

SCDF

Ministério do Trabalho e Emprego



CARTEIRA DE TRABALHO
E
PREVIDÊNCIA SOCIAL

Cadernos do Desenvolvimento Fluminense

Perspectivas para o desenvolvimento em debate
Da recuperação fiscal e do emprego à assistência social

EDIÇÃO ELETRÔNICA
NÚMERO 21, 2021
ISSN: 2317-6539

Ficha catalográfica

C122 Cadernos do desenvolvimento fluminense / Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. n. 21 (jul./dez. 2021). Rio de Janeiro: CEPERJ, 2021.

Semestral

ISSN: 2317-6539 (versão online)

Perspectivas para o desenvolvimento em debate: da recuperação fiscal e do emprego à assistência social.

Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/index>

1. Assunto. I. Título

CDD: 300.981

Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores do Rio de Janeiro – CEPERJ

Presidente

Gabriel Rodrigues Lopes

Vice-presidente

Marcello Coimbra Costa

Diretor da Escola de Gestão e Políticas Públicas (EGPP/CEPERJ)

Leonardo Mazzurana

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Reitor

Ricardo Lodi Ribeiro

Vice-reitor

Mario Sergio Alves Carneiro

**Professor da Faculdade de Ciências Econômicas /UERJ e
Coordenador Executivo da Rede Pró-Rio**

Bruno Sobral

EQUIPE EDITORIAL

Conselho Executivo: CEPERJ / UERJ

Ricardo Lodi, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Gabriel Lopes, Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores do Rio de Janeiro

Bruno Sobral, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Leonardo Mazzurana, Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Editor Científico responsável

Floriano Jose Godinho de Oliveira, UERJ, Brasil

Editores Científicos

Bruno Sobral, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Gisela Vieira, Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Leonardo Mazzurana, Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Luiza Silva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Conselho Científico

Adair Rocha, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

André dos Santos Rocha, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

André Lázaro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

André Luiz Azevedo Guedes, Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Bruno Sobral, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Carlos Antonio Brandão, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Eduardo Duprat Ferreira Mello, Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Fabiano Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Gaudêncio Frigotto, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Glaucio José Marafon, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Gulnar Azevedo e Silva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Heitor Soares Mendes, Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ), Brasil

Helena Maria Martins Lastres, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Janine Pessanha de Carvalho, Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Joilson de Assis Cabral, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Jorge Britto, Universidade Federal Fluminense, Brasil

José Luis Vianna da Cruz, Universidade Cândido Mendes, Brasil

Leandro Bruno Santos, Universidade Federal Fluminense-Campos dos Goytacazes, Brasil

Lia Hasenclever, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Luis Fernando Valverde Salandía, Instituto Pereira Passos, Brasil
Luiz Melo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Maria Alice Rezende de Carvalho, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil
Maria Helena Versiani, Instituto Brasileiro de Museus, Brasil
Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Marieta de Moraes Ferreira, Fundação Getúlio Vargas, Brasil
Miguel Antonio Pinho Bruno, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
Nelson de Castro Senra, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
Paulo Alcântara, Universidade Cândido Mendes, Brasil
Paulo de Martino Jannuzzi, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Brasil
Paulo Knauss Mendonça, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Regina Helena Tunes, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Renata Lèbre La Rovere, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Ricardo Lodi, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Roberto de Andrade Medronho, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Roberto Doria, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Roberto Moraes Pessanha, Instituto Federal Fluminense - Campos, Brasil
Robson Dias da Silva, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Romeu e Silva Neto, Instituto Federal Fluminense - Campos dos Goytacazes
Rosélia Perissé da Silva Piquet, Universidade Cândido Mendes, Brasil
Sergio Ferraz Magalhães, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Sílvia Ramos, Universidade Cândido Mendes, Brasil
Waldeck Carneiro da Silva, Universidade Federal Fluminense

Editoria Executiva

Bruno Oliveira Castelo Branco, Fundação CEPERJ Universidade Federal Fluminense, Brasil
Geane Grangeiro, Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil
Margareth Pederneiras, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Secretaria Executiva

Bruno Oliveira Castelo Branco, Fundação CEPERJ Universidade Federal Fluminense, Brasil
José Luiz dos Santos Filho, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Assessoria de Comunicação

Thais Nogueira Nunes, Assessoria de Comunicação da Fundação CEPERJ

Projeto Gráfico, Design e Diagramação

Renan Santos Rodrigues, Fundação CEPERJ, Brasil

EDITORIAL**PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL:
UM PLANO QUE VISA TRAZER INOVAÇÕES PARA O DEBATE NACIONAL¹****Bruno Sobral²**

Subsecretário de Política Fiscal – SEFAZ/RJ

<https://orcid.org/0000-0003-0288-1246>

O Plano de Recuperação Fiscal – PRF³ não é apenas um conjunto de medidas buscando atender a legislação federal referente ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF. Ou seja, o Plano se apresenta além do que se espera usualmente a partir desse arcabouço institucional e, por isso, merece maior atenção de todos. Hoje temos maturidade e experiência suficientes para, na redação do PRF, não reproduzir simplesmente um modelo predefinido. Buscando negociar com muita responsabilidade, para apresentar todas as condições necessárias para a realização do ajuste fiscal, mas, também, buscando oferecer originalidade a medida do possível.

É importante valorizar qualquer nova contribuição do ponto de vista teórico sobre regimes fiscais, mas cabe ponderar seu resultado prático segundo a avaliação da correlação de forças que se insere atualmente o Estado do Rio de Janeiro - ERJ. Em particular, compreender a necessidade de negociar, porque senão a interpretação jurídica dominante tende a colocar novamente o governo estadual em risco de sofrer novos arrestos e bloqueio das contas. Esse risco não pode ser tolerado para que o pagamento da dívida pública não ocorra em detrimento da garantia de condições mínimas de sobrevivência da classe trabalhadora, em particular, os servidores estaduais. Não podemos esquecer que esse fato ocorreu nos anos de 2016 e 2017,

¹ 

SOBRAL, B. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ e Coordenador Executivo da Rede Pró-Rio

³ Todos os documentos públicos do Novo Regime de Recuperação Fiscal e do plano do governo fluminense associado estão disponibilizados no Portal de Transparência Fiscal, com acesso através do link:

<<http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/capaTransparencia>> No menu lateral, clicar em “Regime de Recuperação Fiscal” e, depois, clicar em “8. Novo Regime de Recuperação Fiscal”.

quando se ficou até 4 meses sem recebimento dos salários, chegando a situações aviltantes como de filas para doações no sol quente⁴.

Por isso que se está lidando com a máxima seriedade nas propostas do PRF, estando ciente que não se está oferecendo teses provocativas que travariam o processo de negociação. Se a proposta apresentada pelo Plano parecer modesta para alguns interlocutores, cabe alertar que não se pode desconsiderar a inflexibilidade que se trata hoje os regimes fiscais. Em particular, perante a assimetria de poder existente entre o governo federal e os entes subnacionais, em especial, os governos estaduais. Por conseguinte, a validação de proposições gerais muito ousadas como ponto de partida não é ainda permitida, mas podemos aproveitar todas as brechas para se oferecer inovação e ampliar as possibilidades de um avanço segundo uma lógica dialética. Por essa via, as condições específicas já existentes no quadro fluminense ajudam e corroboram para um novo concerto político mais geral capaz de elevar aquela discussão teórica a um nível superior.

Pela práxis histórica que os problemas amadurecem para solução e não simplesmente através do debate puro de ideias, pois não é idealizando e sim atuando sobre a realidade concreta que se alcança maior consciência crítica, estimula a mobilização para uma transformação efetiva, e induz o aproveitamento de todos os espaços que de fato estão disponíveis para a luta política, mesmo dentro de uma perspectiva institucional, como o PRF se propõe estimular. Assim, espera-se ampliar novas fronteiras para solução, bastando ter mais acúmulo de forças no mesmo sentido do espaço que já foi aberto pela apresentação de suas propostas. Portanto, o objetivo é trazer a experiência do ERJ para o debate nacional, contribuindo para a discussão tanto ao nível macroeconômico como também para a reflexão política.

Essa preocupação foi fundamental desde o início do processo de elaboração do Plano. Nesse sentido, não apenas confeccionar um apanhado de medidas que se limitam a buscar e cumprir as exigências da negociação da dívida, mas suscitar o debate sobre a questão federativa e a problemática da situação financeira dos entes subnacionais. Em particular, chamar atenção para a necessidade de se oferecer condições de realização de um ajuste fiscal, mas que também permita - e isso é uma das premissas do PRF fluminense - um processo de desenvolvimento econômico e regional associado.

⁴ Para maiores detalhes, acessar matéria no Jornal O Globo de 28 de dezembro de 2016 através do seguinte link: <<https://oglobo.globo.com/rio/sem-dinheiro-servidores-ativos-aposentados-pensionistas-contam-com-doacoes-20700484>>

O problema do ERJ é um problema eminentemente de receita enquanto um impasse na sua trajetória de desenvolvimento, especificamente, um problema de arrecadação pública que é débil em seu caráter estrutural porque ela enfrenta um seríssimo quadro de desindustrialização identificado como uma “estrutura produtiva oca” (Sobral, 2013, 2017 e 2019). Frente a isso, não adianta buscarmos soluções apenas contábeis, ou seja, soluções que visam o ajuste apenas olhando os dados fiscais sem entender esse contexto histórico. É essa visão mais ampla que se deixou evidente no Diagnóstico da Situação Fiscal apresentado em julho de 2021 (SEFAZ, 2021b). Esse documento buscou ir muito além do que era exigido pela legislação federal, exatamente para ser um instrumento de debate sobre uma interpretação fundamentada, com teses que possibilitaram sustentar um plano calcado numa narrativa própria.

Não é exagero afirmar que, pela primeira vez, o ERJ está oferecendo de fato um plano de ajuste fiscal com claro componente estratégico. Ou seja, ele possui rigor metodológico e dimensões de planejamento ancoradas em uma visão conceitual com objetivos específicos e eixos prioritários para, só partir disso, apresentar um conjunto de ações. Portanto, não são medidas isoladas e, como já dito, tendo como pano de fundo o desejo de suscitar a reflexão. É fundamental que as pessoas preocupadas com uma alternativa para um projeto de país entendam a importância do que está sendo apresentado, como isso se liga a compreensão da questão federativa e como a federação hoje está em crise no Brasil.

A crise não é do Rio, a crise é da federação. Questões sensíveis ao desenvolvimento do ERJ exigem um esforço de esclarecimento público para que se tenha respeito a suas urgência e essencialidade, e possa ser conduzido seu enfrentamento necessário. Como exemplo desse esforço, cabe ser citado o artigo recente na Folha de São Paulo (Rocha e Sobral, 2021). Pretende-se assim reduzir o risco de o foco ser tão somente em aspectos que não garantiriam a solução definitiva esperada, pois não estariam considerando toda a contextualização e a especificidade do problema.

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em 2001 significou a criação de um regime fiscal que continua aceito até os dias de hoje. Cabe ponderar que sua implementação foi feita num contexto de estabilização fiscal e para manter a reorganização que foi construída após um processo de federalização das dívidas estaduais e seu refinanciamento. Ou seja, ela não se preocupou em criar instrumentos caso um estado tivesse maiores dificuldades financeiras. Como a economia brasileira cresceu relativamente bem ao longo da década de 2000, não emergiu nenhum grave conflito distributivo que pudesse acentuar essas dificuldades de maneira

profunda e persistente, o que começa a ocorrer quando a economia brasileira desacelera a partir de 2012. Então, ficou evidente a falta daqueles instrumentos. A formulação de um Regime de Recuperação Fiscal - RRF foi a opção criada pelo governo federal para superar aquela deficiência da LRF e, a princípio, tentar viabilizar uma nova reorganização das finanças estaduais. Contudo, verifica-se que permanece um dilema que exige ser revisto de tempo em tempo na expectativa de tornar suas condições mais exequíveis.

O ERJ já está há mais de três anos nesse regime, sendo que o primeiro modelo de RRF foi feito em conformidade ao caso do Rio de Janeiro, logo, estamos envolvidos com esse arcabouço legal desde o início. Cabe recordar que esse primeiro modelo implementado em setembro de 2017 tinha previsão de duração de seis anos. Também tinha previsão de que, vencendo sua primeira fase em setembro de 2020 (metade do período previsto), discutir-se-ia os critérios para sua renovação. Todavia, naquele momento já se encaminhava uma revisão legal do próprio modelo de RRF, o que de fato foi feito ao longo do segundo semestre de 2020 e foi promulgada uma nova legislação federal no início de 2021. A partir de maio desse ano, o ERJ submeteu-se a uma adesão ao RRF já dentro desse novo formato. O novo RRF passa a ter previsão de duração até 2030.

Dentre as exigências da adesão, é necessário que o governo estadual entregue seu plano à Secretaria do Tesouro Nacional - STN a fim de garantir a homologação. No final de 2021, cumprindo todos os prazos, o governo estadual está apresentando a visão conceitual do PRF e suas principais medidas adicionais (SEFAZ, 2021a). Ao contrário de tão somente ser encaminhado formalmente dentro de uma negociação como algo processual, busca-se também a comunicação com a sociedade. Da mesma forma, passando a dialogar e a compartilhar a respeito de sua concepção diferenciada com interlocutores especializados.

Junto à apresentação do PRF, está havendo também a recriação do Boletim de Acompanhamento Fiscal pela SEFAZ-RJ. Essas ações combinadas buscam cada vez mais intensificar a comunicação com a sociedade, permitindo maior acesso a dados oficiais com uma análise na visão do Estado e isso se torna instrumento de debate público. Esse tipo de iniciativa é fundamental para se avançar na organização de uma visão estratégica estadual tendo por fundamento base de dados estatísticos própria e estudos compartilhados. Isso foi se perdendo ao longo das décadas passadas a ponto de, em 2016, ter sido proposto pelo governo daquele momento a extinção da Fundação CEPERJ para se economizar recursos em prol do ajuste fiscal. Cabe pontuar que a Fundação CEPERJ possui por missão ser um centro produtor de dados

estatísticos, e uma proposta absurda de extinção ao invés de fortalecê-la é um retrato do grau de desorientação que as instituições estaduais passaram antes e, conseqüentemente, fragilizou a capacidade de negociação com dados próprios e uma narrativa organizada quando veio a primeira versão do RRF. Inversamente, hoje a Fundação CEPERJ vem passando por um processo de resgate, potencializando produtos como a Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense em cooperação com a UERJ.

De fato, há muito a se trilhar no sentido de uma governança em prol de um planejamento estratégico, inclusive, com uma clara dimensão participativa para a política pública ser cada vez mais pensada junto à sociedade. Mas isso também tem que partir de uma base técnica, para qualquer espaço reivindicatório ter a capacidade de gerar convergência a partir da construção de metas e indicadores de acompanhamento segundo uma gestão por resultados. Nesses termos, resgatar e aprimorar o Boletim de Acompanhamento Fiscal pode oferecer uma contribuição relevante. Em especial, porque com ele se visa também aos poucos construir uma metodologia de acompanhamento da execução do próprio PRF. Dessa forma, auxiliará o governo estadual a ter uma postura menos reativa e condicionada pela publicação dos relatórios do Conselho de Supervisão (instância associada ao governo federal), e passar a cada vez mais apresentar dados para construir a própria narrativa, a partir de instrumentos de avaliação alinhados com nossa visão conceitual e diagnóstico fiscal.

Diante disso, ainda que desafios persistam e a situação das finanças requeira maiores cuidados, é um equívoco tomar como “irresponsável” a estrutura administrativa estadual fluminense e desconsiderar o valor do trabalho sério que os servidores estaduais vêm realizando. Não há nenhum vitimismo ou uma postura de “playboy” ou de “filho de pai rico” querendo sempre mais benefícios do governo federal, ainda mais quando, nos últimos anos, ocorreu um esforço impressionante de controle de gastos não obstante perversos efeitos pró-cíclicos de retração sobre a renda agregada e o emprego. Por isso, é preciso avançar o debate para ser superada uma forma de resumir a questão do ajuste fiscal a mera oferta de “*waiver*”, como um alívio em troca da exigência de duras contrapartidas. Afinal, buscar soluções simples para problemas complexos não dá certo. A pesada contração fiscal já realizada vem deixando uma série de sequelas que vão se revelando questões importantes sobre a capacidade de sustentação desse processo, logo, não podendo continuar a ser relegadas no debate. Afinal, as administrações estaduais têm um papel macroeconômico muito relevante do ponto de vista de crescimento econômico e empregabilidade, bem como do atendimento às necessidades básicas das massas populares.

Portanto, o problema é muito mais profundo que voltar a pagar dívida com regularidade. O que não quer dizer que seja difícil de ser enfrentado, basta que isso seja feito na dimensão político-estratégica adequada. Por isso, está se trazendo questões para o debate. Isso porque, é fundamental a maior compreensão popular, uma articulação com outros estados, ganhar pauta no Congresso Nacional etc. Em particular, para dar sustentação política para um movimento que fortaleça a capacidade do poder central executar uma coordenação federativa e, assim, avançar na implementação de instrumentos que o possibilitem agir de forma mais cooperativa na relação com os entes subnacionais.

Deve ficar claro que o governo federal não precisa que o serviço da dívida fluminense esteja sendo saldado para conquistar sua estabilidade macroeconômica, logo, não há o menor risco de os problemas financeiros do ERJ “quebrarem” as finanças federais. O governo federal faz tanta questão do fluxo de pagamentos do serviço da dívida ser normalizado por receio de um efeito dominó associado a um suposto “risco moral”. Nessa linha de pensamento, se o governo federal flexibilizar para um estado em dificuldade, acredita-se que se abre espaço para outros estados seguirem o mesmo caminho e o risco se tornaria sistêmico exigindo uma nova rodada de ampla renegociação. Todavia o problema real não é dessa natureza, e sim o fato de querer oferecer recomendações sem se adentrar na especificidade e na radicalidade da questão. O mais desejável é o governo federal se mostrar mais disposto a coordenar o gasto público, porém a visão que hoje prevalece é a opção por apenas medidas de contenção e postura punitiva.

O receio do governo federal de o problema dos estados se voltar para ele é um contrassenso, dado que o problema é e será compartilhado por estar se tratando de unidade federativa. É importante se perguntar sempre para que as finanças públicas servem como primeira indagação que deve ser feita numa discussão de política fiscal, pois ela não é um fim em si mesmo. Por conseguinte, não é só no momento de crise financeira que o problema se voltaria para o governo federal, é desde sempre por ser uma ação concertada entre entes para realizar uma finalidade pública. Precisa ser superada uma espécie de “Síndrome de Estocolmo” na abordagem do governo federal que, em décadas passadas, foram tão bombardeados pela lógica de negociação da dívida externa por organismos multilaterais como FMI que, por vezes, repetem o mesmo tratamento com os entes subnacionais. Só que a diferença que não só já vem ocorrendo um debate crítico sobre seus posicionamentos anteriores dentro do próprio FMI, como também não é adequado ignorar o princípio da nacionalidade. Ou seja, governo federal e governos estaduais são instituições constitutivas de um mesmo país.

Há uma grande luta política a ser chamada atenção, uma luta para resgatar as bases de fundação do Estado brasileiro e, particularmente, da unidade nacional que é a questão federativa. Ela que nos une enquanto Nação do ponto de vista institucional e permitiu, diferente de outros Estados latino-americanos, um grande território se manter unificado. O respeito às questões do território com diversidade de culturas e formações históricas nas mais diversas regiões é um dos princípios basilares para constituição de nosso país. E hoje essa questão leva a um sério risco, em particular, na dimensão das finanças públicas. Não um risco de secessão, mas risco de manutenção de condições socioeconômicas muito graves em importantes regiões para o desenvolvimento do país. Cabe sempre destacar que a população fluminense é também parte do povo brasileiro. Em regimes fiscais compartilhados entre o governo fluminense e o governo federal, o que se espera é que, cada vez mais, esse último assumira o papel da União, ou seja, que ele garanta que o ERJ possa se recompor e ativar todas as suas potencialidades produtivas. Afinal, estamos se referindo a uma das principais economias estaduais, uma das maiores concentrações populacionais, uma caixa de ressonância e principal imagem internacional do Brasil.

Discutir a realidade fluminense não é apenas um estudo de caso ou um exemplo meramente ilustrativo (muito menos algo a se ter atenção por provincianismo ou “bairrismo”), mas sim uma tarefa fundamental para aqueles que quiserem entender o Brasil e seus desafios centrais. O que hoje o ERJ está passando nesse problema fiscal é o retrato de uma seríssima questão nacional. Aprofundar-se e especializar-se nesse debate sobre o quadro fluminense é entender não só sua especificidade, mas também a radicalidade no sentido de raiz desse problema nacional. Isso significa a possibilidade de contribuir para uma alternativa de projeto de país. Com certeza o ERJ tem condições de contribuir muito mais ao desenvolvimento brasileiro se as restrições atuais que o impedem de performar melhor forem superadas, e isso que deve ser o cerne da discussão.

Nesse sentido, é fundamental se avançar para uma regra fiscal mais desejável e que deve possuir três características essenciais. Primeiro, ter sustentação a ponto de não ser alterada recorrentemente e por razões previsíveis (ou seja, não por algum choque adverso). Segundo, ser anticíclica, ou seja, quando a economia cresce menos o governo possa gastar mais em investimento para criar opções para a economia ser redinamizada. Terceiro, garantir um compromisso fiscal que permita um fluxo de caixa estável para não ocorrer atrasos na folha de pagamento e se evitar situações de inadimplência com diversos contratos a serem honrados.

Cabe enfatizar que o importante é que as três características sejam observadas e não apenas o foco recaia sobre a última de forma isolada como comumente se faz.

Hoje há um maior consenso crítico no ERJ para uma mudança de paradigma e, por conseguinte, se avançar para uma política fiscal mais razoável. A importância de estar buscando fazer a diferença nessa matéria já é algo compartilhado no debate público seja na academia (universidade) como também na classe política. Permeando diversas esferas, vem sendo incorporado no corpo técnico do governo estadual, inclusive dentro da Secretaria de Estado de Fazenda, instância governamental que coordena o PRF.

Às vezes observadores menos próximos do centro das discussões olham o momento atual como se fosse um espelho de 2017, ano de criação do RRF. Isso é um equívoco. As propostas contidas no Plano recém-apresentado não estão “requeitando” a mesma avaliação técnica e seu resultado no saldo político. Definitivamente, não é a mesma proposta. Afinal, não se tem como perder uma janela de oportunidade para o pleno entendimento de que o Rio de Janeiro precisa recuperar as bases da recuperação econômica e de seu processo de desenvolvimento. Caso contrário, ficaria condenado a reproduzir uma maior carestia de possibilidades para a política pública e um maior arrocho sobre o serviço público e, pior ainda, com isso não garantindo uma solução definitiva, ou seja, apenas para ganhar mais tempo e postergar o enfrentamento necessário proposto no Plano.

Caso haja condições futuras de negociação melhores daqui a alguns anos, maiores serão as expectativas de resultado com novas perspectivas de relações institucionais. Em especial, se o arcabouço geral do regime fiscal estiver mais voltado para ancorar uma estratégia nacional de desenvolvimento, coordenando o gasto público junto dos estados e, assim, priorizando a recuperação econômica. No entanto, o ERJ não pode esperar isso ganhar maturidade no plano nacional nem propor isso como pré-condição para o processo de negociação. Além disso, é forçoso reconhecer o quanto se torna difícil para um técnico governamental lidar com essas discussões se faltar um respaldo político a ele para estar aberto a tratar alternativas mais profundas. É preciso lutar pelos interesses fluminenses em qualquer circunstância, e isso que se está buscando fazer com o PRF, inclusive com clara defesa de seu embasamento científico para superar qualquer resistência inicial a seus elementos inovadores.

É claro que o mais desejável seria a permissão para o governo estadual investir até muito mais do que se está propondo inicialmente no Plano. O volume de investimento previsto e seu impacto estão até com cálculos conservadores por maior cautela em uma negociação com a

STN. De fato, a seriedade com o que se trata essa negociação leva a priorizar a defesa dos fundamentos do Plano, em que se tem muita segurança de seu embasamento técnico, e sedimentar a trajetória para sua estratégia. Com certeza se houver autorização para maior espaço fiscal, por exemplo tirando do “teto de gastos” as despesas de capital (investimentos), e a lógica proposta no Plano estando preservada, poderá trazer um impacto ainda mais promissor. Nesse sentido, cabe ser citado o posicionamento firme do Secretário Estadual de Fazenda em artigo recente no Correio Braziliense (Rocha, 2021). Da mesma forma, o Plano propõe investimentos apenas com recursos próprios, tenderia a maiores resultados se houvesse flexibilização dos critérios para permissão de algum endividamento ou uma revisão mais profunda nas regras de transferências governamentais (por exemplo, no Fundo de Participação Estadual- FPE), nesse último caso ampliando também o espaço fiscal a partir da reafirmação do princípio de solidariedade federativa.

Isso reforça o entendimento que a apresentação do Plano não é o final de uma discussão, mas sim o início dela enquanto um convite à reflexão e à mobilização pública. Não é só a tarefa dos técnicos de um estado negociando com outros técnicos do governo federal, é também a evidência e a necessidade de consciência de um problema nacional a ser enfrentado politicamente, no qual o ERJ tem o seu papel de liderança e protagonismo diante de sua experiência nos últimos anos. Por isso, a preocupação de estar trazendo novos elementos para esse debate em prol de um Estado planejador e de uma política fiscal associada. Nessas condições, é importante ficar claro que a defesa dos interesses do ERJ nesse processo é também a defesa dos interesses nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ROCHA, N.; SOBRAL, B. (2021). “O paradoxo da economia fluminense”. São Paulo: Folha de São Paulo, 15 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/08/o-paradoxo-da-economia-fluminense.shtml>> Acesso em 1 de setembro de 2021.

ROCHA, N. (2021). “Uma verdade fiscal inconveniente”. Brasília: Correio Braziliense, 26 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/opiniaio/2021/11/4966001-nelson-rocha-uma-verdade-fiscal-inconveniente.html>> Acesso em 26 de novembro de 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA – SEFAZ/RJ (2021a). Apresentação das medidas adicionais, Plano de Recuperação Fiscal (Entrega 3), outubro de 2021. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000024986>> Acesso em 5 de novembro de 2021.

_____ (2021b). Diagnóstico da Situação Fiscal. Governo do ERJ, Plano de Recuperação Fiscal (Entrega 1), julho de 2021. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000021429>> Acesso em 1 de setembro de 2021.

SOBRAL, Bruno (2019). Finanças públicas fluminenses e tensão federativa: Uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder. Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do ERJ, v. 13, p. 12-31, 2019.

_____ (2017). A evidência da estrutura produtiva oca: O ERJ como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: Monteiro Neto, A.; Nunes de Castro, C.; Brandão, C. (orgs.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

_____ (2013). MetrÓpole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

Sumário

Perspectivas para o desenvolvimento em debate: da recuperação fiscal e do emprego à assistência social	
Expediente	02
Editorial	06
Sumário	16
O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal	18
<i>Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth, Nina Quintanilha Araujo</i>	
O emprego formal nas Capitais brasileiras e nos municípios do ERJ: 2010-2018	54
<i>Clician do Couto Oliveira, Denise Guichard Freire, Kátia Cilene Medeiros de Carvalho</i>	
A Relação entre Crescimento Econômico e Desenvolvimento Humano nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, 2010	83
<i>Fabio Freitas da Silva, Lia Hasenclever, Italo de Oliveira Matias, Yves Faure</i>	
A Capacidade Tecnológica para Inovar de Micro, Pequenas e Médias Empresas de Metalmeccânica Fluminenses	109
<i>Heitor Soares Mendes, Marta Lucia Azevedo Ferreira</i>	
O papel da acessibilidade na localização das atividades comerciais e de serviços na cidade de Campos dos Goytacazes (RJ)	132
<i>Henrique Ferreira Batista, Jaiana Nunes Lírio Ferreira, Leandro Bruno Santos</i>	
O sistema Ceasa no estado do Rio de Janeiro e suas estratégias espaciais	158
<i>Jeniffer Silvana Silva Dias, Erika Vanessa Moreira Santos</i>	
Análise dos efeitos dos gastos emergenciais com covid-19 nos setores produtivos do estado do Rio de Janeiro	181
<i>Thaís Ribeiro da Silva, Joilson de Assis Cabral, Carlos Otávio de Freitas</i>	

Acesso a bens e serviços públicos e território: notas gerais sobre o (des)caso da atenção primária na cidade do Rio de Janeiro. 205

Daniely Silva de Viveiros

Vulnerabilidades e impactos socioambientais da urbanização no rio Cabuçu-Piraquê, zona oeste -RJ 225

Lucio Paulo de Souza Gouvea, Eidy de Oliveira Santos

Contracapa 245

O RIO DE JANEIRO NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL¹

Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth²
<http://orcid.org/0000-0002-1076-2784>

Nina Quintanilha Araújo³
<https://orcid.org/0000-0001-9972-0355>

Recebido em: 02 05 2021
Publicado em: 30 11 2021

RESUMO⁴

O artigo analisa a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) federal brasileiro, destacando: o agravamento da situação das contas públicas que justificou o pedido de adesão em 2017; as regras do Regime e potenciais benefícios e desvantagens; as principais propostas contidas no Plano de Recuperação Fiscal (PRF-RJ) apresentado pelo governo estadual, a implementação e um balanço dos resultados até 2020, buscando avançar na análise dos impactos nas finanças estaduais. Considerando que a adesão se justificou pela suspensão temporária do pagamento da dívida com a União e de cumprimento dos limites de endividamento e gastos com pessoal da LRF, verificou-se que alguns aspectos do RRF possibilitaram melhora no curto prazo, enquanto outros não foram favoráveis à sustentabilidade de indicadores fiscais a longo prazo (como a sistemática de recálculo do saldo devedor da dívida, que prejudica a recondução aos limites legais). A pandemia do coronavírus, que ensejou a decretação do estado de calamidade pública no país, aprofundou a crise econômica e piorou a situação fiscal dos entes federativos. Além das dificuldades políticas e econômicas que limitam a ação dos governos subnacionais, a frustração de medidas previstas no PRF-RJ reflete a incapacidade de planejamento e articulação do governo estadual para resolver problemas estruturais crônicos da economia fluminense e implementar ações voltadas para promover o desenvolvimento econômico sustentado, que poderiam incluir, entre outras estratégias apontadas na literatura, o uso planejado da política de benefícios fiscais. Questiona-se se as restrições impostas pelo RRF – programa de ajuste baseado na austeridade fiscal – contribuem para a melhoria ou agravamento da crise e da situação fiscal do RJ.

Palavras Chaves: federalismo fiscal; crise fiscal; Estado do Rio de Janeiro; regime de recuperação fiscal; lei de responsabilidade fiscal.

 1

NAZARETH. P. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ). Doutora em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da UFRJ. Professora de Finanças Públicas, Desenvolvimento Local e Gestão Urbana e Desenvolvimento Socioeconômico do RJ.

³ Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ. Mestre em Economia Industrial – Instituto de Economia Industrial/UFRJ

⁴ Nota das autoras: “as opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade das autoras”.

RIO DE JANEIRO IN THE FISCAL RECOVERY REGIME

ABSTRACT

The article analyzes State of RJ's adherence to the Brazilian Fiscal Recovery Regime (RRF), highlighting: the worsening of the public accounts situation that justified the application for membership in 2017; the rules of the Regime and potential benefits and disadvantages; the main proposals contained in the Fiscal Recovery Plan (PRF-RJ) presented by the state government, the implementation and a balance of the results until 2020, seeking to advance in the analysis of the impacts on the state finances. Considering that the adhesion was justified by the temporary suspension of the payment of the debt with the federal government and of compliance with the legal limits of indebtedness and expenses with personnel established by the Fiscal Responsibility Law (FRL), it was found that some aspects of the RRF enabled improvement in the short term, while others do not favor sustainability long-term fiscal indicators (such as the system for recalculating the debt outstanding balance, which hinders the return to the legal limits). The coronavirus pandemic, which led to the decree of the state of public calamity in the country, deepened the economic crisis and worsened the fiscal situation of the federal entities. In addition to the political and economic difficulties that limit the action of subnational governments, the frustration of measures foreseen in the PRF-RJ reflects the inability to plan and articulate of the government, necessary to solve chronic structural economic problems of Rio de Janeiro and implement actions aimed at promoting sustained economic development, which could include, among other strategies pointed out in the literature, the planned use of the tax benefits policy. It is questioned whether the restrictions imposed by the RRF - adjustment program based on fiscal austerity - contribute to the improvement or worsening of the crisis and the fiscal situation of RJ.

Keywords: fiscal federalism; fiscal crisis; Rio de Janeiro State; tax recovery regime; fiscal responsibility law.

RÍO DE JANEIRO EN EL RÉGIMEN DE RECUPERACIÓN FISCAL

RESUMEN

El artículo analiza la adhesión de Estado de Río de Janeiro (RJ) al Régimen de Recuperación Fiscal (RRF) de Brasil, destacando: el agravamiento de la situación de las cuentas públicas que justificó la solicitud de afiliación en 2017; las reglas del Régimen y los posibles beneficios y desventajas; las principales propuestas contenidas en el Plan de Recuperación Fiscal (PRF-RJ) presentado por el gobierno estatal, la implementación y balance de los resultados hasta 2020, buscando avanzar en el análisis de los impactos en las finanzas estatales. Considerando que la adhesión estaba justificada por la suspensión temporal del pago de la deuda con el gobierno federal y del cumplimiento de los límites de endeudamiento y gastos con personal de la LRF, se encontró que algunos aspectos de lo RRF permitieron mejorar la situación fiscal en el corto plazo, mientras que otros no favorecen la sostenibilidad de los indicadores fiscales de largo plazo (como el sistema de recalcular el saldo pendiente de la deuda, que perjudica el retorno al límite legal). La pandemia de coronavirus, que derivó en el decreto del estado de calamidad

pública en el país, profundizó la crisis económica y agravó la situación fiscal de las entidades federativas. Además de las dificultades políticas y económicas que limitan la acción de los gobiernos subnacionales, la frustración de las medidas previstas en el PRF-RJ refleja la incapacidad de planificar y articular del gobierno estatal para resolver los problemas estructurales crónicos de la economía de Río de Janeiro e implementar acciones destinadas a promover el desarrollo económico sostenido, que podrían incluir, entre otras estrategias señaladas en la literatura, el uso planificado de la política de beneficios fiscales. Se cuestiona si las restricciones impuestas por el FRR - programa de ajuste basado en la austeridad fiscal - contribuyen a mejorar o agravar la crisis y la situación fiscal de RJ.

Palabras llave: federalismo fiscal; crisis fiscal; Estado de Rio de Janeiro; régimen de recuperación fiscal; ley de responsabilidad fiscal.

INTRODUÇÃO

A crise econômica e política que se aprofundou principalmente a partir de 2015, ocasionando queda dos níveis de produção e emprego, reduziu as transferências intergovernamentais e corroeu a base tributária dos estados. No RJ, somaram-se especificidades que afetaram de forma mais intensa as finanças estaduais, fortemente dependentes das atividades e das rendas petrolíferas, levando o governador a decretar estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira estadual em 2016, às vésperas dos Jogos Olímpicos. Iniciaram-se então as negociações para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – RRF, instituído pelo governo federal em 2017. Ao aderir, o ente fluminense comprometeu-se com a adoção de medidas de ajuste consideradas necessárias para o saneamento das contas, abrangendo diversos aspectos fiscais. As medidas integraram o Plano de Recuperação Fiscal (PRF) apresentado pelo governo estadual, com metas a serem alcançadas ao longo do período de setembro de 2017 a agosto de 2020. Não obstante, o Plano apresentou, desde o início, fluxo de caixa com projeções por mais três anos, já considerando possível prorrogação até 2023 – prazo máximo permitido, de forma a atingir o resultado esperado.

Passados 3 anos, se por um lado já é possível observar melhorias em alguns indicadores fiscais como resultado das medidas adotadas no âmbito do PRF, por outro lado, identificam-se aspectos inerentes ao RRF que no longo prazo não são favoráveis à sustentabilidade dos indicadores fiscais do estado. A crise sanitária do coronavírus, que ensejou a decretação do estado de calamidade pública no país até 31/12/20, aprofundou a crise econômica e, por conseguinte, piorou a situação fiscal de todos os entes. Questiona-se, nessas condições, se as

restrições impostas pelo RRF contribuem para a melhoria ou agravamento da situação fiscal do RJ. Questões como as enunciadas motivam a presente análise da adesão do Estado do RJ ao Regime de Recuperação Fiscal, buscando descrever as razões que levaram o governo estadual a pleitear a adesão ao Regime em 2017; a sistemática de funcionamento do RRF, destacando potenciais benefícios e desvantagens para o estado aderente; as principais medidas propostas no Plano de Recuperação Fiscal do RJ, o estágio de sua implementação e seus impactos nas finanças estaduais. O artigo está organizado em três partes, além desta introdução e das conclusões. A primeira apresenta uma contextualização da crise fiscal e a adesão do Estado ao Regime de Recuperação do governo federal em 2017. A segunda parte descreve o funcionamento do RRF, as medidas propostas no Plano de Recuperação Fiscal do RJ e um balanço dos seus resultados. Por fim, a terceira e última parte busca avançar na discussão dos impactos da adesão ao Regime nas finanças estaduais.

1. A ADESÃO DO ESTADO DO RJ AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

1.1 - A deterioração da situação fiscal do Estado do RJ e a calamidade financeira

Os principais indicadores fiscais do Estado do Rio de Janeiro passam a sinalizar uma evolução negativa principalmente a partir de 2015, em contraste com a situação relativamente favorável vivenciada no período anterior. De fato, de 2007 a 2014, a economia fluminense beneficiou-se do crescimento da economia global e nacional. A conjuntura favorável possibilitou aumento real da receita tributária estadual, além da progressiva elevação das receitas de participações governamentais da exploração e produção do petróleo e gás natural, em decorrência dos preços recordes alcançados pelo petróleo no mercado internacional até 2014. Adicionalmente, o alinhamento político do governo estadual com o governo federal garantiu um montante considerável de investimentos, justificados em grande medida pela realização, em território estadual, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. A contratação de novos empréstimos e financiamentos, fundamental para tais investimentos, foi viabilizada pela abertura de “espaço fiscal”⁵ conquistada à época pelo Estado do RJ. A mudança de orientação contrasta com a situação até então prevalecente, de restrição ao crédito, e se deu no bojo da estratégia do governo federal de estímulo ao

⁵ Espaço Fiscal é o limite a contratar de operações de crédito para os entes subnacionais signatários do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal ou Programa de Acompanhamento Fiscal (lei nº 9.496/97, lei complementar nº 148/14 e Portaria nº 535/20). Disponível em <https://bit.ly/3e77Vc0>.

crescimento e ampliação do crédito, em um contexto macroeconômico favorável. Segundo Mora (2016:38), a “queda da dívida estadual observada entre 2000 e 2008 criou as condições necessárias para que um novo ciclo de endividamento ocorresse, pois permitiu uma redução da relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e a RCL”.⁶ O “novo ciclo” de endividamento dos estados, iniciado em 2008 e que se estendeu até 2013, “em transações com instituições financeiras públicas implicitamente autorizadas pelas autoridades federais e em operações com o exterior explicitamente chanceladas pela União – reforça o caráter intergovernamental novamente impresso nas relações em torno do endividamento” (Mora, 2016). O Tesouro Nacional, com base em mudança legal que alterou os critérios para avaliar a capacidade de endividamento – apesar dos mecanismos de controle de endividamento contidos nas resoluções do Senado e no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF)⁷ – passou a aprovar e dar aval à concessão de empréstimos aos governos estaduais principalmente junto a agentes externos e bancos federais, que resultou no aumento do endividamento estadual. Conclui a autora que foi “uma política de Estado” e “...portanto, se alguma UF se tornar inadimplente, o ônus será automaticamente transferido para o governo federal” (Mora, 2016).

Aproveitando o momento econômico propício, o governador do RJ, Sergio Cabral, eleito em 2006 para o mandato 2007/2010 (e reeleito para novo mandato que se estenderia até sua renúncia em 2014⁸), além de novos investimentos, empreendeu uma série de mudanças na gestão e estrutura administrativa enquanto esteve à frente do Executivo com a justificativa de buscar o ajuste da situação fiscal e financeira do RJ. As medidas adotadas desde 2007 voltadas para a modernização das estruturas públicas estaduais, com reorganização de diversas áreas e realização de concursos públicos, inclusive de auditores fiscais para a administração fazendária, possibilitariam ao Estado alcançar certificações de normas de qualificação ISO 9001, culminando com a conquista do *investment grade* das agências de rating Fitch e Standard &

⁶ Mora (2016) considera que as renegociações realizadas repercutem sobre a evolução recente da dívida, pontuando a trajetória do estoque de dívida dos governos estaduais. Para a autora, “fatores macroeconômicos exógenos aos governos estaduais foram determinantes para a trajetória descendente da dívida, criando as condições necessárias, mas não suficientes, para o novo ciclo”, que teria sido possível por ser endossado pelo governo federal. (p.8).

⁷ O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) consistiu em um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União, com regras e condições determinadas pela Lei nº 9.496/1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70/01. O PAF do Estado do Rio de Janeiro visa o cumprimento de metas, compromissos e ações referentes à gestão fiscal. O Contrato STN/COAFI nº 004, de 1999, foi firmado entre a União e o Estado, no âmbito da Lei nº 9.496/97 e da Resolução do Senado Federal nº 65/99. (SEFAZ-RJ, Disponível em <https://bit.ly/3eQbz9D>)

⁸ Com popularidade em baixa, alvo de protestos nas manifestações de 2013, Cabral renunciou ao cargo em abril de 2014 para concorrer a senador nas eleições daquele ano, assumindo o vice-governador Luiz Fernando Pezão que, eleito governador naquele ano não terminou o mandato, pois foi preso em 2018 acusado de corrupção pela operação Lava Jato, primeiro governador fluminense em exercício a ser detido (Sergio Cabral está preso desde 2016, acusado de diversos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, evasão de divisas, entre outros).

Poor's em 2010, que seriam ratificadas e se manteriam até 2016, abrindo espaço para a contratação de novas operações de crédito.⁹

Defendidas como “medidas de ajuste fiscal”, seriam destinadas à “recuperação sistemática da receita pública e à racionalização do gasto visando ajustar a situação fiscal e financeira”, como justificou o ex-governador na mensagem que encaminhou o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2013 para aprovação, já em seu segundo mandato. Os objetivos das medidas então propostas incluíam “atender as despesas obrigatórias, reforçar a capacidade de investimento e gerar, ainda, resultados primários para pagamento do serviço da dívida”¹⁰, e envolveram estimativa de crescimento das operações de crédito. A estratégia seria “consequência de uma política de investimentos públicos traçada com o objetivo de dotar o Estado do Rio de Janeiro da infraestrutura necessária à atração de investimentos privados, fundamentais ao cumprimento de seu calendário de eventos internacionais e à melhoria das condições de vida de sua população”. Reconhecendo que esses “investimentos estruturantes” comprometeriam o resultado primário¹¹ no biênio 2013/2014, trazia expectativa de “retorno no futuro próximo com o maior dinamismo da economia fluminense e, por conseguinte, da arrecadação tributária. Ademais, a partir de 2015, fica denotado o retorno do compromisso da política de equilíbrio fiscal, através da obtenção de expressivo superávit primário”.

O cenário mudou bruscamente, no entanto, com a crise econômica e política que se instalou no país a partir de 2014, ocasionando quedas do Produto Interno Bruto nacional (PIB) superiores a 3,5% em 2015 e 2016 (depois de dois anos de baixo crescimento), quedas dos níveis de emprego e aumento da dívida bruta, reduzindo as transferências intergovernamentais e corroendo a base tributária de estados e municípios. Ao analisar a situação dos estados pós-2014, Lopreato (2018) aponta que a deterioração fiscal que se seguiu “trouxe sinais de perda de capacidade de gestão da crise e dependência de suporte federal, situação que parecia superada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”, lembrando condições semelhantes às dos anos 90 que resultaram na renegociação das dívidas estaduais. Conclui que os limites impostos pela crise então iniciada levaram a “outro processo de renegociação da dívida com a União, com

⁹ Disponível em <https://bit.ly/3aVUoSJ> e “[Diário Oficial](#) : Rio é 'investment grade' por duas agências classificadoras de risco”. Disponível em: <https://bit.ly/3nFD3m1>.

¹⁰ Mensagem n° 16/12, justificativa ao Projeto de Lei n° 1.452/12, LDO de 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3ugqLDu>.

¹¹ Resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras), ou seja, é a verificação da capacidade das receitas não financeiras suportarem as despesas não financeiras, indicando se os níveis de gastos orçamentários são compatíveis com sua arrecadação.

reflexos na autonomia e na participação estadual na federação brasileira”.¹² Segundo o autor, teria havido um “certo desafogo das finanças estaduais” entre 2003 e 2010, quando o período mais duro de ajuste do endividamento anterior havia sido superado. Diante das condições macroeconômicas favoráveis que resultaram em expansão do PIB especialmente a partir de 2006 – além da manutenção das regras institucionais estabelecidas no processo de renegociação das dívidas estaduais, na LRF e nas normas de endividamento das Resoluções 40 e 41 do Senado Federal ¹³ –, o aumento da arrecadação própria (especialmente do ICMS) e das transferências constitucionais, sustentou superávits primários que contribuíram para reduzir o grau de endividamento, abrindo espaço à busca de novos empréstimos. Tal situação perdurou até 2009, quando se registrou queda do PIB nacional provocado pela crise mundial de 2008, com redução generalizada dos superávits primários. Não obstante, a retomada da atividade econômica trouxe de volta a trajetória de superávits primários, que se manteve até 2012. Beneficiado pelo contexto favorável, também o RJ logrou alcançar superávits primários positivos entre 2003 e 2012 (embora decrescentes a partir de 2008), resultados que se converteram em déficits a partir de 2013.¹⁴

O agravamento da crise nacional em 2014 impactou todo o setor público. No RJ somaram-se especificidades que afetaram de forma mais intensa a economia e as finanças públicas estaduais, fortemente dependentes das atividades da indústria extrativa ligadas à exploração e produção de petróleo e gás natural, e com elevado nível de endividamento. A indústria petrolífera sofreu com a expressiva queda do preço internacional do petróleo a partir de 2014¹⁵ e com drástica redução dos investimentos da Petrobras: o plano de negócios da empresa foi severamente afetado por investigações decorrentes de denúncias de corrupção no âmbito da operação Lava Jato e pelo elevado nível de endividamento, levando à suspensão de projetos e revisão de investimentos. Ainda, o interesse dos investidores e empresas do setor petrolífero volta-se progressivamente para as mais lucrativas áreas do pré-sal, especialmente na bacia de Santos (localizada na plataforma continental confrontante com Rio de Janeiro e São

¹² Para Lopreato (2018:1) os governos estaduais, “após superar a fase de forte ajuste decorrente do processo de renegociação das dívidas de 1997 e sustentar relativa estabilidade financeira desde o governo Lula, enfrentam novamente problemas de controle das contas públicas”.

¹³ Lopreato (2018:3).

¹⁴ Lopreato (2018), com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Programas de Reestruturação e Ajuste dos Estados).

¹⁵ Nazareth, Araujo e Oliveira (2018).. O preço médio do petróleo Brent (*Europe Brent Spot Price FOB*) caiu de US\$ 112 o barril em junho de 2014 para US\$ 31 em janeiro de 2016 (dados da *U.S. Energy Information Administration*).

Paulo), em detrimento da produção nos campos maduros, em declínio, da bacia de Campos (na plataforma continental, confrontante com Rio de Janeiro e Espírito Santo).

Esta mudança de cenário reduziu significativamente as rendas da exploração do petróleo e gás natural recebidas pelos governos do Estado e Municípios do RJ, que constituem, historicamente, importante fonte de recursos para esses entes federativos.¹⁶ No Estado, desde 2006 essas receitas, provenientes das participações governamentais das atividades petrolíferas¹⁷, são repassadas ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.¹⁸ A autarquia, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, tem por finalidade arrecadar e administrar recursos financeiros e outros ativos para custear as aposentadorias, pensões e outros benefícios aos servidores estatutários estaduais e seus dependentes.¹⁹ Vale destacar que a importância das rendas petrolíferas para a previdência própria estadual é anterior a 2006, já que a antecipação de direitos de recebimento de *royalties* e participações especiais (PE) futuras, viabilizada por contrato de cessão de créditos celebrado com o governo federal, foi fundamental para o processo de renegociação da dívida estadual em 1999.

A partir de 2012, as receitas do regime próprio de previdência estadual foram sendo sensivelmente reduzidas. Naquele ano, o governo diminuiu os recursos direcionados ao Rioprevidência por meio de nova mudança na legislação que excluiu parcela de 13% das receitas de *royalties* e participação especial recebidas para utilização no pagamento da dívida estadual.²⁰ Adicionalmente, em 2013, as receitas do Fundo também foram impactadas negativamente em função do término antecipado do fluxo de resgates de Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), que haviam sido incorporados ao ativo do Rioprevidência em sua criação. Dessa forma, procura-se evidenciar que, mesmo antes do agravamento da crise econômica, a diminuição do ativo e das receitas direcionadas ao regime próprio para pagamento das aposentadorias e pensões por parte do governo estadual, ocasionou uma sensível

¹⁶ Nazareth, Araújo e Oliveira (2018.) contém análise dos impactos das rendas petrolíferas nas finanças públicas do RJ.

¹⁷ Deduzidos os pagamentos da dívida contratual com a União; deduções referentes a: cota-parte dos municípios, FECAM e PASEP; exclusão dos serviços da dívida (decreto estadual nº 43.911/12); transferências ao Estado (decretos nº 42.755/10 e 43.783/12) e pagamento da antecipação de receitas (lei estadual nº 6.112/11) (TCE-RJ, 2016).

¹⁸ A destinação dos recursos das rendas ao fundo, depois de deduzidas as parcelas legalmente vinculadas, está definida no decreto estadual nº 42.011/09, que consolidou e revogou os decretos estaduais nºs 37.571/05 e 38.162/05.

¹⁹ Disponível em <https://bit.ly/3gUwN8E>.

²⁰ Decreto estadual nº 43.911/12.

deterioração da situação previdenciária já em 2013, que contribuiu para a piora das finanças estaduais. A alternativa de financiamento de despesas previdenciárias em 2013 por meio da antecipação de receitas futuras de *royalties* e PE (operação também denominada de securitização), buscou evitar que o Tesouro Estadual aportasse recursos ao Fundo, mas comprometeu parte do fluxo de receitas até 2025.²¹ Esse expediente viria a se repetir em anos subsequentes, com novas operações: em 2014, quando já arcava com os pagamentos da operação contratada em 2013, o Rioprevidência realizou uma segunda antecipação de rendas petrolíferas futuras, que proporcionou um ingresso líquido de R\$ 5,13 bilhões; e em 2018, uma terceira operação já no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, resultando em ingresso total de receita líquida de R\$ 1,9 bilhões.²² O crescimento dos encargos decorrentes dessas antecipações, associado à queda nas rendas petrolíferas e às mudanças legais analisadas, impactaram severamente a saúde financeira da autarquia. Na avaliação do TCE-RJ, as medidas que descapitalizaram o fundo, bem como as operações de antecipação de *royalties* agravaram ainda mais a crise fiscal do estado, além de serem nocivas à “higidez do patrimônio dos servidores públicos, representado pelo Rioprevidência”.²³

Com as medidas discutidas, a crise nacional e a queda dos preços do petróleo, as receitas líquidas do Fundo (rendas petrolíferas líquidas dos pagamentos e exclusões devidas legalmente) caíram de R\$ 5,2 bilhões em 2012 para R\$ 1,9 bilhão em 2016, resultando em consequente dificuldade do governo estadual para honrar pagamentos com inativos e pensionistas especialmente a partir de 2015.²⁴ A queda da receita em 2016 foi fundamental para a deterioração das contas estaduais no período anterior à adesão ao RRF: o TCE-RJ apurou “queda real na arrecadação de 21,74% em relação a 2015, apesar do ingresso de R\$ 2,9 bilhões em 2016 provenientes de auxílio financeiro da União”.²⁵ Os destaques negativos apontados no desempenho das receitas daquele ano foram:

- Redução da arrecadação do ICMS, com quedas de 11,7% em 2016 e 5,2% em 2015, já descontada a inflação, indicando a severidade dos impactos da crise econômica sobre as finanças do Estado;

²¹ Em 2013, as receitas com operações de crédito somaram R\$ 5,0 bilhões.

²² Operações analisadas pelo TCE-RJ em auditoria do PRF-RJ, Processo TCE-RJ nº 115.025-9/18.

²³ TCE-RJ, Contas de Governo 2016: 26. Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem, p.24.

- Redução das receitas patrimoniais, cujos valores foram 34,7% inferiores, em termos reais, aos arrecadados em 2015, sobretudo por causa da mencionada queda dos *royalties* e PE recebidos;²⁶
- Redução da receita de operações de crédito, que somou R\$ 1,05 bilhão, queda de 79% em relação aos R\$ 5 bilhões arrecadados em 2015.²⁷

Como resultado do desempenho negativo da arrecadação estadual, a Receita Corrente Líquida (RCL)²⁸ que vinha se mantendo em patamares relativamente constantes até 2015, quando descontada a inflação, sofreu queda expressiva em 2016: menos 9,8% em termos nominais. Ao atualizar os valores para reais de dezembro de 2016 pelo IGP-DI médio ponderado, o TCE-RJ apurou queda mais expressiva: -18%.²⁹ A evolução desfavorável da RCL em 2016 impactou os indicadores da despesa com pessoal e de endividamento do Estado do RJ, utilizados pelos órgãos de controle e pelo Poder Legislativo para atestar o cumprimento das disposições da LRF. Assim, em 2016, os dois indicadores ultrapassaram os respectivos limites estipulados na lei, como se analisará na sequência. A Tabela 1 apresenta a evolução dos valores da despesa consolidada com pessoal do RJ - bruta e líquida - e da receita corrente líquida, e o percentual alcançado anualmente entre 2012 e 2016 (valores e percentual apurados para verificação do cumprimento dos limites da LRF nas prestações de contas de governo do RJ).

Tabela 1 – Despesa Consolidada com Pessoal, Bruta e Líquida, e Receita Corrente Líquida do Estado do RJ - 2012/2016 (Valores históricos em R\$ milhões)

Ano	Despesa Bruta com pessoal (1)	Despesa líquida com pessoal (DLP) (2)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DLP/RCL
2012	26.638,6	15.848,0	40.613,4	39%
2013	32.566,2	18.063,2	47.064,2	38%
2014	33.842,6	19.936,5	47.250,6	42%
2015	35.334,9	22.098,5	51.224,3	43%
2016	37.621,8	33.426,5	46.229,0	72%

Fonte: TCE-RJ. Contas de Governo de 2012 a 2016.

(1) Despesa Bruta com pessoal: total das despesas executadas, incluindo as liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados (RPNP): total de pagamentos a ativos, inativos e pensionistas, contribuições patronais e outras decorrentes de contratos de terceirização;

(2) Despesa Líquida com pessoal - Despesa bruta, excluídas (não computadas): indenização por demissões e incentivos; decorrentes de decisões judiciais; despesas de exercícios anteriores e pagamentos a inativos e pensionistas com recursos vinculados.

²⁶ As rendas petrolíferas já haviam caído 43,1% em 2015 por causa da queda dos preços do petróleo, apesar da alta de 6% na produção fluminense. Em 2016, mesmo com nova alta na produção, a baixa ainda maior do preço da *commodity* fez com que os *royalties* e participações especiais recebidos fossem inferiores aos recebidos em 2015.

²⁷ Em 2016, o “Programa do Metrô Linha 4” respondeu por 42,5% dos recursos recebidos, seguido pelo “Programa de Implantação e Melhorias da Infraestrutura Viária – PRÓ-VIAS”, com 20% e do “Programa de Saneamento Ambiental nos Municípios do entorno da Baía de Guanabara – PSAM”, com 12%. (TCE-RJ, 2016)

²⁸ Somatório das receitas correntes arrecadadas em doze meses, deduzidas no caso dos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional; a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social; as receitas provenientes da compensação previdenciária e as receitas destinadas à formação do Fundeb (LRF, art.2º). A RCL fornece parâmetros para calcular o atendimento aos limites da despesa total com pessoal, da dívida pública consolidada, das operações de crédito e das concessões de garantia e contragarantias.

²⁹ TCE-RJ. Contas de Governo, 2016. Atualizados pelo IPCA para dezembro de 2019, valores apontam queda de -15%.

Como se pode observar na última coluna, a despesa líquida com pessoal consolidada, englobando todos os Poderes do RJ, alcançou 72% da RCL em 2016, ultrapassando o limite máximo de 60% previsto na LRF (art. 19). Este resultado, que contrastou sensivelmente com os percentuais de anos anteriores³⁰, deveu-se principalmente à redução da RCL e a mudanças de cálculo para apuração da despesa líquida, com incorporação de novas parcelas de gasto. A Tabela 2 a seguir evidencia como evoluíram as variáveis no período referido, permitindo constatar que os aumentos anuais da despesa líquida entre 2014 e 2016 foram maiores do que da despesa bruta.

Tabela 2 - Variação da Despesa Consolidada com Pessoal, Bruta e Líquida e Receita Corrente Líquida – Estado do RJ – 2013/ 2016 (Variação % anual)

Descrição	Despesa Consolidada com Pessoal		Receita Corrente Líquida (RCL)
	Despesa Bruta (Despesa total)	Despesa Líquida (DLP) (Deduções da legislação)	
Variação 2013/ 2012 (%)	22%	14%	16%
Variação 2014/ 2013 (%)	4%	10%	0%
Variação 2015/ 2014 (%)	4%	11%	8%
Variação 2016/ 2015 (%)	6%	51%	-10%

Fonte: TCE-RJ. Contas de Governo de 2012 a 2016.

Observa-se também na Tabela 2 que o aumento de 2016 se deu principalmente no conceito da despesa líquida: apenas em 2013 a despesa bruta com pessoal aumentou mais que a líquida (22% contra 14%). E quando se atualizam os valores pelo IPCA, é possível verificar que a despesa bruta com pessoal aumentou 15% em 2013 (enquanto a despesa líquida subiu 8%), mas caiu nos anos seguintes, até 2016. Ou seja, também descontada a inflação, é possível verificar que apenas em 2013 houve aumento efetivo dos gastos, enquanto entre 2014 e 2016 a despesa bruta com pessoal e a receita corrente líquida apresentaram variação real negativa de 5% e 17%, respectivamente, e a despesa líquida aumentou 43%. Os sucessivos aumentos no valor total da despesa de pessoal do RJ de 2010 até 2013 foram apontados nos relatórios e votos do TCE-RJ às Contas de Governo daqueles anos. O governo estadual justificou-os como decorrentes da concessão de reajustes salariais “de forma escalonada, atualizando a remuneração de diversas carreiras cujos salários há muito estavam desatualizados” e “gratificações em todos os Poderes extensivos aos inativos e pensionistas”, em diferentes carreiras de servidores, especialmente nas áreas da Segurança Pública, (incluindo a Defesa

³⁰ Idem. Com o Poder Executivo, que responde por cerca de 80% do total, a despesa líquida com pessoal subiu de 29,6% da RCL em 2012 para 64,8% em 2016, bem acima do limite máximo de 49% para esse Poder estipulado pela LRF.

Civil, Polícia Civil e Polícia Militar), da Educação e da Saúde, além da Fazenda e do Judiciário.³¹ Por outro lado, como mencionado, em 2016 o aumento da despesa de pessoal foi causado não por aumentos de gastos, mas principalmente por mudanças nos cálculos de apuração para verificação de atendimento aos limites em função de:

- incorporação de valores relativos aos gastos com terceirização substitutiva de mão de obra efetiva, que não vinham sendo adequadamente incluídos no cálculo do gasto com pessoal, pelo menos desde 2013;
- aumento de R\$ 8,76 bilhões nas despesas com inativos e pensionistas computadas na despesa líquida em 2016 – este aumento expressivo não representa aumento do valor dos benefícios pagos a inativos e pensionistas (total aumentou apenas 6%), mas do valor considerado como despesa líquida para fins de atendimento dos limites da LRF – aumento de 51%, equivalente à diferença entre as parcelas que foram deduzidas das despesas brutas com pessoal por terem sido pagas com recursos vinculados do Fundo (específicos para financiar o RPPS) em 2015, dedução de R\$ 12,73 bilhões, e em 2016 dedução de R\$ 3,96 bilhões; resta claro que o aumento de gastos deve-se ao fato de os benefícios terem sido pagos com recursos do Tesouro estadual, e não por recursos vinculados do Rioprevidência.

Outro indicador fundamental para caracterizar a situação fiscal é o que compara a dívida consolidada com a receita corrente líquida do ente federativo, que possibilita fiscalizar o cumprimento do limite estabelecido pela legislação.³² No RJ, acompanhando movimento observado em escala nacional como apontado por Mora (2016), observou-se um nível de endividamento crescente a partir de 2008 para “dar sustentação a ciclo de grandes investimentos”³³. Esse movimento foi viabilizado pelas autorizações de espaço fiscal aprovadas pela STN no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal – PAF, no total de R\$ 28,5 bilhões até 2016. A autorização para contratar novas operações permitiu ao estado “executar projetos de investimentos que dificilmente seriam concretizados por meio do uso exclusivo de recursos próprios”, coincidindo com o calendário de grandes eventos – Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 – que trouxe uma pauta de projetos em mobilidade urbana, urbanização e reforma de instalações esportivas (como a reforma do Estádio do Maracanã e a linha 4 do Metrô, entre outros) demandando um volume expressivo de recursos.

³¹ TCE-RJ. Contas de Governo de 2010. Apesar dos aumentos concedidos, a despesa líquida com pessoal manteve-se em patamar estável, oscilando entre 35% e 40% da RCL, desde 2007 até 2013.

³² A dívida consolidada líquida dos estados e do Distrito Federal não poderá exceder a 2 (duas) vezes a receita corrente líquida conforme a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (art. 3º).

³³ PRF-RJ, 2017:15.

³⁴ Assim, com a “chancela do Tesouro Nacional”³⁵, o governo do RJ contratou 41 operações de crédito entre 2008 e 2016 que somaram R\$ 28,3 bilhões, dos quais R\$ 19,2 bilhões em 21 operações internas (com a União, bancos públicos e privados) e R\$ 9,0 bilhões em 20 externas (com organismos multilaterais). Mais de 82% do valor total foi de operações contratadas entre 2012 e 2015, resultando em elevado ingresso de recursos ao longo do período, especialmente entre 2013 e 2015. Os recursos das operações de crédito que ingressaram entre 2008 e 2015 foram aplicados no financiamento de projetos de investimento – principalmente nas áreas de transporte (mais de 40% do total) e urbanismo (21%) – e para o pagamento de amortização de dívidas (cerca de 23% dos recursos).³⁶

Em suma, a contratação de novas operações de crédito, viabilizadas pela ampliação do espaço fiscal; o reajustamento de dívidas contratadas em dólar; e o reajustamento das dívidas refinanciadas com a União contribuíram para o expressivo aumento do estoque da dívida estadual, acelerado em 2015.³⁷ Dessa forma, considerando o período analisado, a dívida consolidada líquida (DCL) aumentou de R\$ 67 bilhões em 2012 para R\$ 108 bilhões em 2016 e o percentual em relação à RCL saltou de 165% para 234%, acima do limite máximo de 200% previsto na Resolução 40/01 do Senado Federal ³⁸ como resume a Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 - Dívida Consolidada Total e Líquida e da Receita Corrente Líquida Estado do Rio de Janeiro – 2012/ 2016 (Valores históricos, em R\$ milhões)

Ano	Dívida Consolidada Líquida (DCL)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DCL/RCL
2012	67.094,1	40.613,4	165%
2013	72.381,0	47.064,2	154%
2014	82.054,8	47.250,6	174%
2015	101.175,1	51.224,3	198%
2016	108.103,2	46.229,0	234%

Fonte: TCE-RJ. Contas de Governo de 2012 a 2016.

³⁴ TCE-RJ. Relatório de Auditoria Governamental, Inspeção Extraordinária com o objetivo de verificar aspectos relacionados à sustentabilidade da dívida consolidada do Estado do Rio de Janeiro (Processo nº 108.167-8/16).

³⁵ Idem (2016:76). De acordo com a LRF (art. 32), cabe ao Ministério da Fazenda a verificação dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação: ao examinar um pedido para contratar operação de crédito formulado por estado ou outro ente, verifica os limites de endividamento e demais condições aplicáveis ao ente público pleiteante do crédito previstos nas Resoluções nº 40 e 43, de 2001, do Senado Federal, alteradas pelas Resoluções nºs 5 e 3, de 2002, e nºs 20 e 19, de 2003, bem como na LRF e demais normativos em vigor.

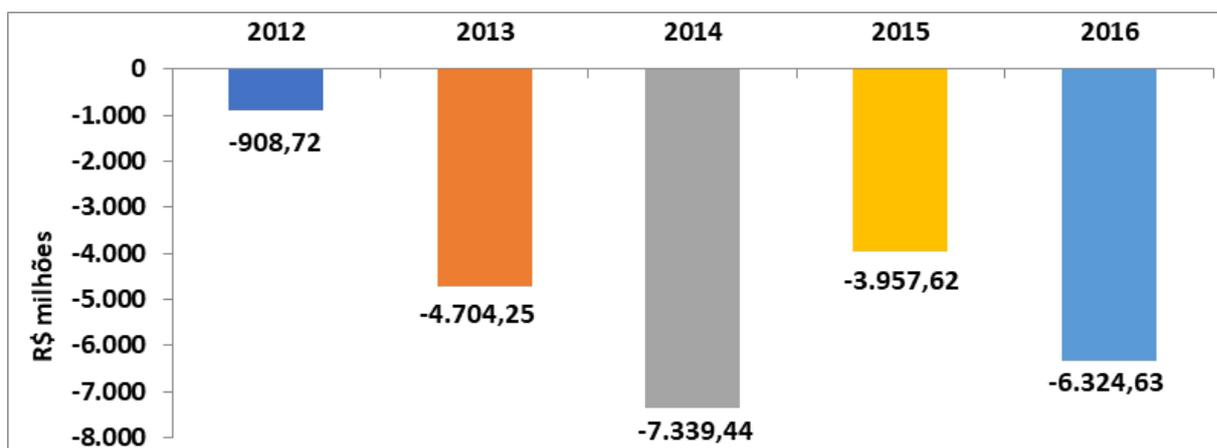
³⁶ TCE-RJ, Processo nº 108.167-8/16.

³⁷ O reajustamento da Dívida Consolidada ultrapassou R\$ 16 bilhões em 2015, 18% do estoque no início daquele ano.

³⁸ Conforme análise das Contas de Governo de 2016.

Reconhecendo as crescentes dificuldades enfrentadas para o financiamento das ações governamentais, as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e do orçamento anual (LOA) do RJ de 2012 a 2016, propostas pelo poder executivo estadual, foram todas aprovadas pelo legislativo com previsão de déficits primários (metas de resultado primário negativo), sendo que em 2014 e 2015 os resultados deficitários ultrapassaram inclusive os valores previstos nas leis mencionadas. A sequência de crescentes déficits primários observados desde 2012 até 2016, evoluindo de R\$ 908 milhões a R\$ 6,3 bilhões no último ano, evidencia o desequilíbrio fiscal do RJ, retratado no Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 - Resultado Primário – Estado do RJ – 2012/2016
(Valores históricos, em R\$ milhões)



Fonte: TCE-RJ. Contas de Governo de 2016 (Proc. TCE-RJ nº 101.576-6/17)

Os resultados deficitários verificados a partir de 2012, mostrados no Gráfico 1, contrastam com os já mencionados superávits primários positivos que o RJ alcançou até 2011 (embora com valores decrescentes a partir de 2008), viabilizados pelo contexto macroeconômico favorável do período anterior, conforme apontado por Lopreato (2018). O resultado deficitário de R\$ 6,3 bilhões em 2016 reflete a crise que se manifestou com toda a intensidade na economia e nas finanças estaduais – em oposição às expectativas de recuperação. Enquanto o PIB nacional apresentou queda de 3,6% naquele ano, o PIB do RJ caiu 3,7%, a arrecadação estadual registrou queda de 21,7% e as receitas do petróleo caíram 40,2%, ambas em termos reais, quando comparados às receitas de 2015. Com forte impacto nas finanças, as rendas do petróleo e gás, que chegaram a representar 13,6% do orçamento estadual em 2012,

representaram apenas 5,4% do total em 2016.³⁹ Nesse cenário, diante da queda abrupta de receita, o governo passou a não mais conseguir honrar seus compromissos com fornecedores, nem pagar em dia os salários de servidores, inativos e pensionistas (como decorrência da situação do Rioprevidência já analisada).⁴⁰ A política estadual de concessão de benefícios fiscais também passou a ser objeto de questionamento público e, ao relatar o resultado das ações de controle sobre o acompanhamento dos benefícios concedidos, o TCE-RJ apontou falhas na metodologia de mensuração da renúncia fiscal efetiva adotada pelo governo estadual, considerando subestimado o montante de R\$ 56,8 bilhões – total da renúncia efetiva de ICMS no período de 2007 a 2016, informado pela Secretaria de Fazenda do RJ.⁴¹ Diversas inconsistências de controle também foram identificadas em auditorias realizadas pelo Tribunal que colocaram em xeque, além do próprio custo, também os benefícios desta política para a sociedade, destacando-se a ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro previamente à concessão de benefícios tributários; fruição irregular de benefícios fiscais e ilegalidade em atos de concessão de benefícios fiscais; inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos (metas de geração de empregos e arrecadação); além da ausência de transparência no processo decisório de concessão de benefícios fiscais.⁴²

Na esfera política, as investigações de corrupção em órgãos públicos estaduais, no âmbito da operação Lava Jato, culminaram com a prisão de importantes gestores e líderes políticos fluminenses dos diferentes órgãos e Poderes do estado, levando boa parte da opinião pública a apontar a corrupção como a principal causa da crise fiscal.⁴³ Diante deste quadro, em junho de 2016, às vésperas dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, o governador em exercício inovou ao decretar estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira estadual em razão da grave crise econômica que colocava em risco o cumprimento das obrigações para a realização do referido evento e a prestação de serviços públicos essenciais.⁴⁴ O estado de

³⁹ TCE-RJ (2016). Comparado a 2014, ano em que o Estado recebeu o maior valor da década em rendas do petróleo e gás (R\$ 8,7 bilhões), a queda foi de 60% em termos nominais.

⁴⁰ Santos e Nazareth (2018)..

⁴¹ TCE-RJ. Contas de Governo de 2016.

⁴² Idem, TCE-RJ, Contas de Governo de 2016.

⁴³ Conforme ampla cobertura da mídia à época, disponível em <https://glo.bo/3teDipj>

⁴⁴ Decreto estadual nº 45.692 de 2016. Seguindo o Rio de Janeiro, os estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais também solicitaram aos respectivos Legislativos o reconhecimento do estado de calamidade financeira. Esta “inovação” dividiu especialistas na área tributária e constitucional, já que o estado de calamidade pública sempre foi associado a causas naturais, definido como situação anormal provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido (decreto nº 7.257/10). Ver Santos e Nazareth (2018). para uma análise do estado de calamidade pública também nos Municípios do RJ.

calamidade pública no âmbito da administração financeira foi reconhecido pela Assembleia Legislativa do RJ por meio da lei estadual nº 7.483/16. Inicialmente previsto para se estender até 31/12/17, foi sendo prorrogado por sucessivas leis, sendo aprovada, em dezembro de 2020, sua possível vigência até 31/12/21, nos termos da lei estadual nº 9.163/20.⁴⁵ Enquanto perdura a situação de excepcionalidade, ficam suspensas a contagem de prazos e a obrigatoriedade de cumprimento dos limites de despesas com pessoal e de endividamento, além da necessidade de atingimento dos resultados fiscais e de limitação de empenho - previsões contidas em diversos dispositivos da LRF.⁴⁶ A situação possibilita ainda que os prazos para atendimento dos dispositivos mencionados sejam duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do PIB nacional, regional ou estadual, por período igual ou superior a quatro trimestres.⁴⁷

1.2 A adesão do Estado do RJ ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal

Em janeiro de 2017, ainda antes da homologação do Plano de Recuperação, foi celebrado Termo de Compromisso para Recuperação Fiscal entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, em que já havia a previsão de algumas das medidas de ajuste que viriam a integrar o RRF, dentre as quais a suspensão da cobrança das obrigações relativas aos contratos de empréstimo com a União. De acordo com a lei complementar federal nº 159 de 19/05/17 que o instituiu⁴⁸, o Regime:

“envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime”.⁴⁹

O desequilíbrio financeiro que habilitava à adesão ao RRF se caracterizava quando o ente atendesse cumulativamente aos requisitos de:⁵⁰

⁴⁵ Lei estadual nº 9.163/20, disponível em: <https://bit.ly/33a1tdW>.

⁴⁶ Art. 65 da LRF. Os mencionados limites com atendimento dispensado na vigência da calamidade estão definidos nos artigos 23 e 70 (despesa com pessoal), art. 31 (dívida consolidada) e art. 9º (limitação de empenho).

⁴⁷ Vale dizer, com taxa de variação real acumulada inferior a 1%, nos quatro últimos trimestres. Art. 66 da LRF.

⁴⁸ A lei foi alterada pela lei complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

⁴⁹ Art.1º, § 2º da lei nº 159/17, regulamentada pelo decreto federal nº 9.109 de 27/07/17.

⁵⁰ Conforme art.3º, incisos I a III, da lei complementar federal nº 159/17.

