

# SCDF



## **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**

### **Planejamento e Gestão Pública no Estado do Rio de Janeiro**

EDIÇÃO ELETRÔNICA  
NÚMERO 23, 2022  
ISSN: 2317-6539

Catálogo na Publicação elaborada por:  
GeaneGrangeiro–CRB7/7232

Cadernos do desenvolvimento fluminense/ Fundação CEPERJ. n. 23 (jul./dez.). Rio de Janeiro: CEPERJ, 2022.  
258p. il.

Publicação semestral.  
ISSN: 2317-6539 (versão online)

Do n.1 ao n.7, 2013-2015, editada pela Fundação CEPERJ. Do n.8 ao n.17, 2015-2019, editada pelo Instituto Pereira Passos (IPP). Atualmente a partir do n. 18, 2019, editada pela Fundação CEPERJ e pela UERJ. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf>

1. Rio de Janeiro. 2. Desenvolvimento. 3. Socioeconomia. 4. Multidisciplinar. I. Título.

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

**Presidente**  
Izabel Maria Brito Tolêdo

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

**Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ**

**Reitor**  
Mario Sergio Alves Carneiro

**Vice-reitor**  
Lincoln Tavares Silva

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

**Rio de Janeiro**  
Dezembro de 2022

## EXPEDIENTE

### **Conselho Executivo - CEPERJ / UERJ**

**Mario Sérgio Alves Carneiro**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
**Izabel Maria Brito Toledo**, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil  
**Bruno Leonardo Barth Sobral**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
**Leonardo Mazzurana**, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

### **Editor-chefe**

**Floriano Jose Godinho de Oliveira**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

### **Editores Científicos**

**Bruno Leonardo Barth Sobral**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
**Gisela França Vieira**, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil  
**Leonardo Mazzurana**, Fundação 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

### **Editores Edição Especial: Editores Edição Especial: Dossiê "Gestores e Gestão Pública: Impactos e Repercussões no Estado e na Sociedade"**

**Vivian Cristina da Silva Zampa**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
**Leonardo Mazzurana**, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil  
**Marcia Cristina Silva Flor**, Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO), Rio de Janeiro, Brasil

### **Editores Edição Especial: Dossiê "Logística e Desenvolvimento Regional"**

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

### **Editores Edição Especial: Dossiê "Estratégias de Desenvolvimento a partir do Mar"**

**Heitor Soares Mendes**, Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Brasil  
**Lia Hasenclever**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil  
**Thauan dos Santos**, Escola de Guerra Naval (EGN), Brasil

### **Conselho Científico**

**Adair Leonardo Rocha**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
**André dos Santos Rocha**, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil  
**André Luiz de Figueiredo Lázaro**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
**André Luiz Azevedo Guedes**, Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil  
**Carlos Antonio Brandão**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil  
**Eduardo Duprat Ferreira de Mello**, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, 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, Brasil  
**Helena Maria Martins Lastres**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil  
**Janine Pessanha de Carvalho**, Fundação 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 Nogueira de Paiva Britto**, Universidade Federal Fluminense, Brasil  
**José Luis Vianna da Cruz**, Universidade Cândido Mendes, Brasil  
**Leandro Bruno Santos**, Universidade Federal Fluminense, 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/ Rio de Janeiro, Brasil  
**Maria Helena Versiani**, Instituto Brasileiro de Museus, Brasil  
**Maria Lucia Teixeira Wemeck 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**, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 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  
**Roberto de Andrade Medronho**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil  
**Roberto Rodriguez Doria**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
**Roberto Moraes Pessanha**, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Brasil  
**Robson Dias da Silva**, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil  
**Romeu e Silva Neto**, Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Fluminense, Brasil  
**Sergio Ferraz Magalhães**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil  
**Silvia Ramos**, Universidade Cândido Mendes, Brasil  
**Vivian Cristina da Silva Zampa**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Salgado de Oliveira, Brasil  
**Waldeck Carneiro da Silva**, Universidade Federal Fluminense, Brasil Editoria Executiva

### **Editoria Executiva**

**Geane Silva Grangeiro dos Santos**, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

### **Composição, design e diagramação**

**Monique Virginia da Silva**, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

## EDITORIAL

A Revista Cadernos do Desenvolvimento traz a público mais uma edição destinada ao diálogo sobre as perspectivas e possibilidades do desenvolvimento econômico e social do estado do Rio de Janeiro. Mais uma vez, planejamento e desenvolvimento são os temas tratados. Não é sem motivo a ênfase, pois, como veremos, vários autores que publicam nesta edição destacam aspectos, seja no plano teórico seja na identificação de insuficiências nas práticas de planejamento, indicativos dos limites das políticas públicas e do desenvolvimento no estado, fato que, com certeza, influi na não resolução de problemas sociais ou resulta em limitações à retomada do crescimento econômico.

Neste número, publicaremos o Dossiê “Gestores e gestão pública: impactos e repercussões no Estado e na sociedade”, coordenado pelas Professoras Vivian Zampa (UERJ/UNIVERSO/GEPPEC-CEPERJ) e Márcia Flor (GEPPEC/CEPERJ), inaugurando a abordagem de uma sequência de temas que serão apresentados na forma de dossiês, nos quais serão destacados temas sensíveis para o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. Em março, publicaremos o segundo dossiê, em edição especial, intitulado “Estratégia de Desenvolvimento a partir do Mar”, coordenado pelos Professores Thauan Santos (EGN), Lia Hasenclever (UCM/Campos) e Heitor Soares Mendes (Cefet/RJ).

A importância da proposta editorial da revista em debater, neste momento, as questões relacionadas ao planejamento e ao desenvolvimento econômico e social no estado, bem como em organizar a publicação dos dossiês, ganha maior relevância diante de um fato singelo, mais captado com muita sensibilidade pelos autores Marcela Fontes e Guilherme Santos, no artigo “Desenvolvimento baseado em evidências: proposta de metodologia para a construção de uma agenda estratégica para o estado do Rio de Janeiro”, que integra a presente edição. Para os autores, “por estarmos em um ano eleitoral”, significa que estaremos em um “momento em que um ciclo se inaugura investido de poder”, logo, momento adequado para “a propositura de uma agenda estratégica que sirva como balizador para um novo ciclo de planejamento de médio prazo” (FONTES e SANTOS, 2022).

Com efeito, precisamos estimular as práticas do planejamento de médio e longo prazos. E isto não é um problema para um estado como o Rio de Janeiro, que possui uma quantidade expressiva de universidades, públicas e privadas, grandes centros de investigação e pesquisas de todos os campos científicos, centros de qualificação e assessoria de gestores, como FGV e IBAM, e, conseqüentemente, uma concentração notável de investigadores, pesquisadores, técnicos, gestores, consultores, que seriam capazes de oferecer subsídios e conhecimentos para a prática do planejamento no estado. Isso sem falar no excelente quadro de técnicos e gestores altamente qualificados nos diversos órgãos da administração pública e nas secretarias de Estado, como pode ser observado pela qualidade e perspectiva analítica dos artigos apresentados no Dossiê

Tendo isto em conta, selecionamos para esta edição dez artigos que problematizam as práticas de planejamento e gestão no estado do Rio de Janeiro. Os cinco primeiros são textos produzidos por analistas e intelectuais acadêmicos, que identificam aspectos críticos a serem considerados na busca pelo desenvolvimento no estado. Os outros cinco artigos que compõem esta edição são resultantes da chamada realizada pelo Grupo de Estudos Políticas Públicas, Estado e Cidadania (GEPPEC) da Escola de Gestão e Políticas Públicas (EGPP) da Fundação CEPERJ, mobilizando técnicos e gestores da administração pública fluminense.

Em todos os artigos, observamos uma tendência a identificar a necessidade de recuperação de experiências já realizadas. Isto ocorre, por exemplo, no diálogo com a obra de Carlos Lessa para resgatar as referências analíticas a partir das quais são questionadas as políticas de austeridade para enfrentar crises econômicas, como a que vive o Rio de Janeiro; ou com a experiência de uma prática de gestão e planejamento de um sistema de segurança democrático, elaborado por meio da integração resultante de uma parceria entre a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), à época Secretaria de Estado, e a Fundação Escola do Serviço Público (FESP), entre outubro de 1986 a fevereiro de 1987.

As experiências recordadas evidenciam que não falta *expertise* no estado, mas que também é preciso recuperar os órgãos de planejamento e formação, bem como estabelecer mecanismos de aproximação das instituições que realizam pesquisas e investigações patrocinadas pelo Governo Estadual. Seja por meio dos órgãos de fomento, seja por meio de termos de cooperação direta com universidades ou setores de

pesquisa privada, seria assim possível fomentar a produção de conhecimentos que possam dar corpo a políticas públicas, incluídas as de ordenamento do território, capazes de dotarem o estado de novos dinamismos e novas condições de organização da vida coletiva.

Assim, finalizamos esta breve apresentação desta edição resgatando o fato de que, como foi mencionado linhas acima, estamos em vias de um novo governo, eleito nos marcos de uma eleição democrática e com maioria absoluta dos votos já no primeiro turno. Que esta seja a senha para uma política de resgate do planejamento e de maior presença do Estado, e que este atue, como ressaltam os autores da apresentação do dossiê, “sobre tensões, desafios, experiência e propostas ligadas aos gestores e à gestão pública, na perspectiva de contribuir tanto para os debates quanto para práticas relacionadas a questões sensíveis, oportunas e urgentes da área”.

Floriano José Godinho de Oliveira

Editor Chefe

## SUMÁRIO

### *Artigos Livres*

COMPREENDER A PROBLEMÁTICA DO RIO CONTINUA FUNDAMENTAL PARA ENTENDER DESAFIOS DO BRASIL (MAS SEM PRESCINDIR MAIS DA DEFESA DOS INTERESSES REGIONAIS).....7-30

*Bruno Leonardo Barth Sobral, André Martins Costa Aranha, Kleyton Vieira da Costa, Bruno Cabral Muniz Freire, Maria Clara Vieira Paiva, Victor Figueiredo Lourenço*

INVESTIMENTOS PÚBLICOS E O PLANEJAMENTO ECONÔMICO-TERRITORIAL: O FRACASSO DOS PLANOS E A INSUFICIÊNCIA DAS REDES TÉCNICAS E DE LOGÍSTICAS NO RIO DE JANEIRO.....31-55

*Floriano José Godinho de Oliveira*

O NÍVEL DE CONHECIMENTO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DA BC/RJ SOBRE OS ROYALTIES: O QUE (NÃO) SABEMOS SOBRE O ASSUNTO.....56-80

*Joseane de Souza, Nilo Lima de Azevedo, Thales Duarte Gil, Laira Thamys de Araujo Silva*

REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ADERÊNCIA DE UMA PROPOSTA URBANÍSTICO-AMBIENTAL.....81-100

*Ronaldo de Sousa Araújo*

EM PRIMEIRA PÁGINA: JORNAL O FLUMINENSE E PERSPECTIVAS PARA A HISTÓRIA ECONÔMICO-INDUSTRIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....101-116

*José Luís Honorato Lessa*

### *Dossiê Gestores e Gestão Pública: Impactos e Repercussões no Estado e na Sociedade*

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA: UMA INICIATIVA DA PMERJ E DA FESP EM 1986, PARA UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA DEMOCRÁTICA NO RIO DE JANEIRO.....121-141

*Marcia Cristina Silva Flor*

RIO DE JANEIRO: UM ESTADO EM BUSCA DA INSTITUCIONALIDADE DA SUA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....142-180

*Vinícius Boechat Tinoco*

CRISE E GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS: A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....181-212

*Leandro Galheigo Damaceno*

O PAPEL DO GESTOR PÚBLICO E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL COMO ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....213-229

*Marcos Thimoteo Dominguez*

DESENVOLVIMENTO BASEADO EM EVIDÊNCIAS: PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA ESTRATÉGICA PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....230-247

*Marcela Pinheiro Fontes, Guilherme de Oliveira Santos*

### ***Resenhas***

COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo:** formação e capacitação de agentes públicos. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.....248-259

*Fabício Ferreira de Medeiros*

## COMPREENDER A PROBLEMÁTICA DO RIO CONTINUA FUNDAMENTAL PARA ENTENDER DESAFIOS DO BRASIL (MAS SEM PRESCINDIR MAIS DA DEFESA DOS INTERESSES REGIONAIS)

UNDERSTANDING RIO'S PROBLEM REMAINS FUNDAMENTAL TO UNDERSTAND BRAZIL'S CHALLENGES (BUT WITHOUT GIVING UP THE DEFENSE OF REGIONAL INTERESTS ANYMORE)

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

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

**Correspondência:** brunoleo.rj@hotmail.com

<sup>A</sup> Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - FCE/UERJ.

**André Martins Costa Aranha<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0003-0427-1732>

**Correspondência:** amc.aranha@gmail.com

<sup>B</sup> Economista pela PUC-Rio e Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pela UFRJ. Atualmente trabalha na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ).

**Kleyton Vieira da Costa<sup>C</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-5256-1203>

**Correspondência:** kleyton.vsc@gmail.com

<sup>C</sup> Economista pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Assistente na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ).

**Bruno Cabral Muniz Freire<sup>D</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0003-1870-3866>

**Correspondência:** brunocmfreire@gmail.com

<sup>D</sup> Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e bolsista de Estágio Interno Complementar (EIC) pela UERJ no projeto Rede Pró-Rio.

**Maria Clara Vieira Paiva<sup>E</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-8267-2561>

**Correspondência:** mclaravpaiva@gmail.com

<sup>E</sup> Estagiária no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

**Victor Figueiredo Lourenço<sup>F</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0003-2128-5036>

**Correspondência:** victorfigueiredolourenco@gmail.com

<sup>F</sup> Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e bolsista de Extensão pela UERJ no projeto Rede Pró-Rio.

DOI: 10.12957/cdf.2022.70185

Recebido em: 15 set. 2022 | Aceito em: 10 dez. 2022.



**RESUMO**

Deve-se a Carlos Lessa uma interpretação original sobre a formação socioeconômica regional no Estado do Rio de Janeiro – ERJ. O presente artigo busca dialogar com essa interpretação a partir de uma análise do período mais recente. Seguindo a visão do autor referido, a compreensão da problemática fluminense atual continua a ser fundamental para se organizar as bases de um novo projeto nacional. Para isso, defende-se que sua principal evidência está na dimensão do ajuste fiscal que extrapola a dimensão estrita das finanças públicas. Especificamente, a discussão do caso fluminense deixa claro como reduzir o ajuste fiscal a políticas de austeridade é contraproducente, daí a importância do novo Plano de Recuperação Fiscal buscar trazer elementos inovadores de cunho desenvolvimentista.

**Palavras-chave:** Carlos Lessa; Rio de Janeiro; economia regional; capitalidade; problema fiscal.

**ABSTRACT**

It's owe to Carlos Lessa an original interpretation about the regional socioeconomic formation in the Rio de Janeiro's state (ERJ). The present article aims to dialogue with this interpretation from an analysis of the most recent period. Following the author's view, the understanding of the actual fluminense's problematic keeps fundamental to organize the base of a new national project. Hence, it's defended that its main evidence is in the fiscal adjustment dimension which extrapolates the strict dimension of the public finances. Specifically, the discussion about the fluminense's case lets clear how reduce the fiscal adjustment to austerity policies is counter-productive, so the importance about the New Fiscal Recovery Plan seek to bring innovative elements developmentalists.

**Keywords:** Carlos Lessa; Rio de Janeiro; regional economy; capitalidade; fiscal problem.

**INTRODUÇÃO**

Carlos Lessa foi um dos grandes mestres das Ciências Econômicas no Brasil, tendo contribuições relevantes em diversas temáticas. Deve-se a ele uma interpretação original sobre a formação socioeconômica regional no Estado do Rio de Janeiro - ERJ a partir da centralidade nacional da metrópole carioca, a qual caracterizou sua natureza através do conceito de “capitalidade”. Segundo sua visão, o auge e o declínio do projeto nacional se associam ao Rio como espaço-síntese de características e potencialidades do Brasil.

O presente artigo busca dialogar com essa interpretação a partir de uma análise do período mais recente, o que não foi contemplado pela obra seminal de Carlos Lessa

(2001): “Rio de todos os Brasis”. Seguindo a visão do autor referido, a compreensão da problemática fluminense atual continua a ser fundamental para se organizar as bases de um novo projeto nacional. Para isso, defende-se que sua principal evidência está na dimensão do ajuste fiscal que extrapola a dimensão estrita das finanças públicas. Nesse sentido, o artigo é dividido em três seções, além dessa introdução e da conclusão. Na segunda seção, apresentam-se algumas das principais reflexões de Carlos Lessa norteadoras para esse trabalho, enfatizando que, diferente do período analisado pelo autor referido, a defesa explícita dos interesses regionais pelo Rio de Janeiro passa a ser algo decisivo, inclusive para o desenvolvimento nacional pela natureza das questões que evidencia. Na terceira seção, detalham-se evidências sobre como a problemática econômica e fiscal fluminense tem raízes estruturais e entrelaçadas. Por fim, na quarta seção, baseado no caso fluminense, aponta-se que reduzir o ajuste fiscal a políticas de austeridade é contraproducente.

Portanto, a análise do Rio de Janeiro qualifica o debate sobre Brasil sintetizando importantes elementos para uma agenda progressista. O que hoje o ERJ está passando, e é explicitado em seu problema fiscal, revela o retrato de uma seríssima questão nacional. Aprofundar-se nesse debate sobre o quadro fluminense é entender não só sua especificidade, mas também a radicalidade no sentido de raiz dessa questão 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.

## **2. DIÁLOGO COM AS REFLEXÕES ORIGINAIS DE CARLOS LESSA SOBRE A INTERPRETAÇÃO DA FORMAÇÃO HISTÓRICA FLUMINENSE**

Segundo Carlos Lessa (2001), ao longo da história do Rio de Janeiro, criou-se um espaço sem interesses regionais para cumprir um papel geopolítico como ingrediente chave de construção da unidade nacional. Neutralizando qualquer tendência centrífuga, sintetizou diversos “Brasis” sem qualquer provincianismo. Como símbolo de afirmação da brasilidade desempenhando papel de articulação estratégica para o projeto nacional, a região não competia economicamente com o resto do país.

Mesmo a perda da hegemonia econômica para São Paulo, com o declínio da cafeicultura fluminense, não significou uma crise. Ao contrário, consolidou-se em sua capital uma economia urbana diversificada de padrão metropolitano (ainda que reprodutora de graves problemas sociais junto à periferização das massas populares e a limitada desconcentração econômica), e, no seu interior, bases industriais de valor estratégico para o país. Como apontado em trabalhos anteriores (SOBRAL, 2013 e 2021), toda a lógica de desenvolvimento econômico não derivava de uma formação capitalista orgânica articulando diversas massas de capitais e formando um complexo regional como interpretação de Wilson Cano (1977) para São Paulo, mas de um status privilegiado na federação.

Particularmente, é a natureza específica da centralidade carioca, enquanto “capitalidade” (não resumida a “gueto burocrático” da administração pública), que conferiu alto interesse nacional à base econômica do Rio de Janeiro. Diante disso, Carlos Lessa (2001, p. 99) vai fazer um importante alerta para o período mais recente: *“aliás, o Rio sempre abriu mão, com facilidade, de seus interesses econômicos locais em nome da função política maior. Esta postura displicente, conveniente enquanto capital, irá lhe custar caro, após a perda da capitalidade”*.

Deve se ter claro que, ao longo da história, a escala regional não se firmou como um foco principal das políticas, o que manteve vácuo em estratégias para maior adensamento produtivo efetivo. A lógica da “capitalidade” definida por Lessa como uma vantagem guardou uma contradição: a centralidade nacional do núcleo metropolitano se combinou com a fragilidade da divisão territorial do trabalho junto a sua hinterlândia. Logo, houve uma maior dependência de determinantes externos ao seu território e com ausência de um forte processo de interiorização econômica. A consequência imediata foi a multiplicação de cidades-dormitórios e vazios produtivos apesar de bases insulares importantes. Com a desindustrialização brasileira, explicitou o esvaziamento econômico fluminense com perda de complexidade, concentração na produção de commodities e carência de melhores redes logísticas e de infraestrutura.

Nesse sentido, é importante compreender a especificidade da problemática atual. Desde trabalhos anteriores, defende-se que há um impasse na trajetória de desenvolvimento associada a maior evidência de sua “estrutura produtiva oca” (SOBRAL, 2013, 2017, 2019). O cerne do problema não é a falta de uma boa listagem

de “vocações” entendidas como âncoras, mas desafios estruturais para surgir novas vantagens competitivas mais sistêmicas. Isso porque suas economias regionais não estão consolidadas nem integradas, muitas vezes dominadas por atividades pouco indutoras. Além disso, possui uma rede urbana limitada diante de reduzidas centralidades que pudessem ser alternativas à macrocefalia da capital. Também não existem complexos logístico-produtivos desenvolvidos de forma plena, com boa parte de sua dinâmica dependendo de determinantes externos ao território. Inclusive, como aponta Assessoria Fiscal da ALERJ (2020), nem atividades de Petróleo e Gás fogem da lógica da estrutura produtiva oca: só 19% dos contratos ativos da Petrobrás são no ERJ (sendo 70% fora do país) e mais da metade da produção de gás é reinjetada ou queimada.

Diante desse quadro, configura-se um padrão de vulnerabilidade econômica: se Brasil vai bem, ERJ vai menos bem; se Brasil vai mal, ERJ vai pior. Portanto, uma economia mais suscetível a sofrer (e com mais intensidade) os rebatimentos de qualquer crise internacional e nacional. E isso que exatamente aconteceu na sua crise fiscal recente, que deixa claro que essa crise tem raízes estruturais e entrelaçadas a problemática econômica. Avançar na compreensão de relação, como será feito nas próximas seções, é algo fundamental para uma reflexão mais organizada e estratégias mais consistentes sobre a escala regional.

Dialogando com a obra de Carlos Lessa e o papel do Rio de Janeiro como espaço-síntese, vai ficando explícito que a situação econômico-financeira fluminense não apresenta apenas rebatimentos da problemática brasileira, e sim é um dos epicentros dessa problemática. Mas se antes a organização de um discurso para defesa dos interesses regionais era desnecessária, agora é decisivo. 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. Essa questão se explicita ao se voltar para a dimensão fiscal envolvida.

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em 2000 consolidou e reforçou o regime fiscal criado com a assinatura dos PAFs (Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal) da Lei 9.496/97, e que continua aceito até os dias de hoje. Cabe ponderar que a implementação da LRF foi feita num contexto de estabilização 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.

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 eficaz seria 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.

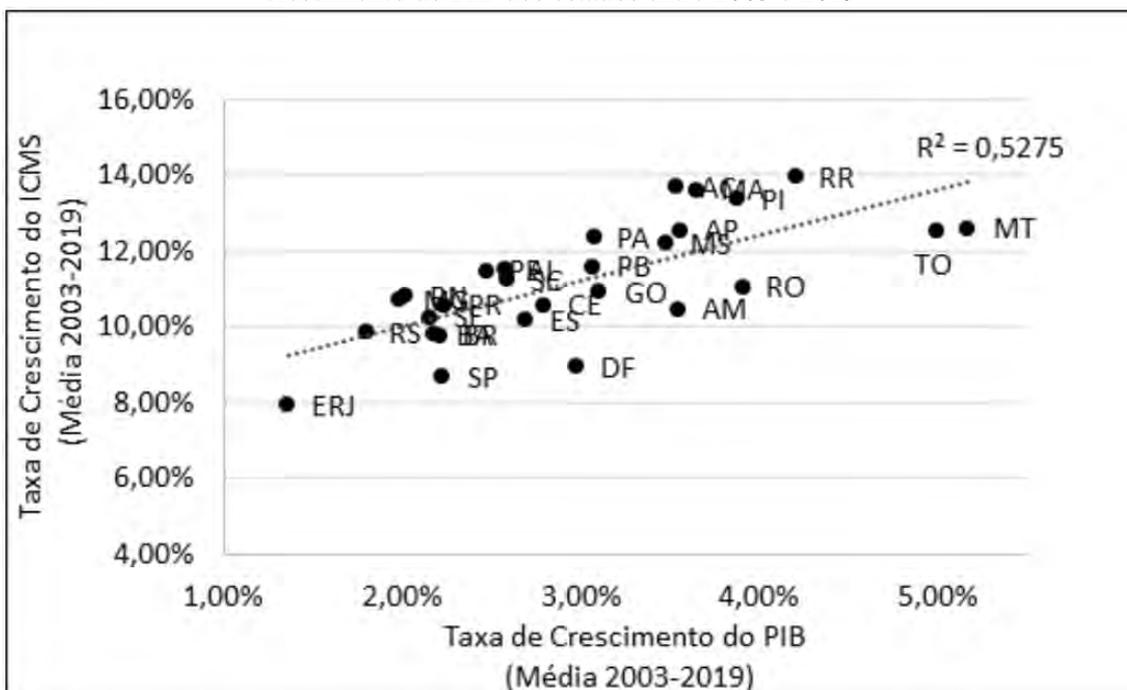
Portanto, cabe alertar que não se pode desconsiderar a inflexibilidade que se trata hoje os regimes fiscais. Em particular, perante a assimetria de poder existente entre o governo federal e os entes subnacionais, em especial, os governos estaduais. Por conseguinte, a validação de proposições gerais muito 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 nacional a um nível superior.

### 3. EVIDÊNCIAS SOBRE COMO A ATUAL PROBLEMÁTICA ECONÔMICA E FISCAL FLUMINENSE TEM RAÍZES ESTRUTURAIS E ENTRELAÇADAS

A análise de variáveis econômicas e de arrecadação tributária demonstra a importância do crescimento econômico para a arrecadação tributária. Ou seja, há uma característica pró-cíclica do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O gráfico 1 deixa isso claro a partir de uma relação estatística positivamente linear e consistente considerando as diferentes unidades da federação. Observa-se que o ERJ se encontra em uma situação estruturalmente fragilizada que é traduzida em menores resultados tanto para a taxa de crescimento média do PIB como para a taxa de crescimento média do ICMS entre 2003 e 2019, portanto numa série histórica de mais de 15 anos.

**Gráfico 1** – Dispersão para a taxa de crescimento do ICMS e a taxa de crescimento do PIB dos estados entre 2003 e 2019



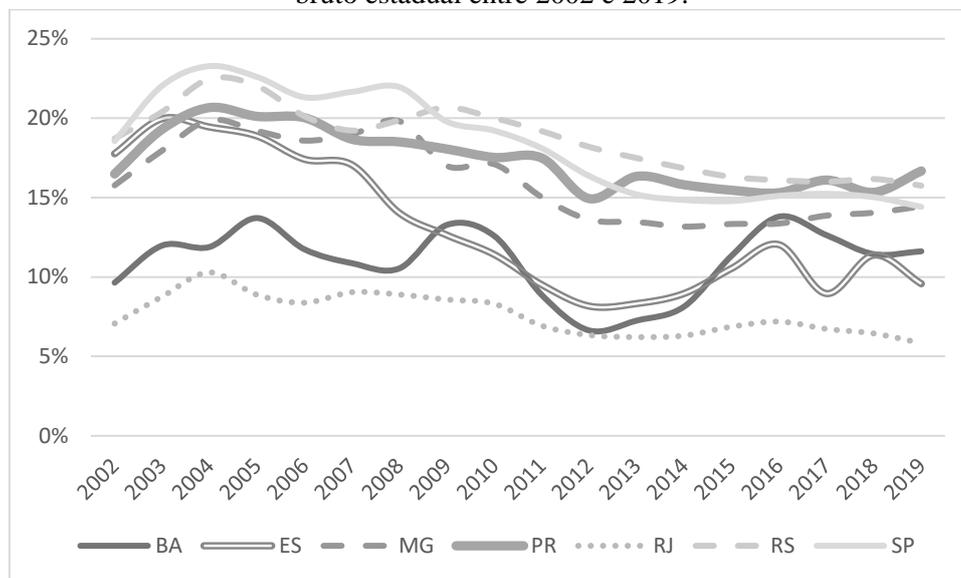
Fonte: A partir de dados do CONFAZ, SCR/IBGE.

Esse quadro é agravado pelo processo de desindustrialização que vem sendo generalizado no país. O gráfico 2 evidencia uma retração continuada do valor adicionado bruto da indústria de transformação atingindo as principais bases industriais regionais. No entanto, é importante destacar que a pior trajetória fluminense confirma que há uma especificidade. Os dados de ocupação também reforçam isso.

A participação do emprego de cada setor estadual sobre o total de empregos do setor nacional, o ERJ foi o 2º estado que mais perdeu participação relativa no total de empregos formais entre 2003 e 2019 (-15,0%) – atrás apenas do DF (-16,7%). Já nos segmentos de maior arrecadação de ICMS – indústria de transformação e comércio – o ERJ registrou, respectivamente, a 4ª e 1ª maiores quedas relativas do país. Segundo tabela 1, podemos verificar que o ERJ perdeu importância relativa em praticamente todos os setores de atividade, exceto na indústria extrativa – pouco intensiva em mão de obra (apesar do forte peso na atividade fluminense) e cujo ICMS é taxado no destino, isto é, no local do refino do óleo extraído.

Essa problemática se agrava porque um maior nível de produção gerando um maior nível de emprego e renda tendem a afetar relativamente mais o crescimento do PIB do que o aumento da arrecadação, uma vez que esta última tem outros fatores que influenciam seu comportamento com reflexos sobre a carga tributária. Voltando ao gráfico 1, ainda cabe uma outra observação relevante. Diante do padrão dos estados, a taxa média de crescimento do PIB do ERJ gera uma taxa de crescimento do ICMS inferior ao padrão dos estados (a linha tendencial da correlação). Isso significa que mesmo em situação de debilidade econômica, também a própria estrutura tributária dá um resultado menor que o esperado.

**Gráfico 2** – Participação do valor adicionado da indústria de transformação no valor adicionado bruto estadual entre 2002 e 2019.



Fonte: SCR/IBGE

**Tabela 1** – Participação (%) estadual sobre o total nacional de cada setor, 2003 e 2019

Setor de Atividade	RJ			SP			PR			SC		
	2003	2019	Var.	2003	2019	Var.	2003	2019	Var.	2003	2019	Var.
1. Extrativa mineral	16,2%	16,4%	0,9%	10,2%	7,3%	-29,1%	3,5%	2,5%	-29,7%	4,4%	3,1%	-29,5%
2. Indústria de transformação	5,7%	5,0%	-13,3%	36,0%	32,5%	-9,7%	8,1%	9,0%	11,5%	8,0%	9,4%	18,0%
3. Serviços industriais de utilidade pública	12,9%	12,5%	-3,4%	24,9%	25,5%	2,4%	5,6%	5,9%	4,8%	4,3%	4,9%	13,1%
4. Const. Civil	10,3%	8,4%	-19,1%	26,7%	27,5%	3,2%	5,2%	6,3%	19,1%	3,9%	4,7%	19,4%
5. Comércio	10,7%	8,6%	-19,2%	30,4%	28,9%	-4,9%	7,2%	7,1%	-1,1%	4,5%	5,0%	10,5%
6. Serviços	13,8%	10,3%	-25,6%	33,1%	33,4%	1,0%	6,2%	6,2%	-0,5%	3,7%	4,4%	18,3%
7. Adm. Pública	8,6%	8,3%	-2,9%	21,1%	17,9%	-14,9%	4,8%	5,5%	14,5%	2,7%	3,0%	13,1%
8. Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	2,0%	1,5%	-24,9%	26,1%	22,0%	-15,8%	7,1%	6,6%	-6,9%	3,3%	2,7%	-16,9%
<b>Total</b>	<b>10,0%</b>	<b>8,5%</b>	<b>-15,0%</b>	<b>29,6%</b>	<b>28,7%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>6,4%</b>	<b>6,7%</b>	<b>4,6%</b>	<b>4,4%</b>	<b>5,0%</b>	<b>13,6%</b>

Fonte: RAIS.

Isso se explica tanto pelas questões da legislação tributária (vide o diferencial de alíquotas interestaduais) como pela carência de maior racionalização da política de incentivos fiscais, ainda carente de uma estrutura efetiva de planejamento setorial associada que supere a natureza mais de “balcão” para atender demandas circunstanciais da classe empresarial. Soma-se isso os efeitos desfavoráveis de natureza federativa.

Quanto a esse último ponto, destaca-se as recorrentes desvantagens na partilha do Fundo de Participação Estadual quando comparado a estados vizinhos. Da mesma forma, as perdas arrecadatórias pelo ICMS da atividade extrativa de Petróleo e Gás Natural ser cobrado no destino e não na origem.

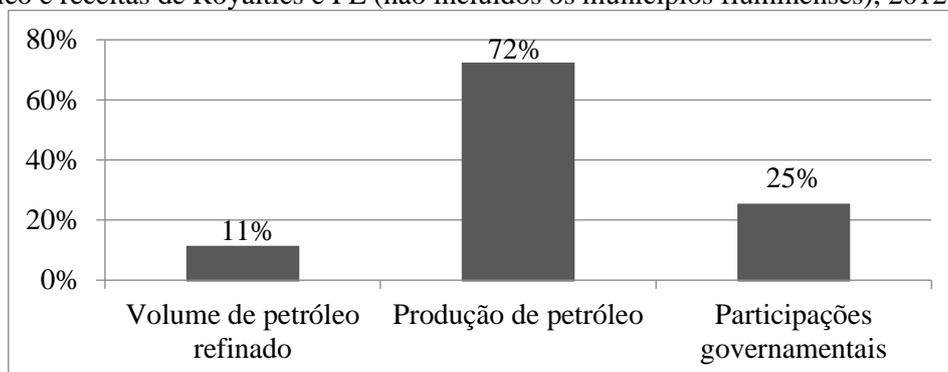
Como consequência, o ERJ propicia o aumento de arrecadação de ICMS em outros estados, seja pelo transbordamento de parcela do consumo de um grande mercado consumidor, seja por destinar óleo bruto para as refinarias de outros estados, tornando o ERJ consumidor/importador líquido nas transações interestaduais, o que é prejudicial em termos de arrecadação em virtude da incidência do ICMS sobre mercadorias e serviços ser predominantemente na origem. Conforme gráfico 3, é importante destacar que o ERJ (sem contar os municípios fluminenses) recebe cerca de 25% do total de Royalties e Participações Especiais distribuídos no país, o que compensa apenas parcialmente o hiato de receitas de ICMS gerado e apropriado pelo ERJ na cadeia extrativa.

Dado o diagnóstico acima, que une debilidade econômica com problemas específicos da estrutura tributária ERJ em termos relativos perante outros estados, temos na prática a união de baixo crescimento do PIB fluminense aliado à baixa participação do ICMS sobre o PIB regional (carga tributária), conforme a tabela 2. O baixo percentual relativo do ICMS/PIB fluminense em 2003 se acentuou em 2019, como o ERJ passando da 23ª colocação em 2003 para a 26ª em 2019, atrás apenas do Distrito Federal. O resultado fluminense em 2019 (5,60%) é cerca de 70% da carga média nacional (8,02%), cujo resultado foi superado por 19 estados.

Os desdobramentos disso sobre o problema fiscal podem assim ser evidenciados como primordialmente um problema na geração de receitas tributárias (particularmente, ICMS), ainda que também há questão adicional da volatilidade do preço internacional do petróleo tornando as receitas de Royalties e Participações Especiais não uniformes no tempo. A Tabela 3 permite visualizar que, mesmo com a entrada de Royalties e Participações Especiais sendo significativa e, logo, diminuindo o peso relativo das receitas tributárias, o ERJ continua dependente da arrecadação de receitas próprias (tributárias). Como mostra o gráfico 4, a importância da variação da arrecadação de ICMS sobre a variação da RCL é bastante significativa, e, no caso do ERJ, a variação

média de ICMS como de RCL foram as mais baixas entre os estados no período 2001-2019.

**Gráfico 3** – Representatividade média do ERJ em relação ao Brasil na produção, refino de petróleo e receitas de Royalties e PE (não incluídos os municípios fluminenses), 2012-2021.



Fonte: ANP

**Tabela 2** – Carga Tributária: razão entre ICMS e PIB a preços correntes, 2003 e 2019

UF	2003	2019	Variação Relativa
1 Mato Grosso do Sul	12,8%	14,1%	9,9%
2 Amazonas	10,2%	11,1%	8,2%
3 Pernambuco	9,5%	10,6%	11,9%
4 Acre	6,7%	10,1%	50,9%
5 Espírito Santo	11,5%	10,0%	-13,0%
6 Paraíba	7,9%	9,8%	24,4%
7 Bahia	10,2%	9,6%	-5,0%
8 Rondônia	12,7%	9,6%	-24,7%
9 Piauí	8,2%	9,5%	16,7%
10 Maranhão	5,5%	9,4%	69,4%
11 Goiás	9,2%	9,3%	0,2%
12 Ceará	9,2%	9,2%	-0,2%
13 Minas Gerais	8,9%	9,1%	2,1%
14 Rio Grande do Norte	9,0%	9,0%	-0,4%
15 Sergipe	7,2%	8,9%	22,9%
16 Santa Catarina	8,4%	8,7%	3,0%
17 Roraima	5,6%	8,6%	53,9%
18 Rio Grande do Sul	8,8%	8,5%	-3,0%
19 Tocantins	9,3%	8,5%	-8,5%
<b>Brasil</b>	<b>8,1%</b>	<b>8,0%</b>	<b>-1,3%</b>
20 Mato Grosso	7,9%	7,9%	0,0%
21 Alagoas	7,0%	7,9%	14,2%
22 Paraná	7,0%	7,8%	11,7%
23 São Paulo	8,2%	7,6%	-7,3%
24 Pará	7,8%	7,5%	-3,9%
25 Amapá	4,6%	5,8%	25,3%
26 <b>Rio de Janeiro</b>	<b>6,4%</b>	<b>5,6%</b>	<b>-12,1%</b>
27 Distrito Federal	4,3%	3,4%	-21,5%

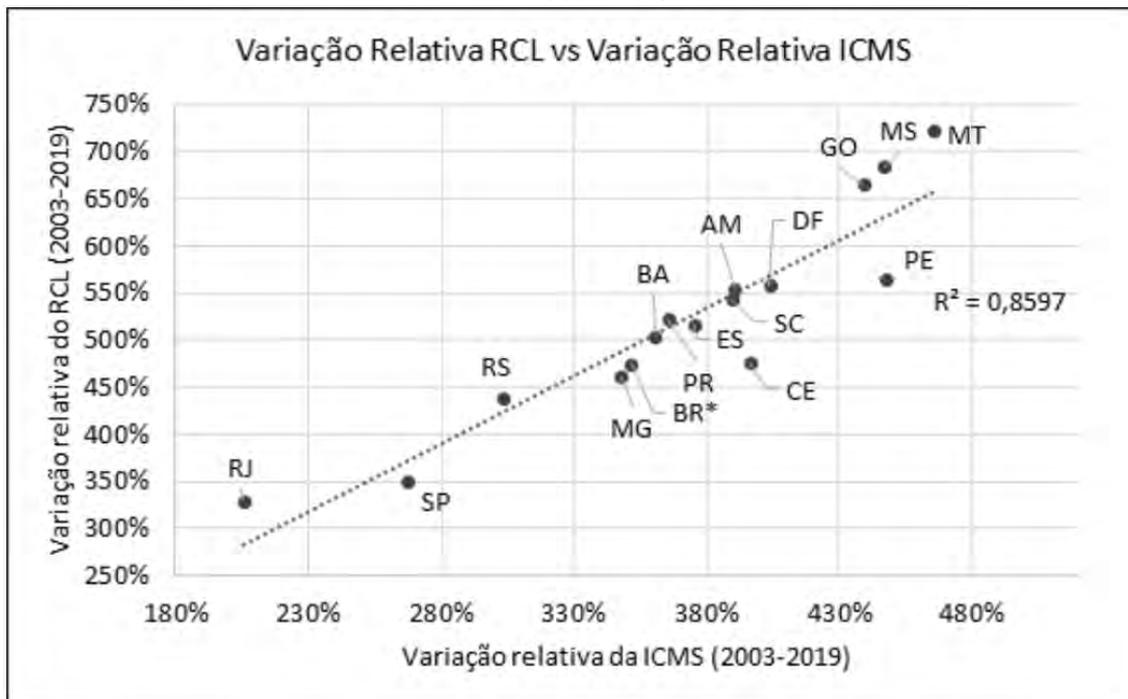
Fonte: IBGE e CONFAZ

**Tabela 3** - Receitas tributárias e receitas de transferências como razão das receitas correntes em 2019.

UF	Receitas Tributárias/ Receitas Correntes	Transferências/ Receitas Correntes
São Paulo	84,4%	5,7%
Santa Catarina	77,8%	14,7%
Rio Grande do Sul	74,7%	15,6%
Minas Gerais	73,2%	17,1%
Paraná	69,4%	18,2%
Goiás	68,0%	17,6%
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>65,8%</b>	<b>9,7%</b>
Mato Grosso do Sul	64,8%	25,6%
Distrito Federal	62,4%	23,5%
Espírito Santo	62,4%	30,2%
Bahia	59,7%	30,5%
Pernambuco	59,7%	31,6%
Mato Grosso do Sul	58,7%	20,9%
Ceará	57,4%	35,0%
Amazonas	55,8%	28,9%
Pará	53,4%	35,2%
Rio Grande do Norte	52,1%	40,9%
Paraíba	50,9%	43,7%
Maranhão	47,7%	47,9%
Rondônia	47,6%	40,3%
Alagoas	47,0%	46,5%
Piauí	45,0%	47,2%
Sergipe	41,2%	50,1%
Tocantins	38,7%	51,6%
Roraima	27,9%	60,8%
Acre	27,1%	66,3%
Amapá	20,0%	63,8%
<b>Média</b>	<b>55,4%</b>	<b>34,1%</b>

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

**Gráfico 4** – Dispersão para a variação relativa da receita corrente líquida e do ICMS para os anos de 2003 a 2019<sup>1</sup>.



Fonte: A partir de dados do CONFAZ e STN.

Cumprе salientar que a arrecadação de ICMS entre 2001 e 2019 cresceu, em termos reais, 34,6% contra 89,4% da média nacional (excluído o ERJ). Como mostra a Tabela 4, isso significa que o crescimento da arrecadação de ICMS fluminense foi o menor entre todos os estados, e correspondeu a apenas 39% do crescimento médio nacional. Comparando com o segundo pior resultado registrado no período – o estado de São Paulo – a arrecadação fluminense registrou 33% a menos de crescimento relativo, isto é, o desempenho da arrecadação de ICMS no ERJ correspondeu a apenas dois terços do 2º pior resultado nacional. Considerando uma série histórica entre 2001 e 2019, o gráfico 5 apresenta o hiato crescente no índice de arrecadação do ICMS com a média nacional ao longo do tempo. No último ano da série histórica, 2019, a situação está ainda longe de uma recuperação das perdas após 2013, ao contrário da média nacional. E mais, está em patamar semelhante ao de 10 anos atrás.

Como resultado, o gráfico 6 demonstra a limitação na evolução da RCL estadual, com seu crescimento no ERJ (47%) não chegando a 50% do crescimento

<sup>1</sup>Foi realizado um corte utilizando a média nacional dos pesos das receitas tributárias sobre as receitas correntes de cada estado (55,3%), e todos os estados com percentual acima dessa média, isto é, os menos dependentes de recursos transferidos pela União, foram selecionados para se verificar a importância das receitas de ICMS sobre a Receita Corrente Líquida (RCL).

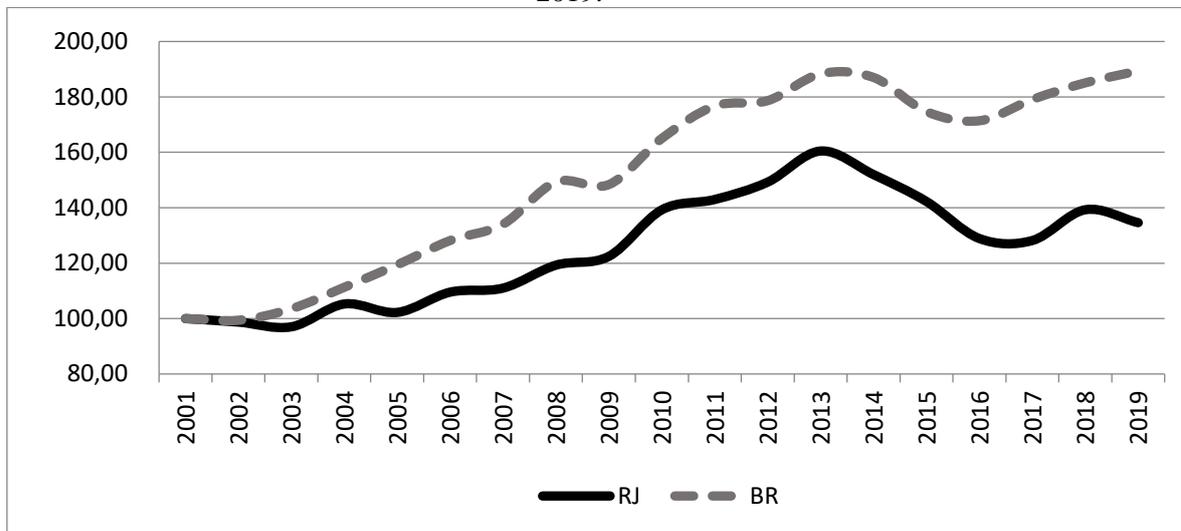
médio nacional (96%) entre 2001 e 2019 – sendo o ERJ superado por 21 estados. E mais, em 2019, a RCL nacional já havia recuperado perdas sofridas a partir da conjuntura desfavorável com a grande crise iniciada em 2014; no caso do ERJ, após período de maior crescimento do ICMS e Royalties e Participações Especiais, entre 2009 e 2013, e queda elevada no período posterior, por menor crescimento relativo do ICMS, e queda acentuada do preço internacional do petróleo, a RCL chegou em 2019 ao mesmo nível de 2008.

**Tabela 4** – Ranking da variação relativa para a arrecadação real do ICMS nos estados brasileiros, 2001-2019 (a preços de 2010).

Ranking	UF	2001	2019	Variação Relativa
1º	AC	239.372.287,94	848.822.062,96	254,6%
2º	MA	1.420.052.095,50	4.735.633.511,51	233,5%
3º	PI	825.011.842,65	2.696.344.923,23	226,8%
4º	RR	209.427.744,55	671.047.609,39	220,4%
5º	TO	610.276.253,13	1.814.069.208,02	197,3%
6º	MT	2.744.328.961,15	8.028.992.693,53	192,6%
7º	PA	2.566.674.350,70	7.329.992.279,58	185,6%
8º	AP	208.765.378,21	567.556.808,95	171,9%
9º	MS	2.343.118.365,72	6.036.015.549,16	157,6%
10º	PE	4.221.957.226,38	10.775.915.886,87	155,2%
11º	AL	1.044.940.927,54	2.527.499.428,50	141,9%
12º	SC	5.801.236.649,04	13.989.966.833,72	141,2%
13º	GO	4.610.968.905,25	10.287.564.120,02	123,1%
14º	PB	1.605.168.679,34	3.546.702.406,56	121,0%
15º	PR	8.820.068.001,15	18.923.781.694,83	114,6%
16º	RN	1.606.804.370,63	3.438.765.109,87	114,0%
17º	CE	3.740.276.183,57	7.900.359.977,10	111,2%
18º	SE	1.019.077.958,73	2.131.126.267,20	109,1%
19º	AM	2.919.586.734,32	6.030.631.340,10	106,6%
20º	RO	1.214.081.702,19	2.410.738.325,35	98,6%
21º	BA	7.480.035.206,51	14.848.087.346,44	98,5%
22º	MG	16.262.555.207,08	31.203.630.501,80	91,9%
	<b>BR</b>	<b>149.943.909.541,55</b>	<b>283.977.869.721,87</b>	<b>89,4%</b>
23º	RS	11.823.997.810,24	21.470.814.032,76	81,6%
24º	DF	2.818.690.726,56	4.914.722.943,14	74,4%
24º	ES	4.391.041.597,58	6.879.170.634,92	56,7%
26º	SP	59.396.394.375,90	89.969.918.226,35	51,5%
27º	<b>RJ</b>	<b>16.518.305.362,39</b>	<b>22.235.199.973,52</b>	<b>34,6%</b>

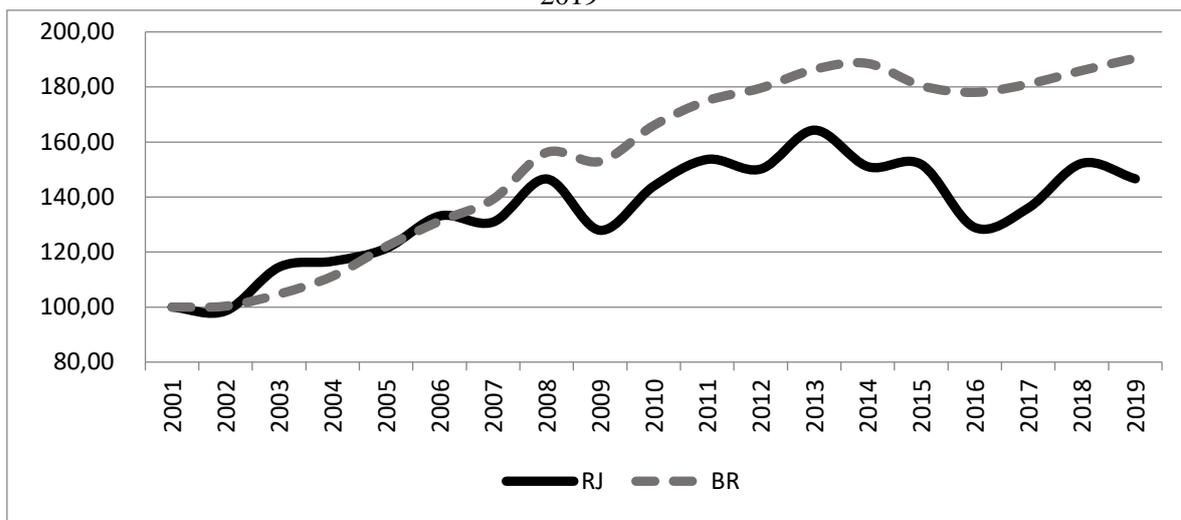
Fonte: CONFAZ. Elaborado pelos autores.

**Gráfico 5** – Índice de arrecadação do ICMS para o ERJ e Brasil (menos ERJ) entre 2001 e 2019.



Fonte: CONFAZ. Elaborado pelos autores.

**Gráfico 6** – Índice de crescimento da RCL para o ERJ e Brasil (menos o ERJ) entre 2001 e 2019



Fonte: STN. Elaborado pelos autores.

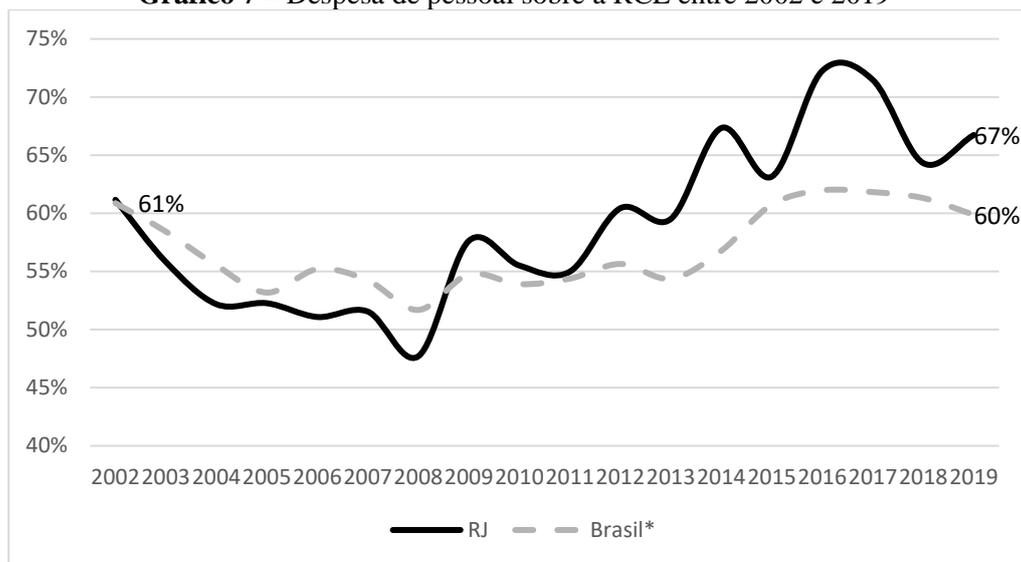
#### 4. O CASO FLUMINENSE COMO EXEMPLO DE QUE É CONTRAPRODUCENTE REDUZIR O AJUSTE FISCAL A POLÍTICAS DE AUSTERIDADE

Diante desse quadro exposto na seção anterior, é importante alertar para a limitação de se propor ajuste fiscal apenas pelo lado das despesas, em particular dos gastos com pessoal. A análise superficial baseada apenas em indicadores usuais das contas públicas levaria a conclusões inadequadas. Como o gráfico 7, temos o exemplo do indicador despesa de pessoal sobre RCL no período 2002-2019. Se é verdade que,

desde 2009, a relação Despesa bruta de pessoal sobre RCL no ERJ é maior que a média nacional, cabe destacar que isso coincide com a fraca performance da RCL, logo evidenciando um problema no denominador do indicador, não em seu numerador.

Isso fica mais explícito ao se observar, como mostra o gráfico 8, que ao avaliarmos a evolução da despesa de pessoal, a variação para o Rio de Janeiro no mesmo período foi de 62%, frente a 134% da média dos demais estados. E mais, há um hiato crescente entre as despesas bruta de pessoal do ERJ no comparativo com a média das demais UFs. Insistir em aumentar esse hiato, além de prejudicar a prestação do serviço público eficiente e de qualidade, possui limitações dada a rigidez dessa rubrica de despesa, em especial com os inativos. Nessas condições, um ajuste fiscal eficiente passa por priorizar a recuperação da capacidade de gerar receitas.

