, Mirla. **Feminismo e consciência de classe no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2015.
- CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Disponível em: <<https://www.congresocdmx.gob.mx>>. Acesso em: 05 maio 2019.
- CORNWALL, Andrea. **Making spaces, changing places: situating participation in development**. IDS Working Paper 170. Institute of development studies at the University of Sussex. Brighton, 2002.
- FALQUET, Jules. **Por las buenas o por las malas: las mujeres en la globalización**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas, 2011.
- HALL, P. **The World Cities**. New York: McGraw-Hill, 1966.
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). **Participação feminina na construção da democracia: um levantamento do resultado das eleições municipais (1992 a 2000) e estaduais e federais (1994 a 2002)**. Rio de Janeiro: Ibam, 2003.
- LÉFÈBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- _____. **O Direito à Cidade**. 5ª edição. São Paulo: Centauro, 2008.
- LEGISLATURA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Disponível em: <<https://www.legislatura.gov.ar>>. Acesso em: 05 maio 2019.
- MADURO, Lídice Aparecida Pontes. **Os representantes do município do Rio de Janeiro**. Revista de Ciência Política, v. 23, nº 1, Rio de Janeiro, 1980.
- MARQUES, Danusa. **O que são as cotas para mulheres na política e qual é sua importância?** Gênero e Número, 2018. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/o-que-sao-as-cotas-para-mulheres-na-politica-e-qual-e-sua-importancia/>>. Acesso em: 07 maio 2020.
- MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. **Gênero e representação política**. In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. *Feminismo e Política*. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2014, n.p.

OBSERVATÓRIO DE IGUALDADE DE GÊNERO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. **Leis de cotas e paridade**. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/leis/leis-de-cotas>>. Acesso em: 05 maio 2019.

_____. **Mulheres vereadoras eleitas**. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/indicadores/mulheres-vereadoras-eleitas>>. Acesso em: 05 maio 2019.

_____. **Tempo de trabalho não remunerado segundo rendimentos próprios por sexo**. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/indicadores/tempo-trabalho-nao-remunerado-segundo-rendimentos-proprios-sexo>>. Acesso em: 22 agosto 2019.

ONU MULHERES. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf>. Acesso em: 26 julho 2019.

PINTO, Céli. **Paradoxos da participação política da mulher no Brasil**. Revista USP, nº 49, pp. 98-112, São Paulo, 2001.

SILVA, Carmen. **Pensar o futuro, bem viver o presente**. Cadernos de Crítica Feminista, ano V, nº 4, dez. 2011.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Secretaria Municipal de Cultura/Brasiliense, 2011.

TABAK, Fanny. **Autoritarismo e participação política da mulher**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