- (1) receita corrente líquida anual menor do que a dívida consolidada ao final do exercício anterior ao pedido de adesão;
- (2) somatório das despesas liquidadas com pessoal, juros e amortizações igual ou maior que 70% da receita corrente líquida aferida no mesmo exercício anterior; e,
- (3) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

Como benefício, o estado que aderisse ao Regime passaria a contar com prerrogativas concedidas pelo governo federal, incluindo a redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do RRF; além da suspensão do cumprimento dos limites para despesa com pessoal e dívida consolidada e de exigências para transferências voluntárias, previstos na LRF.⁵¹ Cabe destacar que, em caso de prorrogação do Regime, os pagamentos das prestações seriam retomados de forma progressiva e linear, até que fosse atingido o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação. Os valores não pagos das dívidas com a União seriam capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originariamente nos contratos, para acréscimo aos saldos devedores atualizados imediatamente após o encerramento da redução extraordinária ou da retomada progressiva dos pagamentos. Tal sistemática, discutida adiante, pode ocasionar um aumento expressivo do saldo da dívida, como ocorreu no RJ. A adesão ao RRF também assegurava ao ente não ser executado pelo governo federal no caso de inadimplemento em operações de crédito, garantidas pela União, com o sistema financeiro e instituições multilaterais. Na vigência do Regime, admitia-se a contratação de novas operações de crédito com a garantia da União, desde que para financiar programas de desligamento voluntário de pessoal, auditoria da folha de pagamento, antecipar receita da privatização de empresas, reestruturação de dívidas, modernização da administração fazendária e outras medidas que visem a redução de despesas.⁵²

Por outro lado, nesse período, o estado aderente não poderia conceder vantagens, aumentos e reajustes salariais, criar cargo ou função e demais alterações relativas à admissão ou contratação de pessoal e outras vantagens que acarretassem aumento de despesa. A adesão impunha vedação à criação de despesa obrigatória de caráter continuado, ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implicasse renúncia de receita⁵³, e outras

⁵¹ As prerrogativas do estado durante a vigência do RRF constam dos arts. 9º e 10 da lei nº 159/17.

⁵² Artigos 17 e 11 da lei nº 159/17.

⁵³ Ressalvados os benefícios relativos ao ICMS concedidos mediante convênio celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ (concedidos nos termos da alínea “g”, inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal).

iniciativas que envolvessem transferências de recursos para outros entes ou organizações da sociedade civil. A lei determinou ainda a redução, em no mínimo 10%, dos benefícios de natureza tributária em vigor, e vedou a criação de novos.⁵⁴

As medidas que o ente candidato ao Regime se comprometia a adotar deveriam integrar um plano de recuperação, formado por lei ou conjunto de leis, diagnóstico em que se reconhecia a situação de desequilíbrio financeiro e detalhamento das medidas de ajuste, seus impactos e prazos para adoção. O prazo de vigência deveria ser fixado na lei, conforme recomendação do Conselho de Supervisão do RRF (CSRRF) – criado para monitorar seu cumprimento –, limitado a trinta e seis meses, admitida uma prorrogação, se necessário, por período não superior àquele originalmente fixado.⁵⁵ O Conselho é composto por três membros: um indicado pelo Ministério da Fazenda, outro pelo Tribunal de Contas da União e o último pelo estado candidato. Dentre outras atribuições, constam a elaboração mensal de relatórios simplificados, a serem publicados na internet para que o Ministério da Fazenda acompanhasse a execução das medidas de ajuste e impactos, o monitoramento das vedações, a evolução dos resultados orçamentários e financeiros, a avaliação dos riscos fiscais e passivos contingentes e a evolução da situação fiscal.

2. O Plano de Recuperação Fiscal do Estado do RJ (PRF-RJ)

2.1 - PRF-RJ: panorama geral

A lei estadual nº 7.629 autorizou, no mês de junho de 2017, a adesão do estado ao RRF e em 5 de setembro do mesmo ano, o Plano de Recuperação Fiscal do RJ (PRF-RJ) foi homologado por ato do Presidente da República.⁵⁶ O diagnóstico apresentado no PRF-RJ demonstrou o desequilíbrio financeiro em que as contas públicas se encontravam no período 2010/2016, evidenciando a piora dos números relativos aos resultados orçamentário, primário e nominal, à receita corrente líquida, à dívida consolidada líquida e ao demonstrativo de despesa com pessoal. O Plano incluiu medidas de ajuste fiscal visando reforçar a arrecadação e diminuir despesas e apesar de firmado por três anos (2017 a 2020), apresentou fluxo de caixa com projeções por mais três anos, já considerando possível prorrogação até 2023 – prazo máximo

⁵⁴ Arts. 8º e 2º, §1º, inciso III da lei complementar nº 159/17.

⁵⁵ O art. 2º da lei nº 159/17 detalhava o Plano de Recuperação, enquanto o art. 6º tratava do Conselho de Supervisão.

⁵⁶ Publicado no Diário Oficial da União de 06/09/17. Disponível em: <https://bit.ly/33cR4y9>.

permitido – de forma a atingir os resultados esperados. Sete medidas foram de implementação impositiva, por meio de lei ou conjunto de leis atendendo exigência do RRF:⁵⁷

- 1) Autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos:
 - considerada implementada: a lei estadual nº 7.529/17 autorizou o Poder Executivo do RJ a alienar as ações representativas do capital social da CEDAE e a contratar operação de crédito dando como garantia essas ações, no valor de até R\$ 3,5 bilhões, enquanto não efetivada a alienação. O Banco BNP Paribas Brasil S.A venceu o pregão homologado em 07/11/17, por R\$ 2,9 bilhões;

- 2) Revisão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) com a adoção das regras previdenciárias da lei federal nº 13.135/15:
 - considerada implementada: com objetivo principal de gerar uma diminuição das despesas com pensões por morte, a lei nº 7.628, também aprovada em 2017, criou faixas de duração do benefício da pensão por morte de acordo com a idade do beneficiário, até então não previstas na legislação estadual;

- 3) Redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual, de, no mínimo, 10% a.a., ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos no âmbito do CONFAZ:
 - considerada implementada: instituído Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – FEEF, tendo como principal receita o valor correspondente a 10% da diferença entre o ICMS calculado com e sem utilização do benefício fiscal concedido à empresa contribuinte, líquido do repasse constitucional para os municípios;⁵⁸

- 4) Revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional, para suprimir benefícios ou vantagens não previstas no regime jurídico único dos servidores públicos da União:
 - considerada implementada: última medida a ser aprovada, exigida como contrapartida para que o RJ pudesse aderir ao RRF, o “teto de gastos” foi aprovado pela lei complementar estadual nº 176 (“LRF estadual”), sancionada pelo governador à época em julho de 2017;⁵⁹

- 5) Criação de regime de previdência complementar destinado aos servidores titulares de cargo efetivo, fixando o valor dos proventos ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social:

⁵⁷ Lei nº 159/17, art. 2º, §1º e incisos; as leis estaduais que viabilizaram o cumprimento das medidas são as de nºs 6.243/12, 7.428/16 (alterada pela lei nº 7.659/17), 7.529/17, 7.628/17, 7.629/17 e a lei complementar nº 176/17.

⁵⁸ Lei estadual nº 7.428/16. O Fundo foi autorizado pelo Convênio CONFAZ ICMS 42/16 e posteriormente substituído pelo Fundo Orçamentário Temporário – FOT, instituído pela lei nº 8.645/19 e regulamentado pelo decreto 47.057/20.

⁵⁹ A lei complementar 176/17 estipulou limite máximo das despesas obrigatórias dos poderes e órgãos do RJ em 2018 correspondente à despesa obrigatória liquidada em 2015, com correção de 15,27%, limitando os gastos para os três anos subsequentes ao valor do limite máximo do ano imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA ou da RCL, considerando-se sempre a menor variação.

- considerada implementada: já havia sido criada, em 2012, a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – RJPREV (lei estadual nº 6.243/12);
- 6) Proibição de saques em contas de depósitos judiciais:
- considerada implementada: proibição incluída na lei nº 7.629/17 (art. 2º);
- 7) Autorização para realizar leilões de pagamento, com critério de julgamento por maior desconto, para quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas:
- não implementada: para financiar os leilões de pagamento, foi autorizada contratação de operação de crédito de até R\$ 3,05 bilhões e regulamentados os leilões de Restos a Pagar (lei estadual nº 8.007/18 e decreto nº 46.540/18); a operação, no entanto, não foi efetivada.⁶⁰

O governo estadual propôs outras medidas no PRF-RJ, além das obrigatórias, com o objetivo de melhorar os indicadores fiscais, visando tanto o aumento da receita quanto a redução da despesa, com previsão inicial de R\$ 94 bilhões até 2023. As medidas foram segmentadas e apresentadas por áreas, sendo muitas implementadas por leis e decretos, com os principais pontos e resultados resumidos a seguir:⁶¹

- **Tributárias:** Aumento de alíquotas do ICMS (sobre operações de energia elétrica, serviços de comunicação, cerveja, chope e gasolina) e do ITD (sobre transmissão de bens e direitos, que também teve diminuída faixa de isenção e criadas novas faixas de incidência); Modernização da administração fazendária (novo programa, PROFIT, para aumentar a eficiência da arrecadação, cujo resultado ficou abaixo do previsto)⁶²; Revisão de incentivos fiscais (com alterações e revogações de atos normativos concessivos de incentivos, e resultado abaixo do previsto); e Revisão do Regime Aduaneiro Especial Repetro⁶³ (cumprida com adesão ao Convênio ICMS 03/18⁶⁴);

- **Petróleo e Gás:** Início de operação do Campo de Libra, previsto para 2020; Revisão do preço mínimo do petróleo (implementada mas com regra de transição até 2022, frustração compensada pelo aumento do preço internacional do petróleo, antecipações de receitas de *royalties* e PE pelo Rioprevidência e receitas do Repetro); Revisão do preço de

⁶⁰ De acordo com o TCE-RJ, a Sefaz-RJ pretendia formalizar Programa de Pagamento para renegociar obrigações inscritas até 31.12.2017, sendo que as despesas elegíveis para serem leiloadas estariam em torno de R\$684 milhões, valor bem inferior aos R\$3 bilhões previstos inicialmente no PRF-RJ (TCE-RJ. Contas de Governo, 2019).

⁶¹ Para detalhamento das medidas e estágio atualizado de implementação, ver TCE-RJ, Contas de Governo de 2019, disponível em www.tce.rj.gov.br e Relatórios de Monitoramento do CSRRF disponíveis em <https://bit.ly/335YcFP>.

⁶² Relatório de monitoramento do PRF-RJ, referente a setembro de 2020 (Resolução CSRRF nº 36, de 05/11/20, disponível em: <https://bit.ly/2QP0Sfp>).

⁶³ Regulamentado pelo decreto federal nº 6.759/09. O pleito do governo estadual deve-se à queda da arrecadação do ICMS-RJ vinculado ao Repetro em 2013 e 2014, em função de decisão do STF de 2012 que afastou a incidência sobre operações de arrendamento mercantil internacional, entendendo pela não incidência do tributo na importação de bens sem a correspondente transferência da propriedade.

⁶⁴ Disciplinado pela lei federal nº 13.586/17 e adesão regulamentada pelo decreto estadual nº 46.233/18. Tramita na ALERJ Projeto de Lei nº 3.660/17, que pretende limitar o benefício fiscal da referida lei à fase exploratória dos projetos de óleo e gás, com justificativa de que o RJ não pode abrir mão da arrecadação do ICMS na atual crise financeira.

referência do gás natural (excluída pela ANP de sua Agenda Regulatória); e Operação de antecipação de receita de *royalties* e PE (cessão de rendas petrolíferas futuras para diminuir déficit do Rioprevidência, com impacto financeiro que incluiu a economia pela desaceleração de pagamentos das antecipações anteriores, acordada com credores).

● **Patrimônio:** Alienação de imóveis do Rioprevidência (além de outros que seriam transferidos ao Fundo pelo estado e pelo INSS a fim de compensar créditos devidos, ficou bem abaixo da previsão); Securitização da dívida ativa (estimada em R\$ 1,1 bilhão, não foi realizada); Alienação das ações representativas da CEDAE (alienação do saldo remanescente das ações representativas do capital social da CEDAE estimada em R\$ 2 bilhões, para quitação da operação de antecipação desta receita junto ao BNP Paribas Brasil no total de R\$ 2,9 bilhões, que vencia em dezembro de 2020 quando seria exigido o pagamento em parcela única do montante emprestado mais os encargos, totalizando R\$ 4,5 bilhões, medida não realizada).

● **Pessoal:** Aumento das alíquotas de contribuição previdenciária (aumentada contribuição de servidores ativos, inativos e pensionistas dos Planos Financeiro e Previdenciário de 11% para 14% e contribuição patronal (Financeiro) de 22% para 28%, mas implementada com atraso, frustrando expectativa⁶⁵); Auditoria Previdenciária (para reduzir déficit financeiro do regime próprio, com resultado bem abaixo do previsto).

● **Administrativas – Diversas:** Venda da folha de pagamentos (contratação de instituição financeira por 5 anos para pagamento da folha salarial de ativos e inativos, fornecedores e arrecadação de tributos, estimada em R\$ 1,44 bilhões, mas Banco Bradesco arrematou por R\$ 1,32 bilhões; frustração de R\$ 123,7 milhões); Reestruturação Administrativa (prevista extinção ou cessão de uso à iniciativa privada de empresas públicas e sociedades de economia mista, medida não implementada⁶⁶); Concessão da CEG e CEG-RIO (apesar da Naturgy, controladora das distribuidoras CEG e CEG-Rio, ter reiterado interesse na antecipação da renovação de concessão de serviços públicos de distribuição de gás canalizado em 2019, medida não foi realizada⁶⁷); Concessão de linhas de ônibus intermunicipais (impacto previsto de R\$ 597,8 milhões em 2018, não foi implementada e não há sinalização de que será realizada).

2.2 - PRF-RJ: Resultados alcançados até agosto de 2020

O impacto total das medidas de ajuste fiscal, de caráter continuado e pontuais, adotadas no PRF (de setembro de 2017 a agosto de 2020) foi de R\$ 22,2 bilhões, representando frustração de R\$ 5,9 bilhões em relação ao resultado de R\$ 28,1 bilhões com o qual o governo estadual se

⁶⁵ TCE-RJ (2020). Contas de Governo de 2019. Auditoria do TCE-RJ também constatou que majoração não foi embasada por estudo atuarial e não garante o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio estadual.

⁶⁶ Apesar de aprovada operação de crédito para reestruturação, a lei nº 7.941/18 vedou a extinção das universidades públicas, das sociedades de economia mista e de todas as empresas públicas do RJ, bem como de diversas fundações.

⁶⁷ Pendências apontadas pela Naturgy envolvem incertezas sobre o mercado de gás por decisões da Agência Reguladora estadual, revisão tarifária, tratamento a ser dado a investimentos e remuneração da base de ativos regulatórios da CEG e CEG Rio, além dos impactos da pandemia, que criou ambiente de incertezas incrementadas pela crise econômica do RJ. (Resolução CSRRF nº 39, de 05/02/21, disponível em: <https://bit.ly/3ufa235>).

comprometeu no Plano, registrando-se algumas medidas de ajuste que atingiram as metas propostas e outras que não obtiveram os resultados que se propunham alcançar. O monitoramento do PRF-RJ efetuado pelo Conselho de Supervisão apontou que as medidas de caráter continuado, que têm impacto sobre a receita e a despesa, produziram um resultado financeiro positivo acumulado de R\$ 13,8 bilhões, não atingindo os R\$ 17,8 bilhões previstos para o período de duração do Plano – setembro de 2017 a agosto de 2020. Dentre estas, as medidas de caráter continuado de despesa – auditoria previdenciária, reestruturação administrativa e reforma das pensões – alcançaram apenas 15% do resultado esperado, enquanto as relativas à receita, lograram atingir 91% do previsto.⁶⁸

As medidas pontuais (que visavam promover um reforço mais imediato de caixa, sobretudo no início da vigência do RRF) registraram resultado de R\$ 8,4 bilhões, também aquém do previsto (R\$ 10,3 bilhões) em cerca de R\$ 1,9 bilhões. Com resultados que ultrapassaram as metas iniciais, destacaram-se: Antecipação de Receitas Futuras de *Royalties* e PE (excedeu em R\$ 1,1 bilhão); Revisão do Repetro (excedeu a meta em R\$ 1,1 bilhão); Alterações do ITD (com R\$ 1 bilhão a mais); e Alterações das Alíquotas de ICMS (ultrapassou em R\$ 439,9 milhões). Em que pese a antecipação das receitas de *Royalties* e PE ter sido a medida de “melhor desempenho”, gerando R\$ 1,1 bilhão a mais do que o esperado, operações de antecipação de receitas futuras de participações governamentais (como as que vem sendo realizadas pelo Rioprevidência desde 2013) somente promovem um alívio de caixa no ano de sua celebração. Nos anos seguintes tendem a piorar a situação das contas em virtude do elevado comprometimento das receitas de *royalties* e PE com o pagamento das operações efetuadas no período anterior, além de agravar o déficit financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual financiado por essas rendas, como se analisou em seção precedente deste trabalho. A Revisão do Repetro, que gerou um ganho adicional de R\$ 1,1 bilhão (explicado pelo CSRRF, em grande medida, pelo adiantamento do cronograma de implantação de novas plataformas no Estado em exercícios anteriores), se deu mediante a adesão do RJ ao Convênio ICMS 03/18 que autorizou os Estados a reduzirem a base de cálculo do ICMS nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. As outras duas medidas decorreram do aumento de tributação estadual pela elevação das alíquotas do ITD e do ICMS (R\$ 1 bilhão e R\$ 439,9 milhões, respectivamente, acima do previsto).⁶⁹

⁶⁸ Resolução CSRRF n° 35, de 07/10/20, disponível em: <https://bit.ly/3gOMYVc>.

⁶⁹ Idem, Resolução CSRRF n° 35, de 07/10/20.

Ou seja, as medidas com melhor resultado foram uma operação financeira prejudicial às finanças estaduais no médio e longo prazo, já que a antecipação embute custos futuros elevados; a adesão a um benefício fiscal para a indústria do petróleo que proporcionou arrecadação sobre uma base de incidência que vinha sendo objeto de decisões judiciais desfavoráveis à cobrança de ICMS (incidente na importação ou nas operações de aquisição no mercado interno de bens ou mercadorias permanentes aplicados nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural) mas que implica também em renúncia de receita em relação à tributação padrão; e por fim, as duas últimas medidas corresponderam a aumento de impostos mediante alteração na legislação estadual, onerando ainda mais o contribuinte fluminense. Por outro lado, as medidas que tiveram resultados aquém do previsto até agosto de 2020 foram, por ordem de materialidade: Auditoria Previdenciária (-R\$ 2,12 bilhões); Revisão de Incentivos Fiscais (-R\$ 1,7 bilhões); Securitização da Dívida Ativa (-R\$ 691 milhões); Modernização Fazendária (-R\$ 867,6 milhões); Nova Metodologia do Preço de Referência do Gás & Participações Especiais (-R\$ 885,8 milhões); Antecipação da Concessão da CEG e CEG-Rio (-R\$ 800 milhões); Operação de Crédito de Antecipação de Venda da CEDAE (-R\$ 600 milhões); e Concessão de Linhas de Ônibus (-R\$ 597,8 milhões). No balanço final do PRF-RJ, o Conselho concluiu que o governo estadual não realizou as medidas programadas de Securitização da Dívida Ativa, Nova Metodologia do Preço de Referência do Gás & Petróleo e Reestruturação Administrativa. Também não fixou cronograma para implementação das medidas relativas à Nova Metodologia do Preço de Referência do Gás & Participações Especiais, à antecipação das Concessões da CEG e CEG-Rio (sob o comando da companhia Naturgy), à licitação para Concessão de Linhas de Ônibus Intermunicipais, à Securitização da Dívida e à Reestruturação Administrativa, cujo impacto conjunto foi estimado em R\$ 3,9 bilhões até dezembro de 2020, não tendo sido apresentadas medidas de ajuste substitutivas, apesar das solicitações do CSRRF.

70

Dentre as medidas com pior desempenho, a Auditoria Previdenciária, a Revisão de Incentivos Fiscais, a Modernização Fazendária e a Concessão de Linhas de Ônibus destacam-se pelo esforço demandado da máquina administrativa para lograr sucesso. O resultado negativo pode indicar, dentre outros fatores, a falta de capacidade de articulação das várias áreas do governo para resolver problemas estruturais de grande impacto fiscal – caso das deficiências no controle da concessão de incentivos fiscais, cujos efeitos deletérios à arrecadação são há muito

⁷⁰ Resolução CSRRF n° 35, de 07/10/20.

tempo apontados em auditorias realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ.⁷¹

A alienação do saldo remanescente das ações representativas do capital social da CEDAE (prevista para setembro) não foi concretizada em 2020, em vista da complexidade do arranjo jurídico-institucional para a implementação do novo modelo de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios atualmente atendidos pela CEDAE, a serem prestados aos usuários pela empresa após a desestatização. O governo estadual celebrou Acordo de Cooperação Técnica com o BNDES para o planejamento e estruturação desta operação. O Edital da concessão à iniciativa privada foi publicado em 29/12/20, com um valor mínimo de outorga estipulado em R\$ 10,6 bilhões, englobando os quatro blocos ofertados e previsão de realização do leilão em 30/04/21.⁷² Quanto à operação de antecipação dessa receita, contratada anteriormente, o governo negociou aditamento contratual suspendendo o pagamento com a manutenção da garantia da União e prorrogando o empréstimo com o BNP Paribas Brasil, aditivo não assinado pelo banco que exigiu, como condição precedente, a validação da STN e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que não se manifestaram. Por causa do impasse e do não pagamento da dívida, segundo o governo estadual, a União teria que honrar o pagamento em razão da garantia, com risco de execução da contragarantia, o que implicaria bloqueio de repasses federais relativos ao Fundo de Participação dos Estados e Imposto sobre os Produtos Industrializados, além de previsão de arresto nas receitas do ICMS, ITD e IPVA e autorização para que o governo federal penhore as ações da CEDAE. O estado pleiteou ainda que o empréstimo do BNP Paribas Brasil tivesse o mesmo tratamento das demais operações de crédito contratadas pelo governo, no novo regime de recuperação a ser aprovado.

Com relação ao atendimento às vedações previstas no RRF, em maio de 2020 o CSRRF solicitou ao governo estadual a compensação financeira de 25 violações apuradas, sendo 18 referentes a aumentos de despesas com pessoal (aumento de gratificações, aumento no piso salarial regional, alterações em Plano de Carreira e nomeação de servidores), cujo impacto

⁷¹ O total de benefícios tributários fruídos pelos contribuintes totalizou R\$32,3 bilhões, sendo que R\$7,3 bilhões (23% do total) corresponderam a uma efetiva renúncia de receita (Anexo de Metas Fiscais da LDO 2020, lei nº 8.485/19). Considerando que a previsão da receita líquida do RJ para 2020 foi de R\$72,6 bilhões conforme a LOA de 2020, a renúncia efetiva declarada pelo RJ é de mais de 10% de sua receita. Na prática, os valores estimados da renúncia estão subavaliados por falhas no processo de apuração, conforme verificado em auditorias realizadas pelo TCE-RJ.

⁷² Resolução CSRRF nº 39, de 05/02/21. O TCE-RJ está acompanhando o procedimento licitatório (Processo TCE-RJ nº 103.462-2/20). Disponível em: <https://bit.ly/3ufa235>.

estimado até setembro de 2020 seria de cerca de R\$ 600 milhões. O governo estadual apresentou medidas de compensação que totalizaram R\$ 1,74 bilhão, dos quais apenas R\$ 568,7 milhões corresponderam aos critérios e foram aceitos⁷³; o Conselho solicitou uma complementação no valor de R\$ 32 milhões.⁷⁴ Novas medidas de compensação totalizando R\$ 66 milhões foram apresentadas pelo governo e aceitas em julho de 2020, incluindo o bloqueio de cargos, revisões de cálculo e incremento de arrecadação do Fundo Orçamentário Temporário (FOT).

O CSRRF apontou ainda uma aceleração na concessão de incentivos fiscais a partir de 2019, já tendo manifestado preocupação com normativos anteriormente concedidos, que implicam em renúncia fiscal “sem transparência quanto ao impacto para a economia já deteriorada do Estado do Rio de Janeiro e sem uma política tributária clara que os justifiquem”. Destacou, no entanto, novas normas relativas à regulamentação da política de incentivos aprovadas em agosto, ressaltando a escassez de informações sobre a renúncia esperada com nova política e a repercussão no equilíbrio financeiro do PRF: decretos estaduais nº 47.201/20 (regulamentando a lei nº 8.445/19, aperfeiçoa a política de incentivos fiscais com nova sistematização de metas a serem cumpridas) e nº 47.244/20 (instituiu o Programa de Competitividade Tributária Fluminense e o Conselho Estadual de Política Tributária). Cabe ressaltar que as auditorias realizadas pelo TCE-RJ entre 2014 e 2020 demonstraram que a política de concessão de benefícios fiscais do RJ apresentava graves falhas de concepção, operacionalização e apuração de resultado, destacando-se a ausência de transparência do processo decisório de concessão de incentivos fiscais; concessão de incentivos fiscais sem relação com os objetivos econômicos que os legitimariam; a inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais; a fruição irregular de benefícios por empresas que descumpriram metas de emprego e de arrecadação estabelecidas nos Termos de Acordo celebrados; e atos de adesão a benefícios fiscais concedidos por outra unidade da mesma região (autorizados pelo Convênio

⁷³ As medidas aceitas pelo CSRRF referiram-se a: aumento de 2% na alíquota do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECP incidente na prestação de serviços de comunicação e de fornecimento de energia elétrica na faixa acima de 450 KW/hora pela lei estadual 8.643 de 04/12/19 e criação do Fundo Orçamentário Temporário – FOT pela lei estadual 8.645 de 09/12/19, totalizando R\$ 171 milhões; extinção ou o bloqueio de cargos efetivos, vitalícios e empregos públicos que tenham ficado vagos após a adesão do Estado ao RRF no valor de R\$ 327,7 milhões; e internalização do Convênio Confaz 220/19 referente ao Repetro, em decorrência da geração de incremento de arrecadação não previsto anteriormente no PRF-RJ, no valor de R\$ 70 milhões.

⁷⁴ Parecer SEI nº 10054/20/ME, de 22/06/20, disponível em: <https://bit.ly/3eG8tVu>.

ICMS 190/17) sem indicar a que atos estão aderindo e sem se ater aos benefícios especificados.⁷⁵

Por fim, o Conselho de Supervisão apontou alguns riscos identificados para o reequilíbrio fiscal e a implementação das medidas previstas no PRF-RJ e não efetivadas. Entre os riscos, destacam-se o julgamento pelo STF da ADI 4917 que modifica os critérios de distribuição dos *royalties* e das PE (lei nº 12.734/12), e cuja aprovação acarretará perdas severas ao RJ (previsto para dezembro de 2020, o julgamento foi mais uma vez retirado de pauta); e a pandemia causada pelo COVID-19, que impactará o equilíbrio das contas em decorrência de quedas na atividade econômica e na arrecadação de ICMS e aumento da despesa para o combate à emergência sanitária.⁷⁶

A poucos meses do fim do PRF, o governo estadual teria sido surpreendido por uma mudança de entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) quanto à prorrogação do Regime. Segundo notícia veiculada na imprensa, diante do impasse, o governo entrou com pedido de conciliação na Advocacia-Geral da União (AGU), alegando que, desde o início, a previsão era de prorrogação até 2023 (conforme tratamento dado ao tema pelo Conselho de Supervisão, em mais de 20 documentos enviados ao governo estadual).⁷⁷ Findo o período de três anos do PRF, diante da indefinição quanto à prorrogação, o Tribunal de Contas da União (TCU), por decisão própria, concedeu liminar autorizando o RJ a permanecer no RRF. Como condição, o governo deveria solicitar a permanência e iniciar tratativas com a STN para atualização do PRF-RJ e apresentação de medidas de ajuste complementares, que deveriam ser submetidas à avaliação do Ministério da Fazenda até 15 de janeiro de 2021.⁷⁸ No mês de novembro de 2020, em plena negociação para a permanência no RRF, o governo estadual instituiu um Conselho de Especialistas formado por renomados economistas para tratar do Regime e fazer propostas na área da previdência, reestruturação tributária e desenvolvimento do estado, ajudando os técnicos do governo na construção de um novo Plano de Recuperação

⁷⁵ Processos TCE-RJ nºs 113.423-3/14, 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 114.328-2/18, 100.514-5/19 e 101.753-5/20, referentes a diversas auditorias governamentais realizadas. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

⁷⁶ Foram apontados no Relatório (Resolução CSRRF nº 35/20): insegurança jurídica para realização da alienação de ações da CEDAE, considerando que a lei complementar nº 182/18 (art.22) retirava a autorização ao Poder Executivo para alienar as ações (efeitos suspensos pelo TJRJ) e o possível impacto negativo sobre o RPPS de decisão do STF de equiparar o teto remuneratório dos professores de universidades estaduais aos dos professores de universidades federais.

⁷⁷ “STF mantém Rio de Janeiro em regime de recuperação fiscal”. Disponível em: <https://bit.ly/3e6IOWO>, acesso em 17/02/21.

⁷⁸ Resolução CSRRF nº 36, de 05/11/20, disponível em: <https://bit.ly/2OP0Sfp>.

Fiscal.⁷⁹ Diante da possibilidade da sua exclusão do Regime e do potencial abalo à sua já difícil situação financeira, o Estado do RJ, em dezembro de 2020, recorreu ao STF para garantir sua manutenção no RRF, com o efeito retroativo assegurado pelo TCU desde 05/09/20, garantidos todos os direitos e obrigações a ele inerentes, tendo o Ministro Luiz Fux decidido favoravelmente ao RJ em 24/12/20⁸⁰.

3. IMPACTOS NAS FINANÇAS ESTADUAIS

Diante da excepcional situação de crise fiscal vivenciada pelo RJ, a perspectiva de alívio financeiro imediato justificou o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal pelo governo estadual em 2017. Cabe destacar que o alívio não se limitou à possibilidade de suspensão dos pagamentos da dívida com a União, mas também à suspensão temporária do cumprimento dos limites de gastos com pessoal e endividamento impostos pela LRF. A melhora de alguns indicadores fiscais do estado reflete a adesão ao RRF, como demonstram os dados do exercício de 2019⁸¹, antes dos efeitos da pandemia:

- a RCL (a preços de dezembro de 2019) vem se recuperando desde um mínimo de R\$ 54,3 bilhões em 2016, alcançando R\$ 64,1 bilhões em 2018 e R\$ 60,7 bilhões em 2019;
- o gasto com pessoal consolidado, incluindo todos os poderes e órgãos do RJ, atingiu 47,8% da RCL, abaixo do limite de 60% da RCL fixado na LRF (em 2016, este percentual foi de 72,3%);
- foi registrado superávit primário de R\$ 2 bilhões em 2018 e R\$ 2,4 bilhões em 2019, enquanto em 2016 verificou-se um déficit primário de R\$ 6,3 bilhões.

Em que pese a melhora destes indicadores, impulsionada pelas medidas de ajuste implementadas, alguns aspectos do Regime não são favoráveis à sustentabilidade fiscal do estado no longo prazo. Há que se destacar, inicialmente, a perda de autonomia do ente na gestão de sua política fiscal - que passa a ficar sujeita às vedações e à adoção de medidas obrigatórias, previstas na legislação federal relativa ao RRF. Aquela que seria a principal “vantagem” para a adesão – a suspensão do pagamento do serviço da dívida com a União durante a vigência - se por um lado alivia temporariamente o caixa estadual⁸², por outro resultará em pagamentos mais

⁷⁹ Conforme divulgado no site da SEFAZ-RJ em 10/11/20, disponível em <https://bit.ly/3xFwB39>.

⁸⁰ Conforme ACO 3.457 RJ, disponível em <https://bit.ly/3xNx6Zh>.

⁸¹ TCE-RJ. Contas de Governo, 2019.

⁸² Em 2017, o pagamento da dívida interna do estado foi reduzido em mais de 60% em termos reais em relação a 2016. TCE-RJ. Contas de Governo, 2017, disponível em www.tce.rj.gov.br

elevados das prestações futuras, uma vez que juros e encargos continuam a incidir sobre o principal da dívida. Como o Regime determinava que a suspensão dos pagamentos não poderia ultrapassar 36 meses, já em 2020 os pagamentos das prestações deveriam ser retomados de forma progressiva e linear, até atingir o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação (2023), prazo que viria a ser alongado pela aprovação da lei complementar federal nº 178/21.⁸³ Se fossem retomadas em 2020, as despesas com serviço da dívida teriam aumento de 1.092,5% em relação ao que foi pago em 2018, atingindo um ápice em 2024 com aumento de 5.614,8% em relação a 2018.⁸⁴ O retorno dos pagamentos, entretanto, foi suspenso em vista da entrada em vigor do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.⁸⁵

Um aspecto fundamental a ser destacado é o crescimento contínuo da dívida consolidada líquida do RJ, que passou de R\$ 101 bilhões em 2015 para R\$ 165 bilhões em 2019, seguindo as regras do RRF; bem como da relação da DCL com a RCL que cresceu de 198% em 2015 para 282% em 2019, cada vez mais distante do limite de 200% fixado na Resolução nº 40/01 do Senado. Somente em 2019, a DCL cresceu 7,6% em relação a 2018, passando de R\$ 155 bilhões para R\$ 167 bilhões, aumento de R\$ 11,9 bilhões.⁸⁶ O crescimento da dívida consolidada líquida durante a vigência do RRF já era esperado em virtude da suspensão do pagamento do serviço da dívida e posterior incorporação ao saldo devedor. No entanto, as próprias regras do RRF, paradoxalmente, contribuíram para uma maior elevação do endividamento. Com efeito, em função de recálculo do saldo devedor da dívida estadual junto à União sob as regras do Regime, ainda em 2017, foi registrado um incremento de R\$ 13 bilhões na dívida consolidada, valor que equivale a mais da metade (59%) do impacto positivo de R\$ 22,2 bilhões alcançado com as medidas adotadas no PRF. A revisão do saldo devedor decorreu de entendimento da STN pela aplicação de encargos de inadimplência à dívida do RJ com a União desde 2004 até a adesão ao RRF – interpretação viabilizada pelo fato de que uma das condições impostas pelo Regime é que o estado aderente deve renunciar ao direito de discutir judicialmente. Assim, o recálculo realizado pela STN considerou o contrato de refinanciamento da lei nº 9.496/97 como inadimplente desde 2004 – data mais antiga das ações judiciais renunciadas – realizando a troca do encargo contratual de IGP-DI mais 6% a.a. (entre 2004 e 2012) e IPCA mais 4% a.a. (entre 2013 e 2016), pelo encargo de inadimplência de

⁸³ Nos termos dos §§1º e 2º, art. 9º da lei nº 159/17.

⁸⁴ De acordo com projeções feitas pela SEFAZ-RJ (TCE-RJ. Contas de Governo, 2019).

⁸⁵ Lei Complementar Federal nº 173/20.

⁸⁶ TCE-RJ. Contas de Governo de 2019, disponível em www.tce.rj.gov.br.

SELIC mais 1% a.a., além do cálculo de mora do período. Esta variação de encargos aplicados à correção do contrato pela STN resultou no mencionado aumento do saldo em \$ 13 bilhões, valor que representou 9% da Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta do Estado do RJ ao final de 2017, como apontado pelo TCE-RJ em auditoria realizada⁸⁷. O recálculo foi contestado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), que invocou, além da lei nº 159/17, o fato de que, antes da homologação do PRF-RJ, foram cumpridas diversas etapas daquela lei não tendo sido cogitada, quando da aferição da sustentabilidade financeira do Plano, a substituição dos encargos normais pelos de inadimplência, prevendo-se inclusive o reenquadramento ao limite de endividamento em 2023. Não obstante, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ratificou o entendimento da STN de que são aplicáveis os encargos de inadimplemento às prestações vencidas e não pagas até a adesão do ente federado ao RRF.⁸⁸ Esta sistemática no tocante à dívida estadual – recálculo do saldo devedor e incorporação ao saldo devedor das prestações não pagas durante a vigência do Regime – gera um efeito exponencial sobre o saldo da dívida consolidada que inviabiliza sua recondução ao limite previsto na LRF, seja pelo aumento de receitas seja pela redução de despesas primárias, em direção oposta ao objetivo defendido pelo Regime, de viabilizar o reequilíbrio das contas públicas de estados em situação de grave desequilíbrio fiscal.

Por sua vez, medidas que envolvem antecipação de receitas futuras, como a securitização de recebíveis, sempre se caracterizam pela aplicação, pelo cedente, de deságio sobre valores a receber, resultando em recebimento antecipado das receitas (em valores mais baixos) e transferência ao cessionário do direito sobre a integralidade dos fluxos futuros correspondentes. Neste sentido, podem ser consideradas reprováveis do ponto de vista da gestão responsável da receita tal como preconizada pela LRF, pois promovem alívio de caixa somente no ano de sua celebração, ocasionando deterioração financeira nos anos seguintes com consequências negativas para gestões futuras que, além de privadas das receitas que foram antecipadas, terão de arcar com os ônus das operações. Quanto ao controle de despesas, por causa das vedações do Regime, o PRF-RJ é extremamente rígido, particularmente quanto às despesas com pessoal, atingindo de forma severa o funcionalismo público estadual, que além de ficar com seus vencimentos e vantagens congelados durante a vigência do Plano, teve

⁸⁷ Processo TCE-RJ nº 117.241-9/18.

⁸⁸ Parecer SEI Nº 365/19/CAF/PGACFFS/PGFN-ME, conforme Resolução CSRRF Nº 33, de 05/08/20, disponível em <https://bit.ly/2RkzANF>.

aumento na sua alíquota de contribuição previdenciária (anteriormente à adesão ao RRF, já majorada de 11% para 14%).

Numa perspectiva mais ampla de análise, alguns economistas defendem que somente um pacote de austeridade não seria suficiente para pôr fim à crise fiscal do estado, uma vez que a raiz do problema estaria na debilidade da economia fluminense e não somente em “erros” de gestão.⁸⁹ Condição agravada pela falta de um sistema de planejamento econômico que garanta uma estrutura sustentada de receitas e que execute uma política de desenvolvimento com maior transparência e acompanhamento de metas, indo além dos limites impostos pelo choque de austeridade atual. Esse diagnóstico contrasta com aquele da visão fiscalista, predominante atualmente no governo federal e responsável pelo desenho do RRF. Destacam-se ainda algumas “injustiças federativas” advindas do sistema tributário nacional que reduzem a arrecadação do RJ, principalmente no setor petrolífero, em que o ICMS é cobrado no estado de destino e não no de origem ao contrário da maior parte dos bens, agravando o problema econômico estrutural e limitando o espaço decisório da administração estadual.⁹⁰ Além do ICMS - principal fonte de arrecadação estadual - não capturar os ganhos das operações interestaduais de petróleo e gás, mais de 80% dos fornecedores da Petrobras estão fora do Rio, ou seja, não geram riqueza para o estado.⁹¹ Outro risco importante para as finanças estaduais é a perspectiva do julgamento da ADI 4917 pelo STF, que suspendeu liminarmente desde 15/03/13 os efeitos da lei nº 12.734/12, que modificou a forma de distribuição dos *royalties* e das PE entre estados produtores e não produtores, e que se confirmados, acarretarão severas perdas ao RJ. Depois de vários adiamentos, o julgamento, que estava previsto para dezembro de 2020, foi novamente retirado de pauta, a pedido do governo estadual por causa da crise do coronavírus.

Por estes motivos, uma solução duradoura para o equilíbrio fiscal do estado terá que se dar principalmente na esfera política, já que envolve a reformulação do pacto federativo, diante da perspectiva de mudança das regras de distribuição das rendas do petróleo e da necessidade de alteração da legislação tributária federal desfavorável ao estado. Assim, para SOBRAL

⁸⁹ Sobral (2018).

⁹⁰ Destacam-se a cobrança do ICMS nas operações interestaduais de petróleo e derivados no estado de destino e não na origem, ao contrário da regra geral; a adesão do RJ ao Repetro - mediante a redução da base de cálculo do ICMS incidente na importação ou nas operações de aquisição no mercado interno de bens ou equipamentos para o setor de petróleo e gás; além das controvérsias sobre o cálculo e pagamento das restituições devidas aos estados previstas na Lei Kandir, que desonera as exportações de ICMS.

⁹¹ “O potencial representado pelo Sistema Produtivo de Petróleo e Gás no Rio de Janeiro e implicações para o desenvolvimento regional”. Nota Técnica nº 01, novembro de 2020. Assessoria Fiscal da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/3vuhmbj>.

(2018), é essencial aumentar a descentralização e reduzir a desproporção de receitas entre os níveis federal e estadual. Também é fundamental a discussão mais cuidadosa do papel do gasto público, de forma a superar a ausência atual de políticas emergenciais claras de recuperação econômica e geração de empregos. Não foi isso, no entanto, o que se viu nas tratativas de renegociação da dívida estadual com o governo federal no âmbito do RRF: não se buscou um rearranjo do pacto federativo, que levasse em conta a complexidade das causas da crise, em todas as suas dimensões. Ao contrário, a crise foi considerada como problema de responsabilidade exclusiva da gestão estadual. A União assumiu o papel de credora, pressionando recorrentemente o governo fluminense com arrestos e bloqueios das contas estaduais até a adesão ao RRF e o consequente impedimento de interpor questionamento judicial ao pagamento das dívidas com a União.

Para além dos argumentos defendidos por economistas desenvolvimentistas ou neoliberais, a análise dos resultados do PRF-RJ evidencia a importância de desideologizar o debate e não cair na tentação maniqueísta de colocar o Estado do RJ unicamente no papel de vítima nem a União no papel de algoz, deixando de considerar as especificidades da economia fluminense e a questão da crise em toda a sua complexidade. Como se argumentou, alguns aspectos do RRF são intrinsecamente prejudiciais à sustentabilidade e à autonomia fiscal do estado no longo prazo, como o mecanismo de correção que induziu ao crescimento exponencial da dívida e o estímulo às operações de antecipação de receitas. Algumas medidas (não obrigatórias) propostas pela administração estadual poderiam, por outro lado, produzir importantes resultados em termos de melhoria da gestão e modernização das estruturas, com ganhos de eficiência e otimização de recursos – como a revisão de incentivos fiscais, a modernização da administração fazendária e a auditoria previdenciária. Em que pese o considerável impacto positivo esperado, o governo estadual não conseguiu implementá-las revelando dificuldades de gestão em importantes áreas que demandam planejamento, melhoria de processos e grande esforço de articulação política e administrativa. Sem aproveitar o momento difícil para resolver algumas dessas deficiências estruturais de gestão e implementar medidas voltadas para promover um desenvolvimento sustentável, além do alívio fiscal de curto prazo proporcionado pela suspensão do pagamento da dívida, o balanço do PRF-RJ demonstra que três das medidas que tiveram melhor desempenho (Antecipação de Receitas Futuras de *Royalties* e Participações Especiais, Aumento do ITD e do ICMS) implicaram em mais endividamento e maior carga tributária para o contribuinte fluminense, enquanto as vedações de pessoal impostas resultaram em severas restrições ao funcionalismo estadual.

Adicionando mais um elemento de incerteza à crise fiscal do RJ, a crise sanitária resultou em um elevado número de contaminados e de óbitos no estado e no país, com a pandemia do coronavírus entrando no segundo ano agravada, sem vacinas disponíveis para imunizar toda a população no futuro próximo. Também ainda não é possível mensurar a duração e a magnitude dos impactos negativos que a pandemia ocasionará sobre a indústria do petróleo e gás natural e as atividades econômicas do estado, com a consequente queda das receitas de *royalties* e PE e de tributos (principalmente o ICMS). O PIB do país encerrou o ano de 2020 com queda de 4,1%, o pior resultado em 24 anos, conforme apurado pelo IBGE⁹² enquanto o PIB do Rio de Janeiro caiu 3,8% em 2020, segundo estimativa da FIRJAN⁹³.

Diante das dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública (decreto legislativo nº 6, de 20 de março de 2020) e da emergência de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19, visando recompor as receitas dos fundos de participação de estados e municípios de 2020 ao mesmo patamar de 2019, foi aprovada em agosto de 2020 a lei federal nº 14.041⁹⁴, por meio da qual o Estado do RJ e os municípios fluminenses receberam R\$ 176,9 milhões e R\$ 234,5 milhões, respectivamente, em repasses para compensar as quedas do FPE e do FPM em 2020 comparativamente aos valores recebidos em 2019.

Foi também aprovado o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)⁹⁵, lei complementar federal nº 173/20, que previu, dentre outras medidas, a entrega de cerca de R\$ 60 bilhões da União, na forma de auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em 2020 para ações de enfrentamento à Covid-19 e mitigação de seus efeitos financeiros, além de suspender o pagamento das dívidas dos entes. A distribuição de parcela de R\$ 30 bilhões aos estados consta da lei, que destinou cerca de R\$ 2 bilhões ao RJ. Somados, os auxílios e repasses do Governo Federal para o Estado do RJ para enfrentamento à pandemia, em ações de saúde e assistência social e para compensar a queda do FPE somaram cerca de R\$ 3 bilhões até dezembro de 2020 – recursos que provavelmente não serão suficientes para recompor o impacto da perda de receita e aumento de gastos que o Estado teve com o enfrentamento da pandemia e que deverá continuar em 2021.⁹⁶ De fato, apesar dos repasses, registrou-se queda de 4% na receita estadual arrecadada em 2020 em comparação a 2019,

⁹² Disponível em <https://bit.ly/3e639M2>

⁹³ Firjan. Nota Técnica. PIB Rio. 4º trimestre 2020 - Resultados e perspectivas. Disponível em <https://bit.ly/3gTJ8dx>.

⁹⁴ Disponível em: <https://bit.ly/336ow9I>

⁹⁵ Disponível em <https://bit.ly/3taGbaL>.

⁹⁶ Disponível em: <https://bit.ly/3xF8At6>.

puxada pela queda de 12% das rendas petrolíferas. Com relação à previsão para 2020, registrou-se frustração de R\$ 5,5 bilhões, equivalente a 7,6%.⁹⁷

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O colapso das contas estaduais no período 2014/2016 foi precipitado pela queda da arrecadação decorrente de mudanças na conjuntura econômica nacional e internacional, levando o Estado do RJ a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal em 2017. Passados três anos, diante das medidas de ajuste implementadas pelo governo estadual, se por um lado é possível observar a melhora de indicadores fiscais importantes no contexto do RRF – receita corrente líquida, gastos com pessoal e superávit primário – por outro lado, constatou-se que alguns aspectos não favorecem a sustentabilidade econômica ou fiscal no longo prazo, como o estímulo a operações de antecipação de receitas e o crescimento acentuado da dívida, em virtude, paradoxalmente, das regras do próprio RRF. A administração estadual não logrou implementar algumas das medidas propostas no plano de recuperação aprovado que poderiam produzir resultados fiscais significativos e contribuir para promover o desenvolvimento de forma sustentada, como a revisão de incentivos fiscais, modernização da administração fazendária e auditoria previdenciária, revelando dificuldades de gestão em áreas que demandam planejamento, que leve em conta as especificidades da economia fluminense, melhoria de processos e grande esforço de articulação política e administrativa.

O exame aqui empreendido indica que o equilíbrio das contas estaduais, tal como definido pelas regras da LRF e do RRF, não será alcançado apenas com medidas a serem adotadas pelo governo do RJ, exigindo um esforço de governança que extrapola o alcance estadual. Com as despesas de pessoal limitadas pelas vedações impostas pelo Regime, restam duas variáveis centrais que balizam os resultados fiscais monitorados – a receita e o endividamento, e que dependem necessariamente de articulação no âmbito da Federação. Embora fundamental, a evolução favorável da receita não depende apenas de um maior esforço arrecadatório ou de fortalecimento das estruturas fazendária e de planejamento, mas de medidas que levem em conta as especificidades da economia estadual e que tenham poder de alavancar o desenvolvimento. Em um cenário de crise, no qual as disputas por recursos se tornam mais acirradas, envolve a rediscussão do próprio pacto federativo em novas bases, especialmente

⁹⁷ Disponível em: <https://bit.ly/3gSIImNE>.

diante da perspectiva de elevadas perdas com novas regras de distribuição de rendas do petróleo. Sem alterações compensatórias da legislação tributária federal desfavorável ao RJ que em muitos casos impacta negativamente a arrecadação (a exemplo da cobrança do ICMS nas operações interestaduais do setor petrolífero no estado de destino e não de origem), deverão se agravar os problemas econômicos estruturais, limitando-se ainda mais o espaço decisório da administração estadual.

De outra parte, o crescimento contínuo e explosivo da dívida do RJ sob as regras do RRF evidencia um claro desequilíbrio, cujo equacionamento parece estar além unicamente da capacidade de gestão estadual. Desde 2015, a dívida consolidada líquida teve um aumento de R\$ 64 bilhões, alcançando em 2019 um valor equivalente a quase três vezes a receita corrente líquida estadual (282%), ultrapassando largamente o limite legal de 200%, sendo possível apontar dois fatores determinantes – o recálculo do saldo devedor e a incorporação ao saldo devedor das prestações não pagas durante a vigência do Regime. A suspensão do pagamento do serviço da dívida com a União durante a vigência do Regime, que seria a principal “vantagem” para a adesão, se por um lado aliviou temporariamente o caixa estadual, por outro resultará em pagamentos mais elevados das prestações futuras, uma vez que juros e encargos continuaram a incidir sobre o principal. Cálculos da Secretaria de Fazenda do Estado indicaram que, se fossem retomadas em 2020 como previsto, as despesas com serviço da dívida teriam aumento de 1.092% em relação ao que foi pago em 2018, atingindo um ápice em 2024 com aumento de 5.615% em relação a 2018. A retomada dos pagamentos, entretanto, foi suspensa com a entrada em vigor do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.⁹⁸ Assim, embora fosse esperado um crescimento do estoque decorrente da suspensão temporária do pagamento do serviço da dívida durante a vigência do PRF, as próprias regras do Regime, em lugar de operarem no sentido da redução visando um futuro equilíbrio fiscal das contas estaduais, contribuíram para uma maior elevação do endividamento. Com efeito, além da incorporação das despesas com serviço da dívida não pagas, o recálculo do saldo devedor da dívida estadual junto à União decorrente de mudança de entendimento da STN representou um incremento de R\$ 13 bilhões, equivalente a 59% do ajuste fiscal de R\$ 22 bilhões conseguido com as medidas do PRF, piorando a situação fiscal do RJ.

Encerrado o PRF-RJ em agosto e diante da indefinição quanto à prorrogação do Regime, e da possibilidade de não renovação das condições pactuadas, com sério risco de novo colapso,

⁹⁸ Lei complementar federal nº 173/20.

o governo do RJ recorreu ao STF no mês de dezembro de 2020, solicitando a permanência ao abrigo do Regime com todos os direitos e obrigações e com efeito retroativo a setembro de 2020 (conforme decisão anterior do TCU), permanência garantida em 24/12/20 pelo Supremo Tribunal Federal. Entrando no segundo ano da pandemia, em janeiro de 2021 foi instituído um novo regime, intitulado Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal – PATF, por meio da lei complementar federal nº 178. Abrangendo estados e municípios, o Programa reestrutura e modifica o RRF, inclui novos critérios para renegociação de dívidas dos entes, simplifica e altera os requisitos de adesão, amplia o prazo de vigência para até 9 (nove) exercícios financeiros e promove ajustes nas medidas de responsabilidade fiscal, tendo como um de seus objetivos possibilitar a adesão de mais entes da federação, uma vez que o RRF contemplou apenas o Rio de Janeiro⁹⁹. O governo estadual anunciou que encaminhará à STN pedido de adesão ao novo regime fiscal assim que este for regulamentado pelo Ministério da Economia e que já teria iniciado a elaboração de um novo Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal.¹⁰⁰ Embora a entrada no novo Programa seja crucial para a solvência financeira imediata do Estado do RJ, há que destacar a perda de autonomia na gestão de sua política fiscal, que seguirá sujeita às vedações e à adoção de medidas determinadas pelo governo federal, desafiando o princípio da cooperação que rege as relações federativas no Brasil, como previsto no art.23 da Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

- CONCEIÇÃO, Jorge H. M.; MELLO, Marcelo F. F.; MURTA, Marcelo M.; NAZARETH, Paula A. Petróleo e Gás Natural nas finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. n. 1 (nov. 2006)**.
- LOPREATO, Francisco L. C. Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. **Texto para Discussão (Campinas), v. 338, p. 1-28, 2018**.
- MORA, Mônica. Evolução recente da dívida estadual. IPEA. **Texto para Discussão 2.185. 2016**. Disponível em: <https://bit.ly/2QM6c38>.
- NAZARETH, Paula A.; ARAUJO, Nina Q.; OLIVEIRA, Henrique D. O Rio de Janeiro e as rendas petrolíferas: a crise e os desafios do pré-sal. In: PIQUET, Rosélia; PINTO JUNIOR, Helder Queiroz (orgs). **Transformações em Curso na Indústria Petrolífera Brasileira. 1ed V.1**. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais Ltda. 2018 pp.161-231.

⁹⁹ Lei complementar federal nº 178/21. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, altera a lei nº 159/17, entre outras leis. Disponível em: <https://bit.ly/3vwUGaA>.

¹⁰⁰ Conforme notícia veiculada em 14/01/21, disponível em: <https://bit.ly/3vAOKiB>.

SANTOS, Angela M. S.P.; NAZARETH, Paula A. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. In: PENALVA, A., CORREIA, A.F., MARAFON, G.J., SANT'ANNA, M.J.G., eds. **Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense [online]**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018, pp. 63-93. ISBN 978-85-7511-476-6. <https://doi.org/10.7476/9788575115169.0004>.

SOBRAL, Bruno. **Finanças Públicas Fluminenses e Tensão Federativa: Uma Abordagem da Crise a partir das Especificidades Econômicas e do Marco de Poder**. Monografia vencedora do Prêmio Ministro Gama Filho, Edição 2018. Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ. Disponível em <https://bit.ly/2OAzxsZ>.

TCE-RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Processo nº 105.080-3/11. Prestação de Contas do Governador do Estado do RJ referente ao exercício de 2010. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 115.025-9/18**. Relatório de Acompanhamento da regularidade na implementação das medidas de ajuste relativas a cessão de direitos constantes do PRF-RJ. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 101.576-6/17**. Prestação de Contas do Governador do Estado do RJ referente ao exercício de 2016. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 113.304-9/18**. Prestação de Contas do Governador do Estado do RJ referente ao exercício de 2017. Disponível em www.tce.rj.gov.br

_____. **Processo nº 108.167-8/16**. Relatório de Auditoria Governamental com o objetivo de verificar aspectos relacionados à sustentabilidade da dívida consolidada do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em www.tce.rj.gov.br

_____. **Processo nº 117.241-9/18**. Relatório de Auditoria Governamental com o objetivo de verificar o incremento da dívida consolidada estadual. Disponível em www.tce.rj.gov.br

_____. **Processo nº 101.730-3/20**. Prestação de Contas do Governador do Estado do RJ referente ao exercício de 2019. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 103.462-2/20**. Relatório de Auditoria Governamental com o objetivo de acompanhar o processo de licitação por meio do qual o Estado do Rio de Janeiro pretende formalizar a concessão dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos a cargo da CEDAE. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

O EMPREGO FORMAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DO PERÍODO 2010-2018¹

Clician do Couto Oliveira²

<https://orcid.org/0000-0001-6103-2987>

Denise Guichard Freire³

<https://orcid.org/0000-0001-5255-4134>

Kátia Cilene Medeiros de Carvalho⁴

<https://orcid.org/0000-0003-1497-1855>

Recebido em: 08 04 2021

Publicado em: 30 11 2021

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução do emprego formal nos municípios do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) de 2010 a 2018, apontando que o ERJ tem registrado os piores indicadores de mercado de trabalho no Brasil. Esse quadro se justifica pela mudança no mercado de trabalho na economia brasileira, resultante da redução do crescimento a partir de 2015 e da reforma trabalhista em 2017. Essa desestruturação afetou mais os empregos nas metrópoles resultando em nova desconcentração no mercado de trabalho formal. Além disso, a cadeia de produção do óleo e gás, na qual o ERJ possui especialização, se agregaram outros elementos de desestruturação. O diagnóstico é que os mecanismos para reativar a economia do ERJ em termos de emprego e renda possuem menos potencial de dinamização em relação a outros estados, sobretudo porque estão atrelados ao mercado internacional de petróleo e a orientação estratégica dos investimentos nesse setor no Brasil. Reestruturá-los implica na execução de um plano de desenvolvimento mais amplo que envolva e coordene vários atores econômicos no médio e longo prazos, além de reorientar e diversificar as atividades produtivas no ERJ, em particular as mais intensivas em conhecimento e tecnologia.

Palavras-chave: emprego formal; Rio de Janeiro; municípios

 1

OLIVEIRA, C. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Doutora em Economia, Conselheira suplente CORECON-RJ e Tecnologista sênior IBGE, Rio de Janeiro, Brasil;

³ Doutora em Economia, Tecnologista sênior do IBGE, Rio de Janeiro, Brasil;

⁴ Doutora em Economia, Tecnologista sênior IBGE, Rio de Janeiro, Brasil

FORMAL EMPLOYMENT IN MUNICIPALITIES IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO: ANALYSIS OF THE 2010-2018 PERIOD

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the evolution of formal employment in the municipalities of the State of Rio de Janeiro (ERJ) from 2010 to 2018, pointing out that the ERJ has registered the worst labor market indicators in Brazil. This scenario is justified by the reduction in growth started in 2015 and the labor reform occurred in 2017. This de-structuring affected more jobs in the metropolises, resulting in a new deconcentration in the formal labor market. In addition, the oil and gas production chain, in which the ERJ has specialization, added other elements of disruption. The diagnosis is that the mechanisms to reactivate the ERJ's economy in terms of employment and income have less potential for dynamization in relation to other states, especially because they are linked to the international oil market and the strategic orientation of investments in this sector in Brazil. Restructuring them implies implementing a broader development plan that involves and coordinates various economic actors in the medium and long term, in addition to reorienting and diversifying productive activities in the ERJ, in particular those that are more intensive in knowledge and technology.

Key-words: formal employment; Rio de Janeiro; municipalities.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução do emprego formal na Capital e nos municípios do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) de 2010 a 2018. Tal análise evidencia que a redução do crescimento econômico a partir de 2015 e a reforma trabalhista em 2017 implicaram em nova desconcentração no mercado de trabalho formal no Estado por afetar principalmente as metrópoles. Os dados revelam ainda que os piores indicadores de mercado de trabalho no Brasil estão sendo registrados no ERJ devido à sua especialização na exploração de petróleo e gás e em atividades de serviços. Esse setor passou por, pelo menos, duas alterações radicais, uma externa e outra interna. O impacto externo foi a redução do preço do petróleo e o interno foi a reorientação estratégica do plano de investimento da Petrobrás, tendo em vista os desdobramentos da operação Lava Jato. O diagnóstico é que os mecanismos para reativar a economia do ERJ em termos de emprego e renda possuem menos potencial de dinamização em relação a outros estados, sobretudo porque estão atrelados ao mercado internacional de petróleo e à reorientação estratégica dos investimentos neste setor no Brasil. Reestruturá-los implica na execução de um plano de desenvolvimento mais amplo que envolva e coordene vários atores

econômicos no médio e longo prazo, além de buscar a diversificação das atividades produtivas no ERJ, em particular as mais intensivas em conhecimento e tecnologia.

Esse trabalho está dividido em cinco partes. Na primeira são apresentados o contexto histórico e a revisão da literatura sobre a desconcentração de atividades econômicas no Brasil, na segunda é mostrado cenário macroeconômico no país entre 2007 e 2018, na terceira analisa-se o panorama do emprego formal nas capitais entre 2010 e 2018, na quarta aborda-se a evolução do emprego no Estado do Rio de Janeiro nesse período e na quinta fazem-se as considerações finais.

CONTEXTO HISTÓRICO E REVISÃO DA LITERATURA

O processo de industrialização brasileiro foi marcado pelo projeto desenvolvimento industrial que promulgou a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), alteração institucional necessária para organização do mercado de trabalho e avanço do capitalismo industrial no Brasil. O pólo hegemônico desse processo foi o Estado de São Paulo. Ao Rio de Janeiro, foram reservadas duas dinâmicas distintas: (i) a paralisia e esvaziamento da atividade agrícola no ERJ; (ii) as atividades relacionadas a função de centro de poder nacional. Ainda assim, durante o século XX, o Rio de Janeiro experimentou acelerada urbanização que se deu, portanto, sem a correspondente industrialização. Segundo Lessa (2000, pg. 237), no desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a produção industrial do Rio, engendrada com o seu processo de urbanização, foi sendo segundarizada em relação a São Paulo. Apesar do ERJ ter contado com a instalação de vários projetos de interesse nacional como Companhia Siderúrgica Nacional (CSN - 1941), A Fábrica Nacional de Motores (1942), a Companhia Nacional de Álcalis (1943) e a Refinaria de Duque de Caxias (1962).

Além desse descompasso, identifica-se no processo de industrialização do território carioca o deslocamento das indústrias do Centro do município (na década de 20) para a periferia da Região Metropolitana (na década de 50), seguindo os eixos ferroviários. O Rio como metrópole sofisticada e cosmopolita sofreu várias “cirurgias plásticas na paisagem”, expressando em grande parte os interesses do capital imobiliário, e condensou bancos, atividade de seguro, o mercado de valores, o comércio atacadista, a advocacia administrativa de alto nível

e sedes de empresas estatais. Assim, nos anos 1950, os municípios da baixada já concentravam a indústria fluminense.

A integração da Região Metropolitana Fluminense foi ainda marcada pela divisão política do território e a heterogeneidade na atuação das jurisdições do Distrito Federal e do ERJ. Após a crise do café de 1930, em particular, a agricultura fluminense atrofia-se. E, em 1960, quando o Distrito Federal foi transferido para Brasília, tem início novo processo de atrofia econômica. Ainda que mantivesse no território do antigo Distrito Federal, ou do novo Estado da Guanabara, alta renda, o espaço para articulações políticas foi cindido. Assim, a partir do diagnóstico do atraso industrial do então Estado da Guanabara, durante os anos 60, foram instalados distritos industriais que, contudo, não superaram o dinamismo do parque industrial paulista. A diferença estrutural no desenvolvimento industrial entre o Rio e São Paulo se consolidou (LESSA, 2000, pg. 345).

A dinâmica da região fluminense esteve ancorada aos projetos de desenvolvimento nacional que, conjugado a desordenada urbanização, segundo Oliveira (1981) e Cano (1998) também expressaram contradições, tendo em vista as condições precárias de habitação e de trabalho e a pouca estruturação de serviços coletivos. No caso do Rio, a divisão política que imprimiu, no território, um centro destinado a atividades de cúpula, cuja urbanização seguiu interesses imobiliários, e a periferia marcada pela pobreza.

Nos anos 70, o desenvolvimento do ERJ permaneceu ancorado em projetos elaborados e firmados pela esfera federal do estado. Segundo Lessa (2000, pg. 349), o governo Geisel realizou autoritariamente a fusão da Guanabara com o Rio de Janeiro. O II Plano Nacional de Desenvolvimento_PND, implementado por este governo, buscou descentralizar as atividades industriais fortalecendo um complexo industrial na Região Metropolitana de BH. Para o Rio reservou um projeto com 3 eixos principais:

- (i) “o papel de pólo das novas industriais e das atividades tecnológicas de ponta ...” como: biotecnologia com a Nuclebras; e produção de computadores com a instalação da Companhia Brasileira de Computadores (Cobra);
- (ii) Reforço das atividades tradicionais como: ampliação da CSN com nova unidade em Sepetiba; pesquisa e exploração de petróleo na bacia de Campos;
- (iii) Polo nacional de pesquisa científica e tecnológica: instalação de programa de pós graduação em Engenharia na UFRJ; e de centros de pesquisa e desenvolvimento também na UFRJ; e reformulação da pesquisa naval militar no Rio.

“O novo papel proposto para o Rio não interrompeu a transferência da burocracia para Brasília”, nem consolidou o Rio como pólo petroquímico (sendo instalado em Triunfo no RS)”. E, apesar da fusão do Estado da Guanabara com o ERJ e o crescimento econômico nacional, os problemas estruturais não foram resolvidos e afloram de maneira dramática com a estagnação do modelo de desenvolvimento brasileiro. “A RMRJ, em vez de atrair indústrias, perdeu unidades industriais” (FNM, Standard Electric, indústria têxtil), os projetos Brasil potência do governo Geisel foram desmantelados (a Cobra fechou, a estagnação dos programas de ciência e tecnologia e letargia na execução de projetos como a ampliação do aeroporto internacional para carga e passageiros). Seguiu-se, então, o “diagnóstico do esvaziamento do Rio” tendo como importante expressão o esvaziamento do Porto do Rio e a atrofia do clássico comércio atacadista com sede no Rio. (idem, pg.350-351)

São três os temas analíticos levantados por Lessa para compreender essa dinâmica: (i) fuga da incidência tributária cumulativa que favoreceu a concentração das redes comerciais; (ii) menores custos financeiros do transporte rodoviário porta a porta em relação o transporte de cabotagem; (iii) a redução da autonomia financeira dos poderes políticos locais que potencialmente atuam sobre os custos ligados às condições de infraestrutura e de circulação. (idem, pg. 352)

Na década de 80, com a crise da dívida externa e o agravamento do processo inflacionário, deu-se início ao deslocamento dos capitais produtivos para as esferas financeiras e o comprometimento severo dos investimentos estatais. Essa captura da economia pela esfera financeira, em um primeiro momento, redundou em mais arrocho salarial e baixas taxas de crescimento. Nesse contexto, os setores de serviços, especialmente os que exigem mão de obra com baixa qualificação, desempenharam papel de amortecedor do desemprego (HOFFMANN, 1980). À medida que o processo de financeirização da economia avançava, exigiu-se o controle da inflação que teve como consequência o desemprego e a desindustrialização. As medidas de estabilização nos anos 1990, associadas às medidas de desregulação de várias esferas da economia brasileira, e a não realização de políticas industriais contribuíram para a desarticulação das cadeias produtivas domésticas e para o aumento da precarização do mercado de trabalho. No embate retórico para explicar a evolução do desemprego, retomou-se a teoria da reorganização espacial da indústria com deslocamento para regiões do interior, de tal

maneira que o desemprego era menor nessas regiões e não capturado pelas pesquisas de emprego daquele período.

Ramos e Ferreira (2005) examinaram a evolução da informalidade no mercado de trabalho brasileiro no período pós-abertura comercial, 1991 a 2003 destacando suas dimensões espacial e setorial.

Esses autores destacaram que, na medida em que o segmento industrial ainda é um reduto de empregos ao abrigo da proteção da legislação trabalhista, a migração de indústrias e a instalação de novas fábricas fora do eixo metropolitano fizeram com que a PME captasse a destruição de postos de trabalho protegidos, mas não a geração de outros. Citam, como exemplo, o processo de despolarização do emprego na indústria no período em análise, ressaltando a redução da importância desse segmento nos centros tradicionais com destaque para a região metropolitana de São Paulo, e expansão em novos polos, como o interior do estado de São Paulo e estados adjacentes: Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, entre outros.

Enfatizaram que o crescimento da informalidade metropolitana estaria pouco relacionado com a realocação setorial da força de trabalho ocupada, ditada principalmente pelo processo de terciarização. Os autores concordam que os serviços, caracterizados por uma grande incidência de vínculos informais, cresceram em termos relativos no meio metropolitano, enquanto a indústria, segmento que se diferenciava pela alta incidência de postos de trabalho formais, encolheu em termos absolutos e relativos nessas áreas. Este processo também foi acompanhado pelo aumento generalizado das práticas informais na indústria que aponta para a disseminação de uma “cultura da informalidade” no meio metropolitano.

Assim, mesmo a indústria sendo um reduto de empregos formais, experimentou um aumento no grau de informalidade. Isso fez com que o número de postos de trabalho nesse setor não diminuísse na mesma proporção em que o setor encolheu no período. A análise da redução do número dos empregos formais nas regiões metropolitanas dependeu da natureza da ligação entre mudanças na estrutura setorial do emprego e mudanças na informalidade. Esta evolução contou, portanto, com dois mecanismos distintos: no caso dos serviços, foi seu crescimento; enquanto na indústria foi sua crescente informalização.

Barros, Saboia e Kubrusly (2008) avaliaram a diferenciação do emprego formal no

Brasil no quadriênio 2003/2006. Nesse período, a maior parte do emprego com carteira de trabalho assinada foi gerada nas mesorregiões das capitais, estando concentrada, majoritariamente, no setor de serviços e comércio.

A indústria estava se deslocando para fora dos grandes aglomerados urbanos em direção às cidades no interior em busca de menores salários, confirmando uma tendência que já vinha sendo verificada pelo menos desde a década de noventa, como mostra Saboia (2000). Essa desconcentração ocorreu principalmente para o interior dos estados mais desenvolvidos, ou seja, no eixo Sul/Sudeste. Silva (2009) discutiu a particularidade da desindustrialização do Rio de Janeiro na última década do século XX que, segundo este autor, possui 3 dinâmicas distintas. A desindustrialização no Rio estaria concentrada na capital carioca. O norte fluminense reforçava a especialização em produtos intensivos em recursos naturais, particularmente o petróleo; e o sul do estado ainda teria diversificação em atividades automobilísticas, metalomecânicas e siderúrgicas.

Saboia e Kubrusly (2015) analisaram o movimento de descentralização da indústria a partir da recuperação da economia brasileira pós 2003 e verificaram sua possível contribuição para a redução da pobreza que ocorreu no País nos anos 2010. Em termos de desconcentração regional, foi identificado um forte movimento na indústria, com redução da importância relativa das principais mesorregiões, especialmente as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte, e conseqüente aumento da participação das mais diversas cidades do interior do país, inclusive em regiões mais pobres e menos desenvolvidas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tal resultado, segundo os autores, pode ser atribuído, principalmente, às políticas locais de atração de investimentos, também conhecidas como “guerra fiscal”, onde os estados da federação reduzem seus impostos para diminuir o custo de instalação e funcionamento das novas empresas.

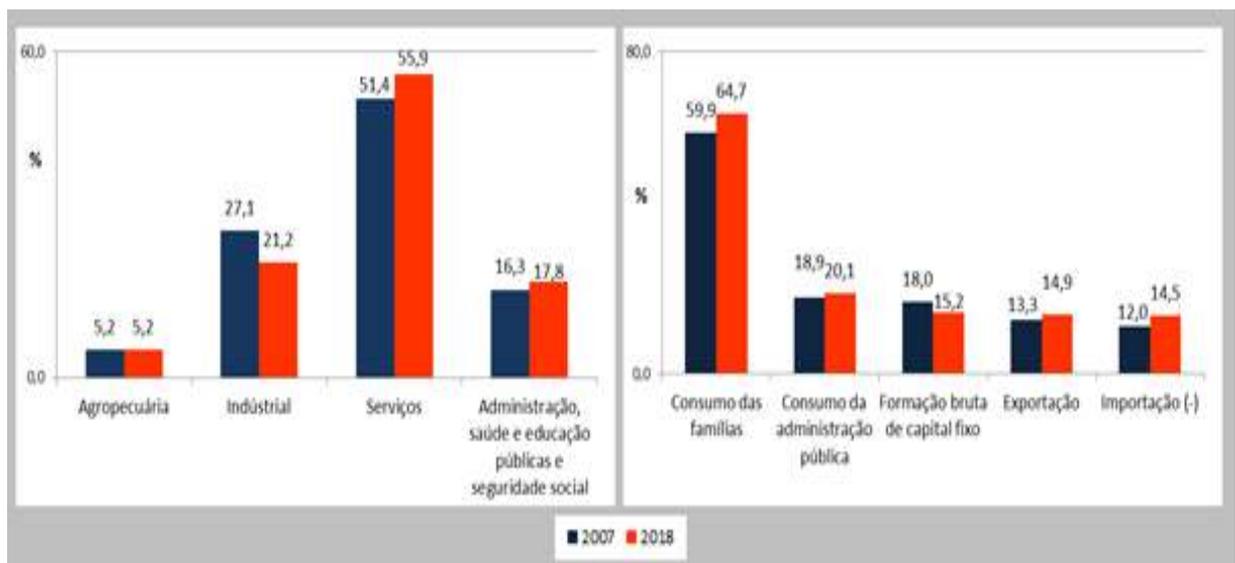
Além disso, os estados procuram facilitar o acesso das empresas a fontes de crédito e a fundos regionais de desenvolvimento. Tal política teria sido complementada pela atuação de alguns municípios no interior dos estados, que também reduzem seus impostos e oferecem uma série de vantagens logísticas e de infraestrutura como forma de atrair novas empresas industriais. Este tipo de política conseguiu atrair novas indústrias para o interior do país.

Nos anos 2000, a economia experimenta um contexto econômico internacional diferente e a diversificação das frentes de políticas públicas. Estruturou-se um programa de transferência de renda amplo e uma política industrial ativa articulando investimento do Estado e de estatais. Para o mercado de trabalho, buscou-se a ampliação da formalização e a valorização do salário mínimo.

CENÁRIO MACROECONÔMICO 2007-2018

O período da análise refere-se a 2007-2018, tendo em vista a disponibilidade das séries estatísticas do Cadastro Central de Empresas-CEMPRE do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Neste período, a economia brasileira apresentou significativas mudanças estruturais. Uma das mais importantes ocorreu na estrutura produtiva do país que aprofundou o processo de desindustrialização, verificado na redução da participação da indústria no valor adicionado de 27,1%, em 2007, para 21,2%, em 2018, conforme Gráfico 1. Do lado da demanda, o país se consolidou, no cenário externo, como exportador de produtos primários e, internamente, registrou aumento da participação do consumo das famílias e redução da formação bruta de capital fixo, como elementos dinamizadores da economia.

Gráfico 1 - Participação dos grupos de atividades no valor adicionado bruto a preços básicos e dos componentes do Produto Interno Bruto sob a ótica da despesa - Brasil – 2007/2018



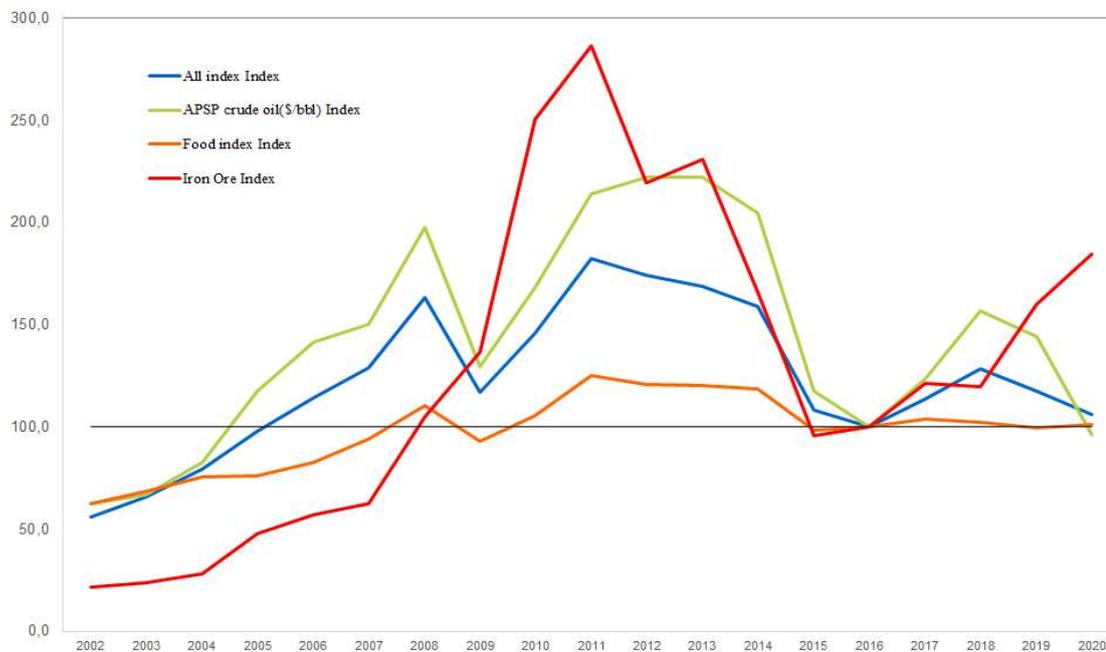
Fonte: INDICADORES... (2017, 2018).