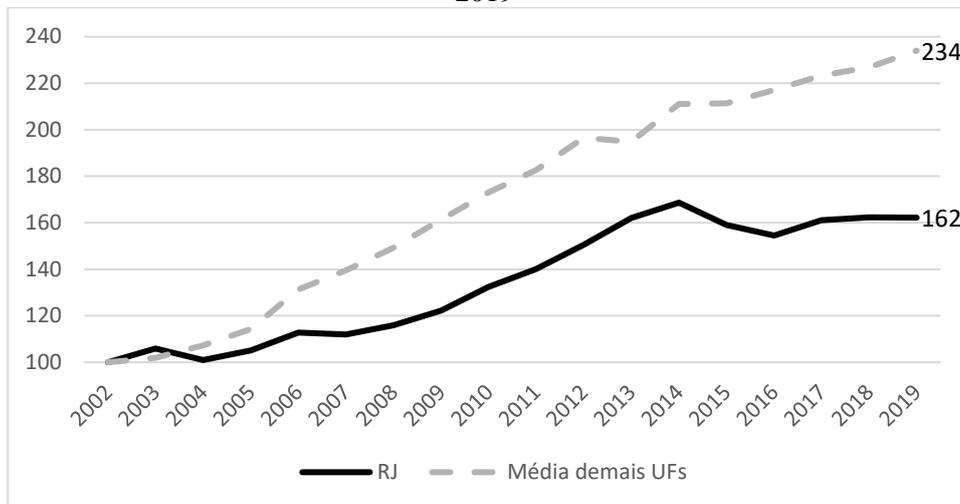
**Gráfico 7 – Despesa de pessoal sobre a RCL entre 2002 e 2019<sup>2</sup>**



**Fonte:** Execução Orçamentária dos Estados 2002-2012, Declaração de Contas Anuais 2013-2019. STN

<sup>2</sup>A despesa de pessoal considerada nesse estudo foram as despesas empenhadas nos elementos referentes aos servidores ativos e inativos, sem considerar despesas com contribuições patronais, sentenças judiciais, indenizações e restituições trabalhistas e despesas de exercícios anteriores. Não foram realizadas as deduções descritas na LRF para apuração do limite de gastos de pessoal.

**Gráfico 8** – Evolução de gastos com pessoal para o ERJ e Brasil (menos ERJ) entre 2002 e 2019<sup>3</sup>



**Fonte:** Execução Orçamentária dos Estados 2002-2012, Declaração de Contas Anuais 2013-2019. STN.

Nessa mesma linha, é proveitoso analisar os dados demonstrados na nota técnica do IPEA (2020), que apresenta a evolução das remunerações mensais médias reais dos servidores estaduais no período de 2004 a 2018. No referido estudo, a variação real das remunerações de servidores indica que, entre os anos de 2004 e 2018, a evolução das remunerações mensais médias reais (deflacionadas pelo IPCA) para o ERJ foi de 40%, já para a média nacional foi de 80%. Além disso, os aumentos do ERJ foram concentrados no período 2008-2014, havendo estagnação nos demais anos analisados.

Comparando as conclusões da análise da trajetória das despesas totais com pessoal com os resultados do estudo do IPEA (2020) sobre a trajetória das políticas salariais desenvolvidas pelos estados, ambas análises convergem na explicitação de que a trajetória dos gastos de pessoal do ERJ esteve, em todo o período, aquém do restante dos estados. De fato, para as despesas do ERJ, as duas décadas deste século podem ser divididas genericamente em três períodos: o período até 2008, com baixo crescimento das despesas de pessoal; o período 2008-2014, com crescimento comparável ao do restante dos estados, compensando parcialmente a defasagem acumulada no período anterior; e o período a partir de 2015, de congelamento real das despesas com pessoal. Portanto, embora o ERJ não tenha aumentado seus gastos com pessoal de maneira

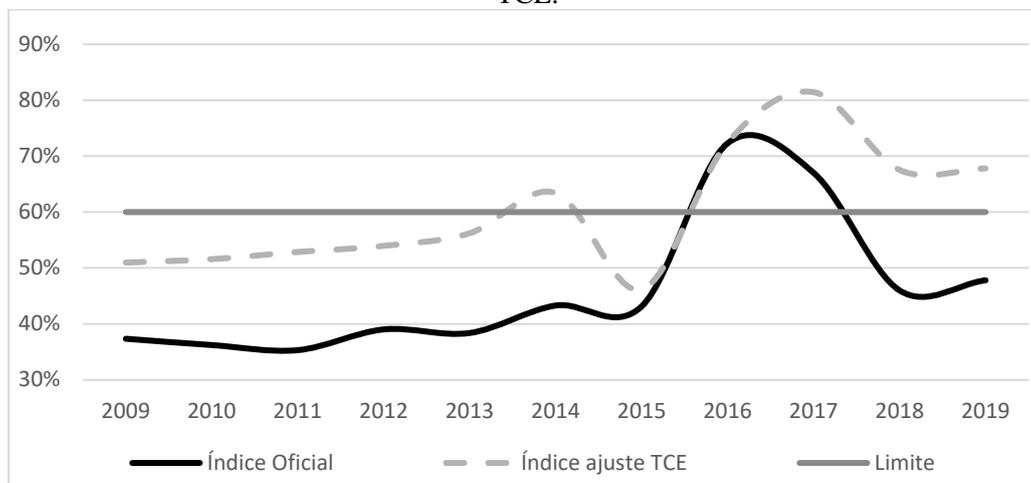
<sup>3</sup>Despesas empenhadas no Grupo de Despesa 1 com exclusão de intra-orçamentárias, Contribuições Patronais, Sentenças Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores e Indenizações e Restituições Trabalhistas, adicionada dos Elementos 1, 3 e 5 do Grupo de Despesa 3.

destoante dos demais entes federativos, seu baixo crescimento pelo lado da receita, bem abaixo da média nacional, fez com que o comprometimento de sua RCL frente aos gastos com pessoal tivesse considerável aumento no período de 2002 a 2019.

O senso comum costuma associar os problemas fiscais de alguns estados à sua rigidez orçamentária crescente – a partir do crescimento das despesas obrigatórias. No entanto, muitas vezes, associam esse fato a uma condição dada de receita para todos os entes, isso porque as análises realizadas se limitam a comparar as despesas e as receitas de cada ente de forma isolada. Quando se verifica que um ente não chega a 50% da receita líquida realizada pela média nacional – e cujo resultado foi superado por vinte e um estados – fica mais difícil não levar em consideração as questões relativas tanto à receita quanto à despesa de pessoal.

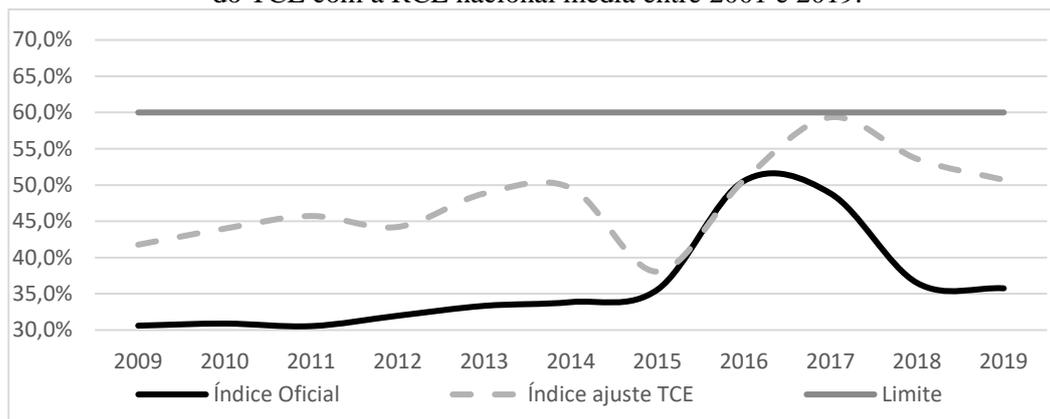
O caso do ERJ ilustra como políticas de ajuste fiscal que considerarem a receita como um “dado”, isto é, uma variável exógena ao Estado, provocam distorções. No caso do ERJ, essa prática desviaria de atacar a raiz da problemática. E mais, o ERJ ficaria dentro do limite legal da LRF caso tivesse o crescimento médio da RCL nacional. Para isso ficar claro, vamos comparar os gráficos 9 e 10. O primeiro com o índice oficial da despesa de pessoal consolidado (ativos e inativos) em relação à receita corrente líquida do ERJ, cujo cálculo não deve exceder 60%, e com a simulação com a recomendação do TCE a respeito da inadequação pelo ERJ em relação ao cálculo das despesas líquidas de pessoal. No segundo gráfico, apresenta-se a simulação dos mesmos índices, mas com a RCL fluminense substituída pelo retrospecto da RCL nacional média – somatório de todos os entes, menos o ERJ, entre 2001 e 2019. Como resultado, o indicador da despesa bruta de pessoal sobre a RCL não ultrapassaria mais o limite de 60% em nenhum momento.

**Gráfico 9** – Índice consolidado da despesa de pessoal oficial e ajustado pela recomendação do TCE.



Fonte: RREO e SEFAZ/RJ.

**Gráfico 10** – Índice consolidado da despesa de pessoal oficial e ajustado pela recomendação do TCE com a RCL nacional média entre 2001 e 2019.

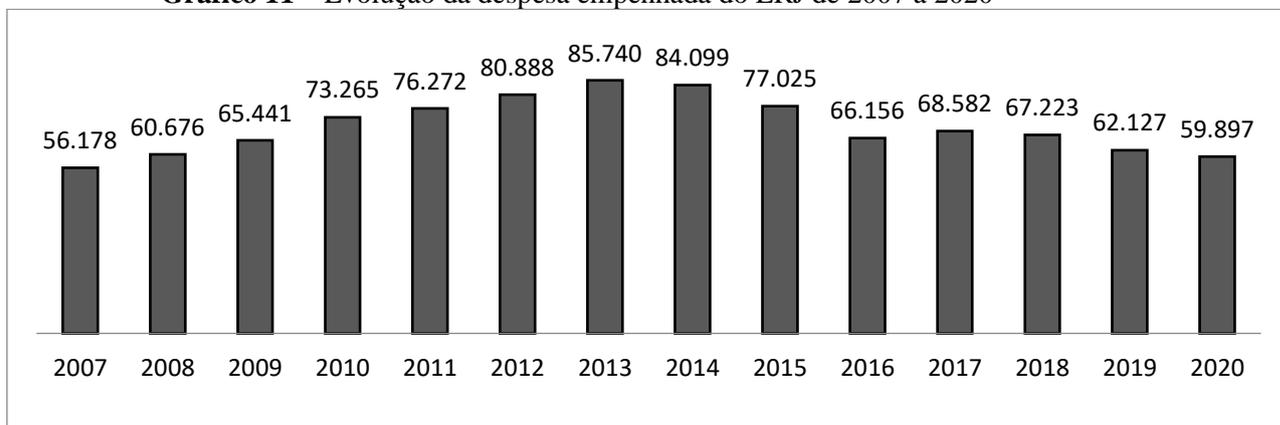


Fonte: RREO e SEFAZ/RJ.

A compreensão disso é fundamental ao se considerar as políticas de ajuste fiscal no período recente. Com o Regime de Recuperação Fiscal - RRF original, o ERJ fez uma das maiores ações de contração fiscal de sua história. Como mostra o gráfico 11, retornou-se a valores reais sua despesa empenhada no exercício de 2020 para níveis compatíveis com o ano de 2009. Entre 2010 e 2015, investimentos tiveram significativa participação nas despesas - média de 14,1%. Segundo gráfico 12, no período seguinte, caíram para nível ínfimo e sem precedentes na série histórica (em 2020, apenas 1,6%), descolando-se da dinâmica do PIB, logo, perdendo capacidade de impulsioná-lo. Em paralelo, como mostra o gráfico 13, a evolução da taxa de desemprego no Estado do Rio de Janeiro é bem maior que a média nacional desde 2017, ano em que se iniciou o RRF

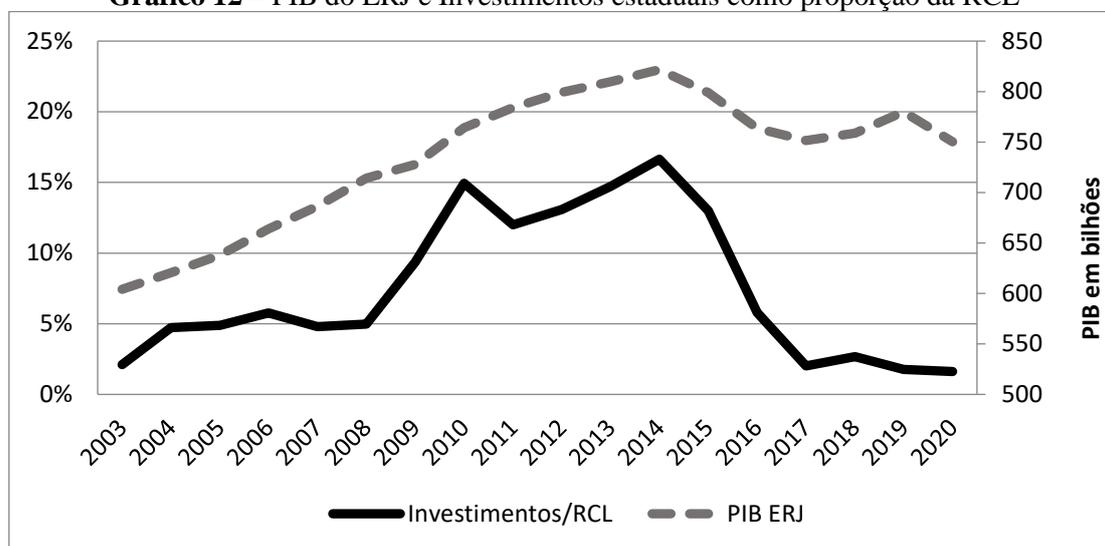
original. Em 2020, com o cenário de pandemia, o Rio de Janeiro foi a unidade da federação com o pior saldo de empregos formais.

**Gráfico 11 – Evolução da despesa empenhada do ERJ de 2007 a 2020**



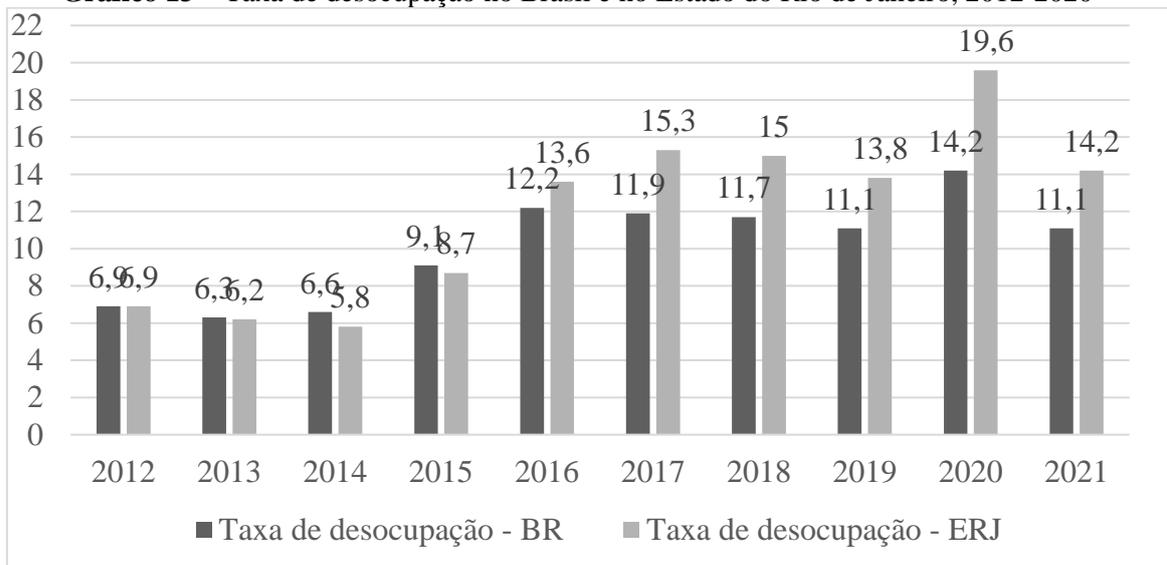
Fonte: SIAFE-RJ. Dados em R\$ milhões a preços de 2020

**Gráfico 12 – PIB do ERJ e Investimentos estaduais como proporção da RCL**



Fonte: Investimentos – SIAFE; RCL – RREO; PIB – CEPERJ e previsão 2020 da FIRJAN

**Gráfico 13 – Taxa de desocupação no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, 2012-2020**



Fonte: PNAD Contínua Trimestral / IBGE.

## 5. À GUIA DE CONCLUSÃO

A interpretação de Carlos Lessa é fundamental para chamar atenção que a compreensão dos problemas nacionais será conduzida melhor por uma análise da questão fluminense dado seu papel de espaço-síntese. Diante disso, as forças sociais e políticas preocupadas com uma alternativa para um projeto de país devem buscar entender a importância do que está sendo enfrentado estadualmente, 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. Nesse sentido, o presente trabalho buscou trazer novas contribuições sobre o impasse atual em seu processo de desenvolvimento estadual, e como agora é decisiva uma defesa dos interesses regionais institucionalmente organizada.

Sua especificidade explicita a perda gradual de capacidade de arrecadação própria. Conforme descrito neste trabalho, novas estratégias de desenvolvimento devem ser adotadas para superar a desindustrialização – enfrentando as suas verdadeiras causas, além de uma série de questões federativas, a saber: desde a reformulação do sistema tributário, visando estancar de vez as perdas com a Guerra Fiscal, além de uma redefinição das alíquotas praticadas em alguns setores; passando pela mudança do sistema de transferências constitucionais realizadas pela União – caso do FPE, 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. Particularmente, deve-se evitar que esse ajuste seja formatado de forma contraproducente, logo, executado de forma a não comprometer a recuperação econômica. Defende-se que a problemática não é apenas o ajuste das contas públicas, mas sim como fazer isso dentro de um processo de recuperação econômica sustentado. Com o RRF original, o cenário fiscal do ERJ teve alívio momentâneo em seu fluxo de caixa, mas os problemas econômicos e, conseqüentemente, arrecadatórios continuaram.

A fim de reverter isso, o novo Plano de Recuperação Fiscal – PRF do Estado do Rio de Janeiro (2022) foi elaborado com uma visão conceitual que não reduz o ajuste fiscal a políticas de austeridade. Dando centralidade à problemática da “estrutura produtiva oca” (SOBRAL, 2013, 2017 e 2019), tem por princípio que o ERJ não apresenta arrecadação tributária condizente com o seu PIB per capita. O documento aponta como problemática fundamental que a economia fluminense é carente de maior redinamização e transformação estrutural positiva, sem nenhuma ação indutora do gasto público desenvolvida de forma mais efetiva.

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.

Seu sentido estratégico é realizar ajuste fiscal de forma indissociada de estratégias de fomento ao desenvolvimento econômico e regional. Já seu objetivo central é qualificar o controle necessário de gastos, considerando que a contração fiscal tende a algum sucesso quando a economia possui válvulas de escape para alternativas de crescimento. Logo, política fiscal anticíclica é fundamental para garantir investimentos catalisadores de mudança estrutural capazes de gerar emprego e renda no ERJ. Diante disso, seus eixos de ações prioritárias são: ações que fortaleçam as funções da administração estadual, principalmente no que tange ao planejamento estratégico da qualidade desse gasto a partir de seus efeitos multiplicadores (baseado na metodologia da matriz insumo-produto) em que a melhora do emprego e renda do trabalho cabe ter seu papel associado. Ademais, consenso sobre perseguir maior abertura de espaço fiscal

para realização de investimentos públicos além daqueles já definidos pela programação estadual corrente.

Caso essa visão conceitual do novo PRF ganhe efetividade será uma oportunidade concreta para o Rio renovar seu protagonismo no país como defendido por Carlos Lessa, dando exemplo da viabilidade de alternativas para superar graves problemas nacionais. Nesse sentido, o PRF precisa ser complementado por uma agenda estratégica estadual que aponte elementos orientadores para um processo de desenvolvimento com visão de longo prazo e clareza das prioridades. Portanto, a boa execução do plano torna essencial que se avance a estrutura de planejamento estadual, particularmente, priorizando a consolidação de uma dimensão de planejamento estratégico.

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 a compreensão dessa problemática para ser superada uma forma de resumir a questão do ajuste fiscal dos entes subnacionais à mera oferta de “waiver” pelo Tesouro Nacional, como um mero alívio em troca da exigência de duras contrapartidas de caráter permanente. 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 devendo continuar a ser relegadas no debate nacional. 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.

Buscar soluções simples para problemas complexos não dá certo. A experiência fluminense demonstra que 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. Em particular, 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.

## REFERÊNCIAS

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ASSESSORIA FISCAL. “**O potencial representado pelo sistema produtivo de petróleo e gás no Rio de Janeiro e suas implicações para o desenvolvimento regional**”. Nota técnica, n. 1, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2004-2018)**. Carta de Conjuntura, n. 47, 2º trimestre de 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2020/04/CC47-Nota-t%C3%A9cnica-Remuner%C3%A7%C3%A3o-dos-estados-III.pdf>. Acesso em 10 jan. 2022.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: DIFIEL, 1977.

LESSA, Carlos. **Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano de Recuperação Fiscal (documento final)**. DOERJ: fevereiro de 2022.

SOBRAL, Bruno. “**Complexo regional e economia política: um diálogo com as contribuições de Wilson Cano a partir dos desafios atuais do Rio de Janeiro**”. Santos, Adroaldo Quintela *et al* (org.). Wilson Cano: a questão regional e urbana no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo – Editora Expressão Popular – ABED, 2021. 466-485.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Metrópole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

*Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como na que se refere ao uso de imagens.*

## INVESTIMENTOS PÚBLICOS E O PLANEJAMENTO ECONÔMICO-TERRITORIAL: O FRACASSO DOS PLANOS E A INSUFICIÊNCIA DAS REDES TÉCNICAS E DE LOGÍSTICAS NO RIO DE JANEIRO

PUBLIC INVESTMENTS AND ECONOMIC-TERRITORIAL PLANNING: THE  
FAILURE OF PLANS AND THE INSUFFICIENCY OF TECHNICAL AND  
LOGISTICAL NETWORKS IN RIO DE JANEIRO

Floriano José Godinho de Oliveira <sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-9487-3341>

Correspondência: fgodinhodeoliveira@gmail.com

<sup>A</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2022.69937

Recebido em: 02 set. 2022 | Aceito em: 30 out. 2022.

« A velocidade crescente dos meios de transporte e comunicação diminui o atrito e a barreira da distância geográfica, tornando a espacialidade e a temporalidade do capital uma característica da ordem social mais dinâmica do que fixa. O capital cria literalmente seu espaço e seu tempo, ... ». David Harvey, 2016 :74

### RESUMO

Nossa proposta neste artigo foi realizar uma interpretação dos processos econômicos e sociais que alteraram as bases econômicas e aspectos importantes da organização do território no Rio de Janeiro, e procurou demonstrar que o estado do Rio de Janeiro, hoje, não só apresenta uma reestruturação de sua economia metropolitana, mas também uma nova economia regional. Diante disso, procuramos identificar a necessidade de que haja uma retomada das práticas de planejamento e de ordenamento territorial, com vistas recuperar novas e antigas redes técnicas, infraestruturas e bases logísticas, que busquem a integração entre as regiões produtivas e estimulem os fluxos de capitais, mercadorias e pessoas, como condição fundamental para a recuperação da economia fluminense.

**Palavras-chave:** redes técnicas; desenvolvimento regional; rede ferroviária; economia fluminense; Rio de Janeiro.

### ABSTRACT

Our proposal in this article was to carry out an interpretation of the economic and social processes that altered the economic bases and important aspects of the organization of the territory in Rio de Janeiro, and sought to demonstrate that the state of Rio de Janeiro, today, not

only presents a restructuring of its metropolitan economy, but also a new regional economy. In view of this, we seek to identify the need for a resumption of planning and territorial organization practices, with a view to recovering new and old technical networks, infrastructures and logistical bases, which seek integration between the productive regions and stimulate capital flows, goods and people, as a fundamental condition for the recovery of the state's economy.

**Keywords:** technical networks; regional development; railway network; fluminense economy; Rio de Janeiro.

## INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1990, em particular devido ao incremento das atividades extrativistas do petróleo e à consolidação gradual da indústria automobilística, uma nova economia se desenvolve no interior do estado e no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Contudo, o crescimento e a recuperação econômica do estado dependem dos fluxos de capitais - em suas diferentes fases, como capital monetário, como capital produtivo e como capital mercadorias (MARX, 1984) – que, por sua vez, dependem das condições de circulação e das redes técnicas capazes de garantir os fluxos. Afinal, como assevera David Harvey (2010), capital é fluxo. O desenvolvimento dessas condições exige planejamento e, sobretudo, investimentos logísticos e territoriais, o que não é feito pelo Estado no Rio de Janeiro<sup>1</sup>. É sobre esse tema que trataremos neste artigo, mas, para tanto, precisamos, antes, situar esta questão em relação ao debate teórico sobre o processo de reestruturação produtiva, no qual a economia fluminense se insere.

A economia de um país ou região em que predomina o modo capitalista de produção depende das atividades produtivas, públicas e privadas – base sobre a qual se realiza a arrecadação tributária e são gerados os empregos necessários para sua população – e da capacidade de circulação do capital (MARX, 1984, FOUCAULT, 2008). As atividades produtivas, propriamente ditas, realizadas no « chão da fábrica » são, certamente, a fase de circulação do capital de maior relevância, em que se estabelece a valorização do capital investido, geralmente medido como Produto Interno Bruto (PIB), mas que também pode ser medido pelo somatório dos salários, lucros, rendas e juros pagos aos trabalhadores e aos capitalistas.

---

<sup>1</sup> Não faltam planos e projetos, como o PELC 2045 – Plano Estratégico de Logística e Cargas do Estado do Rio de Janeiro, 2016; o PEL, 2021 (Plano Estratégico Ferroviário); PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado), de 2018; o Plano Diretor de Transportes Metropolitano do Rio de Janeiro, de 2015 etc. No entanto, esses são, em geral, Planos elaborados por empresas de consultoria que não são aplicados e tampouco recebem os investimentos indicados.

Essa fase da cadeia do valor, denominada por Marx como a do capital produtivo, em que ocorre a valorização e acumulação de capital na produção, desde os anos 1970 vem passando por total reestruturação – reestruturação produtiva – por meio da incorporação de novas tecnologias e inovações que alteram a composição orgânica do capital, já que se amplia a proporção de investimentos em maquinário e tecnologia, e diminui a contração e a estabilidade da força de trabalho. O atual estágio de inovações tecnológicas e de informatização do maquinário, tanto na indústria quanto nas demais atividades econômicas, como nos serviços, no comércio, nas atividades extrativistas e agrícolas, permite ao processo produtivo uma menor dependência do conhecimento e da experiência dos trabalhadores de cada setor de produção. Tal fato, sem dúvida, aumenta o grau de exploração, fragmentação e precarização nas formas de contração dos trabalhadores, permitindo um sobre lucro dos capitais investidos.

Essa etapa é aquela na qual as formas de contratação do trabalho ganham contornos dramáticos, pois ao lado das formas históricas de precariedade do trabalho assalariado no interior dos sistemas produtivos, vemos crescer as formas de precarização (ALVES, 2011) em que prevalecem a informalidade, terceirizações, enfim, o rompimento das regras protetivas conquistadas pelos trabalhadores ao longo do século XX, ampliando as formas de domínio e exploração sobre o trabalho na fase da produção propriamente dita. No entanto, para além dessa etapa, o capital também passa a buscar formas de reestruturar as fases da circulação das mercadorias produzidas. Com efeito, o capital, nas duas primeiras décadas do século XXI, passa a ter maior atenção nas fases « extramuros » da cadeia de valor, e elabora estratégias de utilização das novas tecnologias para obter ganhos nas fases da circulação do capital, antes e depois da etapa de produção das mercadorias no chão da fábrica.

A circulação do capital, agora, é aquilo em que os agentes capitalistas centram sua atenção e produzem inúmeras estratégias para diminuir o tempo de giro do capital, ou seja, encurtar o ciclo do capital na cadeia do valor. Mas, para isso, precisam modernizar e fazer investimentos, também, nas condições gerais de produção (MARX, 1984; LOJKINE, 1981) mais essenciais ao movimento de circulação do capital: as redes técnicas de circulação dos capitais, pessoas e mercadorias.

Essa necessidade não é nova e está na base do processo de implantação do capitalismo industrial, como assinalou Marx sobre a origem da fase de implantação das grandes indústrias, ainda no século XIX, pois, “... a revolução no modo de produção da

indústria e da agricultura exigiu também uma revolução nas condições gerais do processo de produção social, isto é, nos meios de comunicação e transporte » (MARX, 1996: 16). Associada também a essa condição geral, ocorre a expansão das formas de urbanização, já que a tendência desde o início do processo de expansão das atividades industriais é concentrar-se nas cidades, que necessitam ampliar suas bases infra estruturais, como instalações prediais (MARX, 1984) e de serviços de saúde, educacionais, saneamento, enfim, um largo espectro de investimentos de uso coletivo, em geral instituídos pelos Estados (LOJKINE, 1981).

Partindo dessas considerações preliminares, queremos enfatizar que as políticas de recuperação econômica no País ou, no caso em questão, no estado do Rio de Janeiro, necessitam voltar sua atenção às condições gerais de produção e de circulação tanto do capital, em sua fase de obtenção dos meios de produção, insumos e mobilidade dos trabalhadores, quanto, após a fase da produção no « chão da fábrica », da circulação das mercadorias, visando a renovação e modernização da base de infraestrutura e logística necessária para garantir fluidez e agilidade à circulação da produção.

Concretamente, o processo de reestruturação produtiva, hoje, está enfatizando a recuperação das redes que estruturam a circulação do capital. A circulação é, hoje, a obsessão dos capitalistas para encurtar o ciclo do capital na cadeia de valor. Na primeira fase desse ciclo, a do “capital monetário” (MARX, 1984) – fase de imobilização de capitais na obtenção de mercadorias que serão utilizadas como meios de produção e força de trabalho –, objetiva-se garantir a velocidade à chegada de equipamentos e insumos na linha de produção ou montagem. Na segunda fase da circulação, que Marx denominou “capital mercadoria”, o capital aposta, agora, em formas de garantir a entrega das mercadorias em tempo cada vez menores. Nesse contexto é que explodem as formas de comercialização por meio do e-commerce e o aperfeiçoamento de antigas práticas do « just-in-time », que buscam eliminar a manutenção de estoques e alinhar a chegada dos insumos e mercadorias em tempo sincronizado com a entrada na linha de produção<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> O sistema de organização da produção na linha de montagem de caminhões e ônibus da Volkswagen, no município de Resende, é uma comprovação inequívoca desse sistema. A montadora, organizada na forma de associações entre consórcios prestadores de serviços – Consórcio Modular da Volkswagen – recebe diariamente as peças que serão utilizadas na montagem dos veículos. As instalações portuárias e armazéns logísticos em Santos, bem como a Rodovia Presidente Dutra são as redes técnicas que permitem a estruturação desse sistema.

E o Estado (representado pelo governo do estado do Rio de Janeiro) nisso tudo? É preciso destacar, aqui, quem são os agentes que podem interferir na produção de novas e reformulação das antigas redes técnicas de logísticas e infraestruturas em cada lugar, em cada território. Sabemos que a gestão desses serviços é atribuição básica do Estado, seja por investimento direto, seja por parcerias com o setor privado. E sabemos que as práticas do planejamento e o ordenamento do território, que são políticas atribuídas ao Estado para permitirem a integração e desenvolvimento social em cada território, devem ser considerados como políticas públicas (FERRÃO, 2011).

Os aspectos teóricos mencionados acima põem em evidência a necessidade de investimentos que deveriam ser objeto permanente dos governos estaduais, mediante um aprimoramento de investigações, planos e práticas de planejamento, capazes de, pelo menos, identificar os gargalos existentes. Mas, lamentavelmente, sob a égide do neoliberalismo predominante deste os anos 1990 no País, presenciamos a redução da prática do planejamento por parte do Estado.

No Rio de Janeiro, em particular, é flagrante a redução do papel e da relevância dos órgãos e instituições de investigação e pesquisas, que foram sendo secundarizados frente às estratégias de dominação do território por parte dos grandes capitais. No estado, sucessivas crises políticas e de gestão do planejamento do desenvolvimento econômico levaram à extinção de órgãos importantes, como a Fundação Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro (Fundação CIDE), e ao esvaziamento de órgãos como a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Rio de Janeiro (Codin). Daí decorrem as práticas de terceirizar a elaboração de planos e projetos de investimentos no estado, como identificado linhas acima, que revelam a ausência de políticas de planejamento e de ordenamento do território, realizadas pelo próprio Estado, mesmo tendo em seu território muitos dos mais expressivos centros de pesquisa e universidades públicas e privadas do País, com forte expertise nas áreas de planejamento, tecnologia, saúde pública, educação, urbanismo, saneamento, meio ambiente etc.

O resultado disso tudo são as perdas de investimentos produtivos e o esgotamento das infraestruturas e bases logísticas, gerando a falta de perspectivas para a capacitação do estado como receptor de novos e reestruturação dos antigos empreendimentos produtivos. Como veremos mais adiante, e este é o centro de nossa argumentação, a ausência dos últimos governos do estado do Rio de Janeiro na promoção do planejamento econômico e na gestão das infraestruturas necessárias ao

desenvolvimento está claramente implicada com a falta de investimentos e a incapacidade de se produzir uma recuperação sustentável na economia do estado. É isso que veremos a partir de agora.

## **2. AS NOVAS BASES DA ECONOMIA FLUMINENSE E ALGUNS DOS GARGALOS DAS REDES DE CIRCULAÇÃO E DAS BASES LOGÍSTICAS NO TERRITÓRIO FLUMINENSE**

A economia do estado do Rio de Janeiro tem um grau de concentração das atividades e recursos que é resultante de um processo histórico complexo. Hoje, segundo os dados do PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado) a economia metropolitana concentra 69,5% do PIB estadual, e deste total, 64,7% são produzidos na cidade do Rio de Janeiro, a capital (PDUI, 2018:89). Esta concentração já foi maior. Mas, as atividades extrativistas no norte do estado e a reestruturação do setor metal-mecânico-siderúrgico no médio Vale do Paraíba, acrescido da recuperação da indústria naval da região da Costa Verde, revelam um maior dinamismo no interior e maior participação dessas regiões da economia fluminense.

No sul do estado, empreendimentos automobilísticos reestruturaram a economia industrial, abrigando cinco grandes montadoras e algumas indústrias de autopeças associadas ao distrito industrial da Peugeot-Citroën, na Região do Médio Vale do Paraíba. São elas, a MAN (antiga Volkswagen), a Peugeot-Citroën, a Renault-Nissan, a Hyundai e a Jaguar-Land Rover, que formam associações importantes com outras grandes indústrias como a Michelin Brasil, fábrica de pneumático, todas no eixo formado pelos Municípios de Porto Real, Resende e Itatiaia. A ampliação do setor metalmeccânico aí instalado fortalece o tradicional setor siderúrgico do eixo Volta Redonda-Barra Mansa, e incorpora algumas outras importantes indústrias, como a Guardian, produtora de vidros planos, em Porto Real.

No litoral sul, a reativação da indústria naval na Região da Costa Verde, em 2021, bem como a ampliação das atividades na base portuária da Transpetro, em Angra dos Reis, em face da intensificação das atividades extrativistas no Pré-Sal, produz uma recuperação importante da economia na região denominada Costa Verde do estado. Essa ampliação se soma ao potencial estratégico da localização da Usina Nuclear e de atividades *offshore* derivado de uma relativa aproximação da Bacia Petrolífera de Santos.

No Norte, vários são os efeitos da denominada economia do petróleo (PESSANHA, 2017), produzindo um intenso dinamismo no setor de serviços industriais ao setor extrativista nas cidades regionais da região petrolífera, especialmente Campos dos Goytacazes e Macaé, onde está instalado um complexo Parque Tecnológico-Industrial, próximo aos limites com o Município de Carapebus. Maior destaque é a complexa instalação do Complexo Industrial-Portuário do Porto do Açu, um importante empreendimento logístico-industrial na região, situado no município de São João da Barra. Hoje, o Porto conta com um processo de expansão significativo, tanto como base naval quanto tem estimulado a expansão da base aeroviária, por meio de instalações de helipontos estratégicos, para suporte da comunicação com as plataformas. As perspectivas de estimular o crescimento econômico desta região é mesmo muito expressivo e tem gerado um grande número de instalações de usinas termoelétricas para a geração de energia.

Na região metropolitana, a partir dos anos 2006, a economia do estado passa a apresentar, também, possibilidades de recuperação nesse espaço regional, mas, nesse caso, o planejamento e ações do Estado, essencialmente do governo federal, foram e devem seguir sendo, mais decisivas. O marco do processo de recuperação no espaço metropolitano foi o anúncio, em 2006, da construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), que produziu um efeito de arrasto na cadeia produtiva industrial e de logística no espaço metropolitano importante. Sua localização no município de Itaboraí desencadeou um conjunto de intervenções de infraestrutura e logística que interviu significativamente na organização do território metropolitano.

Podemos identificar algumas das intervenções, em termos de empreendimentos e novas redes técnicas, que ampliaram as bases logísticas neste espaço. A recuperação e duplicação da BR.101-Norte; a construção do trecho Caxias-Itaguaí e duplicação do trecho Magé-Itaboraí da BR 493 (Rodovia Rafael de Almeida Magalhães), mais conhecida como Arco Metropolitano; a preparação pela Petrobrás do terreno para o amplo distrito industrial junto ao portão principal do Comperj; o Porto de serviço da Petrobras em São Gonçalo; a Estrada UHOS – ligando o Comperj ao Porto de São Gonçalo. Neste período foi também anunciado a instalação da linha 3 do metrô, ligando Niterói a São Gonçalo, na altura de Quaximtiba, que iria favorecer o acesso de força de trabalho ao Complexo. No extremo oeste do espaço metropolitano, a ampliação e dragagem dos canais do Porto de Itaguaí, induziu a instalação de Grandes Projetos de

Investimentos, como a da fábrica de submarinos da Marinha do Brasil ao lado da Nuclep, a ampliação do Terminal de Container do Porto de Itaguaí, a criação do Porto Sudeste, e, próximo à área portuária, a expansão do Distrito Industrial de Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro, onde foi instalada a antiga Companhia Siderúrgica do Atlântico, atual Terniun Brasil. Todos esses empreendimentos são evidências de intervenções públicas e privadas que produziram ou poderiam ter produzido efeitos significativos na recuperação da economia metropolitana fluminense.

Com a crise do Comperj, em 2016, e sua transformação em um projeto de beneficiamento de gás (GásLub), estes investimentos e a definitiva incorporação desses empreendimentos, infraestruturas e bases logísticas produzidas, com amplas possibilidades de influir na recuperação econômica do estado, no entanto, exigiriam ações propositivas do Estado (do governo do estado) no Rio de Janeiro, por meio dos órgãos de planejamento do governo estadual, para que, de forma organizada e planejada tentassem preservar e incorporar esses ativos na economia no estado. Isso não está ocorrendo.

Com efeito, é fato que uma das características marcante da economia fluminense atual é «... a grande dependência de um único setor produtivo: o petróleo» (PDUI, 2018: 91). Tal fato, colocou a economia fluminense, que vinha se recuperando com os investimentos e estímulos realizados pelo Governo federal e pela Petrobrás, novamente em declínio.

Contudo, como o cenário econômico atual é de uma relativa recuperação das atividades extrativistas do petróleo e de um aumento dos preços do barril, que vem propiciando uma maior arrecadação, mesmo sem os aportes e estímulos da Petrobrás em atividades produtivas, devido ao processo de privatização por que passa a empresa, podemos considerar um bom momento para que o Estado passe a atuar consistentemente com base em planos de desenvolvimento e planejamento estratégico, visando o crescimento econômico e do desenvolvimento social, assumindo uma agenda de investigação e ações que desvele, e sobre eles atue, os gargalos que travam a economia e o desenvolvimento no estado.

Importante destacar esse fato, já que, desde os anos 1990, com os avanços dos projetos e concepções neoliberais no País e no mundo, o planejamento vem sendo secundarizado, e deixado “ao mercado” as decisões estratégicas. Infelizmente, essa concepção ainda é forte e está presente no planejamento no estado no Rio de Janeiro. O

PDUI, por exemplo, quando se refere à recuperação da economia no estado do Rio de Janeiro, destaca a seguinte concepção, ao final de uma relação de aspectos necessário a recuperação da economia fluminense: «Por último, também é importante compreender outra particularidade da economia capitalista: a ocupação de espaços é feita pela iniciativa privada, cabendo ao Estado apenas induzir a geração de polos de emprego nos locais desejados, quando necessário» (PDUI, 2018: 93). Lamentável esta orientação, em um estado que só tem fracassado no desenvolvimento de ações para recuperar sua economia. Tal perspectiva, precisa ser abandonada, pois a realidade nos informa que a recuperação econômica não pode ser uma atribuição dos próprios agentes econômicos, sem uma conjugação de esforços com as forças públicas, orientados por meio de seus órgãos de planejamento.

Para nós, ao contrário da concepção dominante, a relevância do papel desempenhado pelo Estado fica mais evidente nessa conjuntura de crise, em que as atividades de sua principal base econômica, o petróleo, volta a apresentar alguma perspectivas de retorno do crescimento econômico.

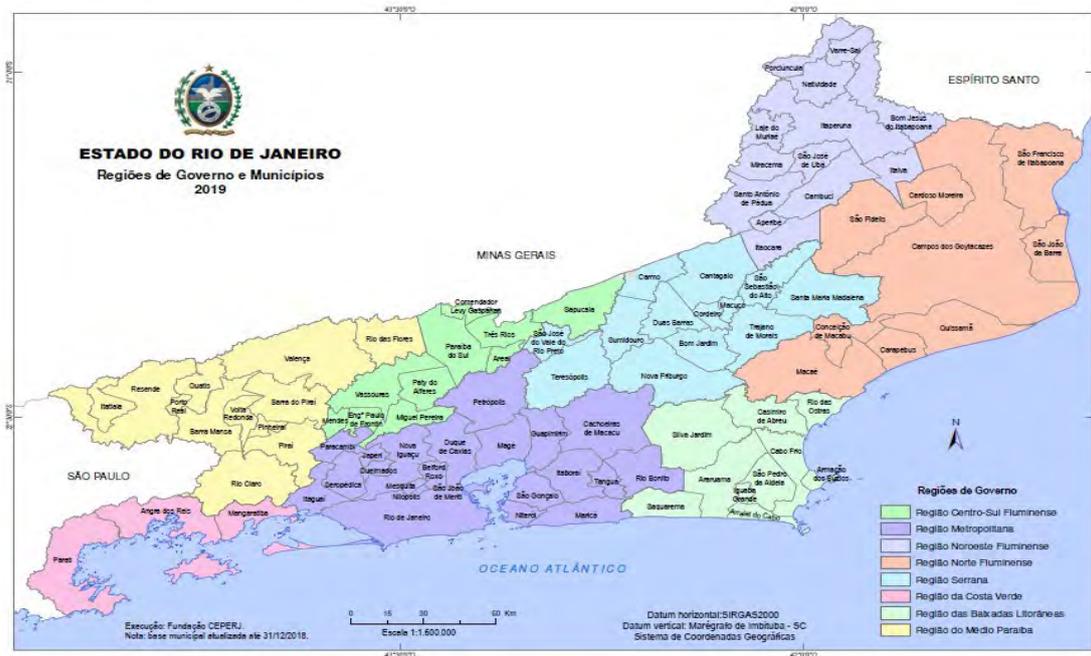
São muitos os caminhos sugeridos e setores a serem estimulados, como forma de alavancar empreendimentos e a economia no estado. Todos, evidentemente, dependem de políticas públicas de regulação e de ordenamento do território, posto que os empreendimentos não são isolados no espaço social, mas articulados por meio de inúmeros fatores de integração dos meios de circulação, infraestruturas e logísticas, presentes no território, conformando o que comumente são denominadas condições gerais de produção, associadas aos demais investimentos sociais necessários na organização do território.

Vale a pena mencionar as orientações contida no próprio PDUI, que, afinal, é um plano elaborado pelo Estado no Rio de Janeiro, no qual enfatiza que «As análises do cenário econômico de 2017/18 consideram que será imperativo concentrar esforços em ações de gestão da crise, com foco na estruturação das condições para o desenvolvimento de ações transformadoras do espaço urbano, como obras de infraestrutura (logística, mobilidade, saneamento, telecomunicações, urbanização e outras), de funções públicas sociais (habitação, saúde, segurança e lazer)» (PDUI, 2018 : 91).

Queremos, aqui, enfatizar, então, que as ações do Estado, principalmente em um cenário de crise econômica, não pode ser a de um Estado que não atue de forma

decisiva no planejamento e gestão territorial, acreditando que os conglomerados e atividades empresariais ocorrerão por interesses de proximidades e fatores específicos no território. Ao contrário, as atividades produtivas, cada vez mais, em um contexto de produção crescentes de inovações das tecnologias informacionais, dos processos e de organização (TUNES, 2020), necessitam que o planejamento e ordenamento do território criem condições de investimentos e estimulem as atividades produtivas em todas as regiões administrativas (figura 1), tendo em conta, evidentemente, os interesses sociais da sociedade local.

**Figura 1** - Divisão político territorial do estado do Rio de Janeiro, CEPERJ, 2019



Fonte: CEPERJ, 2019.

## 2.1 As diferentes regiões produtivas, os limites à circulação e à integração territorial

A distribuição regional das atividades econômicas no estado, identificada linhas acima, nos permite indicar que se trata de uma “nova” economia fluminense. Uma econômica que possui, hoje, alguns polos industriais importantes no interior do estado, e que possui potencial inestimável para fortalecer os lugares que possuem os denominados “Arranjos Produtivos Locais”, assim denominados pelo SEBRAE, e antigos Clusters Industriais no território do estado. Vamos identificar alguns desses

limites à circulação e integração territorial, que impedem a articulações dos polos e distritos industriais no estado.

O maior e mais importante destes polos, fora do espaço metropolitano, é o Complexo Industrial Portuário do Açu, no extremo norte do estado, que dinamiza a economia nos municípios de São João da Barra, Campos e São Francisco do Itabapoana, e que tem previsão de investimentos na ordem de 22 bilhões de Reais no próximos 5 anos (ESTADÃO: 9/10/22). Segundo reportagem do periódico, a empresa gestora do empreendimento, a Prumo Logística, trabalha para atrair para o Porto, que tem uma área útil de 90km<sup>2</sup>, investimentos no setor energético, industriais e de serviços.

No sul, como já mencionado, o polo industrial metalmeccânico, automobilístico e siderúrgico, que hoje promove uma aglomeração urbana muito dinâmica, aproximando os municípios de Volta redonda, Barra Mansa, Porto Real, Resende e Itatiaia, são outro eixo de desenvolvimento econômico que não pode ser desprezado e, certamente necessitará maior investimentos logístico por parte do Estado.

No centro do território, a espaço metropolitano, também passa por profundas transformações decorrentes dos investimentos nos Grandes Projetos de Investimentos (GPIs), como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), no município de Itaboraí; a ampliação dos terminais de *containers* e de exportação automobilístico do Porto do Rio de Janeiro; a construção da Rodovia Rafael de Almeida Magalhães (Arco Metropolitano); a ampliação do Porto de Itaguaí, para um complexo portuário/siderúrgico/industrial; a ampliação da indústria naval militar da Marinha do Brasil, em Itaguaí; a construção da siderúrgica Ternium Brasil no distrito industrial de Santa Cruz, no município do Rio de Janeiro; a delimitação e obras de renovação urbana na Zona Portuária do Rio de Janeiro, para o desenvolvimento de uma maior especialização turística / megaeventos / negócios do núcleo metropolitano, entre outros empreendimentos.

Todos esses investimentos se constituíram em um marco no processo de recuperação da economia no estado e na delimitação de novas territorialidades no Rio de Janeiro e foram indutores da reversão de um quadro de relativo esvaziamento das atividades econômicas indústrias na RMRJ.

Contudo, todo esse dinamismo, que pôs a economia fluminense em movimento, não foi suficiente para reverter a inércia das ações dos governos fluminense em termos de acompanhar os investimentos realizados, seja pelo governo federal, pela Petrobrás e

pela iniciativa privada, para realizar obras de infraestrutura e logística que complementasse as falhas e revertesse a (des)ordem da integração logística no território.

Creio que isso tem um motivo. A histórica concentração de investimentos e população na RMRJ e, em especial, na cidade do Rio de Janeiro, como vimos na parte introdutória deste artigo, fez o Estado fluminense abandonar seu interior. Não foi a perda da condição de Distrito Federal ou de Estado da Guanabara, na fusão realizada em 1974, que resultou na formação do atual Estado do Rio de Janeiro, mas sim o abandono das bases logísticas e redes técnicas importantes que integravam todo o território fluminense. Os sucessivos governos do novo estado, com exceção do Governo de Leonel Brizola, de 1983 a 1986, não realizaram ou tentaram reverter o abandono, por exemplo, das estradas de ferro que deixaram de circular em seu território.

Assim, trabalhamos com a hipótese de que o principal gargalo ao desenvolvimento econômico, seja justamente a incapacidade de integrar o território e articulá-lo por meio de redes técnicas produtivas que não seja somente o rodoviário, de forma a articular os distritos e polos industriais no estado do Rio de Janeiro. Isso porque, o rodoviarismo é a base da circulação de pessoas, capitais e mercadorias no estado e, até a construção do Arco Metropolitano, tinha uma estrutura radial que obrigava todas as estradas federais – BR.101, BR-116, BR.040 – chegar à cidade do Rio de Janeiro. Com o Arco, pelo menos a porção externa do espaço metropolitano tem a oportunidade de ter maior integração, embora ainda seja insuficiente para atrair os empreendimentos produtivos, por falta de conjugação com outros modais, como o ferroviário.

## *2.2 As diferentes economias regionais no novo cenário e as deficiências das redes técnicas*

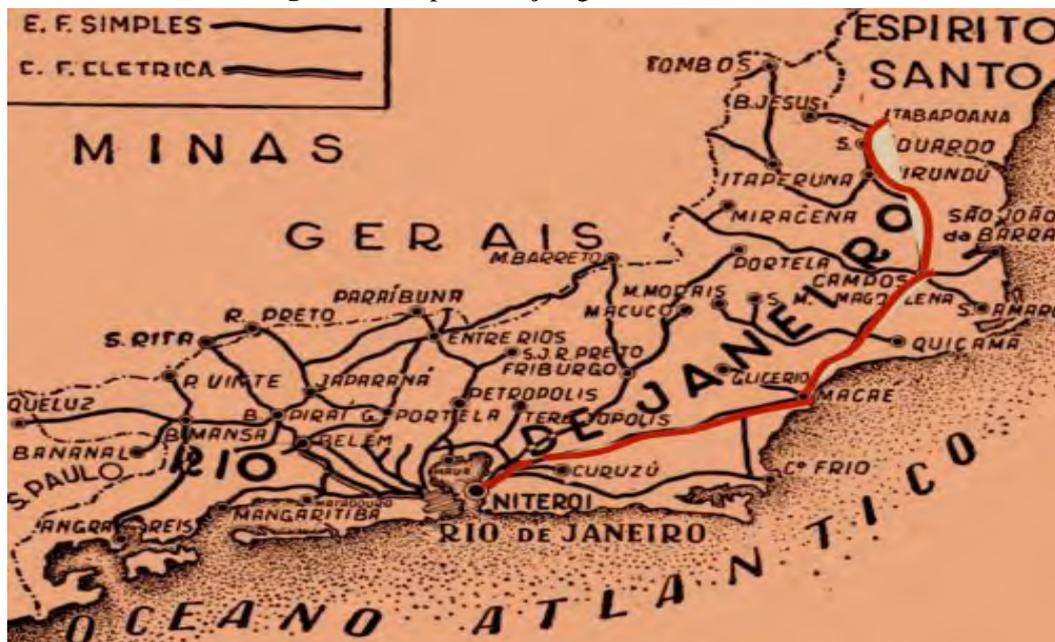
Merecem destaque em termos de identificar os gargalos logísticos para integrar e economia do estado uma ênfase nas duas regiões mais dinâmicas da economia fluminense hoje: a metropolitana e a do norte fluminense. Essas duas regiões se articulam devido a força que a economia do petróleo exerceu nas duas primeiras décadas do século XXI.

No norte fluminense, a economia foi marcada pela produção pelas atividades logísticas para extração do petróleo na Bacia de Campos e hoje continua sendo estratégico para as atividades na Bacia de Santos. Em termos de Grandes Projetos de

Investimentos, maior destaque, certamente, recai sobre o Complexo Industrial Portuário do Açu, já mencionado linhas acima, que se encontra depende de que seja (re)construída o acesso ferroviário, para seu pleno desenvolvimento. (Re)construída, pois a região Norte já foi cortada por ferrovias, que foram sendo abandonadas ao longo da história econômica-social no território fluminense e que, agora, precisará ser novamente construída.