A economia brasileira, no período em análise, entretanto, passou por importantes ciclos. Os anos entre 2007 e 2011 compreenderam período da crise econômica internacional (final de 2007 e início de 2008), de implementação de medidas para sua gestão e busca de superação pelos países e de variação acentuada de preços das commodities no mercado internacional. A taxa de crescimento do ano de 2008 foi 5,1%, apesar da variação de -3,8% no último trimestre deste ano. Em 2009, terminou com redução de 0,1% do PIB em relação a 2008. Na série dessazonalizada do PIB trimestral, o primeiro trimestre registou a menor taxa (-1,4%) e os demais trimestres foram positivos. A crise de 2008-2009 afetou o Brasil pelos canais com as economias externas. “a) forte queda dos preços das commodities; b) retração da demanda internacional; c) redução expressiva da entrada de capitais estrangeiros” (MARQUES; ANDRADE, 2016: pg. 77). Entre as medidas adotadas destacam-se: manutenção e expansão do crédito por meio dos bancos públicos; e, renúncia fiscal do IPI. Somou-se a esses instrumentos de política econômica a manutenção da política de valorização do salário mínimo⁵ e a política de transferência de renda por meio do Programa Bolsa Família. Como resultado, o ano de 2010 compreendeu o melhor desempenho da economia brasileira com crescimento acumulado de 7,5%, tendo as maiores contribuições do consumo das famílias e da exportação. Este último ponto é especialmente importante.

O crescimento das exportações em 2010 esteve relacionado à retomada da ascensão dos preços das commodities no pós-crise (Gráfico 2). Para o Rio de Janeiro, foi ainda mais significativo o preço no mercado internacional do petróleo cru, com grande impacto sobre a dinâmica econômica do Estado. No período 2007 a 2011, registou-se evolução mais ou menos favorável para diferentes grupos de commodities. No período antes da crise, as commodities de energia apresentaram elevação de seu índice de preço acima da média. Já na crise, houve queda generalizada dos preços, mas observou-se recuperação rápida, especialmente das commodities agrícolas e minerais, com tendência de alta até meados de 2011 (IMF, 2020).

⁵ No período de 2011 a 2019, o salário mínimo foi corrigido pela inflação, medida pelo INPC do ano anterior, mais a variação do PIB de dois anos anteriores, com o objetivo de garantir um ganho real. De 2011 a 2015, o salário mínimo brasileiro foi reajustado com base na Lei n. 12.382, de 25.02.2011; entre 2016 e 2019, com base na Lei n. 13.152, de 29.07.2015. (DILMA..., 2015)

Gráfico 2 - Sistema de preços de commodities primárias (PCPS) - 2002-2020



Fonte: <https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9>

Entre 2011 e 2014, observa-se uma desaceleração da economia brasileira e foram tomadas medidas econômicas a fim de reverter essa trajetória. Nesse período, contamos com a política de desoneração, implantada pela Lei nº 12.546 de 4 de dezembro de 2011, cujo objetivo foi estimular a economia, estabelecendo uma mudança na forma de recolhimento da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários de alguns setores (PORSSE; CARVALHO, 2019).

A inflação, por sua vez, permaneceu, em média anual, no patamar de 6,0% e o salário mínimo registrou alta de 10,0% de 2011 a 2014⁶. Para cumprimento da política de meta da inflação, o governo incluiu os preços dos derivados de petróleo na política de controle de preços administrados buscando contrabalançar a inflação dos serviços. Assim como, cumpria o papel adicional de mecanismo para aquecer a economia que havia entrado em trajetória de baixo crescimento.

Outro evento importante na busca por indução da demanda agregada foi a realização da

⁶ A ponderação do IPCA foi atualizada a partir de janeiro de 2012. Vide: SANTOS (2013); GIOVANNETTI; CARVALHO (2015).

Copa do Mundo FIFA de Futebol em 2014 que impulsionou um conjunto de projetos de infraestrutura urbana (PROUNI; SILVA, 2012) entre 2007 e 2011. No que se refere ao desemprego, mantivemos patamares baixos. Em 2011, o Brasil fechou o ano com a menor taxa de desemprego da série histórica da pesquisa mensal de emprego iniciada em 2002. A taxa ficou em 6%, inferior em 0,8 ponto percentual à observada em 2010 (6,7%). Os primeiros resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C), estimaram, entre 2012 e 2014, a taxa anual média de 7,1% de desocupação da força de trabalho e 17,2% de subutilização.

De 2014 a 2018, observou-se um período de variação negativa do Produto Interno Bruto-PIB, seguido por baixo crescimento. (OREIRO, 2017) Entre 2014 e 2017, a taxa de variação média anual foi -1,9%, contribuindo para esse resultado a retração do Comércio em 4,0%, da Construção em 9,4% e da Indústria de transformação em 3,8%, apesar do efeito positivo das Exportações (4,2%)⁷. Nesse período, a Agropecuária alcançou aumento médio de 3,8%. Do lado da demanda, o componente com maior retração foi a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) (-9,7%), refletindo a trajetória de seus principais elementos, tanto em Máquinas e equipamentos quanto em Construção (INDICADORES..., 2017, p.17). No primeiro trimestre de 2015 houve uma quebra estrutural no comportamento do consumo das famílias, encerrando um longo ciclo de crescimento no qual essa variável e o mercado interno assumiram um papel de destaque. A inflação chegou a 6,6%⁸, o salário mínimo cresceu 9,1%, e o PIB *per capita* reduziu 2,7%. A recessão de 2015-2016 e o ritmo lento do crescimento econômico em 2017 explicaram o comportamento de grande parte dos indicadores relacionados ao mundo do trabalho. As taxas de desocupação e de subutilização se elevaram no período - respectivamente, 10,9% e 21,2%, em média - em relação aos resultados alcançados entre 2012 e 2014.

No início de 2015, diante do aprofundamento da desaceleração econômica, o governo Dilma optou por medidas de austeridade que representaram um choque recessivo na economia

⁷ A recuperação das exportações de produtos básicos foi influenciada principalmente pelas exportações de soja em grão, minério de ferro e petróleo bruto. (CARTA..., 2018, p.11-16)

⁸ Em 2015, ocorreu uma aceleração, e a taxa de inflação alcançou 11,3%, constituindo-se como a mais elevada da série histórica dos 13 anos anteriores (INDICADORES..., 2016, p. 19). Nos anos seguintes, a inflação recuou de 6,6%, observada em 2016, para 2,1% em 2017, sendo este último índice o de menor nível na análise do período de 2007 a 2017. Tanto a taxa registrada em 2015 quanto as variações subsequentes tiveram como maior contribuição a variação de alimentos. (ESTATÍSTICAS..., 2019)

brasileira composto por: “i) um choque fiscal (com a queda das despesas públicas); ii) um choque de preços administrados (em especial, combustíveis e energia); iii) um choque cambial (com desvalorização de 50% da moeda brasileira em relação ao dólar ao longo de 2015); e iv) um choque monetário, com o aumento das taxas de juros para operações de crédito. No que se refere ao choque fiscal, o gasto primário do governo central caiu 2,9% em 2015 depois de anos consecutivos de crescimento positivo” (ROSSI e MELLO, 2017)

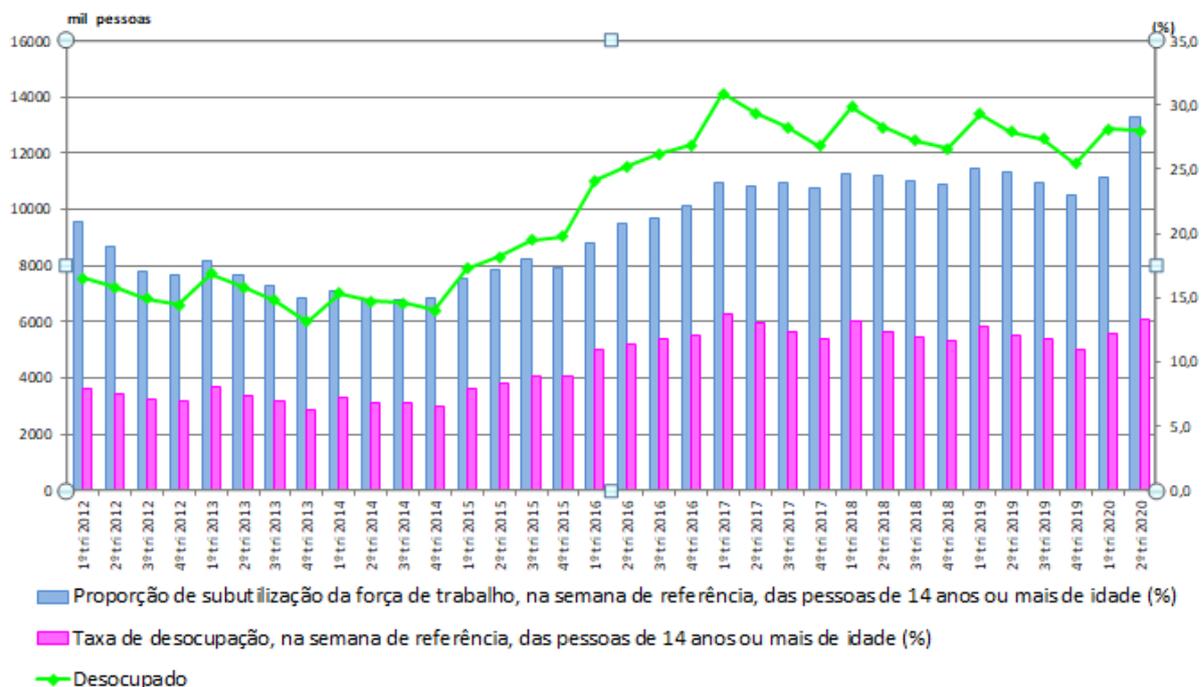
Somou-se, como evento, nesse período, além da instabilidade política, a queda dos preços do petróleo no mercado internacional. A recessão implicou na redução da arrecadação das três esferas. Segundo CNM, houve desaceleração do crescimento da arrecadação do IR e IPI, que são impostos positivamente correlacionados com o crescimento do PIB. Assim como o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que é um imposto da esfera estadual. Segue, conforme Santos e Nazareth (2017), que, na esfera municipal as receitas próprias de alocação livre, provenientes da arrecadação dos tributos de competência municipal (IPTU, ITBI e ISS), cresceram sua participação no total de receitas municipais. Isso se deu em função da redução dos repasses o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de transferências da União para os municípios, e da Cota-parte do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS, principal fonte de transferência dos governos estaduais para os municipais, desdobrando em políticas de corte de gastos nas três esferas. Assim, houve uma significativa queda das transferências para os municípios, ainda que suas atribuições na prestação de serviços à população tenham aumentado.

Ao contexto do ERJ, soma-se a repercussão negativa da crise econômica nas finanças públicas a queda das receitas das participações governamentais do petróleo e do gás natural - royalties e participações especiais - agravada pela redução internacional do preço do barril de Petróleo. Além dos cancelamentos dos planos de investimentos da Petrobrás em decorrência da forma como a operação Lava Jato foi realizada, sem preservar a estrutura produtiva e de serviços (DIEESE, 2021). Nesse contexto, ocorreram atrasos e cancelamentos de projetos de investimentos da Petrobrás e, por final, o abandono pelo governo Temer de uma estratégia de longo prazo para o setor. Entre as várias decisões que reposicionaram estrategicamente a PETROBRAS, destacamos a mitigação da política de conteúdo nacional e o foco na obtenção de resultados de curto prazo, para atender ao primado do acionista. Para o ERJ, a redução da

arrecadação e de recebimento de *royalties* do petróleo foram decisivos para a entrada em crise. A realização, em 2016, dos Jogos Olímpicos na cidade do Rio de Janeiro (ROCHA, 2017) trouxe alento temporário para o carioca, mas do ponto de vista econômico foi insuficiente para reverter a dramática situação.

A recessão de 2015-2016 e o ritmo lento do crescimento econômico em 2017 explicaram o comportamento de grande parte dos indicadores relacionados ao mundo do trabalho⁹. As taxas de desocupação e de subutilização se elevaram no período - respectivamente, 10,9% e 21,2%, em média - em relação aos resultados alcançados entre 2012 e 2014. A mudança na dinâmica do consumo das famílias associada à redução dos investimentos (públicos e privados) corroboraram para uma inflexão na estrutura do mercado de trabalho no Brasil a partir de 2015 com aumento da desocupação e da subutilização da força de trabalho (POCHMANN, 2018).

Gráfico 3 – Subutilização e desocupação – Brasil – PNAD-C



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio - Contínua (PNAD-C).

Em 2018, o cenário manteve-se estável em relação a 2017, registrando baixo crescimento após período de desaceleração e recessão. O PIB atingiu R\$ 6,9 trilhões, em termos

⁹ A variação, em volume, da Agropecuária, no ano de 2017, foi a principal contribuição para o resultado não nulo e deveu-se às condições climáticas favoráveis que contribuíram para o crescimento da produção e o ganho de produtividade em diversas culturas, entre elas milho e soja (INDICADORES..., 2017).

nominais (INDICADORES..., 2018), e obteve crescimento real de 1,3%. Em decorrência desse crescimento, o PIB *per capita* inteirou o valor de R\$ 33 042 (em valores correntes) com aumento real anual de 0,5%. Constatou-se a recuperação das Exportações, concentradas em produtos primários, com baixa intensidade tecnológica, que cresceram 4,0% em função da expansão da comercialização de óleos brutos de petróleo, soja (em grão, triturada, em farelo e resíduos) e celulose¹⁰. O consumo das famílias variou 2,1% e da Administração pública 0,4%. Verificou-se, ainda, para esse período, queda da inflação de 3,4%, acumulada no ano, e ampliação da desocupação de 12,0% da força de trabalho (12,6 milhões de pessoas) e da subutilização de 24,6% (correspondendo a 27,8 milhões de pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e a força de trabalho em potencial¹¹) (SÍNTESE..., 2019). Nesse ano, avaliaram-se os primeiros desdobramentos das medidas tomadas com a Reforma Trabalhista promulgada no final de 2017 sobre a dinâmica do mercado de trabalho (REFORMA..., 2018). Essa Reforma compreendeu a desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro e apresentou como resultado a criação de empregos informais na economia sendo que, em 2018, a desocupação manteve-se em 12% e a subutilização em 24,6%. O salário mínimo médio mensal foi R\$ 937,00, com crescimento médio anual de 1,8%, abaixo, portanto, da variação anual média do INPC de 3,4%.

Em suma, o cenário macroeconômico de 2018 em comparação ao de 2017 decorreu, principalmente, do desempenho da Agropecuária, assim como refletiu a recuperação, em certa medida, da demanda externa de *commodities*. A inflação, por sua vez, apresentou uma trajetória de desaceleração acentuada. O mercado de trabalho manteve o alto nível de desemprego e o crescimento da informalidade.

¹⁰ O crescimento da FBCF e das importações em 2018 resultou em parte pela mudança das regras da Repetro (BRASIL, 2018) (NONEMBERG, 2019). Após a Instrução Normativa RFB nº 1.796, as plataformas de exploração de petróleo passaram a ser contabilizadas como investimento e, para conformidade com o novo regime fiscal aduaneiro, também foram contabilizadas nesse período como importação (SARAIVA; BÔAS, 2018) (SOUZA Jr.; CARVALHO, 2018).

¹¹ NOTA... (2016).

PANORAMA DO EMPREGO NAS CAPITALS ENTRE 2010 E 2018

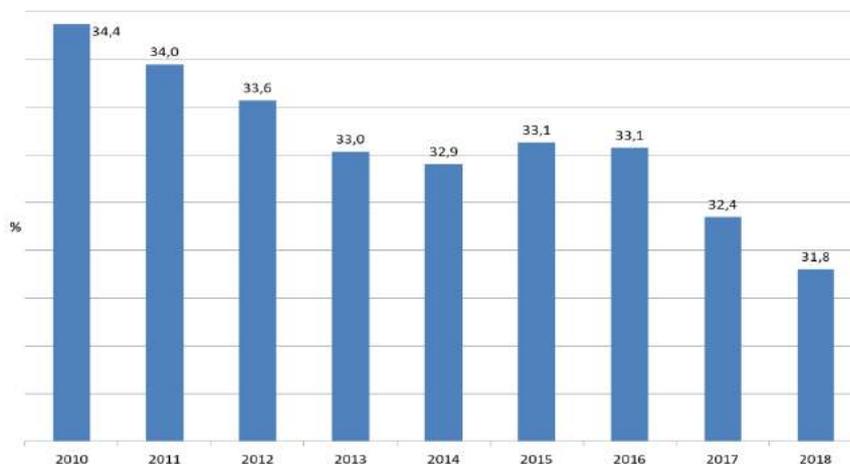
O Brasil é formado por 5.570 municípios, onde residiam 208,5 milhões de pessoas¹², em 2018. Os Municípios das Capitais e o Distrito Federal, que são apenas 27, concentraram 23,9% da população e 31,8% do PIB nacional no mesmo ano. Essa concentração populacional e de renda ocasiona um forte dinamismo econômico nesses municípios e nos do seu entorno. Assim, o pessoal ocupado assalariado nas capitais correspondeu, em 2018, a 39,7% do mercado formal de trabalho, de acordo com os dados do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE, do IBGE.

Conforme o gráfico 4, a participação das economias das capitais no total Brasil se reduziu em dois pontos percentuais (p.p.) entre 2010 e 2018, passando de 34,4% para 32,4%. Ressalta-se que entre 2013 e 2016, essa participação permaneceu entre 32,9% e 33,1%. A partir de 2017, retomou a trajetória de queda, porém mais acentuada que o período 2010-2013. Em 2017, os municípios das capitais produziram 32,4% do PIB brasileiro e, em 2018, 31,8%. O ano de 2018, portanto, registrou o menor percentual do período em análise. A diferença entre 2016 e 2018 foi igual a 1,3 p.p.

Em suma, a maior parte da diminuição da participação do somatório do PIB das capitais entre 2010 e 2018 ocorreu nos anos finais da série. As maiores capitais em termos de PIB foram São Paulo e Rio de Janeiro que juntas corresponderam a 15,4% em 2018. Alternativamente, da participação de 31,8% das Capitais, somente esses dois municípios contribuíram com 48,4%, ou seja, aproximadamente a metade. No período em análise, essas posições, de primeiro e segundo lugar entre as capitais, foram mantidas por esses dois municípios, embora as estatísticas constatem perdas nos percentuais. Em 2010, as duas capitais perfizeram 49,3% do percentual total das capitais.

¹² De acordo com a projeção populacional do IBGE, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em 28 maio 2020.

Gráfico 4 - Participação do produto interno bruto a preços correntes dos municípios das capitais no total Brasil (%) - 2010-2018



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA

A questão recorrente é o processo de desindustrialização brasileiro representada no gráfico 5 da participação da indústria brasileira no total do PIB. A redução das indústrias na geração de produto é também verificada nos dados das capitais. Novamente, Rio de Janeiro e São Paulo obtiveram os maiores percentuais de suas indústrias no total do PIB industrial brasileiro. Nas duas capitais, as maiores participações foram verificadas nos anos de 2010 (São Paulo – 6,40%) e 2014 (Rio de Janeiro – 3,42%). Dos respectivos anos até 2018, a capital paulista obteve queda em 1,98 p.p. e a carioca, 0,63 p.p. Adicionalmente, nota-se que a evolução desses ramos econômicos não repercutiu nos PIB das capitais - a partir de 2014, no Estado de São Paulo e, em 2017, no Estado do Rio de Janeiro.

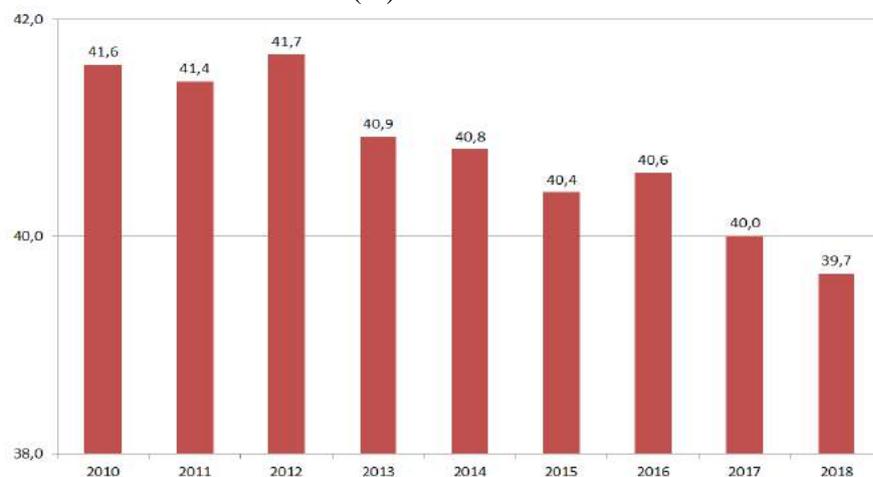
Gráfico 5 - Participação do valor adicionado bruto a preços correntes da indústria no total (%) – Brasil, SP, RJ, São Paulo capital e Rio de Janeiro capital- 2010-2018



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA

Em termos de emprego formal, a participação das capitais também foi expressiva. Somadas as 26 capitais e Brasília correspondiam a 41,6% do total de pessoas assalariadas no País em 2010. Esse percentual oscilou entre 2010 e 2012 nesse patamar. Entre 2012 e 2013, ocorreu redução de 0,8 p.p na comparação, de 41,7% para 40,9%. Em seguida, uma nova queda de 0,5 p.p. entre 2013 e 2015, quando esteve entre 40,9% e 40,4%, respectivamente. Apesar da recuperação de 0,2 p.p. em 2015, constatou-se uma nova queda, de 0,9 p.p., entre 2016 e 2018, uma vez que o percentual recuou de 40,6% em 2016 para 39,7% em 2018. Ou seja, entre 2010 e 2018, a participação do pessoal ocupado nos municípios das Capitais recuou 1,9 p.p..

Gráfico 6 - Participação do pessoal ocupado assalariado nos municípios das Capitais no total Brasil (%) - 2010-2018



Fonte: IBGE, Estatísticas do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).

Observa-se, contudo, que a concentração de empregos com vínculos formais nas Capitais (39,7%) era superior à sua concentração populacional (23,9%), em 2018. As unidades locais de empresas e outras organizações nessas áreas absorveram 18,0 milhões de pessoas do total de 45,5 milhões de assalariadas formalmente no ano. As organizações dos municípios com 50 mil habitantes ou mais, exceto Capitais, absorveram 44,0% do pessoal assalariado, sendo que sua população respondia por 44,7% da população total. Enquanto nos demais municípios, as organizações demandaram 16,3% do pessoal assalariado, tendo 31,7% da população total.

Entre 2010 e 2018, a participação das capitais no pessoal assalariado reduziu de 41,6% para 39,7%, ou seja, uma taxa de variação igual a 0,8%, valor abaixo da taxa média nacional, que havia sido de 5,7%, como mostrado na Tabela 1. Em contrapartida, os municípios com 50 mil habitantes ou mais (exceto Capitais) alcançaram uma taxa de variação de 10,4%, apresentando, conseqüentemente, aumento de sua participação na estrutura do mercado de trabalho assalariado, passando de 42,2% em 2010 para 44,5% em 2018. Os municípios menores (com menos de 50 mil habitantes) também apresentaram evolução acima da média brasileira de 6,3%.

Tabela 1 - Pessoal ocupado assalariado, valor absoluto, participação, saldo e taxa de variação - Brasil e grupos de municípios - 2010/2014/2018

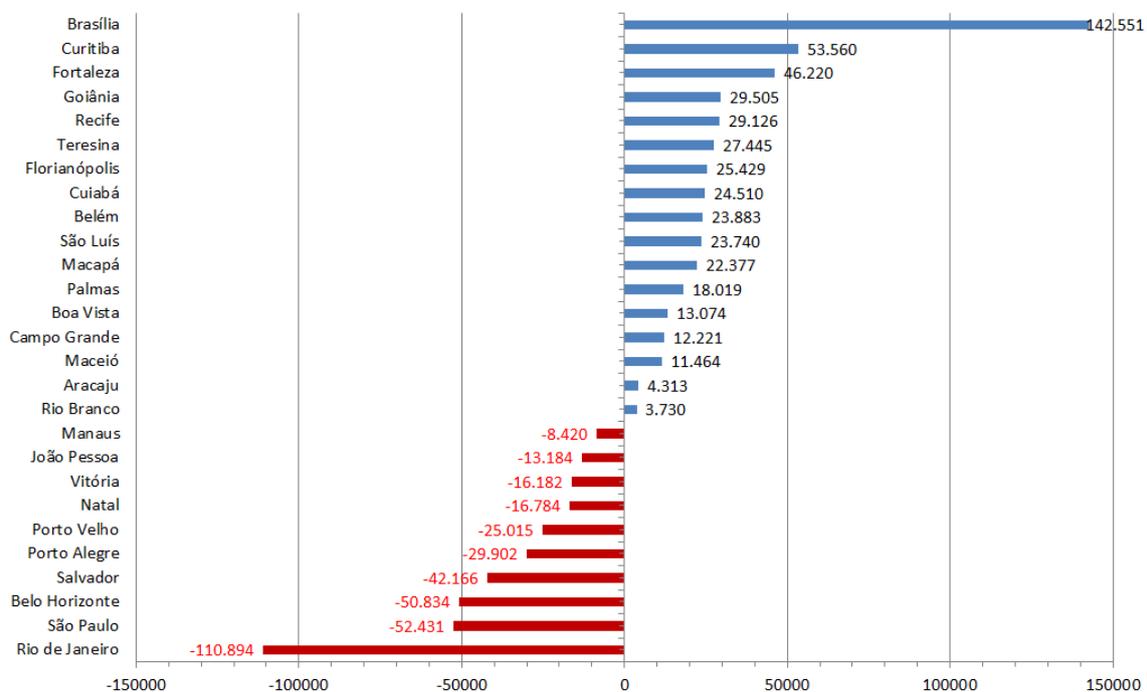
Brasil e grupos de municípios	2010		2014			2018			taxa 2018/2010
	absolutos	part. (%)	absolutos	part. (%)	saldo 2014-2010	absolutos	part. (%)	saldo 2018-2014	
Brasil	43.000.578	100,0	48.271.711	100,0	5.271.133	45.456.277	100,0	-2.815.434	5,7
Capitais	17.882.400	41,6	19.695.699	40,8	1.813.299	18.027.755	39,7	-1.667.944	0,8
Rio de Janeiro - Capital	2.338.188	5,4	2.611.515	5,4	273.327	2.227.294	4,9	-384.221	-4,7
Municípios com 50 mil hab. ou mais (exceto a Capital)	17.566.834	40,9	20.423.132	42,3	2.856.298	19.402.556	42,7	-1.020.576	10,4
Demais municípios	7.551.344	17,6	8.152.880	16,9	601.536	8.025.966	17,7	-126.914	6,3

Fonte: IBGE, Estatísticas do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).

Ressalta-se nesse contexto a redução de 4,7% do número de pessoas ocupadas na capital do Rio entre 2010 e 2018. Em 2010 e 2014, a participação do município do Rio no total de pessoas ocupadas manteve-se estável em 5,4%, sendo que 2014 foi o ano de maior número de pessoas ocupadas na série. Na comparação 2014 e 2018, o Rio perde 384 mil ocupações formais.

Deve-se já focalizar na particularidade do problema do Rio de Janeiro, que de acordo com o gráfico 7, registrou um saldo negativo de 111 mil empregos formais, o maior dentre as Capitais do País. Em segundo lugar, observa-se a capital Paulista com redução de 52,4 mil postos de trabalho. Tendo em vista que a capital fluminense possui o segundo maior peso, aponta-se a dimensão da perda de dinamismo de importantes setores que compunham a estrutura produtiva do Rio. Como já apontado na Tabela 1, essa redução correspondeu a uma taxa de variação de $-4,7\%$ entre 2010 e 2018.

Gráfico 7 – Saldo de empregos nas Capitais brasileiras entre 2010 e 2018



Fonte: IBGE, Estatísticas do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).

Pode-se complementar a análise examinando as informações sobre desocupação e subutilização da força de trabalho no ERJ. Os dados estão disponíveis pela PNAD-C desde 2012 (Gráfico 8). A taxa de desocupação, a que se refere às pessoas com 14 anos ou mais que procuraram ocupação e não foram contratadas, permaneceu abaixo da média brasileira até meados de 2016 quando se observa aceleração. Após aproximadamente um ano, a taxa de desocupação no ERJ se estabilizou em torno de 15%, exibindo significativo diferencial em relação à taxa do Brasil.

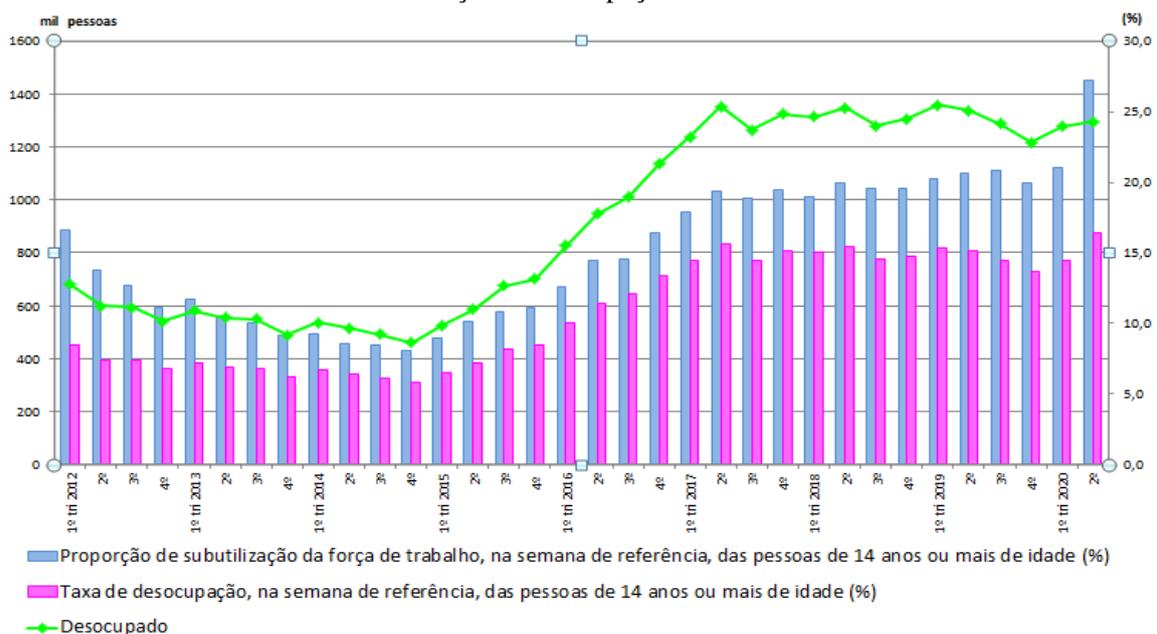
Gráfico 8 – Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade (%) -Brasil e Rio de Janeiro - 2012-2020



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio - Contínua (PNAD-C).

Essa relativa estabilização da desocupação deveu-se ao aumento da subutilização da força de trabalho, que são as pessoas que trabalharam menos horas do que gostariam, do aumento da informalidade e da precarização das relações de trabalho e acompanhado pela redução da remuneração, como pode ser observado no gráfico 9.

Gráfico 9 – Subutilização e desocupação – Rio de Janeiro – 2012-2020



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio - Contínua (PNAD-C).

EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL NO ERJ ENTRE 2010 E 2018

A análise da evolução do emprego formal nos municípios do ERJ deve considerar outra particularidade da economia do estado. É a capital com maior concentração de habitantes entre as capitais, exceto Brasília. O Rio de Janeiro é a segunda maior capital do Brasil (13,5%), estando entre São Paulo (24,5%) e Salvador (5,7%) no ano de 2018¹³. A população da capital carioca correspondeu a 39% da população do Estado, percentual maior que São Paulo (26,7%). Trata-se de uma capital inserida em um arranjo populacional (AP) classificado como metrópole nacional¹⁴, junto com Brasília. O AP do Rio de Janeiro contava em 2018 com a maior densidade demográfica (354,5 hab/km²) entre os 16 arranjos populacionais existente nos Países, sendo que São Paulo e Campinas compreenderam 71,6 e 312,4 hab/km², respectivamente (Regiões..., 2020, pg. 14).

Conforme as informações da tabela 2, o município do Rio de Janeiro chegou no ano de 2018 com menos pessoas assalariadas (2,2 milhões) do que em 2010 (2,3 milhões). Porém contou com 2,6 milhões de pessoas assalariadas com carteira em 2014. Assim, a diferença entre 2010 e 2014 foi 273.327, seguido de redução de 384.221, resultando no saldo negativo de 110.894 entre o início e o fim do período em estudo. Ou seja, crescimento de 11,7% entre 2010 e 2014 e depois um decréscimo de 14,7% entre 2014 e 2018.

Tabela 2 - Pessoal ocupado assalariado, valor absoluto, participação, saldo e taxa de variação - ERJ e grupos de municípios - 2010/2014/2018

ERJ e grupo de municípios	2010		2014			2018			taxa 2018/2010
	absolutos	part. (%)	absolutos	part. (%)	saldo 2014-2010	absolutos	part. (%)	saldo 2018-2014	
ERJ	4.032.220	100,0	4.557.453	100,0	525.233	3.940.569	100,0	-616.884	-2,3
Rio de Janeiro - Capital	2.338.188	58,0	2.611.515	57,3	273.327	2.227.294	56,5	-384.221	-4,7
Municípios com 50 mil hab. ou mais (exceto a Capital)	1.494.533	37,1	1.724.380	37,8	229.847	1.500.625	38,1	-223.755	0,4
Demais municípios	199.499	4,9	221.558	4,9	22.059	212.650	5,4	-8.908	6,6

Fonte: IBGE, Estatísticas do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).

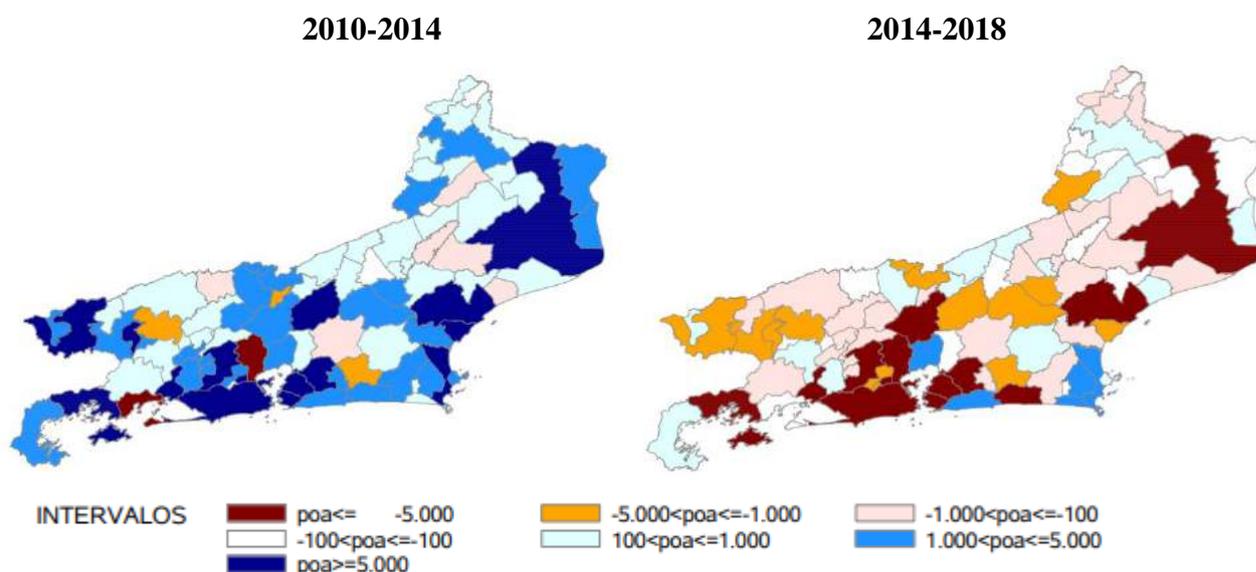
¹³ Fonte: IBGE - Estimativas de População.

¹⁴ Metrópole Nacional - os Arranjos Populacionais de Brasília/DF e Rio de Janeiro/RJ ocupam a segunda colocação hierárquica [após São Paulo], também com forte presença nacional. O Arranjo Populacional de Brasília/DF contava, em 2018, com 3,9 milhões de habitantes, enquanto o do Rio de Janeiro/RJ somava 12,7 milhões na mesma data” (Regiões..., 2020)

Essa evolução do emprego formal nesses dois períodos subsequentes também se espalhou pelo restante do Estado. Todos os demais municípios experimentaram o aquecimento do mercado formal de trabalho até 2014. O saldo entre 2014 e 2010 para os municípios com 50 mil habitantes ou mais (exceto Capital) foi 229,8 mil e para os menores, 22 mil. Contudo, a trajetória se altera entre 2014 e 2018 e a Capital e os 2 grupos de municípios, agregadamente, exibiram redução. Mas os outros municípios do Estado desaceleraram menos que a capital de tal maneira que aqueles com 50 mil habitantes ou mais registraram variação de 0,4% de 2018 a 2010 e os com menos de 50 mil habitantes, 6,6%.

Os cartogramas (figuras 1 e 2) apresentam o saldo de pessoal ocupado assalariado dos municípios do ERJ. É possível observar que os municípios que possuem influência e centralidade no dinamismo em suas respectivas regiões apresentaram saldos maiores e positivos na comparação entre 2010 e 2014. Esses mesmos municípios obtiveram os maiores saldos negativos no período subsequente, 2014 a 2018. Sendo que a cidade do Rio de Janeiro foi a mais afetada por essa evolução. Os municípios são, além do Rio de Janeiro, Macaé, Campos de Goytacazes, Itaboraí, São Gonçalo, Niterói, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Itaguaí, Angra dos Reis e Resende.

Figuras 1 e 2 - Saldo de pessoal ocupado assalariado (POA) por município - ERJ



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, Estatísticas do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).

Macaé foi o município com saldo positivo no número de pessoas ocupadas entre 2010 e 2014, 30.398, e negativo entre 2014 e 2018 (-35.874). A base de sua economia é a atividade de exploração de petróleo na Bacia de Campos, compreendendo, portanto, o município com base operacional no continente para as plataformas. O município registrou importante perda de empregos formais na atividade de exploração de petróleo (divisão 06 da CNAE 2.0) assim como na construção (seção F) e outros setores que davam suporte a atividade 06.

Campos de Goytacazes registrou crescimento de 12.418 entre 2010 e 2014 e perdas de 19.162 no número de pessoas assalariadas. As maiores perdas no município foram nas atividades de Construção (F), fabricação de cerâmicas (grupo 23.4 da CNAE 2.0) e Comércio (seção G).

Niterói, São Gonçalo e Itaboraí foram 3 municípios nos quais se verificaram grandes perdas de empregos formais. Somados, registraram saldo de positivo de 51.562 entre 2010 e 2014 e, negativo de 67.364 entre 2014 e 2018. As principais atividades estavam relacionadas ao projeto do Comperj que foram Construção (F), Indústria Naval (30), fabricação de produto de metal (exceto máquina e equipamentos) (25). São Gonçalo apresentou, ainda, uma especificidade com perda de postos de trabalho em produtos alimentícios (10) e transporte rodoviário de passageiro (49.2).

Angra dos Reis (saldo de 13.331 entre os anos 14 e 10; e, de -14.897 entre 18 e 14) também perdeu postos de trabalho relacionados aos projetos de construção naval e Itaguaí, município do Porto de Itaguaí (17.510; e, -17.134, respectivamente) sofreu com a redução das atividades de construção (F) e várias atividades da indústria de transformação (C) entre elas fabricação de produtos alimentícios (10), de produtos de vidro (23,1) e cerâmicos (23.4).

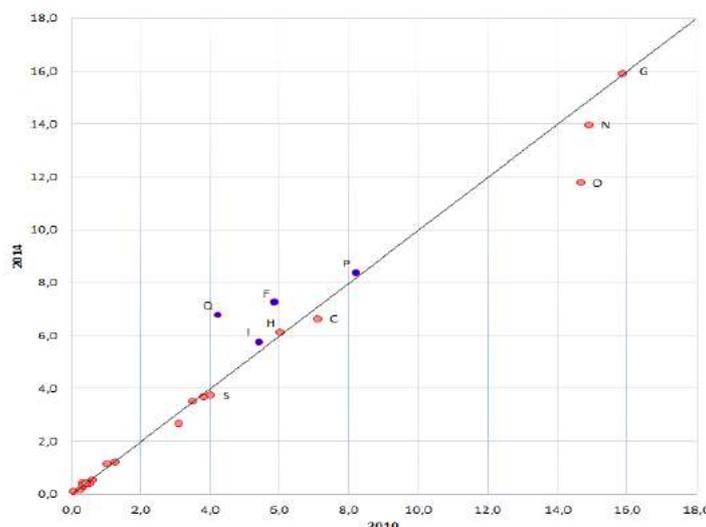
Nova Iguaçu (saldo de 10.550 entre 10 e 14; e de -7.779 entre 14 e 18) teve redução de postos na Construção (F), transporte rodoviário de passageiro (49.2) e em várias divisões da Indústria da transformação (C), entre elas, a fabricação de sabão e produtos de perfumaria (20.6). O número de pessoas assalariadas em São João de Meriti havia crescido 9.862 entre 2010 e 2014 e reduziu 9.466 entre 2014 e 2018, as principais contribuições foram fabricação de alimentos (10), confecções (14), comércio (G) e transporte rodoviário de passageiro (49.2). Duque de Caxias possui uma trajetória peculiar.

Neste município, a atividade industrial (C) fechou postos de trabalhos formais em todo o período: (i) -5.690 entre 2010 e 2014; e, (ii) -16.773 entre 2014 e 2018. As perdas foram maiores na fabricação de produtos químicos (20), produtos de borracha e material plástico (22), metal (exceto máquinas e equipamentos) (25) e de veículos automotores (29).

Para o município do Rio de Janeiro, que concentra a maior parte das atividades econômicas do estado, na comparação dos dois momentos, a partir dos gráficos 10 e 11, houve um crescimento do Comércio (seção G da CNAE 2.0), e dos segmentos de saúde (Q) e educação (P) de forma mais acentuada. O que salta aos olhos é o deslocamento dos pontos C (indústria da transformação) e F (Construção).

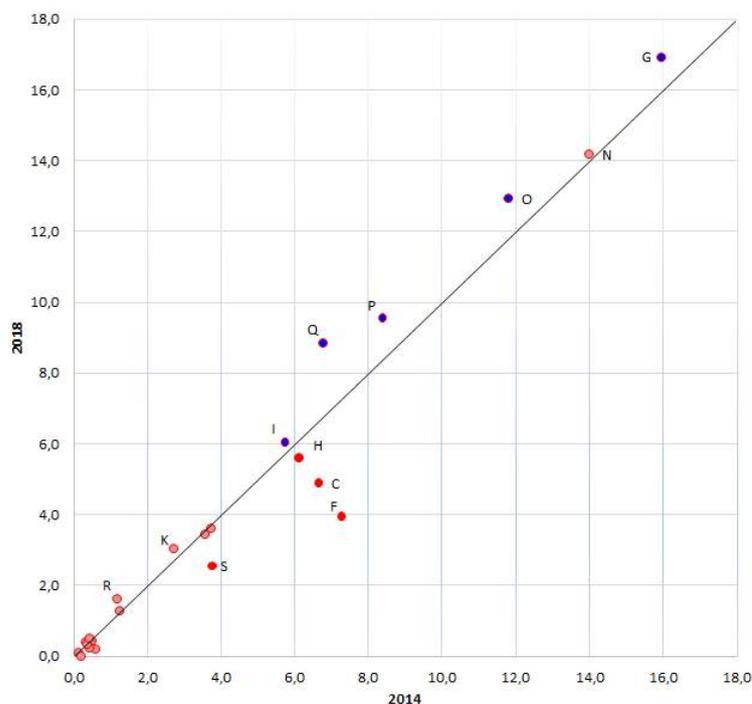
A desagregação das seções em divisões (de letras para 2 dígitos) da CNAE 2.0, os dados do Cadastro de Empresas do IBGE-CEMPRE apontam que as indústrias ligadas à cadeia de extração do petróleo também sofreram com a crise que se abateu nos setores de extração (06) e fabricação de derivados de petróleo (19), como Construção de embarcações e estruturas flutuantes (30.11), fabricação de estruturas metálicas e obras de caldeiraria pesada (25.1). Outras atividades industriais ligadas à variação da renda também apresentaram significativas reduções como fabricação de produtos alimentícios (10) e confecção de artigos do vestuário e acessórios (14). O setor da construção civil (seção F da CNAE 2.0) apresentou saldo elevado, a saber: entre 2010 e 2014, 53 mil positivos; 2014 e 2018, -102 mil negativos.

Gráfico 10 - Participação do pessoal ocupado assalariado por divisão da CNAE 2.0 - Rio de Janeiro Capital - 2010/2014



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, Estatísticas do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).

Gráfico 11 - Participação do nº de pessoas ocupadas assalariadas por divisão da CNAE 2.0 - Rio de Janeiro Capital - 2014/2018



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, Estatísticas do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).

Outros municípios que tiveram sua dinâmica afetada pela crise na cadeia de exploração do petróleo foram Niterói, Macaé e Maricá. A construção civil apresentou vários estímulos durante o período em análise, tais como o setor residencial, obras para eventos e as demandas da cadeia de petróleo. Porém, as dinâmicas de municípios menores foram significativamente impactadas pelo último elemento citado. Outras regiões do Estado, exceto a capital, demonstram dinâmica própria como os arranjos para turismo como Cabo Frio e Armação dos Búzios. A região Serrana manteve, por seu turno, sua evolução ligada ao ramo das confecções. Os setores caracterizados por demanda de mão de obra de baixa qualificação e remuneração reagiram não somente à redução de demanda, mas também à alteração da legislação dos contratos de trabalho como é o caso da indústria da confecção, produção de cerâmicas e serviços de beleza e estética com a transformação de carteira assinada para Microempreendedor Individual-MEI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo analisou a evolução do emprego formal nos municípios do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) de 2010 a 2018 em comparação com os de outros Estados da Federação. Os resultados apontam para uma nova desconcentração no mercado de trabalho formal, afetando principalmente as metrópoles.

Nesse contexto, o impacto no mercado de trabalho tem sido maior no ERJ devido à sua especialização na exploração de petróleo e gás, atrelado ao mercado internacional de petróleo e com reorientação estratégica dos investimentos no setor no Brasil, e ainda devido à especialização em atividades de serviços, que sofreram importantes mudanças em decorrência da crise econômica existente desde 2016 e da reforma trabalhista de 2017.

Neste contexto, a capital fluminense perdeu 111 mil empregos formais entre 2010 e 2018, o dobro da perda observada na capital paulista, ao mesmo tempo em que se observa o aumento do emprego em municípios fluminenses com 50 mil habitantes ou mais e nos municípios de menor porte.

A recuperação desses empregos na capital fluminense implica na execução de um plano de desenvolvimento mais amplo que envolva e coordene vários atores econômicos no médio e longo prazos, além de reorientar e diversificar as atividades produtivas no ERJ, em particular as mais intensivas em conhecimento e tecnologia. Assim como a retomada da política industrial relacionada a cadeia de petróleo e gás.

Referências bibliográficas

BARROS, R. C. V. ; SABOIA, J. ; KUBRUSLY, L. S. Diferenciação Regional da Geração de Empregos Formais no Brasil no Quadriênio 2003/2006. **Revista Econômica do Nordeste**, vol. 39, no. 2, abril/junho 2008.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1.796**, de 2 de março de 2018. Altera as Instruções Normativas RFB nº 1.415, de 4 de dezembro de 2013, 1.600, de 14 de dezembro de 2015, e 1.781, de 29 de dezembro de 2017, que dispõem sobre regimes aduaneiros especiais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 155, n. 43, 05 mar. 2018. Seção 1, p. 30.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995**. 2.ed. Campinas: Unicamp/IE, 1998.

CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. Disponível em: https://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2018/06/Para-ale_m-da-poli_tica-econo_mica.pdf

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM) **Nota Técnica 14: A crise pela ótica dos municípios brasileiros**. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/A%20Crise%20pela%20C3%B3tica%dos%20Munic%20C3%ADpios%20brasileiros.pdf>. Acesso em 14 nov. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Implicações econômicas intersetoriais da operação lava jato**. São Paulo, 16 mar. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/impactosLavaJatoEconomia.html>>. Acesso em : 14 nov. 2021.

GIOVANNETTI, L. F.; CARVALHO, L. **Distribuição de renda, mudança estrutural e inflação de serviços no Brasil**. *Anais do Encontro da ANPEC 43*, Florianópolis, dez. 2015. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i6-216b6356aa9ce39d4bdf966e3021f511.pdf. Acesso em: abr. 2020.

HOFFMAM, H. **Desemprego e Subemprego no Brasil – Ensaios**. 2ª edição. São Paulo: Editora Ática. Volume 24, 1980.

IBGE. **ESTATÍSTICAS do cadastro central de empresas 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 103 p.

IBGE. **INDICADORES IBGE**. Contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes. Rio de Janeiro: IBGE, 4º trimestre 2017.

IBGE. **INDICADORES IBGE**. Contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes. Rio de Janeiro: IBGE, 4º trimestre 2018.

IBGE. NOTA técnica 02/2016 - **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. Medidas de Subutilização da Força de Trabalho**. Rio de Janeiro, IBGE, 12 set 2016.

IBGE. **REGIÕES de influência das cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>

IBGE. **SÍNTESE de indicadores sociais 2019: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 40).

IMF. **IMF PRIMARY commodity prices: monthly data**. Washington, DC: International Monetary Fund - IMF, 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>>. Acesso em: abr. 2020

IPEA. **CARTA de Conjuntura IPEA n° 38**. Brasília, DF, 1º trimestre 2018, 8 fev. 2018.

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

MORAES, P. P.; SABOIA, J. **Desconcentração regional do setor de serviços na economia brasileira e sua articulação com a indústria de transformação: uma análise do período 2003/2014**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, UFRJ, 2018. (Texto para Discussão 0002/2018)

NONEMBERG, M.J.B. Setor Externo. **Carta de Conjuntura n° 42**. Brasília, DF, 1° trimestre 2019, 21 mai. 2019.

OLIVEIRA, F. **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista**. 4. ed. Petrópolis. Editora Vozes; CEBRAP, 1981.

OREIRO, J. L. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 75-88, Abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0075.pdf>>. Acesso em: mar. 2020.

POCHMANN, M. Desempenho econômico conjuntural e a situação recente do trabalho no Brasil. **Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 7, n. 13, p. 12-28, 2018. Disponível em: <http://stat.cbsm.incubadora.ufsc.br/index.php/necat/article/download/5275/5287>. Acesso em: abr. 2020.

PORSSE, A.A.; CARVALHO, T.S. Análise do Impacto das Políticas de (Des)Oneração da Folha de Pagamento na Economia Brasileira. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 73, n. 1, p. 77-95, Mar. 2019.

PRONI, M. W; SILVA, L. O. **Impactos econômicos da Copa do Mundo de 2014: projeções superestimadas**. Campinas: Unicamp, out. 2012. (Texto para Discussão, 211). Disponível em: https://www.ludopedio.com.br/v2/content/uploads/122700_TD211_Proni.pdf. Acesso em: abr. 2020.

PT. DILMA assina nova MP de valorização do salário mínimo. **Agência PT de Notícias**. São Paulo, SP, 24 de março de 2015. Disponível em: <https://pt.org.br/dilma-assina-nova-mp-de-valorizacao-do-salario-minimo/>

RAMOS, L.; FERREIRA, V. **Geração de Empregos e Realocação Espacial no Mercado de Trabalho Brasileiro - 1992 - 2002**. IPEA - Texto para Discussão 1027, junho 2004.

RAMOS, L.; FERREIRA, V. **Padrões Espacial e Setorial da Evolução da Informalidade no Brasil - 1991 - 2003**. IPEA - Texto para Discussão 1099, junho 2005.

ROCHA, G. **A economia dos Jogos Rio 2016: bastidores e primeiros impactos**. Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 37).

ROSSI, P.; MELLO, G. Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha ré. **Nota de Conjuntura 1 - CECON IE Unicamp**. Campinas, 2017. Disponível em:

http://www3.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf. Acesso em abr. 2020

SABOIA, J. A continuação do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000. **Nova Economia**, v.23, n. 2, maio-agosto de 2013.

SABOIA, J. Descentralização industrial no Brasil nos anos 90: um enfoque regional. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 30, n. 1, abril de 2000.

SABOIA, J; KUBRUSLY, L. **Pobreza e Desconcentração regional da Indústria Brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, 2015. (Texto para Discussão nº 00/2015)

SANTOS, A. P.; NAZARETH, P. A. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. In: Santos, **Angela Penalva et al (Org.)**. **Rio de Janeiro: Uma abordagem dialógica sobre o território fluminense**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. p.63-93. (Disponível em: Geo Uerj, n. 31, p. 1-33, 2017. doi:10.12957/geouerj.2017.32055.https://goo.gl/JxwgMo)

SANTOS, C. H. Uma nota sobre a natureza da inflação de serviços no Brasil (1999-2014). **Carta de conjuntura n. 24**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2014.

SARAIVA, A.; BÔAS, B.V. **IBGE: Mudança no Repetro impulsiona investimentos, mas não afeta PIB**. Valor Econômico. Rio de Janeiro, RJ, 2018. Notícia de 30 nov. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/11/30/ibge-mudanca-no-repetro-impulsiona-investimentos-mas-nao-afeta-pib.ghtml>>. Acesso em: mar. 2020.

SENADO FEDERAL. **Reforma trabalhista completa um ano sob questionamentos e sem desfecho**. Senado notícias, Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/09/reforma-trabalhista-completa-um-ano-sobquestionamentos-e-sem-desfecho>. Acesso em: maio 2020.

SOUZA Jr., J.R.C.; CARVALHO, L.M. **Efeitos do Repetro-Sped sobre o Indicador Ipea Mensal de Formação Bruta de Capital Fixo**. Carta de Conjuntura nº 42 – Nota Técnica. Brasília, DF, 14 nov. 2018.

A RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2010¹

Fabio Freitas da Silva²

<http://orcid.org/0000-0002-3712-8265>

Lia Hasenclever³

<https://orcid.org/0000-0003-1384-6323>

Ítalo de Oliveira Matias⁴

<https://orcid.org/0000-0001-6683-5287>

Yves Faure⁵

<https://orcid.org/0000-0001-8042-3553>

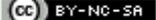
Recebido em: 19 07 2021

Publicado em: 30 11 2021

RESUMO

Na literatura é apontada por diversos autores a relação dinâmica entre crescimento econômico e desenvolvimento humano. O objetivo desse artigo foi analisar as dimensões do crescimento econômico e suas relações com as condições socioeconômicas no ano de 2010 a partir das mudanças observadas na estrutura econômica do estado do Rio de Janeiro desde a década de 1970. Os dados da pesquisa são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A pesquisa é exploratória e usa métodos de técnicas de estatísticas descritiva e de redução de dimensionalidade. Os principais resultados mostraram que a chance de um município permanecer ou adentrar no círculo vicioso da pobreza é fortemente influenciada pelas variáveis: esperança de vida; renda *per capita*; probabilidade de sobreviver até os 60 anos; taxa de indivíduos com 18 anos ou mais com ensino fundamental completo; porcentagem de pessoas com 25 anos ou mais com superior completo e expectativa de anos de estudo. Por outro lado, a taxa de mortalidade infantil e de pessoas vulneráveis à pobreza aumentam essas chances. Conclui-se que a mudança na estrutura econômica do estado para a indústria de petróleo e gás natural não resultou, apesar do crescimento econômico, em um aumento do desenvolvimento humano e nem levou os municípios ao círculo virtuoso.

Palavras-chave: índice de desenvolvimento humano; crescimento econômico; saúde; educação; municípios do Rio de Janeiro.

1 

SILVA, F. et al. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Universidade Candido Mendes;

³ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Universidade Cândido Mendes, RJ;

⁴ Universidade Candido Mendes;

⁵ Universidade Cândido Mendes, RJ. Universidade Paris

THE RELATIONSHIP BETWEEN ECONOMIC GROWTH AND HUMAN DEVELOPMENT IN THE MUNICIPALITIES OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO, 2010

ABSTRACT

In the literature, the dynamic relationship between economic growth and human development is pointed out by several authors. The objective of this article was to analyze the dimensions of economic growth and its relationship with socioeconomic conditions in 2010 from the changes observed in the economic structure of the state of Rio de Janeiro since the 1970s. The survey data are from the Brazilian Institute of Geography and Statistics. The research is exploratory and uses methods of descriptive statistics and dimensionality reduction techniques. The main results showed that the chance of a municipality remaining or entering the vicious circle of poverty is strongly influenced by the variables: life expectancy; per capita income; probability of surviving to age 60; rate of individuals aged 18 or over with complete primary education; percentage of people aged 25 or over with a college degree and expected years of study. On the other hand, the infant mortality rate and those vulnerable to poverty increase these chances. It is concluded that the change in the state's economic structure to the oil and natural gas industry did not result, despite economic growth, in an increase in human development, nor did it lead the municipalities to a virtuous circle.

Keywords: human development index; economic growth; health education; municipalities of Rio de Janeiro.

RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO HUMANO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE RÍO DE JANEIRO, 2010

RESUMEN

En la literatura, varios autores señalan la relación dinámica entre crecimiento económico y desarrollo humano. El objetivo de este artículo fue analizar las dimensiones del crecimiento económico y su relación con las condiciones socioeconómicas en 2010 a partir de los cambios observados en la estructura económica del estado de Río de Janeiro desde la década de 1970. Los datos de la encuesta son del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. La investigación es exploratoria y utiliza métodos de estadística descriptiva y técnicas de reducción de dimensionalidad. Los principales resultados mostraron que la probabilidad de que un municipio permanezca o entre en el círculo vicioso de la pobreza está fuertemente influenciada por las variables: esperanza de vida; el ingreso per cápita; probabilidad de sobrevivir hasta los 60 años; tasa de personas de 18 años o más con educación primaria completa; porcentaje de personas de 25 años o más con un título universitario y años esperados de estudio. Por otro lado, la tasa de mortalidad infantil y los vulnerables a la pobreza aumentan estas posibilidades. Se concluye que el cambio en la estructura económica del estado a la industria del petróleo y gas natural no resultó, a pesar del crecimiento económico, en un aumento del desarrollo humano, ni llevó a los municipios a un círculo virtuoso.

Palabras clave: índice de desarrollo humano; crecimiento económico; educación para la salud; municipios de Rio de Janeiro.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com RANIS; STEWART; RAMIREZ. (2000) na literatura existem duas abordagens referentes à relação entre desenvolvimento humano (DH) e crescimento econômico (CE). Segundo os autores, muitos estudos investigaram cada uma dessas abordagens de forma não correlacionada: o DH está inserida na literatura sobre necessidades básicas (UNDP, 1991; BEHRMAN, 1996; HADDAD *et al.*, 2003); enquanto o CE tem sido explorado na literatura sobre capital humano (PSACHAROPOULOS, 1994, STRAUSS; THOMAS, 1995; ROSENZWEIG, 1995; BAYRAKTAR-SAGLAM, 2017), como será visto com mais detalhes na seção dois.

No entanto, existem poucos trabalhos que estudaram a interdependência da relação dinâmica entre CE e DH (RANIS; STEWART, 2005; STEWART, 2019). De acordo com os autores, inspirados nas ideias de Gunnar Myrdal de causação circular cumulativa, que pode ser virtuosa ou viciosa, duas dinâmicas podem ter lugar: CE leva a DH que, por sua vez, promove maior CE e vice-versa ou baixo CE pode levar a uma redução no DH e assim por diante.

Nessa perspectiva, Ranis e Stewart (2005) propõem classificar o desempenho dos países em quatro categorias: (i) círculo virtuoso, em que mutuamente CE sustenta DH; (ii) círculo vicioso, no qual CE não proporciona DH que, por sua vez, não promove CE e assim por diante; (iii) tendendo ao crescimento (CE desequilibrado) em que se tem um CE relativamente elevado e baixo DH e; (iv) tendendo ao desenvolvimento (DH desequilibrado) em que se tem um alto índice relativo de DH e um baixo CE. Esses círculos tendem a mudar ao longo do tempo por vários fatores, sejam eles institucionais ou econômicos.

O espaço geopolítico fluminense sofreu significativas mudanças institucionais e econômicas ao longo dos séculos XX e XXI. Olhando para o século XX, seu território abrigou a Capital Federal até 1960, depois essa cidade transformou-se no Estado da Guanabara e, em 1975, fundiram-se os territórios carioca e fluminense, formando o estado do Rio de Janeiro (ERJ). A fusão de dois territórios com origens históricas, produtivas e institucionais distintas engendrou diferenças marcantes. Nas terras cariocas havia sido construído um sólido sistema industrial e comercial muito superior ao interior fluminense, que, na maior parte do século XX, permaneceu pobre e estagnado. Apesar disso, a economia fluminense persistiu em segundo lugar no *ranking* nacional do Produto Interno Bruto (PIB).

Ainda no século XX a descoberta do petróleo anuncia um período de potencial expansão e crescimento econômico fluminense, mas também de deslocamento da atividade industrial em seu território, da metrópole para o interior. Sua demanda de logística, equipamentos e serviços tem papel importante de indução da demanda efetiva para o desenvolvimento local. E mais especificamente a partir do início do século XXI os municípios confrontantes da Bacia de Campos passam a receber vultosas quantias de *royalties* e participações especiais que lhes permite ampliar a renda *per capita*. Diante dessas mudanças os círculos de desenvolvimento dos municípios se alteraram ao longo do tempo. A questão que se coloca é em que sentido (positivo ou negativo) e quais fatores influenciaram diretamente essas transformações. Mais especificamente, em que medida o CE proporcionado pela expansão da indústria de petróleo e gás natural (P&G) resultou em um aumento do DH?

O objetivo desse artigo foi analisar as dimensões do crescimento econômico e suas relações com as condições socioeconômicas nos 92 municípios do ERJ no ano de 2010.

O artigo está estruturado em seis seções. A seção 1 apresenta a introdução da pesquisa. A seção 2 apresenta a revisão da literatura, resume a evolução do pensamento sobre o desenvolvimento humano; reforça a complexidade entre o CE e DH para além dos processos de causalidade circular, na existência da bilateralidade das influências e na coevolução das variáveis estudadas. A seção 3 é dedicada aos aspectos metodológicos e aos instrumentos adotados para realizar a pesquisa, subdividida em duas abordagens principais: classificação dos municípios e análise fatorial múltipla. Na seção 4, os resultados foram apresentados na mesma estruturação dos métodos utilizados. Na seção 5, tem-se a discussão e, por fim, na seção 6, a conclusão.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A abordagem que tornou o bem-estar o objetivo central do desenvolvimento foi construída nas décadas de 1970 e 1980⁶, sendo consolidada no relatório de desenvolvimento humano de 1990.

⁶ Embora tenha raízes na Grécia antiga, com o eudemonismo de Aristóteles, o debate aqui inicia-se na década de 1950. O termo eudemonismo significa originalmente “a doutrina que considera a busca de uma vida feliz, seja em âmbito individual, seja coletivo, o princípio e fundamento dos valores morais, julgando eticamente positivas todas as ações que conduzam o homem à felicidade”. Essa doutrina foi incorporada na Resolução de julho de 2011 da Organização das Nações Unidas, reconhecendo a busca da felicidade como um direito fundamental e que deveria ser provido pelo Estado.

No início da década de 1950, os tomadores de decisões adotaram o crescimento econômico como objetivo central do desenvolvimento, no qual era visto como mecanismo primordial para que os países em desenvolvimento alcançassem as nações economicamente avançadas (STEWART, 2019). De acordo com o autor, essa visão de desenvolvimento foi bem-sucedida em seus próprios termos – principalmente nos países em desenvolvimento de renda média. Entretanto, apesar da redução das taxas de mortalidade infantil e aumento da alfabetização de adultos, os níveis de pobreza não se reduziram com essa abordagem, mas, sim, aumentavam à medida que a população crescia.

Na metade da década de 1960 observou-se um número crescente de evidências que demonstravam o desacoplamento entre o CE e o bem-estar da população em países do terceiro mundo. Embora a proxy do desenvolvimento na época, PIB *per capita*, aumentasse, os níveis de pobreza cresciam e as desigualdades sociais se sobressaíam em vários países. Segundo Januzzi (2003) havia indícios cada vez mais de que essa proxy se tornava inapropriada para mensurar o bem-estar social.

Para a *International Labour Organization* (ILO), tornou-se evidente que o rápido crescimento econômico, principalmente nos países em desenvolvimento, a nível nacional, não diminuía a pobreza ou desigualdade de maneira automática, nem gerava empregos produtivos suficientes (ILO, 1976).

Abordagens alternativas surgiram em detrimento às abordagens que privilegiavam o crescimento econômico. A primeira delas foi feita pelo economista britânico Dudley Seers, na qual o foco principal do desenvolvimento era orientado para o emprego (ILO, 1970); no entanto, apesar de importante para a dignidade humana e a renda, foi um objetivo muito restrito (STEWART, 2019). A segunda, *Redistribution with growth*, proposta por um grupo de economistas do Instituto de Economia de Sussex e do Banco Mundial, enfatizou a renda, porém, com foco na redistribuição dos resultados do crescimento econômico aos pobres na forma de ativos produtivos (CHENERY *et al.*, 1974). Essa estratégia nunca foi implementada devido a falhas políticas e econômicas. Uma abordagem mais tangível foi a de necessidades básicas (NB), cuja prioridade estava em garantir as necessidades básicas de cada pessoa, tais como comida, abrigo, educação, além de elementos imateriais, como direito político e emprego (ILO, 1976). Tal abordagem influenciou o Banco Mundial a redirecionar recursos para saúde,

educação e abrigo. Nenhum país em desenvolvimento adotou diretamente a estratégia, embora elementos da abordagem da NB já estivessem presentes em vários países desenvolvidos.

Na década de 1980, houve uma mudança radical de orientação nas políticas para o desenvolvimento. Tanto o bem-estar como o crescimento econômico foram substituídos por políticas de estabilização e ajustes no desenvolvimento. Isso ocorreu devido a alterações políticas nos Estados Unidos e Reino Unido, combinadas com a crise da dívida em muitos países em desenvolvimento. O Keynesianismo deu lugar a uma orientação pró-mercado, monetarista, e de *laissez-faire* nos países desenvolvidos, sendo essa orientação passada para as nações de terceiro mundo pelas condições impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial por meio do Consenso de Washington. Tais instituições foram capazes de ditar as regras econômicas dos países em desenvolvimento devido às altas dívidas econômicas com as quais eles se encontravam, o que os forçavam a buscar apoio financeiro (STEWART, 2019).

Em 1985 determinadas secretarias da Organização das Nações Unidas alertaram sobre os custos de deterioração da qualidade de vida humana que essas políticas envolviam (JOLLY, 2012). No decorrer dos anos, a abordagem adotada pelo FMI e Banco Mundial sofreu várias críticas por terem efeitos adversos no padrão de vida do ser humano nos países de terceiro mundo (KAKWANI, 1995). Essas estratégias causaram retração na renda *per capita*, estagnação da saúde e educação, aumento da pobreza e desigualdade nos países em desenvolvimento (STEWART, 2019).

Os resultados negativos das estratégias adotadas enfatizaram a importância de se reorientar o objetivo central do desenvolvimento para o desenvolvimento humano. O desenvolvimento da abordagem das capacidades, proposto por Amartya Sen, forneceu a estrutura teórica necessária para essa mudança de visão (STEWART, 2019). O desenvolvimento é colocado como uma medida de possibilidades ou oportunidades que se apresentam objetivamente para que os indivíduos possam exercer sua liberdade de escolha. Seria um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas, em que o foco está nos fins que as tornam importantes, em vez de restringi-las a alguns dos meios, como o crescimento da renda (SEN; MOTTA; MENDES, 2000).

Em suma, a abordagem do DH surgiu na década de 1970, inspirada, particularmente, nas diretrizes das NB e abordagem das capacidades; ganhou força na década de 1980 devido à deterioração da condição de vida dos pobres (STEWART, 2019). O objetivo básico do

desenvolvimento “[...] is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives” (PNUD, 1990, p. 9). A liberdade é sublinhada como um elemento essencial. A ênfase está em ampliar as possibilidades de escolhas, não apenas melhorar os seus resultados. A renda não é mais o objetivo principal do desenvolvimento, mas um meio para promover o DH, que, por sua vez, vai além das necessidades básicas por incluir aspectos do florescimento humano e não se limitar aos países em desenvolvimento (STEWART, 2019).

2.1 - Crescimento econômico e desenvolvimento humano

A partir das novas perspectivas sobre o conceito de desenvolvimento que passa a incluir uma nova dimensão, o desenvolvimento humano, discutidas na seção anterior, fica evidente a necessidade de se revisitar a relação entre Crescimento Econômico (CE) e Desenvolvimento Humanos (DH). Ranis, Stewart e Ramirez (2000) afirmam que, apesar da conexão entre CE e DH ser evidente, a relação entre esses dois componentes é complexa. De acordo com os autores, a evidência pode ser assim expressa: o CE disponibiliza os recursos que possibilitam melhorias no DH, por outro lado, uma melhor força de trabalho impacta positivamente o CE. Essas alternativas refletem a dinâmica entre crescimento e desenvolvimento, que resulta em duas cadeias possíveis de causalidade: uma refere-se a que o CE leva ao DH (cadeia A); a outra (cadeia B), que melhorias no DH implicarão em CE (RANIS; STEWART, 2005).

Esse raciocínio, conhecido na literatura econômica como “causação circular cumulativa”, pode ser atribuído aos estudos de Myrdal (1968). Segundo o autor baixos níveis de escolaridade ou de saúde são associados a maiores níveis de desigualdade socioeconômica, na medida em que conduzem a salários mais baixos e menor produtividade, que acabam reforçando a incapacidade dos indivíduos e de suas famílias de melhorarem de vida.

Independente dessa influência causal circular, o que Ranis e Stewart (2005) concluíram sobre essa evidência é que a relação de causalidade entre elas não era unilateral, mas bilateral. Mostraram isso usando dados de 69 países em desenvolvimento e concluíram que o crescimento econômico é um contributo importante para a melhoria do desenvolvimento humano, mas não é em si sustentável sem investimentos em saúde e educação, tanto prévia como simultaneamente (RANIS; STEWART, 2005). Esse resultado mostra a importância de co-evolução das variáveis econômicas, de um lado, e de outro, as de desenvolvimento humano (saúde e educação).

Tal conclusão corrobora empiricamente a abordagem proposta anteriormente por Sen, Motta e Mendes (2000). Ao focar no conceito de capacitações (*capabilities*), eles colocam o desenvolvimento como uma medida de expansão de capacidades que se apresentam objetivamente para que o indivíduo possa exercer sua liberdade de escolha, que varia desde ser bem nutrido ou educado até atividades mais

específicas, como andar de bicicleta. Para haver desenvolvimento dever-se-ia retirar as principais fontes de privação de liberdade, como: pobreza, carência de oportunidades econômicas, destituição social sistemática e negligência dos serviços públicos.

Ainda segundo os autores, não se poderia, por outro lado, desconsiderar a face política do desenvolvimento humano. De uma perspectiva interna do país, ele é um processo conflituoso, pois modificações no perfil produtivo e distributivo da economia alteram as estruturas políticas e sociais onde essas mudanças ocorrem. Quanto mais complexos e diversificados são os sistemas econômicos, maior o número de atores que se empenham para apropriar-se da maior parte possível da renda, e galgar posições mais elevadas na estrutura de poder e bem-estar. Logo, a estrutura de apropriação e utilização dessa renda não é alheia à estrutura de estratificação social, o que reflete na própria produtividade do trabalho. Assim, a estrutura de poder enraizada (*embedded*) na estrutura social é que determina as formas de produção, utilização, apropriação da renda. Por essa visão, os determinantes internos do desenvolvimento humano de um país não são independentes de sua estrutura social, e qualquer mudança nas atividades econômicas ou no processo de acumulação de capital estará sujeita à resistência do sistema de dominação vigente (GRANOVETER, 1985).

As implicações de políticas para a promoção do desenvolvimento humano estão relacionadas a intencionalidade do Estado, requerida para resolução, inclusive de conflitos oriundos de interesses divergentes quanto às mudanças na estrutura produtiva. Tanto Myrdal (1968) e Ranis e Stewart (2005) quanto as escolas neoschumpeteriana e estruturalista convergem ao defender a intervenção do Estado na economia, pois reconhecem que o mercado não pode sozinho promover o desenvolvimento sob condições estruturais periféricas. O Estado deve ser flexível e capaz de se adequar aos desafios impostos pelas mudanças na conjuntura econômica mundial, promovendo e aprimorando o padrão de vida da população. Entretanto, o raio de manobra que o Estado possui para guiar e coordenar o desenvolvimento varia ao longo do tempo, a depender de fatores externos, como a geopolítica internacional e sua inserção externa, e também de fatores internos, como a estrutura social e as disputas políticas e econômicas dos agentes pela renda nacional.

A interpretação institucionalista para o desenvolvimento humano credita às instituições a primazia no processo (NORTH, 1991). Entretanto, como destacado nesta corrente, existem as instituições boas e as más no sentido de gerar incentivos aos atores sociais, e as escolhas dos países, por um tipo ou outro de instituição, definem o sucesso ou o fracasso na empreitada do desenvolvimento humano. Segundo Acemoglu, Johnson e Robinson (2005, p. 397), as instituições "[...] influence not only the size of aggregate pie, but how this pie is divided among different groups and individuals in society". Por esse seu caráter duplo, as instituições podem ser consideradas endógenas ao sistema, uma vez que refletem a disputa de interesses dos agentes por uma maior fração do produto econômico.

Apesar de se reconhecer a importância das instituições no desenvolvimento humano, acredita-se que seria uma generalização afirmar que "[...] *differences in economic institutions are the fundamental cause of different patterns of economic growth*" (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005, p. 397). Isto, porque estaria se supondo que a maneira que os próprios humanos decidem por organizar suas sociedades determinaria se esta sociedade prosperaria ou não. A visão de desenvolvimento humano deste artigo não exclui a discussão das instituições e do papel do Estado no desenvolvimento, apenas não se faz dela o centro do debate, sendo mais uma questão de contorno do que sua causa fundamental.

3. METODOLOGIA

Quanto aos fins do estudo a pesquisa é tanto descritiva como explicativa. Descritiva no sentido de compreensão das características dos municípios do ERJ em função de variáveis socioeconômicas, explicativa porque visa a elucidar quais fatores contribuem para o círculo vicioso da pobreza. Em relação aos meios, trata-se de uma pesquisa, ao mesmo tempo, bibliográfica e empírica. Bibliográfica devido ao estudo sistematizado desenvolvido com bases em livros, artigos de periódicos, sítios de internet. Empírica pois foram feitas inferências estatísticas nas variáveis que influenciam o nível de desenvolvimento (VERGARA, 1997).

O objeto do estudo refere-se aos 92 municípios pertencentes ao ERJ, no qual cada um deles foi considerado uma observação na pesquisa. O período da análise corresponde a 2010, ano do último censo demográfico disponível. Os dados foram obtidos por meio do Atlas Brasil (2021) - que engloba o atlas de desenvolvimento humano dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras.

Trabalhou-se no todo com 20 indicadores (Tabela 1), divididos nas áreas de desenvolvimento, saúde, renda, educação e habitação. Além disso, foi acrescentado o QL industrial para avaliar se o grau de concentração dessa atividade econômica influencia no desenvolvimento. Para fins de cálculo do Quociente Locacional (QL)⁷ foi consultada a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), referente ao ano de 2010. A justificativa para introdução desse indicador é que os países desenvolvidos, em geral, apresentam uma maior densidade industrial.

⁷QL foi calculado com base na metodologia de Jorge Britto. Ver mais em: BRITTO, Jorge. **Arranjos produtivos locais: perfil das concentrações de atividades econômicas no estado do Rio de Janeiro**. 2004. SEBRAE/RJ. Disponível em: <https://www.redetec.org.br/wp-content/uploads/2015/02/APLs.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.

Tabela 1. Grupos de variáveis que compõem o modelo

Grupos	Variável	Código
IDHM	IDHM Longevidade	IDHM_L
	IDHM Educação	IDHM_E
	IDHM Renda	IDHM_R
Desenvolvimento	Nível de desenvolvimento	ND
Saúde	Mortalidade infantil (%)	Mi
	Probabilidade de sobrevivência até 60 anos (%)	PS60
	Esperança de vida ao nascer	EV
QL	QL - Quociente Locacional	QL
Renda	PIB (Mil)	PIB
	Renda <i>per capita</i>	RP
	Índice de Gini	Gi
	% de pobres	P
	% de vulneráveis à pobreza	VP
Educação	% de 18 anos ou mais com fundamental completo	FC18
	% de 25 anos ou mais com superior completo	SC25
	Expectativa de anos de estudo	EAE
	Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais	T18
Habitação	% da população em domicílios com água encanada	PDA
	% da população em domicílios com banheiro e água encanada	PDBA
	% da população em domicílios com coleta de lixo	PDCL

Fonte: Os autores.

As dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), longevidade, saúde e educação, foram utilizadas somente para realizar a classificação da variável categórica Nível de Desenvolvimento. As demais foram utilizadas para verificar em que medida elas explicam o nível de desenvolvimento. As variáveis Mortalidade Infantil, Probabilidade de Sobreviver até 60 anos e Esperança de Vida funcionam como *proxy* para medir o impacto da saúde no nível de desenvolvimento dos municípios. O PIB e a Renda *per capita* mensuram a influência do fator econômico, enquanto o Índice Gini, % de pobres (renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais) e % de vulneráveis a pobreza (renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais) captam a qualidade dos avanços na economia. A educação foi representada por quatro indicadores que podem influenciar o nível de desenvolvimento: Expectativa de anos de estudo, Taxa de analfabetismo de pessoas com 18

anos ou mais, percentual de 18 anos ou mais com fundamental completo e percentual de 25 anos ou mais com superior completo. No que diz respeito à estrutura habitacional, os seguintes indicadores refletem esse aspecto: % da população em domicílios com água encanada; % da população em domicílios com banheiro e água encanada; e % da população em domicílios com coleta de lixo.

As etapas da análise dos dados foram estruturadas em três fases principais: a primeira consiste na classificação dos municípios do ERJ, conforme seu nível de desenvolvimento; a segunda diz respeito à análise exploratória fatorial, que visa a auxiliar na compreensão dos inter-relacionamentos dos vários indicadores selecionados. Por fim, a terceira etapa refere-se à elaboração de mapas temáticos.

3.1 - Classificação dos municípios

A metodologia adotada para analisar a evolução do desenvolvimento humano do ERJ segue a proposta por Raiher e Lima (2014). Utilizou-se o (IDHM) de uma região em um período de tempo para analisar a sua evolução em termos de um comparativo intrarregional, comparação com a média dos municípios da região estudada, e inter-regional, comparação com a média dos municípios do Brasil.

A classificação das unidades federativas do ERJ foi feita, segundo seu perfil de desenvolvimento, tomando como parâmetro o valor médio obtido em cada dimensão do IDH. A partir da Tabela 2 traz o resumo da interpretação dos resultados.

Tabela 2. Classificação dos municípios quanto ao desenvolvimento.

CATEGORIA	REGRA (IDHM)
1. Círculo virtuoso (CVir)	IDHM-Renda, IDHM-Longevidade e IDHM-Educação > média do ERJ
2. Círculo vicioso (CVic)	IDHM-Renda, IDHM-Longevidade e IDHM-Educação < média do ERJ
3. Tendendo ao crescimento (TC)	IDHM-Renda > média do ERJ
4. Tendendo ao desenvolvimento (TD)	IDHM-Longevidade e IDHM-Educação > média do ERJ
5. Outros	Qualquer município que não se enquadre em uma das quatro categorias

Fonte: Adaptado de Raiher e Ferreira de Lima (2014).

Assim, se uma região apresentasse os indicadores renda, longevidade e educação maior do que a média regional (e nacional), a região encontrar-se-ia em um círculo virtuoso (CVir) de desenvolvimento. Mas se essas três dimensões estivessem abaixo da média regional (e nacional), a região estaria em um círculo vicioso (CVic) de desenvolvimento.

Duas situações intermediárias seriam: região em que apenas a renda fosse superior à média regional (e nacional) e região em que apenas a longevidade e a educação fossem superiores à média regional (e nacional). Essas situações classificaram o desenvolvimento como tendendo ao crescimento (TC) e tendendo ao desenvolvimento (TD). Essa classificação mostra que o mecanismo de causalção circular cumulativa trabalha no sentido de reforçar o desenvolvimento (CVir), mas também no sentido de reforçar o subdesenvolvimento (CVic). Além disso, evidencia que crescimento sem investimento em educação e saúde não leva ao desenvolvimento e que indicadores de longevidade e educação acima dos indicadores de renda não leva ao desenvolvimento sustentável.

3.2 - Análise fatorial múltipla (MFA)

A MFA é o método de análise de dados multivariada utilizado para resumir e visualizar tabelas de dados complexas na qual os indivíduos são descritos por diversos conjuntos de variáveis, seja essas quantitativas e/ou qualitativas. Para definir a distância dos indivíduos leve-se em consideração a contribuição de todos os grupos de variáveis (PAGÈS, 2014). Esses grupos, por sua vez, podem diferir em relação ao número e natureza (quantitativa ou qualitativa) das variáveis, no entanto, em cada agrupamento as variáveis devem ser da mesma natureza (ABDI; WILLIAMS, 2010).

Após a classificação dos municípios montou-se um banco de dados contendo vários indicadores (Tabela 1) separados por *clusters*. São no total 17 indicadores e seis grupos: o primeiro refere-se ao nível de desenvolvimento dos municípios; o segundo contém variáveis relacionadas à saúde; o terceiro refere-se ao Quociente Locacional; o quarto a indicadores de renda; o quinto a indicadores educacionais; o sétimo representa a habitação. A estruturação dos grupos teve como base um padrão já definido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro, disponível no Atlas Brasil.

A MFA foi construída a partir desse banco de dados, seguindo os seguintes passos (TOMIC; BERGET; NÆS, 2015):

- I. *Uso do método de Decomposição dos Valores Singulares (singular-valuedecomposition, SVD) para cada grupo da Tabela 2 e posteriormente divisão de cada indicador pelo respectivo valor singular de seus grupos;*
- II. *Concatenação de todos os clusters horizontalmente, obtendo:*

$$\tilde{Z}_{MFA} = [\tilde{Z}_{desenvolvimento} || \tilde{Z}_{saúde} || \tilde{Z}_{QL} || \tilde{Z}_{renda} || \tilde{Z}_{educação} || \tilde{Z}_{habitação}]$$

Aplicação do PCA (não normalizada) sobre a matriz \tilde{Z}_{MFA} resulta no chamado F_{MFA} de configuração de produto de consenso. A metodologia empregada neste artigo tem como base o trabalho de Husson, Lê e Pagès (2017) e Kassambara (2017). A operacionalização dos cálculos da MFA foi por meio do *software* R⁸, bibliotecas FactoMineR e factoextra. A primeira biblioteca, desenvolvida gera os resultados, e a segunda extrai e visualiza os dados.

4. RESULTADOS

Os resultados foram divididos em duas subseções. A primeira apresenta as classificações dos municípios quanto ao nível de desenvolvimento; a segunda, a análise exploratória fatorial.

4.1 - Classificação dos municípios

A classificação foi realizada em função da média dos indicadores ponderada pela população dos municípios, conforme apresentado na Tabela 3. **Média dos indicadores dos municípios do estado do Rio de Janeiro, ano 2010.**

Tabela 3. Média dos indicadores dos municípios do estado do Rio de Janeiro, ano 2010.

Média	IDHM		
	Renda	Longevidade	Educação
\bar{x}_p	0,767±0,071	0,834±0,015	0,675±0,052

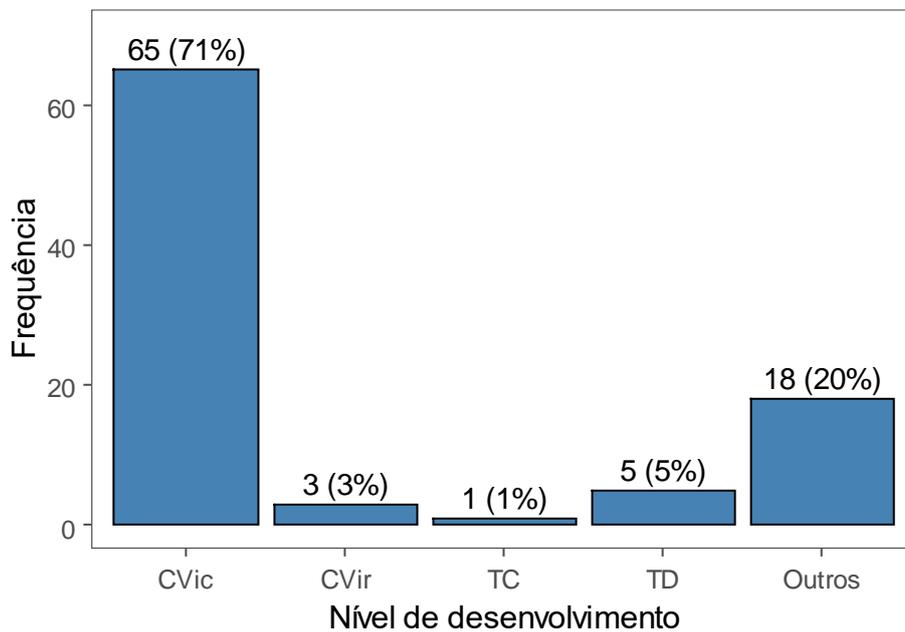
Legenda. xx±yy: média±desvio-padrão.

Fonte: Os autores

Após classificação dos municípios, nota-se que o número de localidades identificadas como círculo vicioso foi de 65 (71%), círculo virtuoso 3 (3%), tendendo ao crescimento 1 (1%), tendendo ao desenvolvimento 5 (5%) e outros 18 (20%), conforme a figura 1.

⁸R Core Team (2020). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>.

Figura 1: Número de municípios classificados de acordo com seu nível de desenvolvimento.



Legenda: CVic, círculo vicioso; CVir, círculo virtuoso; TC, tendendo ao crescimento; TD, tendendo ao desenvolvimento. Fonte: Autor

Ao verificar a distribuição dos municípios por nível de desenvolvimento, percebeu-se que apenas o Rio de Janeiro (capital), Niterói e Rio das Ostras foram classificados como virtuosos. Em relação à categoria TC, somente Macaé; enquanto no nível TD as cidades de: Iguaba Grande, Mangaratiba, Maricá, Mesquita e Resende. Por outro lado, a classe que teve o maior número de municípios foi CVic, com 71% das classificações, seguido pela categoria “Outros”, com 20%.

A categoria tendendo ao crescimento, em longo prazo, tem uma chance maior de migrar para a categoria círculo vicioso, pois apresenta somente melhoria na componente econômica (STEWART, 2019). Nesse sentido, as classes TD e Outros provavelmente têm uma probabilidade maior de migrar para a categoria círculo virtuoso. No entanto, o rompimento de cada uma dessas situações depende da co-evolução das variáveis que influenciam tanto o CE quanto o DH, mas somente o mercado não garante essa co-evolução, ela depende da intencionalidade do estado de direcionar políticas para educação e saúde (RANIS; STEWART; RAMIREZ, 2000, SURI *et al.*, 2011; STEWART, 2019).

Visualiza-se a categoria de desenvolvimento de cada município na tabela 4. E a distribuição espacial das classificações dos municípios do ERJ no cartograma da Figura 2. Cartograma dos municípios do ERJ conforme seu nível de desenvolvimento.

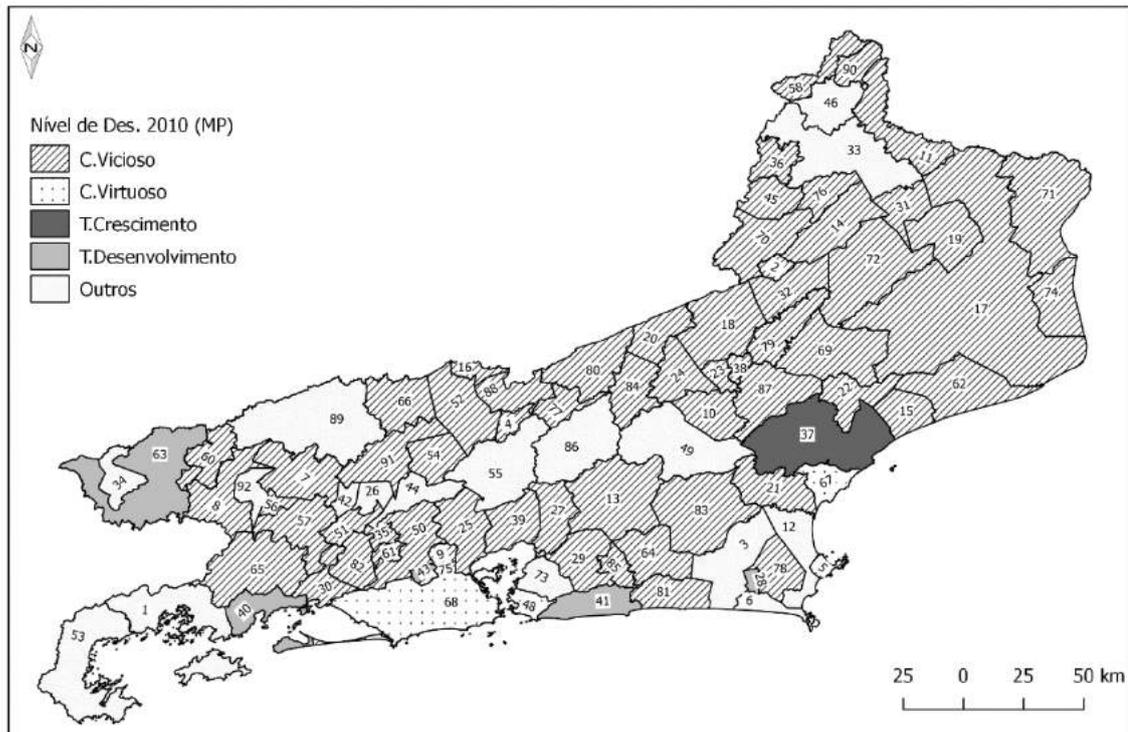
Tabela 4. Classificação dos municípios do ERJ quanto ao nível de desenvolvimento

ID	Município	2010	ID	Município	2010
1	Angra dos Reis	Outros	47	Nilópolis	Outros
2	Aperibé	CVic	48	Niterói	CVir
3	Araruama	Outros	49	Nova Friburgo	Outros
4	Areal	CVic	50	Nova Iguaçu	CVic
5	Armação dos Búzios	CVic	51	Paracambi	CVic
6	Arraial do Cabo	Outros	52	Paraíba do Sul	CVic
7	Barra do Pirai	CVic	53	Paraty	Outros
8	Barra Mansa	CVic	54	Paty do Alferes	CVic
9	Belford Roxo	CVic	55	Petrópolis	Outros
10	Bom Jardim	CVic	56	Pinheiral	CVic
11	Bom Jesus do Itabapoana	CVic	57	Pirai	CVic
12	Cabo Frio	Outros	58	Porciúncula	CVic
13	Cachoeiras de Macacu	CVic	59	Porto Real	CVic
14	Cambuci	CVic	60	Quatis	CVic
15	Carapebus	CVic	61	Queimados	CVic
16	Comendador L. Gasparian	CVic	62	Quissamã	CVic
17	Campos dos Goytacazes	CVic	63	Resende	TD
18	Cantagalo	CVic	64	Rio Bonito	CVic
19	Cardoso Moreira	CVic	65	Rio Claro	CVic
20	Carmo	CVic	66	Rio das Flores	CVic
21	Casimiro de Abreu	CVic	67	Rio das Ostras	CVir
22	Conceição de Macabu	CVic	68	Rio de Janeiro	CVir
23	Cordeiro	CVic	69	Santa Maria Madalena	CVic
24	Duas Barras	CVic	70	Santo Antônio de Pádua	CVic
25	Duque de Caxias	CVic	71	São F. de Itabapoana	CVic
26	Engenheiro P. de Frontin	Outros	72	São Fidélis	CVic
27	Guapimirim	CVic	73	São Gonçalo	Outros
28	Iguaba Grande	TD	74	São João da Barra	CVic
29	Itaboraí	CVic	75	São João de Meriti	CVic
30	Itaguaí	CVic	76	São José de Ubá	CVic
31	Italva	CVic	77	São José do V. do R. Preto	CVic
32	Itaocara	CVic	78	São Pedro da Aldeia	CVic
33	Itaperuna	Outros	79	São Sebastião do Alto	CVic
34	Itatiaia	Outros	80	Sapucaia	CVic
35	Japeri	CVic	81	Saquarema	CVic
36	Laje do Muriaé	CVic	82	Seropédica	CVic
37	Macaé	TC	83	Silva Jardim	CVic
38	Macuco	CVic	84	Sumidouro	CVic
39	Magé	CVic	85	Tanguá	CVic
40	Mangaratiba	TD	86	Teresópolis	Outros
41	Maricá	TD	87	Trajano de Moraes	CVic
42	Mendes	Outros	88	Três Rios	CVic
43	Mesquita	TD	89	Valença	Outros
44	Miguel Pereira	Outros	90	Varre-Sai	CVic
45	Miracema	CVic	91	Vassouras	CVic
46	Natividade	Outros	92	Volta Redonda	Outros

Fonte: Os autores

Observa-se no cartograma que não houve um padrão específico de agrupamento espacial.

Figura 2. Cartograma dos municípios do ERJ conforme seu nível de desenvolvimento



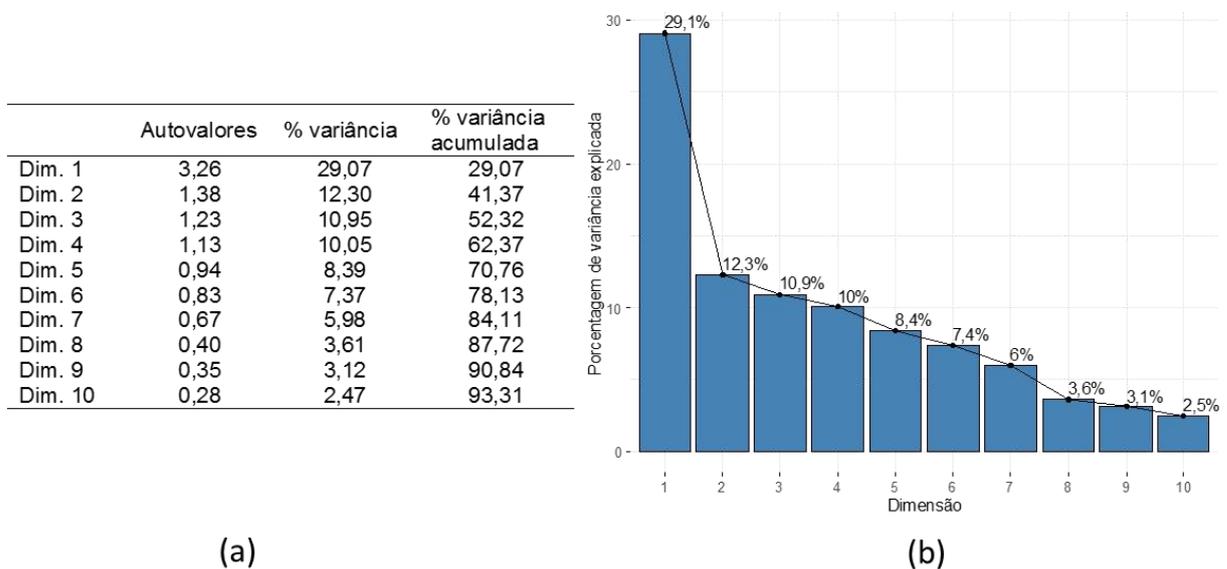
Legenda: 1-Angra dos Reis; 2-Aperibé; 3-Araruama; 4-Areal; 5-Armação dos Búzios; 6-Arraial do Cabo; 7-Barra do Pirai; 8-Barra Mansa; 9-Belford Roxo; 10-Bom Jardim; 11-Bom Jesus do Itabapoana; 12-Cabo Frio; 13-Cachoeiras de Macacu; 14-Cambuci; 17-Campos dos Goytacazes; 18-Cantagalo; 15-Carapebus; 19-Cardoso Moreira; 20-Carmo; 21-Casimiro de Abreu; 16-Comendador L. Gasparian; 22-Conceição de Macabu; 23-Cordeiro; 24-Duas Barras; 25-Duque de Caxias; 26-Engenheiro P. de Frontin; 27-Guapimirim; 28-Iguaba Grande; 29-Itaboraí; 30-Itaguaí; 31-Italva; 32-Itaocara; 33-Itaperuna; 34-Itatiaia; 35-Japeri; 36-Laje do Muriaé; 37-Macaé; 38-Macuco; 39-Magé; 40-Mangaratiba; 41-Maricá; 42-Mendes; 43-Mesquita; 44-Miguel Pereira; 45-Miracema; 46-Natividade; 47-Nilópolis; 48-Niterói; 49-Nova Friburgo; 50-Nova Iguaçu; 51-Paracambi; 52-Paraíba do Sul; 53-Paraty; 54-Paty do Alferes; 55-Petrópolis; 56-Pinheiral; 57-Pirai; 58-Porciúncula; 59-Porto Real; 60-Quatis; 61-Queimados; 62-Quissamã; 63-Resende; 64-Rio Bonito; 65-Rio Claro; 66-Rio das Flores; 67-Rio das Ostras; 68-Rio de Janeiro; 69-Santa Maria Madalena; 70-Santo Antônio de Pádua; 71-São F. de Itabapoana; 72-São Fidélis; 73-São Gonçalo; 74-São João da Barra; 75-São João de Meriti; 76-São José de Ubá; 77-São José do V. do R. Preto; 78-São Pedro da Aldeia; 79-São Sebastião do Alto; 80-Sapucaia; 81-Squarema; 82-Seropédica; 83-Silva Jardim; 84-Sumidouro; 85-Tanguá; 86-Teresópolis; 87-Trajano de Moraes; 88-Três Rios; 89-Valença; 90-Varre-Sai; 91-Vassouras; 92-Volta Redonda.

Fonte: Autor

4.2 - Análise fatorial

Os principais autovalores (variância), bem como a porcentagem de variância explicada e acumulada nas dez primeiras dimensões/eixos/componentes, podem ser vistos na Figura 3. No lado (a) da Figura observa-se a tabela contendo os dados dos autovalores, variância, e variância acumulada, enquanto o lado (b) exibe o gráfico do percentual de variância retida por cada eixo. Essas informações auxiliam na determinação do número de dimensões a serem analisadas. Segundo Kassambara (2017), não existe um consenso na escolha dos números de dimensões a serem avaliadas. Isso dependerá da área de estudo e do conjunto de dados. Ainda segundo o autor, na prática tende-se a analisar os primeiros componentes principais. Neste estudo foram escolhidos os dois primeiros eixos que, por padrão, retêm a maior quantidade de variância, ou seja, informação. As dimensões 1 e 2 juntas representam 41,37% (29,07+12,30) da variância dos dados.

Figura 3. Proporção de variância explicada pelos principais autovalores

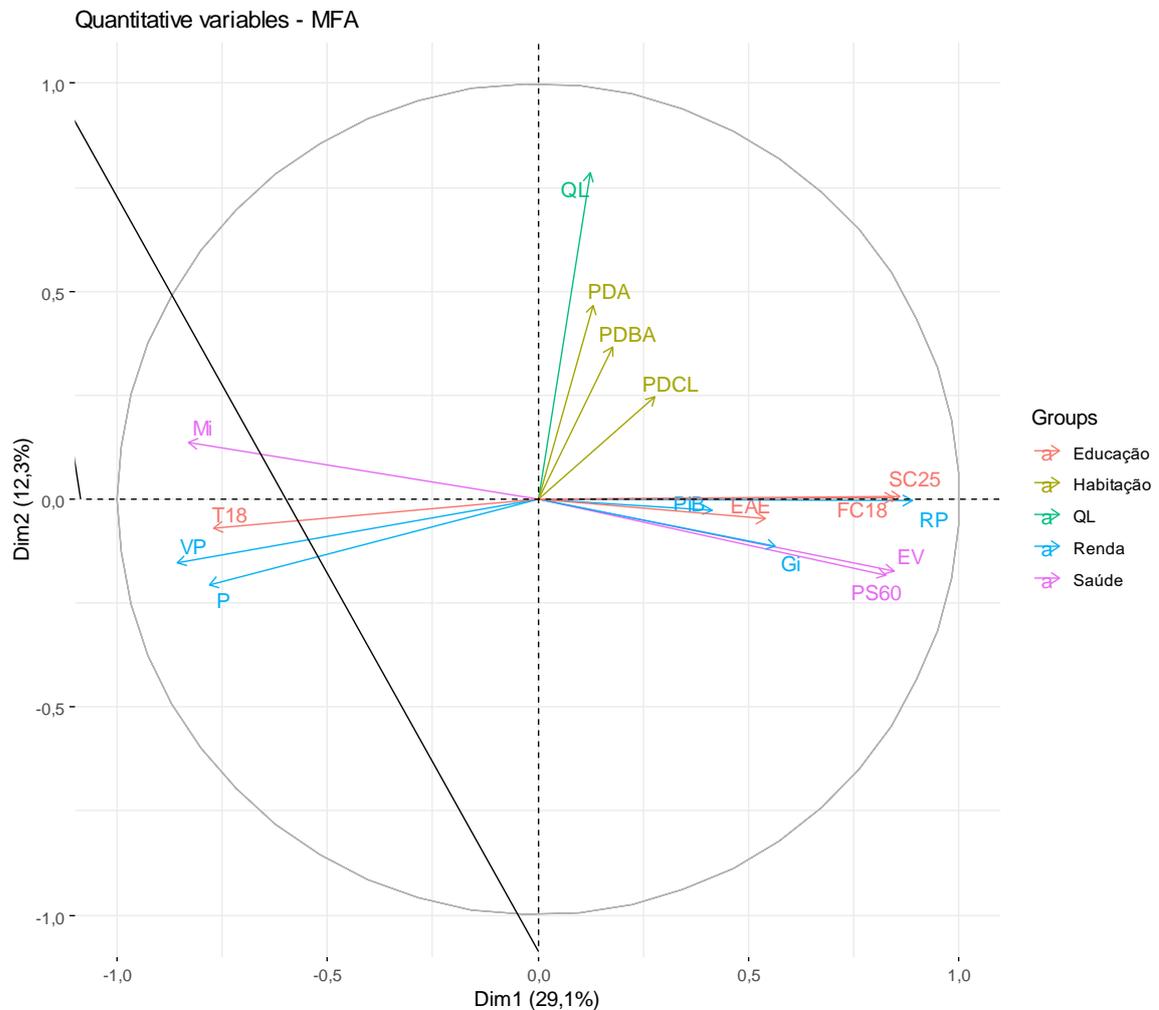


Fonte: Os autores

O círculo de correlação (mapa de fatores) das variáveis e dimensões foi apresentado na Figura 4. Variáveis que têm correlações positivas são agrupadas, enquanto as negativas são posicionadas em lados opostos. A qualidade das variáveis no mapa de fatores é mensurada pela sua distância em relação à origem – quanto mais longe melhor a representação. A correlação da variável com a dimensão se dá pelo seu distanciamento – nesse caso, quanto menor a distância

de um ponto ao eixo maior será a associação. Essas questões podem ser visualizadas tanto graficamente (Figura 4) como numericamente (Tabela 5); quanto maior o peso mais intenso será a contribuição daquela variável para a dimensão.

Figura 4. Círculo de correlação entre as variáveis quantitativas; Dim1 - eixo x, Dim2 - eixo y



Fonte: Os autores

Tabela 5. Peso/coeficiente (autovetores) das variáveis quantitativas para as dimensões 1 e 2

	EV	Mi	PS60	QL	PIB	RP	Gi	P	VP	FC18	SC25	EAE	T18	PDA	PDBA	PDCL
Dim.1	0,468	-0,460	0,458	0,068	0,228	0,492	0,313	-0,432	-0,475	0,469	0,477	0,299	-0,427	0,073	0,098	0,154
Dim.2	-0,146	0,117	-0,156	0,670	-0,022	-0,004	-0,096	-0,175	-0,130	0,004	0,006	-0,041	-0,058	0,398	0,313	0,209

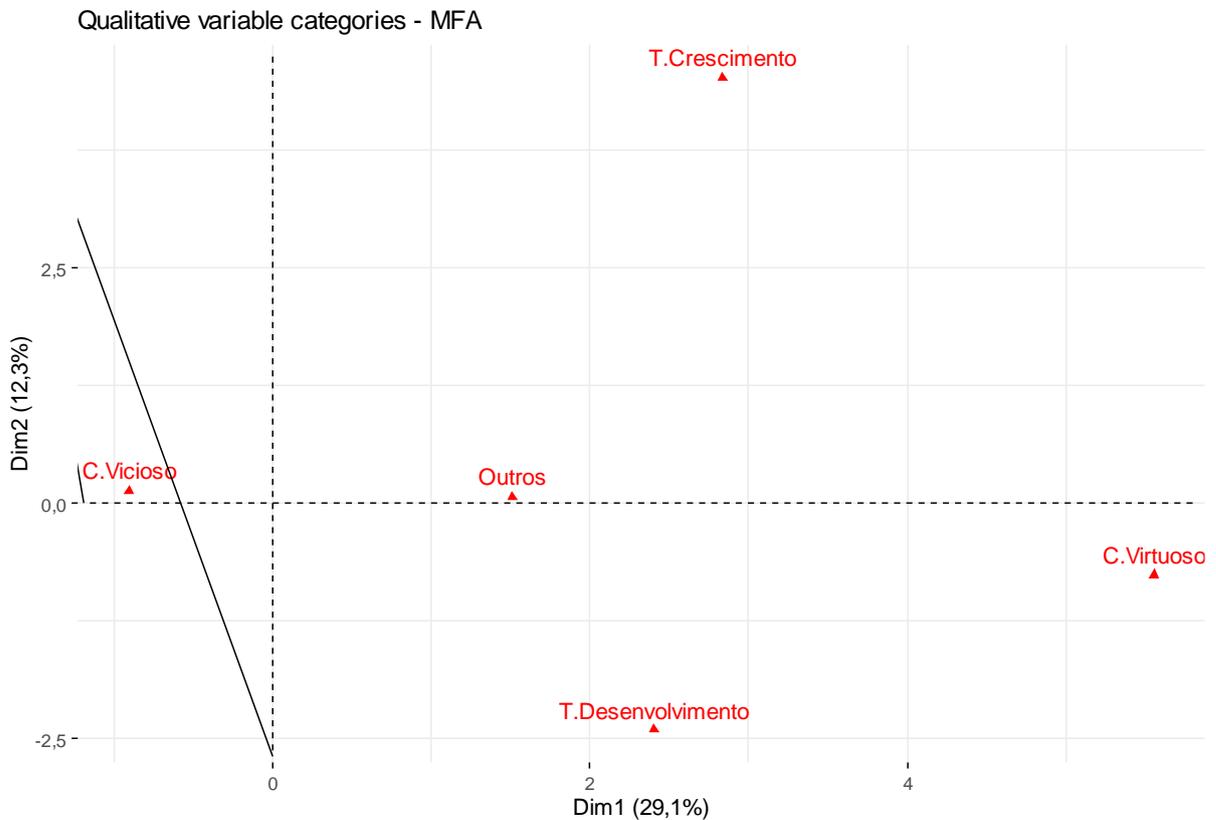
Fonte: Os autores

As variáveis Mi, T18, VP e P foram relacionadas positivamente entre si, pois os pontos estão próximos no gráfico e possuem pesos semelhantes, com mesmo sinal negativo (-) na dimensão 1. Essas variáveis ainda foram correlacionadas negativamente com SC25, FC18, RP, EV e PS60, que também demonstraram boa contribuição com a primeira dimensão. Nota-se que esses indicadores contribuíram pouco para a segunda componente (Figura 4, Tabela 5) quando comparados com a primeira dimensão. Apesar de EAE, Gi e PIB apresentarem algum tipo de relação com as variáveis já citadas, essas tiveram um peso menor (Tabela 5) nas dimensões avaliadas. Portanto é necessário ser mais parcimonioso quanto as suas interpretações.

As variáveis QL, PDA, PDBA e PDCL foram representadas pela segunda dimensão. Assim sendo, os pesos dos indicadores são maiores para essa componente. Ressalta-se que a variável QL foi a que obteve o maior peso (0,67), enquanto as outras três, respectivamente, pesos menores de 0,398; 0,313 e 0,209.

Na Figura 5 mostra-se a relação das categorias da variável ND, assim como a correlação destas categorias com as dimensões; sendo possível visualizar as ponderações das categorias na Tabela 6.

Figura 5. Mapa de fator da variável categórica ND; Dim1 - eixo x, Dim2 - eixo y



Fonte: Os autores

Tabela 6. Peso (autovetores) da variável categórica para as dimensões 1 e 2

	C.Vicioso	C.Virtuoso	Outros	T.Crescimento	T.Desenvolvimento
Dim.1	-0,4300	0,3128	0,2286	0,0912	0,1768
Dim.2	0,1486	-0,1010	0,0243	0,3434	-0,4186

Fonte: Os autores

Tanto no Gráfico 5 como na Tabela 6, observa-se que os níveis de desenvolvimento vicioso e virtuoso tiveram maior correlação com a primeira dimensão. Porém foram localizados em lados opostos, o que indica uma relação antagônica entre esses círculos de desenvolvimento. Dessa maneira, os municípios classificados como virtuosos tiveram atributos totalmente opostos aos viciosos. O mesmo ocorreu com as classes tendendo ao crescimento e desenvolvimento, sendo a relação mais forte com a segunda componente. A categoria “outros” mostrou-se mais associada à primeira dimensão.

A relação entre as variáveis categóricas e quantitativas se dá por meio da comparação dos gráficos das Figuras 4 e 5 e também Tabelas 5 e 6. Assim, as variáveis, independentemente do tipo, relacionam-se em função das dimensões a que estão mais associadas. Ao avaliar as duas Figuras e Tabelas, identificaram-se os seguintes padrões: a categoria círculo vicioso está relacionada com as variáveis quantitativas Mi(+), T18(+), VP(+) e P(+) positivamente e negativamente com SC25 (-), FC18(-), RP(-), EV(-) e PS60(-); a classe círculo virtuoso relaciona-se com as mesmas variáveis da categoria anterior, no entanto, de maneira inversa. A classe tendendo ao crescimento mostrou-se associada ao QL(+), PDA(+), PDBA(+); a categoria tendendo ao desenvolvimento mostrou uma relação inversa à categoria tendendo ao crescimento. A categoria “outros” não mostrou um padrão específico.

Esses resultados mostram que o círculo vicioso é muito influenciado por saúde (Mi), educação (T18) e pobreza e sua vulnerabilidade (P e VP). Todas essas variáveis cerceiam o indivíduo em suas escolhas, tornam-no incapacitado, seja porque nem sequer sobrevivem à infância, seja porque não sabem ler, seja porque se situam à margem do sistema. Mais do que isso, verifica-se que apenas a melhoria desses indicadores não é capaz de romper o círculo vicioso. Para tanto é necessário melhorar outros indicadores também relacionados com saúde e educação (EV; PS60; SC25; FC18), mas também uma melhor distribuição de renda (RP).

Em suma, os indicadores de pobreza, mortalidade infantil e analfabetismo de pessoas com 18 anos ou mais foram correlacionados positivamente entre si, e associados ao círculo vicioso. Já os indicadores: educacionais (SC25, FC18); renda *per capita*; esperança de vida; e probabilidade de sobreviver até os 60 anos são indicativos importantes para se romper o círculo vicioso, entretanto, há também a necessidade de uma melhora da renda *per capita* para que esse círculo seja vencido. Dessa forma, observou-se o processo de causação circular em 74% (Figura 1) dos municípios, tanto negativo como positivo, que se reforça cumulativamente em que pobreza gera pobreza e riqueza gera riqueza. Todavia não se pode negar o fato de que existem situações de desequilíbrio, TC e TD, cujo círculo é interrompido de forma que o crescimento econômico não gera melhorias para desenvolvimento humano, assim como o desenvolvimento humano não promove o crescimento econômico.

5. DISCUSSÃO

Ficou claro a partir dos resultados que a conexão virtuosa entre CE e DH no estudo empírico sobre os municípios do ERJ não é automática e quase sempre se observou situações de desequilíbrio. A literatura atribui estes resultados a fraqueza dos elos que conectam o ciclo, em outras palavras, não há uma coevolução das variáveis socioeconômicas. No trabalho de Mustafa, Rizov e Kernohan (2017) a conexão bidirecional entre CE e DH não ocorreu devido ao crescimento desigual e pelo atraso do desenvolvimento institucional, impossibilitando a formação do capital humano, o que pode ter restringido o DH no curto e médio prazo. Já no estudo de Chikalipah e Okafor (2019) uma das possíveis explicações atribuídas pelos autores se dá pelo fato da não promoção do capital humano, devido a altas taxas de crescimento populacional, governança ruim, fracas qualidades institucionais e infraestrutura subdesenvolvidas.

No ERJ 71% (65) dos municípios encontraram-se no círculo vicioso da pobreza. Isso indica uma conexão causal entre CE e DH no sentido negativo para a maioria dos municípios fluminenses. Essa proporção foi semelhante aos achados de Raiher e Lima (2014) na região Sul do Brasil, com 83% e 73% dos municípios no círculo vicioso, respectivamente a média brasileira e da Região Sul; aos resultados de Oliveira, Lima e Raiher, (2017), na Região Nordeste, 84% dos municípios no círculo vicioso quando comparado com a média do Brasil, todavia, 24% quando comparado com a média da própria região; e Oliveira, Lima e Barrinha, (2019), no Estado da Bahia, 83% dos municípios do círculo da pobreza, média do Brasil, e 18% em relação à média do próprio estado. Uma vez iniciado o processo de subdesenvolvimento ou de desenvolvimento humano, a chance de regressão é menor dado o processo de causação circular cumulativa (RAIHER; LIMA, 2014; OLIVEIRA; LIMA; RAIHER, 2017; OLIVEIRA; LIMA; BARRINHA, 2019).

Ao analisar os indicadores socioeconômicos dos municípios fluminenses constatou-se que as variáveis mortalidade infantil (Mi), taxa de analfabetismo adulto (T18), % de vulneráveis à pobreza (VP) e % de pobres (P) foram relacionadas positivamente entre si. Essas variáveis ainda foram correlacionadas negativamente com % de 25 anos ou mais com superior completo (SC25), % de 18 anos ou mais com fundamental completo (FC18), renda *per capita* (RP), esperança de vida ao nascer (EV) e probabilidade de sobrevivência até 60 anos (PS60).

Isso demonstra que os municípios que apresentaram altas taxas de mortalidade infantil também tendem a apresentar altos índices de analfabetismo e pobreza, concomitantemente, baixos índices de escolaridade – tanto no ensino superior quanto no fundamental – menor renda per capita e longevidade.

Em suma, pode-se observar, no século XXI, que as mudanças na estrutura econômica do estado⁹, deslocando a indústria de fabricação para a indústria extrativa e aumentando sua representatividade no interior do Estado, não levou os municípios ao círculo virtuoso. O CE proporcionado pela expansão da indústria de P&G não resultou em um aumento do DH como um todo. Observação semelhante foi constatada por Acruche *et al.* (2019), mostrando que os municípios do ERJ que recebiam maiores rendas petrolíferas não foram aqueles com melhores desempenhos no DH. Não basta ter apenas um bom desempenho econômico para estabelecer um círculo virtuoso de desenvolvimento (RAIHER; LIMA, 2014).

Isso demonstra que, independentemente da influência causal circular, o crescimento econômico, um contributo importante para a melhoria do desenvolvimento humano, não é em si sustentável sem investimentos em saúde e educação, tanto prévia como simultaneamente (RANIS; STEWART, 2005; SURI *et al.*, 2011). Esse resultado mostra a importância de coevolução das variáveis econômica, de um lado, e de outro as de desenvolvimento humano (saúde e educação).

6. CONCLUSÃO

O trabalho teve como objetivo compreender a relação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano nos municípios do ERJ e verificar quais os fatores influenciaram significativamente na formação do círculo vicioso da pobreza.

O fenômeno de causação cumulativa pôde ser observado no estudo do padrão de comportamento das variáveis que indicam uma relação simétrica entre as variáveis mortalidade infantil, analfabetismo em adultos, vulnerabilidade à pobreza, razão de pobres na população reforçando o círculo vicioso e, inversamente, ensino superior e fundamental em indivíduos com

⁹ É importante observar que essa mudança de estrutura se iniciou com a exploração do P&G na Bacia de Campos em 1971 e a produção em 1977, e se consolidou nos anos 2000, quando 85% da produção do petróleo no Brasil era realizado na região norte fluminense. Entretanto, nenhuma mudança substantiva pode ser observada nos indicadores de desenvolvimento humano em 2010, trinta e três anos depois.

mais de 18 anos, renda per capita, esperança de vida ao nascer e probabilidade de sobrevivência até 60 anos, reforçando o ciclo virtuoso.

Ainda que tenha havido uma mudança significativa na estrutura econômica do estado, crescendo a atividade extrativa às expensas da atividade industrial e o seu deslocamento para o interior, onde se localizam as reservas de P&G, com evidente crescimento da renda per capita, não foi observado uma co-evolução das variáveis relacionadas com saúde e educação.

A metodologia utilizada, principalmente a exploratória, forneceu uma visão holística das variáveis e seus inter-relacionamentos, o que ajudou a entender a natureza subjacente dos dados.

Como pesquisa futura sugere-se analisar os municípios no âmbito orçamentário, pois além da mudança industrial no ERJ houve, também, aumento significativo no repasse de verbas oriundos de *royalties* e participações especiais recebidos por alguns municípios.

Em termos de políticas públicas para o desenvolvimento, os resultados sugerem que essas devem ser elaboradas em uma visão conjunta, de forma a trabalhar tanto os aspectos sociais e econômicas para que coevolam, aumentando a chance de rompimento do ciclo da pobreza. Por exemplo, uma importante implicação de política para o avanço do círculo virtuoso, na presença de momentos de forte crescimento econômico, é a necessidade de se ampliar simultaneamente os investimentos em saúde e educação.

REFERÊNCIAS

- ABDI, H.; WILLIAMS, L. J. Principal component analysis. **Wiley interdisciplinary reviews: computational statistics**, Hoboken, New Jersey, EUA, v. 2, n. 4, p. 433-459, 2010.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. **Handbook of economic growth**, Elsevier, Amsterdã, NLD v. 1, p. 385-472, 2005.
- ACRUCHE, R. *et al.* Relação entre renda petrolífera e melhoria na qualidade de vida por municípios confrontantes da Bacia de Campos. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 27, 2019.
- Atlas Brasil. Notas metodológicas: IDHM. 2021. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>. Acesso em: 04 set. 2021.
- BAYRAKTAR-SAĞLAM, B. Re-Examining Vicious Circles of Development: A Panel Var Approach. **Social Indicators Research**, Nature, Switzerland, AG, v. 137, n. 1, p. 231-256, 2017.
- BEHRMAN, J. R. The impact of health and nutrition on education. **The World Bank Research Observer**, Oxford, UK, v. 11, n. 1, p. 23-37, 1996.

- CHENERY, H. *et al.* **Redistribution with growth; policies to improve income distribution in developing countries in the context of economic growth.** Oxford: Oxford University Press, 1974.
- CHIKALIPAH, S.; OKAFOR, G. Dynamic Linkage Between Economic Growth and Human Development: Time Series Evidence from Nigeria. **Journal of International Development**, v. 31, n. 1, p. 22-38, jan. 2019.
- GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure. *American Journal of Sociology*, Chicago, v.91, n.3, p.481- 510, Nov.1985.
- HADDAD, L. *et al.* Reducing child malnutrition: How far does income growth take us? **The World Bank Economic Review**, Oxford, UK, v. 17, n. 1, p. 107-131, 2003.
- HUSSON, F.; LÊ, S.; PAGÈS, J. **Exploratory multivariate analysis by example using R.** United Kingdom: CRC press, 2017.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE - ILO. **Employment, growth and basic needs: a one world problem.** Report of the Director-General of the International Labour Office. Geneva: ILO, 177 p. 1976.
- JANUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil.** São Paulo: Alínea, 2003.
- JOLLY, R. Adjustment with a Human Face. In: RICHARD JOLLY (Uk). *IDS Companions to Development* (ed.). **Milestones and Turning Points in Development Thinking.** London: Palgrave Macmillan, 2012. p. 172-185.
- KAKWANI, N. Structural adjustment and performance in living standards in developing countries. **Development and Change**, v. 26, n. 3, p. 469-502, 1995.
- KASSAMBARA, A. **Practical Guide to Principal Component Methods in R: PCA, M (CA), FAMD, MFA, HCPC.** France: DATANOVIA, 2017.
- MUKAKA, M.M. A guide to appropriate use of correlation coefficient in medical research. **Malawi medical journal**, Zomba, MW, v. 24, n. 3, p. 69-71, 2012.
- MUSTAFA, G.; RIZOV, M.; KERNOHAN, D. Growth, human development, and trade: The Asian experience. **Economic Modelling**. [S.l.] v. 61, p. 93–101, 2017.
- MYRDAL, G. **Teoría económica e regiones subdesarrolladas.** México: Fondo de Cultura Económica, 1968.
- NORTH, D.C. Institutions. **Journal of economic perspectives**, Pittsburgh, Pensilvânia, EUA, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- OLIVEIRA, N. S. M. N.; LIMA, J.; RAIHER, A. P. Convergência do desenvolvimento humano municipal no Nordeste do Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 13, n. 3, p. 164-184, 2017.
- OLIVEIRA, N. S. M. N.; LIMA, J. F.; BARRINHA, R. N. Desenvolvimento humano municipal no Estado da Bahia. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, SC, v. 7, n. 1, p. 137-164, 2019.
- PAGÈS, J. **Multiple factor analysis by example using R.** United Kingdom: Chapman and Hall, 2014.
- PNUD. **Human Development Report 1990.** New York: United Nations Development Programme, 1990.

PSACHAROPOULOS, G. Returns to investment in education: A global update. **World development**, Amsterdam, NLD, v. 22, n. 9, p. 1325-1343, 1994.

RAIHER, A. P; LIMA, J. F. Desenvolvimento humano municipal no Sul do Brasil: evolução recente e o círculo vicioso da pobreza. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 36, n. 2, p. 147-154, 2014.

RANIS, G.; STEWART, F. **Dynamic Links between the Economy and Human Development**. New York: Department Of Economic And Social Affairs, 2005.

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

ROSENZWEIG, M.R. Why are there returns to schooling? **The American Economic Review**, Pittsburgh, Pensilvânia, EUA, v. 85, n. 2, p. 153-158, 1995.

SEN, A.; MOTTA, L. T.; MENDES, R. D. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STEWART, F. The Human Development Approach: An Overview. **Oxford Development Studies**, Oxfordshire, UK v. 47, n. 2, p. 135-153, 2019.

STRAUSS, J.; THOMAS, D. Human resources: Empirical modeling of household and family decisions. **Handbook of development economics**, Amsterdam, NLD, v. 3, p. 1883-2023, 1995.

SURI, T. *et al.* Paths to success: The relationship between human development and economic growth. **World Development**, Amsterdam, NLD, v. 39, n. 4, p. 506-522, 2011.

TOMIC, O.; BERGET, I.; NÆS, T. A comparison of generalized procrustes analysis and multiple factor analysis for projective mapping data. **Food quality and preference**, Amsterdam, NLD, v. 43, p. 34-46, 2015.

UNDP. **Human Development Report**: 1991. New York: Oxford University Press, 1990.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997

A CAPACIDADE TECNOLÓGICA PARA INOVAR DE MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS DE METALMECÂNICA FLUMINENSES¹

Heitor Soares Mendes²

<https://orcid.org/0000-0002-5134-6752>

Marta Lucia Azevedo Ferreira³

<https://orcid.org/0000-0002-5998-5452>

Recebido em: 07 06 2021

Publicado em: 30 11 2021

RESUMO:

Este artigo é o resultado de uma pesquisa de natureza quantitativa e empírica com finalidade descritiva que teve como objetivo investigar a capacidade tecnológica para inovar de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME) de metalmecânica fluminenses a partir da utilização da Tecnologia Industrial Básica (TIB). Verificou-se que cerca de 60% das empresas investigadas encontra-se no nível primário de capacidade em TIB onde predomina a avaliação pontual da conformidade e no nível básico em que a certificação de qualidade é utilizada por 22%, a certificação ambiental por menos de 10% e a cooperação com fornecedores por menos de 5% delas. Verificou-se ainda o desconhecimento dos mecanismos existentes de propriedade intelectual, monitoramento de informações tecnológicas e prospecção tecnológica, embora a transferência de tecnologia seja utilizada por 20% das empresas. A baixa capacidade tecnológica identificada na grande maioria das empresas constitui mais um dos vários obstáculos que elas enfrentam para inovar, tornando fundamental o suporte externo por meio de políticas contínuas de extensão tecnológica. A relação entre capacidade tecnológica, aprendizagem tecnológica, TIB e inovação é um tema ainda pouco explorado, daí a sugestão de que pesquisas futuras possam contemplar empresas de portes e setores produtivos diversos em outras localidades do país ou em todo o território nacional, contribuindo para ampliar a compreensão da capacidade tecnológica para inovar das empresas brasileiras.

Palavras-chave: capacidade tecnológica. tecnologia industrial básica (TIB). inovação. micro, pequenas e médias empresas (MPME). indústria metalmecânica.

 1

MENDES, H. et all. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Professor do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ) vinculado ao Departamento de Ensino Médio e Técnico.

³ Professora do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ) vinculada ao Departamento de Ensino Médio e Técnico e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento regional e Sistemas Produtivos (PPDSP).

THE TECHNOLOGICAL CAPACITY TO INNOVATE IN MICRO, SMALL AND MEDIUM METALMECHANICAL FLUMINEAN COMPANIES

ABSTRACT:

This paper is the result of a quantitative and empirical research with descriptive purpose that aimed to investigate the technological capability to innovate in Micro, Small and Medium-sized Enterprises (MSME) of Rio de Janeiro's metalmechanic industry from the use of Infrastructural Technologies (IFT). The method used was the case study that allows the understanding of phenomena in depth through quantitative and qualitative evidence. It was found that about 60% of the surveyed MSME is at the primary level of capability in IFT, where the punctual conformity assessment predominates and at the basic level at which quality certification is used by 22%, environmental certification for less than 10% and the cooperation with suppliers for less than 5% of them. The lack of knowledge of the existing mechanisms of intellectual property, monitoring of technological information and technological forecast was also verified, although the transfer of technology is used by 20% of the companies. The lack of knowledge of the existing mechanisms of intellectual property, monitoring of technological information and technological forecast was also verified, although the transfer of technology is used by 20% of the companies. The low capability in IFT identified in the vast majority of the companies surveyed is one of the various obstacles they face to innovate, making external support fundamental through continuous technology extension policies. The relationship between technological capability, technological learning, IFT and innovation is a theme that is still little explored, hence the suggestion that future research on this may include companies of various sizes and productive sectors in other geographical areas of Brazil or throughout the national territory, contributing to increase the understanding of the technological capability to innovate of Brazilian companies.

Keywords: technological capability. infrastructural technologies (IFT). innovation. micro, small and medium-sized enterprises (MSME). metalmechanic industry.

INTRODUÇÃO

As Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME) têm importância socioeconômica reconhecida mundialmente, adquirindo relevância ainda maior no Brasil, não só pela sua potencial participação no agregado econômico, mas também por seus impactos sobre o nível de emprego e a produtividade sistêmica da economia nacional, requerendo políticas específicas de incentivo à inovação (MENDES; FERREIRA, 2018, 2020; MENDES et al., 2017, 2019; NOGUEIRA; PEREIRA, 2015; SILVEIRA; GARRIDO, 2017).

O modo e a velocidade com que as empresas constroem e acumulam capacidade tecnológica é crucial para a inovação e gera benefícios significativos para sua competitividade e produtividade, afetando positivamente também os setores econômicos envolvidos e o próprio nível da atividade econômica (LA FALCE et al., 2016). A capacidade tecnológica é o conjunto

ou estoque de recursos à disposição das empresas que depende de aprendizagem tecnológica, ou seja, de vários mecanismos de captação de diferentes tipos de conhecimento tecnológico a partir de fontes internas e externas (FIGUEIREDO, 2015).

Zawislak et al. (2012) e Alves et al. (2017) mostram que a capacidade tecnológica é um componente fundamental da capacidade de inovação das empresas e engloba, tanto sua capacidade de operação, como de desenvolvimento tecnológico, ambas envolvendo a gestão da tecnologia. Destacam-se no primeiro caso o planejamento da produção, os sistemas de controle de qualidade e as preocupações com a redução dos custos de produção e no segundo o monitoramento tecnológico e a assimilação de novas tecnologias que compõem o domínio da Tecnologia Industrial Básica (TIB).

Segundo Tigre (2019), este domínio compreende técnicas e procedimentos de codificação, análise e normalização de produtos e processos por meio das funções de metrologia, normalização, regulamentação técnica e avaliação da conformidade, bem como daquelas que envolvem propriedade intelectual, informações tecnológicas e tecnologias de gestão com ênfase em qualidade consideradas serviços tecnológicos. A infraestrutura de TIB de um país é fundamental para apoiar a acumulação das capacidades tecnológicas e de inovação das empresas que nele operam, daí seu escopo estratégico.

Zawislak et al. (2013), Silveira e Garrido (2017), Ruffoni et al. (2018) e Silva e Pedron (2019) mostram que a gestão da capacidade de inovação das empresas é complexa, sobretudo para as MPME, uma vez que depende fortemente da capacidade tecnológica, bem como de capacidades complementares de gestão do ambiente interno e de transação com o ambiente externo. As preocupações com os processos que agregam valor ao negócio precisam levar em conta as atividades de logística, vendas e marketing visando assegurar o desempenho econômico das empresas que é, em grande medida, dependente do seu desempenho tecnológico. Eis porque este último vem se mostrando fundamental.

Mas como assinalam Garcia e Madeira (2013), Silva e Dacorso (2013), La Rovere et al. (2014), Figueiredo (2015), Mendes e Ferreira (2018, 2020), Mendes et al. (2017, 2019) e Chiarini et al. (2019), a elevação do patamar tecnológico e inovativo é difícil para as empresas brasileiras, especialmente para aquelas de menor porte. A dificuldade de apoio institucional e de acesso ao crédito, a falta de entendimento do mercado, de mão de obra qualificada e de interação com organizações e outras empresas se somam à escala reduzida e à carência de recursos afetando, tanto sua capacidade tecnológica, como de inovação. O desconhecimento em

relação a novas tecnologias e práticas de gestão também contribui para a capacidade de gestão precária, influenciando a própria percepção dos problemas encontrados.

Assim, este artigo tem como objetivo investigar a capacidade tecnológica para inovar de empresas industriais fluminenses considerada no âmbito da TIB. Trata-se de MPME, característica que realça a importância da utilização de TIB, de modo que elas possam ultrapassar os vários obstáculos que enfrentam para inovar. Elas integram a indústria metalmeccânica e se concentram na Zona Oeste (ZO) do Município do Rio de Janeiro (MRJ). Nesta indústria dinâmica as empresas reúnem competências em caldeiraria, montagem industrial, corte-dobra e usinagem de metais, particularmente no que se refere a artefatos de aço inoxidável, além de contarem na localidade com vários setores demandantes (HASENCLEVER; CUNHA, 2010; MENDES, 2016). A renovação e o fortalecimento dessa indústria são essenciais para o adensamento produtivo e o desenvolvimento da economia fluminense (NATAL; CRUZ, 2020; SANTOS, 2020).

O presente artigo visa preencher a lacuna de estudos empíricos sobre a relação entre capacidade tecnológica, aprendizagem tecnológica, TIB e inovação, alinhando-se às contribuições de Gallina e Fleury (2013). Aqui também a indústria metalmeccânica é analisada, mas em outra região geográfica e sob a ótica das empresas de menor porte. Além dessa introdução, apresenta-se na seção dois uma revisão da literatura sobre a relação entre TIB e inovação e na seção três a metodologia adotada. Na seção quatro os resultados empíricos obtidos são descritos e analisados a partir do modelo proposto por Gallina e Fleury (2013). Na seção cinco são apresentadas as considerações finais e a seguir as referências utilizadas.

REVISÃO DA LITERATURA

A Tecnologia Industrial Básica (TIB) representa o conjunto de funções encadeadas relativas a medidas, normas, ensaios e qualidade consideradas tecnologias infraestruturais (FLEURY, 2007). A metrologia, a normalização, a regulamentação técnica e a avaliação da conformidade constituem as funções básicas de TIB, além das funções conexas de propriedade intelectual, informações tecnológicas e tecnologias de gestão com ênfase em qualidade que compõem os serviços de infraestrutura tecnológica (OLIVEIRA; SOUZA, 2014; SOUZA, 2000; TIGRE, 2019).

A TIB tem fronteiras amplas na medida em que envolve a legislação, a dinâmica do comércio internacional, as medidas tomadas pelos países, bem como as aplicações

experimentadas por organizações e empresas (FLEURY, 2007; GALLINA, 2009; OLIVEIRA; SOUZA, 2014). O domínio de TIB permite a produção de acordo com normas e padrões internacionais, condição necessária para a efetiva acumulação de capacidade tecnológica e de inovação, fortalecendo os sistemas de inovação em diversos níveis (GALLINA; FLEURY, 2013; TIRONI, 2015, 2017).

A TIB tem escopo estratégico por envolver vantagens competitivas nos níveis macro, meso e microeconômico. Ela compreende não apenas ativos físicos, mas sobretudo técnicas, procedimentos e metodologias de codificação, análise e normalização de produtos e processos que dão suporte ao progresso técnico, favorecendo o amadurecimento dos países no cenário doméstico e internacional, especialmente por meio de suas funções básicas (MENDES; FERREIRA, 2018; TIGRE, 2019). A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) foi criada em 1940 e embora o termo TIB tenha sido concebido no país no final dos anos 70, a estruturação de suas atividades ocorreu durante os anos 80, evoluindo nas décadas seguintes, sobretudo a partir de 2000 (ABREU, 2005; DIAS, 2007; SOUZA, 2000).

A Lei nº 5.648/1970 criou o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e a Lei nº 5.966/1973 criou o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro), o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), cabendo ao Sinmetro a integração entre as atividades de metrologia, normalização, avaliação da conformidade e acreditação de organismos e laboratórios. O Conmetro tem caráter normativo, enquanto o Inmetro tem caráter executivo, gestor e acreditador. Como afirmam Souza (2000) e Gallina (2009), o país dispõe de um sistema integrado de TIB.

Considerando as funções básicas de TIB, a metrologia é a ciência que abrange os aspectos teóricos e práticos da medição com aplicações industriais e legais, de modo a prover confiabilidade, credibilidade, universalidade e qualidade às medidas (FLEURY, 2007). O país adota a metrologia científica e industrial voltada para a expansão das atividades produtivas e das inovações tecnológicas, o que envolve a criação de uma infraestrutura favorável ao fortalecimento das empresas de base nacional e dos sistemas de inovação. O Inmetro é o coordenador da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ) encarregada de verificações e inspeções dos instrumentos de medição, bem como da fiscalização da conformidade dos produtos e do controle da exatidão das indicações quantitativas dos produtos pré-medidos (INMETRO, 2020).

A normalização se relaciona à necessidade de padronização decorrente da crescente ampliação do mercado mundial para novos produtos e serviços. O sistema normativo é estruturado hierarquicamente, indo desde a base com a normalização empresarial seguida da nacional, chegando ao nível regional e alcançando, no topo deste encadeamento hierárquico, a normalização internacional que representa os interesses comuns entre países (ABNT, 2020). Como destaca Tironi (2017), a normalização favorece a inovação ao estimular o acesso ao conhecimento tecnológico e a escala econômica por meio da ampliação de mercados, da geração de estímulo às inovações e ao interesse por normas técnicas e regulamentações técnicas.

A norma técnica representa a tradução, em termos de requisitos técnicos, de um consenso social em torno de expectativas sobre a qualidade de produtos, serviços e sistemas (ABREU, 2005). Ela envolve concertação setorial visando a adoção de padrões e usos disseminados socialmente tendo, portanto, caráter voluntário. Diferentemente, a regulamentação técnica tem caráter obrigatório, é aprovada por órgãos governamentais e contém características de produtos, processos e métodos de produção. Ela contém ainda disposições administrativas que podem incluir prescrições quanto a terminologias, símbolos, embalagens, marcações ou etiquetas ou delas tratar exclusivamente (INMETRO, 2020).

A avaliação da conformidade é um processo sistematizado, acompanhado e avaliado que visa propiciar o grau de confiança adequado de produtos, serviços, processos e pessoas atendendo a requisitos pré-estabelecidos em normas e regulamentações técnicas. Portanto, seus principais objetivos são: informar e proteger os consumidores em relação a saúde, segurança e meio-ambiente; propiciar a concorrência justa; estimular a melhoria contínua da qualidade; fortalecer o mercado interno e ao mesmo tempo facilitar o comércio internacional (INMETRO, 2020). Essa função básica merece destaque, pois o que importa nas transações comerciais é a qualidade devidamente certificada de produtos e serviços (Souza, 2000).

A qualidade é indicada por meio de especificações técnicas encontradas em boletins e desenhos técnicos, enquanto a conformidade é identificada por comparação das características desejadas com padrões ou por sua aferição mediante o uso de instrumentos e equipamentos específicos. Como assinala Oliveira (2011), as diretrizes do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC) indicam o reconhecimento do atendimento aos requisitos especificados, enquanto os mecanismos de avaliação da conformidade disponíveis no SBAC incluem a certificação, a declaração do fornecedor, a etiquetagem, a inspeção e os ensaios. As

organizações certificadoras são acreditadas por organismos internacionais como a International Organization for Standardization (ISO), sendo as normas brasileiras elaboradas pela ABNT.

Do ponto de vista das funções conexas de TIB, a propriedade intelectual envolve a garantia de direitos sobre um amplo espectro de criações imateriais. Durante o prazo legal estipulado, o titular do direito pode explorar economicamente bens e processos produtivos de acordo com a delimitação definida em lei (TIGRE, 2019). No sistema a cargo do INPI a propriedade industrial abrange marcas, patentes, desenhos industriais e indicações geográficas e é amplamente utilizada pelas empresas como diferencial competitivo (OMPI:INPI, 2018). Vale destacar também que as patentes são fontes relevantes e atualizadas de informações técnicas e tecnológicas que podem ser utilizadas estrategicamente por gestores de tecnologia e formuladores de políticas (FERREIRA et al., 2008; OLIVEIRA; SOUZA, 2014).

As informações tecnológicas abrangem conhecimentos sobre tecnologias de fabricação, de projeto e de gestão que favorecem a melhoria contínua da qualidade e a inovação no setor produtivo. Elas englobam informações científicas e técnicas, sobretudo quando aspectos relativos a TIB e inovação estão envolvidos (FERREIRA et al., 2009). Elas representam conhecimentos científicos, empíricos e intuitivos sobre a produção de produtos e serviços e suas respectivas indústrias, sendo elementos essenciais, não apenas do ponto de vista dos conhecimentos básicos e especializados sobre tecnologias de processos, produtos e gestão, mas também dos padrões de inovação nas indústrias (OLIVEIRA; SOUZA, 2014). O monitoramento de informações tecnológicas é fundamental, tanto por mitigar os riscos de investimentos equivocados, como por oferecer subsídios para a importante atividade de prospecção tecnológica (FERREIRA et al., 2009).

As tecnologias de gestão, por sua vez, constituem um conjunto de técnicas e métodos à disposição de organizações e empresas que visam melhorar seu desempenho em diversos níveis. Tigre (2019) afirma que quando implementados nas rotinas operacionais, na organização do trabalho ou nas suas relações externas, essas técnicas e métodos representam inovações organizacionais por sua importância para a competitividade industrial, como é o caso da gestão da qualidade. Os sistemas de gestão da qualidade, de gestão ambiental, de saúde e segurança do trabalho e de responsabilidade social estão entre os mais utilizados no país (OLIVEIRA; SOUZA, 2014). As Normas de Qualidade da Série 9000 e as Normas Ambientais da Série 14000 lançadas pela ISO e publicadas pela ABNT constituem referências para as empresas industriais (SLACK et al., 2009).

No nível das empresas que é o foco deste artigo, Figueiredo (2015), Pinheiro e Figueiredo (2015) e Tigre (2019) mostram que a capacidade tecnológica depende de fontes internas e externas de tecnologia e envolve diferentes processos de aprendizagem tecnológica, de modo a viabilizar a geração de inovações. Elas geralmente surgem a partir de imitações e adaptações simples, avançando para modificações mais complexas e para o desenvolvimento tecnológico próprio por intermédio de atividades de *design*, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e engenharia. Gallina e Fleury (2013) acrescentam que diferentes níveis de capacidade em TIB são necessários para acompanhar essa evolução, dando suporte e facilitando a aprendizagem tecnológica.

Tironi (2015) ressalta a correlação positiva entre TIB e inovação, não apenas porque a TIB é fonte de informações tecnológicas básicas, mas sobretudo por ser um elemento que favorece a cooperação para a inovação. Como afirmam Silva e Dacorso (2013), Tironi (2017) e Britto (2021) as empresas raramente inovam sozinhas, buscando interações com outros agentes econômicos visando o intercâmbio de informações e a integração de competências produtivas, tecnológicas e organizacionais. A capacidade de absorção se torna fundamental, mas requer esforços deliberados em diferentes graus (COHEN; LEVINTHAL, 1989, 1990; LALL, 1992). De fato, as empresas precisam construir e acumular capacitações tecnológicas (BELL; PAVITT, 1993).

Ao analisar a realidade de países em desenvolvimento como o Brasil, Lall (1992) mostra que o processo de aprendizagem tecnológica não é homogêneo. No nível básico ele é ancorado nas rotinas existentes e experiências acumuladas na produção, ou seja, no “aprender fazendo”. No nível intermediário, as adaptações e duplicações adquirem proeminência a partir de processos de busca, enquanto no nível avançado, as atividades de pesquisa são realizadas de maneira deliberada e mais formal por meio de áreas ou centros de P&D.

A partir da classificação proposta pelo autor, Gallina e Fleury (2013) evidenciam a importância da capacidade em TIB, tanto no nível básico por intermédio do uso de certificações, como no nível intermediário por meio de vários tipos de certificações e da automação de equipamentos de medição, já incorporando no nível avançado sistemas inovadores de medição, bem como a participação em comitês normativos internacionais. Como assinalam Zawislak et al. (2013), Silveira e Garrido (2017), Ruffoni et al. (2018) e Silva e Pedron (2019), a gestão da inovação é complexa nas empresas em geral e nas MPME em particular, pois depende da

articulação entre as capacidades tecnológica, de gestão do ambiente interno e de transação com o ambiente externo, de modo que elas possam transformar as informações e os conhecimentos obtidos em novos conhecimentos, tecnologias e inovações.

METODOLOGIA

Este artigo é o resultado de uma pesquisa de natureza quantitativa e empírica com finalidade descritiva, voltando-se menos para o desenvolvimento de teorias e mais para a utilização prática de conhecimentos, aplicando-os a realidades circunstanciais (GIL, 2021). Como afirma o autor, a pesquisa descritiva visa relatar as características de determinada população, grupo ou fenômeno, o estabelecimento de relações entre variáveis ou mesmo a determinação da natureza destas relações. Mais especificamente, aqui são abordados os processos organizacionais que refletem o grau de maturidade tecnológica da indústria metalmeccânica fluminense.

Contudo, vale destacar que a presente pesquisa é parte do estudo de caso com propósito geral exploratório desenvolvido inicialmente por Mendes (2016) e apresentado posteriormente por Mendes et al. (2017, 2019) e Mendes e Ferreira (2018, 2020). Como afirma Yin (2015), este método de pesquisa é adequado à investigação de setores industriais, cidades ou regiões, de modo a permitir a apreensão das características gerais e mais significativas de eventos da vida real por meio da utilização de múltiplas fontes de evidência, tanto quantitativas, como qualitativas.

Embora os estudos de caso não envolvam preocupações de ordem estatística, a delimitação do universo e da amostra foi importante para a pesquisa de campo realizada e descrita neste artigo. Foi feito um recorte setorial do tecido industrial fluminense considerando o complexo metalmeccânico. A partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram selecionados os seguintes segmentos desse complexo: metalurgia (Divisão 24); fabricação de produtos de metal exceto máquinas e equipamentos (Divisão 25); e fabricação de máquinas e equipamentos (Divisão 28).

A amostra da pesquisa foi não-probabilística e intencional, tendo sido consideradas as atividades intermediárias dessa indústria a partir do conceito de cadeia produtiva. Segundo Dantas et al. (2013), trata-se de um conjunto de etapas consecutivas pelas quais passam e vão sendo transformados e transferidos diversos tipos de insumos. Madureira (2015) acrescenta que

as cadeias produtivas se encontram no centro do debate sobre o desenvolvimento regional ao impulsionarem as principais atividades econômicas da região afetada por meio das externalidades positivas geradas. Para a seleção das empresas foi utilizado o cadastro da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) referente a 2014.

O recorte geográfico adotado foi a região metropolitana do Rio de Janeiro, tendo sido consideradas as empresas da indústria metalmeccânica localizadas na ZO do MRJ que têm significativa importância econômica por representarem a parte industrializada que abrange quatro regiões administrativas e 17 bairros (MENDES, 2016). A seguir foi considerado o porte das empresas com base na classificação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Foram consideradas microempresas aquelas com até 19 pessoas ocupadas, pequenas empresas as que possuíam de 20 a 99 pessoas ocupadas e médias empresas as que possuíam de 100 a 499 pessoas ocupadas.

A partir de todos esses critérios, a amostra foi constituída por 59 empresas com até 499 empregados, embora a coleta de dados tenha sido realizada em 23 empresas, o que representou 39% da amostra (MENDES, 2016; MENDES; FERREIRA, 2020). Vale dizer que a dificuldade de adesão de MPME de metalmeccânica também se verificou na pesquisa de Caires et al. (2018) que foi concluída com apenas 20 empresas dentre as 112 convidadas e representou 18% da amostra.

Segundo Marconi e Lakatos (2012), as técnicas de pesquisa abrangem a parte prática da coleta de dados que neste artigo foi baseada em fontes secundárias e primárias. Foram utilizadas técnicas de documentação indireta como a pesquisa bibliográfica e documental e de documentação direta como a pesquisa de campo. Foram realizadas entrevistas pessoais com gestores e especialistas nas empresas industriais com o auxílio de um questionário contendo perguntas fechadas e abertas, de modo a contemplar análises quantitativas e qualitativas que incluem opiniões e percepções.

A capacidade em TIB das empresas foi analisada inicialmente a partir do nível de implantação de sistemas de gestão industrial com foco na qualidade dos processos produtivos, de modo a garantir a qualidade dos produtos oferecidos. A seguir foi feita uma adaptação do modelo proposto por Gallina e Fleury (2013) que estabelecem seis níveis de capacidade em TIB a partir de suas funções básicas. Cabe ressaltar que a combinação de dados quantitativos e qualitativos foi fundamental para aumentar a confiabilidade e a qualidade da pesquisa descritiva que é apresentada na próxima seção.