Com efeito, nos referimos aqui ao abandono completo e destruição de todas, sem exceção, todas as malhas ferroviárias na parte leste do espaço metropolitano e norte do estado. Hoje, os órgãos de planejamento do Estado e os governos que virão, terão que reconstruir o que foi desconstruído no passado. Estamos falando da antiga estrada de ferro E.F Leopoldina, linha litoral, que ligava cidades do Rio de Janeiro-Niterói à Vitória, Espírito Santo, com extensão estimada de 638 km (CRISTOU, 2022), como pode ser visto seu traçado na figura 1.

**Figura 1** – Representação gráfica da Linha Litoral



Fonte: Cristou, Stefani, 2022 *apud* [http://www.estacoesferroviarias.com.br/efl\\_rj\\_litoral/niteroi.htm](http://www.estacoesferroviarias.com.br/efl_rj_litoral/niteroi.htm)

Assim, para dinamizar as atividades do Complexo portuário do Açu, para que saia do isolamento no litoral norte do estado, depende que seja construída a ferrovia projetada para ligar a RMRJ à Vitória, já batizada de EF-118, que interligará os Porto de Itaguaí ao Porto de Tubarão, no Espírito Santo, e no caminho integrará os Portos do Açu, no Rio de Janeiro, e de Presidente Kennedy, no Espírito Santos. Esta estrada de

ferro estava sendo licitada pelo Governo Dilma Rousseff, antes do Golpe, e o projeto foi abandonado pelo Governo do estado do Rio de Janeiro. Hoje, os gestores do Porto do Açu negociam com o governo do Espírito Santo a extensão do trecho projetado para ser construído no estado do espírito até o Porto do Açu. Tal fato, revela que mesmo sendo um empreendimento federal, os governos estaduais podem sim intervir na elaboração do projeto.

Em relação ao espaço metropolitano, metodologicamente, buscamos segmentá-lo em áreas geográficas específicas, para que seja possível analisar de forma conjugada, em cada área, os efeitos dos Grandes Projetos de Investimento. A análise aqui apresentada tem em conta os fatores presentes em quatro possíveis delimitações territoriais do espaço metropolitano, nas quais a organização social e territorial vai delineando novas possibilidades econômicas, sociais, políticas e culturais. São elas: o leste metropolitano, fortemente influenciado pela economia do petróleo e pela instalação do Comperj, atual, GásLub; a Baixada Fluminense, cuja territorialidade se altera com as novas perspectivas de circulação viária, tanto pela Rodovia Presidente Dutra (Rio – São Paulo) quanto pelo Arco Metropolitano, que corta os municípios de Nova Iguaçu e Duque de Caxias e os interligam aos demais municípios metropolitanos sem passar pela cidade do Rio de Janeiro; O extremo oeste metropolitano, tendo como centro a área portuária no município de Itaguaí, que produz uma retro área com forte perspectiva industrial ao longo do eixo rodoviário constituído pelo Arco Metropolitano, que se estende pelos municípios de Itaguaí, bairro de Santa cruz no extremo oeste da cidade do Rio de Janeiro, Seropédica, Japeri, Queimados e Paracambi; e, por fim, a cidade do Rio de Janeiro – centro e toda a zona litorânea – com as novas perspectivas econômico-territoriais induzidas por investimentos para abrigar megaeventos, turismo e para atualizar suas funções e *status* de centro de gestão de negócios e pesquisas. A figura 2, mostra a divisão proposta com base em nossas observações. Tal proposição já é amplamente incorporada, como pode ser observado no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ), aprovado em 2018.

**Figura 2** - Região Metropolitana do Rio de Janeiro em suas complexidades sub-regionais (em 2019, o município de Petrópolis havia deixado de pertencer a RMRJ, mas foi incorporado novamente em 2021)



Fonte: FORTES, A.; OLIVEIRA, L.; SOUSA, G, 2020.

Na parte leste do espaço metropolitano observamos mudanças importantes nas cidades de Itaboraí e de São Gonçalo, que eram aquelas que mais tinham perspectivas de mudanças com a instalação do Comperj – por sediarem a planta industrial e as bases logísticas. No entanto, a frustração de expectativas não implica inexistência de mudanças territoriais. As mudanças no setor imobiliário, no sistema viário e na constituição de novas áreas industriais, por exemplo, expressam essas potencialidades, limites, paradoxos e contradições relevantes para a compreensão dos períodos discutidos e dos desafios futuros.

A primeira manifestação, que também esteve na pauta de infraestrutura necessária ao funcionamento do Comperj foi a construção da linha 3 do Metrô, que foi posteriormente abandonada. Essa infraestrutura também pode ser posta na condição de ser (re)construída, como mencionamos em relação à estrada de Ferro EF.118. As cidades de Niterói, São Gonçalo e Itaboraí já foram cortadas por estradas de ferro que, agora devem ser reconstruídas, pois, com o rodoviarismo que tanto predominou no estado, foi igualmente destruída a base logística histórica do ramal ferroviário “Niterói-

Visconde de Itaboraí, que, continha 33 km de extensão. Contava com 11 estações: Niterói, Maruí, Barreto, Vila Lage, Porto da Madama, São Gonçalo, Alcântara, Guaxindiba, Itambi, Amaral e Visconde de Itaboraí » (CRISTOU, 2020). O traçado desta ferrovia deverá (ou deveria) ser a base para o traçado da linha 3 do Metrô, que originalmente prevê a ligação da estação Largo da Carioca, na cidade do Rio de Janeiro, à Itaboraí. Durante o período de implantação do Comperj, a Petrobrás chegou a aportar 500 milhões de reais para a realização desta obra. Com o declínio do Comperj, todo o projeto foi abandonado, e o governo do estado privilegiou a construção da linha 4 do metrô, que amplia, dentro da cidade do Rio de Janeiro, o transporte metroviário. Nenhuma palavra é dita, hoje, sobre a construção da linha 3 do metrô, deixando, mais uma vez, o leste metropolitano dependente do sistema radial de ligação rodoviária.

Temos, portanto, duas redes técnicas de infraestrutura sobre trilhos (a EF-118 e a linha 3 do Metrô) que se constituem em gargalos, que precisarão ser, mais cedo ou mais tarde (re)construídas, sem as quais não haverá desenvolvimento na parte leste e norte do Estado.

Ainda nesta parte do espaço metropolitano, temos um outro, e talvez o mais urgente problema de circulação que beneficiaria os setores produtivos. A completa paralisação da duplicação do trecho na rodovia Rafael de Almeida Magalhães (Arco Metropolitano), no trecho entre a BR.101 (manilha, em Itaboraí) e a BR.116 (Magé), totalizando 36 Km, cujo percurso pode durar até duas horas devido aos engarrafamentos na entrada ou saída do trecho.

É verdade que esta rodovia é uma estrada federal, a BR 493, mas, creio, que aqui reside outra prática que desvela a incapacidade e dependência dos governos estaduais do Rio de Janeiro, em relação aos investimentos do governo federal, para resolver os problemas e gargalos logísticos no estado. Certamente esta é uma herança dos tempos em que o estado abrigava o Distrito Federal, até 1961.

A construção do Arco Metropolitano, como é chamada essa estrada, era completamente necessária e vinculada às demandas do Comperj. Mas, ela representa muito mais do que isso para a economia fluminense, pois interligará eixos rodoviários importantes e, principalmente, viabilizará um fluxo muito mais rápido para a circulação entre a Região Norte do estado e os fluxos vindos do Nordeste e Espírito Santo, e o Médio Vale do Paraíba, que tem sua economia muito vinculada ao estado de São Paulo. Portanto, a duplicação do trecho mencionado significa concluir a estrutura viária do

Arco Metropolitano, inconclusa, portanto, e produzir possibilidade de estimular uma economia industrial no leste metropolitano, vinculado, hoje, às perspectivas de aproveitamento e beneficiamento do gás na GasLub, que utiliza as instalações do antigo Comperj.

Com o abandono desta parte da estrada Rafael de Almeida Magalhães também ocorre, quase que por consequência do descaso com a economia regional, também o abandono das instalações deixadas pela Petrobrás no Porto Operacional de São Gonçalo e a Estrada UHOS, que interligava o Comperj ao Porto. A estrada UHOS (*Ultra Heavy Over Size*) é uma infraestrutura construída especialmente para permitir o acesso ao Porto operacional da Petrobrás para recebimento de equipamentos superpesados. Concluída a fase de instalação dos equipamentos no Comperj, tanto o Porto quanto a estrada foi cedida pela Petrobras para administração do Estado e, conseqüentemente, foram também abandonados. Resultado disso foi a desativação do Projeto, que contava com o apoio da Petrobrás de instalação da « Cidade da Pesca », no bairro de Itaóca, com aproveitamento das instalações portuárias e da estrada (UHOS) de acesso ao porto. Igualmente deixado a própria sorte foi o Parque Industrial-Logístico que começava a se instalar na convergência desta estrada operacional com a BR.101, na altura de Quaxindiba (CANDIDO, 2019).

Na porção Oeste do espaço metropolitano, a formação em Itaguaí de verdadeiro complexo portuário, com seis portos e um conjunto de empreendimentos em seu entorno, envolvendo as atividades na “Ilha” da Madeira e a efetivação do contíguo industrial Itaguaí-Santa Cruz [Rio de Janeiro], delineou uma imensa área com forte perspectiva de constituição de um parque tecnológico importante. Grandes industriais, como a Ternium (Companhia Siderúrgica do Atlântico, antiga TKCSA), a Gerdau, a Usiminas, combinados com a expansão do Porto de Itaguaí e a fundação do Porto Sudeste, constitui uma base não desprezível de empreendimentos que formatam uma estrutura produtiva capaz de alavancar um completo parque tecnológico.

Contudo, como resultante das mudanças na orientação política após a crise e o golpe de destituição da Presidenta Dilma Rousseff, também o Porto de Itaguaí assiste à redução de suas atividades, que atinge diretamente os empreendimentos atraídos por tal base logística. Não há dúvidas, todo o território fluminense passou a viver uma “atmosfera de crise”. O Porto Sudeste, terminal privativo de uso misto para o carregamento de granéis sólidos (escoamento de minério de ferro), advindos do

quadrilátero ferrífero (Minas Gerais), definha, desde 2015, como modal de exportação do minério de ferro<sup>3</sup>.

Algo não muito diferente ocorre com o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), uma vez que a crise neste programa implicou em cortes, incertezas e irregularidades na construção dos submarinos, envolvendo diretamente a Itaguaí Construções Navais (ICN) e a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (NUCLEP). Nesse cenário, várias empresas que anunciaram a sua instalação na RMRJ, ou no conjunto de municípios que formam o espaço metropolitano sequer iniciaram suas obras e nem mesmo confirmaram sua operação. Em Seropédica, a unidade fabril da Sadia-Perdigão não iniciou o cercamento ou a terraplanagem do terreno em que se instalaria. Nesta mesma cidade, os condomínios logísticos Seropédica I e II, Multimodal Seropédica, CCP Seropédica e Seropédica Park e o galpão da Capital Brasileiro de Empreendimentos Imobiliários Ltda. (Casas Bahia), que chegaram a iniciar as prévias de praxe, já encerraram as expectativas de construção e colocaram, em alguns casos, seus terrenos à venda (OLIVEIRA, L., 2019B).

Merece destaque as discussões em torno da perspectiva de investimentos na chamada indústria da saúde no estado do Rio de Janeiro, como base da recuperação da economia fluminense, tendo como referência a instalação do Complexo de Biotecnologia da Fiocruz - projeto que já conta com terreno adquirido no entorno do Distrito Industrial de Santa Cruz - que não chegou a ultrapassar a fase de limpeza do terreno. A falta de infraestrutura de circulação - mobilidade urbana - pode ser considerada uma das razões do fracasso da ocupação desta nova área, bem como a de ampliação do uso e desenvolvimento do Distrito de Santa Cruz. Comentaremos essa percepção mais adiante.

Para além das transformações mencionadas até aqui, por força das atividades econômica-industriais no interior, verificamos também mudanças na cidade do Rio de Janeiro. Uma mudança curiosa, pois, ao mesmo tempo em que revela o esgotamento do uso de seu território, com as atividades industriais clássicas, cujas histórias se iniciam

---

<sup>3</sup> Negócio constituído por meio da subsidiária LLX Sudeste Operações Portuárias em parceria com o BNDES, este empreendimento abandonou o epíteto de Superporto Sudeste e deixou de ser controlado pelo "Império X", mediante a derrocada empresarial de Eike Batista, até então a referência do sucesso do capital nacional nos negócios neodesenvolvimentistas. O Porto Sudeste passou seu controle acionário para a joint venture formada pela operadora mundial de terminais Impala, subsidiária do Grupo Trafigura, e pelo fundo de investimento Mubadala Development Company, o que não impediu que a empresa de mineração Usiminas rescindisse o seu contrato de embarque de minério de ferro, firmado no ano de 2011.

nos primeiros anos do século XIX, e se concentravam nas zonas suburbanas mais adensadas, como as zonas da Leopoldina e Av. Brasil, revela também o potencial e a ampliação de indústrias na zona oeste da cidade. A localização de duas empresas siderúrgicas no distrito industrial de Santa Cruz – CSA e Gerdau – evidenciam o potencial industrial nessa parte da cidade, integrada ao Oeste Metropolitano. Também contribui para desmistificar a limitada concepção de que a cidade do Rio de Janeiro tem uma vocação natural: o turismo ou a chamada indústria criativa.

O turismo não impede os investimentos em outros ramos da economia. A indústria naval que voltava a ter alguma expressão, a revitalização do porto do Rio de Janeiro como terminal de contêineres e de automóveis destinados à exportação, o novo polo siderúrgico de Santa Cruz, as indústrias do setor de alimentação, bebidas e confecções na Avenida Brasil na altura dos bairros de Campo Grande e Santa Cruz, são evidências de uma economia que continua diversificada. Nada disso impediu os projetos de urbanização e de turismo baseados nos megaeventos<sup>4</sup>, um modelo caracterizado no consumo da cidade e de suas paisagens (OLIVEIRA, 2010).

Queremos, então, enfatizar a necessidade de termos na agenda de investimentos logísticos e de infraestrutura no espaço metropolitano, a mobilidade urbana na parte oeste da metrópole.

Aqui identificamos, também, a necessidade de (re)construir mais uma das ferroviárias abandonadas no estado: o antigo ramal Santa Cruz-Mangaratiba, desativada em 1983. O Ramal de Mangaratiba, foi inaugurado em 1911, até Itaguaí, e em 1914 chegou a Mangaratiba. O mais interessante neste ramal é que também havia uma interligação, inaugurada em 1973, de um ramal ferroviário que partia da estação de Japeri até a parada de Brisamar, em Itaguaí, se conectando com o Ramal de Mangaratiba (GIESBRECHT). A partir de 1983, com o fim do ramal até Mangaratiba:

a CBTU ainda disponibilizou trens de subúrbio que realizavam a curta ligação de passageiros num dos trechos iniciais do ramal, entre as estações de Santa Cruz e de Itaguaí. Com o fim da operação dos trens em 1990, o trecho acabou caindo em desuso. Na década de 1990,

---

<sup>4</sup> Houve o expresso interesse das últimas administrações municipais da cidade do Rio de Janeiro de seguir os preceitos do chamado modelo de “urbanização olímpica” ou de “megaeventos”, preparando a cidade para o consumo de milhares de turistas que frequentam a cidade durante esses eventos (MASCARENHAS, 2016). A copa do mundo de futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016 se tornaram álibis para a implementação de projetos urbanísticos e de organização dos serviços especialmente nas áreas centrais e nas partes litorâneas da cidade do Rio de Janeiro.

cogitou-se uma duplicação do trecho entre Santa Cruz e Itaguaí pela CBTU, visando atender ao polo petroquímico daquela cidade, mas isto nunca aconteceu (GIESBRECHT, consultado em 2022).

Importante destacar que a reativação desta estrada de ferro para transportes de passageiros, é defendida em todos os planos estratégicos elaborados pelo Governos do Estado (PEL, 2015, PELC-2045, PDTU, 2016), contudo nenhuma mobilização para que isso ocorra é visto pelos órgãos de planejamento e secretarias responsáveis pelo desenvolvimento ou transportes. Importante frisar que esta linha ferroviária passa exatamente dentro do Distrito Industrial de Santa Cruz, e que na proposta do PDTU, está indicado a instalação da “Estação Zona Industrial”. É inegável que esse ramal é fundamental para garantir a mobilidade tanto para o Distrito Industrial de Santa Cruz, quanto para o Porto de Itaguaí. Mais importante ainda é o fato de que um outro ramal, reestabelecendo a circulação entre a estação de Brisamar e Japeri, permitiria uma circulação de trabalhadores nas proximidades das áreas industriais situadas ao longo do Arco Metropolitano, e passaria dentro do terreno onde está situado a UFRRJ, beneficiando milhares de estudantes daquela Universidade.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nossa proposta neste artigo foi realizar uma interpretação dos processos econômicos e sociais que alteraram as bases econômicas e aspectos importantes da organização do território no Rio de Janeiro, e procurou demonstrar que o estado do Rio de Janeiro, hoje, não só apresenta uma reestruturação de sua economia metropolitana, mas também uma nova economia regional.

A análise sobre a economia e efeitos espaciais no espaço metropolitano do Rio de Janeiro apresenta singularidades importantes, pois não foi um movimento de reestruturação produtivo-tecnológico, a partir do centro da metrópole, que impulsionou a reversão do quadro de estagnação econômica no estado, mas sim a incorporação de bases tecnológicas em novos setores produtivos no interior do estado. Assim, uma interpretação da nova estrutura econômica e espacial no território fluminense, e suas implicações na nova economia metropolitana, nos obriga a situar as novas atividades de exploração petrolíferas na Bacia de Campos, no Norte do estado, a reestruturação do

setor metal-mecânico-siderúrgico, na Região Sul, como as mais relevantes para na alteração das bases econômicas do estado, que exerceram forte influência no delineamento da nova economia metropolitana.

Contudo, o ano de 2015 marcou o início de uma crise política, institucional, econômica e social de grandes proporções no Brasil e, conseqüentemente, a partir de então passamos a observar uma desaceleração de todos os grandes projetos de investimento instituídos a partir de 2006, especialmente o Comperj. Tal fato torna as pesquisas sobre as políticas territoriais no país bastantes complexas. Muitos investimentos entraram em “compasso de espera” e os seus efeitos na organização territorial foram sendo restringidos, em face da paralisação de obras e de desinvestimentos, como no setor naval e na Petrobrás, por exemplo. Não faremos aqui uma análise das conseqüências da crise no país, mas não podemos deixar de registrar a ideia de que, tanto econômica quanto politicamente, o estado do Rio de Janeiro foi o mais afetado nesta conjuntura. Por isso, fazendo uma leitura política dos fatos, é incompreensível, ao nosso ver, que os governantes do estado e da cidade do Rio de Janeiro tenham apoiado o Golpe jurídico-legislativo contra a Presidenta Dilma Rousseff, que desencadeou a completa desaceleração da economia fluminense.

No espaço metropolitano do Rio de Janeiro havia uma perspectiva de que a construção do Comperj e os investimentos vinculados a este empreendimento produziram um dinamismo na área leste e uma polarização nas demais áreas. O quadro da crise implicou não apenas a interrupção das obras do Comperj, mas também o esvaziamento desses investimentos. O projeto da Rodovia Raphael de Almeida Magalhães, mais popularmente denominada Arco Metropolitano, envolvia a destinação prioritária de terrenos, para a localização de empresas de terceira geração na cadeia produtiva do setor petroquímico associado ao Comperj, configurando novas áreas industriais. Com a interrupção da instalação do Comperj, esse uso não se verificou, e ainda não há perspectiva de que isso aconteça agora, com o beneficiamento industrial do gás no GásLub.

Estas e outras “frustações” nas expectativas econômicas, relativas às mudanças na organização territorial, não impediram que ocorressem alterações sócio territoriais importantes. Na parte leste do espaço metropolitano, observamos dinâmicas importantes nas cidades de Itaboraí e de São Gonçalo, que eram as que mais tinham perspectivas de mudanças no processo aqui discutidos, por sediarem a planta industrial e as bases

logísticas das instalações do Comperj, e atualmente do GáLub, foram as que mais sofreram com a paralisação das obras desse empreendimento, em 2015. No entanto, como afirmamos acima, a frustração de expectativas não implica inexistência de mudanças territoriais. As mudanças no setor imobiliário, no sistema viário e na constituição de novas áreas industriais, por exemplo, expressam essas potencialidades, mas também, limites, paradoxos e contradições relevantes, para a compreensão dos períodos discutidos e dos desafios futuros da economia política no País e no território fluminense.

Com base nessas informações podemos finalizar com uma indicação para nossa reflexão: a necessidade de avançarmos nos estudos sobre a relação entre a nova estrutura produtiva e de serviços no estado do Rio de Janeiro, problematizando a ação pública no ordenamento e gestão do território metropolitano, e na integração administrativa entre as regiões produtivas no estado. Este é um desafio tão imediato quanto urgente.

## REFERÊNCIAS

CANDIDO, D’Jeanine. “As transformações espaciais resultantes da inserção de redes técnicas em São Gonçalo: o Sistema UHOS (*Ultra Heavy Over Size*) e a sua refuncionalização com o projeto Cidade da Pesca.”, **Espaço e Economia** [Online], 15 | 2019, <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/7063>; DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.7063>

CANDIDO, D.; OLIVEIRA, F.J.G. de. Investimentos produtivos, territorialidades e gestão do uso do território no leste metropolitano do Rio de Janeiro. In: Jacob Binsztok; Jorge Luiz Barbosa. (Org.). **Modernidade fracassada: Dossiê Comperj**. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2018, v. I, p. 67-95.

CHAGAS, G. M. **A reestruturação territorial-produtiva de Itaguaí/RJ: ascensão e crise de uma cidade símbolo do Novo Desenvolvimentismo Fluminense**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), 2017.

CEPERJ – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores públicos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=79>. Acessado em: maio 2019.

GIESBRECHT, R. M. Estações ferroviárias do Brasil. Disponível em: [http://www.estacoesferroviarias.com.br/efcb\\_rj\\_mangaratiba/brissamar.htm](http://www.estacoesferroviarias.com.br/efcb_rj_mangaratiba/brissamar.htm)

GOVERNO DO RJ. Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Disponível em: [https://setrerj.org.br/wp-content/uploads/2017/07/pdtu2015\\_alerj.pdf](https://setrerj.org.br/wp-content/uploads/2017/07/pdtu2015_alerj.pdf)

GOVERNO do RJ. Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Acessado em maio de 2019. <https://www.modelarametropole.com.br/documentos/#documentos-produtos>

GOVERNO do RJ. Plano Estratégico Ferroviário do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: [http://arquivo.proderj.rj.gov.br/setrans\\_pelc\\_imagens/SCSEditaImprensa/arquivo/upload/Reatorio%20P4%20Revisao%20Final.pdf](http://arquivo.proderj.rj.gov.br/setrans_pelc_imagens/SCSEditaImprensa/arquivo/upload/Reatorio%20P4%20Revisao%20Final.pdf)

GOVERNO do RJ. Plano Estratégico de Logística e Carga do Rio de Janeiro – PELC-2045. Disponível em: <http://www.pelcrj2045.rj.gov.br/biblioteca.asp?Fcategoria1=&Flegenda=&CurrentPage=1&Submit=Pr%C3%B3xima>

FOUCAULT, Michel. Segurança, território, População. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. *In: A produção capitalista do Espaço*, São Paulo: Annablume, 2005 (p.161 – 188).

MONTEIRO, L. G. Do lugar à rede e da rede ao lugar: as estratégias de apropriação do espaço em Itaboraí (RJ) diante das novas lógicas produtivas, **Espaço e Economia** [Online], 1 | 2012, URL: <http://espacoeconomia.revues.org/125>;

LENCIONI, S. Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões. *In: FERREIRA, A., RUA, J.; MATTOS, R. C. Desafios da Metropolização do Espaço*, p.35-68. Editora Consequência. Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, F. J. G. Políticas territoriais e integração do "novo" território do estado do Rio de Janeiro. *In: Tamara Tania Cohen Egler; Hermes Magalhães Tavares. (Org.). Política Pública, rede social e território*. 1ªed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, v. I, p. 131-176.

\_\_\_\_\_. O crescimento econômico do Rio de Janeiro (2006 – 2016) posto a perder: a ausência de políticas públicas territoriais e de ordenamento do território comprometido com a possibilidade de desenvolvimento. *In.*: OLIVEIRA, F.G.; WERNER, C. L. e RIBEIRO, Patrícia. **Políticas Públicas: interações e urbanidades**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

\_\_\_\_\_. Políticas territoriais e uso do território em uma perspectiva integradora: as escalas, dilemas e perspectivas de justiça social no capitalismo contemporâneo. **Ata del Colóquio de Geocrítica** (online), 2016 Disponível em: [http://www.ub.edu/geocrit/xiv\\_florianooliveira.pdf](http://www.ub.edu/geocrit/xiv_florianooliveira.pdf)

\_\_\_\_\_. Reestruturação Produtiva, Território e Poder no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Editora Garamond, 2008.

OLIVEIRA, F.J.G.; PESSANHA, R.M. Os circuitos espaciais de produção do petróleo no Rio de Janeiro e em São Paulo: formação e integração da megaregião Rio-SP. *Geographia (UFF)*, v. 21, p. 3-17, 2019.

OLIVEIRA, F.J.G.; SILVA NETO, R.; GOMES FILHO, H.; QUINTO JUNIOR, L. P. Impactos socioeconômicos das atividades do petróleo e de suas rendas nos municípios do circuito espacial do petróleo do estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, p. 1-24, 2018.

OLIVEIRA, L. D. de. A emersão da região logístico-industrial do Extremo Oeste Metropolitano fluminense: reflexões sobre o processo contemporâneo de reestruturação territorial-produtiva, *Espaço e Economia* 7 | 2015, posto online no dia 12 abril 2016, consultado o 09 dezembro 2019. URL: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/1814>; DOI: 10.4000/espacoeconomia.1814.

\_\_\_\_\_. As “Fronteiras” da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Mudanças territoriais e ajustes no circuito econômico-produtivo. *In.*: PINA, Helena; REMOALDO, Paula; RAMOS, Maria da Conceição Pereira. **Grandes Problemáticas do Espaço Europeu– um (re)posicionamento estratégico das questões ambientais e socioculturais?** Porto, Portugal: Editorada FLUP-U. PORTO, 2019a.

\_\_\_\_\_. Geografia do colapso: Crise e desestruturação produtiva na realidade metropolitana do Rio de Janeiro. **Terra Livre**, v. 1, n. 50, p. 131-158, 2019b.

PESSANHA, R. M. A ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil é parte da geopolítica da energia: oportunidades e riscos de inserção global em meio às novas territorialidades regionais e ao desafio da abundância na economia dos royalties no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Espaço e Economia** [Online], 6 | 2015, posto online no dia 10 Agosto 2015, consultado o 24 Março 2016. URL: <http://espacoeconomia.revues.org/1511>; DOI: 10.4000/espacoeconomia.1511.

SILVA NETO, R. e ROCHA, M. D., Avaliação dos impactos dos grandes projetos de investimentos na dinâmica do emprego formal no estado do Rio de Janeiro. *In: Revista Espaço e Economia*, nº 5 | ano 2014 <http://espacoeconomia.revues.org>.

SINAVAL. Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação naval e Offshore. [http://www.sinaval.org.br/docs/EmpregosGerados\\_Set2010.pdf](http://www.sinaval.org.br/docs/EmpregosGerados_Set2010.pdf)

TUNES, R. H. Reestruturação Produtiva e do Espaço no Rio de Janeiro: uma análise regional a partir do Vale do Paraíba fluminense. *In.: Revista Tamoios*. São Gonçalo: UERJ, V.15 nº 2, jul-dez, 2019.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

## O NÍVEL DE CONHECIMENTO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DA BC/RJ SOBRE OS ROYALTIES: O QUE (NÃO) SABEMOS SOBRE O ASSUNTO\*

### THE LEVEL OF KNOWLEDGE OF THE RESIDENT POPULATION IN THE MUNICIPALITIES PRODUCTS OF PETROLEUM OF BC/RJ ABOUT ROYALTIES: WHAT (DO NOT) WE KNOW ABOUT THE SUBJECT

**Joseane de Souza**<sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-3555-5423>  
**Correspondência:** joseanesouza@uenf.br

<sup>A</sup> Doutora e Mestre em Demografia (CEDEPLAR/UFMG). Graduada em Ciências Econômicas (UFMG). Professora Associada da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Coordenadora do Curso de Administração Pública (UENF).

**Nilo Lima de Azevedo**<sup>B</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-3059-2441>  
**Correspondência:** azevedo.nilo@uol.com.br

<sup>B</sup> Doutor em Sociologia Política (UENF/RJ). Mestre em Ciências Sociais (UFJF). Professor Associado da UENF/RJ.

**Thales Duarte Gil**<sup>C</sup>

 <https://orcid.org/0000-0001-7506-5034>  
**Correspondência:** thales.duarte0307@gmail.com

<sup>C</sup> Graduando em Licenciatura em Geografia (IFF). Bolsista de Iniciação Científica do Projeto Territórios do Petróleo.

**Laira Thamys de Araujo Silva**<sup>D</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-8322-0011>  
**Correspondência:** lairathamys@hotmail.com

<sup>D</sup> Mestranda do PPGPS (UENF). Graduada em Administração Pública (UENF).

**DOI:** 10.12957/cdf.2022.69937

**Recebido em:** 30 ago. 2022 | **Aceito em:** 30 nov. 2022.

---

\* Projeto de investigação do qual resultou este artigo, recebeu apoio financeiro da Petrobrás.

\*\*No caso da produção *offshore*, são considerados produtores de petróleo os municípios confrontantes a poços produtores e campos marítimos localizados dentro das linhas de projeção (ortogonais e paralelas) dos respectivos limites territoriais do município até a linha de limite da plataforma continental. (ANP, 2020).

 Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 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.

**RESUMO**

A recente crise do petróleo (2014-2016), a queda de produtividade de alguns campos petrolíferos da Bacia de Campos/RJ e a possibilidade de mudanças das regras de distribuição dos royalties do petróleo expuseram a dependência econômico-financeira dos municípios produtores de petróleo em relação às rendas petrolíferas e acirraram o debate sobre o uso desses recursos, pelos respectivos poderes públicos municipais. Mas, afinal, o que sabemos – e não sabemos sobre o assunto? Nesse sentido, este artigo tem como objetivo analisar, a partir de uma pesquisa de Survey, o nível de conhecimento da população residente nos municípios produtores de petróleo da BC/RJ; compreender a aplicação destes recursos nos municípios da BC/RJ, bem como as melhorias e os prejuízos trazidos por estas verbas, para os beneficiários. A amostra foi estimada em 394 questionários, considerando-se um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 5 pontos percentuais. O número de questionários por município foi definido a partir da participação relativa das populações municipais, no total da população da BC/RJ. Em cada município a distribuição dos questionários seguiu a distribuição etária relativa da população e só foram entrevistadas as populações residentes. A amostra não permite análises desagregadas por município. Os resultados permitem inferir que o nível de conhecimento da população sobre o tema é extremamente baixo, o que dificulta enormemente o controle social sobre o uso deste recurso.

**Palavras-chave:** nível de conhecimento; royalties do petróleo; Bacia de Campos.

**ABSTRACT**

The recent oil crisis (2014-2016), the drop of the productivity of some oil fields of the Campos Basin/RJ and the possibility of changing the rules for distributing oil royalties exposed the economic and financial dependence of oil producing municipalities on in relation to oil rents and intensify the debate on the use of these resources by the respective municipal public authorities. But, after all, what do we know – and don't know about it? In this sense, this article aims to analyze, based on a Survey, the level of knowledge of the population residing in the oil-producing municipalities of BC/RJ; understand the application of these resources in the municipalities of BC/RJ, as well as the improvements and losses brought by these funds, for the beneficiaries. The sample was estimated at 394 questionnaires, considering a confidence level of 95% and a margin of error of 5 percentage points. The number of questionnaires per municipality was defined based on the relative participation of municipal populations in the total population of BC/RJ. In each municipality, the distribution of the questionnaires followed the relative age distribution of the population and only resident populations were interviewed. The sample does not allow disaggregated analyzes by municipality. The results allow us to infer that the level of knowledge of the population on the subject is extremely low, which makes social control over the use of this resource enormously difficult.

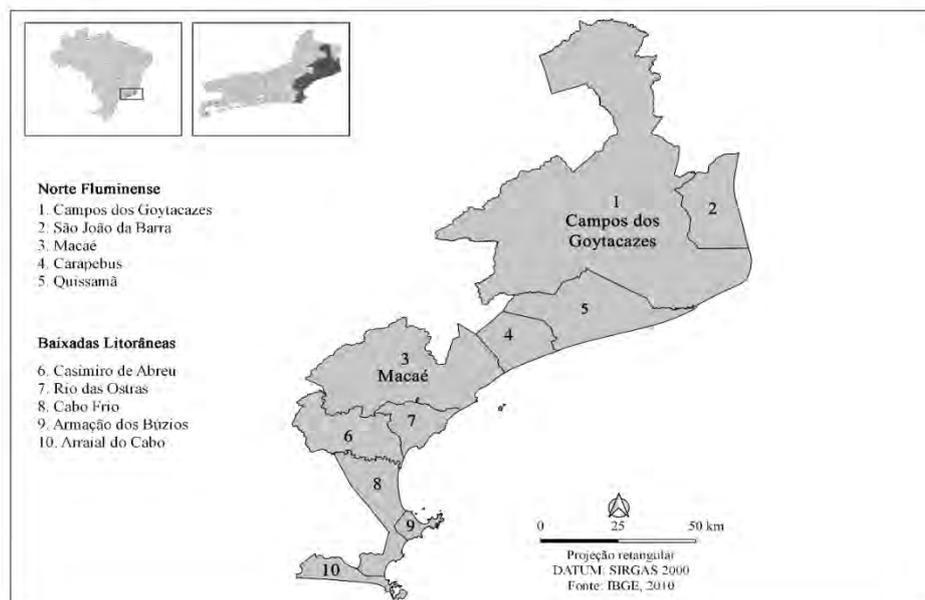
**Keywords:** knowledge level; oil royalties; Campos basin.

## INTRODUÇÃO

Os royalties de forma resumida podem ser definidos como uma compensação financeira devida ao Estado por empresas produtoras de petróleo e gás uma vez que se trata de um recurso finito. Em vista que este é um recurso financeiro público finito, para garantir uma aplicação que cumpra com o seu propósito de compensar as gerações futuras de uma exploração feita nos tempos atuais, se faz necessário o controle e a participação social. Sendo assim, para realização do controle social na aplicabilidade dos royalties, faz-se mister que a população esteja consciente do que são os royalties. Nesta perspectiva este estudo pretende medir o grau de conhecimento da população residente nos municípios da Bacia de Campos sobre os royalties do petróleo.

A Bacia de Campos (BC) ocupa toda a área geográfica que se estende desde imediações de Vitória/ES a Arraial do Cabo/RJ, no litoral norte do estado do Rio de Janeiro. Na Figura 1 apresentamos os municípios produtores da BC/RJ.

**Figura 1** - Municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos



**Fonte:** Elaboração própria

É de suma importância ressaltar a existência de deveres legais na propagação de informações orçamentárias públicas de maneira clara a todos. Uma baixa transparência orçamentária pública pode impossibilitar a participação social na aplicação do recurso.

Destarte na próxima seção encontram-se algumas informações a respeito dos royalties como leis de uso, cálculo da remuneração, composição nas receitas municipais e preço do barril numa escala temporal.

## 2. ROYALTIES: CONCEITO, FUNÇÕES E IMPORTÂNCIA

No Brasil, a Lei 2004/1953 é a primeira a dispor sobre a política nacional do petróleo. Segundo o Art. 27,

A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás” (BRASIL. LEI 2004/1953).

Esta indenização, comumente denominada royalties, é hoje definida como uma compensação financeira devida à União pelas empresas produtoras de petróleo e gás natural no território brasileiro como uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis (ANP, 2020). O valor desta remuneração, a qual segundo a legislação em vigor é mensalmente repassada pela União aos Municípios produtores, é calculado pela seguinte fórmula:  $Royalties = A \times VP$  (Equação 1)<sup>1</sup>, sendo o Valor da Produção dado pela fórmula:  $VP = (Vp \times Pp) + (Vgn \times Pgn)$  (Equação 2)<sup>2</sup>.

Observe que nos termos da Lei 2004/1953, os municípios produtores não estão entre os beneficiários diretos das rendas petrolíferas, porém segundo o § 3º do referido Artigo, os Estados e Territórios deveriam repassar 20% do valor recebido aos Municípios produtores, considerando a produção devida ao mesmo, no volume total produzido. A Lei 3.257/1957 altera a redação do Artigo 27 da Lei 2004/1953 e torna os municípios beneficiários diretos das rendas petrolíferas:

<sup>1</sup>Onde: A = alíquotas previstas nos contratos de concessão do campo e (VP) = Valor da Produção,

<sup>2</sup>Sendo (Vp) = Volume da produção do petróleo (em m<sup>3</sup>), durante o mês de apuração; Pp = Preço de referência do petróleo, no mês de apuração (em R\$); Vgn = Volume da produção de gás natural (em m<sup>3</sup>), durante o mês de apuração; e Pgn = Preço de referência do gás natural, no mês de apuração (em R\$).

A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar indenização correspondente a 4% (quatro por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra do petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, de indenização de 1% (um por cento) aos Municípios onde fizerem a mesma lavra ou extração.

Note-se que, no tocante aos royalties, a legislação que dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo anterior à Lei 7.453/1985 não inclui, dentre os beneficiários dos royalties do petróleo, os Estados, Territórios e Municípios no caso de produção marítima. Apenas a partir da redação dada por esta Lei ao Artigo 27 da Lei 2004/1953 os mesmos passam a serem considerados beneficiários diretos destas rendas. A Lei 9478/1997, que acabou com o monopólio da Petrobras na exploração e produção de petróleo e gás e instituiu o regime de concessão, tendo ficado conhecida como Lei do Petróleo, mantém os municípios confrontantes a poços/campos petrolíferos como beneficiários dos royalties e os torna beneficiários também das então criadas participações especiais, estas definidas como uma “compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade” (Decreto 2705, de 03/08/1998).

Em outras palavras, pelo menos desde 1987 municípios como Campos dos Goytacazes, Macaé e Cabo Frio, localizados na Bacia de Campos/RJ, uma das mais importantes bacias petrolíferas do país, recebem royalties do petróleo, a eles repassado pela União, segundo as regras de rateio explicitadas na legislação<sup>3</sup>. A partir de estudo desenvolvido por Serra, Terra e Pontes (2006), tais municípios passaram a serem designados petrorentistas: “receptores de fartas rendas petrolíferas”, independentemente se “emprestam seus territórios às atividades de E&P” (SERRA, TERRA e PONTES, 2006, p. 66).

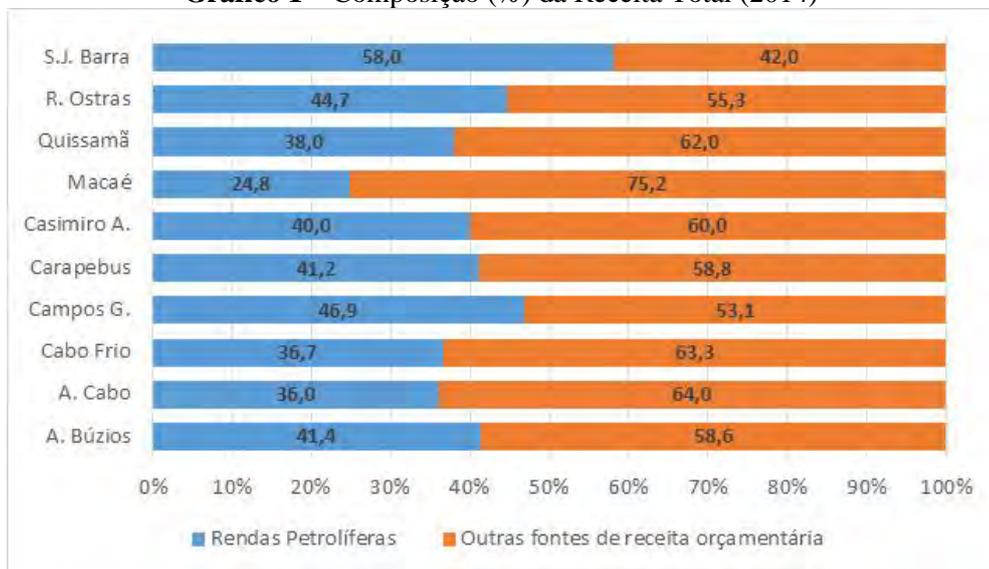
Pela legislação atual, a alíquota dos royalties varia de 5% a 10% no regime de concessão (pelo qual o petróleo encontrado e extraído passa a ser de propriedade da empresa concessionária, que paga ao Estado os royalties e, em caso de grande produção

---

<sup>3</sup> Os beneficiários e as regras de rateio variam de uma Lei para outra. Em linhas gerais, os beneficiários diretos e as regras de rateio em vigor estão definidos na Lei 9478/1997. Uma mudança importante no rateio, definida pela Lei 12.734/2012, não chegou a vigorar devido ao acatamento, pelo Supremo Tribunal Federal, de ação cautelar impetrada pelo governo do estado do Rio de Janeiro cujo mérito, até o momento de elaboração deste artigo, ainda não foi julgado.

ou lucratividade, as participações especiais) e é fixada em 15% no regime de partilha (pelo qual o petróleo porventura encontrado e extraído é repartido entre a empresa operadora e o Estado, conforme percentuais previamente definidos como resultado da licitação). Em 2014, ano que antecede a mais recente crise do petróleo, as rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) eram o principal componente das receitas orçamentárias dos municípios pertencentes à Bacia de Campos, sendo Macaé a única exceção (Gráfico 1). Para este município, o percentual da receita total devido às rendas petrolíferas era inferior a 25%.

**Gráfico 1** – Composição (%) da Receita Total (2014)

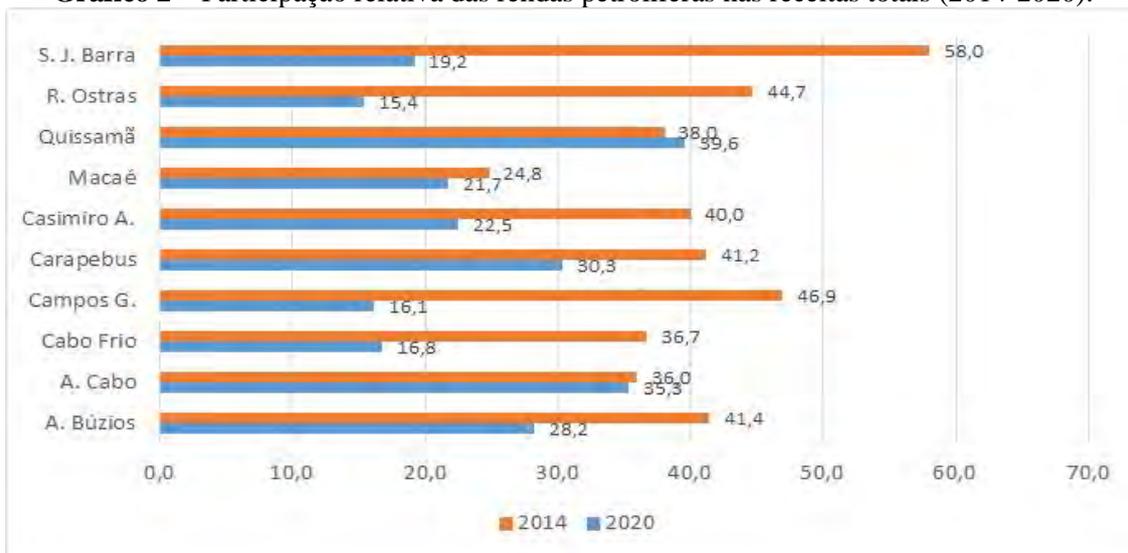


**Fonte:** Finanças dos Municípios Fluminenses (2015)

Em relação à elevada dependência econômico-financeira dos poderes públicos municipais em relação a estes recursos é importante atentarmos para o fato de que tais receitas são temporárias, visto que o petróleo é finito; erráticas, porque o valor da transferência varia em função do volume de produção e do preço do barril do petróleo no mercado internacional; e, no longo prazo, incertas, porque os parâmetros para o seu rateio, estabelecidos pela Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo), podem sofrer alterações (SOUZA *et al*, 2021). Nazareth (2021), também nos chama atenção para este problema. Segundo a autora, “a participação significativa das rendas petrolíferas nos orçamentos públicos fluminenses desde os anos 2000 tem se traduzido, em muitos casos, em elevada e arriscada dependência de recursos que são por natureza finitos, incertos e voláteis, com grande impacto sobre a situação fiscal” (NAZARETH, 2021, p.48)

Tanto é assim, que o cenário em 2020 é significativamente diferente daquele observado em 2014. Observe que entre 2014 e 2020, houve uma redução da participação relativa das rendas petrolíferas na composição das receitas totais municipais, com exceção de Arraial do Cabo. Porém, apesar disso, as rendas petrolíferas continuam como uma importante fonte de receita para todos estes municípios.

**Gráfico 2** – Participação relativa das rendas petrolíferas nas receitas totais (2014-2020).



**Fonte:** (1) Finanças dos Municípios Fluminenses (2015). (2) Ribeiro, 2022.

Em relação a esta questão é importante considerarmos, ainda, que a redução da participação relativa das rendas petrolíferas na composição da receita total:

- (1) É positiva se associada ao aumento da arrecadação, via outras fontes, principalmente daquelas que não têm relação direta com a atividade de exploração e produção petrolífera. Nesse caso, a redução da dependência está associada ao desenvolvimento de outros setores e/ou diversificação da economia.
- (2) É negativa, se associada à redução das rendas petrolíferas, devido a fatores relacionados à sua fórmula de cálculo, quais sejam: queda do preço de referência do petróleo e do gás natural no mercado internacional e/ou queda do volume produzido de petróleo e gás natural. Ceterisparibus, nesses casos há redução das receitas totais dos municípios, podendo resultar em endividamento público para honrar compromissos já assumidos ou mesmo em insolvência fiscal.

Infelizmente a redução da participação relativa das rendas petrolíferas na composição da receita total dos municípios estudados, entre 2014 e 2020, está associada ao segundo fator e decorre da queda do preço do petróleo e gás natural, no mercado internacional e, em alguns casos, também da queda de produtividade de alguns poços/campos petrolíferos. Em relação ao primeiro fator apresentamos, no Gráfico 3, a variação mensal do preço do barril de petróleo bruto (em US\$), entre janeiro de 2014 e junho de 2022. Como se pode notar, o preço do barril, cotado em US\$102,10, em janeiro de 2014, aumentou paulatinamente chegando a US\$108,37, em junho do mesmo ano. A partir de junho o preço da commodity começou a reduzir, chegando US\$ 29,78, em janeiro/2016. De janeiro de 2016 a janeiro de 2020 a tendência maior era a de recuperação do preço, porém o mesmo se manteve, ao longo de todo esse período, bem abaixo dos US\$108,37 verificado em junho/2014. Entre janeiro e abril de 2020, verifica-se um novo movimento de redução dos preços do petróleo no mercado internacional, ressaltando-se que em abril/2020 o barril chegou a US\$21,04. A partir de então, o preço da commodity experimentou uma tendência de alta e em junho/2022 chegou a US\$116,8. Não é difícil imaginar o impacto destas oscilações nas receitas dos municípios produtores.

**Gráfico 3 -** Variação do preço (US\$) do barril do petróleo (2014-2022)



Fonte: <https://www.indexmundi.com>

Em relação ao segundo fator, Piquet (2021, p. 29) observa que “a bacia de Campos ainda representa parte expressiva e fundamental da produção de óleo e gás do

País, porém nela predominam os chamados “campos maduros”, aqueles com mais de 25 anos de produção ou que tenham atingido 70% da estimativa da produção”. Além disso, é interessante observar que:

[...] as mudanças das regras de distribuição das rendas geradas por essas atividades (exploração e produção de petróleo, grifo nosso) – por lei aprovada em 2012, mas que teve seus efeitos suspensos por decisão liminar do STF – representam perspectivas concretas de perdas de receitas com o conseqüente agravamento da situação financeira do estado e dos municípios fluminenses mais afetados por elas. (NAZARETH, 2021, P. 50).

O fato é que todos estes fatores – crise do petróleo (2014-2016); queda de produtividade dos campos; e possibilidade de mudanças das regras de distribuição – ao exporem a dependência econômico-financeira destes municípios em relação às rendas petrolíferas vem acirrando o debate sobre o uso desses recursos.

Na visão de Leal e Serra (2003), justamente pelo fato de carregarem um aspecto extrafiscal de transferência intergeracional de riqueza deveriam ser usadas, prioritariamente, para financiar investimentos (i) em bens de capital, dado que este tipo de investimento possibilita a transferência intergeracional de ‘capital reprodutível’; (ii) em pesquisa e desenvolvimento tecnológico; e (iii) em infraestrutura, com vistas à diversificação produtiva, transformando “estoques de recursos não renováveis em estoques de capital reprodutível” (Serra, 2005, p. 67).

As diretrizes para o uso das rendas petrolíferas, pelos municípios produtores variam ao longo do tempo, entre as diferentes legislações, e nem sempre condizem com as recomendações de uso dadas por Serra (2005). A questão é que somente através do uso consciente e responsável desta verba as gerações futuras poderão se beneficiar – ainda que indiretamente – do recurso natural finito, explorado no presente. Em outras palavras, as decisões acerca do uso das rendas petrolíferas, no presente, determinam a forma como as gerações futuras beneficiarão deste recurso. Ressaltamos, ainda, que o uso eficiente e eficaz deste recurso deve resultar na redução da dependência financeira dos municípios em relação a esta fonte de receita orçamentária e, desta forma, garantir a sobrevivência e solvência fiscal destes municípios quando o ciclo da atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural se esgotar.

Infelizmente, o baixo grau de transparência dos poderes públicos principalmente no tocante às informações sobre as despesas públicas dificultam ou mesmo inviabilizam a participação e o controle social sobre o orçamento público como um todo, incluindo às rendas petrolíferas.

A participação e o controle social são determinados por uma série de fatores (desenvolvimento de instituições participativas; grau de predisposição do poder público em se deixar influenciar pelos resultados das participações, nas instituições participativas; etc.), dentre os quais destacamos a transparência e o acesso à informação. Serafim e Teixeira (2008), ressaltam a importância da transparência e da divulgação de informações, como elementos determinantes da participação social (efetiva). A falta de transparência e do acesso às informações seria, por si mesma, barreiras à participação.

Tendo em mente tais considerações, neste artigo, discutiremos o nível de conhecimento da população residente nos municípios produtores de petróleo da BC/RJ sobre royalties (e rendas petrolíferas, de modo geral). Nesse aspecto abordaremos o conhecimento (e o desconhecimento) da população sobre o assunto; buscaremos compreender a aplicação destes recursos no município, bem como as melhorias os prejuízos trazidos por estas verbas, para os municípios beneficiários; a participação social nos processos decisórios que envolvem a aplicação destes recursos; e os principais impactos destes recursos, nos municípios selecionados. A metodologia através da qual estas análises serão realizadas encontra-se descrita na próxima seção.

### **3. METODOLOGIA**

Foi realizada, entre os meses de abril e maio de 2022 uma pesquisa de Survey, nos dez municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ. Considerando-se a população total residente nos dez municípios selecionados (estimada pelo IBGE, em 1.365.261 habitantes, para 2021), estimou-se, para o Survey, uma amostra composta por 384 indivíduos, considerando-se um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 5 pontos percentuais, parâmetros recomendados para as pesquisas de Survey na área das ciências sociais aplicadas (Tabela 1). O número de questionários por município foi definido a partir da participação relativa das populações municipais, no total da população dos municípios selecionados e, em cada município, a distribuição dos

questionários seguiu a distribuição etária relativa da população. Dada a necessidade de ajustes devido à distribuição dos questionários por sexo e idade, o número mínimo de questionários a serem aplicados aumentou para 394, ressaltando-se que esta amostra não permite análises desagregadas por município. Foram entrevistadas, dentre as várias pessoas aleatoriamente abordadas (pesquisa de fluxo), apenas aquelas que confirmaram residência no município de realização da entrevista; ‘filtro’ necessário para não incorrerem no risco de entrevistarmos não residentes, incluindo turistas, e criarmos vieses nos resultados.

Como se pode observar na Tabela 1, na pesquisa de campo foram entrevistados 493 indivíduos, número significativamente superior ao estimado<sup>4</sup>. Nesse sentido, para não eliminarmos questionários aproveitados, estimamos fatores de ponderação da amostra, para a eliminação dos vieses amostrais gerados pela sobre-representatividade de alguns municípios na composição final da amostra.

**Tabela 1 - Informações relativas à amostra**

Município	População estimada (2021)	Distribuição relativa da População	Questionários			Fator de Ponderação da amostra
			Número estimado	Número ajustado	Número realizado	
Armação dos Búzios	35.060	2,6	10	10	13	0,76923
Arraial do Cabo	30.827	2,3	9	10	10	1,00000
Cabo Frio	234.077	17,1	66	67	139	0,48201
Campos Goytacazes	514.643	37,7	145	146	158	0,92405
Carapebus	16.859	1,2	5	6	7	0,85714
Casimiro de Abreu	45.864	3,4	13	13	20	0,65000
Macaé	266.136	19,5	75	76	74	1,02703
Quissamã	25.535	1,9	7	8	12	0,66667
Rio das Ostras	159.529	11,7	45	46	47	0,97872
São João da Barra	36.731	2,7	10	12	13	0,92308
Total	1.365.261	100,0	384	394	493	-

**Fonte:** Pesquisa de Survey, 2022.

Apenas os questionários de boa qualidade constam no banco de dados e foram transferidos para o SPSS, para a confecção das tabelas e gráficos. Para algumas

<sup>4</sup> Os pesquisadores de campo foram orientados a aplicarem 30% a mais de questionários, para evitarmos nova ida a campo, após processo de crítica e eliminação dos questionários não aproveitados. Como de praxe, todos os resultados passaram por críticas e revisão que resultaram na eliminação dos questionários considerados insatisfatórios devido à má qualidade do preenchimento, interrupção da entrevista antes do término e/ou desconfigurações no ato do envio para a base.