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

O que os resultados de modo geral indicam é a fragilidade da capacidade tecnológica da maioria das empresas industriais pesquisadas considerando a utilização de TIB a partir de Mendes (2018) com a reclassificação de algumas empresas, conforme apresentado por Mendes e Ferreira (2020) e neste artigo. Com efeito, à medida que as questões sobre os sistemas de gestão implantados foram sendo formuladas, desde os mais simples até os mais complexos, verificou-se a redução do número de entrevistados que declararam a existência de tais sistemas, como pode ser observado na Tabela 1. Ela mostra os sistemas de gestão industrial existentes considerando o porte das empresas da seguinte maneira: Micro (MC), Pequeno (PQ) e Médio (MD).

Como assinalam Hasenclever e Cunha (2010), Mendes (2016) e Mendes e Ferreira (2018, 2020), as empresas de metalmeccânica fluminenses detêm competências em caldeiraria, montagem industrial, corte-dobra e usinagem de metais, além de contarem na localidade com diversos setores demandantes. Contudo, os autores identificam limitações tecnológicas que dificultam o crescimento e a inserção dessas empresas em cadeias produtivas mais complexas. A quase totalidade das empresas (95,7%) utiliza sistemas de inspeção de produtos, parâmetro mínimo de controle quando considerados os atuais sistemas de garantia da qualidade.

Avançando na complexidade dos sistemas, pouco mais da metade das empresas (56,5%) demonstrou dispor de sistemas de controle de processos produtivos, o que evidenciaria um conhecimento mais profundo da capacidade de produção pelo domínio dos elementos que causam variabilidades, significando aumento da capacidade de processos, condição difícil de ser copiada por empresas concorrentes (SLACK et al., 2009). Em relação a sistemas de qualidade implantados que envolvem planejamento de qualidade, medição dos custos de qualidade e solução de problemas a ela relacionados, praticamente a metade das empresas (52,2%) declarou possuir tais sistemas, ainda que não significando o reconhecimento por parte dos clientes de garantias explícitas da qualidade dos produtos oferecidos.

Tabela 1. Sistemas de Gestão Industrial em MPME de Metalmeccânica (ZO/MRJ)

Capacidade em TIB	Porte de Empresas	Quantidade de Empresas (%)
Inspeção Final de Produtos Implantada	MC / PQ / MD	95,7
Sistemas de Controle de Processos Implantados	MC / PQ / MD	56,5
Sistemas de Gestão da Qualidade Implantados	MC / PQ / MD	52,2
Sistemas de Gestão da Qualidade Certificados	MC / PQ / MD	34,8
Sistemas de Gestão Ambiental Certificados	PQ / MD	8,7
Sistemas de Gestão de Saúde e Segurança Certificados	MD	4,3
Certificações Específicas (Exigidas por Organizações/Empresas)	MD	4,3
Não se Aplica / Não Respondeu	MC	4,3

Fonte: Mendes e Ferreira (2020).

Apenas um número reduzido de empresas (34,8%) declarou possuir sistemas de gestão da qualidade certificados, sinalizando formalmente aos mercados a conformidade de tais sistemas em relação a normas internacionais como a ISO 9001. Trata-se do patamar mais elevado de capacidade tecnológica observado entre as microempresas pesquisadas, atestando sua credibilidade junto aos mercados onde atuam. Este tipo de certificação vem se tornando uma exigência mínima para o fornecimento em cadeias mais amplas, isto é, que incluem outros setores produtivos, tanto no país, como no exterior.

Em relação a sistemas de gestão ambiental certificados, um número menor de empresas (8,7%) declarou sua existência. Ainda menor foi a quantidade daquelas que afirmaram dispor de sistemas de saúde e segurança do trabalho certificados (4,3%) e de sistemas de certificação específicos (4,3%), estes casos correspondendo a empresas de médio porte. Verificou-se ainda o caso de microempresas que não foram capazes de apontar o sistema de controle de processos utilizado (4,3%), o que indica um nível precário de gestão da produção. Os resultados apresentados confirmam a literatura, uma vez que a capacidade em TIB é mais baixa entre as micro e pequenas empresas.

Por outro lado, a existência de empresas de pequeno porte com sistemas de gestão ambiental certificados sugere às demais que é possível elevar o patamar de capacidade tecnológica com base em processos de aprendizagem tecnológica ativa que constituem o caminho necessário para a geração de inovações. Elas em geral ocorrem a partir da tecnologia

incorporada em máquinas, equipamentos e *softwares*, dos contratos de transferência de tecnologia, do conhecimento codificado e tácito disponível ou das imitações e adaptações que evoluem para o desenvolvimento tecnológico próprio baseado em engenharia reversa, P&D e participação em redes de pesquisa (PINHEIRO; FIGUEIREDO, 2015; TIGRE, 2019).

O que se observou foi o desconhecimento por parte das MPME em relação a sistemas de gestão da produção utilizados mundialmente há décadas por empresas industriais de portes variados e no país principalmente por empresas de grande porte. Ainda que sistemas de garantia da qualidade e práticas de melhoria contínua sejam adotados por 52% das empresas de metalmeccânica investigadas, princípios e práticas de manufatura enxuta amplamente consagrados na academia e na indústria são usados de maneira plena ou parcial por menos de 50% delas. A oferta de valor é um conceito estruturante da abordagem enxuta, por isso a solução de problemas requer aprendizagem e melhoria contínua, dependendo fortemente do engajamento de gerentes, colaboradores e parceiros (DENNIS, 2008; LIKER, 2005).

Conforme assinalado por Lall (1992) e evidenciado por Mendes (2016), o baixo grau de aprendizagem tecnológica leva a uma dependência das rotinas e experiências acumuladas na produção, tornando essas empresas centradas no “aprender fazendo”. A maior dependência de conhecimentos e experiências prévios obtidos internamente do que daqueles testados e aprovados mundialmente leva a decisões mais reativas do que proativas em um ambiente de negócios de mudanças cada vez mais aceleradas. A consequência direta é o baixo impacto sobre a produtividade dessas empresas. Como mostra Tigre (2019), é preciso ir além do fazer e usar exercitando o aprender procurando e interagindo que constituem a base do desenvolvimento tecnológico próprio.

Aprofundando-se a análise da capacidade tecnológica em TIB identificada entre as empresas pesquisadas, adotou-se o modelo analítico de Gallina e Fleury (2013). Os autores estabelecem seis níveis de capacidade em TIB - primário, básico, extrabásico, intermediário, intermediário superior e avançado - considerando as funções básicas de TIB sintetizadas em três perfis - metrológico, normativo e conformativo, o que resultou em uma matriz de níveis de capacidade em TIB por perfil. A Tabela 2 mostra a adaptação da proposta dos autores com o intuito de classificar as empresas do Rio de Janeiro segundo o nível de capacidade em TIB destacando seu perfil conformativo, dada sua relevância para a competitividade (SOUZA, 2000).

Tabela 2. Níveis de Capacidade em TIB de MPME de Metalmeccânica (ZO/MRJ)

Níveis em TIB	Perfil Conformativo (Aspectos de Avaliação da Conformidade)	Quantidade de Empresas (%)
Primário	Avaliação pontual da conformidade de 1ª parte com teste de funcionamento apenas do principal requisito a ser atendido pelo produto.	60,9
Básico	Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade segundo a ISO 9.001, avaliação da conformidade com tratamento sistêmico envolvendo testes de <i>performance</i> do produto de 1ª ou 2ª parte.	21,7
Extrabásico	Capacidade de utilização do mecanismo “Declaração da Conformidade pelo Fornecedor”, de avaliação da conformidade de 1ª parte e certificação ISO TS 16949 ou de outro setor específico.	4,3
Intermediário	Acreditação de um laboratório de ensaios prestador de serviços externos e pertencente à RBLE, certificação voluntária de produto por um agente de 3ª parte.	0
Intermediário Superior	Certificação do(s) Sistema(s) de Gestão Ambiental segundo a ISO 14.001 e/ou de Segurança e Saúde Ocupacional (BRITISH....2007) e/ou de Responsabilidade Social.	8,7
Avançado	Certificação de sistemas, produtos e/ou serviços que estejam na fronteira tecnológica internacional; capacidade de influenciar tecnicamente e interagir com o Inmetro e o Comitê de Avaliação da Conformidade da ISO (ISO/Casco).	0
Não se Aplica / Não Respondeu		4,3

Fonte: Mendes e Ferreira (2020).

Os resultados mostram que a maioria das empresas da ZO do MRJ (60,9%) se encontra no primeiro nível de capacidade em TIB ou nível primário. De modo geral, elas não fazem uso de procedimentos metrológicos padronizados, não demonstrando confiabilidade metrológica. Como a complexidade tecnológica é baixa, elas tampouco utilizam sistematicamente normas técnicas, sendo a aprendizagem tecnológica baseada em rotinas e experiências de produção ou no “aprender fazendo” (LALL, 1992). Contudo, Gallina e Fleury (2013) consideram que as certificações de primeira e segunda gerações representadas respectivamente pelas normas ISO 9001 (versão 2008) e TS 16949 (versão 2009) deveriam estar presentes, o que não ocorre.

Verifica-se que apenas 21,7% das empresas pesquisadas atingem o nível básico de capacidade em TIB, patamar que indica capacidade em medições com procedimentos padronizados e ambiente controlado, atendendo ao item 7.6 da Norma ISO 9001 (versão 2008) que equivale a um padrão de aprendizagem baseado sobretudo no “aprender fazendo” (LALL, 1992). Mas como assinalam Gallina e Fleury (2013), neste patamar as empresas já conseguem utilizar práticas de engenharia reversa, de controle da qualidade, bem como estudos sobre

métodos de trabalho, podendo ainda estabelecer relações com outros agentes econômicos para a obtenção local de bens e serviços.

Verifica-se ainda que apenas 4,3% das empresas alcançam o patamar extrabásico de capacidade em TIB, apresentando maior grau de complexidade tecnológica, o que significa um padrão de aprendizagem tecnológica baseado em processos de busca e adaptações duplicáveis (LALL, 1992). Elas demonstram capacidade de realizar análises a partir de sistemas de medição que aumentam a confiabilidade metrológica, além de pequenas adaptações às necessidades de mercado. As práticas de manutenção preventiva já estão presentes, ao lado da assimilação de tecnologias de processo, da realização do controle de estoques e da troca de informações com fornecedores (GALLINA; FLEURY, 2013).

Os níveis intermediário e avançado de capacidade em TIB não estão presentes entre as MPME de metalmeccânica do Rio de Janeiro, embora o nível intermediário superior conte com 8,7% das empresas pesquisadas. Como mostra Lall (1992), as adaptações e duplicações adquirem proeminência neste nível a partir de processos de busca. E como acrescentam Gallina e Fleury (2013), elas já atuam com automação de equipamentos de medição, tanto na produção, como nos laboratórios de metrologia e, em termos normativos, já possuem capacidade de utilização voluntária de normas sociais e/ou ambientais.

Continuando, Gallina e Fleury (2013) consideram que no nível intermediário superior, as empresas usam sua capacidade em TIB visando melhorias da qualidade dos seus produtos, bem como a modificação dos produtos adquiridos via licenciamento. Elas também conseguem realizar o licenciamento de novas tecnologias e a adaptação de processos com redução de custos, o monitoramento da produtividade por intermédio de melhorias na coordenação de processos, bem como mecanismos de transferência de tecnologia de fornecedores locais, tendo condições de estabelecer relações com Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICT).

Os resultados da pesquisa atual se alinham aos resultados obtidos por Gallina (2009) e Gallina e Fleury (2013) no sentido de corroborar a importância da capacidade em TIB para o desenvolvimento tecnológico e inovativo das empresas industriais brasileiras. Vale destacar que no caso das MPME aqui investigadas, tal capacidade se torna ainda mais crucial, dados os obstáculos de vários tipos que elas enfrentam quando buscam o fortalecimento da sua capacidade de operação, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, o que sugere a

necessidade de incentivos governamentais específicos (CHIARINI et al., 2019; MENDES, 2016; MENDES; FERREIRA, 2018, 2020).

O suporte ao desenvolvimento tecnológico dessas empresas é fundamental, pois a grande maioria delas se encontra nos níveis primário e básico de capacidade em TIB. Como assinalam Mendes et al. (2017, 2019), políticas contínuas de extensão tecnológica são essenciais para permitir a modernização das empresas de menor porte por intermédio da difusão de tecnologias existentes no mercado e por elas ainda não utilizadas. Trata-se de oferecer condições para que elas possam se aproximar da fronteira tecnológica de produção e gerar inovações, de modo a alcançar ganhos de competitividade e produtividade que afetam positivamente os setores econômicos envolvidos e a economia como um todo.

Do ponto de vista das funções conexas de TIB, o que se observou foi que as MPME de metalmeccânica fluminenses não despertaram para a importância da gestão estratégica de ativos intangíveis por meio da propriedade intelectual, tampouco fazem uso de documentos de patentes como fonte de informações tecnológicas. As práticas de monitoramento de informações tecnológicas e de prospecção tecnológica são inexistentes entre as empresas, o que poderia levá-las a ultrapassar o “aprender fazendo” e as decisões reativas, embora tenha se verificado que o “aprender usando” por intermédio da transferência nacional de tecnologia ocorra em 21,7% dos casos e da transferência internacional de tecnologia em 17,4% dos casos.

Mais da metade dos respondentes considerou de alta importância informações de uso rotineiro obtidas a partir de: colaboradores qualificados (60,8%); tecnologias incorporadas em novas máquinas e equipamentos (56,5%); e práticas de melhoria em rotinas que envolvem interações com equipamentos (56,5%). As principais fontes utilizadas são coerentes com essa visão: colaboradores qualificados (82,6%); práticas de melhoria em rotinas de manuseio de equipamentos (78,3%); tecnologias incorporadas em novas máquinas e equipamentos (69,6%); revistas técnicas (65,2%); contratação de colaboradores especializados (52,2%); e parcerias com empresas da indústria metalmeccânica (52,2%). Trata-se de fontes tradicionais que representam a aprendizagem por absorção de saberes tecnológicos de décadas passadas, o que evidencia a pouca evolução da capacidade em TIB também por meio de suas funções conexas.

As empresas de metalmeccânica atuam mais fortemente no seu ambiente interno, uma vez que 74% dos respondentes declararam não buscar informações sobre tecnologias de produtos, processos ou organizacionais junto à fornecedores e 70% deles afirmou que os clientes e mercados onde atuam ou pretendem atuar não são investigados. Essa fragilidade

explica a dependência da trajetória passada e das decisões reativas. As principais fontes de busca mencionadas na pesquisa foram: adequação compulsória ou voluntária a normas e regulamentações técnicas (65%); e prática de benchmarking entre os principais concorrentes atuais ou potenciais (56,5%). Esta última deveria vir acompanhada de pesquisas junto a clientes e consumidores potenciais, de modo a compor uma visão mais completa do mercado capaz de subsidiar decisões de natureza prospectiva.

Verificou-se ainda o desconhecimento de cerca de 50% das empresas em relação a abordagens de gestão como a qualidade total e a manufatura enxuta, consagrados na literatura e amplamente adotadas por empresas de portes distintos ao redor do mundo desde o final do século XX. Elas englobam uma variedade de princípios e práticas conceitualmente simples, embora teórica e empiricamente bem estabelecidos, que permite seu uso pleno ou parcial o que constitui vantagem, sobretudo, para as empresas de menor porte. Contudo, o que se observou foi que a preocupação dominante entre as empresas de metalmeccânica pesquisadas se dirige principalmente às tecnologias incorporadas em máquinas, equipamentos e softwares, aos contratos de transferência de tecnologia e ao conhecimento tácito disponível internamente, sendo o conhecimento codificado obtido externamente utilizado em menor escala.

A análise qualitativa das opiniões e percepções dos gestores e especialistas entrevistados ratificou a fragilidade da capacidade em TIB das MPME de metalmeccânica, dado o baixo grau de percepção demonstrado em relação às limitações identificadas. O que se verificou foi a dificuldade encontrada nas empresas em perceber a importância da capacidade tecnológica para a geração de inovações em geral e da capacidade em TIB em particular. A análise das perguntas abertas formuladas revelou a falta de precisão na grande maioria das respostas. Vale destacar em relação à pergunta sobre o impacto da capacidade em TIB para o desempenho operacional e econômico das empresas que 74% dos respondentes sequer souberam respondê-la. Na opinião de aproximadamente 43,5% deles, as empresas de metalmeccânica não necessitam de capacitação em TIB, o que é preocupante.

Em síntese, a baixa capacidade em TIB identificada constitui mais um dos vários obstáculos que as MPME enfrentam para inovar. Sem apoio externo tal quadro tende a se agravar, dado o avanço acelerado do desenvolvimento tecnológico mundial que aumenta o hiato competitivo em termos de qualidade, produtividade e capacidade inovativa. A literatura mostra a correlação positiva entre TIB e inovação, não apenas por meio de suas funções básicas e conexas, mas também por facilitar a cooperação para inovação que se revelou um ponto fraco

entre as empresas pesquisadas. Não apenas elas se voltam basicamente para o ambiente interno, como inexistente a percepção da importância das correlações existentes entre capacidade tecnológica, aprendizagem tecnológica, TIB e inovação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo investigou a capacidade tecnológica para inovar de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME) de metalmeccânica localizadas na Zona Oeste (ZO) do Município do Rio de Janeiro (MRJ) a partir da utilização da Tecnologia Industrial Básica (TIB). Foram consideradas as funções básicas de metrologia, normalização, regulamentação técnica e avaliação da conformidade, bem como as funções conexas de propriedade intelectual, informações tecnológicas e tecnologias de gestão com ênfase em qualidade. Trata-se de funções relevantes para as empresas que buscam melhorar sua capacidade tecnológica e de inovação visando ganhos de competitividade e produtividade que geram impactos positivos também para a indústria e a economia.

Mas ainda que as empresas pesquisadas detenham competências industriais relevantes e específicas e possam contar com setores demandantes na localidade, o que se constatou foi a fragilidade tecnológica que dificulta sua expansão decorrente do baixo grau de percepção demonstrado em relação às limitações identificadas. Embora a quase totalidade delas faça uso de sistemas de inspeção voltados para a detecção de erros e a retificação de produtos, o controle de qualidade com foco no desempenho de processos e na utilização de padrões de qualidade ocorre em aproximadamente 50% dos casos e a certificação de qualidade é usada em apenas 35% dos casos.

Do ponto de vista da capacidade em TIB considerando suas funções básicas, verificou-se que cerca de 60% das empresas encontram-se no nível primário onde predomina a avaliação pontual da conformidade e no nível básico em que a certificação de qualidade é utilizada por 22% delas, sendo a certificação ambiental utilizada por menos de 10% das empresas. Verificou-se ainda o baixo grau de cooperação com fornecedores, uma vez que a declaração da conformidade por eles ocorre em menos de 5% dos casos. Não há representatividade das empresas nos níveis intermediário e avançado de capacidade em TIB, o que ao mesmo tempo indica amplas possibilidades de melhoria.

De fato, o atendimento a normas e regulamentos técnicos para o acesso a novos mercados no país e no exterior é hoje um requisito cada vez mais necessário. Em especial, a

avaliação da conformidade por meio da certificação de sistemas produtivos vem se tornando uma barreira técnica relevante, o que indica a importância do fortalecimento da capacidade em TIB das empresas brasileiras, sobretudo daquelas de menor porte, como a pesquisa aqui apresentada tornou evidente. A baixa capacidade em TIB identificada em 82,6% das empresas pesquisadas constitui mais um dos vários obstáculos que elas enfrentam para inovar, tornando fundamental o suporte externo por meio de políticas contínuas de extensão tecnológica.

Do ponto de vista da capacidade em TIB considerando suas funções conexas, verificou-se o desconhecimento por parte das empresas dos mecanismos existentes de propriedade intelectual, monitoramento de informações tecnológicas e prospecção tecnológica, em que pese a prática de transferência de tecnologia ser utilizada por 20% das empresas. A grande maioria dos entrevistados declarou não buscar informações sobre tecnologias de produtos, processos ou organizacionais junto a fornecedores e clientes, tampouco junto a mercados atuais e potenciais. Essa fragilidade explica a dependência em relação aos conhecimentos e experiências anteriores que vem conduzindo a decisões de natureza mais reativa do que prospectiva.

As principais informações tecnológicas são obtidas no meio interno por mais de 70% das empresas, seja por intermédio dos colaboradores mais qualificados, das práticas de melhoria em rotinas de manuseio de equipamentos ou das tecnologias incorporadas em novas máquinas e equipamentos. As normas e regulamentações técnicas são fontes obtidas no meio externo por cerca de 60% das empresas associada à prática do *benchmarking* com os principais concorrentes.

As revistas técnicas, a contratação de novos colaboradores e as parcerias com outras empresas da indústria metalmeccânica são fontes externas utilizadas por aproximadamente 50% das empresas. Do mesmo modo, abordagens de gestão de uso comum como a qualidade total e a manufatura enxuta são aplicadas de maneira plena ou parcial por aproximadamente 50% das empresas. A análise qualitativa das informações da pesquisa confirmou a fragilidade da capacidade em TIB identificada quantitativamente, dada a percepção incipiente dos entrevistados quanto às limitações das empresas.

Com efeito, os diferentes níveis de capacidade em TIB mapeados são necessários para acompanhar a evolução dos processos de aprendizagem tecnológica, de modo a se tornarem menos passivos e mais ativos e permitirem o desenvolvimento tecnológico próprio. O “aprender fazendo” e o “aprender usando” insumos, equipamentos e *softwares* é compatível com os níveis primário e básico de capacidade em TIB das empresas industriais fluminenses. Contudo, o

“aprender procurando” e o “aprender interagindo” sobretudo com o ambiente externo constituem a base da autonomia obtida por meio de atividades de *design*, P&D e engenharia que favorecem a geração de tecnologias e inovações.

A relação entre capacidade tecnológica, aprendizagem tecnológica, TIB e inovação é um tema ainda pouco explorado para o qual este artigo pretendeu contribuir ao descrever as especificidades da indústria, do porte das empresas e da região geográfica considerados que caracterizam a natureza empírica da pesquisa quantitativa apresentada. Contudo, sugere-se que pesquisas futuras sobre o tema possam contemplar empresas de portes e setores produtivos diversos em outras localidades do país ou em todo o território nacional, contribuindo para ampliar a compreensão da capacidade tecnológica para inovar das empresas brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ABREU, J. A. P. Normalização e 20 anos de TIB no Brasil. In: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) (Org.). **Tecnologia industrial básica: trajetória, desafios e tendências no Brasil**. Brasília: MCT: CNI: SENAI/DN: IEL/NC, 2005, p. 93-111.
- ALVES, A. C.; BARBIEUX, D.; REICHERT, F. M.; TELLO-GAMARRA, J.; ZAWISLAK, P. A. (2017). Innovation and dynamic capabilities of the firm: defining an assessment model. **Revista de Administração de Empresas**, v. 57, n. 3, p. 232-244, 2017.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Normalização**. Disponível em: www.abnt.org.br. Acesso em: 01 jun. 2020.
- BELL, M.; PAVITT, K. Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries. **Industrial and Corporate Change**, v. 2, n. 2, p. 157-210, 1993.
- BRITTO, J. N. P. Cooperação para a inovação. In: RAPINI, M. S.; RUFFONI, J.; SILVA, L. A.; ALBUQUERQUE, E. M. (Orgs.). **Economia da ciência, tecnologia e inovação: fundamentos teóricos e a economia global**. Coleção População e Economia. 2. ed. Belo Horizonte: FACE-UFMG, 2021, p. 206-231.
- CAIRES, R. T.; AZEVEDO, R. A.; SARTORI, R. (2018). A inovação nas empresas metalomecânicas: um foco sobre a ambiência inovadora. **Cadernos de Prospecção**, v. 11, n. 4, p. 1016-1029, 2018.
- CHIARINI, T.; OLIVEIRA, V. P.; RAPINI, M. S. Obstáculos à inovação e porte das empresas industriais no Brasil: rumo a políticas públicas de incentivo à inovação mais assertivas. In: IV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO (ENEI), Campinas. **Anais...** Blucher Engineering Proceedings: São Paulo: Editoria Blucher, 2019, p.949-968.
- COHEN W. M.; LEVINTHAL D. A. Innovating and learning: the two faces of R&D. **Economic Journal**, v. 99, September, p. 569-596, 1989.
- COHEN W. M.; LEVINTHAL D. A. Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. **Administrative Science Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 128-152, 1990.

- DANTAS, A.; KERSTENETZKY, J.; PROCHNIK, V. Empresa, indústria e mercados. In KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.) **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 15-24.
- DENNIS, P. **Produção lean simplificada: um guia para entender o sistema de produção mais poderoso do mundo**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- DIAS, J. L. **Mercados medidos: a construção da Tecnologia Industrial Básica no Brasil**. Rio de Janeiro: Redetec, 2007.
- FERREIRA, M. L. A.; MENDES, H. S.; SOUZA, C. G.; SPRITZER, I. M. P. A. Gestão prospectiva a partir de patentes em países em desenvolvimento: implicações e benefícios. In: **XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (ENEGEP)**, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Abepro, 2008, p. 1-14.
- FERREIRA, M. L. A.; MENDES, H. S.; SOUZA, C. G.; SPRITZER, I. M. P. A. Embalagens ativas: estado da arte e da técnica a partir do monitoramento de informações tecnológicas. In: **XXIX ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (ENEGEP)**, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: Abepro, 2009, p. 1-14.
- FIGUEIREDO, P. N. **Gestão da inovação: conceitos, métricas e experiências de empresas no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015.
- FLEURY, A. **A Tecnologia Industrial Básica (TIB) como condicionante do desenvolvimento industrial na América Latina**. [Ciencia y Tecnología para el Desarrollo]. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Santiago do Chile: Chile, 2007.
- GALLINA, R. **A contribuição da Tecnologia Industrial Básica (TIB) no processo de formação e acumulação das capacidades tecnológicas de empresas do setor metalmeccânico**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Escola Politécnica, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, 2009.
- GALLINA, R.; FLEURY, A. A capacitação tecnológica na empresa: a função da Tecnologia Industrial Básica (TIB). **Gestão & Produção**, v. 20, n. 2, p. 405-418, 2013.
- GARCIA, R.; MADEIRA, P. Uma avaliação da difusão de práticas de gestão da produção entre pequenas empresas em sistemas locais de produção. **Production**, v. 23, n. 1, p. 20-30, 2013.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- HASENCLEVER, L.; CUNHA, E. O pólo metal-mecânico: uma demanda para dinamização e modernização das empresas da zona oeste. In: LA ROVERE, R. L.; SILVA, M. O. (Orgs.). **Desenvolvimento econômico local da Zona Oeste do Rio de Janeiro e seu entorno**. Rio de Janeiro: PoD, 2010, p. 73-87.
- INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO). **Metrologia legal, metrologia científica e avaliação da conformidade**. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br>>. Acesso em: 01 jun. 2020.
- LA FALCE, J. L., DE MUYLDER, C. F.; LIMA-TOIVANEN, M. A. B. Produtividade e inovação: reflexão teórica no cenário industrial. **Gestão & Regionalidade**, v. 32, n. 96, p.170-184, 2016.
- LA ROVERE, R. L.; HASENCLEVER, L.; PINTO, J. P. M. An introduction to small and medium-sized enterprises (SMEs) in Brazil. In: HERNANDEZ, N.; RAMIREZ, J. (Org.). **MEs unleashing the potential: opportunities and challenges: the cases of Brazil, Mexico, France, Germany, Italy and Spain**. New Delhi: Bloomsbury, 2014, p. 16-41.

- LALL, S. Technological capabilities and industrialization. **World Development**, v. 20, n. 2, 1992.
- LIKER, J. K. **O modelo Toyota: 14 princípios de gestão do maior fabricante do mundo**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- MADUREIRA, E. M. P. Desenvolvimento regional: principais teorias. **Revista Thêma et Scientia**, v. 5, n. 2, p. 8-23, 2015.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MENDES, H. S. **Extensão tecnológica no Brasil: uma análise da oferta e da demanda das empresas de metalmeccânica da zona oeste do município do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, 2016.
- MENDES, H. S.; FERREIRA, M. L. A. Tecnologia Industrial Básica (TIB) no setor metalmeccânico: um estudo exploratório no Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 14-15, p. 80-99, 2018.
- MENDES, H. S.; FERREIRA, M. L. A. A Tecnologia Industrial Básica (TIB) em micro, pequenas e médias empresas industriais fluminenses. In: XXVII SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (SIMPEP), Bauru. **Anais...** Bauru: Unesp, 2020, p. 1-14.
- MENDES, H. S.; FERREIRA, M. L. A.; HASENCLEVER, L.; TEIXEIRA, C. A. M. Extensão tecnológica e desenvolvimento regional: o caso Sibratec-ET Rede RJ. II ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO (ENEI), Rio de Janeiro. **Anais...** Blucher Engineering Proceedings: São Paulo: Editora Blucher, 2017, p. 792-811.
- MENDES, H. S.; FERREIRA, M. L. A.; HASENCLEVER, L.; TEIXEIRA, C. A. M. Technological extension networks and regional development: a case study in Brazil. **Journal of Technology Management & Innovation**, v. 14, n. 3, p. 103-114, 2019.
- NATAL, J. L. A.; CRUZ, J. L. V. Ensaio sobre a economia fluminense: da crise histórico-estrutural alheada à crise manifesta. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 18, p.12-41, 2020.
- NOGUEIRA, M. O.; PEREIRA, L. S. As empresas de pequeno porte e a produtividade sistêmica da economia brasileira: obstáculo ou fator de crescimento? **Radar IPEA**, n. 38, p. 41-50, 2015.
- OLIVEIRA, S. T. **Tecnologias de apoio à competitividade: programas e benefícios para as micro e pequenas empresas**. Rio de Janeiro: Redetec, 2011.
- OLIVEIRA, M. C.; SOUZA, C. G. Propriedade Intelectual e Tecnologia Industrial Básica (TIB) na formação em engenharia: levantamento dos cursos de universidades públicas do Rio de Janeiro. **Cadernos de Prospecção**, v. 7, n. 4, p. 460-471, 2014.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL (OMPI) / INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). **Introdução à Propriedade Intelectual**. [Curso Geral à Distância - DL101P BR - Módulo 2 - 3V]. Rio de Janeiro: INPI, 2018.
- PINHEIRO, M. C.; FIGUEIREDO, P. N. **Por que é tão necessário o fortalecimento da competitividade industrial do Brasil? E qual é o papel da produtividade e da capacidade**

tecnológica inovadora? [Working Paper Series]. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2015.

RUFFONI, E. P.; D'ANDREA, F. A. M. C.; CHAVES, J. K.; ZAWISLAK, P. A.; TELLO-GAMARRA, J. R&D investment and the arrangement of innovation capabilities in Brazilian manufacturing firms. **Journal of Technology Management & Innovation**, v. 13, n. 4, p. 74-83, 2018.

SANTOS, G. O. **Caminhos para a construção de uma nova estratégia de desenvolvimento: uma abordagem evolucionária do sistema regional de inovação do estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, 2020.

SILVA, G.; DACORSO, A. L. R. Perspectivas de inovação na micro e pequena empresa. **Economia e Gestão**, v. 13, n. 33, p. 90-107, 2013.

SILVA, E. C.; PEDRON, C. D. Elementos determinantes para a capacidade de inovação das empresas: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, v. 7, n. 1, p. 45-63, 2019.

SILVEIRA, M. A.; GARRIDO, G. Dinamização da inovação de micro e pequenas empresas: fundamentos teóricos sobre os impactos do capital de relacionamento. **Economia e Gestão**, v. 17, n. 47, p. 144-163, 2017.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. **Administração da produção**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, R. D. F. Tecnologia Industrial Básica como fator de competitividade. **Parcerias Estratégicas**, v. 5, n. 8, 2000.

TIGRE, P. B. **Gestão da inovação: uma abordagem estratégica, organizacional e de gestão do conhecimento**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

TIRONI, L. F. Serviços tecnológicos nas estatísticas nacionais e na inovação. **Radar IPEA**, n. 40, p. 39-49, 2015.

TIRONI, L. F. Serviços tecnológicos e política de inovação. In: TURCHI, L. M.; MORAIS, J. M. (Orgs.). **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações**. Brasília: IPEA, 2017, p. 433-468.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAWISLAK, P. A.; ALVES, A. C.; TELLO-GAMARRA, J.; BARBIEUX, D.; REICHERT, F. M. Innovation capability: from technology development to transaction capability. **Journal of Technology Management & Innovation**, v. 7, n. 2, p. 14-27, 2012.

ZAWISLAK, P. A.; ALVES, A. C.; TELLO-GAMARRA, J.; BARBIEUX, D.; REICHERT, F. M. Influences of the internal capabilities of firms on their innovation performance: a case study investigation in Brazil. **The International Journal of Management**, v. 30, n. 1, p. 329-348, 2013.

O PAPEL DA ACESSIBILIDADE NA LOCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES COMERCIAIS E DE SERVIÇOS NA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)¹

Henrique Ferreira Batista²

<https://orcid.org/0000-0002-9566-3696>

Jaiana Nunes Lírio Ferreira³

<https://orcid.org/0000-0002-4848-0379>

Leandro Bruno Santos⁴

<https://orcid.org/0000-0001-9163-8568>

Recebido 03 11 2021

Publicado 30 11 2021

RESUMO

As inovações nas tecnologias da informação permitiram novas formas de organização e ampliação da escala de atuação de empresas que atuam no setor comercial e de serviços, não se restringindo mais apenas às metrópoles e grandes cidades, mas sobre um número crescente de cidades consideradas médias. Este artigo tem o objetivo de avaliar o processo de reestruturação urbana e da cidade em Campos dos Goytacazes, tendo como foco as estratégias locacionais dos agentes econômicos que atuam nas atividades comerciais e de serviços. A metodologia utilizada inclui levantamento bibliográfico, levantamento de dados secundários e primários (questionários) e sistematização e análise dos dados. Os resultados alcançados mostram que, apesar de o acesso as redes informacionais ser imprescindível para a atuação multiescalar das empresas, na escala intra-urbana as tecnologias da informação têm pouca força explicativa nas estratégias espaciais de localização dos estabelecimentos comerciais e de serviços. Os fatores mais importantes são definidos pela acessibilidade, especialmente a existência de grande fluxo de pessoas e a visibilidade oferecida pela localização. Embora o centro seja a localização de maior acessibilidade de Campos dos Goytacazes, as atividades econômicas de comércio e serviços têm sido reorientadas para as vias estruturais mais importantes, onde são elevados os níveis de acessibilidade e visitação.

Palavras-Chave: acessibilidade; comércio e serviços; redes; Campos dos Goytacazes

1 

BATISTA, H. F. et all. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPG), Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional (ESR), Universidade Federal Fluminense (UFF);

³ Arquiteta e Urbanista, graduada no Instituto Federal de Educação Ciência E Tecnologia Fluminense;

⁴ Docente do Departamento de Geografia de Campos (GRC) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPG), Universidade Federal Fluminense (UFF).

THE ROLE OF ACCESSIBILITY IN THE LOCATION OF COMMERCIAL AND SERVICE ACTIVITIES IN THE CITY OF CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)

ABSTRACT

The innovations in information technologies have allowed new forms of organization and expansion of the scale of operation of companies operating in the commercial and services sector, no longer restricted only to the metropolis and large cities, but on a growing number of medium-sized cities. This article aims to evaluate the urban and city restructuring process in Campos dos Goytacazes, focusing on the location strategies of economic agents working in trade and services. The methodology used includes a bibliographic survey, collection of secondary and primary data (questionnaires) and systematization and data analysis. The results achieved show that, although access to information networks is essential for the multiscale activities of companies, in the intraurban scale, information technologies have little explanatory force in the spatial strategies of localization of commercial and service activities. The most important factors are defined by accessibility, especially the existence of a large flow of people and the visibility offered by the location. Although the downtown is the location of greater accessibility of Campos dos Goytacazes, the economic activities of commerce and services have been redirected to the most important structural roads, where the levels of accessibility and visitation are high.

Keywords: accessibility; commerce and services; networks; Campos dos Goytacazes.

EL PAPEL DE LA ACCESIBILIDAD EN LA LOCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES COMERCIALES Y DE SERVICIOS EN LA CIUDAD DE CAMPOS DE GOYTACAZES (RJ)

RESUMEN

Las innovaciones en las tecnologías de la información han permitido nuevas formas de organización y ampliación de la escala de actuación de empresas que actúan en el sector comercial y de servicios, no limitándose más solo a las metrópolis y grandes ciudades, sino sobre un número creciente de ciudades intermedias. Este artículo evalúa el proceso de reestructuración urbana y de la ciudad en Campos dos Goytacazes a través del análisis de las estrategias locacionales de los agentes económicos que actúan en las actividades comerciales y de servicios. La metodología utilizada incluye la recopilación bibliográfica, la recopilación de datos secundarios y primarios (cuestionarios) y la sistematización y el análisis de los datos. Nuestros resultados muestran que, a pesar de que el acceso a las redes informacionales es imprescindible para una actuación multiescalar de las empresas, en la escala intraurbana las tecnologías de la información tienen poca fuerza explicativa en las estrategias espaciales de localización de los establecimientos comerciales y de servicios. Los factores más importantes son definidos por la accesibilidad, especialmente la existencia de un gran flujo de personas y la visibilidad ofrecida por la ubicación. El centro de la ciudad continúa siendo la ubicación de mayor accesibilidad de Campos dos Goytacazes, pero las actividades económicas de comercio y servicios han sido reorientadas hacia las vías estructurales más importantes, donde son elevados los niveles de accesibilidad y visitación.

Palabras clave: accesibilidad; comercio y servicios; redes; Campos dos Goytacazes.

1. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre as lógicas de distribuição das atividades econômicas no espaço urbano podem, *grosso modo*, ser enquadrados em três perspectivas. A primeira, fortemente influenciada pelos princípios da economia clássica, tem como foco os agentes produtores da riqueza e se centra na elaboração de modelos teóricos e microeconômicos, reduzindo a localização ao papel da distância. Uma segunda põe ênfase no comportamento humano, nas decisões dos agentes econômicos e nos aspectos espaciais por trás das dinâmicas de localização, utilizando-se de modelos gravitacionais. Por último, abordagem seguida neste texto, há uma preocupação em compreender o papel da configuração do espaço urbano sobre a tomada de decisões de localização dos agentes, enfocando a importância das redes e da acessibilidade.

Este artigo tem o objetivo de avaliar o processo de reestruturação urbana e da cidade em Campos dos Goytacazes, tendo como foco as estratégias locacionais dos agentes econômicos que atuam nas atividades comerciais e de serviços. O texto foi direcionado para um aspecto da atual dinâmica pela qual essa cidade tem passado, que é a transformação de uma estrutura intra-urbana monocêntrica para uma que se pode denominar, com base em Sposito (2010), de multi(poli)cêntrica (BATISTA; SANTOS, 2018b). Ou seja, faz-se referência a um processo pelo qual Campos dos Goytacazes vem passando, que tem modificado a sua forma e a dinâmica que se dá sobre as diversas formas da cidade, a formação de “novos centros” comerciais e de serviços, os quais expressam distintas centralidades (BATISTA, 2018).

Essa estrutura renovada é resultado de vários determinantes, internos e externos, entre os quais selecionou-se os fatores locacionais, que são os elementos que tendem a atrair certos tipos de atividades, podendo também repulsar outras, como forma de análise dessa renovada estrutura espacial. Entretanto, considerando que são muitos os fatores que têm influenciado a escolha por localizações pelas diversas atividades, buscou-se, aqui, empreender análise e comparação de dois fatores considerados muito importantes para as diversas atividades: o acesso às redes informacionais e o acesso à rede de transportes.

Atualmente, o acesso à rede informacional é propalado como imprescindível para qualquer atividade, sobretudo aquelas que buscam atuar de forma competitiva no mercado, haja vista as novas necessidades e imposições do capitalismo informacional (CASTELLS, 1999) e de um mundo cada vez mais globalizado, informatizado, conectado e competitivo.

Embora se reconheça a sua importância, considerando a escala intra-urbana, não é o acesso à rede informacional que tem determinado a localização das empresas comerciais e de serviços em Campos dos Goytacazes. Nessa cidade, os espaços analisados já oferecem acesso a esse tipo de rede, que, apesar da implementação inicial ter ocorrido de forma intencional em algumas localizações, atualmente cobre os mais diversos espaços da cidade. Apesar da variação em certas localizações quanto à qualidade, esse tipo de rede pode cobrir os mais variados espaços da urbe, sobretudo aqueles onde há interesses empresariais das classes dirigentes.

Verificou-se que, em função das atuais condições da estrutura informacional, o fator que influencia com maior força na escolha da localização das atividades comerciais e de serviços é a acessibilidade. Esta, desde a formação da cidade, foi sendo proporcionada de forma ampliada num certo espaço da urbe, onde veio a se formar o centro, localização de maior acessibilidade, por conta da concentração das infraestruturas e sobretudo da grande convergência das principais vias de transporte para esse subespaço. Ou seja, a acessibilidade está relacionada ao deslocamento, ou melhor, à facilidade de deslocamento, neste caso, essa facilidade é promovida por uma grande convergência de vias estruturais da cidade no centro.

O centro é a localização privilegiada para as atividades econômicas, mas, em função de transformações no processo de urbanização, nas formas de organização e de atuação empresarial, da maior utilização do automóvel etc., outras localizações passaram a atrair considerável número de atividades comerciais e de serviços. Entretanto, não são todos os subespaços que passaram a ser alvo de inserção de empreendimentos, mas aqueles que possuem elevada acessibilidade, ou seja, as vias mais importantes da cidade, principalmente aquelas que ligam diretamente um conjunto de bairros, distritos e, até mesmo, outras cidades ao centro. Assim, o acesso à rede de transporte tem sido o fator de localização mais importante.

Essa constatação foi possível graças à observação sistemática das localizações escolhidas pelos agentes econômico, à leitura de bibliografias referentes ao tema, à busca em sites das principais empresas que oferecem acesso à internet na cidade, entre outras. A principal motivação para a redação deste texto foi a rica pesquisa de campo – feita por meio de questionário com 1.171 (amostra de 7% de um universo de 6.656) estabelecimentos comerciais e de serviços nas localizações selecionadas. O universo de estabelecimentos foi levantado com base no Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) e na observação sistemática.

Os resultados da dissertação forneceram informações que permitiram analisar se as escolhas locacionais dos agentes econômicos atuando no setor de comércio e serviços, no plano

da cidade, são determinadas pelo acesso à rede informacional ou de transporte, ou seja, que tipo de acessibilidade tem definido a localização. Com isso, foi possível apreender um dos principais fatores que têm orientado a escolha espacial dos agentes econômicos e as determinações que têm norteado o crescimento e a transformação da cidade de Campos dos Goytacazes.

Neste texto, a análise se restringirá às atividades econômicas dos setores comercial e de serviços, tendo como objetivo expressar como o acesso às redes determina as estratégias espaciais e lógicas locacionais dos agentes econômicos. Para isso, dividiu-se este trabalho em seis partes, considerando esta introdução. Na sequência, busca-se explicitar a importância da informação e do acesso aos equipamentos e redes informacionais na organização e na atuação das atividades comerciais e de serviços. Na terceira parte, empreende-se uma síntese dos fatores que têm definido a escolha das localizações das atividades comerciais e de serviços nas áreas selecionadas da cidade de Campos dos Goytacazes. Na quarta, procura-se mostrar que a acessibilidade é o principal fator de localização das diversas atividades pesquisadas na cidade, sobretudo a acessibilidade viabilizada no centro e por importantes vias da urbe. Na quinta parte, estão as considerações finais e, ao final, as referências utilizadas.

2. AS REDES INFORMACIONAIS COMO FATOR DE DETERMINAÇÃO LOCACIONAL

As tecnologias da informação têm alterado, de um lado, as relações e o papel das cidades na escala interurbana e, de outro lado, ao possibilitar a crescente inserção nas cidades de empresas com atuação em escalas cada vez mais mundializadas e de novas formas de organização empresarial e espacial – tanto empresas de origem local, que têm reorganizado suas formas de atuação, quanto extra local –, têm redefinido diversos subespaços no interior das cidades. Porém, essa inserção nas cidades é seletiva, privilegiando as que oferecem maior lucratividade. Nessa direção, Santos (2019) mostra que a expansão das grandes redes de lojas de departamentos em cidades médias do estado de São Paulo e do Paraná se dá nas cidades com maior importância econômica e, conseqüentemente, onde há maior poder aquisitivo.

Nesse sentido, o acesso a redes de comunicação é de vital importância, na medida em que as diversas atividades são cada vez mais dependentes dos meios informacionais e das redes que transportam tais informações, sobretudo as empresas que atuam em diversos níveis escalares. É evidente que as inovações nas tecnologias da informação permitiram essa atuação multiescalar, possibilitando que diferentes ramos, provenientes das mais variadas cidades e

países, atuem em diversos outros países e cidades, independente do porte destas, contanto que ofereçam boas condições para a realização do lucro.

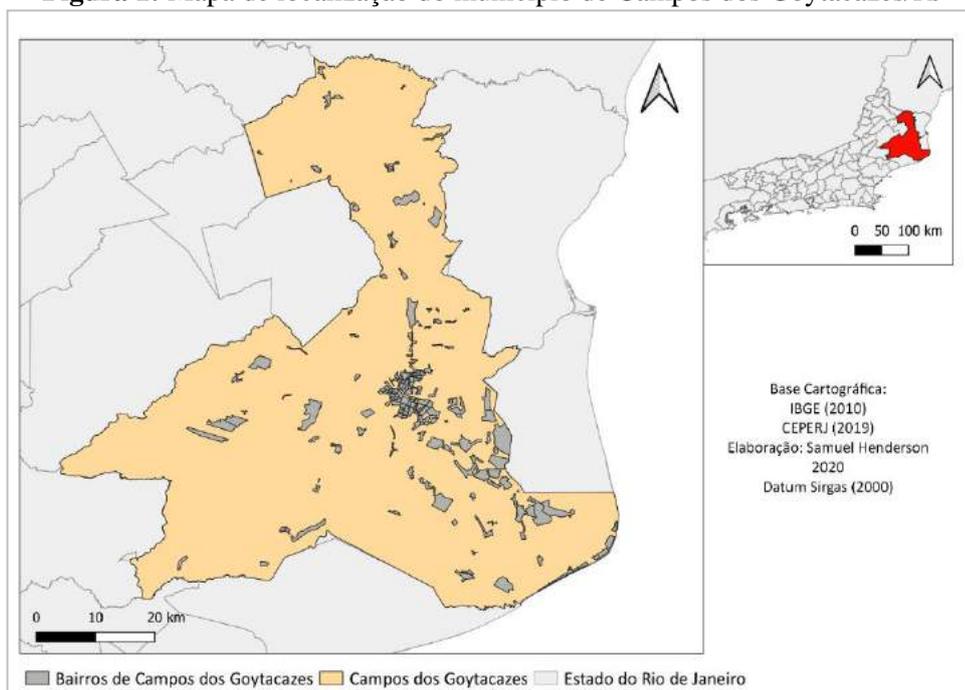
Essa possibilidade de atuação multiescalar passou a se destacar no cenário mundial nas últimas décadas do século XX, tendo em vista a grande inovação na informática e nas tecnologias de telecomunicações, mas também um amplo processo de desregulamentação e de liberalização comercial e do setor financeiro (HARVEY, 2009; CASTELLS, 1999), permitindo amplo processo de desconcentração da produção e também grande inserção de empresas do setor comercial e de serviços em diversas cidades.

Anteriormente a esse período, a inserção de capitais de nível nacional ou internacional – industrial, comercial, imobiliário e financeiro – se dava, quase que exclusivamente, sobre as metrópoles e grandes cidades. Contudo, as transformações nas últimas décadas do século XX permitiram que tais capitais buscassem novos espaços com melhores condições de reprodução. Esses espaços, muitas vezes, têm sido as cidades médias, as quais, historicamente, possuem forte relação com um conjunto de cidades vizinhas, cumprindo papéis regionais (SPOSITO, 2007). Ao atraírem capitais extra locais, as cidades médias passaram a tecer relações, com cada vez maior intensidade, em diversas escalas, indo além de sua região de influência.

Apesar de as cidades médias passarem progressivamente a atrair empresas de diversos setores (industriais, comerciais, de serviços, etc.) e provenientes das mais variadas escalas espaciais, os empreendimentos não se inserem igualmente nos diversos espaços dessas cidades, nem mesmo fazem essa inserção em todos os lugares. Ou seja, há localizações em que essa inserção é maior, enquanto outros não recebem essa implementação. Isso ocorre, principalmente, porque as empresas buscam localizações que satisfaçam mais as suas necessidades empresariais, o que não pode ser maximizado em todas as localizações da cidade.

Nesse contexto, apresenta-se Campos dos Goytacazes, localizado no extremo norte do estado do Rio de Janeiro, tendo como um dos seus limites o estado do Espírito Santo (Figura 1). Sendo o maior centro regional, sua influência se estende pelas cidades do Norte e Noroeste fluminense, além de cidades do Estado do Espírito Santo.

Figura 1: Mapa de localização do município de Campos dos Goytacazes/RJ



Fonte: IBGE/CEPERJ, 2021.

Sua população, segundo estimativa do IBGE para o ano de 2021, é de 514.643 habitantes. Além disso, possui o 19º maior PIB *per capita* do estado do Rio de Janeiro, tendo grande percentual de receitas de fontes externas, por conta do recebimento de *royalties* e participações especiais provenientes da exploração do petróleo na Bacia de Campos. A estrutura produtiva conta com prevalência dos setores de comércio e serviços, que respondem, respectivamente, por 43,57% e 37,43% dos estabelecimentos produtivos (tabela 1). Esses dois setores perfazem, ainda, parcela expressiva dos empregos formais, correspondendo a 57,73% e 26,83%, respectivamente, para serviços e comércio.

Tabela 1. Estabelecimentos e empregos formais em Campos dos Goytacazes em 2019

IBGE Grande Setor	Estabelecimentos	%	Empregos	%
Indústria	568	6,89	8466	9,72
Construção Civil	446	5,41	3196	3,67
Comércio	3591	43,57	23370	26,83
Serviços	3085	37,43	50280	57,73
Agropecuária	551	6,69	1785	2,05
Total	8.241	100	87.097	100

Fonte: RAIS, 2021.

Verificou-se, na Cidade de Campos dos Goytacazes, 11 importantes áreas de concentração de atividades comerciais e de serviços, abrangendo o centro e as principais vias da cidade (as quais geralmente se dirigem ao núcleo central): Avenida Pelinca, BR 101 (que não se conecta mais diretamente ao centro), 28 de Março, Alberto Torres, José Carlos Pereira Pinto, Alberto Lamego, Tenente Coronel Cardoso, 15 de Novembro, Tancredo Neves e, um pouco mais distante do centro, mas principal acesso para um conjunto de distritos e outras cidades ao núcleo central, a Rodovia Raul Souto Maior, RJ 216 (em Goytacazes).

Essas localizações de considerável concentração possuem expressividade em relação ao número de atividades comerciais e de serviços e aos fluxos que polarizam – empresas, pessoas, capitais, informações etc. Tanto o seu porte, considerando o tamanho da área em questão e o seu respectivo número de empresas (o que geralmente define o tamanho da área ocupada), quanto os fluxos que tais localizações polarizam, são elementos importantes para caracterizar essas áreas de concentração (BATISTA; SANTOS, 2018).

Outras características que permitem classificar as áreas de concentração de comércio e serviços são a composição do capital, o porte econômico e a escala de atuação das empresas. Essas características estão intimamente relacionadas, entre outros fatores, ao grau de informatização das atividades, pois as empresas de capital intensivo, geralmente aquelas com maior poderio econômico e atuação em diversas escalas, tendem a possuir maior grau de informatização, o que impõe, de acordo com a maior ou menor existência de atividades com alto grau de informatização, maior índice informacional em relação às áreas de concentração no interior da cidade (BATISTA, 2018).

Para a constatação do grau de informatização das localizações, analisou-se o uso de algumas tecnologias informacionais, uma delas é o telefone, utilizado em 88% dos estabelecimentos pesquisados. Essa tecnologia, embora não tão recente, é muito utilizada em todas as áreas de concentração de atividades comerciais e de serviços, porém, isso não ocorre de forma igualitária, pois existem diferenças no seu acesso, variando segundo o tipo de empresas inseridas em cada uma das localizações. Nas grandes empresas e naquelas formalizadas, é frequente a presença, principalmente, do telefone fixo.

Outro instrumento tecnológico que vem sendo cada vez mais usado nos estabelecimentos comerciais e também em vários tipos de atividades do setor de serviços é a máquina que recebe pagamentos por meio de cartões de crédito e/ou débito. Essa máquina está presente em todas as localizações selecionadas, sendo utilizada na grande maioria das empresas, aproximadamente 70% dos estabelecimentos pesquisados usam essa forma de pagamento,

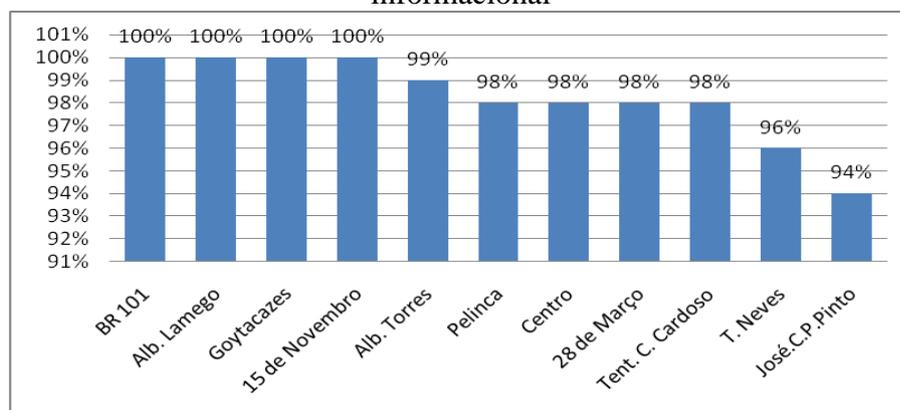
demonstrando a grande difusão dessa tecnologia, principalmente no setor comercial e, em menor medida, no setor de serviços.

Outra tecnologia aferida foi o uso do computador. Esse equipamento, com as possibilidades de processamento e de comunicação, levou à modificação na organização das atividades existentes, considerando suas formas de utilização, processos e, até mesmo, inserindo novos tipos de organizações e processos, incitando o surgimento de novas atividades – desaparecendo com outras – e a possibilidade de ordenação empresarial à distância. O computador, em conjunto com as novas formas de redes informacionais, proporcionou a modificação do arranjo espacial das empresas, pois a instantaneidade nas comunicações reduziu a barreira da distância, promovendo alterações na relação espaço-tempo. Cerca de 75% dos estabelecimentos possuem computador, mostrando o seu grau de difusão sobre as atividades comerciais e de serviços e sua indispensabilidade na realização de um número cada vez maior de ações empresariais.

O acesso ao computador e também a redes informacionais é importante para a atualização dos processos e das formas de organização empresarial em todos os ramos, o que não se dá apenas em relação às empresas que atuam nas diversas escalas, mas também em relação àquelas com atuação mais restrita; porém, pelas questões relativas à distância-tempo e aos custos, essas tecnologias tendem a ser mais empregadas nas primeiras. Entretanto, é cada vez mais frequente a utilização das redes informacionais por parte de um grande número de empresas consideradas micro ou pequenas.

Em todas as áreas de concentração há acesso quase que total à rede informacional em relação às empresas que possuem computador, pois é relativamente baixo o número de estabelecimentos que não possuem pelo menos um tipo de conexão, em média, em torno de 98% dos estabelecimentos que possuem computador têm acesso à rede (figura 2).

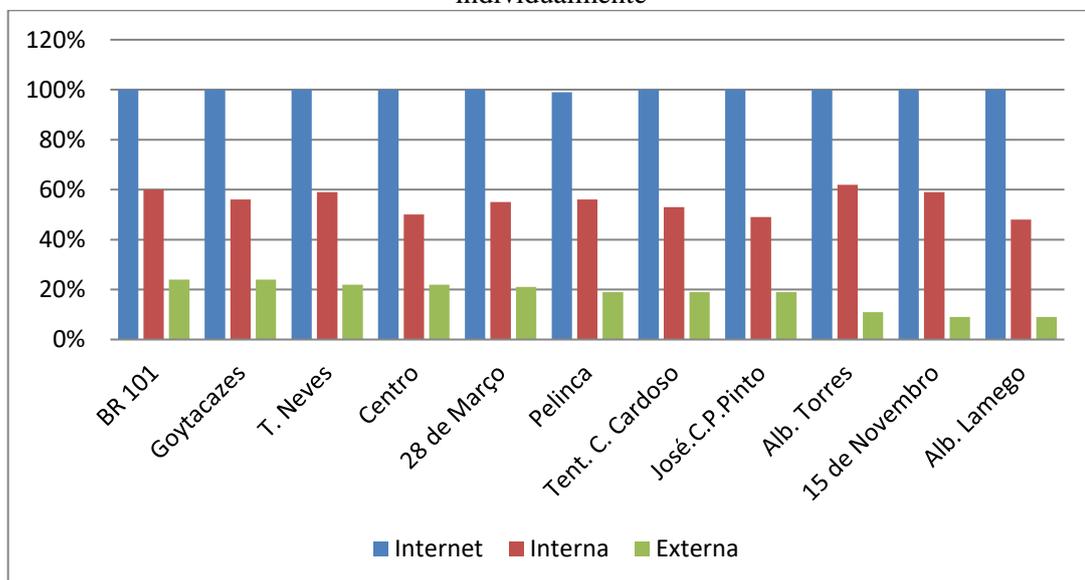
Figura 2. Percentual de estabelecimentos que possuem computador e acesso à rede informacional



Fonte: Batista (2018)

O tipo de rede mais difundida é a internet, acessada por quase todas as empresas que possuem computador, ou seja, de todas aquelas que possuem computador e acesso à rede, 99,9% possuem acesso à internet. Essa rede é importante para auxiliar distintos processos empresariais e como forma de comunicação e acesso a informações nas diferentes atividades, que também estão situadas em áreas relativamente diversas. Entretanto, é possível perceber que em todas as localizações selecionadas há acesso a outros tipos de redes, como a rede interna e a externa⁵ (figura 3).

Figura 3. Percentual de redes acessadas por estabelecimento - consideradas individualmente



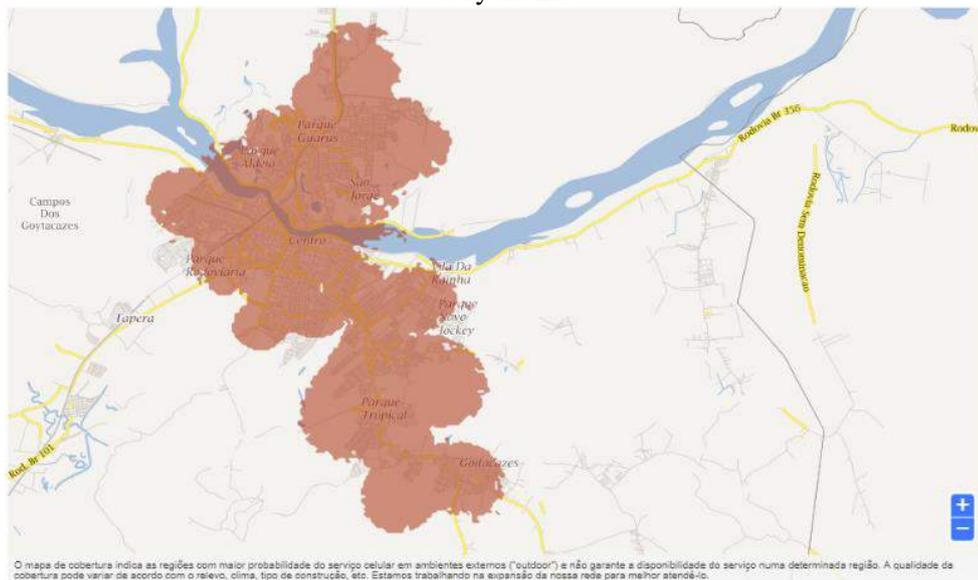
Fonte: Batista (2018)

O acesso à rede telefônica (fixa e móvel), à novas formas digitais de recebimento, ao computador e a redes da informação em todas as localizações selecionadas, ocorrendo ainda em níveis elevados (em todas elas), demonstra que a busca por certas localizações da cidade visando à efetivação de uma atividade, por mais dependente que esta seja por acesso às redes informacionais – empresas que atuam em múltiplos níveis escalares tendem a ser mais dependentes –, não está mais relacionada apenas com o centro da cidade, pois há diversos subespaços dessa cidade que oferecem amplamente essa possibilidade de acesso, em diversos

⁵ Na pesquisa, considerou-se a rede interna, ou intranet, como aquela em que a empresa possui dois ou mais computadores interligados entre si, porém, essa interconexão é apenas interna a empresa. A rede externa, ou extranet, é aquela em que o(s) computador(es) de uma determinada empresa compartilham informações entre a rede, com terceirizadas, subsidiárias, fornecedores, etc.

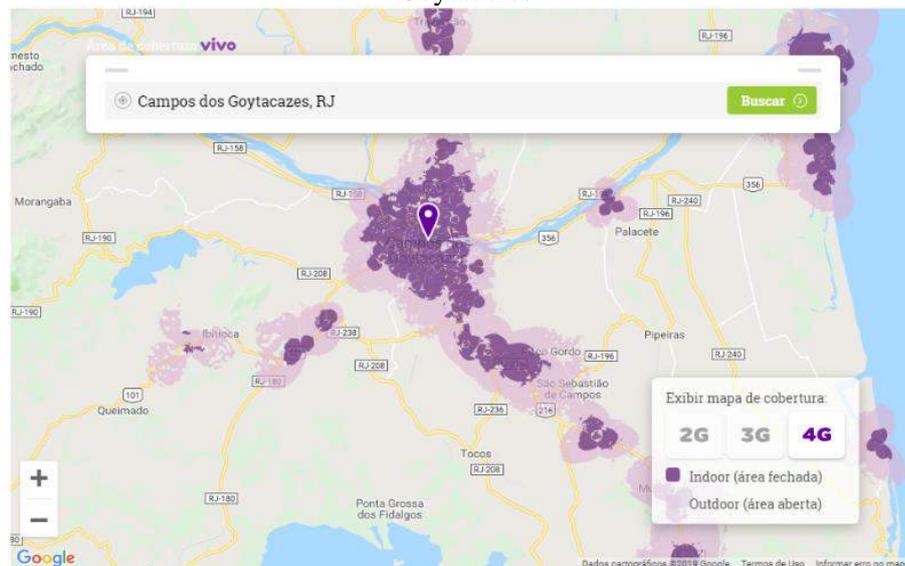
níveis, por meio de cabos (coaxial e fibra óptica⁶), rádio ou por redes sem fio. Por meio das figuras 4 e 5 é possível perceber a abrangência da cobertura 4G de duas operadoras de telefonia e de internet, cobrindo a cidade praticamente como um todo e em níveis relativamente elevados.

Figura 4. Cobertura de serviços móveis com tecnologia 4G da operadora OI em Campos dos Goytacazes



Fonte: OI

Figura 5. Cobertura de serviços móveis com tecnologia 4G da operadora VIVO em Campos dos Goytacazes

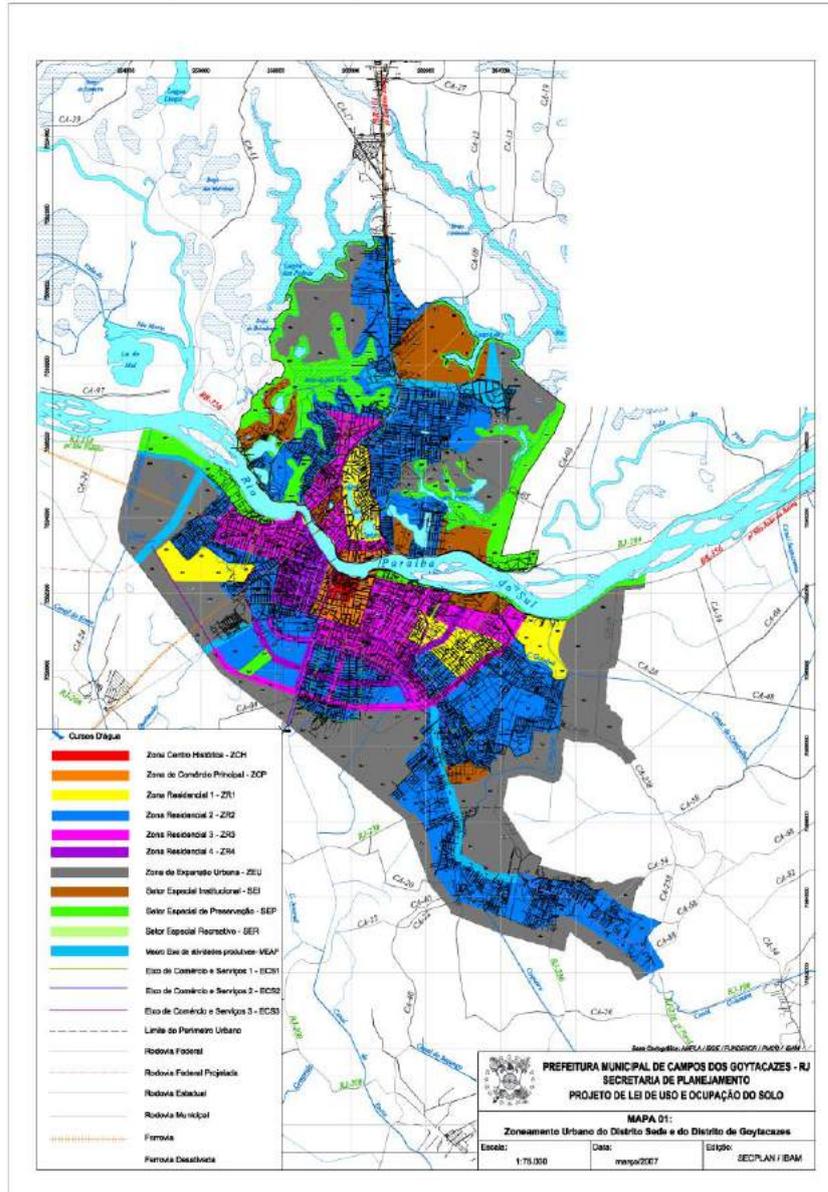


Fonte: VIVO

⁶ Buscou-se, algumas vezes, informações sobre a área de cobertura de empresas provedoras de internet por meio de cabos e fibra óptica na cidade, como Claro, Sensa Net e OI, das quais solicitou-se informações ou um mapa que demonstre a área de atuação, porém não houve resposta.

A figura 6 permite comparar as informações das figuras acima (4 e 5) com a área urbana da cidade de Campos dos Goytacazes, reforçando que o acesso à tais redes é ofertado na cidade como um todo, posto que – apesar de apresentarem escalas diferentes – é evidente essa oferta em toda a mancha urbana.

Figura 6. Mapa de uso e ocupação do solo de Campos dos Goytacazes



Fonte: Moraes (2010)

Desta forma, considerando que em todas as localizações selecionadas as empresas possuem acesso, em maior ou menor medida, aos meios informacionais, pode-se inferir que não é o acesso à rede informacional quem determina a escolha por tais localizações, pois todas elas oferecem a possibilidade de acessar as diversas redes informacionais, tendo em vista a oferta, por distintos meios, da internet de qualidade em todas.

3. OS DETERMINANTES LOCACIONAIS SEGUNDO OS AGENTES EMPRESARIAIS

Além de verificar que o acesso a equipamentos e a redes informacionais não é o fator fundamental que determina a escolha dessas localizações por parte dos agentes econômicos das atividades comerciais e de serviços na escala intra-urbana de Campos dos Goytacazes, buscou-se, aqui, demonstrar, por meio do discurso desses agentes, os motivos da escolha por certa localização. A aplicação de questionário nas diversas atividades econômicas inseridas nas áreas de concentração permitiu verificar os fatores que tornam a localização das empresas favorável ou não para a realização mais efetiva de suas ações.

Os fatores, apesar de estarem relacionados com necessidades objetivas e subjetivas dos diversos segmentos empresariais, também têm a ver com as transformações espaciais e com os papéis das diferentes localizações selecionadas. Ou seja, a escolha locacional de grupos de empresas ou de uma grande empresa tende a intensificar ou a criar uma centralidade (o que não se dá sem um conjunto de fatores criados anteriormente, geralmente pelo poder público) (BATISTA; SANTOS, 2017). A centralidade, por sua vez, como expressão do potencial polarizador sobre um conjunto de fluxos que algumas localizações (considerando as diversas escalas) possuem, tende a atrair mais empresas, intensificando ou criando uma nova concentração – atualmente, com morfologias diferenciadas daquela do centro histórico (BATISTA, 2018).

Entretanto, algumas parcelas da cidade viabilizam mais ou menos a execução de certas atividades, em função de um conjunto de fatores existentes ou criados no espaço. Esses fatores facilitam alguns segmentos, mas não todos, pois as diversas atividades comerciais e de serviços – e industriais também – possuem, além das mais gerais, necessidades muito específicas, sendo bastante difícil viabilizar todas elas numa mesma localização.

Desta forma, buscou-se analisar os motivos que tornam a localização das empresas adequada para suas atividades com o intuito, inicialmente, de verificar as atuais necessidades predominantes dos agentes comerciais e de serviços existentes nas áreas de concentração e os fatores que prevalecem em cada uma. Além disso, verificou-se os principais fatores repulsivos existentes em cada subespaço, a fim de demonstrar também que, apesar da existência de um

conjunto ou de algumas condições favoráveis, podem existir outras que desfavorecem às demais atividades, ou, as mesmas condições favoráveis para algumas podem inviabilizar outras⁷.

Por meio desses fatores de adequação ou de inadequação é possível evidenciar quais são mais importantes na determinação da localização das atividades comerciais e de serviços na escala intra-urbana, sobretudo o acesso a redes informacionais ou de transportes. Os diversos fatores, que podem se dar, segundo cada empresa, de forma isolada, mas que geralmente ocorrem de maneira combinada, expressam, muitas vezes, se considerados isoladamente, necessidades ou oportunidades individuais de alguns agentes em relação a um imóvel ou a um certo ponto da cidade.

Contudo, a cidade é fragmentada em subespaços diferenciados, em especial nas diferentes capacidades para viabilizar diversas ou certas atividades comerciais e de serviços. Dessa forma, pode-se dizer que às necessidades individuais (novo contrato de aluguel, espaço maior etc.) se sobrepõem fatores objetivos e subjetivos mais gerais. Por mais que exista a necessidade de um espaço maior, que tenha terminado o contrato de aluguel numa determinada localização da cidade, que exista interesse em sair do aluguel etc., há um conjunto de determinantes objetivos e subjetivos que orientam a escolha por certa localização. Nesse sentido, considerando que espaços amplos, aluguéis ou imóveis ainda mais baratos podem ser encontrados em várias partes da cidade, por que a escolha por essa localização?

A formação e a consolidação de certos espaços no interior da cidade que oferecem melhores possibilidades para a realização de atividades comerciais e/ou de serviços – o que atualmente tem ocorrido de forma cada vez mais especializada e segmentada – e o papel que tais espaços passam a representar na atualidade impõem sobre as “atividades” tanto essas necessidades espaciais mais objetivas quanto aquelas mais subjetivas, que muitas vezes se confundem.

As escolhas espaciais são cada vez mais relacionadas às possibilidades que cada subespaço da cidade pode oferecer, não a todas as atividades, mas a segmentos cada vez mais específicos, e estão grandemente relacionadas com relativa diminuição da procura pelo centro principal e à maior procura por outras localizações por empresas comerciais e de serviços. Por isso, buscou-se inicialmente verificar o grau de adequação das áreas de concentração

⁷ São muitos os fatores que tornam as localizações selecionadas mais ou menos atraentes para um conjunto ou para certas atividades, ver Batista (2018).

selecionadas em relação às atividades existentes em cada uma, tendo como base os fatores que tornam essa localização adequada, algo que tem a ver com a atratividade de cada subespaço.

Em todas as localizações pesquisadas, os níveis de adequação são bastante elevados, num patamar a partir de 90%. Além disso, a não adequação não significa, em todos os casos, incompatibilidade ou desejo de deslocamento para outra parte da cidade, muitas vezes essa incompatibilidade está associada a inconvenientes relacionados ao ponto (estabelecimento) em que a atividade está localizada no interior da própria área de concentração onde se encontra, existindo outros pontos no interior dessa própria área que são mais adequados (ruas mais movimentadas – principalmente no centro principal –, avenidas principais, sobretudo no caso de empresas que estão situadas em ruas próximas a importantes avenidas, nas quais o fluxo é elevado e intenso), gerando a necessidade/possibilidade de deslocamento intra-centro ou para uma localização mais favorável nos principais eixos viários da cidade.

Pode-se afirmar que os principais fatores elencados pelos empreendedores estão relacionados à grande importância de o empreendimento estar numa localização que ofereça altos índices de visibilidade, onde exista grande movimento de pessoas, algo oferecido principalmente pelo centro principal, mas também, cada vez mais, pelas importantes vias da cidade, em grande parte aquelas que se dirigem ao núcleo original.

O fator mais evidente nos discursos no que tange à localização das atividades comerciais e de serviços no interior da cidade é a acessibilidade oferecida pela localização. Nessa escala, a atração das empresas é guiada pelo fluxo de pessoas – por meio de veículos e/ou a pé –, explicitando a maior ou menor acessibilidade que certas localizações possuem. Assim, áreas mais acessíveis tendem a ser mais atrativas por conta do maior movimento, ou seja, proporcionam maiores índices de visibilidade, de visitação e procura por parte de pessoas provenientes de diversas outras localizações da cidade e, até mesmo, de outros centros urbanos, uma vez que Campos dos Goytacazes polariza vasta hinterlândia.

Essa acessibilidade, historicamente, foi essencialmente produzida no centro (histórico, tradicional etc.), localização mais acessível da cidade, para o qual as principais vias se dirigem, onde estão localizados os terminais rodoviários, onde há a maior concentração de atividades, comerciais e de serviços (além daquelas do setor secundário existentes) e também de pessoas, ou seja, para onde, e a partir de onde, a maior parte dos fluxos de mercadorias, pessoas e de informações se dirigem, utilizando vias de transportes e de comunicações.

Progressivamente, as principais vias da cidade, que geralmente se dirigem ao centro principal, têm se transformado em importantes localizações para atividades comerciais e de serviços, como resposta a um conjunto de fatores: saturação do centro, maior utilização do automóvel, inserção de novas formas comerciais e de serviços, novas necessidades empresariais, atuação do poder público etc. Essas vias, com alto grau de frequência, passaram a receber cada vez mais atividades comerciais e de serviços, por oferecerem acessibilidade aos deslocamentos intra e interurbanos.

Nesse contexto, a busca por localizações para atuação empresarial de atividades comerciais e de serviços tem sido grandemente direcionada para importantes vias da cidade, por proporcionarem grande acessibilidade para os equipamentos empresariais que passaram a se localizar ao longo ou em certos pontos de suas margens (nem sempre a via como um todo apresenta condições favoráveis para as atividades econômicas), ou mesmo em suas proximidades, considerando o grande fluxo de pessoas, sobretudo por meio de automóveis, provendo, além da facilidade de acesso, grande visibilidade e possibilidade de visitação e procura das marcas ali instaladas – fato que só era viável no centro principal.

Segundo os agentes econômicos, de forma genérica, esses são os principais fatores de sua localização, sendo a acessibilidade o fator essencial para a instalação dos empreendimentos, revelando a relação com o elevado fluxo de pessoas e a maior visibilidade que a localização oferece. Em momento algum, tais agentes mencionaram o acesso a redes informacionais (independentemente do porte da empresa) como fator determinante para escolha de sua localização. Ou seja, a definição da localização das atividades econômicas, nesta escala (intra-urbana), não possui relação com o acesso a redes informacionais, mas à rede de transporte, haja vista a grande busca por importantes e movimentadas vias de transporte rodoviário da cidade.

4. A ACESSIBILIDADE: PRINCIPAL FATOR DE DETERMINAÇÃO LOCACIONAL

Historicamente, na cidade de Campos dos Goytacazes, produziu-se uma estrutura urbana onde uma certa localização passou a concentrar investimentos em infraestrutura, inserção de equipamentos urbanos e também população. Essa localização foi transformada no centro da cidade, área de maior acessibilidade, haja vista a grande confluência de importantes vias que conectam bairros, distritos e também outras cidades ao núcleo original (BATISTA; SANTOS, 2018).

Contudo, o crescimento da cidade e da dinâmica espacial (o que inclui a saturação espacial, os altos custos de aluguéis e de imóveis, entre outros problemas relativos à área central) e também as alterações na organização e na forma de atuação das atividades comerciais e de serviços – crescentemente especializadas e segmentadas –, têm levado um considerável número de agentes econômicos dos setores comercial e de serviços a buscar outras localizações para sua atuação.

As margens das vias estruturais da cidade passaram, progressivamente, a ser alvo da inserção das atividades de comércio e serviços, tendo em vista o grande movimento de pessoas por elas, sobretudo por meio de automóveis, pois são vias por onde grande contingente populacional se desloca, na sua maior parte em direção ao centro (com grande poder de polarização por conta da maior concentração de empresas). Ou seja, são vias que oferecem grande acessibilidade para os empreendimentos, inclusive até mais que o centro (onde a infraestrutura não foi projetada para a atual aglomeração e também para a grande utilização do automóvel, o que provoca lentidão e engarrafamentos, haja vista as ruas estreitas, falta de espaço para estacionar, etc.), considerando a crescente utilização dos veículos automotores, sobretudo particulares.

A busca de considerável número de agentes econômicos por importantes eixos viários da cidade, especialmente aqueles em que há grande fluxo – por proporcionarem maior visibilidade para a marca e altos índices de visitação (VILLAÇA, 2001) –, reafirma que o principal elemento determinante na escolha da localização dos empreendimentos é o acesso à rede de transportes.

O fator prevalente na escolha de localizações no interior da cidade é o acesso à rede de transportes, neste caso o rodoviário, principalmente as vias estruturais, indo ao encontro da afirmativa de Villaça (2001) de que o processo de estruturação da cidade é dominado pelas condições de deslocamento, sendo as localizações definidas por sua acessibilidade, a qual possui relação com a maior facilidade de acesso aos empreendimentos. Ou seja, a acessibilidade é o fator mais relevante para a viabilização de forma mais efetiva das atividades comerciais e de serviços, acessibilidade que é altamente proporcionada no centro, mas também nos importantes eixos viários, localizações onde a facilidade de acesso e os índices de visitação são os mais elevados da cidade.

Assim, o acesso à rede de transporte material (de mercadorias e pessoas, o que não exclui a informação⁸) é o fator locacional de maior relevância na determinação da localização das atividades econômicas.

4.1 A rede de transporte intra-urbana como principal elemento de definição da localização das atividades comerciais e de serviços

O centro é um subespaço da cidade onde foram, ao longo do tempo, se instalando e concentrando as principais atividades comerciais e de serviços, destinadas ao atendimento de uma demanda do próprio município e também de um conjunto de cidades vizinhas, na medida em que, desde a sua formação, Campos dos Goytacazes já desponta como um centro regional. Por sua importância estratégica, essa localização foi alvo da instalação das principais empresas dos setores de comércio e serviços.

A partir do final do século XX e início do XXI, nota-se grande inserção de atividades importantes em outras localizações situadas fora do centro da cidade. Essa inserção não ocorre sobre todas as localizações da urbe, mas sobretudo nas principais vias estruturais da cidade. As vias mais importantes para as atividades comerciais e de serviços, considerando o número e a importância (relacionada ao nível de polarização) das empresas inseridas, são: Avenida Pelinca, BR 101 (que não se conecta mais diretamente ao centro), 28 de Março, Alberto Torres, José Carlos Pereira Pinto, Alberto Lamego, Tenente Coronel Cardoso, 15 de Novembro e Tancredo Neves. Um pouco mais distante, temos a Rodovia Raul Souto Maior (RJ 216), em Goytacazes, localização que é principal acesso ao núcleo central para um conjunto de distritos e outras cidades.

A grande concentração de estabelecimentos comerciais e de serviços em tais vias demonstra a importância que elas possuem para os diversos segmentos – umas mais, outras menos, dependendo do tipo de atividade em questão. Apesar de essa grande concentração já denotar essa importância, busca-se evidenciar, neste artigo, alguns dos principais fatores que tornam essas localizações adequadas para os diversos tipos de atividades ali inseridas, agindo no sentido de impulsionar o adensamento comercial e do setor de serviços em tais vias.

Ao longo do tempo, ao crescimento populacional e à extensão territorial da cidade, que não ocorre de forma estritamente contínua, somam-se as modificações na composição

⁸ Todos os objetos e técnicas são portadores de informações, sobretudo no período contemporâneo.

social, com seus respectivos rebatimentos sobre a estrutura espacial, com a formação de espaços cada vez mais distantes do centro para viabilizar necessidades de moradia não apenas para as classes menos abastadas, senão também, e com mais frequência, de estratos economicamente mais elevados da sociedade.

Esse crescimento está relacionado com o desenvolvimento e a maior disseminação do automóvel, principalmente o particular, permitindo que parcelas da população com maior poder econômico possam se distanciar e acessar facilmente o centro da cidade e as diversas localizações da urbe. Porém tais localizações, que podem ser relativamente próximas ou distantes do centro, necessitam de ligação com esse núcleo original, por ser a parcela da cidade onde se constituiu, e ainda se constitui, a maior concentração de atividades comerciais e de serviços da cidade, onde estavam (e ainda estão) os principais comércios e serviços, para onde funcionários e proprietários ainda precisam deslocar-se com frequência elevada.

As ligações desse núcleo original com diversas localizações de Campos dos Goytacazes e com outras cidades foi viabilizada por vias estruturais que se tornaram importantes meios para a circulação intra-urbana e, em alguns casos, interurbana. Importância essa que passou a influenciar também a escolha locacional de diversas empresas, na medida em que o uso do automóvel vem se disseminando de forma crescente e as diversas parcelas da sociedade, principalmente aquelas com poder econômico mais elevado, passaram a fazer uso crescente desse meio de transporte para satisfazer suas necessidades.

Desta forma, as vias principais da cidade, principalmente aquelas que se dirigem para o centro, tendem a oferecer condições que outras localizações não podem, ou que só o centro podia ofertar. Essas condições têm atraído um conjunto de atividades para essas vias, formando uma congregação de eixos comerciais e de serviços no interior da urbe (BATISTA; LÍRIO, 2020).

Grande parte das vias configura o que Whitacker (1991, 1997) e Sposito (1991) denominam de *eixos de desdobramento do centro*, ou seja, eixos viários marcados pela concentração de comércios e serviços (que pode ser contígua ou não ao centro), em função da desconcentração espacial de atividades do centro; pela especialização funcional e/ou socioeconômica e por seu poder de polarização sobre os fluxos de consumidores na escala da cidade; sendo “[...] resultantes de lógicas espaciais de empresas interessadas na infraestrutura viária e no fluxo de veículos [...]” (FERREIRA, 2018, p. 206).

Entretanto, nota-se concentração em determinadas vias que apresentam especialização de atividades que não estavam relacionadas ao centro, como o comércio de peças e os serviços em veículos automotores na Rodovia BR-101. Além disso, as vias José Carlos Pereira Pinto, Tancredo Neves e Raul Souto Maior se comportam mais como subcentros⁹, polarizando fluxos de uma parte da cidade, essencialmente das escalas local e regional (BATISTA, 2018)

Na tabela 2, nota-se que o centro ainda possui a maior concentração, mas as vias estruturais e seu entorno receberam um grande número de atividades. Pode-se pensar em um certo processo de descentralização por meio, inicialmente, do transbordamento sobre as vias adjacentes, mas também, de forma crescente, da inserção em localizações relativamente mais distantes, tais como BR 101, Goytacazes e vias localizadas na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul (Avenidas José Carlos Pereira Pinto e Tancredo Neves).

Tabela 2. Número de atividades e percentual por localização

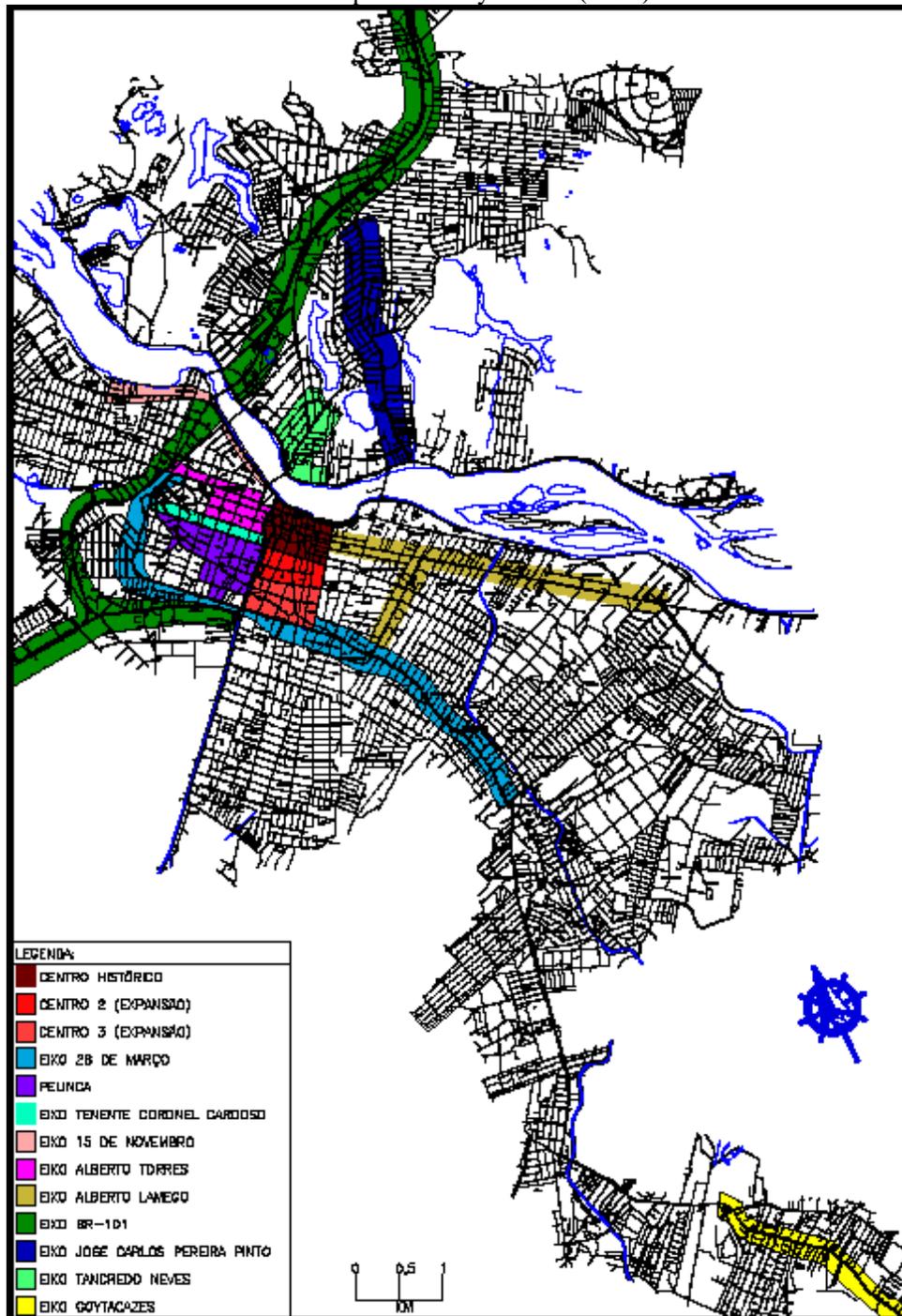
Áreas	Estabelecimentos	%
Centro Principal	3035	46
Pelinca	878	13
BR 101	585	9
28 de Março	562	8
Goytacazes	337	5
Alberto Torres	324	5
José Carlos P. Pinto	314	5
Alberto Lamego	211	3
Tenente C. Cardoso	146	2
15 de Novembro	143	2
Tancredo Neves	121	2
Total	6656	100

Fonte: Pesquisa de campo (2017)

A figura 7 permite visualizar as localizações selecionadas na cidade, o centro e as principais vias que passaram a concentrar atividades comerciais e de serviços, sobretudo as que conectam diferentes bairros e, até mesmo, outros distritos e cidades ao núcleo original de Campos dos Goytacazes.

⁹ Segundo Villaça (2001), subcentros são espaços de concentração hierarquicamente dependentes do centro principal e restringem-se ao atendimento apenas de uma parte da cidade.

Figura 7. Áreas com relevante concentração de atividades comerciais e de serviços na cidade de Campos dos Goytacazes (2017)



Fonte: BATISTA, 2018

Como visto, a escolha por tais localizações ocorre por um conjunto de fatores objetivos e subjetivos, inerentes a cada tipo de atividade, mas também a cada proprietário ou dirigente empresarial. Os fatores mais destacados estão relacionados com o grande movimento (fluxo)

de pessoas e a visibilidade proporcionada em tal localização, ou seja, o principal fator de escolha por certa localização está relacionado aos deslocamentos de pessoas no interior da cidade, o que é viabilizado pela maior acessibilidade oferecida em certas localizações.

Isso significa que o avanço nas tecnologias da informação tem proporcionado alterações mais diretas na escala interurbana, pois permitem que as empresas, especialmente as com maior poder econômico, se distribuam de forma desigual sobre um número crescente de cidades. A lógica de localização não se dá de forma aleatória, pois as cidades onde tais empresas buscam se instalar precisam oferecer grande potencial para a acumulação, geralmente relacionadas à pré-existência de uma rede de relações entre um conjunto de cidades, refletindo um papel de comando – que é grandemente representado pelas cidades médias (SPOSITO, 2007) – e pressupondo certa infraestrutura para o fluxo de informações e de transportes.

Os avanços nas tecnologias de transportes, além de contribuírem significativamente para a relativa descentralização – com novas recentralizações – na escala urbana, facilitando os deslocamentos de mercadorias e de pessoas por grandes distâncias, têm sido um dos principais fatores da reestruturação no interior das cidades. Isso se dá sobretudo por causa da produção da cidade em função da utilização do automóvel¹⁰. Considerando o exposto até aqui e com base em Villaça (2001), o acesso às redes da informação, principalmente no período contemporâneo – com grande e seletiva difusão –, tende a determinar a localização das atividades comerciais com predominância na escala interurbana, em seus diversos níveis, considerando a extremada necessidade de comunicação de empresas que atuam nas diversas escalas.

Contudo, na escala intra-urbana, esse fator locacional não é preponderante, tendo em vista que, além de em momento algum da pesquisa os empresários mencionarem que sua localização foi escolhida considerando o acesso ou a qualidade do acesso a redes informacionais, praticamente toda a urbe, mais precisamente as localizações de interesse das elites imobiliárias, já possui acesso à rede informacional. Afirmar que praticamente toda a cidade já possui acesso, não quer dizer que não ocorram interesses no estabelecimento de localizações melhor servidas, porém, neste caso, não é a existência de redes informacionais que determina a inserção de atividades numa certa localização, mas o contrário, ou seja, é a escolha

¹⁰ Essa maior valorização do automóvel particular também imprime grande impacto sobre o transporte coletivo, tendo em vista as crises nesse setor na cidade, o que tem significado, além da precarização dos serviços prestados e das condições de trabalho, redução nos postos de trabalho e atrasos de salários por longos períodos.

por certas localizações pela elite, associada com o poder público, que tem definido a existência de áreas melhor equipadas¹¹.

O fator que tem prevalecido na escolha de localizações no interior da cidade de Campos dos Goytacazes é o acesso à rede de transportes, principalmente as vias estruturais, mas também, ainda, o centro (por ser a área onde há a maior confluência de tais vias). Isso corrobora os achados de Villaça (2001) sobre o papel dos deslocamentos na estruturação intra-urbana, ou seja, o processo de estruturação da cidade é dominado pelas condições de deslocamento, em que as localizações são definidas por sua acessibilidade, o que determina maior ou menor índice de visitação e procura, fatores indispensáveis à maior eficácia das atividades comerciais e de serviços.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora as inovações nas tecnologias da informação e de comunicações alterem as relações das cidades na escala urbana, quando se verifica na escala intra-urbana, essas inovações não possuem grande poder para determinar transformações nas relações entre os diversos subespaços da cidade. Na cidade de Campos dos Goytacazes, nas áreas de concentração de comércio e serviços, é efetivo o acesso à rede informacional, sobretudo a internet, e os agentes econômicos não atribuíram importância cabal desse acesso para a definição de sua localização, ou seja, não é esse tipo de acesso que define sobremaneira a localização das atividades econômicas no plano da cidade.

Segundo os agentes econômicos, considerando as atividades comerciais e de serviços, sua localização é grandemente definida pela acessibilidade proporcionada por certos espaços da cidade. Ou seja, os fatores de localização mais importantes são a existência de grande fluxo de pessoas (a pé ou por meio de automóveis) e a visibilidade oferecida pela localização, em função do elevado movimento de pessoas. Pode-se afirmar que a estruturação intra-urbana é dominada pelos deslocamentos, ou seja, o processo de estruturação da cidade é dominado pelas condições de deslocamento, em que as localizações são definidas por sua acessibilidade, o que define, tendo em vista a maior ou menor acessibilidade – a qual está amplamente relacionada

¹¹ Um exemplo pode ser a instalação de grandes equipamentos comerciais em rodovias importantes, como shoppings centers ou hipermercados, que demandam por certas infraestruturas viabilizadas pelo poder público, assim como o acesso à rede informacional, podendo gerar a necessidade de estender a rede (de cabo, de fibra ótica, etc.) para essa localização do empreendimento.

com a maior ou menor facilidade de acesso promovida pelas diferentes localizações –, maiores ou menores índices de frequência.

Essas condições de deslocamento só eram possibilitadas ampla e efetivamente no centro da cidade, localização mais acessível, para onde o fluxo de pessoas, de mercadorias e de informações era elevado e intenso, graças à acessibilidade promovida neste subespaço da cidade, onde confluía (e conflui) as principais vias rodoviárias, fatores que facilitam sobremaneira os deslocamentos em direção a essa parcela da cidade, e onde também estava (e está) a maior concentração de atividades econômicas.

Contudo, as principais vias rodoviárias da cidade têm sido alvo da inserção de atividades comerciais e de serviços, considerando o grande fluxo de pessoas, sobretudo por meio de automóveis particulares, incrementando a visibilidade, a visitação e a procura para as empresas ali instaladas. Por conta de sua elevada acessibilidade, tais vias têm se tornando progressivamente o destino de um grande número de atividades econômicas e têm exibido elevados índices de frequência.

Pode-se afirmar, portanto, que o fator prevalente na escolha de localizações no interior da cidade de Campos dos Goytacazes é o acesso à rede de transportes, sobretudo as vias estruturais da cidade. A acessibilidade é o fator mais relevante para a viabilização, de forma mais efetiva, das atividades comerciais e de serviços, sendo altamente proporcionada no centro e também nas importantes vias estruturais de transporte rodoviário da cidade.

Last but not least, considerando que a pesquisa foi realizada num contexto anterior a pandemia da Covid 19, fenômeno que tem contribuído para o aprofundamento do e-commerce e a proliferação do uso das plataformas digitais e aplicativos (APPs), entendemos que novas pesquisas são necessárias para compreender o impacto da digitalização sobre a dinâmica econômica local de cidades com forte dependência do setor de comércio e serviços, bem como as implicações sobre as estratégias locacionais dos estabelecimentos na escala intraurbana.

6. REFERÊNCIAS

CASTELLS, M. **A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FERREIRA, H. **O centro principal em estruturas policêntricas: transformações e permanências em cidades médias paulistas.** GOT, Porto, n. 15, p. 199-229, dez. 2018. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-

12672018000300010&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 05 out. 2020.
<http://dx.doi.org/10.17127/got/2018.15.009>.

BATISTA, H. F. **Centro, centralidade e cidade média**: o papel do comércio e serviços na reestruturação da cidade de Campos dos Goytacazes-RJ. 2018. 253 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Instituto de Ciência da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes – RJ, 2018.

BATISTA, H. F.; SANTOS, L. B. Campos dos Goytacazes: de uma cidade mononucleada à multi(poli)centralidade. **Brazilian Geographical Journal**, v. 9, n. 2, p. 4-24, 2018b.

BATISTA, H. F.; SANTOS, L. B. Reestruturação urbana e da cidade: o papel das novas formas comerciais e de serviços na conformação de novas centralidades em Campos dos Goytacazes. In: XII ENANPEGE, Porto Alegre, RS, 2017. **Anais...** Porto Alegre, UFRGS, 2017.

BATISTA, H. F.; LÍRIO, J. N. As transformações na estrutura da cidade no limiar do século XXI: análise das áreas de concentração de comércio e serviços em Campos dos Goytacazes. **Formação (Online)**, v. 27, n. 50, p. 109-148, 2020.

BRASIL perde uma posição em ranking do IDH. **G1**, Brasil, 9 dez. 2019. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/09/brasil-perde-uma-posicao-em-ranking-do-idh.ghtml>. Acesso em: 5 out. 2020.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. Tradução de Adail Sobral; Maria Gonçalves. 18. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

IBGE. **IBGE cidades @**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>>. Acesso em: 05/10/2020.

Oi. **Mapa de cobertura**. Disponível em: <<https://www.oi.com.br/oi/oi-para-voce/planos-servicos/cobertura>>. Acesso em: 26/07/2020

MORAES, R. **Mapa de zoneamento urbano de Campos**. Campos dos Goytacazes-RJ: Blog do Roberto Moraes, 2010. Disponível em: <<http://www.robertomoraes.com.br/2010/04/mapa-do-zoneamento-urbano-de-campos.html>>. Acesso em: 26/07/2020.

SANTOS, F. R. **Da localização estratégica às estratégias locacionais**: a dimensão espacial do crédito e da fidelização dos magazines e nas escolhas dos cidadãos em Presidente Prudente (SP) e Londrina (PR). 2019. 309 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2019.

SPOSITO, M. E. B. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org). **Cidades médias: espaços em transição**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 233-253.

SPOSITO, M. E. B. Multi(poli)centralidade urbana. In: SPOSITO, E. S; NETO, J. L. **Uma Geografia em movimento**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 199-228.

SPOSITO, M. E. B. O centro e as formas de expressão da centralidade urbana. **Revista de Geografia**. São Paulo: UNESP, n.10, p. 1-18, 1991.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VIVO. **Área de cobertura de serviços móveis**. Disponível em: <<https://www.vivo.com.br/para-voce/por-que-vivo/qualidade/cobertura>>. Acesso em: 26/07/2020.

WHITACKER, A. M. **A produção do espaço urbano em Presidente Prudente**: expansão/desdobramento da área central. Presidente Prudente, 1991. 318 f. Monografia

(Bacharelado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 1991.

WHITACKER, A. M. **A produção do espaço urbano em Presidente Prudente:** uma discussão sobre a centralidade urbana. 1997. 318 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1997.

O SISTEMA CEASA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SUAS ESTRATÉGIAS ESPACIAIS¹

Jeniffer Silvana Silva Dias²

<https://orcid.org/0000-0003-4124-1452>

Erika Vanessa Moreira Santos³

<https://orcid.org/0000-0001-8918-0068>

Recebido em: 29/08/2021

Publicado em: 30/11/2021

RESUMO

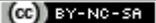
As centrais de abastecimento são mercados atacadistas localizados em espaços específicos e com o objetivo de possibilitar a comercialização de gêneros agrícolas. O sistema Ceasa/RJ abarca seis unidades distribuídas nas diferentes regiões de governo. O objetivo deste artigo versa compreender as estratégias espaciais, políticas e organizacional interna das unidades da Ceasa no território fluminense à luz das propostas de Cunha (2011) e Corrêa (2000). Para a consecução da pesquisa foram realizados o levantamento bibliográfico, as entrevistas junto aos gestores de todas as unidades e a pesquisa de campo com observação sistemática realizada no ano de 2019. Como constatações gerais, destaca-se que a rede de comercialização da CEASA-RJ é centralizada, complexa e assimétrica. Centralizada porque é fortemente vinculada a uma normativa federal e estadual, possuindo um centro de comando específico, a unidade Grande Rio; complexa pela inserção no circuito de produção e comercialização por diferentes agentes (grandes operadores logísticos, pequenos e médios produtores) e assimétrica cuja unidade de comando é a unidade Grande Rio.

Palavras-chave: Ceasa-RJ; estratégias; abastecimento alimentar.

THE CEASA SYSTEM IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO AND ITS SPATIAL STRATEGIES

ABSTRACT

Supply centers are wholesale markets located in specific spaces and with the objective of enabling the commercialization of agricultural products. The Ceasa/RJ system comprises six units distributed in different government regions. The aim of this article is to understand the spatial, political and internal organizational strategies of Ceasa units in the state of Rio de Janeiro in light of the proposals by Cunha (2011) and Corrêa (2000). To carry out the research, a bibliographic survey, interviews with managers of all units and field research with systematic

¹  BY-NC-SA

DIAS, J. et all. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Graduada em Direito e Graduada em Geografia, Mestra em Geografia pelo PPG-UFF Campos dos Goytacazes;

³ Professora do Departamento de Geografia de Campos da Universidade Federal Fluminense e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF Campos

observation carried out in 2019 were carried out. As general findings, it is highlighted that CEASA-RJ's commercial network is centralized, complex and asymmetric. Centralized because it is strongly linked to federal and state regulations, having a specific command center, the Grande Rio unit; complex due to the insertion in the production and commercialization circuit by different agents (large logistic operators, small and medium producers) and asymmetric, whose command unit is the Grande Rio unit.

Keywords: Ceasa-RJ; Strategies; Food Policy.

EL SISTEMA CEASA EN EL ESTADO DE RIO DE JANEIRO Y SUS ESTRATEGIAS ESPACIALES

RESUMEN

Los centros de abastecimiento son mercados mayoristas ubicados en espacios específicos y con el objetivo de posibilitar la comercialización de productos agrícolas. El sistema Ceasa / RJ comprende seis unidades distribuidas en diferentes regiones gubernamentales. El objetivo de este artículo es comprender las estrategias organizativas internas, políticas y espaciales de las unidades Ceasa en el estado de Río de Janeiro a la luz de las propuestas de Cunha (2011) y Corrêa (2000). Para la realización de la investigación se realizó un relevamiento bibliográfico, entrevistas a responsables de todas las unidades e investigación de campo con observación sistemática realizada en 2019. Como hallazgos generales, se destaca que la red de marketing CEASA-RJ es centralizada, compleja y asimétrica. Centralizado porque está fuertemente vinculado a las regulaciones federales y estatales, teniendo un centro de comando específico, la unidad Grande Rio; compleja por la inserción en el circuito de producción y comercialización por parte de diferentes agentes (grandes operadores logísticos, pequeños y medianos productores) y asimétrica, cuya unidad de mando es la unidad Grande Rio.

Palabras clave: Ceasa-RJ; estrategias; abastecimiento alimentar.

1. INTRODUÇÃO

As centrais de abastecimento são mercados atacadistas localizados em espaços específicos e com o objetivo de possibilitar a comercialização de gêneros alimentícios, reunindo para isso produtores, intermediários e consumidores. A principal atividade da Ceasa é o abastecimento do mercado de hortigranjeiro, sendo atividade secundária os serviços complementares de bens e serviços. A CEASA-RJ foi criada nos anos de 1970 de forma regionalizada e distribuída em quatro regiões de governo, sendo as unidades Grande Rio e São Gonçalo inseridas na Região Metropolitana, a unidade de Nova Friburgo localizada na Região Serrana do estado, a unidade de Ponto Pergunta (Itaocara), na Região Noroeste do estado, a unidade de São José de Ubá, na Região Norte Fluminense (Região Noroeste Fluminense segundo a regionalização do estado atualizada) e a unidade de Paty do Alferes, na Região Médio Paraíba

Nesse sentido, visando entender os dilemas e as estratégias do sistema CEASA- RJ, fundamentou-se o objetivo nas proposições de Cunha (2006, 2011) sobre as dimensões estratégicas da Ceasa e Corrêa (2000) sobre a organização espacial. Portanto, as estratégias apontadas no trabalho de Cunha (2006 e 2011) são os pontos de partida para pensar as unidades da CEASA-RJ.

A amostra do estudo, no que tange à atividade de campo, focalizou na estrutura administrativa e gerencial da CEASA-RJ, para identificar as nuances do modo de operação e do padrão de comercialização. A aplicação dos roteiros semiestruturados junto aos gestores das unidades possibilitou traçar um perfil das seis unidades em operação integrantes do sistema CEASA-RJ. Tanto a observação sistemática, quanto a aplicação dos roteiros semiestruturados, possibilitaram identificar a realidade fática do sistema CEASA-RJ, bem como os desafios enfrentados pelo sistema no contexto atual.

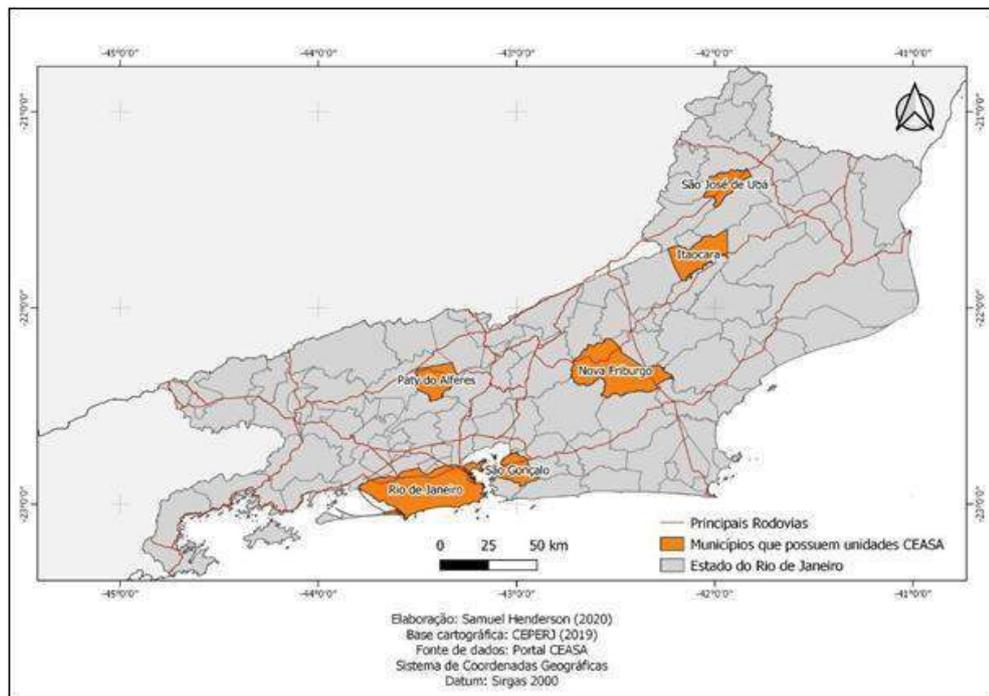
Para a compreensão do sistema Ceasa no território fluminense foram analisados os principais aspectos da comercialização e distribuição de gêneros agrícolas na CEASA-RJ a partir de três dimensões estratégicas: espacial, política e organizacional interna.

2. AS DIMENSÕES ESTRATÉGICAS DO SISTEMA CEASA-RJ

2.1 Estratégia espacial

Para Cunha (2006, p. 7), “a estrutura atacadista implantada no Brasil foi concebida como uma rede formal, estruturada em protocolos técnicos e de informação para o abastecimento urbano e para a comercialização da produção hortigranjeira nacional”. A rede CEASA-RJ foi, então, organizada privilegiando o abastecimento agrícola da região metropolitana do Rio de Janeiro. A crise de abastecimento experimentada pela cidade, sobretudo no último quartel do século XIX ensejou a intervenção do Estado e, posteriormente, a adoção de uma política agrícola de nível estadual nos anos de 1989, formalizada com a Constituição Estadual do Rio de Janeiro. Assim, o sistema CEASA-RJ foi estruturado de modo regionalizado a partir da divisão regional do estado do Rio de Janeiro à época da implementação, como mostra o mapa 01.

Mapa 01 - Localização das Unidades CEASA-RJ



Fonte: Pesquisa de Campo (2019)

As unidades CEASA-RJ seguem a organização regional da década de 1980, com a implementação nas regiões norte, sul, serrana, noroeste e metropolitana. A presença das rodovias é um elemento importante nessa distribuição espacial, visto que a circulação de mercadorias é essencial para o pleno funcionamento das unidades.

Utilizou-se como referencial para a compreensão da estratégia espacial os trabalhos de Corrêa (2000 e s/d) acerca da organização espacial e das práticas espaciais. Entende-se que a produção do espaço se dá a partir das categorias de forma, função, processo e estrutura (CORRÊA, 2000), ou seja, o espaço não é apenas material, consubstanciado no plano cartesiano, mas relacional e processual.

Dito isso, a compreensão do sistema CEASA-RJ deve ser pautada no conceito de espaço, pois as formas estão representadas, materializadas nas unidades (na forma de galpões/pavilhões e mercados), cuja função versa a distribuição, a circulação e as políticas de abastecimento de gêneros agrícolas. A estrutura, segundo Corrêa (2000, p.33), com base no estudo de Santos (1991), significa como:

Os objetos estão organizados, refere-se não a um padrão espacial, mas à maneira como estão inter-relacionados entre si. Diferentemente da forma, a estrutura não constitui algo que tenha uma exterioridade imediata. Ela é invisível, estando subjacente à forma, uma espécie de matriz onde a forma é

gerada. Estrutura é a natureza social e econômica de uma sociedade em um dado momento do tempo (CORRÊA, 2000, p. 33).

Desse modo, a estrutura das unidades está diretamente relacionada à distribuição espacial regionalizada e à forma hierárquica e assimétrica destas em relação à unidade Ceasa - Grande Rio. Essa relação hierárquica visa a constituição de centros de distribuição e circulação de mercadorias. A última categoria presente na produção do espaço é o processo. Para Corrêa (2000, p. 34):

Processo é definido como uma ação que se realiza continuamente, visando um resultado qualquer, implicando tempo e mudança. Os processos acontecem dentro de uma dada estrutura social e econômica e resultam das contradições internas da mesma. Com isto, estamos dizendo que processo é uma estrutura em seu movimento de transformação. Se considerarmos, portanto, apenas as categorias de estrutura e processo, estaremos fazendo uma análise a-espacial, não geográfica, absolutamente incapaz de captar a organização espacial de uma dada sociedade em um dado momento do tempo ou suas mudanças no mesmo.

O processo dentro deste estudo sobre a CEASA-RJ se refere à produção e à reprodução de uma lógica de controle e de normativas no plano da política de abastecimento, no qual a presença do Estado não é isolada, mas ora em conflito, ora em parceria com os permissionários, os autorizatários, os produtores rurais e os proprietários de empresas de transporte de mercadoria.

Santos (1991, p. 100 e 101) menciona que mercado e Estado se configuram como um par dialético, sendo o “mercado um fator de controle, um dado de unificação”, e a intervenção do Estado (normas, políticas públicas) uma relação dialética e contraditória. Essa relação contraditória pode ser constatada na própria constituição do sistema Ceasa como política de regulação e de abastecimento alimentar, nos anos de 1970, e atualmente, como espaços políticos e espaços de ação de política de segurança alimentar. Há, portanto, uma relação dialética entre o Estado e o mercado no âmbito interno das centrais de abastecimento.

A leitura sob a ótica de organização espacial de Corrêa (2000) é o referencial para compreender a estratégia espacial do sistema CEASA-RJ, pois, segundo o referido autor:

Organização espacial, ou seja, o conjunto de objetos criados pelo homem e dispostos sobre a superfície da Terra, é assim um meio de vida no presente (produção), mas também uma condição para o futuro (reprodução). [...] a organização espacial é, como já vimos, expressão da produção material do homem, resultado de seu trabalho social. Como tal, refletirá as características

do grupo que a criou. Em uma sociedade de classes, a organização espacial refletirá tanto a natureza classista da produção e do consumo de bens materiais, como o controle exercido sobre as relações entre as classes sociais que emergiram das relações sociais ligadas à produção (CORRÊA, 2000, p. 24).

O sistema CEASA-RJ representa uma forma materializada e localizada estrategicamente nas regiões de governo com a finalidade de facilitar a distribuição, a circulação e o consumo, além de ser determinada por normas de controle e de decisão, com decretos aprovados ao longo do tempo. A espacialização das unidades é uma rede própria hierárquica, com atuação de grupos especializados em importação de frutas na unidade Grande Rio, grupos locais nas unidades do interior e a presença do Estado na gestão compartilhada na unidade norte.

Os entrepostos funcionam como verdadeiras feiras, realçando o componente cultural da população local. Assim, o espaço reservado para comercialização ganha novos contornos, funcionando também como espaço de lazer e convivência, no caso da Unidade Grande Rio. Portanto, as Ceasas são espaços constituídos de diferentes agentes sociais que organizam espacialmente a rede pelo estado do Rio de Janeiro. E as próprias Ceasas, além de abranger diferentes agentes sociais, também são agentes na organização dos seus sistemas.

A grande concentração de pessoas e transportes no interior e no entorno das unidades impactam a mobilidade social nas cidades, ensejando uma remodelação no trânsito por parte do poder municipal. Embora as centrais possuam um sistema de segurança privado, há necessidade de uma ação coordenada com as instâncias governamentais para a proteção dos frequentadores. Para Cunha (2006, p. 13), “pressões no trânsito e segurança tem forte implicação na própria organização do espaço urbano de seu entorno”.

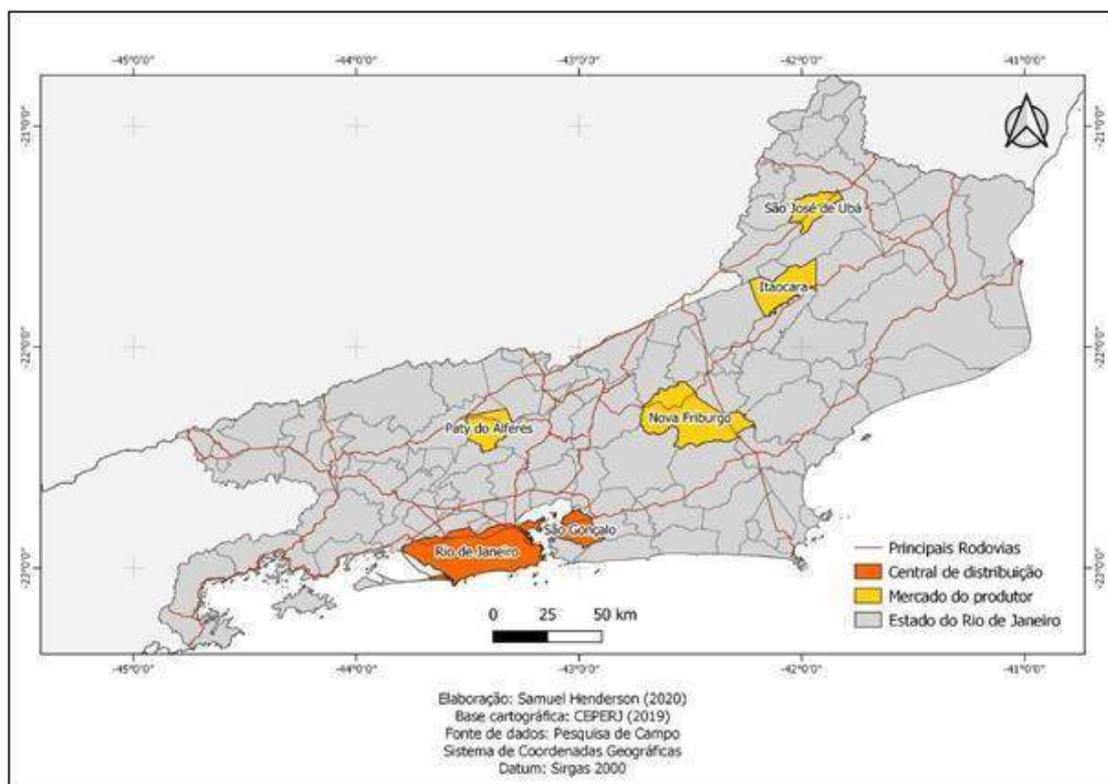
Observa-se, com base na análise do roteiro estruturado, uma diversificação quanto aos produtos comercializados nas unidades integrantes do sistema CEASA-RJ. A diversificação da produção leva em consideração o perfil de cada unidade, a questão regional e os arranjos institucionais do sistema. Com base na análise de perfil, as seis unidades podem ser divididas em 2 grupos: centrais de comercialização e distribuição e mercado do produtor (mapa 02). O quadro 01 apresenta a classificação das unidades integrantes do sistema CEASA-RJ.

Quadro 01 – Classificação das unidades integrantes do sistema CEASA-RJ.

<i>Centrais de Comercialização e Distribuição</i>	<i>Mercado do Produtor</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Unidade Grande Rio ◆ Unidade São Gonçalo 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidade Serrana • Unidade Noroeste Fluminense • Unidade Norte Fluminense • Unidade Médio Paraíba

Org: Autoras, 2019.

Mapa 02 – Tipologia das unidades CEASA-RJ.



Fonte: Pesquisa de Campo realizado pelas autoras (2019)

Os centros de distribuição são unidades denominadas “receptoras” e são o destino dos produtos agrícolas das unidades interioranas. Já os mercados do produtor, são as unidades localizadas na faixa de produção. Dois mercados de comercialização e distribuição integram o sistema CEASA-RJ, também chamadas de unidades atacadistas (unidades Grande Rio e São Gonçalo) e quatro mercados do produtor, que operam num grau de maior proximidade com os agricultores locais do estado. Para Seabra; Marafon (2004), os mercados produtores atuam “centralizando a comercialização dos produtos da área sob sua influência, informando-lhes cotações de preços praticados na unidade Grande Rio, principal fixo do sistema CEASA-RJ” (SEABRA; MARAFON, 2004, p. 5).

A organização e o funcionamento das Centrais de Abastecimento e Mercados seguem os ditames da Lei Estadual nº 6.482 de 2 de julho de 2013. A lei visa orientar e disciplinar a distribuição e a comercialização de hortigranjeiros e outros produtos alimentícios administrados pela CEASA-RJ.

A diversificação da comercialização possui estreita ligação com a classificação da unidade integrante do sistema. As centrais de comercialização e distribuição possuem uma ampla cartela de produtos, enquanto as unidades classificadas como mercados do produtor possuem um leque de variedades mais restrito. A unidade que possui a maior diversificação de produtos, pertencente ao quadro dos mercados do produtor, é a unidade serrana, enquanto a que possui menor diversificação é a unidade do norte fluminense.

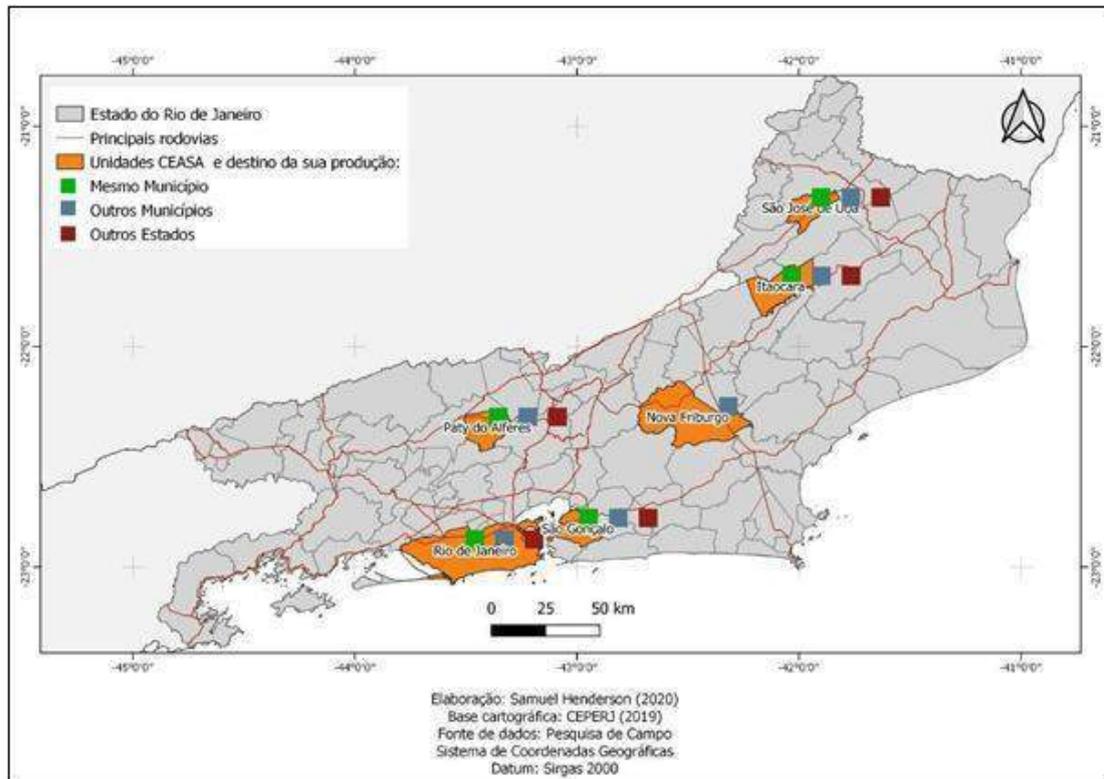
De modo geral, em relação à origem dos produtos, a produção fluminense se destaca no campo das hortaliças, principalmente os municípios da Região Serrana. Nova Friburgo, Teresópolis e Sumidouro são responsáveis por cerca de 80% da produção de alface, 12% da produção de chuchu e 33% da produção de repolho do estado. Para Seabra; Marafon (2004, p. 13-14), “o abastecimento de hortaliças caracteriza a zona serrana como aquilo que mais se aproxima com o cinturão verde da metrópole carioca”.

Em se tratando de frutas, a maioria tem sua origem no estado de São Paulo, que fornece 97% dos produtos. O abacaxi fluminense é uma exceção, já que nos anos 2000 representava cerca de 50% da produção do estado. Os municípios que mais se destacam na produção são: São Francisco do Itabapoana e São João da Barra, ambos situados na região Norte Fluminense (SEABRA; MARAFON, 2004, p.12).

Ainda, em relação à origem dos produtos, a CEASA-RJ estabelece limitação para os mercados do produtor, não permitindo a entrada de produtos de outros estados. Já os centros de comercialização e distribuições não possuem essa limitação, sendo permitida entrada de produtos de outros países. Contudo, na pesquisa de campo efetuada na unidade de São Gonçalo não foram identificados produtos originários de outros países. Na unidade Grande Rio há a presença de produtos importados, principalmente alho e cebola, provenientes da Argentina e da Espanha.

Quanto ao destino das vendas, as unidades integrantes do sistema CEASA-RJ possuem alcance variado. A unidade serrana é a única que não opera nos três níveis elencados na pesquisa. O mapa 03 apresenta o alcance das redes de comercialização.

Mapa 03 – Destino da produção das unidades CEASA-RJ.



Fonte: Pesquisa de Campo (2019)

As Ceasas Grande Rio, São Gonçalo, Noroeste Fluminense e Norte Fluminense destacam-se na comercialização dentro dos limites municipais. A Ceasa Serrana não abastece o município de forma considerável, pois o mercado local utiliza outras redes de distribuição, como o mercado municipal e a rede supermercadista. A Ceasa serrana também não participa do comércio em outros estados. Todas as unidades CEASA-RJ abastecem outros municípios.

Com o intuito de traçar um perfil do modelo de gestão e comercialização das unidades, a pesquisa levantou questões no roteiro semiestruturado que foram respondidas pelos encarregados da administração das unidades.

As unidades São Gonçalo, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense e Médio Paraíba consideraram o modelo de comercialização satisfatório, já as unidades Grande Rio e Serrana, consideraram o modelo mediano.

Em relação ao transporte de mercadorias, nas unidades caracterizadas como centros de distribuição (Grande Rio e São Gonçalo), os produtores e comerciantes utilizam as modalidades frete e veículo próprio para transportar as mercadorias. Na unidade Serrana e no Médio Paraíba destaca-se a utilização de veículos próprios. Nas unidades Noroeste e Norte Fluminense, há a predominância da utilização do frete. Nesses últimos, o valor do frete costuma ser dividido entre

os pequenos produtores rurais.

Quanto à redistribuição dos produtos para outras unidades, as unidades Grande Rio e São Gonçalo, por serem centrais de abastecimento, apenas recebem os produtos hortigranjeiros dos mercados do produtor (Serrana, Itaocara, São José de Ubá e Médio Paraíba). Já os mercados do produtor redistribuem produtos para todas as unidades.

No tocante ao espaço físico, as unidades Grande Rio, São Gonçalo e Norte Fluminense não estão satisfeitas com a área que ocupam, já as unidades Serrana, Noroeste e Médio Paraíba mostraram-se satisfeitas com o tamanho físico. Em relação à localização, todas as unidades mostraram-se satisfeitas. Na pesquisa, foi questionado aos gestores se o número de unidades integrantes do sistema Ceasa era suficiente para atender ao mercado. A unidade Grande Rio manifestou-se negativamente, enquanto as unidades São Gonçalo, Serrana e Médio Paraíba manifestaram-se positivamente. As unidades Noroeste e Norte Fluminense não quiseram se manifestar. As respostas contraditórias apontam para a falta de consenso dos gestores no que diz respeito à expansão do sistema.

Em relação à possibilidade de existir acordos firmados entre as centrais e o seguimento varejista, as unidades Grande Rio e São Gonçalo manifestaram-se negativo. Para as unidades, a Ceasa deve manter uma postura indiferente. As demais unidades (os mercados do produtor) não quiseram se manifestar. Sobre a relação que a Ceasa possui com os grandes varejistas, a unidade Grande Rio mostrou-se indiferente, as unidades São Gonçalo e Médio Paraíba mostram-se satisfeitas, a unidade Serrana se manifestou no sentido de que há pouco entrosamento com a rede varejista e as unidades Noroeste e Norte Fluminense não quiseram se manifestar.

Sobre a relação que a Ceasa possui com os pequenos produtores, a unidade Grande Rio mostrou-se indiferente, as unidades São Gonçalo, Noroeste Fluminense e Médio Paraíba mostraram-se satisfeitas, a unidade Serrana se considerou mediana e a unidade Norte Fluminense não quis se manifestar.

1.1 - Dimensão política

A dimensão política é a que mais chama atenção na configuração do sistema CEASA-RJ quer pela sua estruturação, relacionada a uma política pública de abastecimento e segurança alimentar, quer pela administração, já que grande parte dos seus quadros de pessoal foi indicado

pelo poder constituído em âmbito municipal ou estadual.

Sendo um sistema altamente padronizado, a CEASA-RJ pode ser entendida como “um espaço de regulação normativa” (CUNHA, 2006, p. 40). Com a incumbência de organizar a comercialização e distribuição no estado do Rio de Janeiro, o sistema estabelece desde o preço mínimo dos produtos agrícolas até normas sanitárias. Contudo, o componente político não está presente apenas no poder de regulação do Estado, mas também em outras instâncias sociais. Para Romano (2009, p.36), a política resulta da interação de diferentes grupos sociais. “O processo de formulação de políticas dentro do Estado constitui uma tentativa de mediação entre interesses opostos” (2009, p. 36).

Uma das problemáticas da CEASA-RJ na atualidade é a herança de formas estabelecidas na época de sua criação, quando havia a prevalência dos grandes atravessadores no campo do abastecimento no estado. A ideia de “espaço herdado”, fazendo, aqui, referência à noção de “rugosidades⁸⁵” de Santos (2006, p.25), condiciona as relações sociais e atividades posteriores, exercendo o que o autor chama de uma inércia dinâmica. A CEASA-RJ, por exemplo, mantém a forma de comercialização na “pedra”, forma estabelecida desde a época de sua criação e que persiste até hoje. Essa modalidade de comercialização impõe muitas dificuldades para os pequenos produtores, sobretudo para os diaristas que, não conseguindo comercializar sua produção integralmente, deverão arcar com o custo do transporte das mercadorias, ante a impossibilidade de deixá-las armazenadas no entreposto.

As normas que dificultam a comercialização dos pequenos produtores frente aos grandes intermediários podem ser consideradas injustas, manifestando o uso arbitrário das normas imposta pelo Estado.

Contudo, a participação ativa da associação de produtores familiares, por exemplo, tem pressionado o sistema para a obtenção de melhorias, tanto no campo da acessibilidade, quanto na infraestrutura organizacional. Há, portanto, o enfrentamento por parte desses agentes na busca de estratégias organizacionais para a reprodução social e econômica.

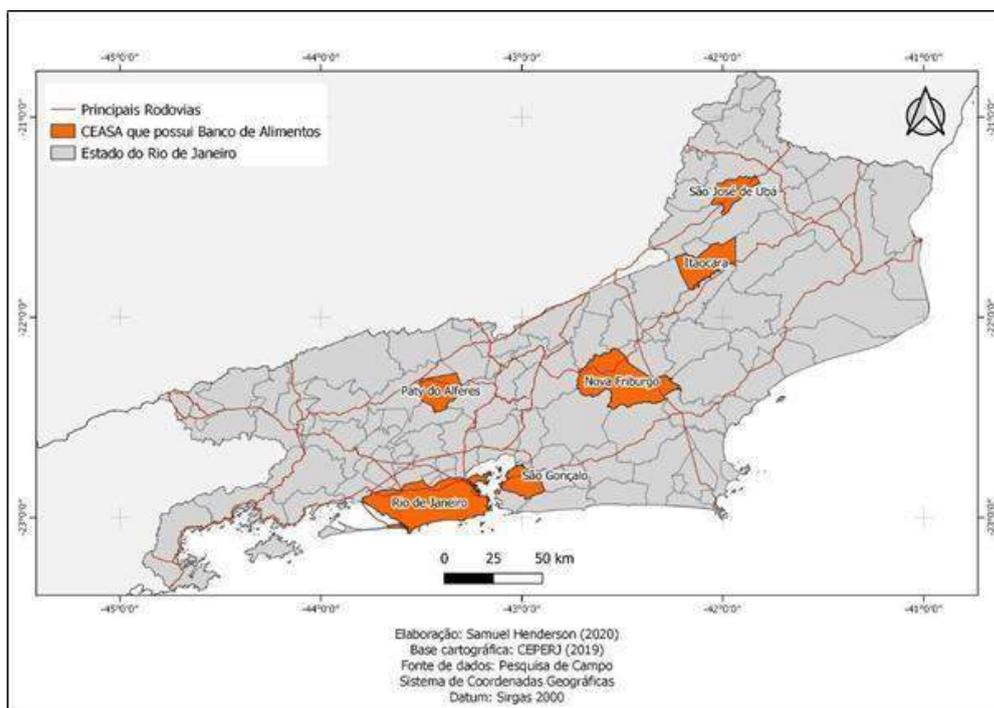
Assim, os pequenos produtores, ao se inserirem num sistema marcadamente assimétrico, encontram grandes dificuldades em romper com as práticas comerciais anteriormente estabelecidas, fazendo com que a luta para a permanência no sistema se transforme numa verdadeira batalha de “Davi contra Goliás”. Contudo, a prática do associativismo é uma estratégia de enfrentamento no campo da comercialização nas CEASAS-RJ.

Em relação à consistência participativa, a associação de agricultores do estado do RJ e dos produtores familiares, por meio de mobilização da categoria, conseguiu, no ano de 2014, na unidade Grande Rio, fomentar a inauguração de um pavilhão destinado à comercialização de produtos de safra, contando, ainda, com espaço para feirantes e freteiros. O pavilhão foi batizado como Pavilhão da Couve Flor.

Para Santos (2006, p. 174), “as uniões horizontais podem ser ampliadas, mediante as próprias formas novas de produção e de consumo. Um exemplo é a maneira como produtores rurais se reúnem para defender os seus interesses”. Para o autor, pensar no advento de novas horizontalidades possibilita ressignificar o espaço hierarquicamente normatizado, o que contribui para a construção de políticas públicas menos verticalizadas e de maior alcance social. Assim, valorizar o espaço é entender a sua relevância no contexto da sociedade concreta, não apenas no campo jurídico/político (de acordo com a política pública que estabeleceu as diretrizes do sistema Ceasa em âmbito nacional com rebatimento na escala estadual), mas, sobretudo, levando em consideração os anseios dos trabalhadores que, de forma direta ou indireta, estão envolvidos com e no sistema CEASA-RJ, sejam administradores, permissionários, ambulantes, carroceiros, catantes, entre outros. Entender o sistema através da realidade social e da luta política é fundamental para entender a importância da Ceasa no estado do Rio de Janeiro e evitar discursos que levam à privatização.

As centrais de abastecimento desenvolvem programas no campo social, o mais representativo é o Banco de Alimentos, comentado de maneira proeminente no capítulo 1, presente em todas as unidades CEASA-RJ, cujo objetivo principal envolve a questão alimentar e nutricional.

Mapa 04 – Localização do Banco de Alimentos nas unidades CEASAS-RJ.



Fonte: Pesquisa de Campo realizada pelas autoras (2019)

Todas as unidades entrevistadas possuem o Programa Banco de Alimentos, como visualizado no mapa 04, sendo um importante instrumento dentro da política de segurança alimentar, amplamente estudado por Maluf (2015).

Com base nas respostas do questionário apresentado aos responsáveis pela administração das unidades CEASA-RJ, percebe-se que cada unidade possui um perfil particular que repercute no plano organizacional da unidade. Assim, embora as unidades integrem o sistema CEASA-RJ, submetendo-se às suas normativas, no plano concreto os gestores têm autonomia para administrar segundo suas experiências e visões de mercado. Também é importante destacar que algumas questões não foram respondidas pelos gestores. A principal delas foi sobre a existência ou não de acordos com o setor varejista (quatro unidades não quiseram responder). Esse dado apresenta grande relevância e demonstra que não há uma diretriz clara sobre a possibilidade ou não de estreitamento de laços com o setor varejista.

Em relação aos programas e ações voltados para a segurança alimentar e nutricional do estado do RJ, as unidades entrevistadas possuem perfis diferenciados. Nesse sentido, as questões apresentadas aos responsáveis pela administração das unidades foram as seguintes. Questionadas sobre se há perdas dos produtos comercializados, as unidades Grande Rio e São

Gonçalo responderam de forma afirmativa sobre a existência de desperdícios. As unidades Serrana, Noroeste e Norte responderam negativamente. A unidade do Médio Paraíba respondeu que há um nível de perda mediano.

Em relação ao estímulo pelo uso das embalagens adequadas, todas as unidades se manifestaram positivamente, reconhecendo a necessidade de substituição das caixas de madeira por embalagens adequadas, importante por estender a vida útil dos produtos e proteger a saúde do consumidor.

Sobre a influência da UNACOOOP (União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro) na organização dos agricultores rurais da região, as unidades Grande Rio, Noroeste e Norte ressaltaram a pouca ingerência da organização UNACOOOP, enquanto as unidades São Gonçalo, Serrana e Médio Paraíba não quiseram se manifestar. Em relação à existência de articulação da UNACOOOP com a Ceasa do município, a unidade Grande Rio considerou a articulação mediana, enquanto todas as outras unidades não quiseram se manifestar.

Sobre a existência de ações para promover a capacitação e a assessoria dos agricultores familiares, a unidade Grande Rio disse que há ações em curso, contudo, possuem eficácia mediana, enquanto todas as outras unidades não quiseram se manifestar. As ações desenvolvidas não foram informadas.

Em relação à aderência dos produtores ao programa Banco de Alimentos, a unidade Grande Rio considerou de pouca aderência, a unidade São Gonçalo considerou a aderência mediana e as unidades Serrana, Noroeste, Norte e Médio Paraíba consideraram muito boa. O Programa Banco de Alimentos, dentro das políticas de segurança alimentar, é desenvolvido justamente nas centrais de abastecimento alimentar.

Sobre a existência de câmara frigorífica no centro de captação do Banco de Alimentos, as unidades Grande Rio, Noroeste e Norte responderam que possuem o equipamento, enquanto as unidades São Gonçalo, Serrana e Médio Paraíba responderam que não possuem. A câmara frigorífica tem importante função conservativa, sendo de extrema importância para o Programa Banco de Alimentos, uma vez seu objetivo – captar alimentos com pequenas avarias – necessita de um equipamento que aumente a vida útil dos alimentos. Em relação à mão de obra para realizar a triagem dos alimentos do programa BA, todas as unidades responderam que possuem o efetivo necessário para o desenvolvimento de tal mister.

Com base nas respostas dos responsáveis pela administração das unidades, percebe-se

que as centrais de distribuição e comercialização (unidades Grande Rio e São Gonçalo) possuem os maiores volumes de perdas. As unidades também apresentam grande quantidade de catantes, revelando a grande problemática social da Região Metropolitana – a fome urbana. É interessante destacar o cenário paradoxal nas unidades Grande Rio e São Gonçalo, com presença marcante de estruturas empresariais e não se sentem estimuladas para aderir aos programas sociais, sobretudo o Banco de Alimentos. O resultado disso é o grande descarte de produtos hortigranjeiro no interior das unidades, os quais poderiam ser destinados às famílias em situação de vulnerabilidade social e às instituições filantrópicas. Nos mercados do produtor esta lógica se inverte, já que os pequenos produtores, incentivados pelos recursos do PAA, fornecem alimentos para o Banco de Alimentos.

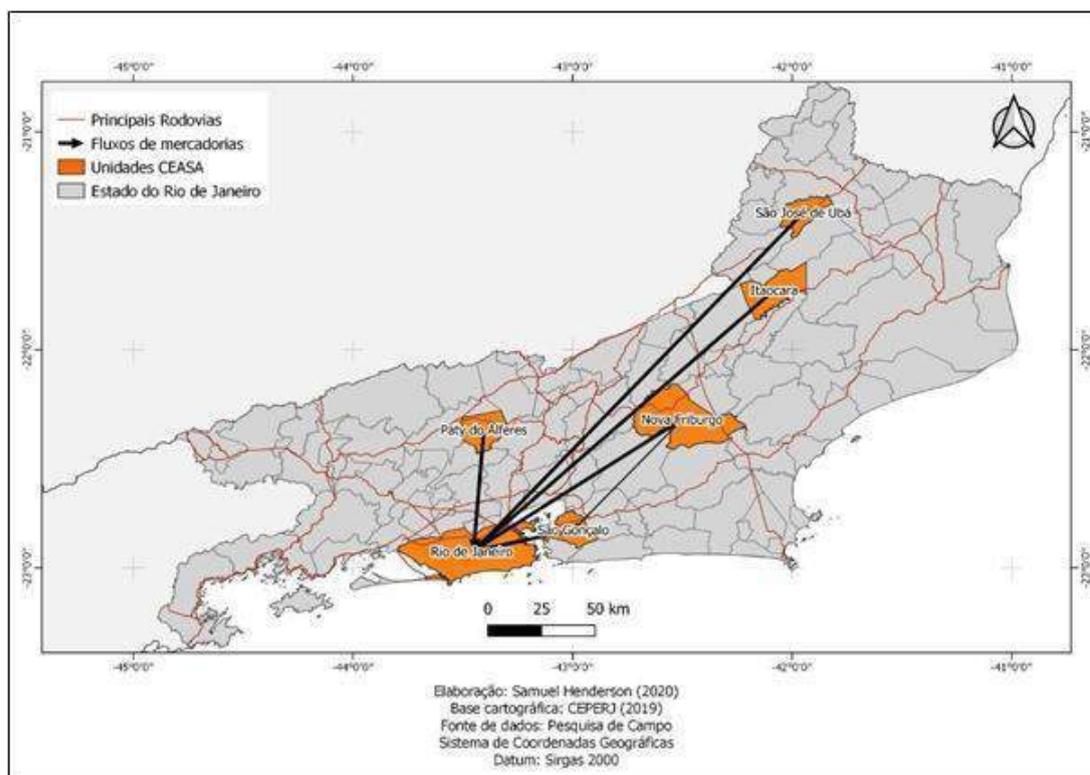
Com a realização da pesquisa constatou-se, por meio das entrevistas, que há estímulo da CEASA-RJ na adoção de embalagens adequadas. Embora exista estímulo por parte do sistema, há intensa rejeição por parte dos produtores em adotar as embalagens de material não poroso, como as plásticas. Contudo, a falta de uma ação eficiente por parte da CEASA-RJ, no que tange à padronização das embalagens, impede o sistema de expandir sua rede de comercialização. O CEAGESP (Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo) tem dificultado o ingresso de mercadorias em razão da não utilização de embalagens higienicamente adequadas. Tal situação obstaculiza a expansão do volume de comercialização da CEASA-RJ para outras centrais de abastecimento fora do estado do Rio de Janeiro.

1.2 Dimensão organizacional interna

A CEASA-RJ foi criada num período em que predominavam as diretrizes do Bem Estar Social. A logística do modelo foi então elaborada de forma a possibilitar alimentos com um custo mais baixo para a população metropolitana fluminense.

Para Seabra; Marafon (2004, p.8), a comercialização de produtos hortigranjeiros no estado do RJ é caracterizada pela relação de “convergência/ divergência e coleta/ expedição”. Essa relação acontece porque os produtores encontram-se pulverizados no território fluminense, sendo necessário reunir a produção para posteriormente distribuí-la aos consumidores, apresentando uma dinâmica de “dispersão – concentração – dispersão” (CORRÊA, 1985, *apud* SEABRA; MARAFON, 2004, p.8), conforme se observa no mapa 05.

Mapa 05 – Hierarquia das unidades CEASAS-RJ.



Fonte: Pesquisa de Campo (2019)

Todos os mercados do produtor abastecem o centro de distribuição da unidade Grande Rio. Em relação ao centro de distribuição da unidade São Gonçalo, o mercado do produtor de Friburgo é o principal fornecedor de hortigranjeiros, em especial, de hortaliças folhosas. Constatou-se, portanto, que no sistema CEASA-RJ há uma relação hierárquica entre as unidades, pois o espaço do comando e da regulamentação é a unidade Grande Rio. No setor da logística, Ferreira (2011, p. 81) destaca alguns dos aspectos que influenciam o campo operacional dos mercados atacadistas: o trânsito e o estacionamento e a carga e a descarga. Em relação ao trânsito, os produtores e empresas de logística (incluindo os freteiros) enfrentam grandes dificuldades para acessar os centros de distribuição localizados nas áreas metropolitanas. Ferreira (2011, p. 82) aponta que, nos anos de 1970, os caminhões de médio porte representavam 70% da frota total que transitava nas unidades. Tais caminhões possuíam comprimento que não alcançavam 10 metros. Atualmente, os caminhões que comercializam alimentos alcançam mais de 20 metros, e esse aumento considerável dos veículos automotores dificulta a estada e a movimentação nas unidades. A tentativa para lidar com esse impedimento estrutural ensejou a edição de normativa que impedia a permanência de caminhões completos (com carroceria) no interior das unidades. A normativa não surtiu efeito já que, na ausência de

espaço específico para o estacionamento dos cavalos mecânicos⁸⁷, os motoristas continuaram a ter que manobrar os veículos lentamente, ocasionando congestionamentos dentro e fora das unidades. Além do problema do trânsito, o estacionamento em local inadequado é uma prática frequente no interior das unidades, o que coloca em risco a segurança dos pedestres e contribui para a degradação da infraestrutura.

A premissa de melhorar o trânsito com a criação das centrais de abastecimento não se concretizou, carecendo de maiores esforços tanto do poder público quanto da iniciativa privada. A carga e descarga segue o projeto estruturado nos anos de 1970, realizado por meio de plataformas nas áreas permanentes e sem plataformas nas áreas não permanentes. Ferreira (2011) salienta que, para possibilitar a integração das áreas permanentes e não permanentes, o sistema previu a utilização de carrinhos de madeira a tração humana. Os carroceiros, também denominados de “burro sem rabo”, desempenham função primordial na distribuição da comercialização dos produtos pois, além de interligarem as supracitadas áreas, eles conseguem chegar onde, por uma impossibilidade infraestrutural, os veículos automotores não conseguem. É interessante destacar que essa mão de obra é adotada desde o início do século XIX, não restrita apenas às CEASAS, mas também utilizada na área central da cidade do Rio de Janeiro.

Ferreira (2011, p. 88) elaborou um esquema que explicita o fluxo de mercadorias na unidade Ceasa, integrando a figura do carroceiro na distribuição. A figura 01 apresenta o trajeto nos pavilhões permanentes.

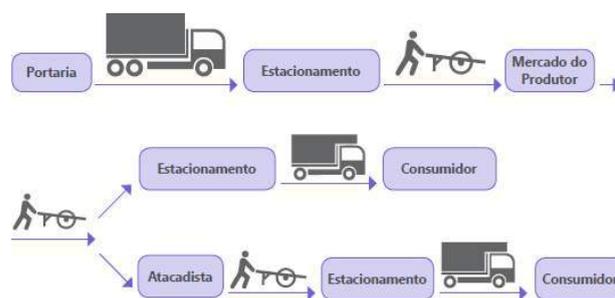
Figura 01– Percurso nos pavilhões permanentes.



Fonte: FERREIRA, 2011, p. 88.

A figura 02 ilustra o percurso nos pavilhões não permanentes.

Figura 02 – Percurso nos pavilhões não permanentes.



Fonte: FERREIRA, 2011, p.88.

Para Ferreira (2011, p.88), a integração de carrinhos de tração humana no fluxo de mercadorias é um fator limitante para a reestruturação do sistema CEASA. A alternativa, visando conferir maior celeridade à comercialização, seria a paletização. A utilização de paletes permite a otimização do transporte de cargas pelo uso da empilhadeira ou paleteira. Como vantagens, o autor aponta a redução do custo homem/hora, a rapidez na estocagem do espaço de armazenagem, a racionalização do espaço de armazenagem, com melhor aproveitamento vertical da área, a redução de acidentes pessoais, a diminuição de danos aos produtos, entre outros.

Contudo, o supracitado autor não levou em conta o componente social na estruturação da central. Quando o sistema foi construído levou-se em consideração a geração de postos de trabalho nos locais onde as centrais foram construídas. Caso houvesse a substituição do transporte de tração humana para a utilização da empilhadeira, o impacto social na CEASA- RJ seria extremamente importante, ocasionado a redução dessa forma de trabalho.

Além da grave questão social, a adoção da paletização importaria num alto custo para o Estado, pois, sendo o maior acionista do sistema, precisaria investir grandes somas na alteração da infraestrutura e da logística, como a aquisição de paletes e de equipamentos para a movimentação das unidades de carga, melhorias nas plataformas, treinamento de pessoal capacitado para operar empilhadeiras etc.

A pesquisa contemplou algumas questões relacionadas ao sistema de escolha da diretoria e a participação do estado no âmbito da administração das unidades. Questionados sobre como é escolhida a diretoria/gerência, todos os responsáveis pela administração das unidades demonstraram conhecimento acerca do modelo da indicação. É interessante ressaltar que este modo contratação está presente em diversas Ceasas do país. A alta rotatividade dos cargos também merece destaque, já que os gestores mencionaram

que, em média, o administrador permanece no cargo por um prazo de dois anos. Sobre a ingerência do Estado na CEASA, a unidade Grande Rio respondeu ser mediana, enquanto a unidade São Gonçalo respondeu ser grande. As demais unidades não quiseram se manifestar.