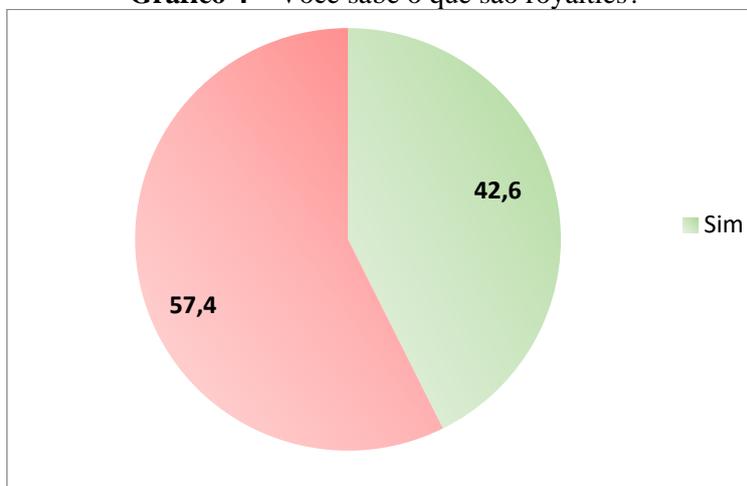
questões abertas, de resposta espontânea, foram realizados agrupamentos de dados em categorias analíticas.

O instrumento de coleta contém duas questões de ‘corte’: a primeira e a terceira. Porém, por opção metodológica, em todas as questões trabalhamos com a totalidade dos questionários e apresentamos resultados apenas de frequência simples porque, como se verá adiante, são relativamente poucos os indivíduos que responderam o questionário até o fim; para a grande maioria, por desconhecimento do tema, a entrevista se encerrou na primeira ou na terceira questão. Além disso, há perguntas não respondidas por um número significativo de entrevistados aos quais as questões se aplicavam.

#### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A primeira pergunta do Survey – Você sabe o que são royalties? – é bastante direta e objetiva, havendo apenas 2 possibilidades de respostas: Sim e Não. Dentre os 493 indivíduos entrevistados nas áreas centrais dos municípios selecionados, 206 informaram saber o que são royalties e 287 responderam que não. A partir destas frequências e dos fatores de ponderação da amostra (dispostos na Tabela 1), inferimos, a partir destes resultados, que o nível de conhecimento da população residente nesses municípios sobre as rendas petrolíferas é muito baixo. Conforme se pode verificar no Gráfico 1, 57,4% da população total residente nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ, selecionados para este trabalho, não sabe o que são royalties.

**Gráfico 4 – Você sabe o que são royalties?**

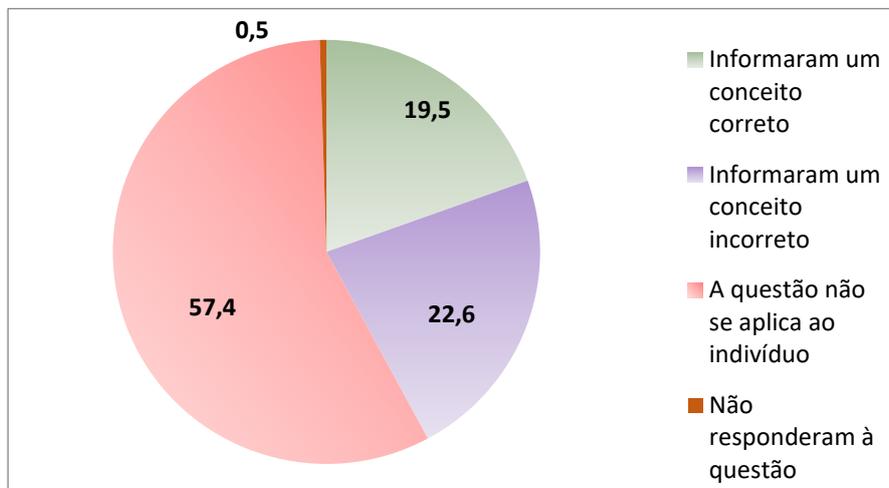


Fonte: Pesquisa de Survey, 2022.

Como se trata da primeira questão de ‘corte’, o questionário continuou sendo aplicado apenas para os 206 entrevistados que afirmaram saber o que são royalties, dado que todas as demais perguntas se relacionam a este conhecimento. Tendo em vista a simplicidade e objetividade da primeira questão, solicitamos a cada um dos 206 entrevistados uma breve definição do termo, pressupondo, implicitamente, que o indivíduo que realmente sabe o que são royalties é capaz de expressar seu conceito.

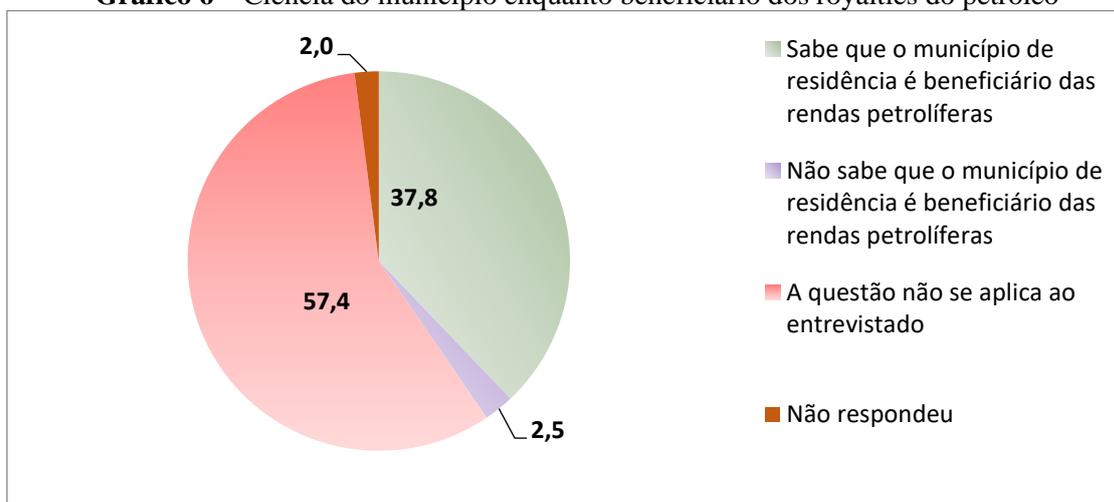
Neste caso, para efeitos analíticos, as respostas espontâneas foram categorizadas em corretas ou incorretas. Logicamente que para esta categorização nos orientamos pelo conceito oficial de royalties, expresso pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), porém também levamos em consideração que se trata de uma pesquisa de fluxo, que aborda transeuntes aleatoriamente selecionados para perguntar sobre um tema bastante complexo. Nesse sentido, de modo geral, foram classificadas como corretas todas as respostas que fizeram alusão a uma verba recebida pelas prefeituras devido à exploração petrolífera no município e como incorretas as respostas espontâneas que não apresentavam qualquer aderência ao conceito da ANP (2020), assim como aquelas muito evasivas. Dentre os 206 entrevistados para os quais a questão se aplicou, apenas 94 (45,6%) apresentaram um conceito considerado adequado; 110 indivíduos não souberam expressar verbalmente o conceito; e 2 não responderam à questão.

A partir da ponderação destes resultados, inferimos que apenas 19,5% da população residente nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ, contemplados nesta pesquisa de Survey, sabe, realmente, o que são royalties e é capaz de verbalizar, ainda que de forma pouco lapidada, o seu conceito. Os demais entrevistados, para os quais a questão se aplicou, engrossam a fileira do desconhecimento sobre o tema, muito embora, estejam um passo à frente daqueles que sequer sabem do que estamos falando. Sendo assim inferimos que o nível de desconhecimento da população residente nestes territórios, sobre o tema, encontra-se em torno de 80,5%.

**Gráfico 5** – Conceituação espontânea de royalties do petróleo

Fonte: Pesquisa de Survey, 2022.

A terceira pergunta do questionário também se aplicou aos 206 entrevistados que informaram saber o que são royalties, independentemente da resposta – correta ou incorreta – à questão anterior. Entre os 206 entrevistados, 180 (87,4%) responderam que o município de residência recebe royalties; 14 (6,7%) pessoas responderam que o município não recebe e 12 pessoas não responderam à questão. Esses resultados nos permitem inferir que apenas em torno de 37,8% da população residente nos municípios selecionados e que dizem saber o que são royalties, tem conhecimento que seu município é beneficiário das rendas petrolíferas (Gráfico).

**Gráfico 6** – Ciência do município enquanto beneficiário dos royalties do petróleo

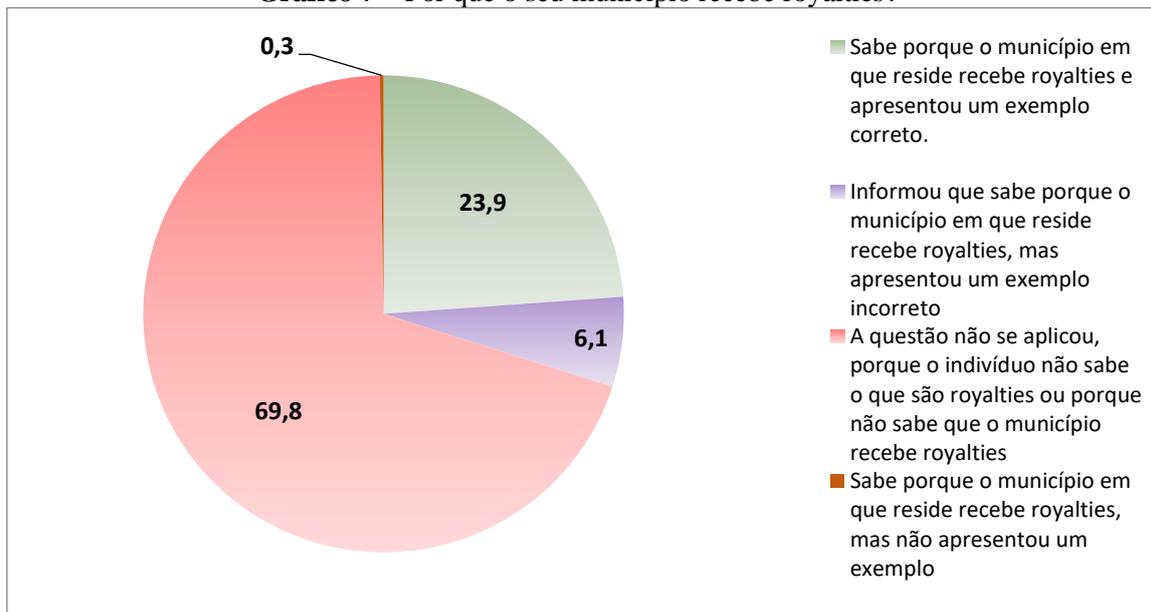
Fonte: Pesquisa de Survey, 2022.

Antes de prosseguirmos com a apresentação dos resultados das demais questões do Survey, é importante considerarmos que os resultados destas três primeiras questões são alarmantes. Principalmente se considerarmos que trata-se de uma verba repassada, pelo menos desde 1985, pelo governo federal, para esses municípios, que carrega consigo um aspecto extrafiscal, qual seja o de compensar as gerações futuras pela exploração, no presente, Nesse contexto, a pergunta que fica é: como pode parcela significativa da população residente nesses municípios não saber o que são royalties e não saber que esses municípios são beneficiários das rendas petrolíferas?

Como dito na seção metodológica, a terceira questão também é uma pergunta de ‘corte’. Sendo assim, a partir da quarta questão, o Survey só foi aplicado para aqueles que nesta questão confirmaram saber que o município de residência é beneficiário das rendas petrolíferas, isto porque os próximos quesitos relacionam-se à percepção sobre a aplicação e sobre as consequências – positivas e/ou negativas - destes recursos para os municípios. Em números: o questionário completo só foi respondido por 180 entrevistados.

Para estes perguntamos se tinham conhecimento do motivo pelo qual o município é beneficiário das rendas petrolíferas. Nesse aspecto importante considerar que segundo a Lei 9478/1997, todos os municípios produtores de petróleo (confrontantes aos poços, no caso da produção offshore) e nos quais há operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos são beneficiários das rendas petrolíferas.

Considerando os 180 entrevistados para os quais a questão se aplicou, 146 (81%) responderam que sabiam o motivo que justifica o recebimento dos royalties; 33 (18,3%) responderam que não sabiam o motivo; e 1 (0,6%) não respondeu à pergunta. Porém, como de praxe, solicitamos aos 146 entrevistados que deram resposta afirmativa a esta questão, um exemplo que justifica a posição do município enquanto beneficiário das rendas petrolíferas e apenas 111 deram uma resposta – espontânea – categorizada como correta, nos termos da Lei do Petróleo. Estes resultados sugerem que, na realidade, apenas em torno de 23,9% da população residente nos municípios selecionados sabem o motivo pelo qual o seu município de residência é beneficiário das rendas petrolíferas.

**Gráfico 7 – Por que o seu município recebe royalties?**

**Fonte:** Pesquisa de Survey, 2022.

Na sequência o instrumento de coleta traz duas questões relativas à dependência econômico-financeira dos municípios em relação às rendas petrolíferas com o objetivo de captar a percepção dos entrevistados acerca da mesma. Dentre os 180 entrevistados para os quais as questões se aplicaram, 140 (77,8%) acham que o seu município é dependente das rendas petrolíferas; 33 (18,3%) consideram que o seu município não é dependente desta fonte de receita orçamentária; e 7 (3,9%) dos entrevistados não responderam à pergunta. Transpondo, com o emprego dos fatores de ponderação, os resultados para a população que tinha conhecimento que o município recebia royalties residente na região abrangida pelo estudo, apenas 29,7% da população residente nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ, têm a percepção de que todos esses municípios são dependentes das rendas petrolíferas. Este resultado é também preocupante, pois recentemente, durante a última crise do petróleo (2014-2016), todos estes municípios se viram em uma situação de extrema insolvência fiscal há muito não vivenciada, devido à drástica redução dos royalties e participações especiais, repassados pela União. Desemprego e suspensão de contratos se tornaram manchetes diárias, sempre com a justificativa da queda dos royalties, como também a crise sobrecarregou a demanda da população em relação aos equipamentos públicos de educação e saúde da rede municipal.

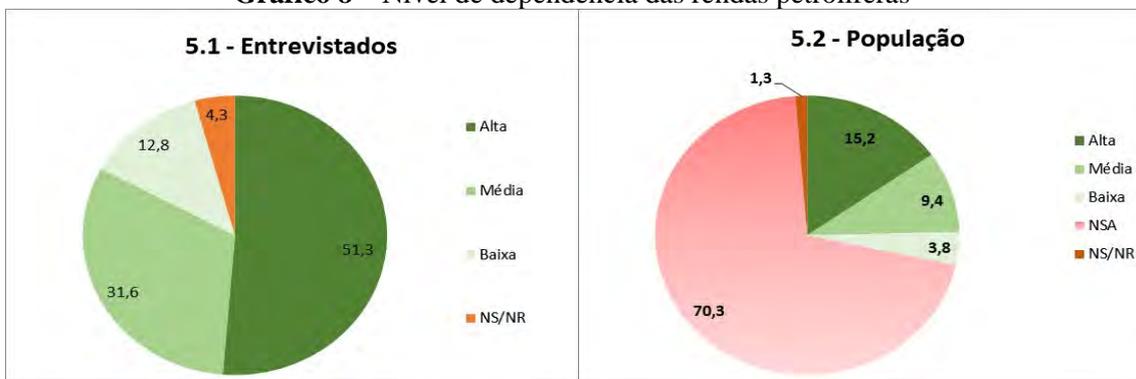
Para aqueles que informaram que o seu município é dependente dos royalties solicitamos a classificação do grau de dependência: alta, média ou baixa. Estes

resultados devem ser analisados com cautela, considerando-se que: o grau de dependência varia significativamente entre os municípios e ao longo do tempo, além do que a classificação do grau de dependência é bastante abstrata (o que é médio para um indivíduo pode ser alto ou baixo para outros).

Considerando o pequeno grupo de entrevistados para os quais a questão se aplicou, a maioria (51,3%) tem a percepção de alta e média (31,6%) dependência. Apenas 12,8% acham que a dependência é baixa e 4,3% não souberam avaliar (Gráfico 5.1). Estes resultados são interessantes na medida em que sugerem que a partir do momento que os indivíduos passam a ter conhecimento do que são royalties e da sua importância para os municípios, a relação com a dependência econômico-financeira é quase que automática.

Em relação a esta questão, cabe comentar que em alguns municípios como Campos dos Goytacazes e São João da Barra, por exemplo, a dependência econômico-financeira do setor público em relação às rendas petrolíferas é bastante elevada. Em outros municípios, como Macaé, Búzios e Arraial do Cabo, a dependência direta dos royalties é relativamente baixa, porque tais municípios têm outras fontes de arrecadação que fazem reduzir o peso relativo dos royalties nas respectivas receitas totais. No entanto, no caso específico de Macaé, é interessante observar que, se por um lado a dependência dos royalties é mais baixa, por outro lado importantes fontes da receita municipal estão vinculadas à indústria petrolífera e para-petrolífera que se instalaram no município. Significa dizer que crises no setor petrolífero afetam todos estes municípios diretamente, pela redução das receitas municipais em decorrência da queda dos royalties, e indiretamente, pela redução da arrecadação de outras fontes orçamentárias.

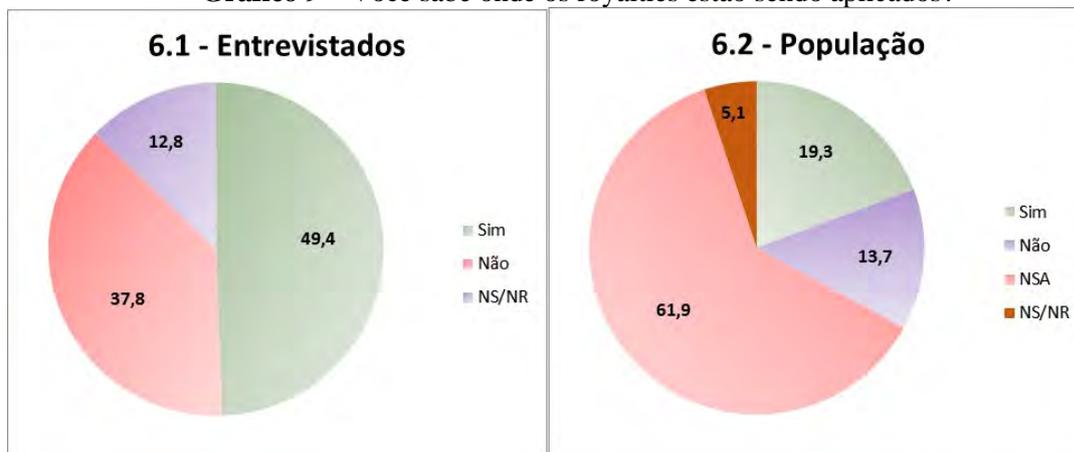
**Gráfico 8 – Nível de dependência das rendas petrolíferas**



Fonte: Pesquisa de Survey, 2022.

Uma pergunta corriqueira quando pesquisamos sobre as rendas petrolíferas diz respeito à destinação destes recursos. Por esse motivo incluímos no instrumento de coleta a seguinte pergunta: você sabe onde os royalties são aplicados? Como esta questão não se relaciona com as anteriores, específicas sobre o grau de dependência, ela foi aplicada aos 180 entrevistados que informaram que o seu município de residência recebe royalties. Observe, no Gráfico 6.1, que 49,4% dos entrevistados para os quais a questão se aplicou afirmaram saber onde os royalties são aplicados; 37,8% não sabem e 12,8% não responderam à questão. Ou seja, para todos estes que sabem que o município de residência recebe royalties, pode-se inferir que quase metade diz saber aonde o recurso é aplicado no município. É importante ressaltar que este recurso possui um aspecto extrafiscal de justiça intergeracional que se trata de compensar as gerações futuras pela exploração, no presente, de um recurso mineral não renovável (LEAL E SERRA, 2003).

**Gráfico 9 – Você sabe onde os royalties estão sendo aplicados?**



**Fonte:** Pesquisa de Survey, 2022.

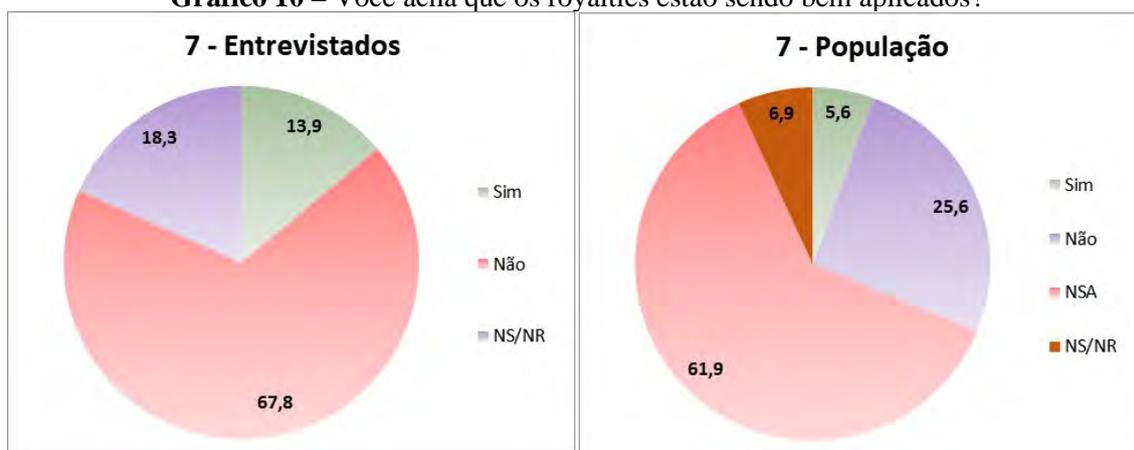
Convém observar que o elevado grau de desconhecimento acerca da aplicação deste recurso se deve, em parte, à falta de interesse da população sobre o orçamento público e, em outra parte, se relaciona à falta de transparência dos poderes públicos municipais, em relação à divulgação – clara, objetiva e precisa – sobre onde e com que esta verba é gasta.

A esse respeito interessante elucidar que até 1997, a legislação vigente (Lei 7453/1985) permitia a aplicação dos royalties, pelos Estados, Territórios e Municípios,

exclusivamente<sup>5</sup>, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico. Porém, a Lei do Petróleo (Lei 9478/1997) ao flexibilizar o seu uso acabou não estabelecendo onde, exatamente, os recursos devem ser aplicados; a Lei apenas veda sua aplicação em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal (restrição muitas vezes burlada pela terceirização de serviços e contratação de RPA's), ou seja, esta verba possui uma alta discricionariedade em sua destinação por parte do Poder Executivo local.

Na perspectiva dos (poucos) respondentes, os royalties são usados principalmente para financiar os gastos governamentais em infraestrutura urbana, saúde e educação<sup>6</sup> e, como se pode observar no Gráfico 7, para a maioria dos entrevistados e, por inferência, para a grande maioria da população os royalties não estão sendo bem aplicados pelos respectivos poderes públicos municipais.

**Gráfico 10** – Você acha que os royalties estão sendo bem aplicados?



Fonte: Pesquisa de Survey, 2022.

O instrumento de coleta pergunta sobre melhorias e prejuízos trazidos pelos royalties, para estes municípios, na perspectiva dos entrevistados. Transpondo os resultados, através dos fatores de ponderação da amostra, para a população como um todo, infere-se que 20,3% da população consideram que os royalties trouxeram melhorias para seus municípios e que para 10,9% da população, os royalties trouxeram

<sup>5</sup> Nas leis anteriores a esta a redação era '*preferencialmente*' termo substituído por '*exclusivamente*', na Lei 7453 de 1985.

<sup>6</sup> Outras destinações relatadas pelos entrevistados, como respostas espontâneas: pagamento de pessoal, financiamento de empréstimos, financiamento de programas sociais, financiamento de políticas de meio ambiente, e, corrupção

prejuízos, ressaltando-se que essas respostas não são excludentes, ou seja, um mesmo indivíduo pode relatar a percepção de melhorias e de prejuízos.

Dentre as principais melhorias trazidas pelos royalties destacaram-se a infraestrutura urbana, os serviços de saúde e educação, e o desenvolvimento das economias locais (geração de emprego, estímulo ao comércio). Dentre os principais prejuízos apontados pelos entrevistados destacaram-se a má aplicação dos recursos; a dependência econômico-financeira destes municípios em relação às rendas petrolíferas; o desemprego; a corrupção; e os danos ambientais<sup>7</sup>. E estes foram, também, os principais impactos – positivos e negativos – dos royalties nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ, na perspectiva dos entrevistados e, portanto, da população residente em toda esta extensão territorial.

O instrumento de coleta contemplou, através de duas questões simples e objetivas, a participação social no processo e tomada de decisão acerca da destinação deste recurso. Apenas 4,1% da população acha que há participação social nos processos de tomada de decisão acerca da aplicação destes recursos, muito embora 35,8% da população acha importante a participação da sociedade, neste processo. Em relação a esta questão é importante observar que, no Brasil, principalmente após a redemocratização nos meados da década de 1980 e com a promulgação da Constituição Federal de 1988 muitos instrumentos participativos foram ampliados ou incorporados nas políticas públicas brasileira, é o caso dos conselhos municipais gestores de políticas públicas, das audiências públicas, das conferências de políticas públicas, das ouvidorias, dos orçamentos participativos, ou seja, mesmo com esses vários instrumentos existe um déficit de participação notado pela população. Muito embora a participação social em todas as fases do ciclo de políticas públicas – Identificação do problema, Formação de agenda, Formulação de alternativas, tomada de decisão, Implementação, Avaliação e Extinção (SECCHI, 2012) – seja um direito constitucional do cidadão brasileiro, este não é, em geral, exercido. No Brasil, a participação social no ciclo de políticas públicas é, em geral, bastante baixa o que se explica, por um lado, pelo próprio comportamento do poder público, que muitas vezes dificulta a participação popular (não desenvolve

---

<sup>7</sup> As rendas petrolíferas não implicam em danos ambientais. Estes advêm da atividade extrativa, em si. As rendas petrolíferas sequer têm relação com compensação de danos ambientais causados pelas atividades extrativas. Seu pagamento se deve a outras razões, discutidas na seção 2 deste artigo.

instituições participativas; não divulgando amplamente os eventos abertos à participação da população; não realiza ações participativas em dias e horários compatíveis; dentre outras) e, por outro lado porque o cidadão brasileiro ainda não desenvolveu, de fato, uma cultura participativa.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo analisamos o nível de conhecimento da população residente nos municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ sobre os royalties do petróleo, uma compensação financeira paga à União pelas empresas produtoras de petróleo e gás natural, como uma remuneração à sociedade pela exploração do recurso mineral não renovável. No caso da produção marítima, os municípios produtores – confrontantes com poços/campos em operação na plataforma continental, mesmo que neles não sejam localizadas nenhuma atividade ligada à indústria, e aquele onde se localiza instalações de embarque e desembarque (PIQUET, 2021, P. 16) - configuram-se entre os beneficiários diretos dos royalties do petróleo desde a Lei 7.990/1989.

As novas regras de rateio da Lei 9.478/1997 favoreceram os municípios enquanto beneficiários dos royalties do petróleo resultando, no caso dos municípios da região Norte Fluminense, em uma verdadeira ‘província petrorentista’, termo usado Serra *et al* (2006) para fazerem a distinção entre municípios rentistas e petrolíferos. Na prática esses recursos, que resultam em orçamentos municipais superiores à média dos demais municípios brasileiros, representam uma janela de oportunidade ímpar para o desenvolvimento local e regional, desde que empregados prioritariamente para financiar investimentos em bens de capital, em pesquisa e desenvolvimento tecnológico; e em infraestrutura, com vistas à diversificação produtiva.

Um grande problema é a falta de conhecimento da população sobre o tema. Através da pesquisa de Survey, detectamos que 57,4% da população residente nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ, não tem conhecimento do que são royalties e que menos de 20% sabem sobre a questão e é capaz de verbalizar, ainda que de forma pouco lapidada, o seu conceito. Esses números são preocupantes, principalmente se considerarmos a função extrafiscal de transferência intergeracional de

riqueza, intrínseca a esta verba e seu uso discricionário, onde a participação popular e o controle social podem representar um importante fator na alocação desses recursos.

Destarte o baixo nível de conhecimento constatado a respeito do tema inviabiliza o controle social deste recurso. A precariedade do conhecimento possui como um dos fatores preponderante, a falta de transparência orçamentária do Poder Público, ou seja, não transposição das informações como um direito do cidadão de forma acessível de fácil compreensão, como asseguram por exemplo a lei de acesso a informação (Lei 12527/2011).

Desta forma, esta pesquisa possibilitou conhecer de forma mais aprofundada o baixo nível de conhecimento da população residente nos municípios da Bacia de Campos a respeito dos royalties do petróleo. Importante ressaltar que os poucos que tem conhecimento do que são royalties, apesar de não enxergar a participação popular na fiscalização dos mesmos, acreditam na importância do controle social dessas verbas.

Para resolução desse cenário que demonstra uma profunda assimetria de informação entre o Poder Público e a sociedade, se faz necessário refletir as possíveis estratégias que tornem as informações a respeito não só dos royalties, mas do orçamento público, mais acessíveis e de fácil compreensão para a população.

Nesse sentido, a transparência e o acesso à informação não podem ser tratados pelos governos municipais de forma atomizada e que visem prioritariamente uma ação de conformidade com a legislação através da apresentação das informações. A transparência deve ser entendida como uma política pública capaz de ampliar os espaços de participação dos municípios e trazer o cidadão para debates públicos, para que possam exercer seu direito de construir uma cidade mais inclusiva, democrática e acolhedora.

## REFERÊNCIAS

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível. **Royalties**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. Decreto 2.705 de 03 de Agosto de 1998. **Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2705.htm). Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 2.004 de 03 de outubro de 1953. **Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências.** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm). Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 3.257 de 02 de setembro de 1957. **Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953 (dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências).** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3257.htm). Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985. **Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que "dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências".** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7453.htm). Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 de Agosto de 1997. **Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acesso em: 08 jul. 2022.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. dos. **Transparência e controle social na administração pública.** Disponível em:

<https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

IBGE Cidades. **População estimada**, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>. Acesso em: 05 jul. 2022.

LEAL, J. A.; SERRA, R. V. Uma Investigação sobre os Critérios de Repartição dos Royalties Petrolíferos. In: PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 163-184.

NAZARETH, P. A. Rendas Petrolíferas: tempos incertos para os Municípios do Estado do Rio de Janeiro. In PIQUET, R. (Org.). **Norte Fluminense: uma região petrodependente**. Rio de Janeiro, Telha, 2021, p. 48-107.

OEI. **Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública**. Disponível em: <file:///C:/Users/Uenf/Downloads/CLAD%20CARTA%20IBERO-AMERICANA%20DE%20QUALIDADE%20NA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLICA.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

PIQUET, R. O Norte Fluminense entre dois tempos. In PIQUET, R. (Org.). **Norte Fluminense: uma região petrodependente**. Rio de Janeiro, Telha, 2021, p. 11-47.

RIBEIRO, A. C. Investigação sobre o Papel das Rendas Petrolíferas na Rota de Petróleo da Bacia de Campos - Rio de Janeiro – Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense** - ISSN: 2317-6539 Rio de Janeiro, n.22, Edição Regular jan.-jun. 2022.

SECCHI, L. Ciclo de Políticas Públicas. In SECCHI, L. **Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2012.

SERAFIM, L.; TEIXEIRA, A. C. **Participação Popular na Construção do Poder Local: Controle Social das políticas Públicas**. Boletim Repente, nº 29, Instituto PÓLIS, São Paulo, 2008.

SERRA, R. V. Contribuições para o Debate acerca da Repartição dos Royalties Petrolíferos no Brasil. 2005. 289p. **Tese (Doutorado em Economia Aplicada)** - Unicamp, Campinas, São Paulo, 2005.

SERRA, R.; TERRA, D. C. T.; PONTES, C. **Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças**. Revista Rio de Janeiro, n. 18-19, jan.-dez. 2006. Disponível em: [http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_18-19/Cap-3-Rodrigo\\_Denise\\_Carla.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_18-19/Cap-3-Rodrigo_Denise_Carla.pdf). Acesso em: 14 jul. 2022.

SOUZA, J.; AZEVEDO, N. L.; AZEVEDO, P. H. B.; PAULA, S. M. **O Grau de Transparência Ativa, Passiva e Global nos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos/RJ – 2021**. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v. 23, p. 165-183, jan./dez. 2022 DOI: 10.53706/gep.v.23.7315. Disponível em: [file:///C:/Users/Uenf/Downloads/7315-30415-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Uenf/Downloads/7315-30415-2-PB%20(1).pdf). Acesso em: 25 jul. 2022.

VILLELA, T. M. C. (Org.). **Finanças dos Municípios Fluminenses**, v.8, 2015. Vitória, ES: Aequus Consultoria.

WORD BANK. **Petróleo cruado, promedio de tresprecios**; Brent Fechado, Intermedio de Texas Oeste y Dubai Fateh, E.U. dólares por barril. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=petr%C3%B3leo-bruto&meses=300>. Acesso em: 09 jul. 2022.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

## REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ADERÊNCIA DE UMA PROPOSTA URBANÍSTICO-AMBIENTAL

### REVISION OF THE MASTER PLAN: ADHERENCE TO AN URBANISTIC-ENVIRONMENTAL PROPOSAL

**Ronaldo de Sousa Araújo<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0003-2211-2380>

**Correspondência:** r.saraujo100@gmail.com

<sup>A</sup> Arquiteto e Urbanista, UCG-GO; Mestre em Gestão Urbanística e Doutor em Gestão e Valoração Urbana, UPC-Espanha; Pós-doutorado em Gestão de Recursos Hídricos, UENF / IST-ULisboa; Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo do ISECENSA, Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil. Institutos Superiores de Ensino do Censa (ISECENSA), Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil.

**Raphael Cardoso Paixão<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-7657-6717>

<sup>B</sup> Graduando em Arquitetura e Urbanismo ISECENSA. Bolsista PIBIC, Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil.

**Zélia Maria Peixoto Chrispim<sup>C</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-7629-9403>

<sup>C</sup> Engenharia Civil, UCG-GO; mestre em Geotecnia, UENF; Doutora em Geotecnia Ambiental pela UENF / IST-Lisboa; Pós-doutorado, UENF, Campos dos Goytacazes – RJ, Brasil.

**DOI:** 10.12957/cdf.2022.70136

**Recebido em:** 13 set. 2022 | **Aceito em:** 30 nov. 2022.

## RESUMO

Este artigo apresenta um estudo de modificações decorrentes da revisão do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes - RJ, especialmente nos seguintes aspectos: macro sistema viário, áreas verdes e uso do solo. O objetivo da pesquisa foi verificar e avaliar a aderência de uma proposta nas modificações no planejamento urbanístico ocorridas na área urbana de Campos dos Goytacazes com a aprovação do Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2020. Para o desenvolvimento do trabalho foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, comparação dos mapas de uso do solo de 2008 e 2020 com o mapa de propostas de Araújo de 2018. Também foram utilizadas imagens de satélite do Google Earth Pro como suporte para as análises. A pesquisa disponibiliza imagens dos mapas e recortes com áreas modificadas pelo planejamento, assim como as respectivas análises qualitativas. Verificou-se que o mapa de propostas estudado representou significativa mudança no planejamento urbanístico-ambiental de Campos dos Goytacazes, propiciando uma nova configuração do espaço. Conclui-se que no processo de revisão do planejamento urbanístico de Campos ocorreram várias



modificações qualitativas que poderão influenciar positivamente no desenvolvimento da cidade, e que houve significativa aderência de proposta de Araújo de 2018 no novo plano diretor.

**Palavras-chave:** sistema viário; áreas verdes; estruturas urbanas; zoneamento.

### **ABSTRACT**

This article presents a study of changes resulting from the revision of the Campos dos Goytacazes - RJ City Plan, especially in the following aspects: macro road system, green areas and land use. The objective of the research was to verify and evaluate the adherence of a proposal to the changes in urban planning that occurred in the urban area of Campos dos Goytacazes with the approval of the City Plan and Law of Use and Occupation of the Land of 2020. For the development of the work, bibliographical researches and documentary, comparison of the land use maps of 2008 and 2020 with the map of proposals of Araújo of 2018. Satellite images from Google Earth Pro were also used as support for the analyzes. The survey provides images of the maps and cutouts with areas modified by the planning, as well as the respective qualitative analyzes. It was found that the map of proposals studied represented a significant change in the urban-environmental planning of Campos dos Goytacazes, providing a new configuration of the space. It is concluded that in the process of revising the urban planning of Campos there were several qualitative changes that may positively influence the development of the city, and that there was a significant adherence of Araújo's 2018 proposal in the new city plan.

**Keywords:** road system; green áreas; urbanstructures; zoning.

### **INTRODUÇÃO**

Em artigo recente Araújo *et al.* (2019) apresentaram estudo da execução do plano diretor de Campos dos Goytacazes de 2008, avaliando sistema viário, uso do solo e áreas verdes. Constatou-se que as realizações das diretrizes nos três aspectos analisados ocorreram de forma parcial. Silva (2002) observa que para uma norma ter eficácia e aplicabilidade ela precisa dispor de requisitos necessários à sua aplicação.

Estudos sobre áreas verdes em Campos dos Goytacazes constataram problemas em relação a falta, a preservação e a conservação. Araújo e Aguirre (2013) verificaram que muitas das áreas verdes destinadas para praças na cidade desapareceram com o tempo. Em seus lugares foram construídas edificações dos mais diversos tipos. Sobre as Áreas de Preservação Permanente ao longo do rio Paraíba do Sul, Chrispim *et al.* (2020) verificaram apenas 9,2% de área com mata ciliar e 90,8% sem este tipo de vegetação. Teixeira (2019) observou a necessidade de mais investimentos públicos na criação de áreas verdes para a população em geral.

Em Campos dos Goytacazes o Plano Diretor de 2008 (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2008a), Lei de Uso e Ocupação do Solo (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2008b) e demais leis complementares passaram por um processo de revisão, resultando em diversas modificações aprovadas em lei. No ano de 2020 foi publicada a nova legislação urbanística da cidade, destacando o novo Plano Diretor (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2020a) e a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2020b), com respectivos mapas. Esta legislação faz parte do instrumental legal, conforme a norma NBR 12267 (ABNT, 1992) para elaboração de plano diretor, que reflete as definições em relação a sistema viário, uso e ocupação do solo, áreas verdes entre outras.

O objetivo desta pesquisa é verificar e analisar modificações no planejamento urbanístico ocorridas durante a revisão do plano diretor na área urbana de Campos dos Goytacazes (em especial sistema viário, uso do solo e áreas verdes) considerando as propostas de Araújo (2018), como pode ser observado na Figura 1 (Mapa de uso e ocupação do solo de 2008 (1A); Mapa com propostas de Araújo de 2018; Mapa de uso e ocupação do solo de 2020).

O processo metodológico desta pesquisa envolveu pesquisa bibliográfica e documental, análise comparativa dos mapas da legislação e das propostas urbanísticas e ambientais de Araújo de 2018, composição de recortes de mapas de uso e ocupação do solo, avaliação qualitativa de modificações no planejamento urbanístico na revisão do plano diretor de Campos dos Goytacazes, considerando a obra “Modificações no planejamento urbanístico: teoria e método de análise” de Araújo (2009). As imagens recortadas dos mapas possibilitaram verificar as modificações realizadas. A pesquisa foi desenvolvida durante o período de distanciamento social ocasionado pela pandemia do coronavírus Covid-19, portanto as reuniões técnicas ocorreram por meio remoto.

## **2. ABORDAGEM TEÓRICA**

Planejar cidades é uma preocupação desde tempos remotos. Na Grécia antiga Hipódamo de Mileto (século V a. C.) criou cidades com divisões por zonas (comercial,

civil e religiosa) e com vias de diferentes larguras (vias principais de 5 a 10 metros; vias secundárias de 3 a 5 metros). (BENEVOLO, 2003).

A sociedade industrial produziu metrópoles, conurbações, grandes conjuntos habitacionais, cidades industriais, e muitos modelos e teorias urbanísticas (progressistas, culturalistas, naturalistas etc.) de ordenação destes espaços, como citados por Choay (2015) em sua obra “O Urbanismo”.

Nas obras de Benevolo (2003) e de Choay (2015), verificam-se muitas abordagens que visam o ordenamento das cidades. No mundo contemporâneo não é diferente. Cidades sustentáveis, cidades compactas, novo urbanismo, cidades inteligentes, são algumas delas. Técnicas urbanísticas são utilizadas em maior ou menor frequência neste processo: valoração urbana, zoneamento, hierarquização viária. Assim como instrumentos de intervenção urbanística, como a desapropriação e o parcelamento compulsório.

Os espaços urbanos, ao longo da história, conviveram com problemas de saúde pública e exigiram transformações estruturais. Na segunda metade do século XVIII, a reestruturação de Paris e a expansão de Barcelona foram grandes referências (BENEVOLO, 2003). Em sua obra *Teoria Geral da Urbanização*, Cerdá defendeu os espaços públicos e a importância de parques e jardins, assim como alertou para o problema de salubridade e higiene pública (CERDÁ, 1867). Já no século XX, de acordo com a “Carta de Atenas” a cidade deveria atender quatro funções básicas: habitar, trabalhar, recrear e circular. O zoneamento teria papel importante no ordenamento do território urbano. A função de circulação deveria ter o objetivo de estabelecer uma comunicação entre as outras três funções. (CORBUSIER, 1993). No século XXI, em função da pandemia do Coronavírus Covid-19, as visões dos urbanistas se voltam para os espaços construídos das cidades e reafirmam a importância de espaços públicos para a proteção e promoção da saúde no planeta, criação de cidades mais saudáveis (HONEY-ROSÉS *et al.*, 2021).

Mandeli (2019) destaca que em muitos países o planejamento urbano, as diretrizes de desenho e novas práticas de gestão transformaram significativamente os espaços públicos. No entanto, muitas vezes estas mudanças não atendem às necessidades e aspirações da população. Angelo e Wachsmuth (2020), em seus estudos, observam que planejamento urbano e planejamento sustentável estão se tornando

idênticos, com discursos que oferecem soluções para problemas sociais, ambientais e econômicos.

Nas grandes metrópoles europeias atualmente há preocupação quanto a tendência progressiva ao consumo massivo de solo, onde a pressão da urbanização alcança altos níveis. Em outras regiões não é diferente, portanto, o processo de expansão urbana se transformou num fenômeno mundial, em que cada vez é maior a quantidade de solo urbanizado consumido por habitante. (RAMOS; CLADERA, 2012).

De acordo com Reis (2000), planos urbanísticos existiram no Brasil desde o início do processo de colonização, onde agentes centrais estabeleceram políticas, ou critérios, que foram respondidos pelo urbanismo. Para os principais núcleos urbanos “havia alguns projetos urbanísticos” (p. 14). A cidade de Salvador foi fundada em 1549, com traçado regular, para dar impulso ao processo de colonização. Em 1567 foi fundada a cidade do Rio de Janeiro com o objetivo de controlar o litoral sul.

No Brasil contemporâneo, a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes foi estabelecida pela Constituição Federal, Arts. 182-183 (BRASIL, 1988). O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, que regulamentou os artigos da Constituição Federal, determinou que os Planos Diretores aprovados por lei municipal devem passar por revisão, no máximo, a cada dez anos (BRASIL, 2001).

Para Ferrari (1977), no momento de avaliação compara-se a situação atual da realidade com o cenário previsto pelo Plano, desta forma serão verificadas as distorções que são inevitáveis, por melhor que possa ser um plano. A revisão do plano surge da necessidade de correção destas distorções.

A revisão do plano diretor e leis complementares, com elaboração e aprovação de novas leis, se caracteriza como modificação no planejamento urbanístico, pois modifica o plano anteriormente aprovado. Modificações no planejamento urbanístico podem ser legais ou ilegais, e acontecem durante a execução do planejamento. Estas modificações acontecem por diversos motivos, podem ser por necessidade de atualização de um plano diretor, busca de desenvolvimento urbano, ou para atender a interesses diversos: imobiliários, políticos, individuais. O interesse público é o principal aspecto a ser considerado para se verificar se uma modificação contribui com o ordenamento urbano. (ARAÚJO, 2009).

Nos últimos tempos, o zoneamento do uso do solo (*zoning*) passou a ser utilizado frequentemente como elemento de planejamento urbano. É nele que se estabelecem os usos para cada local da cidade, suas densidades construída e demográfica. Segundo Silva (2015), o zoneamento do uso do solo realiza na prática as diretrizes de uso estabelecidas no plano diretor. A zoneamento se preocupa com tipos de uso adequado para cada área, padrões construtivos e densidades habitacionais e construídas. Acioly e Davidson (1998) observam que as densidades urbanas interferem em processos de desenvolvimento urbano, como congestionamentos, carência de espaços de lazer, qualidade ambiental insuficiente.

Mascaró (2005) observa que a definição de larguras mínimas de vias para veículos automotores depende do volume de tráfego, do sentido do fluxo (unidirecional ou bidirecional), de possíveis interferências no tráfego (cruzamentos, estacionamentos, garagens etc.), da velocidade de circulação. De acordo com a lei nº 9.503 que institui o Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 1997), as vias urbanas classificam-se (de acordo com sua utilização) em: via de trânsito rápido, via arterial, via coletora e via local.

Macedo e Sakata (2010) destacam a importância sócio-ambiental dos diferentes tipos de parques. Consideram parque o espaço livre de uso público estruturado para o lazer da população, que possa incorporar intenções de conservação ambiental, com estrutura morfológica auto-suficiente, e que não tenha limitação de área (como o caso das praças). Os autores enfatizam que as cidades brasileiras contemporâneas necessitam, cada vez mais, de novos parques em seu território. Observam que no século XX foram introduzidas novas funções para o parque, além do lazer contemplativo, como: esportivo, conservação dos recursos naturais, espaços cenográficos temáticos.

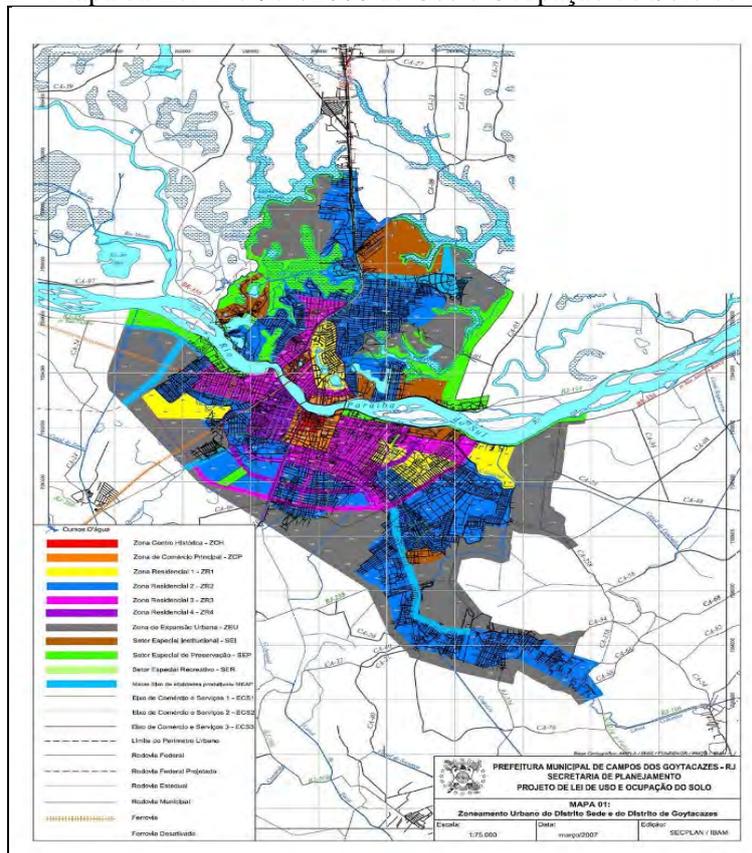
### **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A análise do processo de revisão do plano diretor de Campos dos Goytacazes considerou três documentos gráficos: o mapa da lei de uso e ocupação do solo aprovada em 2008, o mapa de Araújo (2018b) apresentado durante o processo de revisão na prefeitura municipal, e o novo mapa da lei de uso e ocupação do solo de 2020.

### 3.1 Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2008

Na Figura 1, observa-se o mapa de uso e ocupação do solo, aprovado juntamente com o plano diretor em 2008, com diretrizes para o macro sistema viário, áreas verdes e uso do solo, assim como os limites do perímetro urbano. Na imagem pode-se verificar que a região norte da cidade, lado esquerdo do rio Paraíba do Sul, dispõe da maior parte das áreas verdes no perímetro urbano da cidade. Observa-se uma grande quantidade de Zonas de Expansão Urbana - ZEU (cor cinza) de áreas não parceladas. Em outras tipos de zonas também se localizam áreas não parceladas (vazios urbanos). O que demonstra uma quantidade significativa de áreas para expansão da área urbanizada.

**Figura 1** – Mapa da Lei nº 7.974/2008 de Uso e Ocupação do Solo de 2008, Anexo 3.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.

Em estudo sobre a execução do plano diretor de 2008 de Campos dos Goytacazes, Araújo *et al.* (2019) verificaram que, entre as várias possibilidades de verticalização na cidade, o principal local de construção de edifícios verticais ocorreu na

região da Pelinca, demonstrando que o mercado imobiliário tem preferências por determinadas áreas. O estudo demonstrou a execução do prolongamento da avenida Arthur Bernardes e a não execução de outras vias planejadas. Constatou que muitas áreas verdes de preservação estavam ocupadas em seu entorno, resultando na degradação das mesmas e impossibilitando o acesso e utilização da população como área de lazer.

### **3.2 Propostas de Araújo de 2018**

As propostas de Araújo expressas em Nota Técnica (ARAÚJO, 2018a) e Mapa de Propostas (ARAÚJO, 2018b, ver Figura 2) foram elaboradas por ocasião do processo de revisão do plano diretor de Campos dos Goytacazes e contemplam três aspectos a serem tratados de forma integrada: sistema viário, áreas verdes e uso do solo. Proposta de estruturação sustentável para o desenvolvimento do espaço urbano. Foi proposto a proteção e ampliação das áreas verdes (Figura 2, áreas destacadas em verde) para a criação de parques urbanos, formando uma estrutura ou rede ambiental integrada ao sistema viário, com proximidade de novas áreas adensadas. A ampliação das áreas verdes ocorreram principalmente do lado direito do rio Paraíba do Sul, como pode observado na comparação dos mapas das figuras 1 e 2.

**Figura 2 – Mapa de Propostas de Araújo, 12/10/2018.**

**Fonte:** Acervo de Ronaldo Araújo. Adaptado do Mapa 6 anexo do Plano Diretor de 2008.

A criação de uma “Via de Proteção Ambiental” contornando as áreas verdes de preservação ambiental foi uma proposta estratégica para proporcionar o acesso em todo o perímetro destas áreas. A conjunção das propostas tem a possibilidade de gerar o desenvolvimento de novas centralidades, em que são criados novos polos de desenvolvimento urbano (econômico, social, ambiental, cultural etc.) com a ampliação de áreas para investimentos imobiliários.

A ampliação do macro sistema (ver mapas detalhados mais a frente), com a criação de novas vias arteriais e coletoras de forma a proporcionar mobilidade por todo o território urbano, possibilitam a fluidez do tráfego de passagem e entre bairros.

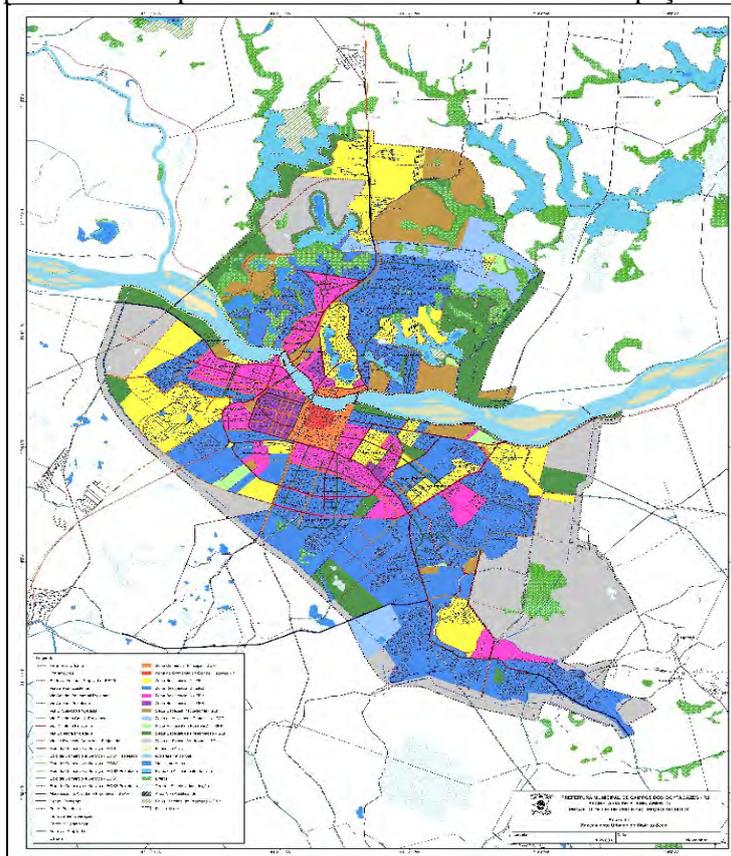
No caso de aumento da área urbana, com a alteração do perímetro urbano, a

proposta de Araújo (2018b) foi de definir uma estrutura urbano-ambiental como critério para esta situação, com a criação de área verde para formação de parque urbano juntamente com a ampliação do macro sistema viário.

### 3.3 Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2020

No mapa de uso e ocupação do solo de 2020 (Figura 3), verifica-se a aplicação do perímetro urbano da cidade, aumento de áreas verdes, criação de novas vias arteriais e coletoras, criação da Via de Proteção Ambiental, modificação do zoneamento do uso do solo com aumento das zonas residenciais tipo 1 (ZR1), tipo 2 (ZR2), e também modificações em outros tipos de zonas.

**Figura 3** – Mapa da Lei Complementar nº 0016/2020 de Uso e Ocupação do Solo, Anexo 3.



**Fonte:** Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.

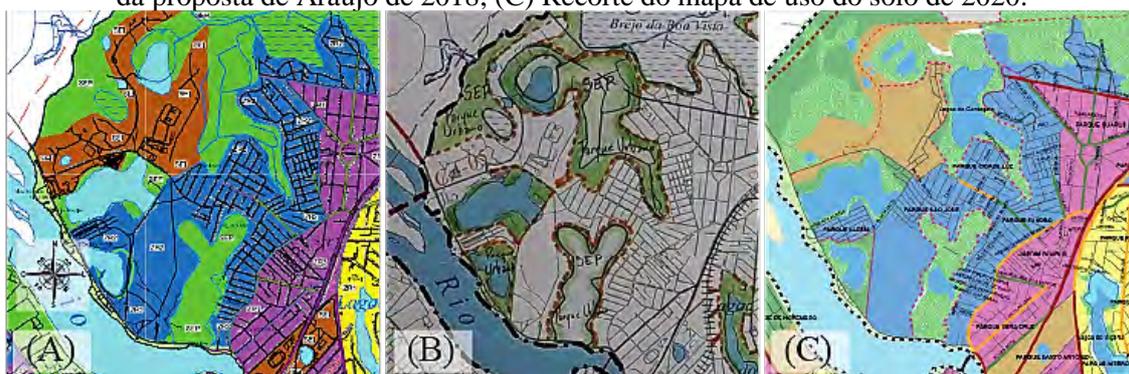
Observa-se no mapa de 2020 modificações significativas em relação ao planejamento urbano expressos no mapa de 2008 (Figura 1), e que refletem propostas de Araújo 2018 (Figura 2), como a ampliação do macro sistema viário, criação de vias

de proteção ambiental, criação de novas áreas verdes, aumento da área urbana com estruturação urbano-ambiental.

### 3.4 Modificações no Planejamento Urbanístico

Na região oeste de Guarus (Figura 4A-B-C) pode-se observar algumas modificações no planejamento. Uma das modificações, bastante expressiva, é a colocação da “Via de Proteção Ambiental”, proposta por Araújo (2018b), contornando as áreas verdes.

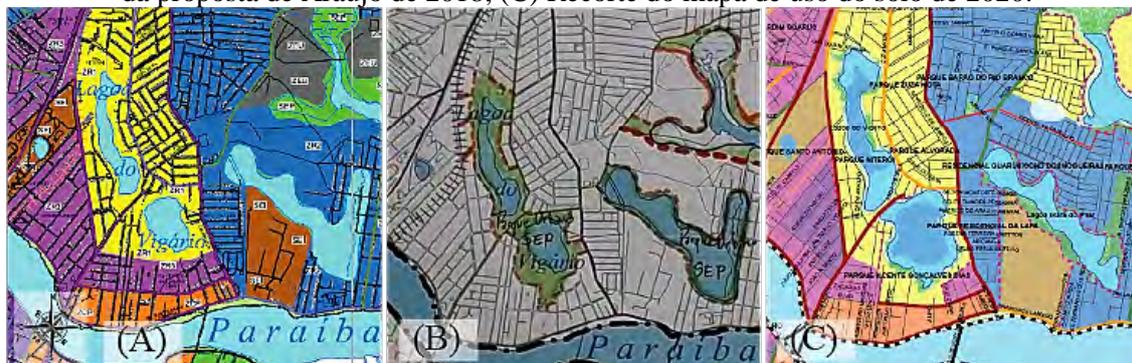
**Figura 4** – Região Oeste de Guarus: (A) Recorte do mapa de uso do solo de 2008; (B) Recorte da proposta de Araújo de 2018; (C) Recorte do mapa de uso do solo de 2020.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo dos Goytacazes / Acervo Ronaldo Araújo.

Na parte central de Guarus (Figura 5A-B-C) também se observa a utilização da Via de Proteção Ambiental em várias áreas de preservação, no entanto a proposta de Araújo (2018) previa a criação de um Parque Urbano no entorno da Lagoa do Vigário. Uma proposta também elaborada anteriormente (ARAÚJO, 2017), em que seriam criadas vias em todo o contorno da área verde, que possibilitaria acesso por todos os lados do Parque, proporcionando um amplo espaço de preservação ambiental e lazer para a população.

**Figura 5** – Região Central de Guarus: (A) Recorte do mapa de uso do solo de 2008; (B) Recorte da proposta de Araújo de 2018; (C) Recorte do mapa de uso do solo de 2020.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo dos Goytacazes / Acervo Ronaldo Araújo.

Na região sudoeste, onde se encontrava um Setor Especial de Preservação – SEP, na Av. Arthur Bernardes (Figura 6A), prevalecia a Zona Residencial 2 – ZR2 (azul) e faixas ZR3 e ZR4 ao longo das avenidas. Na Figura 6B pode-se observar que Araújo (2018b) propôs novas vias que interligam o sistema viário complementando o contorno da SEP existente, com uma ZR4 fazendo limite com a área para parque urbano. O mapa da lei de uso do solo de 2020 (Figura 6C) alterou a destinação da SEP para Setor Especial de Recreação - SER, ampliou o sistema viário com vias de contorno, e definiu como ZR2 as áreas limítrofes aos dois lados maiores desta área verde.

**Figura 6** – Região Sudoeste: (A) Recorte do mapa de uso do solo de 2008; (B) Recorte da proposta de Araújo de 2018; (C) Recorte do mapa de uso do solo de 2020.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campo dos Goytacazes / Acervo Ronaldo Araújo.

A proposta de Araújo para a região leste (Figura 7B), onde se encontra o Solar dos Airizes, foi de criação de SEP para um futuro parque urbano com contorno viário, e

uma área de adensamento (ZR4), criando um novo polo de desenvolvimento da cidade. Outra proposta significativa para a região, era a criação de uma via arterial de ligação no sentido Leste-Oeste (tracejado em vermelho, Figura 7B). Pode-se observar, nos recortes dos mapas de 2008 (Figura 7A) e de 2020 (Figura 7C), que houve bastante aderência da proposta de Araújo na legislação aprovada. Uma modificação no planejamento urbanístico que atende ao interesse público, conforme destacado em Araújo (2009).

**Figura 7** – Região Leste: (A) Recorte do mapa de uso do solo de 2008; (B) Recorte da proposta de Araújo de 2018; (C) Recorte do mapa de uso do solo de 2020.



**Fonte:** Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes / Acervo Ronaldo Araújo.

Na região do Solar dos Airizes, edifício tombado pelo IPHAN em 1940 (IPHAN, 2015), existe grande possibilidade de parceria público-privado para a viabilização da urbanização, com preservação do imóvel histórico (possibilidade de doação do bem), assim como a criação do Parque Urbano e grandes vias previstas na legislação de 2020. No local, que é saída para São João da Barra e o Porto do Açú, destaca-se o grande potencial imobiliário propício para a criação de subcentro, como pode ser observado na projeção esquemática de Araújo (Figura 8) apresentada em reunião do Conselho de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Campos dos Goytacazes – COPPAM, em 2020.

**Figura 8** – Potencial de ocupação da região do Solar dos Airizes, proposta de Ronaldo Araújo apresentado ao COPPAM em reunião de 18/08/2020.



**Fonte:** Google Earth, com edição de Araújo.

A região sul de Campos (Figura 9) apresenta vazios urbanos que aos poucos vão sendo ocupados por loteamentos empreendidos de forma individual. Grande parte destes vazios foram definidos na lei de uso e ocupação do solo de 2008 (Figura 9A) como Zona de Expansão Urbana – ZEU (cor cinza). A proposta de Araújo (2018) para este local (Figura 9B), que considerava os mesmos limites do perímetro urbano, ampliava o macro sistema viário com novas vias (arterial e coletora), criava uma área verde (no caso uma SEP) com contorno viário e uma área para adensamento (uma ZR4), possibilitando o surgimento de um novo subcentro com qualidade urbanística e ambiental, e que proporcionasse o desenvolvimento sócio-econômico da região e da cidade. Observa-se no mapa de 2020 (Figura 9C): a ampliação do zona urbana com a alteração do perímetro urbano; mudança de Zona de Expansão Urbana (ZEU) para Zona Residencial 2 (ZR2), e outras mudanças no zoneamento; criação de áreas verdes. Vale observar que na grande área verde criada faltou uma via de contorno na parte superior, que poderia ser via coletora ou arterial.

**Figura 9** – Região Sul: (A) Recorte do mapa de uso do solo de 2008; (B) Recorte da proposta de Araújo de 2018; (C) Recorte do mapa de uso do solo de 2020.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes / Acervo Ronaldo Araújo.

Comparando os recortes da região sudeste do mapa de 2008 (Figura 10A) e do mapa de 2020 (Figura 10C) de uso e ocupação do solo, verifica-se o significativo afastamento para leste do perímetro urbano resultando no aumento da área urbana, com uma área verde ao centro. Verifica-se que houve certa aderência da proposta de Araújo de 2018 (Figura 10B) na legislação de 2020, no entanto, faltaram algumas vias contornando as áreas verdes. Observa-se no mapa de 2020 a criação de uma ZR1 (em amarelo), ZR3 (em magenta) e aumento da ZR2 (em azul).

**Figura 10** – Região Sudeste: (A) Recorte do mapa de uso do solo de 2008; (B) Recorte da proposta de Araújo de 2018; (C) Recorte do mapa de uso do solo de 2020.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes / Acervo Ronaldo Araújo.

Pode-se observar, em grande parte, que a revisão do plano diretor de Campos dos Goytacazes buscou corrigir as distorções verificadas, conforme explicado por Ferrari (1975), e com observância no interesse público, conforme alertado por Araújo (2009). Desta forma, o plano de 2020 aplicou o macro sistema viário e as áreas verdes urbanas, com aderência da proposta de Araújo (2018). No entanto, faltaram áreas de

adensamento (ZRs e ECSs) limítrofes aos parques urbanos, para viabilização de subcentros e facilitação de parcerias público-privado. A criação de novas áreas de adensamento com qualidade urbanística e ambiental possibilita o direcionamento dos empreendimentos imobiliários de forma planejada e com compatibilidade com o mercado.

A viabilização da urbanização pode ocorrer por iniciativa pública, por iniciativa privada ou por parcerias entre ambos. O instrumento Operações Urbanas Consorciadas, instituído pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), pode ser utilizado para a transformação de áreas urbanas de complexidade, como algumas que foram citadas anteriormente. Araújo (2006) realizou estudo para a utilização deste instrumento nas cidades brasileiras, propondo autosuficiência econômica da operação, inclusive com a transformação de áreas de interesse social, dotando estas áreas de infraestrutura e habitação social de qualidade. Parcerias público-privadas são fundamentais para a viabilização destas transformações, especialmente para a cidade de Campos dos Goytacazes onde se discute o desenvolvimento da cidade em período chamado de pós-royalties do petróleo.

A base para a garantia dos investimentos públicos e privados no território municipal é o planejamento urbano. Portanto, a legislação urbanística precisa ser coerente e atender à função social da cidade conforme determina o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Contudo, a negociação do setor público com a iniciativa privada precisa do conhecimento dos valores geradas com as obras de urbanização (CLADERA, 1989). A valoração urbana pode ser um importante aliado para o planejamento e gestão urbanística, pois com ela pode-se estimar os valores presentes e futuros dos imóveis. Os empreendimentos imobiliários realizados nos últimos anos em Campos dos Goytacazes (ARAÚJO *et al.*, 2019) indica um grande potencial para o direcionamento do mercado para novas áreas planejadas. A expansão urbana planejada poderá evitar a descaracterização de bairros residenciais consolidados, estimular o surgimento de novas centralidades e desestimular a especulação imobiliária.

Cidades que não dispõem de áreas verdes naturais necessitam criar alternativas em espaços construídos, como nas coberturas dos edifícios (CUTIERU, 2021), na busca de espaços livres ajardinados para o lazer da população. No caso de Campos dos Goytacazes a grande quantidade de áreas não parceladas dentro do perímetro urbano,

parte delas com potencial para a criação de parques urbanos, possibilita o crescimento ordenado e sustentável da cidade. A preservação destas áreas naturais permeáveis é uma oportunidade histórica, visto que estas áreas estão desocupadas e de grande potencial para criação de parques.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A revisão do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, em atendimento a exigência do Estatuto da Cidade, provocaram modificações no planejamento urbanístico que refletem, em um sentido amplo, aspectos econômicos, sociais, ambientais, espaciais, culturais etc.

Verificou-se, com a análise comparativa dos mapas, que houve uma significativa aderência da proposta de Araújo de 2018 na estrutura da legislação aprovada em 2020, especialmente em relação a ampliação do macro sistema viário e áreas verdes no espaço urbano. Modificações, que de forma significativa, procuraram o ordenamento urbano observando o interesse público.

Entre as principais modificações quantitativas e qualitativas estão a ampliação do macro sistema viário e o aumento das áreas verdes. A viabilização destas áreas pode ocorrer por meio de parcerias público-privado, doações, permuta e desapropriações. Vias arteriais e coletoras foram criadas de forma a prover o sistema viário de maior abrangência e conectividade no território municipal. Contudo, se forem observados os distanciamentos entre vias pode-se verificar que ainda podem haver mais ampliações no macro sistema viário. O significativo aumento das áreas verdes (especialmente na região do lado esquerdo do rio Paraíba do Sul) e utilização de Vias de Proteção Ambiental possibilitam a preservação destas áreas o que significa um importante avanço na questão ambiental e no lazer da população, e que irá refletir na qualidade de vida da cidade.

Contudo, considerando que o plano é um produto intermediário, pois a cidade construída é o produto final, é necessário que o poder público tenha foco e clareza no processo de execução. A cidade de qualidade, sustentável e que atenda sua função social, é uma busca constante e que depende também de participação da sociedade.

**REFERÊNCIAS**

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 12267:** Normas para elaboração de Plano Diretor. Rio de Janeiro: ABNT, 1992.

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana:** um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ANGELO, Hillary; WACHSMUTH, David. Why does everyone think cities can save the planet? **Urban Studies**. Vol. 57 (11) 2201-2221, 2020. <https://doi.org/10.1177/0042098020919081>.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Operação urbana consorciada:** contribuição a sua aplicação. Trabalho apresentado no VIII Congresso Brasileiro de Arquitetos. Goiânia: 11-14 outubro 2006.

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

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. Resgatando a Lagoa para a Cidade. **Boletim Pesquisa e Desenvolvimento**, v.1, n.2, p.28-32, 2017.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Nota Técnica - 03/10/2018.** Colaborações – 22 – Academia 1 – Revisão Plano Diretor / Elaboração Plano de Mobilidade Urbana Sustentável. Campos dos Goytacazes: 2018a.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Mapa de Propostas.** Escala 1/75.000. Proposta R.A. 12/10/2018. Campos dos Goytacazes: 2018b.

ARAÚJO, R.S.; AGUIRRE, C.A.F. Espaços públicos: áreas verdes em Campos dos Goytacazes e São João da Barra – RJ. **Perspectivas Online: Humanas e Sociais Aplicadas**, 8 (3), 56-77, 2013. <https://doi.org/10.25242/887638201340>.

ARAÚJO, R.S.; PINHEIRO, J.B.; NUNES, I.N.; RANGEL, C.F.R.; CHRISPIM, Z.M.P. Execução do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, RJ. **Perspectivas Online: Humanas e Sociais Aplicadas**, v.9, n.26, p.141-162, 2019. <https://doi.org/10.25242/887692620191897>.

BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: 1997.

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

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 7.972, de 31 de março de 2008**. Institui o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes, 2008a.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Nº 7.974, de 31 de março de 2008**. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes: 2008b.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Complementar nº 0015, de 07 de janeiro de 2020**. Institui o Plano Diretor de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Campos dos Goytacazes, 2020a.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Complementar nº 0016, de 07 de janeiro de 2020**. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Campos dos Goytacazes/RJ. Campos dos Goytacazes, 2020b.

CERDÁ, Ildefonso. **Teoria General de la Urbanización, y Aplicación de sus Principios y Doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona**. Madrid: ImprentaEspañola, 1867.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

CHRISPIM, Z. M. P.; OLIVEIRA, C. P.; LACERDA, J.; ARAÚJO, R. S. Estudo das Áreas de Proteção Permanente do Rio Paraíba do Sul no Município de Campos dos Goytacazes – RJ. **Perspectivas Online: Exatas & Engenharia**, v.10, n. 28, p. 54-68, 2020. <https://doi.org/10.25242/885X102820202006>.

CLADERA, Josep Roca. **Manual de Valoraciones Inmobiliarias**. Barcelona: Ariel Economia, 1989.

CORBUSIER, Le. **A Carta de Atenas**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC / EDUSP, 1993.

CUTIERU, Andreea. **Uma nova camada de espaços públicos: explorando as coberturas dos edifícios**. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/959770/uma-nova-camada-de-espacos-publicos-explorando-as-coberturas-dos-edificios>. Acesso em: 15/04/2021.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado**. Urbanismo. São Paulo: Pioneira Editora, 1977.

HONEY-ROSES, J.; ANGUELOVSKI, I.; BOHIGAS, J.; CHIREH, V.; DAHER, C.; KONIJNENDIJK, C. *et al.* **The Impact of COVID-19 on Public Space: A Review of the Emerging Questions.** 2020, April 21. <https://doi.org/10.31219/osf.io/xf7xa>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/340819529>. Acesso em: 12 maio 2021.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Bens Tombados e Processos de Tombamento em Andamento.** 09/12/2015. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20Bens%20Tombados%20por%20Estado.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

MANDELI, Khalid. Public space and challenge of urban transformation in cities of emerging economies: Jeddah case study. **Cities**, 95, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102409>.

MACEDO, Sílvio Soares; SAKATA, Francine Gramacho. **Parques urbanos no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

MASCARÓ, Juan Luís. **Loteamentos urbanos.** 2. ed. Porto Alegre: Mais Quatro Editora, 2005.

RAMOS, Blanca Arellano; CLADERA, Josep Roca. Sprawl en las Metrópolis Europeas. Las Periferias Metropolitanas, ¿Principal Escenario de la Dispersión de la Urbanización en Europa? **ACE – Arquitectura, Ciudad y Entorno.** Año 7, núm. 20 Octubre P. 95-114, 2012.

REIS, Nestor Goulart. **Evolução Urbana do Brasil 1500/1720.** 2. ed. São Paulo: Pini, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TEIXEIRA, F. G. **Os investimentos públicos em áreas verdes e a produção do espaço urbano em Campos dos Goytacazes (RJ).** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2019.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

## EM PRIMEIRA PÁGINA: JORNAL O FLUMINENSE E PERSPECTIVAS PARA A HISTÓRIA ECONÔMICO-INDUSTRIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ON THE FIRST PAGE: THE FLUMINENSE NEWSPAPER AND PERSPECTIVES FOR THE ECONOMIC-INDUSTRIAL HISTORY OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO

**José Luís Honorato Lessa<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-7589-7316>

**Correspondência:** honorato.lessa@gmail.com

<sup>A</sup> Pós-doutorando no Programa de Pós-Graduação em História - UFF sob supervisão do Professor Doutor Cezar Teixeira Honorato. Professor do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Salgado de Oliveira. Professor do Curso de História desta mesma instituição - modalidade EAD. Professor da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro.

**DOI:** 10.12957/cdf.2022.71400

**Recebido em:** 10 jan. 2022 | **Aceito em:** 30 jun. 2022.

### RESUMO

Este artigo pauta em mapear o jornal *O Fluminense* como uma fonte de pesquisa para os eventos econômico-industriais no estado do Rio de Janeiro, especialmente nos períodos em que Ernani do Amaral Peixoto conduziu o executivo estadual: 1937/1945; 1951/1955. Na ocasião, o governo fluminense despontou como principal indutor do desenvolvimento local, aliado a participação do setor privado. Aqui, o econômico se destaca por um conjunto diversificado de investimento como: indústria, agricultura, pecuária, cooperativa, rodovia, energia, turismo, urbanização, saneamento, obras públicas e educação. O periódico possibilita acompanhar tanto as medidas estruturantes do período quanto a condução de um processo, ou seja, as ações público-privadas com vistas ao desenvolvimento do estado, contexto em que *O Fluminense* cumpriu o papel de difusor.

**Palavras-chave:** *O Fluminense*; desenvolvimento econômico; estado do Rio de Janeiro.

### ABSTRACT

This article aims to map the newspaper *O Fluminense* as a research source for the economic-industrial events in the state of Rio de Janeiro, especially in the periods when Ernani do Amaral Peixoto led the state executive: 1937/1945; 1951/1955. In the occasion, the state government emerged as the main inducer of local development, allied to the participation of the private sector. Here, the economic sector stood out for a diversified set of investments such as: industry, agriculture, cattle-raising, cooperatives, highways, energy, tourism, urbanization, sanitation, public works, and education. The periodical makes it possible to follow both the structuring measures of the period as



well as the conduction of a process, that is, the public-private actions aimed at the development of the state, a context in which *O Fluminense* played the role of diffuser.

**Keywords:** *O Fluminense*; economic development; state of Rio de Janeiro.

## INTRODUÇÃO

Para o recorte temporal adotado, o estado do Rio de Janeiro possuía dimensão geográfica diferente da atual, com capital em Niterói, seu território não compreendia a cidade do Rio — espaço carioca — então Distrito Federal e estado da Guanabara entre 1960 a 1975. Neste último ano, a fusão entre as duas unidades federativas deu forma ao estado único. Na literatura, quando se refere ao pré-1975, é comum o uso da expressão — antigo estado do Rio de Janeiro.

O objetivo deste trabalho visa colimar as páginas de *O Fluminense* nos intervalos já assinalados (1937-1945; 1951-1955), de modo a indiciar diversas questões para o campo da história econômica do estado do Rio de Janeiro (ERJ) e possibilitar ponto de partida para futuras pesquisas que eventualmente façam uso deste jornal como uma das fontes. Ao final, espera-se que os interessados pelos estudos fluminenses, possam, de algum modo, utilizar-se do mapeamento<sup>1</sup>.

A empreitada não interpreta a história econômica do ERJ a partir do aludido jornal, restringe apenas em oferecer pistas. Assim, *O Fluminense* é tomado como fonte e não objeto. Passa ao largo construir a história deste. Logo, a metodologia adotada consiste em tomar o periódico enquanto um recurso documental para as pesquisas no campo da história econômica fluminense. Vale ponderar que as distinções essenciais entre história da imprensa e história através da imprensa podem ser sentidas em Zicman (1985), por exemplo.

O trato com o jornal exige brevíssimos apontamentos. Do ponto de vista teórico-metodológico, *O Fluminense* é analisado enquanto partido, à luz do pensador italiano Antônio Gramsci, pois, vemos que o referido jornal representa e organiza interesses das classes produtoras do ERJ na medida que veicula valores das atividades econômicas

---

<sup>1</sup> O presente trabalho desdobra-se da tese de doutorado defendida pelo autor: LESSA, José Luís Honorato. **O Comandante em marcha:** Amaral Peixoto e a indústria fluminense. 2021. 378f. Tese. (Doutorado em História, Política e Bens Culturais). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2021.

enquanto porta voz de uma parcela da sociedade civil no estado em questão. Neste mesmo movimento exerceu mediação junto as esferas públicas, que podem ser tomadas como sociedade política. Logo, associado ao mundo da produção estadual, *O Fluminense* se despontou como um fórum privilegiado do setor.

Na premissa gramsciana, a ideia de partido compreende toda instância de atuação orgânica de uma parcela de classe e que não necessariamente constitui composição político-partidária. Trata-se de considerar que a concepção de partido vai além daquela instituição que disputa o poder através das eleições. Pela atuação orgânica, jornais, revistas, partidos, sindicatos, entidades associativas, clubes e igrejas, por exemplo, podem ser considerados partidos de uma dada fração de classe que difundem suas visões de mundo no seio da sociedade: civil e política (GRAMSCI, 2000).

Sociedade civil e sociedade política igualmente são categorias da matriz gramsciana. Pela primeira compreendem-se as instâncias particulares, de interesse privado, em que as parcelas da sociedade se organizam *voluntariamente* com vistas à formação de consciência, à pressão política coletiva e a conquistar posições na sociedade política. Por sua vez esta condiz com o grupo ou parcela que, por circunstâncias, exerce o poder institucional através das vias democráticas ou autoritárias, ou seja, é o Estado em seu sentido restrito. A relação entre ambas é contínua, em outros termos — sociedade civil e sociedade política não são corpos estranhos, cuja condensação é chamada de Estado ampliado em Gramsci (GRAMSCI, 1991).

A partir destas concepções tomamos *O Fluminense* como um partido em múltipla atuação: política, econômica (campo da produção), ideológica e cultural — sob certa função de contribuir na formação da opinião pública — o jornal se esforçava na construção de dada hegemonia, adesão voluntária (COUTINHO, 2007, p.36) e de um padrão de leitura favorável ao governo e às classes ou forças produtivas e conservadoras do estado, assim era comum se referir. Desse modo:

Dada as relações entre o político, o econômico e o cultural, a hegemonia de uma classe fundamenta-se não só no terreno das relações de produção, mas reside, também, no plano político e cultural. Neste sentido, os meios de comunicação atuam na conformação e cristalização de um imaginário político, econômico, cultural e social. (BRAVO; OLIVEIRA, 2019, p. 1).

O trato com a fonte jornalística requer cuidado, reflexões e peculiaridades comparados com materiais de outras naturezas (PINSKY, 2006). O jornal como tenaz veículo de opinião, consubstancia visões condizentes aos seus idealizadores e à parcela da sociedade a qual se dirige com claros posicionamentos político-ideológicos. Portanto, os veículos de imprensa — enquanto difusores de opinião pública — são portadores de subjetividades que interferem na dinâmica de uma dada parcela da sociedade. Assim, todo órgão de imprensa sublinha interesses de determinada fração ou frações de classe.

Pelo periodismo, as observações do jornal são termômetros de um dado cotidiano, condição que para efeito de análise permite ao pesquisador acompanhar a cronologia dos fatos, porém, o alerta:

Por outro lado devemos lembrar que na imprensa a apresentação de notícias não é uma mera repetição de ocorrências e registros mas antes uma causa direta dos acontecimentos, onde as informações não são dada ao azar mas ao contrário denotam as atitudes próprias de cada veículo de informação todo o jornal organiza os acontecimentos e informações segundo seu próprio “filtro” (ZICMAN, 1985, p.90).

Neste sentido, outros autores nos guiam:

De qualquer modo, independente do jornal, o pesquisador que utiliza esse periódico como fonte não deve perder de vista que o mesmo nunca deve ser tomado com efeito de verdade, mas sim como representação de grupos sociais sobre si mesmos e a realidade que os cercam (SILVA; FRANCO, 2010, p, 10).

Neste caso, não raro, encontramos na mídia impressa enaltecimentos ou críticas aos agentes políticos, conforme o caso. Porém, ressalvadas estas *armadilhas*, cumpre ponderar que a professora Eulália Lobo, pioneira no Brasil quanto a pesquisa no campo da *História Urbana Industrial*, ao analisar a *História Empresarial* expõe que os jornais auxiliam para uma perspectiva ampliada dos processos empresariais públicos e privados, que podem revelar novas e múltiplas faces dos eventos pesquisados (LOBO. *In*: CARDOSO; VAINFAS, 2011, p. 210). Ora, as possibilidades de uma história econômica são amplas, se articula ao político e ao social, por exemplo. São processos indissociáveis (FRAGOSO; FLORENTINO. *In*: CARDOSO; VAINFAS, 2011, p. 25-40).

## 2. O FLUMINENSE COMO UMA FONTE DE PESQUISA

*Veterano órgão da imprensa do Estado do Rio*<sup>2</sup>, *O Fluminense*, histórico noticioso, sediado na antiga capital — Niterói —, é, em termos de jornal regional, o que apresenta maior circulação pelo estado. Um dos mais antigos do país e importantes do ERJ, circula desde 8 de maio 1878, de forma que se notabiliza como um tradicional e histórico observador da vida fluminense em seus variados aspectos — “(...), *O Fluminense* varou o centenário. É glória niteroiense e do Estado — e do país, onde se alinha junto aos mais antigos órgãos ainda em circulação” (IPANEMA; IPANEMA, 1988, p.7).

Nascido nos estertores do império, seu par fundador era ligado ao agonizante Partido Conservador e à Guarda Nacional na patente de major: Francisco Rodrigues de Miranda — sendo este natural de Cabo Frio (1830-1919) e Prudêncio Luís Ferreira Travassos — natural da cidade do Rio de Janeiro (1850-1911). Seus idealizadores pressupunham como função do jornal a defesa da instrução pública, da lavoura e do comércio fluminense. Ainda em seu início o comando exclusivo do jornal foi entregue às mãos do primeiro. Com a passagem deste, em 1919, o controle da empresa jornalística ficou a cargo de Luiz Henrique Xavier de Azeredo (niteroiense, 1866-1949), genro do antigo proprietário que dirigiu o jornal até 1944, afastado por problemas médicos, retornou ao posto quatro anos depois. No período em que este esteve ausente, a direção do jornal ficou sob a batuta do seu filho Aurelindo de Miranda Azeredo e cujo neto, José Luís de Azeredo da Silva, encarregou-se por ser o redator-chefe daquele veículo de imprensa.

Com algumas exceções, por quase todos os períodos Amaral Peixoto<sup>3</sup> *O Fluminense* atuou de forma excessivamente harmoniosa e otimista ao seu grupo político, era mesmo uma tribuna do governo, porém, entre os intervalos Amaral Peixoto, o mais destacado administrador estadual foi Edmundo de Macedo Soares e Silva (1947-1951), *O Fluminense* inclinou-se ao governo da ocasião desfechando críticas ao anterior: comportou-se como espécie de pêndulo. Com o retorno de Amaral Peixoto ao executivo estadual em janeiro de 1951, *O Fluminense* volta a prestar apoio,

---

<sup>2</sup>*O Fluminense*, 16 nov. 1937, ed. 16773.

<sup>3</sup> Interventor Federal (1937-1945) e Governador eleito (1951-1955). Chamado de Comandante em face da sua formação militar na Marinha do Brasil.

contudo, rompeu com o alinhamento no último ano daquela administração em 1954, quando o jornal passou ao controle de Alberto Francisco Torres. Para os autores Ipanema e Ipanema (1988, p. 7-8) — “O Fluminense, do comando seguro do erudito e fidalgo Alberto Torres, niteroiense como o seu jornal, fluminense como o seu jornal que é o único na terra que absorve o gentílico. Sua marca é marca do Estado”. Oriundo de lendária família fluminense, na época, Alberto Torres era deputado estadual pela União Democrática Nacional sendo um dos destacados líderes do partido e ferrenho opositor à figura do Amaral Peixoto, por sua vez, arregimentado no Partido Social Democrático e nome de proa desta principal agremiação partidária no ERJ na ocasião. Até bem poucos anos, os descendentes da família Torres eram detentores deste veículo de comunicação<sup>4</sup>.

Seus exemplares estão disponíveis na Hemeroteca da Biblioteca Nacional. Suas páginas externavam interesses das frações dominantes da classe burguesa e da própria administração pública: aos representantes da agricultura, indústria e comércio fluminenses — fazia uso da categoria — “forças ou classes conservadoras”; na outra ponta, havia alto grau de concordância com as autoridades municipais, estaduais e federais — com louvação destas. Com efeito, podemos antecipar que este jornal se apresentava como baluarte dos interesses econômicos e, por tabela, políticos. As tintas em *O Fluminense* estampavam a questão econômica estadual em seus variados desdobramentos.

Ao olharmos as páginas de *O Fluminense*, por dentro, percebemos as seguintes características: (a) manchetes longas, invariavelmente subdivididas e matérias não assinadas; (b) não havia publicação nas segundas-feiras (como até hoje) o mesmo ocorria nas datas que procedessem a feriados, devido a suspensão das atividades nas oficinas gráficas, mesmo sendo próprias, nelas também eram impressas vários outros pequenos jornais que circulavam em Niterói; (c) até um período as edições possuíam quatro páginas, depois, passou a circular com seis e em datas comemorativas, como pelo aniversário do jornal, do governo e de algumas cidades fluminenses, podia conter um número maior de folhas; (d) Na primeira página contém notícias do estado, do país e do mundo — podendo a matéria ser concluída na segunda ou última página, — na

---

<sup>4</sup>Para boa parte desta apreciação sobre *O Fluminense* e para a trajetória deste veículo ao longo de história e seus diferentes posicionamentos frente aos governos federal e estadual, veja: ABREU, Alzira Alves de; PAULA, Christiane Jalles de. (Coord.). **Dicionário da política republicana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC/FAPERJ, 2014. pp. 473 a 475; 1308.

segunda página traz efemeridades de clubes, associações, entidades de classe, eventos esportivos, nota de falecimento e previsão do tempo; (e) parte da segunda, até a última página destinava-se às notas sociais, cinema e ao que seria hoje seção de classificados — não apresenta esta nomenclatura e nem os anúncios são organizado por temas ou setor — estes, podiam ser de profissionais liberais, prestadores de serviços, comércio local e até de empresas e bancos fluminenses; e (f) contém ainda seções esporádicas denominadas de *Notícias dos Municípios* com ações ou diretrizes dos governos municipais além dos principais eventos ocorridos nas cidades.

Especialmente no período 1937-45, interessante enfatizar que o jornal publicava seções esporádicas assim identificadas: *Estado do Rio de Janeiro*; *Atos do Interventor Federal*; *Decretos do Interventor* e, *No Palácio do Ingá*<sup>5</sup>. Em regra, o conteúdo presente nestas colunas era a ação do interventor na nomeação, exoneração ou remoção de servidores; a instituição de secretarias, órgãos, departamentos e comissões; reprodução de atos e decretos do interventor e secretariado, bem como a nomeação ou destituição de prefeitos dos seus cargos<sup>6</sup>. A seção *No Palácio do Ingá* trazia os nomes das pessoas atendidas pelo Comandante ou pelos secretários de governo. Concernente ao intervalo 1951-55, *O Fluminense* confere destaque as notícias do governo e uma coluna destinada a tratar de assuntos discutidos na Assembleia Legislativa e de temas gerais na coluna *Panorama Fluminense*. Também com isso, aquelas páginas auxiliam no entendimento das formas e condução da administração pública. Neste caso, é o próprio jornal que proclama: “Órgão legítimo da opinião, na defesa dos interesses do Estado, do município e da coletividade em geral.”<sup>7</sup>

### 3. O MUNDO DA PRODUÇÃO FLUMINENSE NO JORNAL O FLUMINENSE

O referido periódico permite focalizar as ações público-privadas com vistas ao desenvolvimento do estado em tela. Na impossibilidade de listar e percorrer todos os exemplos, os esforços se concentram no mapeamento dos principais casos. Importante observador e termômetro daquele cotidiano, a partir de *O Fluminense* é possível encetar pesquisas em variados campos: indústria, agricultura, comércio, educação, população,

---

<sup>5</sup>Sede do executivo fluminense, situado no bairro de mesmo nome, em Niterói.

<sup>6</sup>Estas seções não tinham página determinada. Podiam aparecer tanto na primeira quanto na segunda.

<sup>7</sup>*O Fluminense*, 7 out. 1953. Ed.21791.

urbanização, conjuntura político-administrativa, agenciamento, rede de relações, homens de negócios e tantos outros. Sem a pretensão de exaurir o leitor, após análise de todas as edições disponíveis na hemeroteca, nos períodos já identificados, é possível acompanhar uma gama de temas da vida fluminense<sup>8</sup>.

Relação do governo com os diversos setores produtivos e seus respectivos agentes; política de incentivo industrial; concessão de benefícios fiscais; fomento ao setor rural como através do Fundo de Crédito Rural; mecanização da agricultura fluminense; panorama da situação fiscal e financeira do estado; orçamento estadual e de alguns municípios; arrecadação tributária; obtenção de empréstimos; relacionamento com banqueiros; aparelhamento político, econômico, técnico, administrativo do ERJ como na reorganização das secretarias, criação de agências, comissões e departamentos; reorganização do serviço público; organização do ensino; criação de escolas profissionais como a Escola Industrial Henrique Lage; surgimento de cursos superiores como as Escolas Fluminenses de Medicina Veterinária e de Engenharia; os planos estaduais: rodoviarismo, eletrificação, urbanização, canalização do serviço de água e de obras públicas; conexões como o capital externo; relação com agrônomos, arquitetos, engenheiros, empreiteiros e construtores; advento de associações comerciais, agrícolas e industriais e de entidades representativas como a Federação do Comércio Varejista do Estado do Rio de Janeiro, Federação das Associações Rurais do Estado do Rio de Janeiro, Federação Fluminense das Associações Comerciais, Industriais e Agropastoris e Federação das Indústrias do Estado do Rio; advento da Associação Fluminense de Engenheiros e Arquitetos; formação de cooperativas agrícolas e de laticínios; rede portuária fluminense; serviços de transporte marítimo no estado – como no caso da Frota Carioca, Frota Barreto S.A; Frota Popular e Companhia Cantareira de Viação Fluminense — que mais tarde foram incorporados pelo governo fluminense formando o Serviço de Transportes da Baía da Guanabara, depois, Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro; Companhia de Navegação Sul Fluminense; advento dos serviços de transportes rodoviários de cargas e de passageiros, em especial, o processo de crescimento das empresas de auto-ônibus; as produções em destaque no ERJ: cimento, sal, sucroalcooleira, têxtil, alimentos, bebidas, fósforo, siderurgia, vidro, papel, conserva/pescado, sabão, indústria química e de transformação de minerais não

---

<sup>8</sup> Aqui apresentadas em sequência aleatória e sem escala de importância.

metálicos, café; o problema da industrialização e da comercialização do leite; a questão da produção e do abastecimento — movimento que ficou conhecido como “*A Batalha da Produção Fluminense*” no contexto da Segunda Guerra; exposições agropecuárias e agroindustriais; semanas dedicadas à agricultura fluminense; as escolas rural e praiana/ensino pesqueiro; expansão imobiliária; serviço de assistência social; restaurante operário; mercados ou centrais de abastecimento, como o da capital do estado — Mercado Regional de Santa Rosa/Mercado Regional São Luiz; remodelação de algumas cidades como Niterói, Campos, Barra Mansa, São Gonçalo, Resende, Araruama, Petrópolis e Cabo Frio — estas três últimas destinadas ao turismo; exposição de urbanismo do ERJ, realizada em 1942 no Museu Nacional de Belas Artes; Alfândega de Niterói; e, Serviços de ônibus elétricos em Niterói, São Gonçalo e Campos dos Goitacazes. Além disso, *O Fluminense* acompanhou vários projetos malogrados: refinaria de petróleo em Niterói, que rendeu grande expectativa e polêmica na época; industrialização da mandioca através da construção de destilarias; advento do Museu Comercial e Industrial do Estado e a ligação Rio-Niterói via túnel (embora essa fosse uma ideia de longa data, desde o século XIX).

Somado ao panorama acima, a partir do jornal em destaque é possível iniciar o acompanhamento de outras questões, dentre as quais, o movimento bancário no estado e especialmente na capital Niterói com seus bancos nativos<sup>9</sup>: Banco de Crédito do Estado do Rio de Janeiro S.A (público); Banco Predial do Estado do Rio de Janeiro S.A; Banco Mercantil de Niterói S.A; Banco Comercial de Niterói Cooperativa Ltda; Banco Costa Monteiro Companhia S.A; Banco Hipotecário do Barreto e Banco de Niterói. Havia outros importantes bancos fluminenses com matrizes não sediadas na capital: Banco dos Lavradores de Cana de Açúcar do Estado do Rio de Janeiro (Campos); Banco Fluminense da Produção S.A (Petrópolis); Banco Comercial e Agrícola do Norte Fluminense (Miracema) e Banco Agrícola de Cantagalo S.A.

Também em *O Fluminense*, bancos e empresas publicavam relatórios, atas de assembleias gerais e extraordinárias, balancetes, dividendos, onde, por exemplo, é possível acompanhar quadro de acionistas, composição da diretoria, dentre outros. Eis os casos mais recorrentes<sup>10</sup>: Banco de Crédito do Estado do Rio de Janeiro S.A; Banco Predial do Estado do Rio de Janeiro S.A; Banco Mercantil de Niterói S. A; Banco Costa

---

<sup>9</sup> Apresentação igualmente aleatória e sem escala de importância.

<sup>10</sup> O mesmo em relação a nota anterior.

Monteiro Companhia S.A; Companhia Nacional de Cimento Portland, Companhia Nacional de Sal; Salina Santa Laurinda; Companhia Nacional de Usinas Metalúrgicas; Companhia de Usinas Nacionais; Companhia Açucareira Fluminense; Fluminense Industrial Agrícola S.A; Companhia Metalúrgica Barbará; Usinas Refinadoras de Açúcar São Pedro S.A; Usina Carapebus S.A; Companhia Indústria do Sal; Companhia Emancipadora Fluminense S.A; Indústria e Comércio São Pedro S.A; Metalúrgica Fluminense S.A; Companhia Matadouro Modelo; Empresa Agrícola e Industrial Fluminense S.A; Companhia Eletro Vidro; Companhia de Vidro Santa Branca S.A; Fábrica de Vidros São Domingos S.A; Fiação e Tecelagem Arthur Bastos S.A; Companhia Industrial de Papeis Santa Rita; Fábrica de Sabão e Comércio de Estiva em Grosso – Importadores, Exportadores e Industriais Grillo, Paz & Cia; Bebidas Merino S.A; Companhia Hidrelétrica Santa Branca S.A; Companhia Força e Luz Imbariê; Tecelagem Johann S.A; Indústria de Tecidos Brasil S.A; e, Companhia Cantareira Viação Fluminense. Quanto as empresas arroladas, muitas possuíam matriz e sede social na então capital do estado. Outras, com sede no então Distrito Federal, a cidade do Rio de Janeiro.

*O Fluminense*, igualmente permite acompanhar a constituição das empresas nacionais sediadas no ERJ naquele período e o grau de influência do governo estadual, aliás, cuja figura Amaral Peixoto tinha espécie de trânsito livre nas esferas federais. Falamos da: Companhia Siderúrgica Nacional, da Fábrica Nacional de Motores e da Companhia Nacional de Álcalis. Neste mesmo período, também é possível ver a relação entre o ERJ e algumas empresas prestadoras de serviço, quais sejam: Companhia Brasileira de Energia Elétrica; Dahne Conceição & Cia e Companhia Brasileira de Águas e Esgotos.

Frisa-se que *O Fluminense* traz à baila importantes e influentes agentes empresariais com investimentos no ERJ, dentro os quais<sup>11</sup>: Guilherme Guinle; Henrique Lage; Manoel João Gonçalves; Antônio Augusto da Paz; Fumiô Yamagata; Severino Pereira da Silva; Baldomero Barbará Filho; Lúcio Tomé Feteira; Gileno de Carli; Vivaldi Leite Ribeiro; João Dale; Renato Wood; Francis Hime; Karris Thomas; Shieber Beaker; Américo Rocha de Miranda; Eduardo Duvivier; Cesar Pires de Melo; Francelino Bastos França; Paulo Fernandes; Simão Mansur; Evaldo Saramago Pinheiro;

---

<sup>11</sup>Sequência aleatória e sem escala de importância, como nos casos anteriores.

Tarcísio Miranda; Julião Nogueira; Nilo Alvarenga; Francisco Saturnino Rodrigues de Brito Filho; Vivaldi Leite Ribeiro; Severino Pereira da Silva e Joaquim Rolla.

Prende a atenção o volume das chamadas obras públicas conduzidas pela administração fluminense no período em tela: construção, reforma e pavimentação tanto de rodovias quanto de estradas vicinais e secundárias; elevação de pontes; dragagem de rios e drenagem de terrenos visando a agricultura; construção da Central Hidrelétrica de Macabu de modo a interligar a rede elétrica do interior fluminense; expansão do serviço de distribuição de água; remodelação do centros administrativos de várias comunas do estado; elevação do edifício das secretarias de governo na Avenida Amaral Peixoto, no centro da capital fluminense; expansão das unidades do Departamento de Estradas de Rodagem, como no caso da sede do órgão anexa à Rodoviária de Niterói, igualmente erguida neste período; construção do Hotel Parque de Araruama como ênfase à indústria do turismo; por fim, construção de centenas de prédios destinados para: escolas, hospitais, maternidade; sede de prefeituras, postos de saúde, fóruns, delegacias, casas de detenção, orfanatos, abrigos, leprosários, manicômios, coletorias de impostos e tantos outros edifícios oferecidos ao serviço público.

Como isso, vale enfatizar o papel da Secretaria de Viação de Obras Públicas, maior detentora de recursos na ocasião e o destaque dos engenheiros junto ao governo. Não só isso. Neste campo, a partir de *O Fluminense* é possível identificar a teia de empreiteiras detentoras de contrato de prestação de serviço para o ERJ e seus respectivos representantes, quer dizer, empresários do setor. Ainda quanto aos engenheiros, é possível ensaiar uma lista dos mais influentes, dentre os quais: Saturnino de Brito Filho; Rubens Caminha; Saturnino Braga; Regis Bittencourt, Salo Brand; Yeddo Fiúza; Edmundo Franca Amaral; Hildebrando de Goes; Octavio Reis Cantanhede; João de Moraes Martins Filho; Henrique Brito de Magalhães; Manoel Pacheco de Carvalho; Hélio de Macedo Soares; Domingos Abbês; Abelardo do Carmo Reis; Leo Ferraz Alves e Inácio Bezerra de Menezes.

A nominata de empresários e engenheiros arrolada acima distancia de mero recurso descritivo. Pelo contrário, o oferecimento destes agentes visa possibilitar um procedimento prosopográfico, cuja metodologia aponta para que o pesquisador fique atento a um conjunto de variáveis. São questões: econômicas, políticas, sociais, institucionais, trajetórias, ou seja, uma série de elementos entrelaçados que aproximam ou distanciam os agentes entre si e seus interesses. Assim, a prosopografia busca

desvendar a atuação dos indivíduos no interior de uma dada coletividade ao lançar luz nas dinâmicas internas e externas dos mesmos e os grupos sociais nos quais os agentes estão inseridos e constroem o espaço de poder — portanto, o método auxilia na compreensão das redes de interesses e articulações. É uma lente para enxergar as trajetórias sociais, coletivas, a construção de laços e ainda a inserção do indivíduo numa dada conjuntura histórica e localizada no espaço. Logo, torna-se importante método que colabora no mapeamento de um conjunto de agentes quanto as suas origens familiares, geográficas/regionais; educação; evolução pessoal, profissional e política; status sócio-político e econômico; associações profissionais ou de classes; as sociabilidades construídas, bem como suas presenças e atuações junto às agências público-privadas (CHARLE, 2018).

Como encaminhamento final, na sequência, a título de ilustração, acompanhemos um extrato de manchetes relacionadas ao mundo da produção fluminense no período, que, ao fim e ao cabo, procuravam enfatizar o desenvolvimento econômico fluminense. Em face da inviabilidade em arrolar todos os casos inventariados, indexamos dentre os mais centrais:

<b>QUADRO 1 - Extrato das manchetes de <i>O Fluminense</i> relacionadas ao mundo da produção</b>	
<b>MANCHETE</b>	<b>DIA/MÊS/ANO/EDIÇÃO</b>
<i>Visando estimular a indústria e o comércio fluminenses</i>	24 maio 1941, 17851
<i>Amparando a economia fluminense</i>	22 jul. 1943, 18502
<i>A Paisagem econômica do E. do Rio</i>	29 abr. 1944, 18736
<i>Desde o seu início, em 1937, que o atual governo do Estado, vem adotando uma serie de inteligentes medidas em prol do desenvolvimento da riqueza agrícola e industrial da nossa terra</i>	13 ago. 1944, 18825
<i>Uma nova grande usina hidroelétrica para maior desenvolvimento do parque industrial fluminense</i>	21 out.1944, 18884
<i>Reerguimento do Estado</i>	11 nov. 1944, 18900
<i>Industrialização intensiva de todo o sul fluminense: transferem-se para Barra Mansa inúmeras indústrias brasileiras</i>	18 nov. 1944, 18906
<i>Crescem as possibilidades econômicas do norte fluminense</i>	5 jan. 1945, 18945
<i>O cooperativismo no Estado</i>	4 fev. 1945, 18986
<i>O plano de eletrificação do Estado do Rio</i>	23 fev. 1945, 18009
<i>O novo plano de obras do E. do Rio</i>	22 jun. 1951, 20970
<i>A luta pelo reerguimento econômico e social do Estado do Rio</i>	15 maio 1952, 21239
<i>Impressionante demonstração das possibilidades do Vale do Paraíba</i>	22 jul. 1952, 21295
<i>Para aumentar o potencial econômico do Estado do Rio</i>	2 ago. 1952, 21305
<i>Desenvolvimento do Parque Industrial Fluminense</i>	8 ago. 1952, 21310
<i>Maiores possibilidades para a instalação de novas indústrias no Estado do Rio — Importante decreto assinado pelo governador Amaral Peixoto criando a Comissão Estadual de Desenvolvimento Industrial</i>	20 set. 1952, 21346
<i>A Batalha da industrialização Fluminense na Palavra do Governador Amaral Peixoto</i>	30 set. 1952, 21354
<i>A criação da Escola Fluminense de Engenharia</i>	1 out. 1952, 21355
<i>Um grande passo para a industrialização do Vale do Paraíba</i>	6 nov. 1952, 21385
<i>A Exponencialidade econômica fluminense no campo da riqueza industrial</i>	10 jan. 1953, 21477
<i>O programa de saneamento do interior fluminense</i>	28 fev. 1953, 21607
<i>A propósito do Plano Rodoviário do Estado do Rio</i>	10 abr. 1953, 21640
<i>O território fluminense uma das unidades líderes da vida econômica do Brasil</i>	27 jun. 1953, 21702
<i>No Ingá os representantes das classes produtoras</i>	5 ago. 1953, 21738
<i>VII Congresso das classes produtoras no E.do Rio de Janeiro</i>	22 set. 1953, 21778
<i>O governador intercederá, pessoalmente, junto à CEXIM</i>	25 set. 1953, 21781
<i>Eleita a primeira diretoria da Associação Fluminense de Engenharia</i>	29 dez. 1953, 21858
<i>Industrializa-se o Estado do Rio</i>	5 jan. 1953, 21863
<i>Fundada a Empresa Fluminense de Energia Elétrica</i>	28 ago. 1954, 22059
<i>Empossada a nova diretoria da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro</i>	2 dez. 1954, 22137
<i>Associação Fluminense de Engenheiros e Arquitetos — Empossada sua nova diretoria</i>	19 jan. 1954, 22176
<i>Mais uma importante indústria inaugurada em Niterói — Brilhante a festa inaugural da Maveroy Sociedade Industrial Frigorífica Ltda — Presentes o Governador do Estado e o sr. Miguel Couto — Enriquecido o parque industrial fluminense</i>	22 jan. 1955, 22179

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de *O Fluminense*.

A julgar pelo panorama, no curso, havia um projeto de desenvolvimento econômico e de industrialização intensiva do ERJ associado a interesses que transcorriam em nome do renascimento fluminense, como se referiam. Tudo, acompanhado pelo jornal em questão. Somado à esfera do econômico, cabe ponderar que a partir de *O Fluminense* torna-se igualmente possível estudar os meandros da política estadual, de modo geral, e de alguns municípios, em particular. Em Costa (2019), no caso do jornal aqui levantado, um retrato de como eram tecidas as disputas políticas no sentido de se alcançar o executivo estadual podem ser percebidas a partir deste autor.

#### **4. BREVÍSSIMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No período estudado *O Fluminense* se comportou como contumaz defensor da modernização econômica do estado e dos principais agentes envolvidos no processo. Veiculou valores acerca de um variado mundo, como: indústria, agricultura, pecuária, comércio, rodoviarismo, eletrificação, estrutura ferroportuária, transportes, expansão dos serviços de água, educação, urbanização, expansão imobiliária e desmembramento de propriedades rurais dando origens aos loteamentos, sobretudo nos municípios circunvizinhos à capital do estado. Também conferiu especial atenção às ações do governo fluminense e aos embates políticos estaduais daquele momento.

A ideia de progresso era entendida de forma coletiva, como que pertencente a todos — esta era a dosagem pretendida pelo jornal — um esforço para que os fluminenses imaginassem pertencentes a um estado em evolução. Era a tentativa de organizar o pensamento que revivificasse a terra fluminense como espaço de produção e de progresso, como na concepção de um *partido* que atua pelas suas causas. Nos limites deste esquadramento, da teia de questões oferecidas, de algum modo, espera-se que auxilie como ponto de partida ou guia para pesquisas acerca do mundo produtivo fluminense.