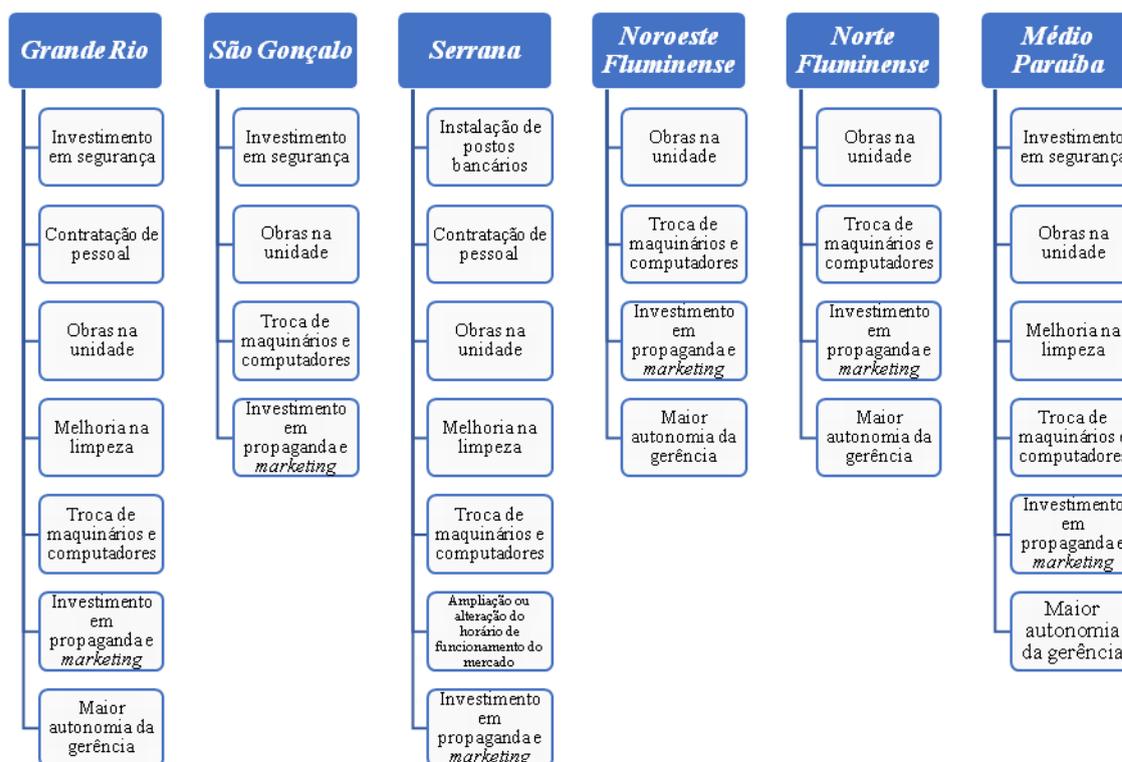
Sobre a existência de alguma política pública que beneficie a CEASA-RJ (além do BA), a unidade Grande Rio manifestou-se negativamente, enquanto as outras unidades não quiseram se manifestar.

No tocante ao convênio de gestão compartilhada celebrado entre prefeituras e unidades CEASA-RJ, as únicas unidades que se enquadram nesta situação são as unidades Médio Paraíba (Paty do Alferes) e Norte Fluminense (São José de Ubá), realizados, respectivamente, em 2011 e 2012. As duas unidades consideraram o modelo de gestão compartilhada satisfatório. A unidade noroeste fluminense manifestou interesse num possível contrato de gestão com a prefeitura de Itaocara.

A pesquisa também abordou a situação de uma possível transferência da sede da unidade Grande Rio, localizada no bairro de Irajá, para o município de Duque de Caxias, consubstanciada no projeto de Lei nº 3.326/07. A diretoria dessa unidade manifestou entendimento de que nunca fora cogitada a saída da central do bairro de Irajá. Em verdade, o município de Duque de Caxias, apropriando-se do nome da empresa, tentou implementar central de abastecimento na sua circunscrição. O projeto de lei encontra-se arquivado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Todos os gestores das unidades entrevistadas consideraram satisfatória a facilidade de aproximação com a sede do sistema.

Em relação às sugestões de melhorias na infraestrutura e administração, as unidades apresentam demandas diferenciadas. As maiores demandas das unidades são de caráter infraestrutural. A necessidade de obras foi levantada por todos os gestores. A troca de maquinário/computadores também foi apontada na pesquisa. A unidade do Norte Fluminense (São José de Ubá) demanda troca de quadro elétrico. A unidade do Noroeste Fluminense demanda conserto de telhado. A unidade Serrana planeja a implementação de um sistema de energia solar fotovoltaica na unidade. A unidade Grande Rio (Irajá) demanda troca de mobiliário. As unidades Grande Rio e São Gonçalo possuem demandas ligadas à segurança e a necessidade de ampliação do pavilhão do produtor, pois há lista de espera para os produtores que desejam comercializar no estabelecimento comercial.

Figura 03 – Melhorias na infraestrutura e na administração das unidades pertencentes ao sistema CEASA-RJ.



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019. Org: Autora, 2019.

Do ponto de vista empresarial, as CEASAS são prestadoras de serviços sob o crivo do Estado. Assim, o sistema fornece apoio à comercialização, estrutura física adequada com energia, água e esgoto, serviços de fiscalização, limpeza, vigilância e sistema de informação. Esses serviços são ofertados pela “empresa gestora de forma direta, ou através da gestão de contratos e remunerados por tarifas de aluguel (concessão de usos) e condomínio (tarifa de serviços)” (CUNHA, 2006, p.7).

Em relação à rede de comercialização do sistema CEASA-RJ, as unidades integrantes do sistema estabelecem circuitos espaciais de produção e comercialização distintos. A pesquisa identificou a presença de grandes operadores logísticos atuando na unidade Serrana. O grupo JFC – José Ferreira Campanha é o maior operador logístico da região, responsável pela distribuição de produtos agrícolas para diversas redes varejistas na Região Metropolitana. O grupo Campanha possui a marca *natural salads*, líder no setor de produtos hortigranjeiros embalados e higienizados, prontos para o consumo no estado do Rio de Janeiro.

Na unidade Noroeste Fluminense, a empresa Comercial Friburguense Ltda. destaca-se no setor agropecuário e *petshop*. A empresa possui três boxes nas instalações da unidade,

totalizando uma área de 133,57 m². A empresa, fundada em 1950, possui oito lojas distribuídas pelo estado do RJ, cinco na Região Serrana, duas na Região Noroeste Fluminense e uma na Região Centro Sul. No Norte Fluminense e no Médio Paraíba não há empresas que se destaquem. Mas há presença de atravessadores encarregados de escoar a produção para outros municípios e estados. As unidades Grande Rio e Serrana possuem um amplo alcance. A pesquisa identificou a presença de operadores logísticos dos outros estados, como do estado do Espírito Santo.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema CEASA-RJ surgiu com o objetivo de fomentar e organizar a produção de gêneros hortigranjeiros, integrando produtores, comerciantes e consumidores de diferentes partes do estado do Rio de Janeiro. Neste sentido, a CEASA-RJ é estruturada por meio de uma rede interligando diversas estruturas, formando assim, uma organização espacial com a participação de agentes estatais e privados. Com base em Corrêa (2000, p. 28), os agentes desenham suas redes, nesse caso, o sistema CEASA-RJ tem sua própria rede e suas estratégias espaciais. Para o referido autor, as organizações têm “uma dimensão econômica extremamente complexa, uma jurídico-política e uma ideológica. Estas três dimensões entre si cruzam-se e completam-se. Isto porque a organização espacial é um reflexo e uma condição da sociedade” (CORRÊA, 2000, p. 29). Portanto, a questão normativa (decretos e leis) está presente na organização do sistema Ceasa como uma estratégia na imposição de preços e distribuição, sendo importante reiterar que as leis, os decretos, ou seja, as normas jurídicas são reflexos de relações de poder e de imposição de controle do Estado.

Em relação à rede de comercialização, a CEASA-RJ apresenta uma rede logística centralizada, complexa e assimétrica. Centralizada porque é fortemente vinculada a uma normativa federal e estadual, possuindo um centro de comando específico, a unidade Grande Rio; complexa porque insere no circuito de produção e comercialização diferentes agentes (grandes operadores logísticos, pequenos e médios produtores e produtores oriundos da agricultura familiar); e assimétrica porque a inserção não acontece de forma isonômica, garantindo a todos as mesmas oportunidades. Acrescenta-se o caráter hierárquico entre as unidades, cujo espaço de comando é a Unidade Grande Rio.

Os desafios enfrentados pelo sistema estão relacionados, sobretudo, ao aspecto espacial, cujo desafio é adequar o sistema às exigências de mercado atuais, tornando a estrutura

competitiva, principalmente em relação à rede supermercadista, contudo, sem deixar de lado o componente social, que são os trabalhadores vinculados ao sistema de forma direta ou indireta. No campo político, que as normatizações levem em consideração as demandas dos produtores e consumidores. A normatização de embalagens, por exemplo, limita a possibilidade de comercialização, causando tensão na cadeia de produção e distribuição.

REFERÊNCIAS

CEASA-RJ. CEASA-RJ inaugura pavilhão da couve-flor. 2014. Disponível em: http://www.ceasa.rj.gov.br/ceasa_portal/view/Noticia.asp?idNoticia=954. Acesso em: 05 jun. 2020.

CEASA-RJ. Disponível em: http://www.ceasa.rj.gov.br/ceasa_portal/view/portal.asp Acesso em: 05 jun. 2020.

CORREA, R. L. **Corporação, práticas espaciais e gestão do território**. IGEO,[s.l.s.d].

CORREA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 2000.

CUNHA, A. R. A. de A. Antigos e novos papéis das centrais de abastecimento brasileiras. **Manual Operacional das CEASAS do Brasil**. ABRACEN. Belo Horizonte, BH: ad2 editora, 2011.

CUNHA, A. R. A. de A. **Os paradigmas de uma gestão participativa: a importância das alianças estratégicas para a sustentabilidade dos mercados**. 2006. Disponível em: http://www.ceasaminas.com.br/informacoesmercado/artigos/altivo_port.pdf. Acesso em: 07 jun. 2020.

CUNHA, A. R. A. de A.; BELIK, W. Entre o declínio e a reinvenção: atualidade das funções do sistema público atacadista de alimentos no Brasil. **RESP**, Piracicaba, Vol. 50, nº 3, p. 435-454, jul/set, 2012.

FERREIRA, R. S. Logística física. **Manual Operacional das CEASAS do Brasil**. ABRACEN. Belo Horizonte, BH: ad2 editora, 2011, p. 80-91.

MALUF, R. S. J. Diretrizes e componentes de uma política nacional de abastecimento alimentar e questões de implementação. **Observatório de políticas públicas para a agricultura - OPPA: nova organização produtiva e social da agricultura familiar brasileira – uma necessidade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 1-14, mar. 2015.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1991.

SANTOS, M. **A natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp. 2006.

SEABRA, R. S. A rede de comercialização agrícola no Rio de Janeiro: processos, dimensões, técnicas e agentes. **GeoUERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 302-331, 2017.

SEABRA, R.S; MARAFON, G.J. **Considerações sobre o CEASA-RJ – Comercialização Agrícola no Estado do Rio de Janeiro**. 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Rio de Janeiro, 2004.

ANÁLISE DOS EFEITOS DOS GASTOS EMERGENCIAIS COM COVID-19 NOS SETORES PRODUTIVOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO¹

Thaís Ribeiro da Silva²

<https://orcid.org/0000-0002-7005-419X>

Joilson de Assis Cabral³

<https://orcid.org/0000-0002-6304-0195>

Carlos Otávio de Freitas⁴

<https://orcid.org/0000-0001-7394-3526>

Recebido em: 18 06 2021

Publicado em: 30 11 2021

RESUMO:

Diante do vultoso recurso dispendido em gastos emergenciais para combate à pandemia de Covid-19, este trabalho tem como objetivo analisar os impactos destes gastos na economia do Estado do Rio de Janeiro. Para alcançá-lo, foi utilizado o método inter-regional de insumo-produto, aderente por possibilitar mensurar os impactos dos gastos emergenciais ao combate do Covid-19 no produto e na renda da economia fluminense. Como base de dados foi empregada a Matriz Inter-Regional de Insumo-Produto para o Arranjo Populacional do Rio de Janeiro, ano de referência 2015, disponibilizada por Haddad et al. (2020) e o total investido em contratos emergenciais de acordo com a Secretaria de Estado de Saúde. Os resultados obtidos evidenciam variações positivas do valor bruto da produção setorial e total, tanto para Rio de Janeiro quanto para o restante do país, além de ter sido identificado o efeito *spillover* dos investimentos nos setores fluminenses para outros setores do país.

Palavras-chave: gastos emergenciais; Covid-19; Rio de Janeiro

EFFECT ANALYSIS OF COVID-19 EMERGENCY EXPENSES ON THE PRODUCTIVE SECTORS OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO

ABSTRACT:

In view of the huge amount spent resource in emergency spending to combat the Covid-19 pandemic, this study aims to analyze the impacts of these expenditures on the economy of Rio

¹ 

SILVA, T. R. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Mestranda em Economia Regional e Desenvolvimento PPGER/UFRRJ; Bolsista FAPERJ;

³ Doutor em Planejamento Energético PPE/COPPE/UFRRJ; Docente Permanente PPGER/UFRRJ; Docente Colaborador PPGE/UFRRJ;

⁴ Doutor em Economia Aplicada UFV; Docente Permanente PPGER/UFRRJ; Docente Colaborador PPGE/UFRRJ

de Janeiro State. To achieve this, the Inter-Regional Input-Output model was used, which is adherent because it makes it possible to measure the impacts of emergency expenditures to combat Covid-19 on the product and income of the Rio de Janeiro's economy. As a database, was used the Inter-regional Input-Output Matrix for the Population Arrangement of Rio de Janeiro, reference year 2015, provided by Haddad et al. (2020) and the total invested in emergency contracts according to the State Department of Health. The results were positive variations of the sectorial and total VBP for both Rio de Janeiro and even the rest of the country, and has been identified the *spillover* effect of investments in Rio de Janeiro's sectors to other sectors of the country.

Keywords: emergency expenses; Covid-19; Rio de Janeiro

ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LOS GASTOS DE EMERGENCIA CON COVID-19 EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ESTADO DE RÍO DE JANEIRO

RESUMEN:

Dados los enormes recursos invertidos en gastos de emergencia para combatir la pandemia Covid-19, este trabajo tiene como objetivo analizar los impactos de estos gastos en la economía del Estado de Río de Janeiro. Para lograrlo, se utilizó el método insumo-producto interregional, el cual es adherente porque permite medir los impactos de los gastos de emergencia para combatir el Covid-19 sobre el producto y los ingresos de la economía carioca. La Matriz Interregional de Insumo-Producto para el Ordenamiento de la Población de Río de Janeiro, año de referencia 2015, facilitada por Haddad et al. (2020) y el total invertido en contratos de emergencia según el Departamento de Salud del Estado. Los resultados obtenidos muestran variaciones positivas en el valor bruto de la producción sectorial y total, tanto para Río de Janeiro como para el resto del país, además de Se identificó el efecto derrame de las inversiones en los sectores de Río de Janeiro hacia otros sectores del país.

Palabras clave: Gastos de emergencia; COVID-19; Rio de Janeiro

1. INTRODUÇÃO

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde decretou o estado pandêmico causado pelo surto do Covid-19, doença respiratória aguda causada pelo vírus SARS-CoV-2, reportada pela primeira vez ainda em dezembro de 2019, em Wuhan, na China. No Brasil, o primeiro caso de Covid-19 foi confirmado em fevereiro de 2020, quando um homem recém-chegado da Itália testou positivo em São Paulo, e desde então, apesar de medidas como distanciamento social, uso de máscaras faciais e suspensão de atividades, a propagação da doença e o número de óbitos cresceram em todo o país. De acordo com dados do consórcio de

veículos de imprensa⁵, o Brasil contabilizou 9,98 milhões de casos confirmados e 242,18 mil mortes decorrentes de Covid-19 até fevereiro de 2021⁶.

Em decorrência da pandemia, foram tomadas medidas de enfrentamento emergenciais. De acordo com a com o Art. 4 da Lei Federal 13.979/2020, foram autorizados os contratos emergenciais – sem a necessidade do processo de licitação – para compra de insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública.

Filho e Zanon (2020) elencam os pontos negativos das medidas emergenciais. Segundo os autores, um cenário emergencial gera um maior risco de fraudes e corrupção, uma vez que esse cenário pode ser utilizado para obtenção de ganhos ilícitos. Acrescentam que acontece principalmente em países de baixa renda e desenvolvimento e que segundo estudos esse risco é mais alto em países da América Latina.

Ainda de acordo com Filho e Zanon (2020), compras emergenciais são fundamentais para combater a pandemia de Coronavírus, mas favorecem a utilização imprudente dos recursos que podem ser utilizados para interesses privados, privando a população de melhores condições de atendimento e revelando uma ameaça ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Além disso, o desvio desses recursos prejudicaria mais as classes sociais mais baixas, usuárias da rede pública de saúde, que por sua vez necessita dos recursos desviados para adquirir materiais e medicamentos para tratamento dos suspeitos e infectados pela doença.

Segundo dados da Secretaria de Estado de Saúde, até julho de 2020, o Governo do Rio de Janeiro havia realizado quase R\$2 bilhões em contratos emergenciais, valor consideravelmente notável despertando suspeita do Ministério Público do Rio de Janeiro, que abriu inquérito para analisar a transparência dessas contratações. Não obstante, nesta pesquisa são desconsideradas essas circunstâncias e a possibilidade desse montante não ter sido efetivamente utilizado para gastos necessários ao combate da pandemia. Este contexto impossibilitaria a pesquisa, dado que a variação da demanda total de cada setor depende do valor preciso dispendido em contratos emergenciais.

⁵ O Governo Federal decidiu por restringir o acesso aos dados da pandemia em curso, com alterações no horário de divulgação dos dados, extinção do portal de divulgação e retorno apenas com dados diários. Frente à essas atitudes e em prol da divulgação da evolução da pandemia, veículos de imprensa uniram-se para busca e compartilhamento de informações precisas aos brasileiros, através das Secretarias Estaduais de Saúde.

⁶ Portal G1. Brasil soma 242 mil mortos por Covid e se aproxima de 10 milhões de casos registrados. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/02/17/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-17-de-fevereiro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>. Acesso em: 17 fev. 2021.

Diante disso, o objetivo deste trabalho é analisar o papel desses gastos emergenciais na economia fluminense, avaliando o impacto direto nos setores referentes à natureza de cada contrato emergencial e o efeito conduzido pela realização desses contratos aos outros setores da cadeia produtiva do Estado. Pretende-se alcançar o objetivo proposto através do modelo Inter-Regional de Insumo-Produto, fazendo uso da Matriz Inter-Regional para Arranjo Populacional do Rio de Janeiro concedida por Haddad et. al (2020) e aplicando o valor total em contratos emergenciais registrados no Painel de Contratos Emergenciais fornecido pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro.

Considerando a pandemia de Covid-19 ainda em curso, faz-se necessário a análise dos gastos emergenciais no combate à doença e de seus efeitos na economia do Estado do Rio de Janeiro. Os contratos emergenciais aumentaram a demanda total do setor referente ao objeto contratado, configurando um investimento setorial. Com a metodologia escolhida foi possível identificar os setores impactados por esses gastos emergenciais de forma direta e indireta, além disso possibilitou observar o efeito transbordamento para os setores do restante do país. Desse modo, a pesquisa justifica-se pelo interesse em mensurar a que ponto uma injeção de recursos em determinados setores da cadeia produtiva impactou nos setores produtivos do Estado do Rio de Janeiro, sincronicamente nos setores do restante do Brasil.

O presente trabalho está estruturado em sete seções, contando com esta introdução. A segunda seção discorre sobre as medidas tomadas pelo governo federal no combate à pandemia de Covid-19, enquanto a terceira seção detalha as ações do governo fluminense no início do estado pandêmico. A quarta seção apresenta a metodologia e as bases de dados utilizadas, seguida pela quinta seção que exhibe os resultados obtidos. Por fim, a sexta seção trata das considerações finais e a bibliografia utilizada compõe a sétima seção. Após as seções estão anexos descrevendo a natureza dos contratos emergenciais e classificação dos setores.

2. MEDIDAS INSTITUCIONAIS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA NO BRASIL

Esta seção visa apresentar uma breve descrição das medidas institucionais realizadas pelo governo federal para enfrentar a pandemia de coronavírus, descrevendo atos normativos e as despesas e transferências da União ao Rio de Janeiro com este objetivo.

A primeira medida tomada pelo governo em decorrência da emergência de saúde pública e ameaça de estado pandêmico foi em 6 de fevereiro de 2020, com a promulgação da Lei nº 13.979/2020 que estabelecia medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, determinando ações como isolamento, quarentena e dispensa de licitação para compra de insumos destinados ao combate da pandemia.

De acordo com portal do Senado, o Senado Federal aprovou por unanimidade em 20 de março o Decreto Legislativo nº 6/2020, declarando estado de calamidade pública em todo território nacional, até 31 de dezembro do ano vigente, em decorrência da pandemia internacional. Essa medida aprovava o aumento do gasto público no custeio das ações de enfrentamento da pandemia, permitindo que o gasto fosse superior ao previsto e ultrapassasse as metas fiscais, de acordo com o art. 65 da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda sobre as medidas institucionais, em maio de 2020 foi aprovada a Emenda Constitucional 106/2020 que constituía o chamado Orçamento de Guerra, um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações com vigência até o fim do estado de calamidade pública, em 31 de dezembro daquele ano. Resumidamente, a EC 106/2020 desagregou os gastos federais com a pandemia do orçamento geral da União, favoreceu a rapidez nos processos de compra e de contratações de pessoal e serviços e autorizou o Banco Central a comprar e vender títulos e ativos no mercado secundário.

De acordo com o Siga Brasil, até fevereiro de 2021 o governo federal havia dispendido um montante de R\$547,08 bilhões para enfrentamento da pandemia de Covid-19, e dentro desse gasto total 21,75% correspondem à Transferências a Estados e Municípios, totalizando R\$119 bilhões⁷. A tabela 1 abaixo expõe as dez maiores ações que totalizam quase 100% do total de cada fase da despesa da União referente ao combate à pandemia. Com ela pode-se verificar que somente em Auxílios Financeiros aos Estados, incluindo o de compensação da variação nominal negativa do repasse do Fundo de Participação, a União pagou cerca de R\$81,4 bilhões aos Estados, Distrito Federal e Municípios, 14,88% de todo recurso correspondente ao combate à pandemia.

⁷ Siga Brasil Painel Cidadão. Coronavírus – Enfrentamento da pandemia de Covid-19. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrçamentoVisaoGeral>. Acesso em: 17 fev. 2021.

Tabela 1: Despesa da União no enfrentamento da pandemia de Covid-19 (2020-2021)

Ação	Comprometido	Executado	Pago
Auxílio Emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade, devido à pandemia de Covid-19	242,17 bi (42,49%)	242,54 bi (42,24%)	240,28 bi (43,92%)
Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	66,08 bi (11,60%)	65,71 bi (11,44%)	65,71 bi (12,01%)
Auxílio Emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública	65,89 bi (11,56%)	66,23 bi (11,53%)	64,24 bi (11,74%)
Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus	54,92 bi (9,64%)	51,62 bi (8,99%)	47,60 bi (8,70%)
Integralização de cotas no fundo garantidor de operações	39,27 bi (6,89%)	39,27 bi (6,84%)	39,27 bi (7,18%)
Benefício Emergencial de manutenção do emprego e da renda	43,84 bi (7,69%)	50,89 bi (8,86%)	35,14 bi (6,42%)
Integralização de cotas no fundo garantidor para investimento	20,78 bi (3,65%)	20,73 bi (3,61%)	20,73 bi (3,79%)
Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para compensação da variação nominal negativa dos recursos repassados pelo Fundo de Participação	15,82 bi (2,78%)	15,70 bi (2,73%)	15,70 bi (2,87%)
Concessão de financiamentos para o pagamento da folha salarial, devido à pandemia de Covid-19	7,40 bi (1,30%)	7,33 bi (1,28%)	7,33 bi (1,34%)
Aporte para Agente Financeiro BNDES para a concessão de empréstimos	5,17 bi (0,91%)	5,17 bi (0,90%)	5,17 bi (0,94%)
Total	569,92 bi (100%)	574,19 bi (100%)	547,08 bi (100%)

Fonte: Siga Brasil – Painel Cidadão/Senado Federal.

No que diz respeito às transferências ao Estado do Rio de Janeiro, espaço pelo qual se limita esse estudo, somam-se cerca de R\$3 bilhões, aproximadamente 2,57% do total de Transferências aos Estados e Municípios. A despesa paga pela União ao Rio de Janeiro é composta por cinco ações, conforme exposto na tabela 2, sendo em torno de R\$2,7 bilhões somando os auxílios financeiros, R\$12,2 milhões direcionados à educação básica e R\$376,6 milhões destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Tabela 2: Transferências da União ao Estado do Rio de Janeiro (2020 – 2021)

Ação	Comprometido	Executado	Pago
00S3 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para compensação da variação nominal negativa dos recursos repassados pelo Fundo de Participação	R\$ 175.120.341,80	R\$ 175.120.341,80	R\$ 175.120.341,80
00S7 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	R\$ 2.395.055.081,49	R\$ 2.395.055.081,49	R\$ 2.395.055.081,49
00S8 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	R\$ 104.738.326,44	R\$ 104.738.326,44	R\$ 104.738.326,44
0515 - Dinheiro direto na escola para a Educação Básica	R\$ 17.597.334,02	R\$ 12.236.935,20	R\$ 12.236.935,20
21C0 - Enfrentamento da emergência de Saúde Pública de importância internacional decorrente do Coronavírus	R\$ 420.790.499,83	R\$ 376.647.862,50	R\$ 376.647.862,50
Total	R\$3.113.301.583,58	R\$ 3.063.798.547,43	R\$ 3.063.798.547,43

Fonte: Siga Brasil – Painel Cidadão/Senado Federal. Elaboração própria.

3. MEDIDAS INSTITUCIONAIS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Esta seção discorre rapidamente sobre as ações de enfrentamento tomadas pelo governo fluminense com o objetivo de conter o avanço da pandemia de Covid-19 no Estado.

De acordo com o Portal Saúde RJ, em 5 de março de 2020 a Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro monitorava 79 casos suspeitos e confirmou o primeiro caso de Covid-19 no Estado, uma mulher recém-chegada da Europa, assim como o primeiro caso confirmado do país. Atualmente, o Estado totaliza 567 mil casos confirmados e 31,8 mil mortes decorrentes da doença, ocupando o sétimo lugar em número de casos e segundo maior em óbitos⁸.

O Governo do Rio de Janeiro atuou de forma rápida perante o cenário nacional. A resposta do Estado iniciou com o Decreto Nº 46.966 de 11 de março de 2020, determinando isolamento, quarentena e outras medidas com objetivo de deter a contaminação e propagação do coronavírus, bem como possibilitar o tratamento da doença. No dia subsequente, o Decreto Nº 46.969 instalava o Gabinete de Crise, composto por representantes de Secretarias Estaduais, Controladoria Geral do Estado, Gabinete de Segurança Institucional do Governo e Procuradoria Geral do Estado, com intuito de mobilizar e coordenar órgãos públicos estaduais na adoção de medidas de enfrentamento.

⁸ Dados retirados do Painel Coronavírus do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html#>. Acesso em: 18 fev. 2021.

Dando continuidade as ações estaduais o Decreto Nº 46.973 de 16 de março de 2020 reconhecia a situação de emergência de saúde pública no Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo novas medidas de prevenção como suspensão por 15 dias de realização de eventos com público, de ida a praias e lagoas, suspensão de cinemas e teatros, das aulas da rede pública, privada e unidades de ensino superior, de processos administrativos, funcionamento de bares e restaurantes foram reduzidos a 30% de sua capacidade e academia e shopping centers foram fechados. A calamidade pública no Estado em decorrência da Covid-19 foi estabelecida através do Decreto Nº 46.984 de 20 de março de 2020, expondo a dificuldade em cumprir as obrigações assumidas diante da necessidade de medidas de enfrentamento da pandemia e determinando a edição dos atos normativos pelas autoridades competentes, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apesar dos decretos serem assinados em março, diante da ameaça global anunciada pela Organização Mundial da Saúde, em fevereiro de 2020 a Secretaria Estadual de Saúde fluminense elaborou o Plano de Resposta de Emergência ao Coronavírus do Estado do Rio de Janeiro, com objetivo de frear a transmissão do vírus e planejar resposta do setor de saúde do Estado, de acordo com Portal Coronavírus RJ. O plano contava com quatro níveis, sendo o último o nível 3, devendo ser acionado pelo Gabinete de Crise quando as medidas de controle tomadas não fossem suficientes para conter a pandemia.

Com o estado de calamidade pública declarado, é permitido que algumas diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal não sejam cumpridas, flexibilizando o orçamento e com isso, facilitando a contratação de pessoal e compra de bens e serviços. Os gastos emergenciais, que dispensam o processo de licitação em emergência de saúde, já haviam sido permitidos pela Lei nº 13.979/2020, e através do Decreto Legislativo nº 6/2020 o rompimento das metas fiscais com um gasto público maior que o previsto foi aprovado. Essa modalidade de gasto público é a essência da presente pesquisa, que busca analisar os efeitos do montante gasto pelo Estado fluminense com gastos necessários para enfrentamento da pandemia.

A realização dos gastos emergenciais no Rio de Janeiro iniciou-se em 21 de março de 2020, respaldados pela Lei nº 13.979/2020. Mesmo com o critério de julgamento das contratações sendo o de menor preço⁹, dentre elas estavam compras básicas de grande quantidade e menor valor unitário, como materiais descartáveis utilizados pelos profissionais

⁹ De acordo com o Painel de Contratos Emergenciais da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro, no portal Governo Aberto RJ – Despesas com Coronavírus. Disponível em: <http://painel.saude.rj.gov.br/contratos/transparencia.html>. Acesso em: 18 fev. 2020.

de saúde e medicamentos para pacientes suspeitos e diagnosticados com Covid-19, e aquisições mais sofisticadas, de menor quantidade e valor unitário significativo, como compra de ventiladores pulmonares, contratação de empresa para montagem e manutenção de Hospitais de Campanha – foram sete hospitais de campanha previstos – e para gerenciamento de infraestrutura de leitos de UTI.

Em abril de 2020 o Ministério Público do Rio de Janeiro instaurou inquérito para analisar as contratações emergenciais do governo fluminense. Registros de contratações no total de R\$835 milhões omitidos pela Secretaria de Estado de Saúde e a exoneração da subsecretária de Saúde por discordar de contratações podem ter alertado para investigação de condutas ilícitas¹⁰. Em agosto do mesmo ano, o governador Wilson Witzel foi afastado por irregularidades nos contratos da saúde do Estado e segundo a Procuradoria-Geral da República, ocorreu um esquema de propina para contratação emergencial e liberação de pagamentos às Organizações Sociais que prestavam serviços ao governo.¹¹

O objetivo dessa pesquisa é verificar e quantificar o efeito da volumosa injeção de recursos dispendidos para serviços de saúde nos setores da cadeia produtiva do Estado do Rio de Janeiro. Por esse motivo, apesar de não ser o propósito desse artigo, é relevante enfatizar a forma como as compras emergenciais foram manuseadas. Dado que toda e qualquer variação no valor bruto da produção dependem desse montante, supõe-se que o total dispendido registrado foi efetivamente utilizado para gastos necessários ao combate à pandemia, viabilizando a proposta de pesquisa.

4. METODOLOGIA

Segundo Guilhoto (2011), Leontief realizou uma “fotografia” da economia ao desenvolver a metodologia de Insumo-Produto, demonstrando a forma como os setores produtivos se relacionam e a interdependência entre eles. O fluxo de bens e serviços dos setores de uma região permite reconhecer as relações de compra e venda e demonstra a interligação

¹⁰ Portal G1. MPRJ investiga contratações emergenciais durante pandemia do coronavírus. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/14/mprij-investiga-contratacoes-emergenciais-durante-pandemia-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 19 fev. 2021.

¹¹ BBC. Wilson Witzel afastado: porque o STJ resolveu tirar o governador do Rio do cargo. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53947451>. Acesso em: 19 fev. 2021.

entre eles, quando a demanda final de um setor passa por alterações e estimula variações em outros setores da matriz insumo-produto.

De acordo com Miller e Blair (2009), o modelo Inter-Regional de Insumo-Produto foi elaborado por Isard em 1951 sob orientação de Leontief, sendo conhecido também por Modelo de Isard. Esse modelo de insumo-produto denota relações entre os setores produtivos de duas ou mais regiões, com fluxos intersetoriais e inter-regionais podendo ser representados, para os setores i e j das regiões A e B, da seguinte forma:

Z_{ij}^{AA} o fluxo de insumos do setor i para o setor j , dentro da região A,

Z_{ij}^{AB} o fluxo de insumos do setor i da região A para o setor j da região B, ou melhor, fluxo de insumos vendidos do setor i da região A ao setor j da região B.

Definidos os fluxos monetários, tem-se a matriz:

$$Z = \begin{bmatrix} Z^{AA} & Z^{AB} \\ Z^{BA} & Z^{BB} \end{bmatrix} (1)$$

sendo,

Z^{AA} e Z^{BB} são matrizes de fluxos monetários intrarregionais,

Z^{BA} e Z^{AB} matrizes de fluxos monetários inter-regionais.

As operações na matriz inter-regional de insumo-produto seguem o mesmo processo do modelo básico, sendo o sistema completo retratado da seguinte forma:

$$(I - A) X = Y$$

$$\left\{ \begin{bmatrix} 1 & 0 \\ 0 & 1 \end{bmatrix} - \begin{bmatrix} A^{AA} & A^{AB} \\ A^{BA} & A^{BB} \end{bmatrix} \right\} \begin{bmatrix} X^A \\ X^B \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} Y^A \\ Y^B \end{bmatrix}$$

Identificando a relação direta entre os setores das matriz inter-regional, sendo

I matriz identidade;

A matriz de coeficientes técnicos ou diretos;

X vetor do valor bruto da produção e

Y vetor da demanda final.

A equação-chave da metodologia de insumo-produto é resultado da manipulação do sistema retratado anteriormente, sendo necessário o cálculo da matriz inversa de Leontief para identificar os efeitos diretos e indiretos:

$$(I - A) X = Y$$

$$X = \frac{Y}{(I - A)}$$

$$X = (I - A)^{-1} Y$$

$$X = BY$$

Onde $B = (I - A)^{-1}$ representa a matriz de efeitos diretos e indiretos, ou a matriz inversa de Leontief.

O modelo Inter-Regional de Insumo-Produto ainda nos permite identificar o efeito *spillover*, ou efeito transbordamento, com as variações do valor bruto da produção de um ou mais setores da cadeia produtiva. Este efeito indica o impacto que uma ação econômica pode gerar em atividades não necessariamente relacionadas a ela, ou seja, dentro dessa pesquisa demonstra como o aumento da produção de um determinado setor numa região reflete nos setores produtivos de outra região. Essa percepção é possibilitada pela metodologia inter-regional de insumo-produto uma vez que ela demonstra as relações inter-regionais entre os setores, os fluxos inter-regionais, responsáveis por esse efeito de transbordamento.

4.1 - Base de dados

A metodologia de insumo-produto será aplicada utilizando a Matriz Inter-Regional de Insumo-Produto para o Arranjo Populacional de Rio de Janeiro disponibilizada por Haddad et al. (2020). A matriz é referente ao ano de 2015, na estrutura setor x setor contendo 22 setores produtivos e dividida em 4 regiões, sendo R1, R2 e R3 referentes ao Rio de Janeiro e R4 ao restante do Brasil. Em virtude do espaço estudado ser o Estado do Rio de Janeiro, as regiões R1, R2 e R3, respectivamente município do Rio de Janeiro, restante do Arranjo Populacional do Rio de Janeiro e restante do Estado de Rio de Janeiro foram agregadas de forma a originar uma matriz RJ x Brasil, projetando a relação intrarregional dos setores produtivos do Estado e a relação inter-regional com o restante dos Estados do Brasil.

Para verificar os efeitos das despesas oriundas do combate ao Covid-19, será utilizado o Painel de Contratos Emergenciais da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro, disponível no portal Governo Aberto RJ – Despesas com Coronavírus. Ele possui informações detalhadas dos contratos emergenciais efetuados pelo setor de saúde fluminense, permitindo identificar o total dispendido e os itens adquiridos em compras emergenciais.

Um simples detalhamento dos gastos emergenciais está no anexo desse documento. Todas as informações disponibilizadas pelo portal – atualizados pela última vez em julho de 2020 – são de compras realizadas em março e abril de 2020 com vigência até, no mínimo, setembro de 2020. Algumas informações de processos de compra estão ausentes, como número de processo, número de contratação, data de assinatura de contrato e a unidade responsável pela transação, contudo, o valor total estimado para cada contratação está registrado na tabela e é o suficiente para proposta dessa pesquisa.

5 RESULTADOS

Os contratos emergenciais realizados registrados até julho de 2020 totalizam o valor de R\$1,83 bilhões. Os itens adquiridos nessa modalidade de gasto se concentram em medicamentos, materiais descartáveis, contratação de empresas e aparelhos necessários para pacientes de UTI. Em consonância com a tabela 3 abaixo, o valor total correspondente à natureza de cada contrato foi injetado no setor produtivo à que ele pertence.

Diante disso, verificamos que 4 setores – Máquina e equipamentos (4), Outras indústrias de manufatura (5), Comércio (9) e Saúde humana e serviços sociais (19) – foram diretamente impactados pela expansão da demanda do Estado em seu produto. Vale destacar que a contratação de empresas tanto para gerenciamento de leitos de UTI, quanto para administração e operação de Hospitais de Campanha, foi caracterizada como serviços médico-hospitalar de acordo com a fonte da base de dados, e por esse motivo aplicado no Setor 19 – Saúde humana e serviços sociais.

Tabela 3: Itens adquiridos através de contratos emergenciais no Rio de Janeiro (2020)

Itens Contratados	Setor 4 Máquinas e equipamentos	Setor 5 Outras indústrias de manufatura	Setor 9 Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	Setor 19 Saúde humana e serviços sociais
Samu	R\$ 166.553.101,02			
Ventilador Pulmonar	R\$ 183.588.000,00			
Oxímetro	R\$ 3.348.000,00			
Serviços de reforma, manutenção preventiva e corretiva		R\$ 4.202.638,00		
Medicamentos		R\$ 137.688.932,00		
Testes Rápidos		R\$ 129.655.000,00		
Material de consumo descartável			R\$ 271.000.657,00	
Contratação de pessoa jurídica para gerenciamento e fornecimento de infraestrutura de leitos de UTI				R\$106.920.000,00
Contratação de serviços administrativos e operacionais para os Hospitais de Campanha				R\$835.772.409,78
Total	R\$ 353.489.101,02	R\$ 271.546.570,00	R\$ 271.000.657,00	R\$942.692.409,78
	R\$ 1.838.728.737,80			

Fonte: Painel de Contratos Emergenciais – Governo Aberto RJ – Despesas com Coronavírus.

O valor total em contratações foi inserido em seu devido setor na região do Rio de Janeiro da Matriz Inter-Regional. A tabela 4 expõe as variações líquidas e percentuais dos setores após o investimento, exibindo que com o total dispendido em contratos emergenciais, o Valor Bruto da Produção do Rio de Janeiro aumentou em 0,23%, representando um acréscimo de R\$2,5 bilhões em termos líquidos. Na variação da demanda total setorial destaca-se o setor 4 de máquinas e equipamentos, segundo setor em maior valor de contratos conforme visto na tabela 3. Teve variação percentual no VBP de 3,31%, maior variação percentual entre os setores que receberam investimento, referente à R\$368,3 milhões adicionais. No entanto, essa variação líquida foi inferior à variação líquida dos setores 5, Outras indústrias de manufatura e 19, Saúde humana, que apresentaram demanda total adicional de R\$409,32 milhões (0,25%) e R\$979,78 milhões (2%), respectivamente, e apresentaram variação percentual menor. Por fim, o setor de Comércio (9) apresentou variação de 0,38%, correspondente à R\$361 milhões adicionais na demanda total. Dos setores que não receberam incremento na demanda final, o setor 16, correspondente às atividades administrativas e serviços complementares, teve a variação percentual mais relevante de 0,13%.

Analisando o resto do Brasil, verificamos a expansão de 0,007% no VBP total, correspondente à variação líquida de R\$650 milhões. Em termos setoriais, os setores 4 e 5 foram os que apresentaram variação maior, tanto percentual, 0,015% cada um, quanto líquida, R\$81,28 milhões e R\$232,64 milhões, respectivamente. Outra análise interessante foram os setores de agricultura e pecuária (1), produtos alimentares (3), eletricidade e gás (6) e atividades financeiras (13) exibirem variação líquida superior se comparadas às variações dos respectivos setores do Rio de Janeiro.

Essa análise é justificável se levarmos em conta singularidades do setor produtivo do Estado, por exemplo, as atividades de agricultura e pecuária não tem relevância econômica para a economia fluminense¹². O Rio de Janeiro importa de outros Estados do país aumentando a demanda do setor agropecuário deles, sendo coerente o valor bruto da produção do resto do país apresentar maior variação líquida do que o VBP do setor fluminense. Esta mesma justificativa vale para o setor de produtos alimentares (3), responsável por processar e transformar produtos da agropecuária. Além do choque na cadeia produtiva do Rio de Janeiro aumentar a demanda do setor no resto do país, trata-se de uma atividade essencial que não teve sua produção interrompida pela pandemia de Covid-19 e que contou com o aumento do consumo das famílias, o que justifica a alta demanda total do setor. Por outro lado, os setores de eletricidade e gás (6) e atividades financeiras (13) apresentaram uma pequena diferença entre a variação líquida do VBP fluminense e do resto do país, R\$5,33 milhões e R\$3,18 milhões, respectivamente. Considerando que a região da matriz referente ao resto do país abrange as 26 unidades federativas do Brasil com exceção do Rio de Janeiro, essa diferença não é tão expressiva, demonstra que esses setores são enfoque da cadeia produtiva de outro Estado do país ou que o somatório da demanda total de todos os Estados é maior que a demanda total do Rio de Janeiro.

¹² De acordo com Sidra/IBGE, a participação da agropecuária no PIB do Rio de Janeiro no ano de 2018 foi 0,47%. O Estado situa-se no 26º lugar no ranking da participação da agropecuária no PIB das unidades federativas, perdendo somente para o Distrito Federal. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado>. Acesso em: 12 mar. 2021.

Tabela 4: Valor Bruto da Produção após injeção dos valores em contratos emergenciais do Rio de Janeiro (2020)

Setores	Rio de Janeiro			Brasil ¹³		
	VBP inicial	VBP final	Variação %	VBP inicial	VBP final	Variação %
Setor 1	4.202,83	4.203,63	0,019%	474.527,16	474.549,77	0,005%
Setor 2	114.574,94	114.653,92	0,069%	145.998,07	146.017,61	0,013%
Setor 3	8.348,77	8.350,67	0,023%	548.143,23	548.170,13	0,005%
Setor 4	11.124,64	11.492,94	3,311%	534.678,37	534.759,65	0,015%
Setor 5	165.403,37	165.812,69	0,247%	1.508.761,62	1.508.994,26	0,015%
Setor 6	28.361,21	28.377,95	0,059%	232.391,80	232.413,86	0,009%
Setor 7	9.195,26	9.204,29	0,098%	53.649,74	53.655,32	0,010%
Setor 8	68.100,29	68.111,02	0,016%	564.207,75	564.214,51	0,001%
Setor 9	94.770,68	95.132,41	0,382%	1.005.992,38	1.006.049,55	0,006%
Setor 10	61.704,87	61.760,66	0,090%	443.712,13	443.752,49	0,009%
Setor 11	33.742,26	33.760,92	0,055%	213.673,74	213.679,63	0,003%
Setor 12	54.460,34	54.485,79	0,047%	296.005,66	296.021,57	0,005%
Setor 13	45.513,45	45.541,91	0,063%	529.097,56	529.129,20	0,006%
Setor 14	57.383,58	57.397,68	0,025%	488.545,41	488.553,36	0,002%
Setor 15	61.301,79	61.363,97	0,101%	337.417,22	337.455,53	0,011%
Setor 16	36.923,97	36.972,09	0,130%	211.461,02	211.480,22	0,009%
Setor 17	75.238,79	75.243,09	0,006%	644.381,25	644.384,32	0,000%
Setor 18	65.145,39	65.148,62	0,005%	354.675,61	354.676,97	0,000%
Setor 19	48.812,74	49.792,52	2,007%	353.023,25	353.031,44	0,002%
Setor 20	5.718,25	5.719,10	0,015%	28.912,75	28.913,15	0,001%
Setor 21	18.338,29	18.347,02	0,048%	127.251,71	127.254,85	0,002%
Setor 22	7.391,14	7.391,14	0,000%	54.604,86	54.604,86	0,000%
Total	1.075.756,83	1.078.264,05	0,233%	9.151.112,28	9.151.762,26	0,007%

Em milhões. Elaboração própria.

Embora as variações percentuais dos setores no restante do país sejam inferiores às variações dos setores do Rio de Janeiro, conforme exposto na Tabela 4 acima, não significa dizer que foram irrelevantes. Pelo contrário, expressam o efeito *spillover* positivo para a cadeia produtiva do restante do país, com identificação propiciada pela metodologia escolhida. Ainda que de forma sutil, o efeito transbordamento revela que os investimentos feitos pelo Rio de Janeiro no combate à pandemia de Covid-19 impulsionam a economia do restante do país, corroborado pela variação percentual e líquida positiva no valor bruto da produção de todos os setores da cadeia produtiva do resto do Brasil.

¹³ Referente às unidades federativas do Brasil, exceto Rio de Janeiro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo conhecimento do volume dos gastos emergenciais realizados pelo Rio de Janeiro, a presente pesquisa teve como objeto medir os impactos do valor total em contratos emergenciais na economia fluminense, fazendo uso do método inter-regional de insumo-produto através da matriz inter-regional do arranjo populacional do Rio de Janeiro, 2015, composta por 22 setores e 4 regiões, construída por Haddad et. al (2020), além do total investido em contratos emergenciais decorrentes da pandemia de coronavírus.

Os resultados obtidos revelaram que todos os setores da cadeia produtiva do Estado, além dos setores diretamente impactados com o investimento, apresentaram variação percentual e líquida positivas na demanda total. Após o choque de investimentos nos setores expostos na seção de resultados, a economia do Rio de Janeiro se expandiu em R\$2,5 bilhões, correspondendo à um aumento de 0,23% do PIB total anterior. A maior variação líquida foi registrada no setor de Saúde Humana, com R\$979,8 milhões a mais do que o cenário anterior. O setor de Máquinas e Equipamentos registrou a maior variação proporcional de 3,31%, referente ao montante adicional de R\$368,31 milhões.

No que diz respeito ao PIB do resto de país, os setores produtivos exibiram variações percentuais tênues, totalizando um valor bruto da produção 0,007% maior, contudo, em termos líquidos esse percentual foi correspondente à R\$650 milhões adicionais. Apesar desse tímido crescimento proporcional, foi observado o efeito transbordamento dos gastos executados de forma emergencial pelo governo fluminense, com destaque aos setores de Máquinas e equipamentos e a Outras indústrias de manufatura, com as maiores variações no resto do país.

Nesse sentido, fica evidente a relevância do poder de compra governamental. Conforme visto no desenvolvimento dessa pesquisa, somente em contratos emergenciais o Estado consumiu mais de R\$1,8 bilhões, eficiente para variações positivas no PIB do Rio de Janeiro e do restante do Brasil. O incremento no PIB fluminense foi 36% superior ao valor investido, ou seja, o investimento em contratos emergenciais, que gerou R\$2,5 bilhões a mais no PIB, retornou R\$668,5 milhões em lucro somente à economia do Rio de Janeiro. Essa análise evidencia a dimensão e a capacidade do poder de compra do Estado em aquecer a economia regional, propiciando o desenvolvimento econômico.

Em pesquisas futuras pretende-se continuar a análise dos impactos econômicos na estrutura produtiva do Estado do Rio de Janeiro causados pelos gastos decorrentes de Covid-19. Ademais, há interesse em investigar mais à frente os efeitos da pandemia no setor de saúde pública do Rio de Janeiro.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BBC. **Wilson Witzel afastado**: porque o STJ resolveu tirar o governador do Rio do cargo. BBC, Brasil, p. 1, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53947451>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. [S. l.], p. 1, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. [S. l.], p. 1, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. [S. l.], p. 1, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. [S. l.], p. 1, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14035.htm#art1. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [S. l.], p. 1, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

Portal Coronavírus RJ. **Secretaria de Estado de Saúde atualiza plano de contingência do novo coronavírus**. Governo do Estado do Rio De Janeiro. Disponível em: <https://coronavirus.rj.gov.br/secretaria-de-estado-de-saude-atualiza-plano-de-contingencia-do-novo-coronavirus/>. Acesso em: 18 fev. 2021.

FILHO, M. A. F.; ZANON, P. B. **Covid-19 e Corrupção**: Políticas de controle em face às medidas emergenciais. Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, v. 14, n. 2, 11 jul. 2020.

G1 Rio. **MPRJ investiga contratações emergenciais durante pandemia do coronavírus.** G1, Rio de Janeiro, p. 1, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/14/mprj-investiga-contratacoes-emergenciais-durante-pandemia-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 18 fev. 2021.

GUILHOTO, J. J. M. **Input-Output Analysis: Theory and Foundations.** Munich Personal RePEc Archive, FEA – Universidade de São Paulo, 2011.

Haddad, E. A.; Araújo, I. F.; Perobelli, F. S. (2020). **Matriz Inter-regional de Insumo-Produto para o Arranjo Populacional de Rio de Janeiro, 2015.** Núcleo de Economia Regional e Urbana da USP - NEREUS e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE.

MILLER, R. E.; BLAIR, P. D. **Input-Output Analysis: Foundations and Extensions.** 2. ed. United States of America: Cambridge University Press, 2009.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.966, 11 de março de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio De Janeiro, n 47, p. 24, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMTk%2C>. Acesso em: 18 fev. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.969, 12 de março de 2020.** Dispõe sobre a criação do gabinete de crise para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio De Janeiro, n 47-A, p. 2, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMjA%2C>. Acesso em: 18 fev. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.973, 16 de março de 2020.** Reconhece a situação de emergência na saúde pública do estado do Rio de Janeiro em razão do contágio e adota medidas enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (covid-19); e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio De Janeiro, n 49-A, p. 1, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMjI%2C>. Acesso em: 18 fev. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.982, 20 de março de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do prazo para pagamento de créditos parcelados inscritos em dívida ativa em razão da pandemia decorrente do covid-19 (coronavírus), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio De Janeiro, n 52-A, p. 1, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMzI%2C>. Acesso em: 18 fev. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Painel de Contratos Emergenciais.** In: Rio de Janeiro. [S. l.], 2020. Disponível em: <http://painel.saude.rj.gov.br/contratos/transparencia.html>. Acesso em: 4 fev. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. **Primeiro caso do Novo Coronavírus é confirmado no Estado do Rio.** Rio de Janeiro, [S. l.], p. 1, 5 mar. 2020. Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/noticias/2020/03/primeiro-caso-do-novo-coronavirus-e-confirmado-no-estado-do-rio>. Acesso em: 17 fev. 2021.

SENADO FEDERAL. **Congresso promulga emenda que institui Orçamento de Guerra.** Agência Senado, [S. l.], p. 1, 7 maio 2020. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/07/congresso-promulga-emenda-que-institui-orcamento-de-guerra>. Acesso em: 17 fev. 2021.

SENADO FEDERAL. **Em sessão histórica, Senado aprova calamidade pública contra covid-19**. Agência Senado, [S. l.], p. 1, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/20/em-sessao-historica-senado-aprova-calamidade-publica-contracovid-19>. Acesso em: 17 fev. 2021

ANEXOS

ANEXO A – Descrição dos contratos emergenciais executados pela Secretaria de Saúde do Rio de Janeiro

Para melhor organização, as contratações emergenciais foram divididas pelo mês de início de vigência, a tabela 5 consta as contratações realizadas no mês de março e na tabela 6 estão as executadas em abril. Além disso, foi feita uma tabela 7 para as contratações com informações de processo omitidas.

Na tabela 5, somando o valor total de todos os contratos, observa-se que as contratações protocoladas do Fundo Estadual de Saúde em março totalizam R\$ 503 milhões. São divididas em sua maioria em medicamentos para tratamento de pacientes suspeitos e diagnosticados com Covid-19 e material de consumo, como avental e luva descartáveis e óculos de segurança.

Tabela 5: Gastos emergenciais detalhados no Rio de Janeiro em março de 2020

Início Vigência	Fim Vigência	Objeto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Total do Contrato
21/03/2020	31/12/2020	SAMU	6	15.000.000,00	90.000.000,00	90.000.000,00
21/03/2020	31/12/2020	SAMU	6	12.758.850,17	76.553.101,02	76.553.101,02
14/03/2020	31/12/2020	Material descartável	600.000	4,40	2.640.000,00	5.160.000,00
14/03/2020	31/12/2020	Material descartável	300.000	55,00	16.500.000,00	16.500.000,00
14/03/2020	31/12/2020	Material descartável	1.830.000	26,50	48.495.000,00	48.495.000,00
20/03/2020	16/09/2020	Material descartável	540.000	27,30	14.742.000,00	49.959.000,00
21/03/2020	31/12/2020	Ventilador Pulmonar	400	169.800,00	67.920.000,00	67.920.000,00
20/03/2020	15/09/2020	Medicamentos	17.000	98,50	1.674.500,00	5.423.000,00
20/06/2020	15/09/2020	Medicamentos	190.400	40,28	7.669.312,00	7.669.312,00
20/03/2020	15/09/2020	Medicamentos	357.000	34,56	12.337.920,00	12.337.920,00
30/03/2019	29/09/2020	Serviços de reforma, manutenção preventiva e corretiva	6	25.439,66	152.638,00	152.638,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	210.000	12,50	2.625.000,00	4.830.000,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	100.000	120,00	12.000.000,00	12.000.000,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	420.000	10,02	4.208.400,00	4.233.400,00
27/03/2020	31/12/2020	Medicamentos	20.000	5,60	112.000,00	2.569.750,00
27/03/2020	26/09/2020	Teste rápido	600.000	128,90	77.340.000,00	77.340.000,00
27/03/2020	31/12/2020	Teste rápido	50.000	180,00	9.000.000,00	9.000.000,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	1.190.000	4,86	5.783.400,00	10.553.600,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	102.000	5,13	523.260,00	2.429.300,00

Fonte: Governo Aberto – Despesas com Coronavírus

A tabela 6 apresenta os gastos emergenciais protocolados referentes ao mês de abril. Nessa tabela destacam-se a contratação de pessoa jurídica para gerenciamento da infraestrutura de 120 leitos de UTI, no valor de R\$ 106,9 milhões de reais, o dobro do valor total esperado levando em consideração o valor unitário. Outro destaque foi a contratação de serviços administrativos e operacionais no valor total de R\$ 83,5 milhões para montagem e instalação de estrutura completa dos Hospitais de Campanha, no entanto o valor total do contrato foi R\$ 835,7 milhões, montante dez vezes maior que o esperado.

Tabela 6: Gastos emergenciais detalhados no Rio de Janeiro em abril de 2020

Início Vigência	Fim Vigência	Objeto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Total do Contrato
04/04/2020	31/12/2020	Medicamentos	196.000	5,20	1.019.200,00	1.019.200,00
02/04/2020	01/10/2020	Oxímetro portátil	900	3.720,00	3.348.000,00	3.348.000,00
06/04/2020	05/10/2020	Contratação de pessoa jurídica	1	53.460.000,00	53.460.000,00	106.920.000,00
07/04/2020	06/10/2020	Serviços de reforma, manutenção preventiva e corretiva	6	25.439,66	152.638,00	4.050.000,00
10/04/2020	31/12/2020	Material descartável	1.516.000	0,36	545.760,00	545.760,00
10/04/2020	31/12/2020	Material descartável	432.416	1,05	454.036,80	2.169.681,20
15/04/2020	14/10/2020	Material descartável	1.188	405,60	481.852,80	823.436,00
15/04/2020	14/10/2020	Material descartável	752.304	2,27	1.707.730,08	1.707.730,08
15/04/2020	14/10/2020	Material descartável	9.624	8,58	82.573,92	82.573,92
04/04/2020	31/12/2020	Material descartável	100	100,00	10.000,00	1.836.823,00
31/03/2020	30/09/2020	Material descartável	150.000	19,00	2.850.000,00	2.850.000,00
03/04/2020	02/10/2020	Contratação de serviços administrativos e operacionais	1	83.577.240,98	83.577.240,98	835.772.409,78
01/04/2020	30/09/2020	Teste rápido	150.000	94,10	14.115.000,00	14.115.000,00
15/04/2020	14/10/2020	Material descartável	10.000	65,00	650.000,00	2.480.800,00
01/04/2020	30/09/2020	Ventilador Pulmonar	300	198.000,00	59.400.000,00	59.400.000,00
04/04/2020	31/12/2020	Teste rápido	150.000	180,00	27.000.000,00	27.000.000,00
01/04/2020	30/09/2020	Teste rápido	20.000	110,00	2.200.000,00	2.200.000,00
02/04/2020	31/12/2020	Material descartável	100.000	26,00	2.600.000,00	2.600.000,00
04/04/2020	31/12/2020	Medicamentos	60.000	3,90	234.000,00	1.210.000,00
04/04/2020	31/12/2020	Medicamentos	100.000	7,96	796.000,00	5.708.000,00
01/04/2020	31/12/2020	Ventilador Pulmonar	300	187.560,00	56.268.000,00	56.268.000,00
06/04/2020	05/10/2020	Material descartável	3.000.000	0,42	1.260.000,00	1.260.000,00

Fonte: Governo Aberto – Despesas com Coronavírus

A tabela 7 demonstra os processos contratuais de ambos os meses. Concentram-se na compra de materiais descartáveis utilizados pelos profissionais de saúde e medicamentos para tratamento dos pacientes, totalizando 14,4 milhões de unidades de materiais e medicamentos adquiridos correspondente à R\$202,2 milhões em contratos totais.

Tabela 7: Contratações com informações de processo omitidas em março e abril de 2020

Início Vigência	Fim Vigência	Objeto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Total do Contrato
15/04/2020	14/10/2020	Material descartável	10.000	68,00	680.000,00	2.480.800,00
15/04/2020	14/10/2020	Material descartável	1.348	253,40	341.583,20	823.436,00
20/03/2020	16/09/2020	Material descartável	690.000	27,30	18.837.000,00	49.959.000,00
20/03/2020	16/09/2020	Material descartável	600.000	27,30	16.380.000,00	49.959.000,00
04/04/2020	31/12/2020	Material descartável	139	189,00	26.271,00	1.836.823,00
04/04/2020	31/12/2020	Material descartável	568	89,00	50.552,00	1.836.823,00
14/03/2020	31/12/2020	Material descartável	1.500.000	1,20	1.800.000,00	5.160.000,00
04/04/2020	31/12/2020	Material descartável	2.000	225,00	450.000,00	1.836.823,00
04/04/2020	31/12/2020	Material descartável	3.250	400,00	1.300.000,00	1.836.823,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	68.000	5,35	363.800,00	2.429.300,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	238.000	6,48	1.542.240,00	2.429.300,00
27/03/2020	31/12/2020	Medicamentos	20.000	4,40	88.000,00	2.569.750,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	210.000	10,50	2.205.000,00	4.830.000,00
20/03/2020	15/09/2020	Medicamentos	153.000	24,50	3.748.500,00	5.423.000,00
27/03/2020	31/12/2020	Medicamentos	10.000	6,50	65.000,00	2.569.750,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	10.000	2,50	25.000,00	4.233.400,00
27/03/2020	31/12/2020	Medicamentos	105.000	21,95	2.304.750,00	2.569.750,00
04/04/2020	31/12/2020	Medicamentos	700.000	3,67	2.569.000,00	5.708.000,00
04/04/2020	31/12/2020	Medicamentos	200.000	3,99	798.000,00	5.708.000,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	340.000	5,12	1.740.800,00	10.553.600,00
04/04/2020	31/12/2020	Medicamentos	300.000	5,15	1.545.000,00	5.708.000,00
26/03/2020	25/09/2020	Medicamentos	510.000	5,94	3.029.400,00	10.553.600,00
04/04/2020	31/12/2020	Medicamentos	40.000	4,10	164.000,00	1.210.000,00
04/04/2020	31/12/2020	Medicamentos	140.000	5,80	812.000,00	1.210.000,00
15/04/2020	14/10/2020	Material descartável	10.000	24,15	241.500,00	2.480.800,00
15/04/2020	14/10/2020	Material descartável	10.000	90,93	909.300,00	2.480.800,00
10/04/2020	31/12/2020	Material descartável	799.200	0,65	519.480,00	2.169.681,20
10/04/2020	31/12/2020	Material descartável	1.407.208	0,80	1.125.766,40	2.169.681,20
10/04/2020	31/12/2020	Material descartável	163.400	0,22	35.948,00	2.169.681,20
10/04/2020	31/12/2020	Material descartável	137.800	0,25	34.450,00	2.169.681,20
14/03/2020	31/12/2020	Material descartável	6.000.000	0,12	720.000,00	5.160.000,00

Fonte: Governo Aberto – Despesas com Coronavírus

ANEXO B – Descrição dos setores que compõem a Matriz Inter-Regional do Arranjo Populacional do Rio de Janeiro, 2015

Id	Descrição
Setor 1	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura
Setor 2	Indústrias extrativas
Setor 3	Produtos alimentares
Setor 4	Máquinas e equipamentos
Setor 5	Outras indústrias de manufatura
Setor 6	Eletricidade e gás
Setor 7	Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação
Setor 8	Construção
Setor 9	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas
Setor 10	Transporte, armazenagem e correio
Setor 11	Alojamento e alimentação
Setor 12	Informação e comunicação
Setor 13	Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados
Setor 14	Atividades imobiliárias
Setor 15	Atividades científicas, profissionais e técnicas
Setor 16	Atividades administrativas e serviços complementares
Setor 17	Administração pública, defesa e seguridade social
Setor 18	Educação
Setor 19	Saúde humana e serviços sociais
Setor 20	Artes, cultura, esporte e recreação
Setor 21	Outras atividades de serviços
Setor 22	Serviços domésticos

ANEXO C – Classificação dos itens adquiridos através dos contratos emergenciais de acordo com subsetores da matriz

Setor	Subsetores	Item obtido
Setor 4 Máquinas e equipamentos	Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus, exceto peças	SAMU
	Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos	Ventilador Pulmonar
		Oxímetro portátil
Setor 5 Outras indústrias de manufatura	Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	Serviços de reforma, manutenção preventiva e corretiva dos reboques com geradores a diesel, unidades climatizadoras incorporadas, que atendem o Hospital de Campanha
		Medicamentos
	Fabricação de produtos farmacêuticos e farmoquímicos	Teste rápido
Setor 9 Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	Comércio por atacado e a varejo	Material de consumo descartável
Setor 19 Saúde humana e serviços sociais	Saúde Privada	Contratação de pessoa jurídica para gerenciamento e fornecimento de infraestrutura necessária de 120 leitos de UTI
		Contratação de serviços administrativos e operacionais para os Hospitais de Campanha

ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS E TERRITÓRIO: NOTAS GERAIS SOBRE O (DES)CASO COM A ATENÇÃO PRIMÁRIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO¹

Daniely Silva de Viveiros²
<https://orcid.org/0000-0001-5246-4155>

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apontar as dificuldades de acesso da população mais carente a bens e serviços públicos na cidade do Rio de Janeiro, discutindo brevemente como a constituição histórica dos direitos sociais e a distribuição territorial dos serviços restringem o acesso da população aos serviços e desvelam as dificuldades do exercício do “direito à cidade”. Foi utilizada a categoria território usado, de Milton Santos, à luz do papel do Estado na distribuição dos serviços públicos. Os conceitos de sub-cidadania e espoliação urbana, de Lúcio Kowarick fazem um paralelo à instituição de política de saúde no Brasil e à questão do acesso às políticas públicas frente às desigualdades territoriais. A investigação foi realizada na cidade do Rio de Janeiro e sua política de atenção primária por meio da saúde da família, entre 2010 e 2020.

Palavras-Chave: território; acesso; desigualdades territoriais, política de saúde, direitos sociais.

ACCESS TO PUBLIC GOODS AND SERVICES AND TERRITORY: GENERAL NOTES ON NEGLIGENCE WITH PRIMARY HEALTH CARE IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

ABSTRACT

This article aims to point out the main aspects of the relationship between the access to public services and territory, briefly discussing how the historical constitution of social rights and the territorial distribution of services has an impact on the access of the population and on the right to the city. The category used territory by Milton Santos was developed in the light of the role

1 | 

VIVEIROS, D. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Doutoranda em Políticas Públicas e Formação Humana, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, danielyviveiros@hotmail.com. Artigo baseado na Dissertação defendida no PPFH/UERJ, intitulada “Acessos e território na política de assistência social: dilemas entre o preconizado e o vivenciado” (2020).

of the State in the distribution of public services. Lúcio Kowarick's concepts of sub-citizenship and urban spoliation parallel the institution of health policy in Brazil and the issue of access to public policies in the face of territorial inequalities. As an example, we used a quick analysis of the city of Rio de Janeiro and its primary care policy through family health between 2010 and 2020.

Keywords: territory; access; territorial inequalities, health policy, social rights.

INTRODUÇÃO

Em geral, as políticas públicas devem ter como base em sua elaboração e implementação estudos sobre acesso, o que indica a necessidade de categorizar a definição de direitos em cada contexto. Para isso, a utilização do conceito de território é essencial, assim como a concepção de distribuição territorial de serviços, que ocorrem em panoramas permanentes de desigualdade e exclusão social em toda a América Latina. O que podemos ver, em uma primeira análise, é que apesar da recorrente afirmação legal de igualdade de acesso, há uma histórica desigualdade estrutural na distribuição territorial de bens e serviços públicos (O'DONNELL, 1978, SANTOS, 2014). O contexto de desigualdade estrutural de acesso a bens e serviços aponta para a necessidade de uma releitura da noção de cidadania, diante da ausência histórica ou da falta de acesso às políticas sociais nas áreas mais pobres.

Mesmo que nas primeiras décadas do século XXI tenhamos observado avanços do campo político mais progressista, os países latinos geralmente permanecem com uma dualidade na conformação de seus sistemas de serviços públicos sociais, uma vez que as heterogeneidades regionais expressam as principais desigualdades de acesso. Nos últimos anos, houve um estado permanente de crise gerado pelo aprofundamento do neoliberalismo, com drástico decréscimo de investimentos no setor social e especificamente na saúde, onde a população mais pobre é a mais afetada. A explosão da pandemia de COVID-19 fez emergir toda a desigualdade regional histórica na distribuição territorial e no acesso aos serviços, criando um quadro de massiva desassistência pública e aumento da letalidade da doença, expondo uma degradação total do sistema público – principalmente emergências – e disparidades entre serviços públicos e privados.

Este artigo tem como objetivo apontar os principais aspectos da relação entre acesso da população a bens e serviços públicos e território. Dessa forma, busca discutir como a constituição histórica dos direitos sociais e a distribuição territorial dos serviços tem impacto

no acesso da população. Como exemplo, utilizamos uma análise da cidade do Rio de Janeiro e sua política de atenção primária por meio da saúde da família, entre 2010 e 2020.

Foi realizada uma revisão bibliográfica da categoria território usado, a partir da concepção de Milton Santos, à luz do papel do Estado na distribuição dos serviços públicos. Os conceitos de sub-cidadania e espoliação urbana, de Lúcio Kowarick (1983, 1991, 2002, 2009) fazem um paralelo à instituição de política de saúde no Brasil e à questão do acesso às políticas públicas frente às desigualdades territoriais. Concluímos o ensaio com uma breve reflexão sobre o direito à cidade (LEFEBVRE, 1976, 2001, HARVEY, 2013), referindo a utopia experimental proposta por Lefebvre, onde o território, com suas desigualdades e possibilidades, mas, acima de tudo, dialético, também deve existir como um "lugar do possível".

A CATEGORIA DE TERRITÓRIO USADO, AS DESIGUALDADES DE ACESSO E O PAPEL DO ESTADO.

A categoria território foi historicamente constituída na relação entre poder e Estado, atravessada por contradições e conflitos que revelam uma tensão permanente, mesmo antes da formação do Estado moderno (HERNANDEZ, 2015). Assim, o território nasceu como expressão de poder, com suas respectivas necessidades de delimitação espacial e econômica, bem como o exercício do controle social, dentro da formação do Estado, este último como "componente especificamente político em uma sociedade territorialmente delimitada" (O'DONNELL, 1978, p. 2). Desde o século XIII, o Estado territorial foi estabelecido a partir da arrecadação de impostos e da organização do exército, e assim promove e controla o crescimento da população, no entanto, sem evitar os constantes conflitos que o constituem (BOBBIO, 2017; ELIAS, 1993). Com a consolidação do Estado, as novas bases territoriais e a necessidade de controle do poder também são definidas, por meio de diversas estruturas capilarizadas que atingem toda a população, expressas principalmente nas diferentes formas e níveis de organização governamental.

Devido à diversidade e às relações que permeiam o território, não há uma definição dentro de uma delimitação ou função espacial, mas pelas implicações políticas, sociais e econômicas dessas relações nele estabelecidas, com seu caráter multidimensional e atravessado por relações de poder conflitantes ou cooperativas (SILVA, 2013). Na constituição da categoria território é necessário, portanto, correlacionar as dimensões política e econômica,

considerando-a como uma construção histórica e social que modifica as condições, amplia e configura o espaço, através da intervenção permanente das instituições e das pessoas e das respectivas relações sociais que ali se desenvolvem. As relações sociais cotidianas são estabelecidas de acordo com a produção e as relações sociais de produção, ordenando o espaço social e determinando formas e práticas espaciais, sob a ação expansiva e, em geral, violenta do capital. As ordens espaciais e geográficas e, por conseguinte, o território, são um produto histórico das relações sociais, que promovem uma "geograficidade" com desenvolvimentos desiguais e sociabilidades espaciais que se cruzam ou articulam (HERNADEZ, 2015). A relação entre as classes é por si só desigual, inerentemente conflitante, cuja posição de cada classe já determina em grande parte a desigualdade, criando a diferenciação de acesso na sociedade (O'DONNELL, 1978).

Milton Santos (1999, 2005, 2014) reúne em sua definição de território as dimensões da vida social atravessadas pelo tempo, técnica e informação, mediadas por redes que interligam tanto o rural quanto o agrícola com o urbano, bem como a produção e a política, em uma dialética do território que não permite vislumbrar a realidade de forma hermética ou idealizada. Para ele, o território como base da vida social deve ser entendido como *um território usado*, dada a complexidade das relações nele estabelecidas. Para Santos (2005), o território utilizado reflete objetos e ações como espaço humano e habitado. " O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence." (Santos, 2015, p. 96). A categoria território usado é extremamente relevante para o campo das políticas públicas, dada a necessidade de construção de parâmetros de análise e implementação de políticas que incorporem dialética e diferentes mediações inerentes aos territórios.

Um dos pontos cruciais nesta discussão, para nós, é incorporar a dimensão das desigualdades territoriais e o acesso às políticas públicas, garantindo, em conformidade com Santos uma "efetividade redistributiva de políticas públicas e, portanto, de justiça social" (2014, p. 18). Com efeito, devemos analisar a correlação entre o sistema capitalista e a concepção de direitos, uma vez que no capitalismo a acumulação é sempre prerrogativa frente aos direitos e à justiça social. Para Harvey (2013), a desigualdade e as divisões de classe moldam as cidades, criando divisões raciais, étnicas e religiosas sob a falsa premissa da liberdade de mercado. Apesar do crescimento das cidades, a maioria da população está excluída dos benefícios urbanos, devido à concentração de poder econômico e político daqueles concomitantes à segregação e desigualdade para a maioria.

No planejamento das políticas públicas, na etapa de sua formulação, deve-se ter em conta seus efeitos na redução de situações de vulnerabilidade social, e os estudos de características territoriais podem e devem representar a multiplicidade de fatores que influenciam a vida das pessoas atendidas. Esse cenário pressupõe que do ponto de vista territorial a existência de diálogo entre atores e níveis de governo constituir-se-á uma interface de ação alinhada com a experiência da população, suas ausências e possibilidades.

No entanto, dentro da lógica da descentralização e da territorialização, a diversidade territorial brasileira torna-se tanto uma força motriz quanto um ponto de ação política limitante, tendo em vista os desafios regionais e locais impostos pelas desigualdades socioterritoriais nacionais. A partir dos acordos institucionais promovidos pelo governo federal na perspectiva territorial, houve uma busca pela integração horizontal - por meio de políticas públicas setoriais - e verticais - entre os diferentes entes federados (FAVARETO E LOTTA, 2013). Mas, foi a partir dos anos 2000, com base na abordagem territorial, que a categoria território esteve presente em diferentes políticas públicas setoriais.

Silva (2013) analisa como no Brasil a categoria território foi apropriada pelo Estado em diferentes áreas de intervenção em políticas públicas, num cenário de profundas desigualdades sociais e federativas. Um dos principais obstáculos, no entanto, foi como o processo de descentralização ocorreu desde a década de 1990, sem considerar as diferenças e deficiências das unidades federativas, o que reforçou o cenário de desigualdades existentes, intensificado pela falta de coordenação política federal. Essa situação reforçou a sobreposição de áreas de negociação, coordenação e ação política, bem como desigualdades territoriais na prestação de serviços nos diversos entes federados (SILVA, 2013). Contraditoriamente, a partir daí também houve avanços em termos de participação e controle social, gerando a necessidade de novas estratégias de planejamento e coordenação da ação governamental, incorporando uma tendência de mediação social e multidimensionalidade do território, na medida em que foi criada, nas palavras de Fleury (2006), uma "nova territorialidade para a cidadania". Embora tenha existido progresso, persistiu uma dispersão de iniciativas de políticas públicas no âmbito social, prejudicando a integração entre elas no âmbito territorial, caracterizada por ações isoladas com interesses não convergentes, muitas vezes permeadas pelo clientelismo e corrupção (FLEURY, 2006).

Há, portanto, a necessidade de ação integrada entre os entes federados e atores de políticas públicas na formulação e implementação, no que diz respeito a ações descentralizadas

nos territórios, incorporando, no planejamento, a categoria de território usado e a dimensão da desigualdade territorial, que historicamente modifica e agrava a possibilidade de acesso público a bens e serviços públicos. Nesse sentido, a gestão do território por parte da administração pública deveria garantir uma distribuição geral de bens e serviços públicos, o que daria a todos os seus habitantes os bens e serviços necessários, garantindo a efetividade redistributiva das políticas públicas e, portanto, da justiça social (SANTOS, 2014). O território deve estar organizado de forma de alcançar um projeto social igualitário, onde deveríamos associar desigualdades sociais às desigualdades territoriais, buscando superar o que ainda prevalece como "disparidades na distribuição espacial da pobreza" (Santos, 2014, p. 109). Santos correlaciona bens sociais e acesso no território, delimitando o que define como "geografização da cidadania", associada aos direitos territoriais:

mais do que um direito à cidade, o que está em jogo é o direito a obter da sociedade aqueles bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não é digna. Esses bens e serviços constituem um encargo da sociedade, por meio das instâncias do governo, e são devidos a todos. Sem isso, não se dirá que existe o cidadão (SANTOS, 2014, p. 158).