Espera-se então que este trabalho de levantamento e mapeamento deste periódico como fonte — ao lado de outros acervos documentais — possa suscitar interesses e investigações no campo aqui sugerido.

**REFERÊNCIAS**

ABREU, A. A. de. **A imprensa em transição**: o jornalismo brasileiro nos anos 50. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

ABREU, A. A. de. PAULA, C. J. de. (Coord.). **Dicionário da política republicana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC/FAPERJ, 2014.

BRAVO, G. P.; OLIVEIRA, T. S. **O partido midiático**: imprensa e construção da hegemonia no pensamento de Antônio Gramsci. Disponível em: [http://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2014/viseminariointernacionalteoriapolitica dosocialismo/o\\_partido\\_guilherme.pdf](http://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2014/viseminariointernacionalteoriapolitica dosocialismo/o_partido_guilherme.pdf). Acesso em: 3 nov. de 2022.

CHARLE, C. **Homo historicus**: reflexões sobre a história, os historiadores e as ciências sociais. Porto Alegre: FGV Editora/ UFGRS Editora, 2018.

CORRÊA, M. L.; CHAVES, M. P. A.; BRANDÃO, R. V. da M. **História Econômica e Imprensa**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

COSTA, R. N. **Eleições se vencem em campanhas?** Uma análise da organização político-partidária do Rio de Janeiro através das disputas eleitorais, da propaganda política e da trajetória do PSD-RJ (1945-1958). 267p. Tese Doutorado em História. Centro de Educação e Humanidades, Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo (RJ), 2019.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FRAGOSO, J.; FLORENTINO, M. História econômica. (Org.) CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. **Domínios da História**: ensaios de teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HERD, E.F. **Contribuição para um estudo da importância da imprensa de Niterói entre 1830 e 1930**. Instituto de Arte e Comunicação, UFF, 1973.

HONORATO, C. T. **O novo estado no Estado Novo**: análise da interventoria Amaral Peixoto no Estado do Rio de Janeiro, 1987. 290f. Dissertação (Mestrado em História) —Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1987.

IPANEMA, C. de. IPANEMA, M. de. **Catálogo de periódicos de Niterói**. Rio de Janeiro: Instituto de Comunicação Ipanema, 1988.

IPANEMA, C. de. IPANEMA, M. de. **Imprensa fluminense**. Ensaios e trajetões. Rio de Janeiro: Instituto de Comunicação Ipanema, 1984.

LESSA, J. L. H. **O Comandante em marcha**: Amaral Peixoto e a indústria fluminense. 2021. 378f. Tese Doutorado em História, Política e Bens Culturais. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2021.

LOBO, E. M. L. História empresarial. (Org.) CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. **Domínios da História**: ensaios de teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

MARTINS, A. L.; L. T. R. de. **História da Imprensa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2008.

PINSKY, C. B. (Org.). **Fontes históricas**. 2ª. Ed. São Paulo: Contexto. 2006.

SILVA, M. P. da. FRANCO, G. Y. Imprensa e Política no Brasil: considerações sobre o uso do jornal como fonte de pesquisa histórica. **Revista História em Reflexão**: Vol. 4 n. 8 – UFGD - Dourados jul/dez 2010.

SODRÉ, N. W. **História da Imprensa no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

WEHRS, C. A imprensa periódica em Niterói, de 1901 a 1950. *In.* WEHRS, C. **Capítulos da memória niteroiense**. Niterói Livros: Niterói. 2002. p. 197-223.

WEHRS, C. Jornais. *In.* WEHRS, C. **Niterói cidade sorriso**: a história de um lugar. Rio de Janeiro: Sociedade Gráfica Vida Doméstica Ltda, 1984. p.294-304.

ZICMAN, R. B. História através da imprensa: algumas considerações metodológicas. **Projeto História**. Volume 4, 1985. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/revph/article/view/12410/8995>. Acesso em: 10 nov. de 2022.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

## DOSSIÊ GESTORES E GESTÃO PÚBLICA: IMPACTOS E REPERCUSSÕES NO ESTADO E NA SOCIEDADE

**Floriano Godinho de Oliveira**<sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-9487-3341>

**Correspondência:** fgodinhodeoliveira@gmail.com

<sup>A</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil

**Leonardo Mazzurana**<sup>B</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-3012-1463>

**Correspondência:** leonardo.mazzurana@ceperj.rj.gov.br

<sup>B</sup> Diretor da Escola de Gestão e Políticas Públicas da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas

**Vivian Cristina da Silva Zampa**<sup>C</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-6665-6489>

**Correspondência:** vivianzampa@hotmail.com

<sup>C</sup> Professora Adjunta do Colégio de Aplicação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (CAp-UERJ) e do PPGH da Universidade Salgado de Oliveira (Universo).

**Marcia Cristina Silva Flor**<sup>D</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-0352-7057>

**Correspondência:** marciaflor.2006@gmail.com

<sup>D</sup> Doutoranda do PPGH da Universidade Salgado de Oliveira (Universo).

**DOI:** 10.12957/cdf.2022.72041

O presente Dossiê foi organizado em meio às atividades do Grupo de Estudos Políticas Públicas, Estado e Cidadania (GEPPEC) da Escola de Gestão e Políticas Públicas (EGPP) da Fundação CEPERJ, em diálogo com a *Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* – editada pela referida Fundação em parceria com a UERJ –, com a finalidade de reunir artigos que discutem diferentes dimensões que perpassam os gestores e a gestão pública, de modo alinhado aos seus impactos e repercussões no Estado e na Sociedade. A partir desta abordagem, o Rio de Janeiro constitui-se como espaço privilegiado de análise, junto ao debate conceitual maior sobre a gestão pública estadual. Este tema possui significativa relevância à luz do presente, quando nos

deparamos diariamente com debates na mídia e em distintos espaços, que envolvem os desdobramentos da grave crise financeira desencadeada no estado em 2016 e sua adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, concomitante a demandas institucionais e da população, que questionam o papel de gestores e da gestão pública.

Diante desta realidade e das inquietações por ela provocadas, consolidou-se a proposta de problematizar: as políticas públicas no Estado do Rio de Janeiro (ERJ), considerando etapas como a formulação, a implementação, o monitoramento, e a avaliação; os papéis, estratégias, estruturas, processos e relações de poder manifestos no âmbito estadual, principalmente, nos períodos de crise e reformas; os serviços públicos, sua gestão, avaliação e controle, envolvendo tanto organizações públicas quanto organizações sociais, parcerias público-privadas, agências executivas e agências reguladoras; e estudos de caso pertinentes.

Mediante os artigos e resenha selecionados, escritos por servidores de carreira do ERJ e por estudiosos da área, intenta-se refletir e propor agendas que levem em consideração o conhecimento e o aperfeiçoamento da gestão pública, tendo em vista as suas atribuições, projetos, mecanismos de controle, projeções, transparência e responsabilidade.

Com base nessas perspectivas, insere-se o artigo que abre o Dossiê, de Márcia Cristina Silva Flor, “Curso de Administração de Segurança Pública: uma iniciativa em 1986 da PMERJ e FESP para uma política de segurança democrática no Rio de Janeiro”. Nele, a autora discute como o Curso de Administração de Segurança Pública (CAESP), através da parceria entre a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e a Fundação Escola do Serviço Público (FESP), constituiu um projeto pedagógico inovador para a área da Segurança Pública em meados dos anos 1980, na medida em que oportunizou discussões sobre possibilidades de integração entre os discentes-gestores representantes de distintas instituições, e não apenas das Polícias, por meio de capacitação conceitual e gerencial.

Na sequência do Dossiê, o artigo “Rio de Janeiro: um estado em busca da institucionalidade da sua administração pública”, escrito por Vinícius Boechat Tinoco, analisa o desenvolvimento do ERJ, embasado pela trajetória de transformação da Administração Pública. Divido em cinco partes, o autor reconstitui aspectos históricos, políticos e administrativos da formação do atual estado fluminense, as instabilidades das

decisões político-administrativas especialmente durante a Fusão, as descontinuidades do cenário político-econômico nacional entre os anos de 1980 e 1994, o processo de ajuste estrutural da segunda metade da década de 1990, o período seguido, até meado dos anos 2000, caracterizado por baixos indicadores estaduais, e os governos posteriores, diante da atuação de diferentes instituições, atores e ideias no campo da Administração Pública.

O artigo de Leandro Galheigo Damaceno, “Crise e Gestão das Finanças Públicas Estaduais: a implementação do Novo Regime de Recuperação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro” por sua vez, traz uma proposta de análise teórica das finanças públicas, para discutir as motivações que levaram o Estado do Rio de Janeiro a uma outra adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Para tanto, o autor avalia os resultados alcançados na primeira fase do RRF, explicando o não alcance das metas previstas e o reenquadramento ao Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF) proposto pela União, em meio a mudança de paradigma posta pelo ERJ.

Ainda em torno do cenário de crise econômica do Estado do Rio de Janeiro e dos desafios da gestão pública para procurar minimizar as tensões ligadas ao ajuste fiscal, Marcos Thimoteo Dominguez apresenta, de modo contextualizado, uma apreciação conceitual em torno dos principais desafios que o planejamento territorial do ERJ oferece, destacando a necessidade da execução de intervenções e regulações no espaço urbano-regional, e que tais procedimentos, longe de serem fatores de bloqueio da ação pública, devem ser pensados como incentivo à criatividade e ao desenho de políticas territoriais justas e de alcance regional.

O artigo seguinte, de Marcela Pinheiro Fontes e de Guilherme de Oliveira Santos “Desenvolvimento baseado em evidências: proposta de metodologia para a construção de uma agenda estratégica para o estado do Rio de Janeiro” discute as questões estruturais que permearam instrumentos de planejamento no estado fluminense e o quanto a ausência de instrumentos desse campo levados a cabo ao longo prazo está articulada às origens da crise fiscal do ERJ. Partindo desta problemática, os autores propõem uma agenda estratégica – desenvolvida por uma equipe multidisciplinar, composta por servidores de carreira e por comissionados de áreas distintas de conhecimento –, embasada por uma metodologia consistente, adequada e combinada aos demais instrumentos institucionais de médio e curto prazos, para o apoio ao

planejamento de longo prazo no Estado, em seu vínculo com as demandas contínuas e emergenciais da sociedade.

Em uma outra perspectiva também voltada à atuação dos servidores e à problematização da Gestão Pública, Fabrício Ferreira de Medeiros traz a resenha do livro “Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos”, organizado por Fernando Coelho, José Carneiro, Eder Brito e Arthur Cheib em 2020. O autor indica a importância do livro para a compreensão das Escolas de Governo no Brasil, tendo em vista o seu crescimento, diante das parcerias estabelecidas entre elas, com órgãos do terceiro setor, com o governo e com o meio universitário. Como apontado por Medeiros, a obra demonstra o papel de relevo das EGovs para a Administração Pública, no trabalho de atualização, capacitação e treinamento do funcionalismo, de forma a colaborar para uma gestão pública qualificada, eficiente e próxima às demandas da população.

Por meio da resenha e dos artigos aqui apresentados convidamos os leitores a refletir, a partir do recorte do Estado do Rio de Janeiro, sobre tensões, desafios, experiência e propostas ligadas aos gestores e à gestão pública, na perspectiva de contribuir tanto para os debates quanto para práticas relacionadas a questões sensíveis, oportunas e urgentes da área.

Boa leitura!

## CURSO DE ADMINISTRAÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA: UMA INICIATIVA EM 1986 DA PMERJ E FESP PARA UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA DEMOCRÁTICA NO RIO DE JANEIRO

PUBLIC SAFETY ADMINISTRATION COURSE: AN INITIATIVE IN 1986 BY  
PMERJ AND FESP FOR A DEMOCRATIC SAFETY POLICY IN RIO DE JANEIRO

**Marcia Cristina Silva Flor** <sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-0352-7057>

**Correspondência:** marciaflor.2006@gmail.com

<sup>A</sup> Doutoranda do PPGH da Universidade Salgado de Oliveira (Universo).

**DOI:** 10.12957/cdf.2022.71699

**Recebido em:** 10 jan. 2022 | **Aceito em:** 30 jun. 2022.

### RESUMO

O Curso de Administração de Segurança Pública (CAESP), realizado entre outubro de 1986 a fevereiro de 1987, resultante de uma parceria entre a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), à época Secretaria de Estado, e a Fundação Escola do Serviço Público (FESP), revelou-se um projeto pedagógico inovador, cuja metodologia privilegiava o debate como forma de integrar instituições e promover capacitação conceitual e gerencial dos discentes-gestores de nível estratégico, responsáveis pela implementação da política de segurança pública. A matriz curricular idealizada por Carlos Magno Nazareth Cerqueira, Comandante Geral e responsável por introduzir a filosofia de polícia comunitária no estado, mobilizava reflexões entre delegados da polícia civil e federal, oficiais superiores da PM e do Corpo de Bombeiros, assistentes sociais, promotores e defensores públicos. Essa integração buscava materializar a ideia de que segurança pública não é efetivada apenas com as Polícias. O objetivo deste artigo é apresentar a experiência do CAESP como uma estratégia integradora que ainda pode ser considerada atual, com potencial para qualificar gestores públicos para a construção de projetos, programas e políticas públicas de segurança mais consistentes e perenes. A metodologia usada é baseada na análise qualitativa de documentos, fontes jornalísticas e boletins da PMERJ. Esperamos que, ao trazermos a memória institucional da ação educacional analisada, seja possível problematizar a efetividade de processos para elaboração de programas de segurança pública, assim como especializações em nível estratégico, que atualmente ainda não conseguiram recuperar a representatividade institucional alcançada pelo CAESP idealizado pelo coronel Cerqueira.

**Palavras-chave:** curso de administração de segurança pública; memória; polícia militar do estado do Rio de Janeiro; fundação escola do serviço público.



**ABSTRACT**

The Public Security Administration Course (CAESP), held between October 1986 and February 1987, resulted from a partnership between the Military Police of the State of Rio de Janeiro (PMERJ), at the time Secretary of State, and School Foundation of Public Service (FESP), proved to be an innovative pedagogical project, whose methodology favored debate as a way of integrating institutions and promoting conceptual and managerial training of student-managers at a strategic level responsible for the implementation of public security policy. The curricular matrix conceived by Carlos Magno Nazareth Cerqueira, General Commander and responsible for introducing the philosophy of community policing in the state, mobilized reflections between civil and federal chief of police station, superior police officers from the PM and Fire Department, social workers, prosecutors and public defenders. This integration sought to materialize the idea that public security is not carried out only with the Police. The objective of this article is to present the experience of CAESP as an integrating strategy that can still be considered current, with the potential to qualify public managers for the construction of more consistent and perennial security projects, programs and public policies. The methodology used is based on the analysis of documents, journalistic sources and bulletins from PMERJ. We hope that when we bring the institutional memory of the educational action analyzed, it will be possible to problematize the effectiveness of processes for the elaboration of public security programs, as well as specializations at a strategic level, which currently have not yet managed to recover the institutional representation achieved by CAESP idealized by Colonel Cerqueira.

**Keywords:** public security administration course; memory; military police of the state of Rio de Janeiro; school foundation of public service.

**INTRODUÇÃO**

O Curso de Administração de Segurança Pública (CAESP) foi uma iniciativa da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) realizada pela Fundação Escola do Serviço Público – FESP, e transcorreu entre outubro de 1986 a fevereiro de 1987. Reunia em sala de aula integrantes de diversos órgãos e entidades, e buscava a construção integrada de uma base conceitual e gerencial que problematizasse a prevenção e o respeito aos direitos humanos na promoção de segurança pública.

Essa ação não foi conduzida por força de qualquer determinação legislativa, mas como resultado da articulação institucional protagonizada pelo Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira<sup>1</sup>, que pretendia sedimentar o entendimento de que promover segurança pública não é missão exclusiva das Polícias.

---

<sup>1</sup> O Coronel da Polícia Militar, Carlos Magno Nazareth Cerqueira (1937-1999) era um intelectual formado em filosofia e psicologia, e um dos pioneiros na formulação do policiamento comunitário no Brasil. Foi o primeiro Comandante-Geral negro da história da Corporação, sendo um dos raros quadros da

Neste artigo iremos nos debruçar na recuperação da memória dessa iniciativa, que apesar de ter sido realizada no final dos anos oitenta, tem potencial para contribuir como referencial importante na construção de um modelo contemporâneo de qualificação integrada, e integradora, da alta gestão pública envolvida com a política de segurança pública.

Como afirma Marc Bloch (2001, p. 65), “a incompreensão do presente nasce fatalmente da ignorância do passado”. Neste sentido, é relevante rememorar a parceria entre PMERJ e FESP, em um contexto demarcado pela necessidade de consolidação de uma política pública de segurança adequada à conjuntura democrática, como boa prática de gestão.

O CAESP será analisado enquanto possível referência de ação dialógica bem sucedida na mobilização de diferentes atores públicos e representantes da sociedade civil, constituindo-se como fonte de orientação para o oferecimento de novos e necessários espaços coletivos destinados ao alinhamento de reflexões e proposições sobre a temática da segurança pública.

Para o estudo do CAESP, o presente artigo divide-se em quatro seções, além da presente introdução. A primeira apresenta o repertório teórico metodológico planejado para a construção deste estudo; a segunda, aborda alguns dos desafios enfrentados pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) na conjuntura política e social da década de 1980, nos quais se fazia necessário reverter a imagem desfavorável e depreciativa da corporação perante alguns segmentos da opinião pública, bem como a necessidade de adaptar a atuação policial ao momento político de redemocratização; a terceira parte apresenta o novo paradigma policial, no qual uma polícia cidadã prestadora de serviços para a população, e observante dos protocolos de proteção aos direitos humanos, pretendia afastar as percepções de alguns setores da sociedade de uma instituição majoritariamente repressora. É para interferir nesse contexto de desconfiança, e de responsabilização quase exclusiva da polícia militar sobre falhas na segurança pública, que o CAESP é concebido. Por isso, na quarta seção apresentaremos o projeto educacional do Curso de Administração de Segurança Pública realizado em 1986, e sua proposta de capacitação conceitual e gerencial de gestores em nível

---

própria polícia e não do Exército a assumir o comando da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro até então, em 1983 (SILVA, 2020, p. 07).

estratégico, em especial com a participação inovadora de representantes de diversas áreas que integravam o sistema de segurança pública e justiça criminal.

Ao elaborarmos as considerações finais retomaremos algumas das principais questões apresentadas. Enfatizaremos aspectos que podem contribuir para uma melhor compreensão dessa experiência conduzida no passado, como forma de indicar caminhos analíticos que possam ser percorridos atualmente, concorrendo para a maior articulação interinstitucional e participação da comunidade na elaboração e condução de políticas públicas de segurança. Espera-se, assim, reduzir a resistência em superar a ideia de que segurança pública é produzida essencialmente pela atuação de forças policiais, ainda percebida em alguns setores do Estado e da sociedade<sup>2</sup>.

## 2. REPERTÓRIO TEÓRICO METODOLÓGICO

Esta pesquisa vale-se da experiência da autora como historiadora, assim, segundo Bloch (2001, p. 65), o passado não deve ser encarado como um postulado definitivo, seu desvendamento está sempre em progresso. Cabe ao historiador investigar, transformar e aperfeiçoar a imagem dos tempos idos. Neste sentido, a realização de projetos de preservação da memória, especialmente quando se referem às instituições, não deve se limitar, apenas, em servir como um instrumento que identifique, documente e celebre traços comemorativos, embora estes façam parte de um processo de construção de poder simbólico. A memória, acima de tudo, deve ser entendida como uma prática para viabilizar e promover a reflexão crítica. Através do método regressivo pensado por Bloch, o historiador parte do presente ao passado, realizando uma problematização provocada pela experiência do presente, para depois retornar do passado a este (REIS, 2012, p. 26).

Analisar a experiência do CAESP, permite a realização desse movimento de ida e volta entre presente e passado. Isso deve-se a questão frequente nos debates sobre segurança pública, que diz respeito à resistência a participação coletiva de representantes de instituições públicas e sociedade civil na implantação dessas políticas.

---

<sup>2</sup> O artigo foi produzido no âmbito das atividades do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Estado e Cidadania (GEPPEC), vinculado à Escola de Gestão e Políticas Públicas da Fundação CEPERJ, instituída como Escola de Governo do estado do Rio de Janeiro.

Em geral, tem-se iniciativas promovidas verticalmente pelo Estado, e via de regra, centradas nas atuações das forças policiais. A experiência promovida pela PMERJ e FESP indica um esforço bem sucedido de integração de gestores, que representa uma prática diferenciada em relação a tendência contemporânea de projetos focados em polícias para promover segurança para a comunidade. O tempo histórico, desta forma, serviria como um fio condutor que atravessa e alimenta a história (LE GOFF, 2003, p. 13).

A partir da compreensão de que a memória seja socialmente construída, o sociólogo Michael Pollak (1992, p. 10) a define como “um fenômeno construído coletivamente e submetido a flutuações, transformações, mudanças constantes. Trata-se de uma instância criativa, uma forma de produção simbólica e dimensão fundamental que institui identidades e com isto assegura a permanência de grupos (BARROS, p. 37). Deste modo, para Pollak:

A memória, essa operação coletiva dos acontecimentos e das interpretações do passado que se quer salvaguardar, se integra [...], em tentativas mais ou menos conscientes de definir e de reforçar sentimentos de pertencimento e fronteiras sociais entre coletividades de tamanhos diferentes [...] A referência ao passado serve para manter a coesão dos grupos e das instituições que compõem uma sociedade, para definir seu lugar respectivo, sua complementariedade, mas também as oposições irreduzíveis (POLLAK, 1989, p. 09).

Com base nesses pressupostos, faremos uma imersão no contexto político e social experienciado pela população fluminense no início da década de 1980, a fim de examinar a forma pela qual a criação de estratégias para combater o cenário de violência difusa tornou-se uma demanda que reafirmava a importância do estado. Esperava-se do governo a construção de políticas públicas eficazes para garantir a sensação de segurança de sua população, mas veremos que ações como o CAESP podem ser lembradas como uma das poucas que buscaram problematizar que essa segurança não poderia ser provida apenas por meio das polícias.

Para se articular com o recorte teórico demarcado neste artigo que privilegia a recuperação da memória institucional, selecionamos os procedimentos metodológicos dos quais nos valeremos para realizar o estudo. Seguindo as precauções que devem ser

observadas para esse tipo de análise<sup>3</sup>, o estudo será aplicado sobre um diversificado conjunto documental, a saber: o acervo da extinta FESP<sup>4</sup>; legislação pertinente do Estado do Rio de Janeiro; documentação institucional como boletins e resoluções da Polícia Militar<sup>5</sup>; e dois periódicos, a saber: *O Fluminense* e *Jornal do Brasil*, disponibilizados sob a forma digital na Fundação Biblioteca Nacional, através Hemeroteca Digital Brasileira.

Considerando esta orientação, nos preocupamos em selecionar fontes variadas para viabilizar uma crítica pormenorizada quanto a sua materialidade e conteúdo, além de confrontá-las e cotejá-las com o aporte teórico e historiográfico pertinente. Para esse fim, podemos destacar a contribuição de relevantes estudos como os textos produzidos pelo próprio Carlos Magno Nazareth Cerqueira, a dissertação *Estado, Administração Pública e tecnoburocracia no Brasil*, elaborada por Silva (1990), bem como outras produções substanciais para a construção deste artigo.

### **3. A POLÍCIA MILITAR DO RIO DE JANEIRO NA DÉCADA DE 1980 E A BUSCA PELA LEGITIMIDADE**

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro é uma corporação bicentenária, tendo sua origem em 13 de maio de 1809<sup>6</sup>. Não obstante ao tempo de sua existência, a problematização de iniciativas que tratem da valorização do seu efetivo, e da percepção da sociedade sobre o serviço que presta, é necessária para atualizações sobre práticas e desafios institucionais, bem como para a produção de consenso junto à comunidade sobre a legitimidade com que a força policial atua.

---

<sup>3</sup> Como um exemplo de cautela na produção de dados, adotamos a prática de não identificar o nome completo de servidores que são policiais e que participaram da iniciativa, a fim de não expor sua condição profissional e gerar risco a sua integridade física.

<sup>4</sup> A Fundação Escola do Serviço Público foi transformada em Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos, através da Lei Estadual n. 5.420, de 31 de março de 2009. Esta instituição incorporou as atribuições da FESP e manteve seu acervo documental, que foi acessado *in loco* por meio de sua Biblioteca.

<sup>5</sup> O acesso como pesquisadora a essa documentação foi facilitado por ser também integrante dos quadros da PMERJ. Nesse caso, o cuidado voltou-se para não divulgar dados cuja divulgação fosse sigilosa, limitando-me a informações gerais sobre o objeto de estudo.

<sup>6</sup> A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro foi criada oficialmente através de decreto de 13 de maio de 1809, assinado pelo Príncipe Regente Dom João, estabelecendo a então Divisão Militar da Guarda Real de Polícia da Corte.

De modo geral, essa legitimação sofreu e sofre a rejeição de segmentos da sociedade fluminense, especialmente durante a década de 1980. Neste período, questionava-se a concepção militarizada de ação policial, vista como uma herança do período ditatorial. Junto aos debates em torno da redemocratização do Estado, a população padecia com a acentuada e progressiva elevação dos índices de violência urbana, sendo acometida, progressivamente, por um sentimento difuso de insegurança e medo, que elevou o tema da violência e da segurança pública a um lugar de destaque no debate público. Esse cenário alterou a sociabilidade entre os moradores, que passaram a demandar por mais segurança e valer-se de mecanismos privados de proteção, comportamento que contraria a ideia de cidade hospitaleira pela qual o Rio de Janeiro se fez conhecer (MIRANDA, 2014, p. 11; FLOR, 2020, p. 41).

Esse período concorreu para o reforço da deslegitimação das forças policiais, vista com desconfiança e descrença por segmentos da população. Vale dizer que o reconhecimento de um atuar legítimo é alcançado pelo consenso, na sociedade policiada, de que a atuação da força policial respeita os Direitos Humanos enquanto cumpre seu papel de preservação da ordem pública. Contudo, pode-se identificar nessa época o estabelecimento de uma dicotomia: de um lado, a polícia era vista por muitos como favorável à repressão antidemocrática, à truculência e ao tradicionalismo. Do outro, havia os que defendiam os “Direitos Humanos”, sendo rotulados por muitos como “defensores de bandidos” e da impunidade (FLOR, 2021, p. 46).

A história recente do estado do Rio de Janeiro, no que se refere à segurança pública, pode ser representada por um movimento pendular, uma espécie de conflito entre dois modelos hegemônicos tradicionais de práticas policiais: um baseado na repressão, presente em toda a história brasileira, e que demanda maior coerção, e outro centrado na prevenção, no respeito aos direitos humanos, uma mudança de fundo no paradigma até então vigente no campo da segurança pública (SOARES, 2000, p. 06).

Na esteira dessa discussão vimos uma perspectiva diferenciada de entendimento sobre a questão criminal, valendo-se do conceito de política de segurança pública humanizada<sup>7</sup> durante os dois governos de Leonel de Moura Brizola<sup>8</sup>. Nessas duas

---

<sup>7</sup> Política Pública Humanizada é um conceito derivado dos postulados de Segurança Humana, que se fundamentam no fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito, proporcionando ao indivíduo condições adequadas para o seu desenvolvimento pessoal, familiar e social; e da noção de Segurança Cidadã, que envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações. Por essa perspectiva, violência é o conjunto de fatores que

experiências tivemos a nomeação do primeiro oficial negro comandante geral da PMERJ, elevada a categoria de Secretaria de Estado<sup>9</sup>, o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Este gestor buscava assegurar o desenvolvimento de uma noção de segurança pública que devia ser destinada a toda população, promovendo uma justiça que tivesse na lei seu principal referencial, e que garantisse a dignidade necessária para uma harmoniosa convivência social. Com isso, esperava que se conseguisse reduzir a criminalidade a limites aceitáveis (CERQUEIRA, 1995, p. 4; FLOR, 2020, p. 42).

Ao mesmo tempo em que discutiu novos paradigmas, Cerqueira preocupa-se com a descontinuidade das medidas implantadas. No caso das políticas públicas de segurança, a ruptura administrativa é extremamente prejudicial, pois coloca em perspectiva a prevenção e a repressão ao crime, demandando maior coerção, por um lado, e, por outro, a necessidade de construir uma sociedade democrática, que proporcione a distribuição da riqueza nacional de forma a assegurar desenvolvimento de toda a população, a promoção de uma justiça em que a lei seja o principal referencial e a garantia da dignidade necessária para uma harmoniosa convivência social (CERQUEIRA, 1995, p. 4).

Em decorrência, foi necessário buscar novas referências e padrões de atuação para a administração pública do estado do Rio de Janeiro, no sentido de instrumentalizá-la quanto à democratização das relações entre Estado e Sociedade, para a efetiva promoção do desenvolvimento econômico e social, com especial atenção para os setores

---

ameaçam o gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos, sendo multicausal, e, por isso, demandando uma estratégia multissetorial de prevenção e controle. Assim, uma Política Pública Humanizada é aquela com foco na prevenção, com repressão qualificada pela inteligência e baseada em evidências, buscando articulação com todos os entes federativos, instituições públicas, organizações não governamentais e sociedade civil organizada, a fim de abordar os fatores multicausais da violência para controle da criminalidade e promoção dos direitos humanos com ênfase sobre os grupos vulneráveis (FBSP, 2019).

<sup>8</sup> Como exemplo desse movimento pendular, destacamos que entre os dois governos Brizola, o candidato Wellington Moreira Franco venceu o pleito para o governo do estado do Rio de Janeiro, ocupando o executivo estadual entre os anos 1987 e 1991. Moreira afirmou reiteradamente em sua campanha que restabeleceria a ordem no estado através de uma ação dura e implacável, acabando com o crime em cem dias, o que potencializou o recrudescimento da política de segurança (SOARES, 2000; COSTA, 2005).

<sup>9</sup> A Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro foi extinta entre os anos 1983 e 1994, o que correspondeu aos dois governos Leonel Brizola (1984-1986 e 1991 e 1993) e ao Governo Moreira Franco (1987-1990), período no qual a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro ganhou status de Secretaria de Estado. Brizola optou por extinguir a Secretaria de Segurança como estratégia para nomear um oficial dos próprios quadros da Corporação, posto que até então o Comando da Polícia Militar era indicado pelo Exército Brasileiro, e recaía sobre um oficial de suas fileiras. Em 1995, no governo Marcelo Alencar (1995-1998) a PMERJ voltou a ser um órgão vinculado a Secretaria de Estado de Segurança, e assim permaneceu até janeiro de 2019, quando foi novamente alçada a Secretaria de Estado de Polícia Militar, e a Secretaria de Segurança, extinta, através do Art. 4º do Decreto nº 46.544 de 01 de janeiro de 2019 que estabeleceu a estrutura do poder executivo.

marginalizados da população fluminense, com destaque para estratégias que viabilizassem políticas de segurança pública perenes (SILVA, 1990, p. 04).

#### 4. O NOVO PARADIGMA POLICIAL E O CAESP COMO PROJETO INOVADOR

Para consolidar mudanças positivas e contínuas, algumas estratégias foram adotadas. A inclusão de protocolos para observação dos Direitos Humanos pela Polícia Militar fluminense foi efetivada através da introdução da filosofia de Polícia Comunitária pelo Cerqueira. Nesse período uma série de ações estratégicas voltadas para a mudança de foco da corporação foram implementadas, trazendo a ideia de uma polícia cidadã prestadora de serviços para a população e tentando afastar as percepções de uma instituição majoritariamente repressora (FLOR, 2020, p. 45).

Esta reestruturação esteve no bojo do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro<sup>10</sup>, para o período de 1983 a 1987. Tratou-se do passo inicial ao desafio de conciliar eficiência policial e respeito aos Direitos Humanos, destacando a necessidade de mudança de conduta com relação à comunidade (COSTA, 2004; HOLLANDA, 2005; LEAL, 2010).

Fazia parte da nova política de segurança pública de Cerqueira reavaliar a relação entre os policiais e a sociedade. Primeiro, porque se pretendia transformar a imagem da polícia, associada a uma força truculenta e apenas repressiva. Além disso, tinha-se como objetivo estruturar uma política de segurança pública que refletisse as causas principais da criminalidade e uma interação mais expressiva com os moradores das diferentes regiões do Estado, para que uma das suas principais diretrizes fosse uma política de direitos humanos (LEAL, 2010, p. 20).

Uma das iniciativas nesse sentido que merece destaque por seu aspecto inovador foi a proposta desenvolvida no âmbito da segurança pública, que na década de 1980, com o progressivo aumento dos indicadores criminais, tornou-se um dos temas mais relevantes na agenda pública e mote para a campanha política ao governo do estado em 1982. Um programa educacional direcionado para reunir em uma especialização servidores de nível estratégico de diversos órgãos e entidades foi elaborado para esta

---

<sup>10</sup> O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro foi disposto através da Lei n° 705, de 21 de dezembro de 1983.

finalidade, e desenvolvido a partir da diligência do Coronel Cerqueira (SILVA, 1990, p. 39), em conjunto com a direção da FESP: o Curso de Administração de Segurança Pública (CAESP). Este curso partia do princípio de que se a violência é um fenômeno multicausal, a promoção de sua redução deveria envolver variadas instituições públicas, para além das policiais.

## 5. O CURSO DE ADMINISTRAÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA - CAESP

Conforme o discorrido no presente texto, a emergência da agenda democrática na década de 1980 consolidou o entendimento sobre o compromisso de construir políticas públicas efetivas e adequadas para incorporar o debate sobre respeito aos direitos humanos no estado do Rio de Janeiro.

Cerqueira foi um precursor nesse movimento intencional para uma reeducação acerca da segurança pública nos moldes humanitários. Isso foi demonstrado pela sua dedicação ao desenvolvimento de uma construção conceitual capaz de transformar a corporação policial e alinhá-la a uma atuação que fosse comprometida com os direitos humanos e, sobretudo, preventiva e dialógica com a comunidade (SILVA, 2020, p. 11).

Segundo Silva (2020, p. 15), para além de seu rico currículo policial, Cerqueira concentrava duas competências estruturantes, as quais formavam um duplo eixo formador:

[...] além de ser um pedagogo da polícia era um educador dos direitos humanos para a sociedade civil, em que o policiamento comunitário seria o produto final enquanto duplo eixo formador, tanto do policial quanto do cidadão inseridos numa nova lógica de segurança pública.

O Curso de Administração de Segurança Pública foi pensado exatamente para promover a capacitação conceitual e gerencial daqueles que participavam estrategicamente na implementação da política de segurança pública. Desta forma, constituir-se-ia em um reforço institucional para o encaminhamento da própria discussão substantiva e programática dessa mesma política, conforme divulgado no Boletim Interno da Polícia Militar em 29 de setembro de 1986.

O primeiro CAESP foi realizado entre o dia 1º de outubro de 1986 e 27 de fevereiro de 1987, e promovido pela FESP/RJ, com patrocínio institucional financeiro

da PMERJ. Tratou-se de uma pós graduação *lato sensu* com carga horária total de 400 horas-aula, com a finalidade de integrar a gestão da segurança pública do estado (SILVA, 1990, p. 51), sendo direcionada aos oficiais superiores<sup>11</sup> da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, delegados da Polícia Civil, e representantes com correspondentes níveis hierárquicos do DESIPE<sup>12</sup>; da FEEM<sup>13</sup>; da Magistratura Estadual; da Procuradoria Geral do Estado; do Ministério Público; da Defensoria Pública; da Polícia Federal e a OAB/RJ (SILVA, 1990, p. 39). A listagem completa, com os 25 discentes que participaram do curso, bem como seus órgãos de origem, pode ser vista no quadro abaixo:

**Quadro 1 - Relação de discentes e instituições de origem da turma CAESP**

	NOME	CARGO
1	ALDINEY ZACHARIAS PEIXOTO	Promotor de Justiça
2	BRANDINO JOSÉ MELLO RIBEIRO	Tenente Coronel PM – PMERJ
3	CARLOS ALBERTO FERNANDES NEVES	Comandante do 1º BPM – PMERJ
4	CARLOS ALBERTO GARCIA	Delegado de Polícia Federal
5	CESAR AUGUSTO DE ABREU SANTOS	Major PM – PMERJ
6	CLEUSA LEITE EIRAS	Assistente Social – Secretaria de Estado de Promoção Social
7	CORIOLANO DE OLIVEIRA	Tenente Coronel PM – PMERJ
8	EDSON RIBEIRO DOS SANTOS	Comandante da Escola de Formação de Oficiais – Coronel PM – PMERJ
9	FERNANDO GONÇALVES CABRAL	Subdiretor Geral de Ensino – Coronel PM – PMERJ
10	GERALDO DA SILVA FREITAS	Tenente Coronel BM
11	GIZALDA LEITÃO TEIXEIRA	Promotor de Justiça
12	JOSÉ JORGE GUERRA	Tenente Coronel Instrutor da Escola Superior de PM – PMERJ

<sup>11</sup> O quadro de oficiais superiores da Polícia Militar é formado por majores, tenentes-coronéis e coronéis. Os candidatos ao curso deveriam cumprir o requisito de possuir o Curso Superior de Polícia.

<sup>12</sup> O DESIPE tratava-se do antigo Departamento do Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro, órgão responsável pelo sistema penitenciário e carcerário no Estado até 2003, quando tornou-se a então Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), criada através do Decreto nº 32.621, de 1º de janeiro de 2003.

<sup>13</sup> A FEEM - Fundação Estadual de Educação do Menor foi criada por força do Decreto-Lei nº 42 de 24 de março de 1975, no contexto da fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro. Resultou da reunião da FEBEM - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor e da FLUBEM - Fundação Fluminense do Bem-Estar do Menor.

13	JOSÉ ZELMAM	Delegado de Polícia – Secretaria de Polícia Civil do Rio de Janeiro
14	LINA TANNURE DE OLIVEIRA	Assessora Técnica – FUNABEM
15	MAGNO MAURÍCIO AMOÊDO PINHEIRO	Tenente Coronel BM – CBMERJ
16	MARIA LUIZA VENTURA	Psicóloga FEEM
17	NEY FRANCISCO MENEZES	Coronel PM Assessor da Assessoria Técnica Administrativa – PMERJ
18	OSCAR SOARES DE OLIVEIRA	Delegado de Polícia – Secretaria de Polícia Civil do Rio de Janeiro
19	PAULO ROBERTO AGUIAR PORTELLA	Subcomandante – Tenente Coronel PM – PMERJ
20	RODRIGO VILLABOIM N. DA ROCHA	Delegado de Polícia – Secretaria de Polícia Civil do Rio de Janeiro
21	RONALDO VIEIRA GRANJA	Tenente Coronel PM – PMERJ
22	THIERS VIANNA MONTEBELLO	Delegado de Polícia – Secretaria de Polícia Civil do Rio de Janeiro
24	VALDIR DIAS BASTOS FILHO	Tenente Coronel BM – CBMERJ
25	ZÉLIA AZEVEDO BARBOZA	Defensora Pública

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir do acervo da FESP (2022).

A disposição programática do curso, tornou-se pública no meio policial militar através de Boletins internos da corporação<sup>14</sup>. Informava os objetivos; o nível acadêmico (pós graduação *lato sensu*) e a carga horária; a estrutura das atividades do curso, a saber: painel Segurança Pública – Temas e atores; análise de contexto; política de Segurança Pública; desenvolvimento gerencial; o seminário de fechamento (elaboração e defesa da monografia); as instituições participantes; dados físicos<sup>15</sup>; e prescrições diversas. Podemos observar a estrutura programática do curso através do quadro abaixo:

**Quadro 2 – Conteúdo programático do CAESP**

UNIDADE PROGRAMÁTICA		CARGA HORÁRIA
I	CICLO DE PALESTRAS: A Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro – Uma Abordagem Institucional	52

<sup>14</sup> Bol PM n° 168 de 08 de setembro de 1986, p. 04; Bol PM n° 169 de 09 de setembro de 1986; Bol PM n° 174 de 16 de setembro de 1986, p. 25 e Bol n° 183 de 29 de setembro de 1986, p. 05.

<sup>15</sup> Os dados físicos informados pelo boletim da PMERJ e restritos ao seu efetivo são compostos pelo número de vagas para a Polícia Militar (10 vagas); os requisitos para inscrição (Oficiais Superiores com Curso Superior de Polícia); a carga horária (400 horas); o período de duração, com previsão de início para 1° de outubro de 1986 e término em 30 de janeiro de 1987; o horário das atividades didáticas – programadas para acontecer de 14:00h às 18:00h nos dias úteis; e o local do curso, a realizar-se na FESP (Rua Carlos Peixoto, n° 54 – Botafogo).

<b>II</b>	<b>SEGURANÇA PÚBLICA: Enfoque Teórico-Conceitual</b>		<b>88</b>
	1. Ordem Política e Governo	28	
	2. Ordem e Dominação Institucional	32	
	3. Ordem e Comportamento Social	28	
<b>III</b>	<b>SEGURANÇA PÚBLICA: Análise de Ambiência</b>		<b>72</b>
	1. Ambiência Econômica	24	
	1. Ambiência Política	24	
	2. Ambiência Sociocultural	24	
<b>IV</b>	<b>POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL</b>		<b>44</b>
<b>V</b>	<b>DESENVOLVIMENTO GERENCIAL</b>		<b>32</b>
<b>VI</b>	<b>ELABORAÇÃO DE TRABALHO FINAL</b>		<b>112</b>
<b>CARGA HORÁRIA TOTAL</b>			<b>400</b>

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir do acervo da FESP (2022).

Na ocasião de sua aula inaugural, realizada em 19 de outubro de 1986, às 14 horas, no Auditório da Fundação Escola do Serviço Público, estiveram presentes o presidente da FESP, Sr. Ekel Sérvio de Souza, os Secretários de Estado da Polícia Militar, coronel Nazareth Cerqueira, e da Defesa Civil, coronel Hafeld Filho, além de outras autoridades representando o prefeito do Rio de Janeiro, Saturnino Braga, o secretário de Polícia Civil, Nilo Batista, o secretário de Justiça e outros, além de oficiais da Polícia Militar e da Marinha segundo divulgou o jornal *O Fluminense* (1986).

Durante a conferência de abertura de curso, realizada pelo professor Antônio Amaral Serra<sup>16</sup>, ficou marcada por suas palavras o novo modelo que se buscava:

[...] o que falta, no entanto [...] é refletir sobre aquilo que deve estar na base de qualquer política. E se na questão do crime e da segurança nos deixarmos levar pelos significados já cristalizados, embebidos de

<sup>16</sup> O Professor, Mestre em comunicação, Antônio Amaral Serra foi uma personalidade marcante no Instituto de Artes e Comunicação Social (IACS) da UFF – Universidade Federal Fluminense. Sua carreira começou na Comunicação Social, passou pela formação no curso de Cinema e continuou na direção do IACS por dois mandatos. O professor se aposentou no departamento de Filosofia, mas permaneceu palestrando como professor emérito para os alunos de graduação da Comunicação através das aulas de Filosofia e Comunicação. Disponível em: <https://www.uff.br/?q=noticias/18-03-2022/conselho-universitario-da-uff-aprova-honraria-maxima-para-quatro-personalidades>. Acesso em: 12 abr. 2022.

medo, ódio, vingança e hostilidade estaremos aprisionados num círculo interminável de criminalização e militarização. [...] foi por deixar de lado esta preocupação, por realçar uma discussão sobre fins e meios, por embarcar mecanicamente numa estratégia militarizada que estas instituições perderam a identidade, se subjugaram a finalidades que sobre elas jogaram o peso de descréditos, desconfianças e temores. Mais do que isso, não foi por nos aprisionarmos na busca a qualquer preço da segurança que nos sentimos hoje mais seguros. Algo está errado.

Em sua abordagem, Serra asseverou que as instituições policiais não poderiam mais aceitar a tarefa de serem guardiões de uma ordem injusta e fomentadora da violência, alertando que “[...] é chegada a hora dessas instituições iniciarem sua reformulação avaliando-se criticamente e assumindo francamente um compromisso democrático” (*O Fluminense*, 1986).

Nesse mesmo evento, Nazareth Cerqueira defendeu a formulação de “uma doutrina de segurança pública” para o Estado, baseada na integração dos órgãos do Executivo e do Judiciário e das entidades da sociedade civil ligados ao setor. “Temos que acabar de vez com essa ideia de que a gente vai resolver o problema da segurança só com a polícia na rua” (*O Fluminense*, 1986). Ainda de acordo com o Comandante da Polícia Militar, a definição de uma política de segurança depende do debate da questão dos direitos humanos e dos fatores sócio econômicos que, no seu entender, condicionam a criminalidade. Ele considerava que a ação na área da segurança tinha que ser definida e praticada, por meio de planejamento único, elaborado por aqueles que participam estrategicamente na implementação da política de segurança pública (*Jornal do Brasil*, 1986).

O curso teve como objeto a intermediação de dois temas centrais: a questão da gerência e da segurança pública, sendo constituído com a finalidade de promover a capacitação conceitual e gerencial daqueles que participavam estrategicamente no planejamento e da execução da política de segurança pública. Revelou-se também um reforço institucional no encaminhamento da própria discussão conceitual e programática da política de segurança pública, tanto em relação a sua estruturação, quanto da sua contextualização em conjunturas específicas (SILVA, 1990, p. 41).

O programa educacional foi concebido pelo próprio Cerqueira, com metodologia tendo por base o ineditismo, de forma a privilegiar o debate para promover um processo

de integração entre os participantes. A proposta pretendeu minimizar a distância entre professor e aluno, ao dar maior peso à obtenção do conhecimento por meio de painéis, mesas-redondas, palestras e levantamentos. Para isso, o aluno contaria com a presença constante de um corpo de orientadores especializados, para acompanhar as exposições dos debates e principalmente dos trabalhos decorrentes, inclusive as monografias finais, dentre as quais detalhamos algumas no quadro abaixo (SILVA, 1990, p. 41).

**Quadro 3** - Relação de temas de monografias dos alunos do CAESP

<b>TÍTULO</b>	<b>AUTOR (ES)</b>
<b>CORPO DE BOMBEIROS E A DEFESA CIVIL</b>	Trabalho realizado em conjunto pelos Tenente-Coronel BM Geraldo da Silva Freitas, Valdir O. Bastos Filho e Magno Maurício A. Pinheiro.
<b>O COMBATE AO CRIME E OS DIREITOS HUMANOS</b>	Trabalho realizado em conjunto pelo Delegado de Polícia 1ª Classe da Secretaria de Polícia Civil e pelo Delegado Especial do Departamento de Polícia Federal, Dr. Carlos Alberto Garcia.
<b>NOVOS PARÂMETROS PARA EMPREGO DO PESSOAL DA PMERJ</b>	Trabalho apresentado pelo Tenente Coronel PM Coriolano de Oliveira
<b>UMA ABORDAGEM MERCADOLÓGICA AO ESFORÇO DE OTIMIZAR A ATUAÇÃO POLICIAL MILITAR</b>	Trabalho apresentado pelo Tenente Coronel PM José Jorge Guerra.
<b>MONOGRAFIA (sem título)</b>	Trabalho apresentado pelo Coronel PM Fernando Gonçalves Cabral.
<b>DIREITOS HUMANOS – ANÁLISE E PROPOSTA</b>	Trabalho apresentado pelo Tenente Coronel PM Brandino J, Mello Ribeiro.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do acervo da FESP (2022).

Nota-se, pela análise da proposta pedagógica, a visão própria de um estudioso da Segurança Pública, tão inovadora para a época que até o presente pode ser considerada desafiadora em relação a concepções tradicionais sobre segurança pública. Isso pode ser verificado em razão dos dois eixos principais da matriz curricular: enfoque teórico-conceitual; e análise de ambiência.

Enquanto o primeiro estudava a Ordem, dividindo seu estudo entre política e governo, dominação institucional e comportamento social, a segunda analisava a ambiência política, econômica e sociocultural. Pode-se, portanto, perceber a preocupação em pensar segurança pública a partir da problematização sobre qual a ordem que se quer manter, e o papel de cada ator envolvido para sua promoção. Ao mesmo tempo, considerava fundamental compreender o ambiente em que essa ordem

era mantida, e as influências que sobre ela recaíam, vindas dos meios político, econômico, social e cultural.

Assim, o CAESP pretendia apresentar aos discentes das diversas instituições o conceito basilar de que segurança pública não é alcançada apenas pela ação das forças policiais, mas pela atuação articulada do Estado, com o estudo profundo da comunidade atendida e considerando as interferências externas como questões a serem levadas em conta quando da elaboração de políticas públicas de segurança.

## 6. CONCLUSÃO

Ao finalizarmos o artigo, uma primeira constatação fica evidenciada: o idealizador do CAESP, coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira estava à frente de seu tempo como gestor público no campo da segurança. O conteúdo programático que desenhou para o curso pode ser usado atualmente com o mesmo potencial disruptivo que tinha à época,-sendo entendido aqui, portanto, como atemporal.

Contudo, a articulação entre distintas instituições públicas que permitiu matricular um corpo discente com representantes de nível estratégico, enriquecendo sobremaneira a especialização, é uma ação difícil de ser repetida. Em geral, instituições que não sejam as policiais, dificilmente participam de capacitações em conjunto sobre a temática da segurança pública, sendo mais raro ainda contar com representantes da sociedade civil. Isso revela o quanto foi sofisticada, em termos de articulação institucional e qualidade metodológica, a iniciativa promovida à época por Cerqueira e a Escola de Governo da FESP.

Nota-se que a expectativa em 1986 para se implantar um novo paradigma policial, no qual uma polícia cidadã prestadora de serviços para a população e observante dos protocolos de proteção aos direitos humanos pretendia afastar as percepções da sociedade de uma instituição majoritariamente repressora, ainda é um processo em construção.

Por isso, é relevante considerar que a experiência apresentada neste estudo, em que o projeto educacional do Curso de Administração de Segurança Pública e sua proposta de capacitação e alinhamento conceitual e gerencial dos gestores que participavam estrategicamente na implementação da política de segurança pública, e

incluía representantes da sociedade civil e de diversas áreas que integravam o sistema de segurança pública e justiça criminal, ainda pode ser uma inspiração para projetos contemporâneos.

Espera-se que a memória trazida das instituições PMERJ e FESP para elaboração do CAESP contribua para uma melhor compreensão dessa experiência conduzida no passado, como forma de indicar caminhos analíticos que possam ser percorridos no presente para construção de estratégias que contribuam para a integração de gestores de diferentes instituições. Essa articulação interinstitucional é entendida como fundamental para implementações de políticas públicas de segurança que considerem o fenômeno criminal em sua natureza multicausal, e que por isso só pode ser mitigado pela atuação conjunta de múltiplas entidades e órgãos públicos, com envolvimento da comunidade, e não apenas com as forças policiais.

## REFERÊNCIA

BACELLAR, C. Uso e mau uso dos arquivos. In: PINSKY, C. B. (org.). **Fontes Históricas**. São Paulo: Contexto, 2005.

BARROS, J. D'A. Fontes históricas – uma introdução aos seus usos historiográficos. **Anais do 2º Encontro Internacional História & Parcerias**, ANPUH, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [https://www.historiaeparcerias2019.rj.anpuh.org/resources/anais/11/hep2019/1569693608\\_A\\_RQUIVO\\_bd3da9a036a806b478945059af9aa52e.pdf](https://www.historiaeparcerias2019.rj.anpuh.org/resources/anais/11/hep2019/1569693608_A_RQUIVO_bd3da9a036a806b478945059af9aa52e.pdf). Acesso em: 19 de outubro de 2021.

BLOCH, M. **Apologia da história, ou o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

CASTELO BRANCO, Bruno Oliveira; MAZZURANA, Leonardo. **Escola de Gestão e Políticas Públicas da Fundação CEPERJ: experiências de gestão e liderança de uma Escola de Governo no Rio de Janeiro**. Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração – CONSAD, 2020. Disponível em: <http://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Artigo-Escola-de-Governo-Rio-de-Janeiro.pdf>. Acesso em 11 jun. 21.

CERQUEIRA, C. M. N. As políticas de segurança pública do governo de Leonel Brizola. **Arché**, v. VII, n. 9, maio 1998.

\_\_\_\_\_. Políticas de segurança pública para um estado de direito democrático chamado Brasil. **Discursos Seduciosos**, ano 1 (2): 191-211, 2º semestre, 1996.

\_\_\_\_\_. **Para uma metodologia do estudo da criminalidade e da violência**. Brasília: Biblioteca da PMERJ, 1985.

DUARTE, Leila Menezes; ARAÚJO, Paulo Roberto Pinto de; SADIO, Pedro Miguel de Moura Pedrosa. **História institucional da FESP RJ, 1960-2000**. Rio de Janeiro: FESP- -RJ, 2001.

FERREIRA, Marieta Moraes de. A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: ABREU, A. A. (Org.). **A democratização no Brasil: atores e contextos**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FLOR, M. Da ESPEG à FESP: origens e desenvolvimento da Escola de Serviço Público no estado. In: MAZURANNA, Leonardo; ZAMPA, Vivian (org.). **História e Memória Institucional da Fundação CEPERJ (1960- 2021)**. No prelo.

\_\_\_\_\_. **Entre o sapatinho e o coturno: oscilação entre o dissimulado e o ostensivo na atuação de milicianos no Rio de Janeiro entre os anos de 2006 e 2014**. Dissertação (Mestrado em História Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

FÓRUM Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 11 ed. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>. Acesso em: 21 mar. 2021.

LEAL, A. B.; PEREIRA, I. S. e MUNTEAL FILHO, O. (orgs.). **Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira**. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

LE GOFF, Jacques. **História e Memória**. 5 ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2003.

LEVI, G. **A herança imaterial: trajetória de um exorcista no Piemonte do século XVII**. Tradução Cynthia Marques de Oliveira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

MATOS, M. T. N. Memória institucional e gestão universitária: o caso da Universidade Federal da Bahia. **Cadernos BAD** (Revista da Associação Portuguesa de Bibliotecários, arquivistas e documentalistas) – Políticas de Salvaguarda do Patrimônio e Memória Digital, n. 2, p. 33-56, 2005. Disponível em:

<https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/view/812/811>. Acesso em: 29 mar. 2021.

MIRANDA, A. P. M. de. Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro/Brasil. **Fórum Sociológico**, n.25, p. 2-16, nov. 2014. Disponível em: <http://sociologico.revues.org/886>. Acesso em: 29 mar. 2018.

NORA, P. Entre mémoire et histoire. La problématique des lieux. *In: Les lieux de mémoire – La République*. Paris: Gallimard, 1984.

\_\_\_\_\_. Memória coletiva. *In: LE GOFF, Jacques et al. A nova história*. Coimbra: Almedina. 1990.

PINSKY, C. B. (org.). **Fontes Históricas**. São Paulo: Contexto, 2005.

POLLAK, M. Memória, Esquecimento, Silêncio. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 3, 1989, p. 3-15.

REIS, J. C. **Teoria & história: tempo histórico, história do pensamento histórico ocidental e pensamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SILVA, H. E. **Estado, Administração Pública e tecnoburocracia no Brasil**. A experiência realizada na Diretoria de Treinamento de Recursos Humanos da Fundação Escola de Serviço Público do Rio de Janeiro (DTRG/FESP) – período 1983/86. Dois volumes. 1990. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1990.

SILVA, J. B. C. **“Sou um negro que correu para a polícia”**. Carlos Magno Nazareth Cerqueira (1937-1999) e o sonho pedagógico de um novo policial. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

SOARES, L. E. A política nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n.61, set./dez, 2007.

SOARES, L. E; SENTO-SÉ, J. T. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil**, 2000. Disponível em: [www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/01\\_Est\\_seg\\_publ\\_RJ.pdf](http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/01_Est_seg_publ_RJ.pdf). Acesso: em 18 jan. 2011.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosana. **Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Núcleo de Pesquisas e Publicações. Relatório de Pesquisa no 60/2001. Disponível em: <https://pesquisa->

eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Rel%2060-2001.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

ZOUAIN, D. M. **Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas.** Estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SPVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

## FONTES

### *Documentos institucionais*

PMERJ. **Boletim da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**, nº168 de 08 de setembro de 1986.

\_\_\_\_\_. **Boletim da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**, nº 169 de 09 de setembro de 1986.

\_\_\_\_\_. **Boletim da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**, nº 183 de 29 de setembro de 1986.

FESP. **Resolução nº. 168**, de 30 de dezembro.

### *Documentos oficiais*

BRASIL. **Lei nº 13.675**, de 11 de junho de 2018.

ESTADO DA GUANABARA. **Lei nº 14**, de 24 de outubro de 1960.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 4**, de 15 de março de 1975.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 338**, de 22 de dezembro de 1976.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 10.197**, de 1987.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 42**, de 24 de março de 1975.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.420**, de 31 de março de 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Administração. **Plano Diretor Integrado: Treinamento de Servidores Públicos.** Niterói. Imprensa Oficial, 1978.

*Periódicos*

**O Fluminense**, de 1986 a 1987.

**Jornal do Brasil**, de 1986 a 1987.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

## RIO DE JANEIRO: UM ESTADO EM BUSCA DA INSTITUCIONALIDADE DA SUA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RIO DE JANEIRO: A STATE IN SEARCH OF THE INSTITUTIONALITY OF ITS PUBLIC ADMINISTRATION

Vinícius Boechat Tinoco <sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-2203-4936>

Correspondência: tinocoboechat@gmail.com

<sup>A</sup> Doutor em Políticas Públicas (UFRJ). Servidor da carreira de Especialista em Políticas e Gestão Governamental. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2022.70006

Recebido em: 02 set. 2022 | Aceito em: 09 dez. 2022.

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo contribuir para o debate sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro, tendo como objeto de análise a trajetória histórica das transformações da sua Administração Pública. Considerando o processo recente de modernização administrativa, argumenta-se que, diferentemente de um “choque de gestão”, as mudanças representaram, externamente, a imagem de um Brasil emergente no cenário global, enquanto, internamente, serviu de plataforma de circulação das ideias gerencialistas e de intermediação de interesses de diferentes atores. Neste sentido, entende-se que o melhor entendimento sobre o papel da Administração Pública e do planejamento no desenvolvimento estadual deve levar em consideração aspectos históricos da sua formação e o ambiente nacional e internacional de cada período.

**Palavras-chave:** administração pública; desenvolvimento; estado do Rio de Janeiro.

### ABSTRACT

This article aims to contribute to the debate on the development of the state of Rio de Janeiro, having as object of analysis the historical trajectory of the transformations of its Public Administration. Considering the recent process of administrative modernization, it is argued that, unlike a “management shock”, the changes represented, externally, the image of an emerging Brazil in the global scenario, while internally it served as a platform for the circulation of managerial and intermediation of interests of different actors. In this sense, a better understanding of the role of Public Administration and planning in state development must take into account historical aspects of its formation and the national and international environment of each period.

**Keywords:** public administration; development; Rio de Janeiro state.



## INTRODUÇÃO

O Cristo como um foguete na capa da revista da *The Economist* no final de 2009 simbolizava a posição central do Rio de Janeiro no projeto “novo-desenvolvimentista” que “procurava combinar crescimento, combate à pobreza e expansão de sua presença no cenário global” (FLEURY *et al.*, 2013). Pouco depois, em 2010, o estado do Rio de Janeiro recebe o *investment grade* da agência de risco *Standard & Poor's*. Representando novas lideranças públicas, Sérgio Cabral, após ser reeleito em primeiro turno, com 66% dos votos, inicia o ano de 2011 com viagens para Cambridge, Nova Iorque e Washington onde pode falar sobre oportunidades de investimentos e inovação no setor público.

Durante este período, as apostas no estado não ficaram limitadas ao governo e à mídia especializada. Paralelamente, foi possível perceber a profusão de estudos que indicavam que o Rio de Janeiro tinha embarcado em um novo ciclo de desenvolvimento sustentável. Composto por economistas e cientistas políticos com laços na academia e atuação em instituições financeiras internacionais, essas análises indicavam que os anos 2000 representavam “a hora e a vez do Rio de Janeiro” e que o atraso fluminense se tratava de “página virada” (URANI, GIAMBIAGI, 2011; PINHEIRO, VELOSO, 2012).

De forma específica, os estudos apontavam que, desde 1988, não se tinha realizado uma política de segurança tão consistente (CARNEIRO, 2012). Afirmavam que a melhoria nos serviços públicos era resultado da consolidação da política de ajuste fiscal (VILLELA, TAFNER, 2011). Indicavam que, como em Minas Gerais, houve um “incremento à governança” entre os poderes (PEREIRA, RIBEIRO, 2012). Asseguravam que o Rio estava construindo e um “novo federalismo social”, ao implantar políticas complementares àquelas do governo federal (NERI, 2012). Ou que a eficiência das políticas públicas era resultado de uma “evolução do presidencialismo de coalização” entre as esferas municipal, estadual e federal (AMORIM NETO, SANTOS, 2013).

Passados menos de uma década, a “virada” não aconteceu. A capa da *The Economist* contrastava com a chamada “Rio é a nossa Grécia”, da revista *Isto É*, em 2016. A gestão fiscal e o *investment grade* se mostraram frágeis, já que o próprio governo decretou estar em estado de “Calamidade Pública Financeira” nesse ano. A

política de segurança, premiada por ser o “laboratório do choque de gestão” em 2010, não se sustentou, pois em fevereiro de 2018, para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, toda a área de segurança pública estadual caiu sob intervenção federal.

O que aconteceu? Por que a solidez fiscal se mostrou limitada? Quais interesses, ideias e atores sustentaram o processo modernizador? É prudente dizer que foi “má gestão” ou melhores respostas devem levar em consideração aspectos históricos e a relação entre o estadual e o nacional? Embora não se tenha a pretensão de dar respostas definitivas, este artigo se situa no meio destas interrogações. Neste sentido, ao considerarmos a importância de melhor entendermos o papel dos governos estaduais pós-1988 (ABRUCIO, 2005 ALMEIDA 2005; SOUZA, 2005), ele procura contribuir para o debate sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro, tendo como objeto de análise a trajetória e o papel da sua Administração Pública (EVANS, RAUCH, 1999).

Considerando o período recente, argumenta-se que, diferentemente de um “choque de gestão”, as mudanças representaram, externamente, a imagem de um Brasil emergente no cenário global, enquanto, internamente, serviu de plataforma de circulação das ideias gerencialistas e de intermediação de interesses de diferentes atores. Embora estudos indicassem uma “virada”, sustenta-se que as medidas recentes não foram capazes de realizar mudanças “mais amplas no qual o Estado e o planejamento público no Rio de Janeiro [tivessem sido] resgatados em seu papel mais estratégico” (SOBRAL, 2017, p. 32). Ao mesmo tempo, entende-se que, devido à estabilidade política (RODRIGUES, 2021), foi possível identificar alguns avanços na gestão pública estadual.

A análise se processa por uma abordagem qualitativa documental e bibliográfica. Para isso, utiliza-se da “etnografia dos documentos do Estado” que, conforme Hoyler e Campos (2019), ocorre do contato privilegiado do burocrata com a Administração Pública<sup>1</sup>. Além disso, foi utilizado o mecanismo de busca da biblioteca da Procuradoria Geral do Estado, sem o qual tornaria muito mais árduo o acompanhamento, desde 1975, das mudanças na Administração Pública estadual (PGE, 2022). Em relação às fontes secundárias, buscou-se por meio da bibliografia que estuda aspectos históricos, políticos

---

<sup>1</sup>Estudo realizado por Raads chelders e Lee (2011) constatou que um dos principais motivos de falta de oxigenação da área de Administração Pública é a diminuição da participação dos burocratas reflexivos (*reflective practitioners*), algo que a pesquisa demonstrou ser mais acentuado no caso brasileiro.

e econômicos do Rio de Janeiro questões referentes à Administração Pública. Por fim, vale ressaltar o uso dos ricos depoimentos (ainda pouco explorado) de atores-chaves que participaram do processo de fusão em 1975 (MOTTA, SARMENTO, 2001).

O artigo possui cinco partes além desta introdução e das considerações finais. Na primeira são analisados aspectos históricos, políticos e administrativos da formação do atual estado do Rio de Janeiro. Na segunda são exploradas as contradições e vicissitudes das decisões político-administrativas durante o “governo da fusão”. Na terceira, que compreende o período de 1980 a 1994, procura-se identificar como as mudanças no cenário político-econômico nacional impactaram na descontinuidade do projeto da fusão. Na quarta é estudado o processo de implementação de ajuste estrutural (1995 a 1998) e o período posterior (1999 a 2006), que se caracterizou por levar a Administração Pública fluminense a possuir os piores indicadores entre os governos estaduais. Na quinta é analisado o período dos governos Sérgio Cabral (2007 a 2014) e de Luiz Fernando “Pezão” (2014 a 2018) que, como vimos na introdução, se caracterizaram pela atuação de diferentes instituições, atores e ideias no âmbito da Administração Pública.

## **2. ASPECTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS DA FORMAÇÃO DO ATUAL ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

O território fluminense atual sofreu profundas transformações em decorrência de mudanças políticas e econômicas nacionais. Da sua fundação em 1565 até 1834, a capital e o interior formaram um único espaço. Decretado município neutro em 1834, o Rio se consolidou como principal centro político e econômico nacional. Após a proclamação da República, se transformou em Distrito Federal e, a partir de 1960, com a criação de Brasília, perdeu importância política, experimentando um abrupto processo de fusão entre o estado da Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro, em 1975. Nos anos 1980, como decorrência do processo da fusão, começou a perder protagonismo e, na década de 1990, implementou um profundo programa de ajustes. Nos anos 2010, por sua vez, serviu como plataforma de internacionalização nacional e oscilou, em pouco tempo, entre exemplo e contraexemplo de modelo de modernização institucional (FERREIRA, 1994; EVANGELISTA, 1998; LESSA, 2000; MOTTA, 2001).

Embora o resumido parágrafo acima perpassasse um longo período, foi a criação do “município neutro” em 1834 que estabeleceu um marco no deslocamento entre a cidade do Rio de Janeiro e o seu território. Após a independência em 1822, a Corte, com objetivo de insular a capital das demandas regionais, impôs ao Rio o local de construção nacional. Como resultado desta medida, se fortaleceu uma identidade carioca na Capital, ao mesmo tempo em que se estabelecia uma cultura política fragmentada por todo território fluminense. Apesar de influenciada economicamente pelo Centro, as restrições impostas ao município neutro contribuíram para que não houvesse a construção de uma identidade política fluminense comandada por este Centro que conversasse com seu interior e integrasse economicamente seu território (OSÓRIO, 2005; OLIVEIRA, 2008; SOBRAL, 2013).

Essa dissociação entre o Rio de Janeiro e o seu interior criou duas lógicas políticas: uma nacional, com baixa representatividade de políticos locais, e outra local, caracterizada pela ausência de eleições diretas para prefeito e restrito poder dos vereadores. Decorrente dessas “duas lógicas”, o Distrito Federal foi se desenvolvendo como ente político dissociado do interior, o que influenciou a não formação de instituições burocráticas responsáveis por “pensar” o desenvolvimento estadual<sup>2</sup>. Entretanto, foi outro acontecimento que marcou ainda mais a formação e o desenvolvimento das instituições que compuseram a Administração Pública fluminense: o processo de fusão entre os estados da Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro, cuja capital se situava na cidade de Niterói.

Iniciada em 1974 e formalmente consolidada em 1979, os efeitos da fusão se estendem até os dias atuais, fato este que explica como áreas estruturantes da Administração Pública ainda se encontram pouco desenvolvidas em relação a outros estados da federação (BRASIL, 2003; ABRÚCIO, 2005a; ABRUCIO, 2010; GAETANI, 2010). Essa limitada compreensão sobre as implicações da “fusão” na constituição da Administração Pública fluminense decorre, como bem descreveu

---

<sup>2</sup>Em Minas, como lembra Dulci (1999), se formou uma “ideologia de mineridade” que se caracterizou por uma “elevada coesão interna das elites [em] levar adiante um esforço de recuperação econômica sob a égide do Estado” (p. 238). Data-se desse período a criação de instituições como a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (1957), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (1962), o Instituto de Desenvolvimento de Minas Gerais (1968) e a Fundação João Pinheiro (1969).

Silveira (2008), que esse evento “inédito na história brasileira” não pode ser resumido a uma simples expressão:

A palavra “fusão”, nem sempre consegue abarcar com precisão a riqueza dos eventos relacionados a “reunião” dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro antigo em uma nova entidade federativa. Parece não ter alcance para dar conta da enorme quantidade de leis e atos administrativos, de esforço humano e institucional mobilizados para fundir, pela primeira vez na história brasileira, dois estados autônomos politicamente; embora, geográfica e historicamente, ligados (p. 19).

Mas quais foram os instrumentos político-administrativos disponíveis para a realização desse evento? Um ponto fundamental para entender a fusão é compreender que esse processo transcorreu durante a ditadura militar e sem qualquer consulta ou participação dos senadores e governadores dos dois estados (FREIRE, 2001). A rapidez do processo confirma essa situação. Ernesto Geisel tomou posse no dia 15/03/1974 e, no dia 03 de junho, encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei complementar da fusão. Apesar de vozes contrárias, no dia 27/06/1974 o projeto de lei foi aprovado. No dia 01/07/1974 foi publicada a Lei Complementar Federal nº 20, que autorizava a criação do atual estado do Rio de Janeiro. Pouco depois, em 10/09/1974, o Almirante Faria Lima era indicado por Geisel para o cargo de governador do “novo estado do Rio de Janeiro”.

Roberto Rocha, Procurador-Geral entre 1975 e 1979, relata a celeridade na apreciação do projeto de lei da fusão: “o relator rejeitou uma série de emendas, fazendo prevalecer de fato a vontade do presidente da República, que queria e impôs a forma de realizar a fusão” (p. 157). No mesmo sentido, Ronaldo Couto, Secretário de Planejamento, é enfático sobre o pano de fundo político, “lembre-se: estávamos em pleno regime militar, e o presidente Geisel mandava e desmandava” (COUTO, 2001, p. 119)<sup>3</sup>

Dados na Tabela 01, abaixo, indicam como a fusão foi um “evento único”. Embora os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro possuíssem populações e

---

<sup>3</sup>Conforme Motta e Sarmiento (2001), figuras como Roberto Rocha, procurador do estado da Guanabara e professor da UERJ, que assumiu o cargo de Procurador Geral durante o governo Faria Lima, assim como Ronaldo Couto, com passagens pela Secretaria de Fazenda de Minas Gerais, UFMG e Companhia Vale do Rio Doce, que assumiu o cargo de Secretário de Planejamento, personificavam um “tipo de ator político que ganharia maior projeção, e espaço de atuação, nas décadas de 60 e 70: o tecnocrata” (p. 20).

participações na produção industrial próximas em 1970, o território da Guanabara correspondia a apenas 3% do antigo estado do Rio de Janeiro. Em termos de execução orçamentária e arrecadação tributária, as despesas com pessoal e custeio do estado da Guanabara em 1974 eram mais de três vezes superiores (319%) ao do antigo estado do Rio de Janeiro, enquanto a receita arrecadada pelo estado da Guanabara, no mesmo ano, superava em mais de seis vezes os ingressos no antigo estado do Rio de Janeiro.

**Tabela 01** – Relação entre a extensão territorial, população, participação industrial, despesas correntes e receita arrecadada dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

	Guanabara	Rio de Janeiro	Relação GB/RJ
<i>Território (mil em Km<sup>2</sup>)</i>	1.200	42.550	3%
<i>População(habitantes)</i>	4.315.746	4.794.578	90%
<i>Participação na Produção Industrial do Brasil (%) - 1970</i>	9,3	7,4	126%
<i>Despesas Correntes (mil em US\$) – 1974</i>	549.643	172.173	319%
<i>Receita Arrecadada (mil em US\$) – 1974</i>	2.249.156	372.317	604%

**Fonte:** Brasileiro (1979) e Motta e Sarmiento (2001).

De fato, o regime militar serviu como terreno político para a fusão e a Lei Complementar n° 20 de 1974 concedeu amplos poderes ao governador para baixar decretos-leis sobre todas as matérias de competência estadual. A respeito dos artifícios legais necessários à implementação da fusão, Roberto Rocha é bastante claro ao afirmar que, “do ponto de vista da organização do novo estado, não vou esconder: foi nossa a ideia de elaborar um decreto-lei que fosse quase uma Constituição – nós o chamamos Decreto-Lei 01, o Decretão” (ROCHA, 2001, p. 161). E foi o que aconteceu, pois além do “Decretão”, no dia da posse de Faria Lima, mais outros 36 decretos-leis que estruturavam aspectos político, jurídico, administrativo e financeiro do novo estado do Rio de Janeiro foram publicados, com bases que se encontram em vigor até os dias atuais.

### **3. A FUSÃO COMO PONTO DE PARTIDA: CAMINHOS E OBSTÁCULOS NA FORMAÇÃO DA BUROCRACIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Embora o período Faria Lima seja marcado pela alta capacidade político-normativa<sup>4</sup>, em seu governo a gestão de recursos humanos e a institucionalização do planejamento para o desenvolvimento se mostraram insuficientes. Essa perspectiva, que utiliza o institucionalismo histórico para identificar os efeitos de decisões anteriores sobre as instituições no presente (PIERSON, 2004; MAHONEY, THELEN, 2009), vem sendo amplamente aplicada no estudo da Administração Pública (BEZES, LODGE, 2007; POLLIT, BOUCKAERT, 2009). Assim, ao tomarmos esse caminho, o que se busca entender é o quanto os esforços durante o processo de fusão foram capazes de: (i) integrar dois sistemas administrativos e de pessoal que necessitava responder como estrutura burocrática única; (ii) constituir instituições de planejamento responsáveis pela integração e o desenvolvimento do novo território estadual.

Neste sentido, o primeiro ponto a ser levado em consideração é que, “salvo raras exceções, como algumas medidas de modernização administrativa realizadas no RS, SP e MG, os governos estaduais foram pouco atingidos pelo ideal de burocracia weberiana durante boa parte do século XX” (ABRÚCIO, 2010, p. 141). Ainda que RS, SP e MG sejam “exceções”, não se pode admitir que o grau de racionalidade weberiano dos outros estados sejam iguais. Por sua condição de capital nacional, os gastos com pessoal e a capacidade de arrecadar tributos demonstram a diferença entre uma administração urbana com maior necessidade de prestar serviços à população (Guanabara), e outra ainda predominantemente rural e dispersa em um vasto território, como era do antigo estado do Rio de Janeiro (SANTOS, 1992; MOTTA, 2001; ROCHA, 2001; ver TABELA 01)<sup>5</sup>.

Depoimentos de Roberto Rocha e Ronaldo Couto confirmam essa diferenciação entre as burocracias dos dois estados, ao mesmo tempo que indicam que não houve interesse político em corrigir essa inequidade administrativa. Faria Lima, ao invés de aproveitar o advento da fusão, optou por “institucionalizar a diferença” entre as burocracias por meio de duas estratégias. A primeira, ao dar atenção especial a poucas carreiras dos dois estados, como foi o caso dos juízes e procuradores. A segunda, ao

---

<sup>4</sup>Somente entre a instalação do novo estado (15/03/1975) até a promulgação da Constituição estadual (23/07/1975), foram publicados 241 decretos-leis e 242 decretos (PGE, 2022).

<sup>5</sup>A peculiaridade de cidade-estado da Guanabara lhe conferiu dupla arrecadação, uma na condição de Estado, e outra como município único, o que proporcionou financiar grandes projetos de infraestrutura que, conseqüentemente, necessitou de uma melhor estruturação da sua burocracia (SANTOS, 1992).

privilegiar o estado Guanabara, já que foram suas estruturas físicas e logísticas, assim como regulamentos e inteligência administrativa que, em última instância, serviram como ponto de partida para o governo do novo estado que se formava (SILVEIRA, 2008).

Ronaldo Couto lembra que quando ao realizar o diagnóstico da fusão não pôde confiar nas fontes de dados dos dois estados. Entretanto, ao ser indagado sobre a diferença das capacidades administrativas é bastante claro: “o [antigo] estado do Rio era realmente menos equipado e tinha níveis de remuneração inferiores aos da Guanabara” (COUTO, 2011, p. 115). No mesmo sentido, Roberto Rocha, ao relatar suas conversas com Faria Lima sobre o futuro dos servidores dos dois estados, vai indicar como a unificação foi, ao mesmo tempo, seletiva e pouco equânime, e por isso mesmo considerada incompleta em termos de se constituir uma Administração Pública que servisse como instrumento de planejamento e desenvolvimento do novo estado:

Sob o ponto de vista de remuneração e de carreira, a fusão foi um presente para a Justiça do estado do Rio, [o que não ocorreu para] professores, policiais, fiscais fazendários. Em geral, a remuneração da Guanabara era muito maior, mas a equiparação salarial só ocorreu realmente para a magistratura [...]. A orientação de Faria Lima para os grupos de trabalho foi a seguinte: “Não se prejudicará ninguém, mas também não vamos transformar a fusão em presente de Natal, para aumentos de remuneração. Sempre que possível, vamos manter as coisas como estão: não vamos diminuir vencimentos nem demitir, mas também não vamos promover nem equiparar remunerações que sejam diferentes nos dois estados” (ROCHA, 1991, p. 165).

Embora revestido de “técnico”<sup>6</sup>, a decisão política de legalizar a diferenciação entre as duas burocracias possui raízes históricas. Como lembra Motta (2001a), essa aproximação e desconfiança no qual, por um lado, encontra-se o antigo centro que luta “para conservar o seu tradicional papel de ‘caixa de ressonância’ do país; e, de outro, a ‘Velha Província’, dividida entre a atração pela cidade maravilhosa e o medo da suburbanização, nos faz refletir sobre os limites e as possibilidades de um projeto como a fusão” (p. 40). Essa questão, que se expressa na sensação de perda de prestígio pelos

---

<sup>6</sup>A ideia de que o governo da fusão se apresentava como um governo “técnico e apolítico” é percebida no relato do próprio governador Faria Lima quando, em conversa com o presidente Geisel, o mesmo deixa claro o porquê da sua escolha: “[Ernesto Geisel] disse que precisava de uma pessoa de prestígio e que cumprisse a legislação [...], precisava de um governador que não fosse político” (LIMA, 2001, p. 30).

servidores da “Capital” e o estigma daqueles do antigo estado do Rio de Janeiro, são relatados por Roberto Rocha, ele mesmo um egresso da Procuradoria da Guanabara:

[...] os cariocas experimentaram um sentimento de diminuição, porque o total de integrantes da carreira aumentou, e a maioria era do Rio de Janeiro. De outro lado, com as devidas exceções em ambos os lados da baía, devo reconhecer que, em geral, o nível de pessoal do estado do Rio era mais baixo, resultado do processo de livre nomeação dos governadores, enquanto na Guanabara a maioria já tinha sido recrutada através de concurso público. A verdade é que, não só na procuradoria, mas na Justiça, no magistério, em quase todo o funcionalismo, os oriundos do estado do Rio sempre carregavam o estigma, nem sempre justo, de menos qualificados (ROCHA, 2001, p. 171-172).

Os resultados desse desprestígio pelos fluminenses se confirmam em depoimentos colhidos por Sento-Sé (2001). Embora em meados da década de 70 já fosse conhecida a violência na Baixada Fluminense, foi a cidade do Rio que pautou a opinião pública, de forma que “todo o processo [na área de segurança] teve prevalência de atores ligados ao antigo estado da Guanabara” (p. 177). Enquanto os policiais militares da Guanabara seguiram uma integração “mais previsível”, os policiais do antigo estado recordam as diferenças de tratamento que, em grande medida, refletiam as imagens negativas que nutriam mutuamente os policiais da Capital e aqueles da “Velha Província”.

Para os policiais militares da Guanabara, seus vizinhos eram provincianos. Daí se referirem a eles como “treme-terra”, em alusão à alcunha dada à Força Pública do Rio de Janeiro que lutou na Guerra do Paraguai. Tal alcunha, ostentada com um certo orgulho patriótico pelos antigos fluminenses, ganhava, no uso dos policiais da Guanabara, um significado pejorativo. Estes, por sua vez, eram vistos como desonestos espertalhões. Em alusão à cor do uniforme usado, os policiais da Guanabara eram chamados de “azulões” (SENTO-SÉ, 2001, p. 178).

Por se tratar de duas burocracias com fortes demarcações históricas, políticas e territoriais, essa prevalência dos “azulões”, que eram vistos como malandros pelos “treme-terra”, que por sua vez eram considerados caipiras pelos “azulões”, fica bem demarcada no relato de Jorge da Silva, Coronel do antigo estado do Rio de Janeiro:

[...] na cabeça do pessoal da Guanabara, nós éramos um apêndice. Para eles, não houve fusão, houve anexação. A cúpula da PM era toda da Guanabara. Tudo o que era do estado do Rio de Janeiro era ruim. Com isso, muitas coisas boas se perderam. Além disso, o treme-terra não podia desempenhar o papel do intelectual, do sabido. Afinal, ele era o primitivo (SILVA, 2000 *apud* SENTO-SÉ, 2001, p. 178).

Assim como essa trajetória relacionada à gestão de pessoas, cujo resultado foi a frágil constituição de um *esprit de corps* no novo estado, outro obstáculo foi a continuidade do que denominamos de “Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento (AIAPP)”. Com a fusão refletindo a ideia desenvolvimentista nacional da época (BRASILEIRO, 1979), Faria Lima estabeleceu um arranjo administrativo-institucional (estrutura, tecnologia, processos e pessoas) responsável: (i) pelo planejamento governamental e coordenação das políticas públicas; (ii) pelo recrutamento, formação e desenvolvimento dos recursos humanos; (iii) pela realização de estatísticas, pesquisas e estudos sobre a realidade econômica, social e administrativa; e, por fim, (iv) pela implementação de políticas de desenvolvimento e integração territorial.

Basicamente, esse AIAPP era formado: (i) pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (Secplan) e pela Secretaria de Administração (Sad); (ii) pela Fundação Escola de Serviço Público (Fesp), pela Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (Fiderj) e pela Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (Fundrem); (iii) pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (Cedes) e pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (CDRM); (iv) pelo Sistema Estadual de Planejamento (SEP) e pelo Sistema de Informação para o Planejamento (SIPE); e (v) pelo Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes) e pelo Fundo da Região Metropolitana (FRM) (PGE, 2022).

Neste AIAPP, a Secplan possuía papel chave por três motivos. O primeiro, pela posição de poder e confiança do secretário Couto, junto ao governador Faria Lima<sup>7</sup>. O segundo, pela participação em rede da Secplan no AIAPP, por meio das suas *Subsecretarias de Planejamento* (Subplans) descentralizadas. Neste desenho

---

<sup>7</sup>Couto, conhecido como “arquiteto da fusão”, lembra que a possibilidade de assumir a Secplan somente ocorreu devido a intervenção direta do presidente Geisel ao “solicitar” ao presidente da Vale do Rio Doce a sua “liberação” para assumir o cargo de Secretário no governo Faria Lima (COUTO, 2001, p. 107).

organizacional, as Subplans eram tecnicamente subordinadas à Secplan e, administrativamente, ligadas aos órgãos e entidades setoriais, constituindo-se, assim, a base do SEP que, por sua vez, estruturava e alimentava o SIPE. O terceiro, pelo papel central e autonomia conferida à Secplan, que fica claro na sua posição de destaque no Cedes e no CDRM, na gestão do Fundes e do FRM e, por último, na prerrogativa de supervisionar diretamente o funcionamento da Fiderj e da Fundrem (PGE, 2022).

Em resumo: o titular da Secplan era, cumulativamente, o secretário-executivo do Cedes e presidente CDRM. Ao mesmo tempo, possuía a Fiderj e a Fundrem como órgãos de apoio técnico. Ainda, à Secplan cabia a programação e acompanhamento dos recursos do Fundes e do FRM. Por fim, a Secplan coordenava o SEP e exercia a função de órgão central do SIPE com suas Supplans descentralizadas nos órgãos estaduais (PGE, 2022). Esse AIAPP estabeleceu uma rede de dados e informações que, em conjunto, buscava auxiliar o planejamento e a coordenação governamental como instrumento a ser utilizados na melhoria da Administração Pública e no desenvolvimento estadual. Além disso, seguindo a diretriz desenvolvimentista nacional, foi lançado o I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (I PlanRio) que tinha no AIAPP seu principal instrumento de formulação e implementação das políticas públicas (SECPLAN, 1975).

Como lembra Couto (2001, p. 113), o I PlanRio foi “um plano de voo para ação coordenada” no qual se conectou o governador, a Secplan e os demais órgãos e fundações ao financiamento público. Ainda não sofrendo as restrições externas que se aprofundariam na década de 1980, a fusão era um dos projetos nacionais e o governo do novo estado depreendeu grande esforço para reordenar a região metropolitana e integrar o interior menos desenvolvido (BRASILEIRO, 1979). Destaca-se o papel da Fundrem ao realizar pesquisas e executar projetos com foco na região metropolitana, e a Fiderj, ao preparar diagnósticos de regionalização do interior. Duas instituições integrantes do SEP que nutriam o SIPE com informações para o desenvolvimento estadual. Um arranjo institucional bem desenhado e tecnicamente insulado de interesses que sofrerá grandes transformações devido mudanças no ambiente político-econômico nacional.

#### **4. CONSOLIDADA, MAS NÃO CONCLUÍDA: CLIENTELISMO, CASUÍSMO E DESCONTINUIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Embora ao final do governo Faria Lima se tivesse uma avaliação favorável sobre os serviços públicos e os resultados socioeconômicos obtidos, “um alerta ficava no ar: a fusão estava consolidada, mas não concluída” (MOTTA, 2001a, p. 48). Esse tour de force inicial vai reduzir sua intensidade sem que a fusão tivesse resolvido dois pontos: (i) a incompleta e desigual gestão dos recursos humanos do novo estado e (ii) a frágil posição política do AIAPP. Na década de 1980, fatores externos, relacionados às mudanças no cenário político-econômico internacional, e outros internos, associado ao desgaste de mais de 15 anos do regime militar, concorreram para arrefecer o projeto inicial da fusão.

Se durante o governo de Faria Lima o prefeito do Rio de Janeiro, Marcos Tamoyo, boicotava a fusão, a partir de 1979, esse projeto foi entregue a Chagas Freitas, antigo governador da Guanabara, que viu sua sucessão ser interrompida pela criação do novo estado. Concebida sob a racionalidade desenvolvimentista, a fusão perde força pois, como resume Motta (2004), “os novos governantes empossados em nível federal e estadual – Figueiredo e Chagas Freitas – tinham outros compromissos e outros projetos que nem sempre se afinavam com aqueles que haviam determinado a implementação da fusão” (p. 71).

Entre os projetos de Chagas Freitas se encontrava adequar a estrutura do novo estado às suas demandas políticas. Assim, ao invés de aperfeiçoar o AIAPP, o que se viu foi a desconstrução da ideia de planejamento e ganhos gerenciais anteriores. Todo processo de comunicação (SIPE e SEP) estabelecido entre as agências (Secplan, Sad, Fiderj, Fundrem) com o objetivo de integrar a capital e a região metropolitana, e a região metropolitana com o interior, passaram por fortes transformações de forma que Chagas Freitas pudesse estender seu poder político para as regiões mais populosas fluminense. Ao ascender ao posto de governador, o AIAPP não se ajustava à prática clientelista do “chaguismo” amplamente testada na Guanabara (MOTTA, 2000; SARMENTO, 2008).

O relativo sucesso anterior em integrar sistemas administrativos em áreas como segurança e educação ocorreu devido quatro fatores. Primeiro, à eficiente conexão entre estrutura, processos e pessoas. Segundo, ao papel de coordenação da Secplan e de suas Subplans no conjunto da Administração Pública. Terceiro, à autonomia atribuída aos secretários e presidentes das fundações. Quarto, à capacidade técnica do secretariado,

em sua maioria composta por profissionais com sólida formação acadêmica e ampla experiência em suas áreas de atuação, principalmente egressos do governo federal.

Estudos como de Xavier (2001) confirmam a importância desses fatores. Conforme a pesquisadora, a qualidade das informações e o apoio da Secplan foram essenciais para que a fusão representasse mais que uma simples união, mas a ampliação das vagas existentes nos dois estados. Já Biazzo (2012, p. 106) lembra que a atuação da Fiderj foi responsável pelo mapeamento e estudos das realidades sociais, econômicas e administrativas dos municípios, “principalmente através da edição de importante série de cadernos sobre cada município fluminense, publicação de referência até hoje”. No mesmo sentido, Dias (2017) vai indicar a importância da Fundrem que, ao coordenar o planejamento metropolitano, assumiu atribuições típicas de desenvolvimento regional.

Assim, a primeira medida Chaguista sobre o AIAPP foi retirar a autonomia decisória da Secplan em relação ao planejamento e à modernização administrativa. Agindo de forma a atingir toda estrutura, esse movimento ecoou sobre o secretariado que, a partir de então, passaria a não ter mais o apoio da Secplan por meio de suas Subplans<sup>8</sup>. Outro ponto foi a mudança no perfil do secretariado que, agora, além de se caracterizar por uma maior rotatividade, passou a refletir a coalizção Chaguista e menos a representação tecnocrática do período Faria Lima (BRASILEIRO, 1979; PGE, 2022)<sup>9</sup>.

Agências como a Fundrem e Fiderj que eram supervisionadas pela Secplan passaram ao controle de Chagas Freitas. A Lei n° 319 de 06/06/1980, que em seu único artigo autorizou extinguir as fundações, aprofundou a descontinuidade do AIAPP. Com a justificativa de “racionalizar as atividades e gastos públicos, bem como de modernizar a gestão”, Chagas Freitas extinguiu a Fiderj e transferiu seu acervo técnico para a recém-criada Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), sem, entretanto, indicar outro órgão estadual que seria responsável pela condução das políticas e projetos de integração do novo território fluminense (PGE, 2022).

---

<sup>8</sup>Em tom nostálgico Couto (2001, p. 127) relata a volta do antigo grupo da Guanabara: “para Faria Lima, do alto de sua dedicação ao projeto da fusão, aquilo era uma [...] inconsistência política e administrativa. Tudo ia ser virado do avesso, a começar pelo ‘humanograma’. Faria Lima tinha alterado toda a estrutura e implantado um modelo que valorizava o planejamento público, que condenava o casuísmo e o populismo. Eu sabia que depois da fusão tudo seria diferente, viriam pessoas com outras convicções e formação”.

<sup>9</sup> Enquanto nos cinco anos do governo Faria Lima o único titular da SECPLAN foi Ronaldo Couto, em pouco mais de um ano do governo Chagas Freitas, o mesmo órgão teve três secretários: Francisco Manoel de Melo Franco, Marcial Dias Pequeno e Waldir Moreira Garcia (PGE, 2022).

A eleição direta em 1982 propiciou a Leonel Brizola assumir o governo com um discurso que contrapunha o regime militar e a política chaguista (SARMENTO, 2008). Entretanto, apesar da oposição às práticas políticas anteriores, o que se viu no seu primeiro mandato (1983-1987) e em mandatos posteriores – Moreira Franco (1987 a 1991) e Brizola (1991 a 1994) – foi uma continuidade na desconstrução do AIAPP. Enquanto Chagas Freitas manteve com menor autonomia a Secplan como órgão de coordenação, uma das primeiras medidas de Brizola foi a criação da Secretaria de Planejamento e Controle (Secontrol), indicando claramente um maior controle sobre o planejamento (PGE, 2022).

Entre apostar no *planejamento-coordenação e descentralização-supervisão*, o que se viu foi a centralização sem a necessária capacidade de execução. Instâncias como o Cedes passaram a ser apenas uma assessoria. Sistemas como o SIPE e SEP foram rebaixados em seus status político, indicando a renúncia das informações como insumos nas políticas públicas. Ao não apostar no planejamento e para executar decisões casuísticas, nesse período surgem as *Secretarias Especiais*, uma inovação institucional que será adotada por Moreira Franco e que, com as devidas mudanças de nomenclaturas, perduram até os dias atuais na Administração Pública fluminense (PGE, 2022).

Em grande medida, Brizola e as secretarias temáticas refletiam o período de ampliação democrática e preocupação com a população carente. “Em lugar do conteúdo ‘tecnocrático’ que teria marcado a ideia de planejamento nos planos anteriores, passa-se a defender o ‘planejamento participativo’” (XAVIER, 2001, p. 132). Temas como a moradia, que procurava dar respostas à precariedade das condições de vida nas cidades, ganharam destaque na estrutura governamental. Na área de educação, se criou uma secretaria sob forte influência de Darcy Ribeiro, que era vice-governador, secretário de Cultura e presidente da Comissão Coordenadora de Educação (XAVIER, 2001, p. 144).

Embora socialmente defensável, Xavier (2001), ao lembrar desse período, vai indicar que o personalismo de Darcy, “associado ao seu ímpeto voluntarista e ao seu caráter carismático, constituíam por si só os ingredientes responsáveis por impedir o desenvolvimento de processos rotineiros e previsíveis” (p. 147). Criava-se uma administração paralela com baixa institucionalização de processos e resultados duvidosos ao mesmo tempo que, inevitavelmente, sobrecarregava a própria

administração central responsável pelas áreas de planejamento, orçamento, pessoal, patrimônio e logístico.

A prática do não uso de dados e informações ou o abandono de projetos como os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps) refletem esse planejamento voluntarista que, até os dias atuais, se faz presente na Administração Pública estadual. Hoje, os Cieps e suas gigantes estruturas desenhadas por Oscar Niemeyer, que como o próprio Darcy Ribeiro afirmou, enterraram muitos pontos de encontro e campos de peladas ao longo de morros e rodovias, nos remetem a um passado no qual o baixo planejamento e a descontinuidade de políticas públicas fazem parte da gestão pública fluminense (CUNHA, 1994; MIGNOT, 2001; XAVIER, 2001).

Foi nesse período que se criou pela primeira vez a Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana (SDRM). Essa iniciativa, que continuará no governo Moreira Franco (1987 a 1991), teve um efeito duplamente danoso ao planejamento. Primeiro, porque relegou a questão metropolitana a algo setorial, dissociando-a de um planejamento que envolvesse outras políticas públicas. Segundo, porque a Fundrem, agência que tinha como função elaborar e executar a integração entre a capital e a baixada, não somente continuou a ser esvaziada como vinha ocorrendo desde 1979, passando, a partir daquele momento, a rivalizar com um órgão de caráter político criado especificamente para tratar do desenvolvimento da região metropolitana (DIAS, 2017).

A criação de administrações paralelas contribuiu permanentemente com a desconstrução do planejamento, já que tanto Moreira Franco (1987-1991), como Brizola II (1991-1994), adotaram as secretarias especiais. A extinção da Fundrem por Moreira Franco em 1989 e a transferência de seus acervos para a Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (Fundação CIDE), criada em 1987, refletem essa constante perda de capacidade planejamento<sup>10</sup>. Ainda, a disponibilidade de servidores dessas agências, agravando ainda mais a precária área de recursos humanos,

---

<sup>10</sup> Conforme o Decreto 13.110 de 27/06/1989, após a extinção da Fundrem, suas atribuições técnicas foram assim distribuídas: (i) as relativas a coordenação metropolitana à Secretaria de Planejamento e Coordenação; (ii) as relativas à elaboração e execução das diretrizes do sistema de transportes, à Secretaria de Transportes; (iii) as relacionadas com a prestação de assistência técnica aos municípios, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional. Em relação à “saga” ou “morte agonizante” da Fundrem entre 1975 e 1989, os trabalhos de Gondim (1991), Biazzo (2012) e Dias (2017), cada um ao seu modo e enfoque, trazem valiosas informações por meio de entrevistas dos participantes deste projeto institucional.

contribuiu para que durante o segundo governo Brizola a questão do desenvolvimento regional não tivesse representação em nível de secretaria ou de fundações, já que a Fiderj e a Fundrem foram extintas, respectivamente, por Chagas Freitas e Moreira Franco.

Neste percurso, instituições de pesquisa e desenvolvimento, como a Fiderj e a Fundrem, tiveram vida breve e viram seus acervos e servidores pulverizados por diversos órgãos estaduais. A Secplan, órgão central de planejamento e de coordenação do desenvolvimento, perde gradualmente sua autonomia técnica e passa a fazer parte da instrumentalização do controle político sobre a Administração Pública. Órgãos e fundações como a Sad e a Fesp, fundamentais ao conjunto da Administração Pública, embora não tenham sofrido grandes mudanças formais, tiveram seus potenciais em termos de profissionalizar a burocracia estadual prejudicados devido decisões pouco equânimes tomadas no início da fusão em 1975, e que não foram sanadas posteriormente.

Assim como na área de educação, cuja política foi caracterizada como *zig-zag*, o mesmo ocorreu com as áreas de planejamento e desenvolvimento estadual (CUNHA, 1991; XAVIER, 2001). Em outros termos, os 16 anos que compreende o período entre Chagas Freitas e Brizola (1979-1994) foi marcado pelo abandono do planejamento governamental, pela extinção de agências responsáveis por “pensar” o desenvolvimento e pela criação de órgãos “especiais/setoriais”. Trata-se de transformações no tempo que ajudam a compreender a baixa capacidade de planejamento e que, no período seguinte, marcado por profundas mudanças nas relações federativas e um forte ajuste fiscal, levou a uma completa desestruturação da Administração Pública estadual.

## **5. NEOLIBERALISMO, AJUSTES E A DESCONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

O período de 1995 e 2006 foi caracterizado por fortes mudanças no cenário internacional, cujos principais impactos no âmbito nacional foram a implementação de um forte ajuste fiscal e a financeirização nas relações federativas. Enquanto até meados dos anos 1990 os governadores puderam resistir às medidas contrárias aos seus interesses, a partir da segunda metade desta década os estados tiveram que se

“enquadrar” à política de ajuste fiscal que, por sua vez, se alinhava às diretrizes financeira mundial (LOUREIRO, 2001; ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005; LOPREATO, 2006).

Embora todos os governos estaduais tenham se “enquadrado” à política de ajuste fiscal, alguns governadores, mesmo sob condições políticas adversas, demonstraram maior apreço aos ativos de seus estados e tiveram uma postura mais ativa frente ao governo federal. Esse não foi o caso fluminense, pois sob a gestão do governador Marcello Alencar, o estado do Rio de Janeiro implementou o mais célere, amplo e profundo programa de privatização e desestatização do patrimônio público estadual (BELTRÃO, ABRÚCIO, LOUREIRO, 1998; GAMA NETO, 2011; BRANDÃO, 2015).

Lançado em 1995, o Programa Estadual de Desestatização continha uma visão limitada do setor público e superestimava o papel do setor privado no desenvolvimento. Superficial e, por isso, suscetível a avaliações equivocadas e prejudiciais à população e à capacidade de desenvolvimento no longo prazo, o processo de ajuste fluminense foi um *show-case* entre os estados. Em menos de dois anos Alencar privatizou empresas públicas nos setores em setores de transporte, transmissão e distribuição de energia e gás e atividades bancárias<sup>11</sup>. Diferentemente de outros governadores que viam a crise estadual como parte da política nacional, a pergunta que se faz é: o que levou a elite fluminense a não atuar como instância qualificadora do debate junto às autoridades do governo federal?

A resposta mais simples indica que a adoção dos fortes ajustes decorreu do seu alinhamento com Fernando Henrique. Entretanto, essa afirmação não se sustenta porque nesse período seis outros governadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) tiveram uma atuação mais ativa que Alencar. Apesar de eleito pelo PSDB, Alencar foi um dos fundadores do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e sua mudança de partido envolveu mais uma necessidade local que uma afinidade política com o PSDB (MOTTA, 2013). Assim, a amplitude dos ajustes nos leva a reforçar o argumento de que a passividade fluminense não está associada a aspectos ideológicos

---

<sup>11</sup> Foram privatizadas: Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (1996); Companhia Estadual de Gás (1997); Banco do Estado do Rio de Janeiro (1997); Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (1997); Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (1998); Companhia Fluminense de Trens Urbanos (15/07/1998); e Terminal Garagem Menezes Cortes (1998) (ALERJ, 2001).

ou uma penalização por parte do governo federal, mas muito mais por uma incapacidade histórica das elites fluminense articularem seus interesses regionais (LESSA, 2000; OSÓRIO, 2005; GAMA NETO, 2011; BRANDÃO, 2015; SOBRAL, 2017a).

Por exemplo, a postura de Itamar Franco em 2001, ao afirmar que em Minas Gerais a CEMIG somente seria vendida “com a presença das Forças Armadas” (ESTADÃO, 2001) foi bastante distinta de Marcello Alencar que, cinco anos antes, já tinha liquidado a CERJ. Em relação aos bancos “foram emblemáticas as divergentes posturas dos governadores de São Paulo e Rio de Janeiro diante do problema, sendo todos do mesmo partido do presidente” (GAMA NETO, 2011, p. 135). Gustavo Franco deixa claro essa diferença de interesses. Presidente do Banco Central e responsável pela privatização dos bancos estaduais, Franco afirma que enquanto Marcello Alencar não queria o Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), Mário Covas se incomodava com a ingerência federal nos assuntos estaduais:

Vale a pena sempre colocar essas duas situações em paralelo. Politicamente, tinham um peso semelhante, mas o governo do Rio teve uma postura totalmente diferente. O governador Marcelo Alencar olhou para o Banerj e disse: “Caramba! Temos aqui um banco que perde 40 milhões por mês. Eu não quero isso; se a União quiser, por favor, leve e resolva”. Já em São Paulo, a situação era totalmente diferente, porque prevalecia esta irritação [...] pela forma da intervenção, sem consulta ou negociação. Enfim, vou abster-me de comentar sobre isso. Ao passo que no Rio houve uma postura mais pragmática e mais matemática, talvez (FRANCO, 2001 *apud* GAMA NETO, 2011, p. 146).

Como deixa claro Motta (2013, p. 160), o período de Alencar, “um político cuja formação [foi marcada pela] estatização/nacionalismo/expansão de gastos”, ficou identificado pela “privatização/ajuste/enxugamento da máquina pública”. A Secplan, peça fundamental e central no processo de fusão em 1975, foi um dos principais atores na implementação do desmonte. A Fesp, cuja função era recrutar e profissionalizar os servidores públicos, passou a oferecer “programas de reciclagem aos funcionários do Programa de Exonerações Estadual” (PGE, 2022). Ao mesmo tempo, diversas políticas públicas continuaram seu caminho de *zig-zag* iniciado na década de 80, sendo as áreas de educação e segurança pública os casos mais emblemáticos no período<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Na educação, o exemplo dos Cieps é emblemático: iniciado por Brizola (1983-1986), é abandonado por Moreira Franco (1987 a 1990), retomado por Brizola (1991-1994), e “enterrado” por Marcello Alencar

Além de inacabado e ineficiente, os processos de privatização, demissão e a disponibilidade de servidores contribuíram para a deserção do AIAPP, estabelecido em 1975 (PGE, 2022). Ao liquidar com importantes instrumentos de planejamento e não reduzir o “custo de transação” do setor público, os ajustes funcionaram como fatores limitantes à modernização da gestão pública estadual em momentos posteriores. Sustentado por um ideal neoliberal de que as reformas ocorrem por colapso e substituição, as extinções de órgãos públicos, além dos prejuízos patrimoniais, reservaram aos governos seguintes a obrigação de gerenciar um passivo administrativo e financeiro<sup>13</sup>.

Como lembram Rezende, Oliveira e Araújo (2007, p. 73), os processos de privatizações contribuíram para “um progressivo enfraquecimento das organizações encarregadas de implementar as ações de governo, com a consequente perda de qualidade da gestão”. Servidores em cargos extintos se sentiram marginalizados (*institutional losers*) e passaram a possuir baixo incentivo em cooperar (*veto players*) em ações futuras (BORGES, 2004). Conforme se observa na Tabela 02, dos 773 “decretos executivos” editados entre 1999 e 2002, quase a metade (“decretos administrativos”) foram para tratar de questões como reestruturação organizacional, redefinição de competências, auditoria de folha de pagamento, realocação de cargos, demissão voluntária, retorno de servidores em disponibilidade/exonerados e contratação de pessoal em caráter de urgência.

**Tabela 02** – Número de decretos executivos e “decretos administrativos”

Ano	Decretos Executivos	Decretos Administrativos	(%)
1999	137	40	29,1
2000	186	86	46,2

(1995 a 1999) (XAVIER, 2001). Na segurança, as ações policiais variaram entre não “subirem os morros” no governo de Brizola, até a criação da “gratificação faroeste” por Marcello Alencar, na qual os policiais com “bom desempenho” recebiam prêmios entre 50% e 150% do salário (RAMIRO JÚNIOR, 2018).

<sup>13</sup>Ainda hoje existem oito empresas “inativas” que acumulam ações trabalhistas de R\$ 6,3 bilhões e uma folha anual de R\$ 1,22 milhão no estado do Rio de Janeiro. Entretanto, as maiores dificuldades decorrem das empresas “mortas-vivas”, que são aquelas que ao perder seu objeto acionam mecanismos de sobrevivência (MAHONEY, THELEN, 2009). O setor de transporte é o que melhor caracteriza essa situação. Apesar da Flumitrens (trens) e o Metrô-RJ (metrô) terem sido privatizadas em 1997, em 2001 foi necessário a recriação da Central e da RioTrilhos para acomodar seus espólios. Somente a RioTrilhos, em 2021, possuía 358 funcionários ativos e uma folha anual superior a R\$ 31 milhões (O GLOBO, 2021).

2001	230	154	66,9
2002	220	69	33,1

**Fonte:** PGE (2022).

Em um período que se exigia eficiência administrativa, a administração *zig-zag* nos anos 80, somado aos 14 anos dos governos Alencar, Anthony e Rosinha Garotinho levaram o Rio de Janeiro a possuir a mais mal avaliada Administração Pública entre os estados (BRASIL, 2003). Embora se ligue à trajetória de deserção institucional e aos ajustes do período Alencar, grande parte desse resultado se associa à pouca importância dos governos Garotinhos à “casa de máquina” estadual<sup>14</sup>. Garotinho, assim como Brizola, direcionou seu mandato para concorrer à presidência. Para isso, estabeleceu uma gestão permeada por práticas clientelistas e, ao se defrontar com um passivo administrativo, tomou a direção estratégica de criar uma administração paralela que pouco se ateu ao fortalecimento das instituições de planejamento e coordenação (PGE, 2022).

Enquanto Alencar utilizou os órgãos centrais para implementar os ajustes, Garotinho e Rosinha adotaram a estratégia de extinção, criação e fusão desse setor. Entre 1999 e 2006, nove secretarias responderam pelo planejamento e gestão, enquanto quatro cuidaram do “desenvolvimento”. Completamente descaracterizado da sua concepção inicial, dado que instituições como a Secplan, Sipe, Sep, Fiderj e Fundrem tinham sido extintas, nos governos de Anthony e Rosinha há uma profusão de órgãos que “tratam” do planejamento e desenvolvimento. Após a renúncia ao planejamento por Alencar, o desenvolvimento passou a ser compartimentado por diferentes órgãos que passaram a contratar, cada vez mais, projetos de empresas de consultoria especializadas (PGE, 2022).