No entanto, contraditoriamente, o Estado funciona como um "agente ecumênico" (KOWARICK, 2009), cujas ações ao mesmo tempo favorecem o acúmulo de capital, não excluindo totalmente as classes trabalhadoras, uma vez que o acesso aos bens de consumo coletivo permite a reprodução da força de trabalho para o capital, ainda que esse acesso seja precário e residual. As desigualdades geradas pela apropriação do território pelo capital tornam as condições de vida das pessoas ainda mais precárias. O Estado desempenha um papel fundamental nessa desigualdade, pois geralmente apoia, por meio da política econômica e fiscal, grandes monopólios e corporações em detrimento da população mais desfavorecida (O'DONNEL, 1978, SANTOS, 2005, KOWARICK, 2009).

A definição de uma política redistributiva, que agregue justiça social às demandas sociais efetivas, refletiria o direito à cidade, e não a expulsão das pessoas de acordo com as leis do processo produtivo (SANTOS, 2014). Por meio das análises relativas à categoria de território usado e à sua associação com a distribuição territorial de bens e serviços públicos e, conseqüentemente, à justiça social, podemos supor que as políticas sociais devem desempenhar seu papel redistributivo em relação à localização de seus equipamentos públicos e à possibilidade de acesso da população.

NOTAS GERAIS SOBRE DESIGUALDADES TERRITORIAIS E ACESSO NO BRASIL

Apesar da expansão dos serviços sociais públicos, especialmente desde os anos 2000, ainda há um mapa de exclusão traçado nas principais cidades brasileiras, agravado pela impossibilidade de acesso devido a diversos fatores, principalmente relacionados à falta de infraestrutura, escassez de recursos financeiros, deficiências crônicas no sistema rodoviário, e à violência, que afeta diretamente a população que vive nas periferias ou nas áreas mais remotas.

Isso significa que o local onde uma pessoa está localizada implica no tipo de acesso aos serviços, pois exige que a oferta esteja a uma distância acessível, o que determina o efeito que a distribuição espacial dos serviços tem sobre a desigualdade. Apesar do aumento significativo da cobertura em políticas essenciais, como educação, saúde, acesso à eletricidade e distribuição de água que o Brasil experimentou entre 1980 e 2010, isso não se converteu em universalização do acesso (ARRETCHE, 2015), ressaltando a existência de áreas opacas, desiguais e excludentes (FLEURY, 2010).

As desigualdades territoriais têm relação direta com um baixo índice de cobertura, que historicamente afeta as regiões mais pobres. Na década de 1970, houve uma concentração de cobertura nas regiões Sul e Sudeste, que apenas muito tardiamente expandiu-se para as demais regiões. Isso indica de forma significativa a desigualdade entre as regiões brasileiras, com concentração de cidades mais ricas e mais bem atendidas em algumas áreas do sul-sudeste do país, além da considerável prevalência de desigualdades intrarregionais.

É essencial estabelecer uma conexão entre a discussão de Milton Santos sobre a dimensão da desigualdade territorial ao conceito de sub-cidadania urbana (KOWARICK, 2009), que se define como o processo político que produz uma concepção reduzida e excludente na produção do espaço urbano, e nega o acesso a benefícios básicos nas cidades, expressando o status de uma porção populacional que não tem direito à cidade. O conceito de sub-cidadania está associado à vulnerabilidade em relação aos direitos básicos, diante da precariedade ou restrição de acesso (KOWARICK, 2002, 2009). Assim, detecta-se uma situação de desproteção social, agravada pelas desigualdades territoriais de acesso, que, apesar da previsão de direitos contidos em nossa Carta Constitucional de 1988, não se traduziu em direitos básicos acessados pela população em geral.

As cidades seguem partidas e desiguais, o acesso a bens e serviços públicos foi historicamente projetado para deixar de lado grande parte da população, e não há sinais de reversão deste cenário. Cartas cartográficas oficiais continuam a demonstrar regiões com grandes manchas sociodemográficas desiguais e díspares, com notáveis privilégios e ausências, que tendem a se aprofundar à medida que o contexto nacional abandona a garantia de direitos até então essenciais, abandona a atuação mobilizadora dos atores políticos e o registro de tais direitos no rol de documentos normativos. As cidades estão passando por uma complexa situação de violência institucional e histórica do Estado, que é agravada por uma guerra sem fim que ocupa os lugares menos assistidos pelas políticas públicas, em nome de um suposto combate à criminalidade. A população é penalizada com inacessibilidade e mortes, mostrando que a ação estatal se expande quando se trata do uso de força desproporcional e se contrai quando a questão é a aquisição de direitos sociais e civis. A sub-cidadania é cada vez mais demarcada pela restrição de acesso e desigualdade territorial intensificada diante de tais circunstâncias.

ESPOLIAÇÃO URBANA, NEOLIBERALIZAÇÃO E ACESSO À SAÚDE NO BRASIL

No Brasil, a Seguridade Social está prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/88), no artigo 194, e visa garantir, por meio de um conjunto integrado de ações das autoridades e da sociedade, os direitos à saúde, à segurança e à assistência social. A Seguridade Social teve sua história no Brasil tecida pela dualidade de sua execução nas esferas pública e privada, bem como na formação de um sistema que beneficiou de forma diferente as parcelas mais favorecidas da população, criando um distanciamento naturalizado entre ricos e pobres, apesar das tentativas de ampliar o acesso previsto com a Constituição de 1988. No entanto, a consolidação de um sistema desigual é resultado da constituição histórica do Estado brasileiro e latino-americano, cujo selo patrimonialista e personalista vem das raízes da exploração europeia desde o início do colonialismo.

Na previsão constitucional, a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, e as ações de prevenção, promoção e proteção estão amparadas pelo acesso universal e igualitário às políticas públicas de saúde. Além disso, a universalidade da cobertura e da atenção estão ligadas à reafirmação do caráter democrático, participativo e descentralizado da gestão administrativa. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi instituído com a Lei nº 8.080, de 1990,

mas somente em 2011 foi o Decreto Presidencial nº 7.508 que regulamentou a lei e definiu pontos específicos da organização do Sistema. O Decreto também estabelece as "Portas de Entrada" do SUS, onde a atenção primária desempenha um papel ordenador da demanda, promovendo o acesso universal e igualitário. Em relação ao papel do território nessa abordagem, o Decreto delimita a categorização dos "Mapas da Saúde", que são definidos como a descrição geográfica da distribuição de recursos humanos, serviços públicos e privados de saúde, investimentos e estudos da capacidade instalada do Sistema.

De acordo com o Artigo 6º da CF/88, são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Desde a versão primeira da CF/88, este artigo foi alterado 3 vezes, sendo a última alteração em 2015, quando o transporte foi incluído como direito social. As demais inclusões foram a moradia e a alimentação. Os Artigos 7º e 8º, que também compõem os direitos sociais, estão relacionados aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais e sobre a associação sindical e profissional. Ou seja, em uma primeira observação, fica clara a configuração histórica que os direitos sociais se expressam no Brasil, voltados ao trabalho enquanto categoria fundante de garantia de direitos. Nesta perspectiva, o inciso IV do Artigo 7º prevê o "salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social".

Nessa lógica, o conceito de "cidadania regulada" (SANTOS, 1979) localiza o desenvolvimento da cidadania no Brasil dentro de um sistema de estratificação ocupacional, consolidado a partir de categorias profissionais regulamentadas pelo Estado, estabelecendo, desta forma, a diferenciação de acesso a serviços e benefícios. O cidadão era aquele não somente inserido no mercado de trabalho, mas com a profissão regulamentada. Muito se vê desta herança na conformação dos direitos sociais no Brasil. O que se mostra alarmante, entretanto, é que historicamente amplas parcelas da população tiveram uma inserção marginal no mercado de trabalho, significando o subemprego e a informalidade. A integração do mercado de trabalho em toda a América Latina se deu por meio da exclusão ou subalternização: negros, índios, crianças, mulheres, entre outros, aumentando a massa dos pobres na região (OLIVEIRA, 1998). Em geral, esse quadro não só se perpetua, mas também piora, com a persistência de uma esfera pública restrita com diferentes graus de inserção social (FLEURY, 2006, FERNANDEZ, WALDMALLER & VEJA, 2020).

A história do mercado de trabalho brasileiro está ligada ao seu passado escravista e ao estabelecimento de uma sociedade marcada pela desigualdade, associada à coerção estatal, que, ao garantir o crescimento capitalista, tornou a informalidade no mercado de trabalho uma regra (OLIVEIRA, 1988, 1998, 2000, 2003). A informalização é parte do processo de industrialização e, associado a isso “o Estado se funcionaliza como uma máquina de arrecadação para tornar o excedente disponível para o capital. E a exceção está em que as políticas sociais não têm mais o projeto de mudar a distribuição de renda” (OLIVEIRA, 2000, p. 11). Isso resulta na formação de uma sociedade marcada pela exploração e enorme desigualdade na distribuição de renda, na qual o papel do Estado e o consequente investimento insuficiente em políticas sociais, informalidade e baixa renda do trabalho significam que a população sobreviva em condições cada vez mais degradantes (FLEURY, 2006).

Kowarick (1991) fornece uma reflexão de como as políticas sociais desempenham um papel importante no reforço das ausências e condições precárias de vida dos brasileiros. O conceito de espoliação urbana formulado por ele (KOWARICK, 1983) nos dá a chave para avaliar como as condições de vida da população estão diretamente associadas à ausência ou precariedade do acesso aos bens e serviços públicos devido à natureza histórica e conjuntural da dinâmica econômica vigente no país. Kowarick indica que a reprodução dos trabalhadores é mediatizada pelo Estado, que gera os bens de consumo coletivo essenciais à reprodução urbana dos trabalhadores, contudo, a configuração espacial da cidade e os diferentes graus de inclusão-exclusão no acesso aos benefícios denotam o processo de espoliação urbana, visto que há uma segregação socioeconômica e espacial em áreas desigualmente providas de bens e serviços (KOWARICK, 2009, p. 99). O conjunto de situações denominado espoliação urbana configura-se como uma:

somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta (KOWARICK, 2009, p. 22).

Dessa forma, a ação estatal gera bens e serviços que se tornam elementos indispensáveis para a reprodução da força de trabalho e a consequente expansão do capital. A cidadania inexistente pela perda ou ausência de direitos e pela precariedade dos serviços coletivos, deliberadamente por uma configuração espacial da cidade que limita ou impede o acesso a tais direitos no processo de espoliação urbana. Neste contexto, a política de saúde, dentro de suas funções e objetivos, é redesenhada de acordo com o parâmetro de exclusão histórica ao qual

grande parte da população brasileira está submetida (KOWARICK, 2009). Até então, a constituição normativa da política de saúde faz parte de um pressuposto de universalização e acesso a direitos que parecem dissonantes com a realidade do país.

Basile (2018, 2020) aponta que a saúde global, baseada em aspectos como o financiamento da economia, a mercantilização da vida, a destruição de direitos, entre outros, está embasada na racionalidade liberal e da economia neoclássica, com seus fundamentos epistemológicos e conceituais na mundialização neoliberal e na globalização. Transforma-se o papel do Estado, que antes era responsável por garantir a saúde como direito universal, para o promotor de um "bem de mercado" a ser adquirido pela população (BASILE, 2018), promovendo a substituição da esfera pública pela lógica privada, com a ampliação do acúmulo de capital e a crescente exclusão de indivíduos que não podem pagar por serviços e cuidados.

Em consonância com o contexto global, as políticas de ajuste estrutural fazem parte do cenário histórico brasileiro e se intensificam a partir dos anos 1990, com a expansão do neoliberalismo no governo de Fernando Henrique Cardoso, sempre "vendidas" como as reformas necessárias para a retomada do crescimento econômico e fiscal do país. No entanto, seus custos sociais sempre foram elevados, refletindo exatamente os objetivos da ideologia neoliberal, que é fortalecer o mercado e enfraquecer o papel do Estado na prestação de direitos sociais. Desde a década de 1990, o país passou por "rodadas de neoliberalização" (BRANDÃO, 2017) que, apesar do avanço da política social estabelecida em 2003 e 2015, foram caracterizadas por um processo contraditório, espacialmente desigual e dependente, marcado pelo rápido crescimento das cidades com característica combinada de urbanização precária e destituição de direitos para a maioria da população (BRANDÃO, 2017).

A última grande vitória dos interesses neoliberais veio com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, em 2016, logo após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Essa alteração, conhecida no processo de aprovação como "PEC da Morte", estabeleceu um novo regime tributário com limitação/congelamento de gastos por 20 anos. Até 2036, as despesas primárias para órgãos federais, estaduais e municipais estarão limitadas³. O resultado prático tem uma reação direta às políticas sociais. Além da extinção da política de valorização do salário-mínimo, a EC nº 95 limita a correção dos gastos com educação e saúde, que tem previsto mínimos constitucionais, causando maior precariedade na prestação de serviços

³ Em março de 2021, o governo lança para aprovação parlamentar outra Emenda Constitucional que elimina a necessidade de investimento mínimo em educação e saúde.

públicos e reforçando a atuação do mercado na comercialização dos direitos sociais. A relação entre cortes profundos nos investimentos e gastos sociais e altas taxas de desemprego não só aumenta o reflexo das desigualdades, mas também a desproteção de centenas de milhares de brasileiros, que historicamente já tem a proteção social debilitada em função de uma ordem jurídica de garantias enfraquecida. No país, a deficiência histórica para garantir a universalização dos direitos recomendados pela CF/88 encontra espaço na instabilidade política, econômica e social e na crise permanente que justifica o aumento da exclusão.

Ao associar o acesso aos direitos materializados como bens de consumo coletivos, avaliamos o papel do Estado em provê-los, bem como a promoção da universalização desses direitos. No cenário de desmonte e depreciação dos direitos sociais, os bens de consumo coletivos seguem uma tendência de esgotamento, seja pela ausência ou insuficiência para atender a população, seja pelo processo de privatização de serviços, como no caso da saúde (BASILE, 2020).

Com as imposições de medidas neoliberalizantes sofridas desde a década de 1990, uma parcela maior dos serviços passa a ser operadas com perspectiva de lucro pela iniciativa privada, e tiveram ampliação em número e em regulação, que efetivou seu pleno funcionamento e expansão sob a lógica de mercado. Desde a década de 1990, também há uma tendência crescente de participação do setor privado na oferta de proteção social, associada à "universalização restrita", com universalidade limitada na cobertura e atenção às políticas de saúde, educação e seguridade social (ALMEIDA, 2017, CARDOSO JUNIOR, 2018, BIRN, 2011).

Em relação à política de saúde, Anne-Emanuelle Birn (2011) atribui a esse processo os efeitos da "Globalização na saúde", gerando, desde a década de 1990, a entrada de um número crescente de organismos e instituições particulares na "saúde global", que também representam a oportunidade de expansão das associações público-privadas no campo da saúde. A globalização, argumenta Birn, traz efeitos muito desfavoráveis sobre a saúde, com centralidade nas desigualdades sociais, criando assim uma política de privatização do acesso aos serviços sociais. A influência dos atores privados também se expandiu no campo decisório, e aumentou seu poder político junto às agências internacionais, como a ONU e a OMS, que desempenham um papel decisivo nas reformas sanitárias e, conseqüentemente, no acúmulo de capital (UGALDE & HOMEDES, 2007, ALMEIDA, 2017, BASILE, 2020).

No Brasil, o projeto de universalização da saúde enfrentou, desde a década de 1980, desafios práticos e operacionais que contrastam com a luta histórica dos agentes públicos

mobilizados com a expansão da saúde pública. Mesmo que os importantes marcos legais tenham sido estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na lei que instituiu o Sistema Único de Saúde no final da década de 1980, a hegemonia neoliberal avançou, causando fragilidade na implementação da política, sob as premissas de instabilidade monetária e ajustes fiscais recorrentemente anunciados pelos governos. Como aponta Fleury (1999, 2001, 2004, 2006, 2010), isso constituiu a defesa de uma estabilidade precária das políticas sociais e, por suposto, a universalidade da política de saúde contrastou com a focalização e a privatização.

Mesmo com o avanço dos governos mais progressistas nas primeiras décadas do século XXI, o avanço do capital financeiro global permaneceu forçando a tensão entre universalização e focalização, obviamente ocasionando a implementação de políticas por meio de serviços públicos de baixa qualidade e fragilidade institucional que são facilmente desmantelados junto com a queda dos governos, criando mais desigualdade e dificuldades de acesso.

ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E TERRITÓRIO: NOTA SOBRE A CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Como exemplo, indicamos a situação da cidade do Rio de Janeiro (Brasil). A cidade se destaca por suas belezas naturais, mas também por suas disparidades econômicas e sociais históricas e expandiu-se com sérias iniquidades na distribuição de serviços e infraestrutura e com o aguçamento da acumulação por despossessão: nas primeiras décadas do século XX vimos a ocupação territorial das áreas sul e norte pelas classes alta e média, tendo no Estado o principal elemento de incentivo por meio de políticas públicas de investimento em infraestrutura. Ao contrário, nos subúrbios e Zona Oeste da cidade, áreas mais longínquas, não obtiveram as mesmas condições oferecidas na área mais abastada da cidade, e foram sendo ocupados por uma população migrante atraída pelo crescimento urbano e industrial da cidade e, a partir dos anos 1960, pelo deslocamento forçado das áreas central e sul⁴.

A violência nos territórios mais pobres é incessante, com um grande número de áreas tomadas por milícias e tráfico de drogas, aumentando as mortes violentas (especialmente da

⁴ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima que a população da cidade seja de 6.718.903 pessoas (2019), sendo a segunda cidade mais populosa do Brasil, atrás apenas de São Paulo. Apesar de sua grandeza, seu produto interno bruto ocupa o número 277 no país, e 1/3 da população tem um retorno mensal de apenas metade do salário-mínimo nacional, que é de cerca de US \$ 200. No país ocupa a posição de 2.831 na taxa de mortalidade infantil, ou seja, uma condição latente de desassistência.

população negra). Nesta direção, a vulnerabilidade social e o risco fazem parte da vida da população mais pobre, fato que exige uma releitura dos territórios de atuação da política de saúde e das demais políticas sociais, bem como o perfil das famílias vitimadas pelas relações de poder e violência, não só institucionais e estatal, mas do crime organizado na cidade. Há muitos desafios de intervenção nos territórios da cidade, e um dos principais fatores, tanto em termos de maior vulnerabilidade e risco social, como de atenção insuficiente, é a violência. Da Zona Sul até a Zona Oeste do Rio de Janeiro, o aumento dos índices de violência em áreas dominadas pelo tráfico de drogas e milícias levam ao fechamento diário dos serviços de saúde, à suspensão das aulas nas escolas e à impossibilidade de atuação de equipes de assistência local, que promove a desassistência nesses territórios. Portanto, a vulnerabilidade social e o risco devido a situações de violência fazem parte do cotidiano da população do Rio de Janeiro, redirecionando a leitura dos territórios e do perfil das famílias afetadas em todos os sentidos pelas relações de poder e violência que se estabelecem nas diferentes áreas da cidade.

Analisar a saúde em um conjunto permanente de riscos nos lembra a noção defendida por Basile (2020) de uma epidemiologia das cidades, onde o espaço urbano contempla estilos de vida em um determinado território social, bem como os processos que geram doenças. Nesse sentido, o conceito de determinação social da saúde abrange tanto as características do espaço vivido quanto os aspectos da vida urbana, que contribuem para uma maior ou menor qualidade de vida da população (BASILE, 2020). Dentro desse contexto de desigualdades, a Saúde Coletiva e a epidemiologia devem prescindir de instrumentos que possibilitem a compreensão dos processos que determinam a saúde dos grupos sociais, incorporando o espaço urbano na análise da epidemiologia crítica e na construção de uma política público-social urbana (BREILH, 2003, 2010, 2015).

Para uma aproximação do tema, utilizamos uma avaliação do processo de ampliação da cobertura de atenção primária à saúde, e a limitação de acesso na cidade do Rio de Janeiro, no período de 2010 a 2020. Ressaltamos que a cidade, em seu quadro de disparidades territoriais, concentra a maioria das instalações hospitalares de grande complexidade nas áreas da Zona Sul e Central, como herança dos tempos de capital do país.

A atenção primária na saúde no Brasil avançou principalmente a partir de 2013, quando por meio do programa “Mais Médicos” houve a contratação de milhares de médicos (a maioria cubanos). O programa foi implantado pelo governo federal para atendimento em áreas mais remotas e com baixa cobertura assistencial. No município do Rio de Janeiro, a atenção primária foi ampliada por meio da Estratégia Saúde da Família, que teve parte de sua ação ligada às

instalações físicas das "Clínicas da Família", que a partir de 2010 passaram a compor a estrutura da Secretaria Municipal de Saúde. A estratégia também foi ampliada com equipes volantes formadas por diferentes profissionais, mas com a atuação focada na figura do Agente Comunitário de Saúde (ACS). A Estratégia é uma importante ferramenta no enfrentamento das desigualdades territoriais, promovendo o aumento de cobertura em áreas que historicamente não contam com a presença de equipes ou de equipamentos de saúde, como o caso da Zona Oeste da cidade, onde os poucos serviços anteriormente existentes demonstravam a dificuldade de acesso por parte da população, principalmente em função de distanciamento e falta de mobilidade urbana. Assim, bairros mais longínquos ou comunidades em grandes complexos de favelas passaram a receber este tipo de atendimento e contar com cobertura, ainda que incompleta, de atenção primária.

Em 2011, segundo dados do Ministério da Saúde⁵, a cobertura assistencial por meio da Estratégia de Saúde da Família na cidade era de 15,66%. No final de 2016, esse número chegou a 51,72%. Em 2017 esse número chegou a 67,97%, e desde então, entretanto, a cobertura sofreu os efeitos dos cortes drásticos, chegando ao final do ano de 2020 com apenas 45,98% de cobertura. Quando verificamos a cobertura por meio dos ACS, principal agente nos territórios, em 2020 a cobertura foi de 26,77%, contra 56,33% em 2017. A cobertura, que era apenas de metade da população, foi reduzida para cerca de um quarto. Desde 2018, houve uma mudança na política de atenção básica no município, decorrente da redução no orçamento para a saúde e demissão em massa dos trabalhadores da área de saúde, desenhando o cenário atual de baixa cobertura (FERNANDES E ORTEGA, 2020).

Parte da explicação para a redução da prestação dos serviços não é apenas o contexto nacional, que passa por um período de reformas e cortes de investimentos, mas também o alinhamento da gestão municipal do ex-prefeito Marcelo Crivella com o governo federal, incorporando uma política de morte através da desassistência e do uso privatista da máquina pública. Com a pandemia do COVID-19, houve drástica piora do financiamento dos serviços de emergência e da compra de insumos, agravando ainda mais o quadro dramático que a cidade e o país vivem no enfrentamento da enfermidade.

Consideramos que, apesar da previsão de inserção territorial e de universalidade na Constituição de 1988, a política de saúde continua a enfrentar a realidade das desigualdades, decorrentes de recursos insuficientes: falta de investimento, infraestrutura desgastada e insuficiente e poucos recursos humanos, para a cobertura em grandes áreas com características

⁵ Fonte: Ministério da Saúde, disponível em: <https://egestorab.saude.gov.br/index.xhtml>. Acesso em: 27 fev. 2021.

que vão desde a total ausência de condições de vida decentes até a incidência maciça de violência que não permite locomoção e acesso público a bens e serviços públicos e o escopo mínimo dos direitos sociais.

Logo, lidar com o acesso aos serviços e garantir políticas públicas é a tradução literal do sentido definido como do direito à cidade. Lefebvre observa que "o direito à cidade é afirmado como um apelo, como uma exigência. [...] Só pode ser formulado como um direito à vida urbana, transformado e renovado" (2001, p. 117). Nesse sentido, também Harvey (2013, 2015) desenvolve a discussão de uma transformação da vida urbana cotidiana que deve buscar a política urbana e uma reconfiguração do papel dos bens comuns.

Assim, de acordo com os elementos abordados neste artigo, a retomada do conceito de território usado e acesso a bens e serviços públicos carece da interpretação técnica e relacional das políticas públicas e sua leitura de situações e demandas, que deveriam servir não apenas como ponto de partida para o planejamento, mas também de constante reorientação da ação, dependendo do desenvolvimento das atividades e das propostas de atuação. Entretanto, o cenário de desmonte de direitos sociais e o esvaziamento da prestação de serviços públicos, principalmente por meio da precarização e corte de investimentos, produz efeitos devastadores na cobertura dos serviços nos territórios, nos fazendo interrogar sobre a prerrogativa de universalização do acesso e desvelando ainda mais situações de destituição de direitos, e, o principal deles, o direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com a CF/88 tendo registrado os direitos e garantias no campo jurídico, a concepção de direitos sociais no Brasil seguiu a trilha de uma história da desigualdade de acesso desenhada e consolidada, e não há previsão de reversão desse panorama. Ao contrário, foi criada a base para a consolidação de uma elite predatória e refratária da riqueza nacional, que nunca foi redistribuída justamente por meio de bens e serviços públicos para reprodução da classe trabalhadora no país.

O estabelecimento de marcos democráticos e legais para a garantia de direitos ocorreram em conjunto com o avanço do neoliberalismo e o que acontece no Brasil e nos países do capitalismo dependente é uma dualidade entre a tentativa de avançar na consolidação dos direitos registrados com o desmonte permanente do aparato estatal na prestação desses direitos.

A política de saúde seguiu esse padrão, mesmo nos governos progressistas, quando permaneceu o embate entre a universalização e a focalização dos direitos sociais. Em geral, o que representou um avanço regulatório e expansão da prestação de serviços veio em um contexto de progressiva perda de direitos, causando uma tensão permanente entre a necessidade de universalizar e redimensionar os direitos sociais e a expansão por meio de ações precárias nos territórios. De certa forma, as políticas sociais reforçaram este cenário de condições degradantes de vida da população, em decorrência da crescente falta de responsabilidade do Estado na prestação de serviços coletivos, aprofundando a desigualdade de acesso em todo o país. Com isso, o processo de desmonte dos direitos sociais e o crescimento da privatização dos serviços intensificaram a limitação da universalidade e da cobertura da atenção.

O panorama da extrema desigualdade territorial e as condições de espoliação urbana e sub-cidadania descritas por Milton Santos e Lúcio Kowarick são partes constituintes dos territórios. A própria diversidade de configurações das cidades, suas enormes disparidades espaciais, traduzidas em profundas desigualdades territoriais e de acesso a bens e serviços públicos precários ou inexistentes, dependendo da localização das pessoas, continua sendo uma forte marca e desafio diário dos profissionais que atuam em políticas públicas e, em particular, na saúde, principalmente em tempos de pandemia.

Diante dessa imagem, recorreremos à Henry Lefebvre (2001), que aponta que “o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência. [...] Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (p. 117). O direito à cidade deve ser assegurado, reconhecendo a vida urbana com seus “encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos do modo de viver” (LEFEBVRE, 2001, p. 22).

Lefebvre acredita que a sociedade urbana tem necessidades sociais imanentes, mas muitos vazios e abismos a compõem. Para ele, no entanto, esses vazios também são os “lugares do possível”. E para isso, os atores sociais devem buscar a transformação e reformulação das relações sociais a partir do que a vida social oferece. O território, como cenário dialético entre desigualdades e possibilidades, requer uma política de saúde que feche a utopia experimental proposta por Lefebvre, no sentido de buscar redimensionar a relação entre os tradicionais “centros de decisão” e a população atendida, incorporando especificamente os problemas da realidade como força motriz por trás de suas perspectivas de ação. Para tanto, a reversão no quadro de desmonte por meio da mobilização política dos atores em defesa da saúde pública, da vida, e de acesso universal, buscando justiça social, deve ser pauta urgente no atual cenário

brasileiro, onde as reformas e o papel do Estado em garantir a acumulação do capital vem devastando as conquistas sociais alcançadas até aqui.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, C. Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: processos globais e dinâmicas nacionais. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2017, v. 33, n. Suppl 2. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00197316>>. Acesso em: 21 set. 2019.

ARRETCHE, M. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Unesp, 2015.

BASILE, G. "La colonialidad ética del Sistema Internacional de Cooperación: el caso Haití". Dossier de Salud Internacional Sur Sur Ediciones del GT de Salud Internacional CLACSO. Buenos Aires: CLACSO, 2018

_____. SARS-CoV-2 en América Latina y Caribe: Las tres encrucijadas para el pensamiento crítico en salud. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Brasil, 25, p. 3557-3562, 2020.

BIRN, A. E. Reconceptualización de la salud internacional: perspectivas alentadoras desde América Latina. *Rev Panam Salud Publica*;30(2) 101-105, agosto 2011. Disponível em: http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892011000800002. Acesso em: 12 dez. 2019.

BOBBIO, N. *Estado, Governo, Sociedade – fragmentos de um dicionário político*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BRANDÃO, C. Crises e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cad. Metrop, São Paulo*, v. 19, n. 38, p. 4569, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v19n38/2236-9996-cm-19-380045.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2019.

BREILH, J. De la vigilancia convencional al monitoreo participativo. *Ciência e Saúde Coletiva*, 8 (4): 937-951, 2003.

_____. La epidemiología crítica: una nueva forma de mirar la salud en el espacio urbano. *Salud colectiva*, 6, 83-101, 2010.

_____. Epidemiología del siglo XXI y ciberespacio: repensar la teoría del poder y la determinación social de la salud. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, Out – Dez 2015: 18 (4): 972-982, 2015.

CARDOSO JR., J. C. P. A CF-1988 na Berlinda: trinta anos de disputas por um projeto nacional de desenvolvimento nos trópicos. *Saúde Debate*, v. 42, n. especial 3, p. 18-32, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v42nspe3/0103-1104-sdeb42-spe03-0018.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2019.

ELIAS, N. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

FAVARETO, A., LOTTA, G. S. *O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros*. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 2013. Disponível em:

<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7420/0074905.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>. Acesso em: 04 dez. 2019.

FERNANDES, L., ORTEGA, F. A atenção primária no Rio de Janeiro em tempos de Covid-19. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 30 (3), 1-11, 2020.

FERNÁNDEZ, A. G., WALDMÜLLER, J., & VEGA, C. Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastre. Abordajes desde América Latina y el Caribe. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (66), 7-29, 2020.

FLEURY, S. Reforma del estado en América Latina. *Nueva sociedad*, vol. 160, p. 58-80, 1999.

_____. Reforma del estado. *Revista de Administração Pública*, 35(5), 7-48, 2001.

_____. Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. *Instituciones y desarrollo*, Nº. 16, 2004.

_____. Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. [Editorial]. *Salud Colectiva*, 2(2):109-112, 2006.

_____. ¿Qué protección social para cuál democracia? Dilemas de la inclusión social en América Latina. *Medicina Social*, 5, 2010.

HARVEY, D. *Las grietas de la Ciudad capitalista*. Entrevista a David Harvey, 2013.

HARVEY, D. Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. *Estudios sociológicos*, 33(99), 688-693, 2015.

HERNÁNDEZ, E. L. Geografía crítica: Espacio, teoría social y Geopolítica.

Holloway, J. (1992). La reforma del Estado: capital global y Estado nacional. *Perfiles Latinoamericanos: Revista De La Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales*, Sede México, 1(1), 7-32, 2015.

Lefebvre, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. *Espacio y política; el derecho a la ciudad, II*, No. 04; HT153, L4, 1976.

Kowarick, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. Cidade e Cidadania – cidadão privado e subcidadão público. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, nº 2, p. 9-30, 1991.

_____. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº 63, p. 9-30, 2002.

_____. *Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: 34, 2009.

O'DONNELL, G. Apuntes para una teoría del Estado. *Revista mexicana de sociología*, 1157-1199, 1978.

OLIVEIRA, F. O flanco aberto. *Revista São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 10-12, jul./set. 1988.

_____. *Os direitos do antivalor – a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Passagem na neblina. In: OLIVEIRA, Francisco; STEDILE, João Pedro; GENOINO, José. *Classes sociais em mudança e a luta pelo socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. O Estado e a exceção: ou o Estado de exceção? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 9-14, 2003.

SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, v. XIII, n. 2, 1999.

_____. *O retorno do território*. OSAL: Observatório Social de América Latina, Buenos Aires, n. 16, 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Acesso em: 04 set 2019.

_____. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SILVA, S. P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. *Políticas Sociais - acompanhamento e análise*, nº 21, Brasília: IPEA, pp. 549-570, 2013.

UGALDE, A., HOMEDES, N. América Latina: la acumulación de capital, la salud y el papel de las instituciones internacionales. *Salud colectiva*, 3, 33-48, 2007.

VULNERABILIDADES E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA URBANIZAÇÃO NO RIO CABUÇU-PIRAQUÊ, ZONA OESTE -RJ¹

Lucio Paulo de S. Gouvea²

<http://orcid.org/0000-0001-8358-6884>

Eidy de Oliveira Santos³

<https://orcid.org/0000-0002-4385-6066>

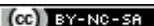
Recebido em: 05 10 2021

Publicado em: 30 11 2021

RESUMO

A sub-bacia hidrográfica do rio Cabuçu-Piraquê, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, sofre há algumas décadas com um acelerado processo de urbanização e pela ausência de planejamento por parte do poder público em relação às políticas habitacionais. A população de diversos bairros fluminenses ocupa as margens do rio e despeja resíduos industriais, residenciais, esgoto ‘*in natura*’ e outros tipos de lixo, causando impactos ambientais e sociais. Este trabalho expõe uma análise dos impactos socioambientais da urbanização na bacia hidrográfica do rio Cabuçu-Piraquê, contribuinte à Baía de Sepetiba, através do levantamento das características físicas e intervenções antrópicas na região, bem como, das vulnerabilidades a que este ecossistema está exposto. Como resultado pôde-se notar que todos os três compartimentos da bacia apresentam fatores distintos de degradação: (i) no alto curso, foram visualizadas ocupação próxima das nascentes, seca de mananciais, moradias clandestinas, especulação imobiliária, retirada da vegetação nativa, acúmulo de lixo, cultivo de bananas e plantios de subsistência; (ii) o médio curso foi caracterizado pela canalização e perda de meandros da malha fluvial, despejo de resíduos industriais e domésticos, acúmulo de lixo nas margens/leito, asfaltamento e impermeabilização do solo, crescente urbanização e enchentes; (iii) no baixo curso foram observados: despejo de esgoto *in natura*, qualidade da água com categoria IQA muito ruim, pesca predatória em períodos de defeso, urbanização crescente com ausência de saneamento, degradação do ecossistema de manguezal, perda da vegetação ripária, intemperismo e fragilização do solo, retirada de areia e contenções precárias e processos erosivos e assoreamento da Baía de Sepetiba. Associado à pesquisa de campo, foram relatados projetos com o intuito de oferecer possibilidades para a conscientização e o uso racional e sustentável dos recursos hídricos nesta bacia hidrográfica.

Palavras-chave: bacias hidrográficas; urbanização; degradação; rios urbanos.

 1

GOUVEA, L.P.S et al. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Mestre em Ciência e Tecnologia Ambiental, Centro Universitário Estadual da Zona Oeste (UEZO), RJ.

³ Professora Adjunta, Programa de Pós-graduação em Ciência e Tecnologia Ambiental, UEZO, RJ.

VULNERABILITIES AND SOCIO-ENVIRONMENTAL IMPACTS OF URBANIZATION ON THE CABUÇU-PIRAQUÊ RIVER, WEST ZONE-RJ

ABSTRACT

The hydrographic sub-basin of the Cabuçu-Piraquê river, in the West Zone of Rio de Janeiro, has been suffering for some decades with an accelerated urbanization process and the lack of planning on the part of the government in relation to housing policies. The population of several neighborhoods in the Rio de Janeiro State lives on the riverbanks and dumps industrial and residential waste, in natura sewage and other types of garbage, causing environmental and social impacts. This work presents an analysis of the socio-environmental impacts of urbanization in the hydrographic basin of the Cabuçu-Piraquê river, which contributes to the Sepetiba Bay, by surveying the physical characteristics and anthropic interventions in the region, as well as the vulnerabilities to which this ecosystem is exposed. As results, it could be noted that all three compartments of the basin have distinct degradation factors: (i) in the upper course, occupation near the springs, drought of water sources, clandestine housing, real estate speculation, removal of native vegetation, accumulation of garbage, banana cultivation and subsistence crops were observed; (ii) the medium course was characterized by channeling and loss of meanders in the river network, dumping of industrial and domestic waste, accumulation of garbage on the banks/bed, paving and soil sealing, increasing urbanization and floods; (iii) in the lower course, the following were observed: in natura sewage discharge, water quality with very poor IQA category, predatory fishing in closed periods, growing urbanization with lack of sanitation, degradation of the mangrove ecosystem, loss of riparian vegetation, weathering and soil embrittlement, removal of sand and precarious containment and erosive processes and silting of Sepetiba Bay. Associated with field research, projects were reported intending to offer possibilities for raising awareness and the rational and sustainable use of water resources. With this, it is intended to offer possibilities and proposals for an awareness and rational and sustainable use of water resources in this watershed.

Keywords: Watersheds. Urbanization. Degradation. Urban Rivers.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o contexto de vulnerabilidade e degradação dos ambientes fluviais urbanos geralmente está relacionado de forma direta ao crescimento das cidades e consequente agravamento das desigualdades sociais, à deficiente infraestrutura urbana e à frágil assistência e controle do poder público. Tais características impactam a qualidade de vida da população e são fatores de risco para o meio ambiente. São estes fatores que, ano após ano, ao se agravarem, resultam em desastres, que expõem determinadas áreas, recursos naturais e grupos populacionais à situações insalubres e muitas vezes irreversíveis. Portanto, analisar impactos

ambientais em recursos hídricos de áreas urbanas, torna-se hoje, fundamental para o planejamento, ordenamento e desenvolvimento das cidades (IBAMA, 2010).

Um rio nunca é um corpo d'água solitário na superfície terrestre, ele sempre compõe uma bacia hidrográfica seja como principal ou como tributário – também chamado afluente. As bacias hidrográficas geralmente são estudadas por compartimentos de acordo com o volume do fluxo da água e dos materiais que compõe esse fluxo, sendo o declive do terreno o principal fator de distinção (FERNANDES, 2014). Os impactos nos recursos hídricos são invariavelmente ocasionados pelo desenvolvimento dos centros urbanos, e a ocupação das bacias hidrográficas (TUCCI, 2005).

Apesar de parte dos resíduos sólidos urbanos ser constituída de matéria orgânica biodegradável, eles podem causar grande impacto aos recursos hídricos, por reduzir as concentrações de oxigênio dissolvido (OD) nos lagos e rios, além de gerar a proliferação de organismos patogênicos que podem transmitir doenças como a cólera, a febre tifoide e a desintéria bacilar (OTTONI 1999).

De acordo com a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OECD, 2008), existe a estimativa de que 60% da população mundial habitará áreas urbanas até 2030. Acompanhando essa evolução, a zona oeste do município do Rio de Janeiro apresenta a segunda maior população e a menor densidade demográfica (2.851 hab/km²). Sua área territorial é extensa, segundo dados dos censos demográficos de 1991 e 2000, realizados pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e extraídos de mapas elaborados pelo IPP – Instituto Pereira Passos – para a região pertencente ao município do Rio de Janeiro (Observatório SEBRAE/RJ, 2015, p.6).

Embora o Brasil ostente uma posição privilegiada no ranking dos países com maiores reservas de água doce do Planeta, a distribuição interna se dá de forma desigual. Há episódios onde regiões de clima semiárido e regiões mais povoadas e/ou desenvolvidas sofrem com a falta deste bem. De acordo com o PDMAP (Plano Diretor de Manejo de Águas Pluviais da cidade do Rio de Janeiro, 2012), a cidade do Rio de Janeiro possui, ao todo, 48 bacias hidrográficas inseridas, total ou parcialmente nos limites do município.

Essas bacias drenam para três grandes corpos hídricos receptores, que definem as três macrorregiões de drenagem da cidade: Macrorregião da Baía de Guanabara, que abrange as bacias hidrográficas das Zonas Norte e Central da cidade e atende 71% da população da cidade; Macrorregião Oceânica, que compreende as bacias da Zona Sul, Barra e Jacarepaguá e abarca

aproximadamente 17% da população da cidade; e Macrorregião da Baía de Sepetiba, correspondendo a toda a porção oeste do município, notadamente as regiões de Santa Cruz, Guaratiba e Campo Grande, abrangendo ao todo 11% da população da cidade.

A macrorregião de Sepetiba possui uma extensão territorial de 486 km, sofrendo por anos com a expansão da área urbana, construção de conjuntos habitacionais, abertura de loteamentos, sendo muitos irregulares, e a criação de zonas industriais. O Plano Diretor do Município dividiu essa macrorregião em sete sub-bacias: Bacia do Rio Portinho; Bacia do Rio Piracão; Bacia do Rio Piraquê/Cabuçu; Bacia do Rio Ponto; Bacia Secundária do Rio Cação Vermelho; Bacia Secundária do Rio Campinho; Bacia Secundária do Rio Mendanha (PMSB, Fundação Instituto das Águas, 2015).

A ausência de fiscalização por parte do poder público em relação às políticas habitacionais no município do Rio de Janeiro e em particular na região do entorno da bacia do Rio Cabuçu-Piraquê, permite a ocupação das margens do rio e despejo em todo o seu curso, de resíduos industriais e residenciais (ROVERE, 2009; OLIVEIRA, 2017). Além das modificações físicas do rio, a falta de saneamento é uma grande dificuldade para todos os moradores da região, gerando impactos nas características naturais do rio e dos manguezais a jusante, sendo considerado como um dos ambientes mais degradados da Zona Oeste (Adapt. MOSCATELLI, 2008).

Neste trabalho, buscou-se avaliar os impactos socioambientais e efeitos que a urbanização produz ao longo do curso do Rio Cabuçu-Piraquê, principal rio de sua Bacia hidrográfica, contribuinte à Baía de Sepetiba, RJ. Adotou-se a sub-bacia hidrográfica do rio Cabuçu-Piraquê como recorte espacial regional, para realização dos estudos pertinentes à vulnerabilidades socioambientais devido a sua importância social e econômica para a Zona Oeste do Estado do Rio de Janeiro.

DESENVOLVIMENTO

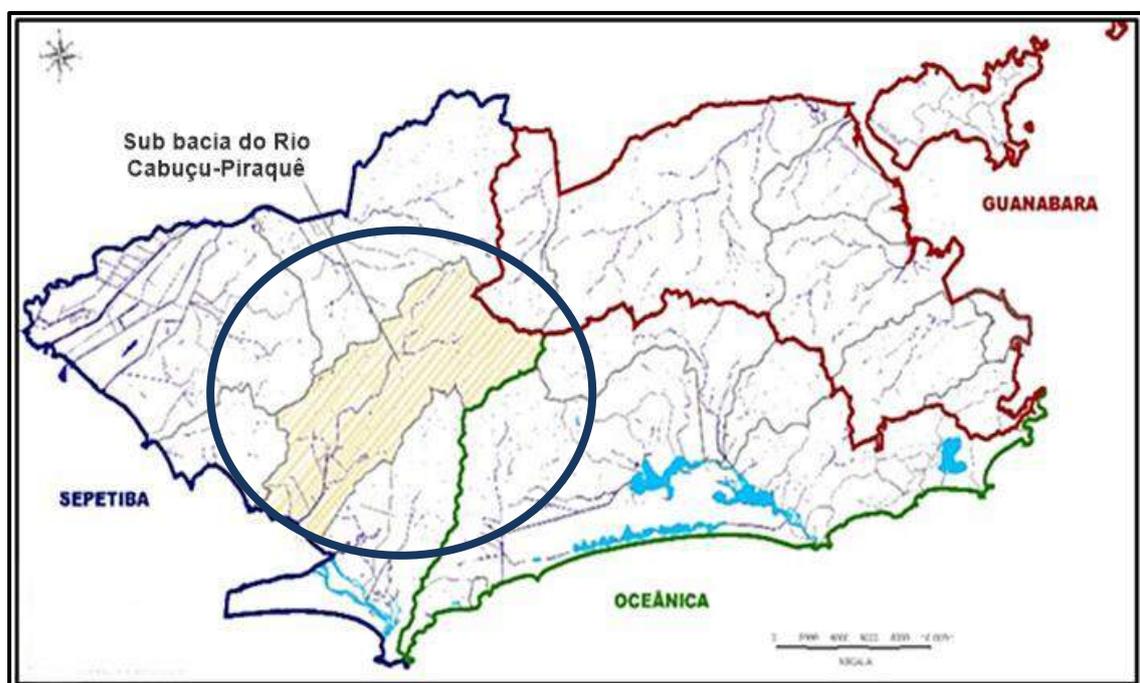
O rio Cabuçu-Piraquê possui uma extensão de 4,9 Km e sua bacia abrange os seguintes bairros da zona oeste do município do Rio de Janeiro: Santíssimo, Senador Vasconcelos, Inhoaíba, Senador Camará, Campo Grande, Guaratiba, e Pedra de Guaratiba.

O Rio Cabuçu-Piraquê, principal rio desta bacia, possui como afluente majoritário o Rio da Prata, além de pequenos cursos d'água oriundos do Maciço da Pedra Branca e das serras de

Inhoaíba, Cantagalo e Capoeira Grande (NUNES, 1992, p.83). O Cabuçu-Piraquê nasce na Serra do Lameirão, no Parque Estadual da Pedra Branca e drena uma área de 108 km², ao longo de um talvegue de 23 km até desaguar na Baía de Sepetiba (Figura 1).

A região em que está localizada a bacia hidrográfica do Rio Cabuçu-Piraquê, principalmente os bairros de Campo Grande e Pedra de Guaratiba, nas duas últimas décadas tem apresentado um crescimento demográfico marcante de acordo com dados do INEA (Instituto Estadual do Ambiente) (OLIVEIRA, 2017).

Figura 1: Localização da bacia do rio Piraquê-Cabuçu, na Macrorregião de Sepetiba-RJ.



Fonte: Secretaria Municipal de saneamento e recursos hídricos do RJ
(http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162116/pmsb_drenagem_e_manejo_de_aguas_pluviais).

QUALIDADE DA ÁGUA NA BACIA DO RIO CABUÇU-PIRAQUÊ

Segundo os dados do programa de monitoramento sistemático de qualidade de água do INEA (Instituto Estadual do Meio Ambiente), em 2019, observou-se que em quase todos os anos, de 2013 a 2019, o IQA (Índice de Qualidade da Água) do Cabuçu-Piraquê apresentou dados entre 0 e 25 com categoria “muito ruim”, ou seja, são águas impróprias para utilização convencional visando abastecimento público, sendo necessários tratamentos mais avançados para alcançar resultados mais eficazes. (INEA, 2019). (Figura 2).

Figura 2. Índices consolidados de qualidade da água (IQA) do Rio Cabuçu-Piraquê.

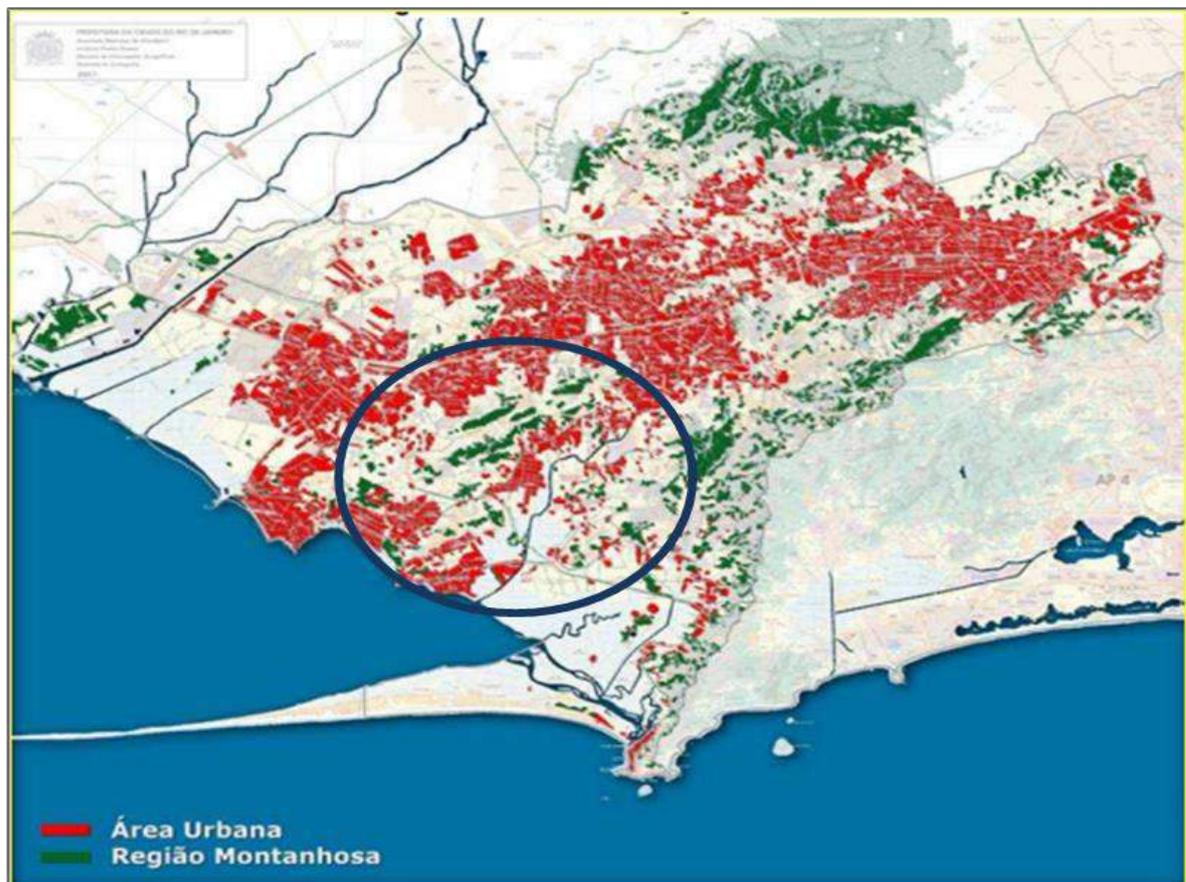
Cód.	Rio	Município	IQA MÉDIO ANUAL								
			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	MÉDIA
CA140	Rio Cação	Itaguaí		56,40	54,36	38,13	58,93	47,29	54,53	54,94	51,36
GN200	Rio Guandu	Nova Iguaçu	63,00	61,46	64,73	62,75	64,63	63,77	61,94	63,51	63,24
GN201		Seropédica	62,6	64,94	68,69	66,85	68,91	67,86	63,68	70,61	66,77
PR000	Rio Piraquê	Rio de Janeiro		22,74	19,26	13,34	19,36	26,66	22,1	18,68	20,31
IU100	Rio Itinguçu	Mangaratiba		64,61	70,99	70,54	72,17	77,1	64,8	63,98	69,17
GM180	Rio Guandu-Mirim	Rio de Janeiro		24,49	22,71	15,52	27,5	28,07	21,17	21,17	22,95

IQA BOM	IQA MÉDIO
RUIM	MUITO RUIM

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do INEA (2019).

Isso vai de encontro ao crescimento exponencial da população no entorno desta sub-bacia. A região em que está localizada a bacia hidrográfica do rio Cabuçu-Piraquê, principalmente os bairros de Campo Grande e Pedra de Guaratiba, nas duas últimas décadas tem apresentado um crescimento demográfico acentuado e expressivo (Figura 3).

Figura 3: Ocupação demográfica na área da Sub-bacia do rio Piraquê (área em destaque).



Fonte: IPP, Armazém dos Dados (2010)

Segundo dados do Observatório SEBRAE/RJ, 2015, os três bairros mais populosos da cidade são Campo Grande (328.370 hab), Bangu (244.728 hab) e Santa Cruz (217.333 hab). O aumento da ocupação urbana pode ser notado também pelo número de domicílios particulares permanentes, que segundo o último censo do IBGE, teve um acréscimo de mais de 10% entre os anos de 1991 e 2000 (caubr.gov.br/ii-planejamento-urbano-e-territorial-questoes-e-desafios-para-uma-nova-agenda-urbana).

IMPACTOS AMBIENTAIS NA NASCENTE DO RIO CABUÇU

Após observação empírica nas visitas de campo, pôde-se perceber que a nascente original do rio Cabuçu-Piraquê encontra-se em risco de secar (Figura 4), sendo necessário que se criem condições favoráveis no solo para que a água de chuva se infiltre até chegar ao aquífero. Vale ressaltar que foram observados mananciais tributários próximos que já estão secos. Porém, em seu percurso inicial, no alto da Serra do Lameirão, o rio Cabuçu é alimentado por diversas outras nascentes próximas.

Embora a área próxima à nascente do rio ainda que não sofra uma interferência antropogênica tão profunda, pois não há uma intensa ocupação, tendo em vista que se encontra em uma propriedade privada, as intervenções provocadas pelas poucas famílias instaladas no local, interferem e comprometem o equilíbrio do ecossistema da região. Numa visão geral, o alto da Serra do Lameirão apresenta uma aparência de vegetação abundante e intocada, no entanto, ao acessar a região, é possível constatar a grave situação de degradação provocada pelo desvio da água para poços artesianos e consumo; grande extinção da vegetação nativa e pelo acúmulo de lixo, cedendo lugar a pequenas plantações de subsistência e bananeiras (Figura 4). Tal substituição da vegetação natural tende a comprometer a quantidade de água disponível no solo, já que as bananeiras consomem uma quantidade grande de água, fato que, certamente está relacionado com o esgotamento hídrico do solo e conseqüentemente da nascente original do rio (COELHO, 2012).

A grande maioria das residências próximas a encosta da serra utiliza fossas sépticas que são interligadas através de valas negras e direcionadas ao rio. Apenas uma pequena parcela das residências é servida de rede de esgoto e saneamento.

Figura 4: Impactos ambientais na nascente do Rio Cabuçu.



A. Nascente onde brotam as águas do rio Cabuçu. **B.** Residências próximas à nascente do rio Cabuçu-Piraquê. **C.** Início do sistema fluvial que dará origem à sub-bacia. **D.** Plantio de bananeiras próximo a nascente do rio Cabuçu-Piraquê.

Fonte: Lucio Paulo de S. Gouvea (2019).

A gradativa ocupação das encostas da serra em que se encontram os mananciais onde muitas nascentes já se encontram também absorvidas por propriedades privadas, possivelmente loteadas de forma clandestina, ou controladas por facções e milícias regionais, esbarram na ausência e negligência de controle e fiscalização por parte de órgãos públicos, o que leva a crer que futuramente a região poderá servir para especulação imobiliária, agravando ainda mais a degradação da vegetação, e conseqüentemente da sobrevivência desses mananciais e de todo ecossistema local já fragilizado.

Bem próximo ao acesso à Serra do Lameirão, pela Rua Bombeiro Asdrúbal, o rio Cabuçu torna-se subterrâneo. Moradores mais antigos informam que foi necessária a construção desta elevatória sobre o rio, não só pela construção da Avenida Santa Cruz, importante rodovia que permite acesso aos bairros próximos, mas também pelas constantes inundações no período de maior fluxo de chuvas na região.

Cerca de 500 metros adiante, o Rio Cabuçu retorna à superfície, próximo à rua Dois Riachos, em Senador Vasconcelos, onde inicia seu processo de canalização e retificação em direção ao centro do bairro de Campo Grande.

IMPACTOS ANTRÓPICOS NO MÉDIO E BAIXO CURSO DO RIO CABUÇU-PIRAQUÊ

O rio Cabuçu segue em seu curso natural, por cerca de 4.000 m, ao longo de um trecho parcialmente urbanizado, onde recebe, pela margem esquerda, o Rio Consulado e, pela margem direita, o Rio dos Porcos, até a travessia sob a Avenida das Américas, quando chega ao seu médio curso, localizado no bairro de Campo Grande.

Neste trecho, o rio encontra-se canalizado, com a construção de diques de proteção (Figura 5), sofrendo os impactos geomorfológicos, tais como: mudança do padrão de drenagem, redução do comprimento do canal, perda dos meandros, perda de vegetação ripária, e alteração na forma do canal (aprofundamento e alargamento).

Figura 5: Trechos do rio Cabuçu retificado na Av. Belmiro Valverde, e na Rua Arthur Rios, em Campo Grande.



Fonte: Lúcio Paulo de S. Gouveia (2019)

Tais mudanças promovem a diminuição da rugosidade do leito e aumento do seu gradiente, influenciando no fluxo da água e na carga sedimentar do talvegue (CUNHA, 2007). Posteriormente, o Cabuçu recebe pela margem esquerda o Rio Cabuçu Mirim, que drena uma área de aproximadamente 2,2 km², por meio de um canal de concreto ao longo da Av. Mariana. Após essa confluência, o rio segue canalizado por um trecho de aproximadamente 1500 m até a confluência, pela margem esquerda, com o Rio da Prata, que drena uma bacia de 30 km², ainda no bairro de Campo Grande.

A jusante o rio Cabuçu segue em canal natural por cerca de 3.500 m, abrangendo toda a extensão da Av. Guarabu da Serra, no bairro de Campo Grande, até a travessia sob a Estrada do Mato Alto, limite dos bairros de Campo Grande e Guaratiba. Após esta travessia, o rio segue em curso natural entre áreas de vegetação e pastagens até passar sob a Estrada do Rio Aterrado, a partir da qual começa a ser denominado Rio Piraquê (conf. Plano de Manejo de Águas Pluviais da Cidade do RJ).

A ausência de saneamento básico, coleta de lixo, asfaltamento e abastecimento de água tratada e uso de fossas sépticas torna-se notória, sendo um dos principais fatores de aceleração da degradação fluvial. Essa ocupação se intensifica a jusante da Estrada da Matriz, até o canal do Jardim Garrido, já no limite da área alagada na região da foz do Rio Piraquê.

O baixo curso é a área que apresenta a situação mais crítica em termos de degradação e vulnerabilidade ambiental. Foram encontradas diversas ocupações urbanas desordenadas ao longo das margens do rio Cabuçu-Piraquê, gerando ambientes altamente degradados pela ação antrópica e urbanização (Figura 6).

Figura 6: Comunidade do Piraquê às margens do rio em de Pedra de Guaratiba.



Fonte: Lucio Paulo de S. Gouvea (2019).

Analisando-se todo o médio e baixo curso do Cabuçu-Piraquê, observou-se despejo de esgoto doméstico e industrial *in natura* em toda extensão, além de lixo depositado às margens do rio pela população e pelo aumento da Maré, o que gera ação de refluxo na descarga (Figura 7). Essa situação provavelmente está associada a baixa qualidade da água diagnosticada frequentemente pelo INEA neste rio (INEA, <http://www.inea.rj.gov.br/ar-agua-e-solo/qualidade-das-aguas-por-regiao-hidrografica-rhs/>). Há ainda evidências de obras de aterros, remoção de areia, contenção e alargamento em diversos trechos do leito do rio, desfigurando suas características naturais. Apesar deste grande impacto antrópico na região, poucas ações públicas podem ser observadas ao longo do Cabuçu-Piraquê (Figura 7).

Figura 7: Vulnerabilidades socioambientais ao longo do rio Cabuçu-Piraquê



A. Lançamento de esgoto *in natura* no Bairro Senador Vasconcelos. **B.** Descarte de lixo às margens do baixo curso do Cabuçu-Piraquê. **C.** Lixo depositado às margens do Rio em Pedra de Guaratiba. **D.** Cabeceira do Rio apresentando processos erosivos e contenções, próximo a foz no bairro de Pedra de Guaratiba.

Fontes: A, B e D, Lucio Paulo de S. Gouvea & Associação de Moradores do Rio Piraquê (2019).

Ultimamente a atividade de extração de areia no leito e nas margens do rio Cabuçu-Piraquê vem alterando as suas seções transversais provocando sensíveis modificações do ecossistema aquático. Todo o baixo curso do rio e o manguezal sofrem os efeitos da exploração de terra e areia, que, em alguns pontos, promove a desfiguração da calha, desmontando a barranca e abrindo buracos e enseadas laterais.

Tais fatores, aliados a perda da vegetação natural, são determinantes para as constantes cargas de poluição difusa, alagamentos e inundações no entorno do rio e um alarmante nível de assoreamento, principalmente na Baía de Sepetiba, local de deságue de diversas microbacias e pequenos canais da Macrorregião de Sepetiba.

O manguezal de Guaratiba (Figura 8) trata-se de ecossistema de grande valor ambiental, econômico e social, por oferecer inúmeros serviços ambientais, dentre os quais a manutenção da diversidade biológica; a oferta de pontos de repouso e alimentação para diversas espécies de aves migratórias; a prevenção de inundações; além de servir como fonte de matéria orgânica para águas adjacentes, constituindo a base da cadeia trófica de espécies de importância econômica e ecológica (Portal INEA-RJ).

Ao longo dos anos o rio Cabuçu-Piraquê sofreu, em quase toda sua extensão, retificação desde o seu curso inicial, na descida da serra do Lameirão, até o bairro de Guaratiba onde inicia o trecho de seu baixo curso em direção a jusante na Baía de Sepetiba.

Figura 8: Área de Manguezal degradada próxima a Foz do Rio Cabuçu-Piraquê



Fonte: Lucio Paulo de S. Gouvea (2019)

Esse aumento da carga sólida que chega à Baía de Sepetiba, pela canalização dos rios e pequenos córregos da região, também pode ser relacionado à expansão industrial na direção oeste da região metropolitana, tendo em vista que, a política governamental buscou polarizar e direcionar esse crescimento industrial para áreas menos congestionadas da cidade, provocando um aumento no uso desordenado do solo e dos recursos hídricos, trazendo consequências impactantes, em termos de assoreamento, sedimentação, perda de vegetação ripária e inundações.

Outras fontes de agressão, como o desmatamento, também promovem a erosão, o empobrecimento do solo, o assoreamento, as enchentes e vêm contribuindo ainda mais para a degradação do ecossistema local.

RECUPERAÇÃO DOS RIOS COMO BASE NA SUSTENTABILIDADE URBANA

O abandono, indigência e fragilidade dos rios é uma realidade inegável nos centros urbanos, embora estes tenham profunda relevância social e histórica.

Tendo em vista que, a maior parte das cidades brasileiras tenha surgido às margens de rios, com o tempo, seu papel urbanístico e socioambiental foi sendo ofuscado, reduzido e mesmo suprimido pelas constantes e hegemônicas intervenções humanas, resultando geralmente na alteração da própria morfologia original desses cursos fluviais, dando lugar a canalizações, aterramentos, moradias irregulares e depósitos para despejo de resíduos industriais e domésticos. (conf. PORATH, 2003).

Em regiões periféricas da borda oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, essa é uma realidade cotidiana, desequilibrada e perversa.

O vocábulo “borda oeste metropolitana” aqui é entendido como o espaço geográfico caracterizado pelas áreas periféricas da Baixada de Sepetiba¹, onde a sutil transição do rural para o urbano acontece como palco de conflitos, transformações, interesses e dinâmicas dicotômicas. (OLIVEIRA, 2015).

Na atualidade, é possível encontrar diversos casos em que cidades inteiras retomaram suas origens reintegrando seus rios ao convívio social e devolvendo a eles a sua importância.

¹ Ver Oliveira, L.D. (2015). A Região também é conhecida como Região da Borda Oeste Metropolitana termo tomado de empréstimo pelo trabalho do Professor Leandro Oliveira da UFRRJ.

As cidades contemporâneas buscam cada vez mais soluções para um desenvolvimento sustentável através da busca pela inserção humana e social. É essencial possibilitar à população áreas de lazer, assim como preservar a natureza, aproveitando o espaço que ela oferece com ações planejadas que não afetem o ecossistema e que estabilizem os conflitos sociais, políticos e ambientais que a humanidade, de um modo geral, enfrenta atualmente (MARTINELLO; PETRY, 2013).

Renaturalizar e reincluir os rios às paisagens urbanas é vital para recuperação de uma relação harmônica entre natureza e sociedade, é preciso resgatar a memória afetiva e promover uma conscientização coletiva dessas comunidades de entorno em relação aos seus aspectos históricos e benefícios dos rios para a saúde e qualidade de vida

PROPOSTAS DE RECUPERAÇÃO E REVITALIZAÇÃO

Revitalizar e recuperar rios não significa apenas limpar sua água, mas principalmente restabelecer os processos naturais dos ecossistemas envolvidos, esse trabalho de recuperação busca exatamente a conciliação do desenvolvimento econômico com a conservação dos rios, já que estes, devido a sua própria dinâmica natural, procuram eliminar essas fontes de poluição antrópica, na busca de readquirir suas características anteriores, fenômeno conhecido por **autodepuração**, ou seja, a capacidade que os rios naturalmente possuem de eliminar e readquirir as suas características de origem (BRANCO, 1983).

A recuperação de rios urbanos é uma proposta plenamente possível e novas práticas de gestão urbana e ambiental estão sendo consolidadas em vários países (STALZER, 2010), tais como o rio Cheonggyecheon, principal rio urbano de Seul, capital e centro econômico da Coreia do Sul, e o Rio Pasig, em Manila, Filipinas.

Em ambos os casos, o projeto de revitalização dos recursos hídricos urbanos envolveu vários agentes: governo, instituições privadas, políticas e financeiras, universidades, organizações não governamentais e intensa participação popular, além de parcerias internacionais. No caso das Filipinas, o tratamento das águas do Pasig a partir de soluções ecológicas foi desenvolvido pela empresa escocesa, **Biomatrix Water** (biomatrixwater.com). Este projeto utiliza tecnologias de “alagados flutuantes”, construídos e patenteados pela empresa e denominadas *Active Islands Reactors* (AGNELLI, 2014).

Respeitadas suas particularidades, as ações realizadas no rio Pasig, em Manila, Filipinas, são as que mais se aproximam da realidade atual do rio Cabuçu-Piraquê, já que, o mesmo atravessa um ambiente urbano e também sofreu processos de canalização e perda de vegetação ciliar, e ainda tem sido utilizado como local de despejo de detritos e esgoto urbano, sendo considerado biologicamente inativo.

Torna-se bastante plausível utilizar como parâmetro tais análises e pesquisas sobre as similaridades de recuperação de rios urbanos em outros países, no que tange a implementação de processos que possam viabilizar a renaturalização e a reincorporação social desses rios visando uma coexistência harmônica e sustentável.

É possível assim, identificar e enumerar algumas iniciativas que podem (e devem!) ser colocadas em prática para atingir o objetivo de recuperação do estado de degradação e vulnerabilidade em que se encontra atualmente a sub-bacia do Rio Cabuçu-Piraquê, de forma que, se consiga corrigir ou amenizar o passivo ambiental da região, entre essas ações, podemos citar: a recomposição dos aspectos morfológicos do rio (margens, meandros e substrato); recuperação da biota aquática e conseqüente recomposição da vegetação ripária; promoção de políticas públicas que viabilizem o fim do despejo contínuo de rejeitos industriais e domésticos, promovendo uma drenagem sustentável das águas pluviais, tendo em vista que, em áreas urbanas, como é o caso, a poluição difusa, bem como, a eutrofização dos recursos hídricos, são importantes agentes que afetam a qualidade ambiental desses ambientes aquáticos.

METODOLOGIA

O procedimento metodológico neste trabalho, foi estruturado em três etapas ordenadas e sucessivas, realizou-se inicialmente a coleta e análise de dados, com um levantamento cartográfico (imagens de satélite e mapas da região) para caracterização e delimitação da área de estudo, além da busca de dados sobre a qualidade da água.

Na segunda etapa realizou-se a coleta dos dados físicos com identificação da situação atual do rio e seu entorno, para descrição da área de estudo, adotou-se uma pesquisa exploratória qualitativa (buscando apresentar os resultados através de percepções e análises visuais) e de campo, com observação *in loco* dos aspectos da água, do solo e da região no entorno do rio, vinculada a registros fotográficos. Foram realizadas pesquisas no local por meio de visitas de

campo realizadas nos anos de 2018, 2019 e 2020, para coletar elementos da realidade social dos habitantes residentes na área da Bacia do rio Cabuçu-Piraquê.

Na terceira etapa, definiram-se indicadores, possibilidades e diretivas de viabilidade para regeneração de rios urbanos, tendo por base casos análogos de revitalização de regiões urbanas por meio da recuperação do equilíbrio ecológico dos ambientes fluviais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O rio Cabuçu-Piraquê tem uma extensão de aproximadamente 4,9 km, da nascente a sua foz. Após observação empírica entre os anos de 2018 e 2020, notamos que sua nascente original se encontra em risco de secar, sendo necessário que se criem condições favoráveis no solo para que a água de chuva se infiltre até chegar ao aquífero. Considerando os três compartimentos deste rio, foram observados fatores distintos de degradação.

O alto curso apresentou ocupações próximas das nascentes, seca de mananciais, moradias clandestinas, especulação imobiliária, retirada da vegetação nativa, criação extensiva de animais, acúmulo de lixo, cultivo de bananas e plantios de subsistência.

No médio curso, além da canalização e da perda de meandros da malha fluvial, é possível perceber o despejo de resíduos industriais e domésticos, o acúmulo de lixo nas margens/leito, o asfaltamento e impermeabilização do solo e a crescente urbanização, com ocorrência de enchentes nos períodos de maior pluviosidade.

No baixo curso foi possível identificar: despejo de esgoto *in natura*, qualidade da água muito ruim, pesca predatória em períodos de defeso, urbanização crescente com ausência de saneamento, degradação do ecossistema de manguezal, perda da vegetação ripária, intemperismo e fragilização do solo, retirada de areia e contenções precárias, além de processos erosivos e consequente assoreamento da Baía de Sepetiba.

Entende-se, portanto, ser de vital importância promover a recuperação dos rios urbanos de maneira integrada e harmoniosa com o desenvolvimento sustentável das cidades, sendo possível assim, recuperar e utilizar, de forma sustentável, a água e o solo nesses compartimentos da sub-bacia do rio Cabuçu-Piraquê, para tal, torna-se urgente propiciar e assegurar uma maior iniciativa, envolvimento, estudo e planejamento por parte do poder público, juntamente com as comunidades impactadas e envolvidas nesse contexto.

REFERÊNCIAS

- AGNELLI, M. S. S. S. **Revitalização de Rios Urbanos – Estudo de Caso: Estero de Paco – Manila**. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2014. p 1-7.
- BOTELHO, R. G. M.; SILVA, A. S. da. **Bacia hidrográfica e qualidade ambiental**. IN: VITTE, A. C.; GUERRA, A. J. T. (org.) **Reflexões sobre a Geografia Física no Brasil**. 2.ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro-RJ, 2007. p. 153-223.
- BRANCO, S. M. **Poluição: a morte de nossos rios**. 2. Ed. São Paulo: Ascetesb, 1983, p.109/116.
- CARDOSO, A. S. **Desenvolvimento de metodologia para avaliação de alternativas de intervenção em cursos de água em áreas urbanas**. 2008. 183p. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.smarh.eng.ufmg.br/defesas/499M>> Acesso em novembro/2020.
- COELHO, Eugênio Ferreira. **Irrigação da Bananeira**. Brasília, EMBRAPA, pp.14, 2012.
- COSTA, Lucia Maria Sá Costa (org.). **Rios e Paisagens urbanas em cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Viana et Mosleu: ed. PROURB, 2006.
- FERNANDES, M. R. **Parâmetros básicos de bacias hidrográficas**. EMATER, Belo Horizonte, MG, 2014. p.
- IBAMA. **Mata Atlântica: Manual de Adequação Ambiental**. CAMPANILI, M.; SCHAFFER, W. B. (Org.). Brasília, MMA/SBF, 2010. p.17.
- INEA. **Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro: R8-B** – Cenário de demandas e Balanço Hídrico. Fundação COPPETEC. Laboratório de Hidrologia e Estudos de Meio Ambiente. 2014. Disponível em <<http://www.inea.rj.gov.br/>> Acesso em outubro/2020.
- INSTITUTO Pereira Passos – IPP; **Portal Eletrônico**. Portal contendo mapeamentos digitais e bases de dados do município do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>> Acesso em maio/2020.
- MARTINELLO, E.; PETRY, C. **Arroio Ibirapuitã: a paisagem esquecida**. In: FOSCHIRA, E. M.; TEDESCO, C. D. (Orgs.). Educação Para o Cuidado: os múltiplos olhares da educação socioambiental. Rio de Janeiro: Multifoco, 2013.
- MESQUITA, J. L. **Manguezais do Rio: Dez anos sem perdas de vegetação**. Mar sem fim. 2021. Disponível em <https://marsemfim.com.br/manguezais-do-rio-dez-anos-sem-perdas-de-vegetacao/#google_vignette> Acesso em julho/2021.
- MOSCATELLI, M. **Blog Boca do Mangue**. Pobre Sepetiba. 2008. Disponível em <<http://biologo.com.br/moscatelli93.html>> Acesso em setembro/2020.
- OLIVEIRA, L. D. **A emersão da região logístico-industrial do Extremo Oeste Metropolitano fluminense: reflexões sobre o processo contemporâneo de reestruturação territorial**. Espaço e Economia, v. IV, p. 1-30, 2015.
- OLIVEIRA, M. A. **“Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro: entre o rural e o urbano”**. Iluminuras. V. 18, n. 45, p. 325-349, 2017.

OTTONI, A. B. **A importância da preservação dos mananciais de água para a saúde e sobrevivência do ser humano.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, XX. 1999, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ABES, 1999. p. 3731-3737.

PORATH, S. L. **A Paisagem dos Rios Urbanos: a presença do Rio Itajaí-Açu na cidade de Blumenau.** Florianópolis, 2003. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

ROVERE, R. L. **“Desenvolvimento Econômico Local da Zona Oeste do Rio de Janeiro e de seu Entorno”.** Resultado de projeto de pesquisa. FAPERJ, 2009.

SCHIAVETTI, A.; CAMARGO, A. F. M. **Conceitos de bacias hidrográficas: teorias e aplicações** - Ilhéus, BA. Editus, 2002. 293 p.: il.

STALZER, W. **Rio Danúbio. União Europeia.** In: MACHADO, A.T.G.M. **Revitalização de rios no mundo.** Belo Horizonte: Instituto Guaicury, 2010. p. 305-326.

WADE, P.M.; LARGE, A.R.G.; WALL, L.C.de. **Rehabilitation of degraded river habitat: an introduction.** In: WADE, P.M.; LARGE, A.R.G.; WALL, L.C.de. **Rehabilitation of Rivers: Principles and Implementation.** Reino Unido: John Wiley & Sons Ltd., 1998 A. p. 1-10.



Perspectivas para o desenvolvimento em debate:
da recuperação fiscal e do emprego à assistência social

EDIÇÃO ELETRÔNICA
NÚMERO 21