## **6. O PROCESSO RECENTE DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO**

Um melhor entendimento do recente processo de modernização da gestão estadual deve levar em consideração mudanças nos cenários externo e nacional e seus

<sup>14</sup>A metáfora “Casa da Máquinas” na Administração Pública se refere as estruturas, processos e comandos das áreas-meio do governo e que são responsáveis pela modernização administrativa, planejamento e orçamento, política de recursos humanos, gestão do patrimônio e logística (COELHO *et al.*, 2020).

impactos no âmbito estadual. Assim, uma análise desse período deve dar importância a questões históricas, mas, também, como se deu a forte atuação de atores internacionais. No âmbito externo, a oferta de recursos pelo Bird e Bid a projetos que buscassem a melhor a “governança pública” induziu a adoção de diversas iniciativas de reformar a gestão (TINOCO, 2017). Já no plano nacional, destaca-se a posição do Brasil como *player* internacional, enquanto, no âmbito estadual, é importante ressaltar a atuação de Sérgio Cabral como organizador da “hegemonia política fluminense” (RODRIGUES, 2021).

Embora essa hegemonia tenha relações com mudanças externas e nacionais, dois eventos locais contribuíram para que Cabral despontasse como principal político fluminense no cenário nacional. O primeiro está associado à decadência do brizolismo como movimento político estadual na década de 90 (SENTO-SÉ, 1999; AMORIM NETO, SANTOS, 2013). O segundo se conecta à progressiva “degradação da administração pública estadual do Rio de Janeiro” (ABRUCIO, GAETANI, 2008, p. 32), algo que tem origens no governo Faria Lima, passa por Brizola e Moreira Franco, e se aprofunda durante os governos de Marcello Alencar e Anthony e Rosinha Garotinho.

O primeiro passo dado por Cabral na constituição dessa hegemonia foi sua eleição para o Senado (2003 a 2006), período no qual estreitou laços com a burocracia e a política nacional. Com a impossibilidade de Anthony e Rosinha Garotinho disputarem a reeleição em 2006, o candidato melhor posicionado foi Cabral que, com apoio de Lula, foi eleito com 68% dos votos no 2º turno. Como indicou Rodrigues (2021), esse renascimento do PMDB com Cabral se fez sentir em todo sistema político: “a hegemonia peemedebista avançava e a filiação de Eduardo Paes, seguida de sua eleição e reeleição para a prefeitura do Rio em 2008 e 2012, contribuíram para isso. O PMDB passou a ter, ao mesmo tempo, o prefeito da capital e o governador do estado” (p. 346)<sup>15</sup>.

Com apoio do governo federal e trânsito por Brasília, Cabral se posiciona como liderança no setor público e abraça a agenda internacional da gestão pública (HOOD, 2011). Assim como observado em outros estados, mas embalado pelas perspectivas de

---

<sup>15</sup> Em 2008, na Alerj, a bancada do PMDB passou a ter 17 deputados, enquanto PFL, PT e PSDB dividiam a segunda posição com seis deputados cada partido. O PDT conquistou apenas cinco. A bancada federal do PMDB foi a maior existente, 10 deputados, seguida por seis do PT e cinco do PFL (RODRIGUES, 2021).

investimentos no setor de petróleo e gás, no primeiro mandato do governador foi possível observar a forte atuação do Bird e Bid, dos “empreendedores de políticas públicas”, de *think tanks* e das empresas de consultorias especializadas em gestão (CORRÊA, 2007; ABRÚCIO, GAETANI, 2008; SIQUEIRA, MATTOS, 2008; TINOCO, 2017).

Mesmo com alcances limitados, mas como não ocorria desde o período da fusão, a gestão recebeu atenção especial e isso ocorreu em seis frentes: (i) na racionalidade e estabilidade da estrutura administrativa; (ii) na criação da SEPLAG e recriação da SEFAZ; (iii) na adoção de sistemas de informação; (iv) na preocupação com os recursos humanos; (v) na institucionalização de um plano de cargos e carreiras para as áreas de gestão governamental, políticas públicas, planejamento, orçamento e finanças; e, por fim, (vi) na “importação” de altos tecnocratas do “mercado público” com passagem pelo governo federal e organismos financeiros internacionais (RIO DE JANEIRO, 2007).

A estrutura administrativa de 2007 reduziu de 32 para 19 as secretarias existentes em 2006, cujo impacto foi a melhoria dos processos de órgãos com finalidades complementares. Entre outras medidas, destaca-se na área financeira a fusão e a contratação de servidores para a SEFAZ e para o Rioprevidência. Houve também a junção formal das fundações CIDE e Fesp na Fundação Ceperj, cujas origens se remetem à Fundrem e à Fiderj. Entretanto, a principal novidade na área de gestão foi a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a partir da fusão de outras quatro secretarias (Administração, Planejamento, Controle e Gestão, Integração Governamental), centralizando pela primeira vez as áreas de planejamento, orçamento, recursos humanos, logística e patrimônio (PGE, 2022).

Outra medida adotada foi a renovação dos recursos humanos, embora um recrutamento mais elaborado tenha se limitado às áreas econômicas (PIRES, 2012). Destaca-se, neste processo, a criação da carreira de Gestor Público vinculada à SEPLAG, que até então não tivera cargos próprios<sup>16</sup>. Esses servidores, cuja concepção da carreira foi amplamente estudada, contribuiu para seu fortalecimento e possibilitou padronizar procedimentos à Administração Pública, por meio de sistemas de informação

---

<sup>16</sup>Conforme Sérgio Ruy, Secretário de Planejamento e Gestão (2007-2014), a iniciativa de contratar Gestores Públicos decorreram da “necessidade de construir um corpo técnico com boa qualificação para preencher postos [de] aos altos níveis da Administração Pública, [passando] ser potenciais secretários, assessores de secretários, diretores de empresas públicas, chefes de gabinete, enfim, pessoas habilitadas a cumprir funções de caráter estratégico na administração” (RIO DE JANEIRO, 2007a, p. 05-06).

que, embora tardio quando comparado a outros estados, foi um avanço, pois como lembraram Osório *et al.* (2015), o Rio ainda operava com sistemas de informática do período da fusão.

Ao manter a hegemonia política, Cabral montou seu primeiro gabinete (2007-2010) com políticos tradicionais do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), como Luiz Fernando “Pezão”, e políticos mais jovens, no caso de Eduardo Paes. Entretanto, no setor das finanças, Cabral buscou “sinalizar responsividade ao mercado” (EVANS, 2005) e insulou a área considerada “técnica”. Com a ajuda direta de Lula, Cabral convenceu e “importou” Joaquim Levy, que ocupava o cargo de vice-presidente do BID em Washington, para assumir o cargo de Secretário de Estado de Fazenda (2007-2010).

Nesse período, a mídia, setores da economia e parte da academia viam um “Rio que decolava”. Em 2007, o anúncio da descoberta do pré-sal foi realizado com grande pompa na sede da Petrobrás no Rio de Janeiro, o que levou o mercado e aqueles mais ingênuos a exagerarem os impactos socioeconômicos dos investimentos em território fluminense (SOBRAL, 2017; OLIVEIRA, OLIVEIRA, 2020)<sup>17</sup>. Entidades como a Firjan, que desempenhava papel de destaque nesse processo, afirmava que “sob todos os ângulos, percebe-se que o momento do Rio de Janeiro chegou e perdurará por muitos anos. Os investimentos recordes que o estado já recebe e continuará a receber nos próximos anos são a prova de que essa percepção é concreta” (FIRJAN, 2011, p. 11).

As eleições de 2010 confirmaram esse clima e, para dar continuidade ao seu trabalho, Cabral constituiu uma ampla coalizão após ser reeleito no primeiro turno com 66,1%, o maior percentual entre todos os governadores na disputa de 2010<sup>18</sup>. Assim, com respaldo das urnas e sendo o principal interlocutor do governo federal, a hegemonia política de Cabral se consolidou ainda mais no novo mandato: entre os 19 secretários que em 2007 tomaram posse, 12 renovaram seu compromisso em 2011, uma

---

<sup>17</sup> Matéria realizada por Dieguez (2012) descreve bem esse momento. “A descoberta não provocou euforia apenas no governo. O mercado inteiro se alvoroçou: petroleiras, fornecedores de máquinas, trabalhadores do setor, analistas e políticos que viram a chance de multiplicar a arrecadação de seus estados e municípios com os *royalties* da exploração. Um estudo elaborado pela UFRJ concluiu que, para atender os projetos do Pré-sal, os investimentos seriam de, no mínimo, 340 bilhões de dólares entre 2009 e 2025. A descoberta foi tão impactante que o Departamento de Energia americano chegou a prever que, em 2030, o Brasil seria o quarto maior produtor mundial, atrás apenas da Arábia Saudita, da Rússia e dos Estados Unidos”.

<sup>18</sup>A coalizão formada por Cabral no segundo governo possuía nada menos que 15 partidos: PMDB, PP, PDT, PT, PTB, PSL, PTN, PSC, PSDC, PRTB, PHS, PMN, PTC, PSB, PRP, PCdoB.

estabilidade que não encontra paralelo na história da Administração Pública do estado do Rio de Janeiro.

No primeiro mandato foram lançadas as bases do próximo período (2011-2014). Para isso, Cabral manteve a coalização e estabeleceu parâmetros mínimos na gestão pública, ao se apresentar como interlocutor internacional. Impulsionado pelos grandes eventos e perspectivas de investimentos, Cabral iniciou 2011 com viagens para Boston, Nova York, Washington e Londres. Apresentando-se como nova liderança política no setor público, sua agenda se dividiu entre reuniões com presidentes de organizações financeiras internacionais como o Bird e o Bid e palestras para políticos, acadêmicos e investidores internacionais em instituições como o Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), a Câmara de Comércio Americana e a sede do Citigroup.

No segundo mandato, gargalos normativos foram objeto de modernização em diferentes áreas: cultura; segurança; educação; ciência e tecnologia; e assistência social. Com a participação direta dos Gestores Públicos, políticas que exigiam alto nível técnico e coordenação entre agências puderam ser implementadas. Mesmo que limitado em reverter deficiências históricas, mudanças puderam ser captadas, tanto em indicadores socioeconômicos, quanto pelos próprios arranjos de políticas públicas estabelecidos. Com a anuência de Cabral, que exercia a coordenação política, o fato é que se conseguiu estabelecer um arranjo político-administrativo e canais de comunicação e informação entre os órgãos e entidades governamentais, lembrando o governo da fusão em 1975.

Vários foram os exemplos. Na Cultura, construiu-se diversos equipamentos culturais, ao mesmo tempo que se manteve uma política de editais públicos. Na Segurança, pode-se destacar o fortalecimento do Instituto de Segurança Pública e a experiência das Unidades de Polícia Pacificadora. No âmbito dos Direitos Humanos, a condução da comissão da verdade estadual obteve significativos resultados. Na Educação, houve desde a melhoria da infraestrutura e de pessoal, até a implementação de mecanismos de monitoramento do rendimento escolar (ex: Saerj e Saerjinho)<sup>19</sup>. No Social, o Plano Rio Sem Miséria (PRSM), que atingiu mais 1,2 milhão de pessoas em 91 municípios fluminense, foi o exemplo melhor acabado de uma política pública bem

---

<sup>19</sup>Entre 2009 e 2013 o estado do Rio de Janeiro saiu da penúltima para sexta melhor posição no Ideb.

executada durante esse período (NERI, 2012; VIEIRA, CAMPOS FILHO, 2013; LICIO *et. al.*, 2018)<sup>20</sup>.

Em certa medida, a experiência fluminense corroborou a literatura sobre federalismo e políticas públicas ao indicar a importância do governador e da capacidade administrativa na implementação de polícias públicas no nível estadual (LEITE, 2009; FRANZESE, ABRÚCIO, 2013; SILVA, 2015; SOUZA, 2018). O investimento em recursos humanos associado à estabilidade político-administrativa abriu espaço para a implementação de novas políticas. Entre 2007 e 2014 a SEFAZ teve apenas dois secretários, enquanto a SEPLAG, em oito anos, teve apenas um. O mesmo ocorreu na Educação, Cultura e Segurança que, ao longo da gestão política de Cabral (2007-2014), tiveram, respectivamente, três, dois e um secretário (PGE, 2022).

Entretanto, esse ambiente começa a mudar. Em julho de 2013 surgem diferentes coletivos e manifestações contrárias aos governos, aos partidos políticos e ao setor público (PEREZ, 2019). Como salientaram Pinto *et al.* (2019), era o início de uma “guerra de todos contra todos” a partir do uso da Lava-Jato como instrumento político-ideológico, cujos impactos foram, de longe, muito mais profundos no Rio de Janeiro que em outros estados (SILVA, ZURITA, 2019; OLIVEIRA, OLIVEIRA, 2020). Ao mesmo tempo, as finanças, pouco desenvolvidas em bases industriais e dependente das receitas de *royalties*, viram o barril do petróleo reduzir em 44,5 % entre 2014 e 2016. Sobral (2017) vai indicar que nesse período a retração da economia ligada ao petróleo significou uma perda de R\$ 4,8 bilhões da receita estadual, com impactos ainda maiores sobre o ICMS.

Embora existisse disponibilidade de recursos, os projetos contratados por diferentes secretarias se mostraram precários pela baixa coordenação. A atuação do Bid e Bird, das empresas de consultoria, associado à ideologia gerencialista e à trajetória de descontinuidade da Administração Pública concorreram para que não houvesse um planejamento coordenado ao desenvolvimento estadual. A pulverização de atores e interesses em torno da elaboração de planos criou uma situação paradoxal na qual *todos*

---

<sup>20</sup>O total de recursos do PRSM investidos entre 2011 e 2015 pelo estado do Rio de Janeiro foi 50% superior à soma dos valores desembolsados por nove estados que participaram desse programa (LICIO *et al.*, 2018).

*planejavam ao mesmo tempo que não existia um planejamento para o todo, sendo o melhor exemplo a antiga e não resolvida “questão metropolitana” (IPEA, 2015)<sup>21</sup>.*

Se durante o governo Cabral não se institucionalizou o planejamento e o desenvolvimento das estruturas produtivas, no período Pezão houve um retrocesso dos pequenos avanços anteriormente conquistados. Sem capacidade de exercer a hegemonia como Cabral e mergulhado em um ambiente de “guerra de todos-contra-todos”, grande parte do secretariado optou por “salvar seus currículos”. Mais do que isso, além da mudança no perfil, durante o período Pezão existiu uma alta rotatividade do secretariado, indicando uma dificuldade em manter uma coalizão de governo mais estável (PGE, 2022).

O cenário político-econômico em 2016 exigia liderança que tomasse medidas técnicas, mas, principalmente, ações políticas para conter a crise. Uma sequência de atos entre 2015 e 2018 buscaram contornar a crise político-econômica que se avizinhava, entre os quais, a criação da Comissão de Planejamento Orçamentário e Financeiro (COPOF) e as reiteradas ordens de redução de custos da Administração Pública. Entretanto, como em um roteiro, a sequência política após esses atos vai se mostrar inócua, indicando, cada vez mais, a perda da capacidade política do chefe do Executivo estadual em negociar com o governo federal e de controlar a coalizão política no âmbito estadual (PGE, 2022).

Em março de 2016 o primeiro sinal foi emitido: os salários dos servidores foram atrasados por três dias, período este que se estendeu posteriormente para três meses, para parte deles. Em junho de 2016 “novas medidas de ajustes”, o que indicava a incapacidade do governo e da COPOF de realizar o controle político-financeiro da Administração Pública. Ao não conseguir implementar a redução de custos, já que esta medida impactava na gestão da coalizão, o alvo do ajuste passou a ser os serviços públicos, sendo o caso mais marcante a “suspensão” do Programa Renda Melhor em junho de 2016 (PGE, 2022).

Seguindo a espiral, no final de 2016 o governador decretou que o Rio de Janeiro se encontrava em “Calamidade Financeira”, de modo a fortalecer o discurso do ajuste,

---

<sup>21</sup>Relatório de Salandia (2012) indica que essa falta de coordenação ensejou a contratação de uma consultoria para avaliar os diversos “planos setoriais, concluídos ou em processo de contratação e elaboração, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro” (p. 10). Nesse mesmo relatório é possível verificar que a SEPLAG, formalmente o órgão de planejamento estadual, tinha participação irrisória nestes planos.

algo que se confirma no início de 2017, quando a SEPLAG foi “incorporada” pela SEFAZ. Embora não tenha sido responsável por mudanças estruturais, a SEPLAG foi o órgão que possuiu a maior estabilidade institucional na área de planejamento estadual (2007-2017). Em grande medida, a SEPLAG, realizava uma análise sobre a efetividade dos cortes no âmbito da Comissão de Programação Orçamentária e Financeira do Estado do Rio de Janeiro (COPOF), função esta que, quando da sua “incorporação”, foi “extinta” pelos cortes transversais representada pela lógica de ajustes realizados pela SEFAZ.

É importante salientar que a falta de governabilidade em contornar a crise – seja no plano nacional ao negociar com o governo federal, ou internamente, por meio da coalizão política –, não pode ser associada a uma simples questão financeira. Com o afastamento da presidente Dilma Rousseff, a relação federativa se deteriorou e na sequência foram implementadas fortes medidas de ajuste fiscal. Deste modo, o Rio de Janeiro, sem representação política, foi presa fácil. Aprofundando o conturbado cenário, a crise se abateu sobre todo o sistema político. A dificuldade até então política e financeira passou para a esfera criminal.

O problema enfrentado pelo PMDB não foi apenas político, mas também penal. Em meio ao processo eleitoral, Eduardo Cunha foi preso. Mas a grande bomba veio no mês seguinte. Em novembro de 2016, a Polícia Federal prendeu Sérgio Cabral e alguns de seus principais secretários. Exatamente um ano depois, foi a vez da Polícia Federal prender o presidente da ALERJ, Jorge Picciani. Por fim, Pezão foi preso em 2018. Os principais quadros que restaram optaram por mudar de partido: Eduardo Paes e Pedro Paulo solicitaram filiação ao DEM para disputar a eleição (RODRIGUES, 2021, p. 349).

Frágil em termos político, e com problemas de caixa, o estado do Rio de Janeiro, assim como em 1994, serviu como *show-case* das políticas ultra liberais implementadas pelo governo federal, conforme as próprias palavras de Henrique Meirelles, ministro da Fazenda de Temer: “o que está acontecendo no Rio de Janeiro é didático. O que eles estão fazendo mostra que alguém tem de pagar” (MEIRELLES, 2016). Logo após a aprovação do Novo Regime de Recuperação Fiscal em maio de 2017, o Rio de Janeiro foi o primeiro estado a adotar sem pouca contestação política as novas medidas de ajustes.

No último ano do governo Pezão (2018), três atos demonstram como essa debilidade política e a falta de governabilidade praticamente levou o Executivo a abandonar sua

prerrogativa em contornar a crise político-financeira. A primeira, foi a intervenção federal na área de Segurança em março de 2018, que retirou a autonomia política estadual e que, como bem lembrou Imanichi e Armsntrong (2019, p. 07-08), somente foi possível porque o estado do Rio de Janeiro já se encontrava desde 2016 em “estado de calamidade financeira”:

Cabe notar que um ano e meio antes da intervenção, em junho de 2016, o governador do estado [...] já havia decretado “estado de calamidade financeira”. No decreto, o governo reconhecia que a grave crise econômica e a consequente queda na arrecadação impediam o Estado de honrar seus compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Tal estado de falência financeira poderia justificar a intervenção federal, inclusive, para garantir os serviços essenciais de saúde e educação.

O segundo ato foi a autorização para contratar novos empréstimos em abril de 2018. Como verificado por Andrews (2013), no vácuo de governabilidade, os “interlocutores simpáticos” de instituições como o Bird e Bid passam a ter mais influência na agenda governamental. Embora tivessem participado desde os anos 2000 da “modernização das instituições fluminenses”, ao se reapresentarem, estes comparecem como se não fossem parte da crise. A última ação que materializou a situação de um Executivo à “deriva” foi a criação do Instituto Rio Metrópole em 27 de dezembro de 2018, a quatro dias do fim do governo Luiz Fernando Pezão. Desvinculado da realidade político-administrativa estadual, essa iniciativa, cuja origem ocorreu no Legislativo, reforçou o argumento do forte interesse e atuação de atores e instituições no processo de “modernização da gestão” fluminense, mesmo que a implementação de seus projetos se mostrasse ineficientes e inoportunos. Assim, o ano de 2018 encerrou o que poderíamos chamar o “voo de galinha” do processo modernizador da gestão estadual iniciado em 2007.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Longe de um “choque” estrutural, o processo recente de modernização da gestão do estado do Rio de Janeiro representou, externamente, a imagem de um Brasil emergente, enquanto, internamente, serviu de plataforma de circulação das ideias gerencialistas e de intermediação de interesses de diferentes atores internacionais e nacionais. Em outras palavras, as mudanças ocorreram mais no sentido de dar sinais ao mercado do que numa

efetiva generalização de um modelo weberiano de burocracia ao conjunto da Administração Pública.

Embora isso seja uma constatação, as tentativas de modernizar a Administração Pública estadual não podem ser apreendidas como sinônimo de insucesso ou retrocesso. Toda iniciativa de reformar a gestão pública que tenha entre os seus objetivos buscar a melhoria da eficiência dos processos administrativos e entregar mais e melhores serviços públicos à população são bem-vindas e devem ser estimuladas. Porém, a experiência recente mostrou que sua implementação sem a devida interlocução com a realidade político-administrativa pode ser mostrar custosa e, por isso mesmo, pouco eficiente.

Neste sentido, o melhor caminho para compreender o processo recente de modernização administrativa no estado do Rio de Janeiro não pode se restringir à ideologia gerencialista de que as mudanças na Administração Pública podem ocorrer por colapso e substituição das instituições. Questões históricas referentes ao processo de formação da burocracia, mas também aspectos específicos de cada período analisado, como foi a maior disponibilidade de recursos e a atuação do Bird e Bid, empresas de consultoria e dos “empreendedores de políticas públicas”, são fatores a serem considerados nos projetos que buscam reformar a gestão pública.

Vimos que ainda hoje o estado do Rio de Janeiro se caracteriza por uma baixa coesão política, social e econômica entre a Capital e o seu interior, algo que impacta diretamente na formação da sua Administração Pública. Criado em 1975 e refletindo as ideias desenvolvimentistas, durante o governo da fusão foram criadas importantes instituições para “pensar” e “integrar” o novo estado. Entretanto, nos períodos seguintes, as mudanças na Administração Pública seguiram um movimento *zig-zag* de forma a se adaptar às necessidades políticas e econômicas internacionais e nacionais de cada período.

Desde Chagas Freitas (1979-1983) até Rosinha Garotinho (2003-2006), passando por Brizola, Moreira Franco e Marcello Alencar, o que se pode perceber é um progressivo abandono da ideia de planejamento e como isso influenciou negativamente na consolidação do arranjo institucional da Administração Pública. Neste sentido, não se pode dizer que é exagero afirmar que a formação da Administração Pública fluminense é ainda um processo mal acabado de junção de dois sistemas político-administrativos iniciado há menos de 50 anos.

Embora possa aparentar uma situação desanimadora, alguns legados foram deixados e aprendizados podem ser úteis no futuro. Em relação aos legados, podemos citar a melhoria e criação de novas carreiras do funcionalismo público. Hoje, mais que há uma década, o estado do Rio de Janeiro possui maior capacidade de responder às iniciativas governamentais em termos de gestão de políticas públicas quando estas se fizerem presentes. Como diz a expressão, “não se pode jogar a criança fora com a água do banho”. A experiência recente demonstrou que, com apoio da liderança política e investimentos na burocracia, os retornos às demandas governamentais são rápidos, o que indica ser um bom negócio fortalecer as áreas de planejamento e gestão de políticas públicas.

Em termos de aprendizado, o período pós-2007 possibilitou descortinar uma questão crucial no “mundo das reformas administrativas” que, por mais óbvias que sejam, parecem sofrer um esquecimento seletivo: as trajetórias das instituições que compõem a Administração Pública importam. Todo estado da federação é único, mas o que conhecemos como estado do Rio de Janeiro hoje é aquele que mais respondeu às movimentações políticas e econômicas que ocorreram no âmbito nacional. Foi assim 1975, foi assim durante o período recente.

Isso vai nos levar a outro aprendizado: que a crise do Rio de Janeiro, mais que de outros estados, passa pela questão nacional e, conseqüentemente, de rever as relações político-federativas. O contínuo processo de financeirização das relações federativas e de ajustes sobre os estados iniciado nos anos 1990 é ponto fundamental a ser repensado. No caso do Rio de Janeiro, essa questão se torna mais urgente quando verificamos a falta de uma ideologia e de uma elite política e econômica fluminense que, coesa regionalmente, possa barganhar com o governo federal. Não se trata de algo abstrato e os exemplos de outros estados demonstram a importância dessa questão quando se leva em consideração as perspectivas de longo prazo.

Por fim, o estudo da Administração Pública não pode estar desvinculado da política. Embora distantes no tempo e sendo diferentes regimes políticos (autoritário e democrático), os períodos Faria Lima (1975 a 1979) e Cabral (2007 a 2014) demonstraram a importância de uma liderança política do Executivo no fortalecimento da Administração Pública.

Diferentemente de opiniões de que o “Rio não tem jeito”, ou de que a melhor saída é a “desfusão”, entende-se que o caminho a ser trilhado é o aprofundamento da fusão e isso se dá por meio do fortalecimento de uma Administração Pública voltada ao planejamento e ao

desenvolvimento estadual. Soluções pouco eficientes e dispendiosas que se materializam nas reiteradas intervenções federal não são o caminho, pois contribuem ainda mais para o abandono e a descontinuidade do fortalecimento da Administração Pública fluminense.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n.2, p. 401-420, 2005a.

ABRUCIO, F. L. Reforma da Gestão Pública nos Estados: avanços e desafios na institucionalização de uma agenda. *In. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados II*. Consad: Brasília, 2010.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Agenda, Aprendizado e Coalização. *In. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

ALERJ. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para Apurar as Irregularidades na Processos de Privatização no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2001.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n.24, p. 29-40, 2005.

AMORIM NETO, O; SANTOS, F. **O Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010)**. Dados, v. 56, n. 3, p. 467-496, 2013.

ANDREWS, Matt. **The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions**. Cambridge University Press, 2013.

BELTRÃO, R. E.V; ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Reforma da burocracia e federalismo no Brasil: a experiência do programa de demissão voluntária nos governos estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 6, p. 113-144, 1998.

BEZES, P.; LODGE, M. Historical Legacies and Dynamics of Institutional Change in Civil Service Systems. *In. The Civil Service in the 21st Century*. (Edt.).

RAADSCHELDERS, J.C.N., TOONEN, T.A.J; VAN DER MEER, F.M. Palgrave Macmillan, London, 2007.

BIAZZO, P. P. Trajetórias Institucionais e as Regionalizações Oficiais do Estado do Rio de Janeiro. **Ensaio de Geografia**, v. 1, n. 1, p. 91-114, 2012.

BORGES, A. M. C. Reforma do Estado, Emprego Público e a Precarização do Mercado de Trabalho. **Caderno CRH**, v. 17, n. 41, p. 255-268, 2004.

BRANDÃO, R. V. M. Economia e Imprensa no Brasil: a privatização do Banerj no Jornal O Globo. **Revista Escritas**, v. 7, n.1, p. 171-190, 2015.

BRASIL. **Diagnóstico das Administrações Públicas Estaduais Brasileiras**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão: Pnage: Brasília, 2003.

BRASILEIRO, A. M. **A fusão**: análise de uma política pública. Série Estudos para o Planejamento, n. 21. Brasília: Ipea, 1979.

CARNEIRO, L. P. A Política de Pacificação do Rio de Janeiro: um estudo sobre liderança e inovação. *In. Rio de Janeiro: um estado em transição*. (Org.).

PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. V. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.  
COELHO, F. S.; SILVA, V. C.; LISBOA, R. L.; RESCH, S. A Casa de Máquinas da Administração Pública no enfrentamento à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 839-859, 2020.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

COUTO, R. C. Depoimento. *In. A construção de um Estado: a fusão em debate*. (Org.). MOTTA, M; SARMENTO, C. E (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

CUNHA, L. A. Zig-zag no primeiro grau: o Rio de Janeiro nos anos 80. **Revista do Rio de Janeiro**, ano II, n. 3, p. 21-26, 1994.

DIAS, R. S. Um estado sem planejamento urbano e regional: a saga da Fundrem no Estado do Rio de Janeiro. **Rev. Bras. de Planej. e Desenv.**, v. 6, n. 1, p. 131-154, 2017.

DIEGUEZ, C. **O Petróleo Depois da Festa**: passados cinco anos da descoberta do pré-sal, área de exploração das reservas encolhe e ameaça a produção no Brasil. *Revista Piauí*. Edição 72, Setembro 2012. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-petroleo-depois-da-festa/>. Acesso em 20 fev. 2022.

DULCI, O. S. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

EVANGELISTA, H. A. **A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

EVANS, P. Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation. *In. States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. (Edit.). LANGE, M. RUESCHEMEYER, D. New York: Palgrave Macmillan, 2005

EVANS, P.; RAUCH, J. E. **Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structure on Economic Growth**. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

ESTADÃO. Itamar: “**Só vendem a Cemig com as Forças Armadas**”. 2001. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,itamar-so-vendem-a-cemig-com-as-forcas-armadas,20010320p36215>. Acesso em 14 jan. 2022.

FERREIRA, M. M. **Em busca da Idade do Ouro: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Decisão Rio Investimento: 2011-2013**. Firjan: Rio de Janeiro, 2011.

FLEURY, S.; BORGES, J.; BERTHOLINI, F.; GUERGU, S. **Rio: marca registrada da participação pacificada**. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/rio-marca-registrada-da-participacao-pacificada/>. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Edição 67, fev. 2013. Acesso em 02 fev. 2020.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. *In. Federalismo e políticas públicas no Brasil*. (Org.). HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FREIRE, A. Evento político e representação parlamentar: a fusão e os senadores da Guanabara e do Rio de Janeiro. *In. Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. (Orgs.). FREIRE, A.; SARMENTO, C.; MOTTA, M. S. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GAETANI, F. As políticas de gestão pública nos governos estaduais: avanços assimétricos e impasses resistentes. *In. Avanços e Perspectivas na Gestão Pública nos Estados II*. Consad: Brasília-DF, 2010.

GAMA NETO, R. B. Plano real, privatização dos bancos estaduais e reeleição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 77, p. 129-150, 2011.

GONDIM, L. M. de P. A Prática de Planejamento dentro da Burocracias Públicas: um novo enfoque dos papéis desempenhados pelos planejadores. **Revista de Administração Pública**. v. 25, n. 2, p. 57-72, 1991.

HOOD, C. **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government.** Princeton University Press, 2011a.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n.69, 2019.

IMANISHI, R.; ARMSNTRONG, R. K. **A Intervenção Federal no Rio de Janeiro e as Organizações da Sociedade Civil.** Relatório de Pesquisa: IPEA, 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil:** arranjos institucionais de gestão metropolitana. Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Brasília: Ipea, 2015.

LEITE, C. K. S. Descentralização das políticas sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**, v. 18, p. 306-341, 2009.

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

LICIO, E. C.; CAMPOS FILHO, A. C.; BARTHOLO, L.; MESQUITA, A. C. S.; PASSOS, L. **Programas Estaduais de Transferências de Renda com Condicionalidades no Âmbito do Plano Brasil sem Miséria.** Texto para Discussão n. 2392, Ipea: Brasília, 2018.

LIMA, Faria. Depoimento. *In. A construção de um Estado: a fusão em debate.* (Org.) MOTTA, M; SARMENTO, C. E. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

LOPREATO, F. L. C. A Situação Financeira dos Estados e a Reforma Tributária. *In. Política Fiscal e desenvolvimento no Brasil.* (Org.). PERCIVAL, M.; BIASOTO, G. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

LOUREIRO, M. R. Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 47, p. 75-96, 2001.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change:** ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press, 2009.

MEIRELLES, H. **Meirelles volta a defender reforma da Previdência e cita situação do RJ.** 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/meirelles-cita-reforma-da-previdencia-e-diz-que-situacao-do-rj-e-didatica.html>. Acesso em 12 jul. 2022.

MIGNOT, A. C. V. Escolas na vitrine: Centros Integrados de Educação Pública (1983-1987). **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 153-168, 2001.

MOTTA, M. S. Mania de Estado: o chaguismo e a estadualização da Guanabara. **História Oral**, n. 3, p. 91-108, 2000.

MOTTA, M. S. **Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MOTTA, M. S. A Fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. *In. Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. (Org.). FREIRE, A.;

SARMENTO, C.; MOTTA, M. S. **Rio de Janeiro**: Editora FGV, 2001a.

MOTTA, M. S. A autonomia carioca e município do Rio de Janeiro: os novos termos de uma velha relação. *In. A política carioca em quatro tempos*. (Org.). FREIRE, Américo; SARMENTO, C.; MOTTA, M.S. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MOTTA, M S. A social-democracia trabalhista: Marcello Alencar e a política no Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 1, p. 148-161, 2013.

MOTTA, M; SARMENTO, C. E (Org.). **A construção de um Estado: a fusão em debate**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

NERI, M. O Rio e o novo federalismo social. *In. Rio de Janeiro: um estado em transição*. (Org.). PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2012.

O GLOBO. **Oito empresas do Rio em liquidação, algumas há 25 anos, têm dívidas de R\$ 6,3 bi e até servidores**. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/oito-empresas-do-rio-em-liquidacao-algumas-ha-25-anos-tem-divida-de-63-bi-ate-servidores-1-25041094>. Acessado em 25 jan. 2022.

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

OLIVEIRA, F. G.; OLIVEIRA, L. D. **Espaço metropolitano, regionalização da economia e reestruturação produtiva no estado do Rio de Janeiro**. *Cuyonomics investigaciones en economía regional*, ano 3, p. 39-66, 2020.

OSORIO, M. **Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro: Senac, 2005.

OSORIO, M.; MELO, L. M.; VESIANI, M. H.; WERNECK, M. L. Desafios para o Desenvolvimento Socioeconômico do Rio de Janeiro. *In. Uma Agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. (Org.). OSORIO, M.; MELO, L. M.; VESIANI, M. H.; WERNECK, M. L. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

PEREIRA, C.; RIBEIRO, M. C. Instituições Políticas no Rio de Janeiro: a influência dos *checks & balances* e da competição política nas políticas públicas. *In. Rio de Janeiro: um estado em transição*. (Org.) PINHEIRO, A. C.; VELOSO R. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2012.

PEREZ, O. C. Relações entre coletivos com as Jornadas de Junho. **Opinião Pública**, v. 25, n. 3, p. 577-596, 2019.

PGE. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp\\_default=\(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO\)\\*](https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp_default=(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO)*). Acesso em 02 fev. 2022.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis**. Princenton University Press, 2004.

PINHEIRO, A.; VELOSO R. (Org.). **Rio de Janeiro: um estado em transição**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2012.

PINTO, E. C.; PINTO, J. P. G.; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C.; BARUCO, G. A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. **Revista de Economia Política**, v. 54, p. 107-147, 2019.

PIRES, F. C. **A Atual Política de Recursos Humano na Administração Pública Fluminense: uma análise sobre as novas leis de carreiras**. In. V Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2012.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Continuity and Change in Public Policy and Management**. Edward Elgar Publishing Inc., 2009.

RAADSCHELDERS, J. C; LEE, K. Trends in the Study of Public administration: empirical and Qualitative observations from Public Administration. **Public Administration Review**, v. 71, n. 1, p. 19-33, 2011.

RAMIRO JUNIOR, L. C. A Crise de Segurança Pública do Rio de Janeiro: um impasse para o federalismo nacional. **Rev. Escola Sup.de Guerra**, v. 33, p. 31-59, 2018.

REZENDE, F; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E.**O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

RIO DE JANEIRO (estado). **Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010**. Rio de Janeiro, 2007.

RIO DE JANEIRO (estado). **Criação da Carreira de Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Gestor Público Financeiro do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2007a.

ROCHA, R. P. Depoimento. In. **A construção de um Estado: a fusão em debate**. (Org.). MOTTA, M; SARMENTO, C. E. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

RODRIGUES, T. M. Realinhamentos Partidários no Estado do Rio de Janeiro (1982-2018). **Revista Política e Sociedade**, v. 19, p. 332-356, 2021.

SALANDIA, L. F. V. **Análise do rebatimento espacial de planos setoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Banco Mundial. Relatório Final. Niterói, 2012.

SANTOS, A. M. P. **Limites e Possibilidades do Planejamento Estadual: Reflexões a partir da Experiência da Guanabara**. Pos – FAU/USP, v. 1, n. 2, p. 65-75, 1992.

SARMENTO, C. E. **O Espelho Partido da MetrÓpole**. Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1983): liderança, voto e estruturas clientelistas. Rio de Janeiro: Folha Seca: Faperj, 2008.

SECPLAN. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. **I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro – I Planrio (1976-1979)**, 1975.

SENTO-SÉ, J. T. **Brizolismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999

SENTO-SÉ, J. T. Azulões e treme-treme: 25 anos de políticas públicas de segurança e o Novo Estado do Rio de Janeiro. *In. Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. (Org.). FREIRE, A.; SARMENTO, C.; MOTTA, M. S. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SILVA, A. L. N. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015.

SILVA, R. D.; ZURITA, C. I. Boom, Burst e Doom: O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro como catalisador do Desenvolvimento Urbano-Regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 21, n. 2, p. 351-370, 2019.

SILVEIRA, Jorge L. R. **A Fusão da Guanabara & Rio de Janeiro: memórias de vietcongues e do Poder Judiciário Fluminense**. 2008. 188 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SIQUEIRA, M. E. G.; MATTOS, P. L. C. L. Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 35-60, 2008.

SOBRAL, B. L. B. **MetrÓpole do Rio e Projeto Nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2013.

SOBRAL, B. L. B. Crise no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e perspectivas. **Econômica**, v. 19, p. 7-34, 2017.

SOBRAL, B. L. B. A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. *In. Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. (Org.). MONTEIRO

NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. Rio de Janeiro: Ipea, 2017a.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n.24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, C. Federalismo e Capacidade Estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. *In. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.* (Org.). PIRES, R.; LOTTA, G.; ELIAS, V. Brasília: Ipea, 2018.

TINOCO, V. B. **Quem Moderniza os Governos Estaduais?** Elementos indutores e condicionantes das políticas de desenvolvimento institucional no estado do Rio de Janeiro. *In. 41º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2017.*

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

VIEIRA, A. M. M.; CAMPOS FILHO, A. C. Portal de Informações Gerenciais: a inteligência informacional como instrumento de governança do Plano Rio Sem Miséria. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. n. 6, p. 108-115, 2013.

VILLELA, R.; TAFNER, P. Finanças Públicas do estado do Rio de Janeiro: modernização, eficiência e preparação para o desenvolvimento sustentável. *In. Rio: a Hora da Virada.* (Org.). URANI, A.; GIAMBIAGI, F. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

XAVIER, L. N. Inovações e (des)continuidades na política educacional fluminense (1975-95). *In. Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro.* (Org.). FREIRE, A.; SARMENTO, C.; MOTTA, M. S. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade do autor, bem como no que se refere ao uso de imagens.

## CRISE E GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS: A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### CRISIS AND MANAGEMENT OF STATE PUBLIC FINANCES: THE IMPLEMENTATION OF THE NEW TAX RECOVERY REGIME IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

**Leandro Galheigo Damaceno<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-6685-5018>

**Correspondência:** damacenolg@gmail.com

<sup>A</sup> Mestre em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento e Especialista em Políticas Públicas; Secretário-Adjunto da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro.

**DOI:** 10.12957/cdf.2022.71468

**Recebido em:** 10 jan. 2022 | **Aceito em:** 30 jun. 2022.

#### RESUMO

O artigo se propõe a explicitar os motivos que levaram o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) a uma nova adesão ao instrumento federal conhecido como Regime de Recuperação Fiscal (RRF) sob a ótica de referenciais teóricos de gestão das finanças públicas. Procura demonstrar de que forma esse processo ocorreu e levanta a hipótese de que nos atuais moldes de desenho do RRF, o ERJ não será capaz de se “recuperar fiscalmente”, como denota o programa. Para isso, analisa os resultados alcançados na primeira fase do RRF, explica por que não foram suficientes para o alcance das metas que “desabilitariam” o Estado no reenquadramento ao Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF) proposto pela União e a mudança de paradigma proposta pelo Estado do Rio de Janeiro.

**Palavras-chave:** Rio de Janeiro; regime de recuperação fiscal; plano de recuperação fiscal; finanças públicas.

#### ABSTRACT

The article proposes to explain the reasons that led the State of Rio de Janeiro (ERJ) to a new adherence to the federal instrument known as Fiscal Recovery Regime (RRF) from the perspective of theoretical references of public finance management. It seeks to demonstrate how this process occurred and raises the hypothesis that in the current design of the RRF, the ERJ will not be able to “recover itself fiscally”, as the program denotes. For this purpose, it analyzes the results achieved in the first phase of the RRF, explains why they were not sufficient to reach the goals that would “disable” the State in the re-framing of the New Fiscal Recovery Regime (NRRF) proposed by the Union and the proposed paradigm shift by the State of Rio de Janeiro.

**Keywords:** Rio de Janeiro; fiscal recovery regime; fiscal recovery planning; public finances.



## INTRODUÇÃO

O tema da gestão fiscal na administração pública brasileira passa a ganhar mais relevância a partir da Constituição brasileira de 1988. Até então, não havia disposições constitucionais que sinalizavam uma preocupação com o que se convencionou chamar de responsabilidade fiscal. A necessidade de fortalecimento da federação e da cooperação intergovernamental para o atendimento das demandas sociais ensejaram a revisão do até então modelo concentrado de federalismo fiscal e o aperfeiçoamento da gestão orçamentária com o intuito de aumentar a eficiência do gasto público, sobretudo com a elevação do *status* dos municípios a entes federados e a clara desconcentração de poder e descentralização administrativa em favor destes últimos (AFONSO, 2016).

Os gastos públicos, por sua vez, têm como principais instrumentos de financiamento a implementação dos tributos (taxas e impostos) e o endividamento público. Nessa lógica, o desenvolvimento dos princípios e normas de gestão fiscal das finanças públicas brasileiras teve como intuito o controle dos gastos públicos e a manutenção do endividamento público em patamares sustentáveis de pagamento dos seus compromissos com os credores (CRUZ *et al*, 2018).

A Lei Complementar nº 101/2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), torna-se o marco regulatório brasileiro que dispôs sobre finanças públicas, tal qual previra o inciso I do artigo 163 da Constituição de 1988. Dentre os principais aspectos abordados, a LRF estabeleceu limites de gasto com pessoal em relação à receita corrente líquida para os três Poderes e para cada nível de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); limites para o endividamento público; a definição de metas fiscais anuais para os três exercícios seguintes; mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente, como a impossibilidade do gestor público criar uma despesa continuada (por prazo superior a dois anos) sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa; e mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição, impedindo a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato e a proibição do aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato.

Tida por diversos estudiosos e especialistas em finanças como determinante para a trajetória descendente da dívida dos estados no início dos anos 2000 e como

instrumento garantidor de uma saúde financeira pela imposição de limites na aplicação dos recursos públicos (NASCIMENTO, DEBUS, 2002; GIAMBIAGI, 2008; AFONSO, 2016; MORA, 2016), a LRF por si só não foi suficiente para o agravamento da crise fiscal em grande parte dos entes federados que teve início em meados da segunda década dos anos 2000, especialmente no Estado do Rio de Janeiro (MORA, 2016).

Decorrente de uma crise política e econômica nacional que se aprofundou a partir de 2015, com forte contração das atividades produtivas; aumento generalizado do nível de desemprego; redução das transferências governamentais; e corrosão da base tributária dos entes subnacionais (NAZARETH; ARAÚJO, 2021); somaram-se à crise fiscal fluminense especificidades regionais que a afetam de forma mais intensa (SOBRAL, 2018; RIO DE JANEIRO, 2021).

Pressionado pelo estado de calamidade pública no âmbito das finanças públicas decretado em 2016 e tendo o funcionamento da máquina pública inviabilizada por sucessivos arrestos e bloqueio de contas executadas pelo Governo Federal, o então governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, aderiu à Lei Complementar Federal nº 159/2017, comumente chamada de Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que impôs medidas de ajuste consideradas necessárias para o saneamento das contas e a retomada gradativa da capacidade de pagamento das dívidas que tinham a União como garantidora.

Passados os três primeiros anos da primeira adesão, o Estado do Rio de Janeiro se viu obrigado a ingressar numa segunda versão do RRF, atualizado pela Lei Complementar Federal nº 178/2021, também conhecido como Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF), visto a ausência de condições financeiras do ente subnacional de arcar com o estoque acumulado das dívidas com a União.

Esse artigo se propõe a explicitar os motivos que levaram o Rio de Janeiro a uma nova adesão a um instrumento federal de controle de gastos públicos, de que forma esse processo ocorreu e levantar a hipótese de que nos atuais moldes de desenho do RRF, o Estado do Rio de Janeiro não será capaz de se “recuperar fiscalmente”, como denota o programa. Para isso, procura analisar os resultados alcançados na primeira fase do RRF, explicar por que não foram suficientes para a saída definitiva do ERJ do RRF e a mudança de paradigma proposta pelo Estado do Rio de Janeiro. Além dessa introdução e da conclusão, o artigo está subdividido em mais quatro seções, a saber: metodologia

de pesquisa; referencial teórico; gestão fiscal e avaliação do primeiro RRF; e condicionantes para a entrada do ERJ no NRRF<sup>1</sup>.

## 2. METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa se utilizou de método qualitativo com base em bibliografia selecionada e análise documental. A pesquisa qualitativa dirige-se à análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais, partindo das expressões e das atividades das pessoas em seus contextos locais. Nela busca-se descrever situações ou analisar processos que corroborem com a referência adotada para determinado estudo (FLICK, 2009).

Em relação ao levantamento da documentação indireta, foram utilizados dados e indicadores de gestão para corroborar a hipótese levantada; e o uso de fontes secundárias serviu para consolidar o entendimento e a delimitação do tema escolhido. A pesquisa pode ser identificada a partir de textos relacionados ao aspecto da gestão fiscal, para fins de sistematização da bibliografia pesquisada e selecionada. A partir disso, a seleção de conteúdo foi feita a partir de textos que apresentavam referências sobre o Rio de Janeiro. Foi utilizada a base de dados de periódicos da CAPES para pesquisa e seleção dos artigos a partir das temáticas definidas. A escolha dessas referências foi feita a partir das seguintes palavras-chaves: “Regime de Recuperação Fiscal” e; “Gestão Fiscal” + “Rio de Janeiro”. Os artigos com as palavras-chave “Regime de Recuperação Fiscal” tiveram a delimitação de busca no tempo pelos últimos cinco anos, uma vez que a temática surge a partir de 2017. As demais buscas tiveram a delimitação temporal dos últimos dez anos. Apesar da maior extensão no tempo, considerou-se que esse período ofereceria material suficiente e abrangeria os artigos mais contemporâneos das duas bases de referências teóricas. Todos os artigos tiveram como critério a revisão pelos pares.

As perspectivas em processo da modalidade da pesquisa qualitativa utilizada se fazem presentes através do estudo da legislação recente pertinente ao tema. Dentre outras, as Leis Complementares Federais números 159/2017 e 178/2021, além de

---

<sup>1</sup>O artigo foi produzido no âmbito das atividades do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Estado e Cidadania (GEPPEC), vinculado à Escola de Gestão e Políticas Públicas da Fundação CEPERJ, instituída como Escola de Governo do estado do Rio de Janeiro.

Portarias; Resoluções Ministeriais; Manuais; Decretos e Resoluções Estaduais relacionadas nas referências desse trabalho.

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

O artigo está galgado, do ponto de vista teórico, em uma temática inerente aos processos da administração pública, a saber: a gestão fiscal, aqui entendida como as dinâmicas decorrentes do campo das finanças públicas. Como tais, as referências teóricas não estão dissociadas das práticas públicas e muito menos das especificidades que as cercam. Esse ponto é de extrema relevância para a compreensão do caminho traçado neste artigo, que não procura fazer o “estado da arte” desse amplo campo teórico, mas sim a discussão e a aplicabilidade dos conceitos ao caso concreto.

Nessa lógica, esse artigo procura entender a gestão fiscal muito menos pelo ponto de vista da aplicação de um manual de finanças públicas, e mais pela ótica de que ela não se resume apenas por um ajuste das contas públicas através do equilíbrio entre receitas e despesas. Mais do que uma questão técnica de gestão, as finanças públicas estão inseridas num contexto de tensões federativas que podem agravar ou aliviar problemas econômicos estruturais e/ou restringir ou ampliar o espaço decisório da administração pública (SOBRAL, 2018).

Essa demarcação teórica é importante por se tratar de um contrassenso em relação a uma visão mais ortodoxa do trato das finanças públicas brasileiras, tendo como pilar a Lei de Responsabilidade Fiscal, como já explorado na seção introdutória. Por esse caminho, as causas de uma crise fiscal têm relação direta com a performance dos indicadores fiscais, como a redução do ritmo de crescimento da receita corrente líquida (RCL), o crescimento não sustentado das despesas correntes, o crescente endividamento público em relação a sua RCL e até mesmo ao afrouxamento das normas legais de controle fiscal (MORA, 2016). O que se rotula muitas vezes como uma gestão pública perdulária tem relação direta com o entendimento do que é aceitável, na visão de estudiosos, em termos de gasto público, especialmente com despesas correntes (CRUZ *et al*, 2018).

Evidentemente que os indicadores estabelecidos pela LRF se constituem em importantes instrumentos de diagnóstico e monitoramento da saúde das finanças

públicas numa visão mais restrita. Insta salientar que o problema não são os indicadores *per se*, mas sim a falta de concertação desses com outras variáveis macroeconômicas; com o campo das políticas públicas (*policies*); com as arenas de decisão (*politye politics*)<sup>2</sup>; e com a interpretação dada aos próprios indicadores.

Em relação a estes últimos, há uma tendência de avaliação das finanças públicas mais pelo lado do numerador dos indicadores, que diz respeito às despesas, do que pelo lado do denominador, que diz respeito às receitas. Isso muito tem a ver com uma visão mais fiscalista de que os instrumentos de controle dos entes públicos, especialmente os subnacionais, se dá pelo lado das despesas, já que a expansão da receita tributária se restringiria, via de regra, pela majoração das alíquotas tributárias sob controle de estados e municípios (GIAMBIAGI; ALÉM, 2015).

No entanto, diferentemente dessa visão usual, esse artigo compartilha de uma outra corrente que defende que o cerne da questão está enraizado na ausência de um sistema de planejamento econômico que garanta uma estrutura sustentada de receitas públicas. Nesse ponto, torna-se essencial que a discussão sobre finanças públicas, cujo objeto de análise é um ente subnacional, não ignore a dimensão econômica regional e suas especificidades. Adicione-se a essa dimensão o caráter conjuntural da economia, que se constitui em ciclos de expansão e retração, tornando-se necessária certa flexibilidade de instrumentos para responder a essas variações. Portanto, a gestão fiscal do Estado do Rio de Janeiro não pode ser encarada meramente como uma questão contábil, mas também através da necessidade de reorganização de sua estrutura tributária, capacidade de financiamento e papel estratégico sob a ótica federativa. De maneira equivocada, a deterioração fiscal dos estados a partir de 2015, em especial o Rio de Janeiro, se pautou numa ingerência fiscal e financeira, desconsiderando que tanto as causas como as consequências dessa crise deveriam ser entendidas numa dimensão federativa, cujas soluções deveriam ser pactuadas nas bases de um federalismo cooperativo (SOBRAL, 2018; TORREZAN e PAIVA, 2021).

Alguns dos argumentos que justificaram a assinatura do primeiro RRF pelo governo do Estado do Rio de Janeiro em condições assimétricas residiam justamente na definição econômica de risco moral<sup>3</sup>, que tinha como base o descontrole de suas

<sup>2</sup> Para uma melhor compreensão das dimensões da política (*policy analysis*), consultar Frey, 2000.

<sup>3</sup> Entende-se como risco moral no contexto econômico como a possibilidade de um agente econômico mudar seu comportamento a partir da interpretação de diferentes contextos no qual um dos lados não

finanças públicas (Sobral, 2018; Torrezan e Paiva, 2021). Naquele momento, numa perspectiva de caos financeiro aprofundado por sucessivos arrestos praticados pelo Tesouro Nacional das receitas estaduais para garantir o pagamento das dívidas que tinham a União como garantidora, arquitetou-se uma governança que tinha como prioridade a aprovação e entrada num programa federal que garantisse um alívio das contas públicas e a retomada do controle de suas finanças. É nessa conjuntura que a Lei Complementar nº 159/2017 é aprovada e tem o Estado do Rio de Janeiro como primeiro e único ingressante nesse modelo que teve como origem normativa as limitações que impunha a Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### **4. GESTÃO FISCAL E AVALIAÇÃO DO PRIMEIRO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL**

Essa seção pretende resumir as causas que fizeram o Estado do Rio de Janeiro aderir ao primeiro RRF, considerando que outros trabalhos já exploraram esse tema com propriedade (SOBRAL, 2018; NAZARETH e ARAÚJO, 2021; PASSOS *et al*, 2020; TORREZAN e PAIVA, 2021). A crise do ERJ evidencia-se a partir do biênio 2015-2016, cujo estopim foi um forte desaquecimento econômico global que teve seu início em 2014 e se estendeu ao menos até 2017. Cumpre ressaltar que o ERJ estava inserido nesse contexto, que não somente o atingiu, mas a diversos entes subnacionais.

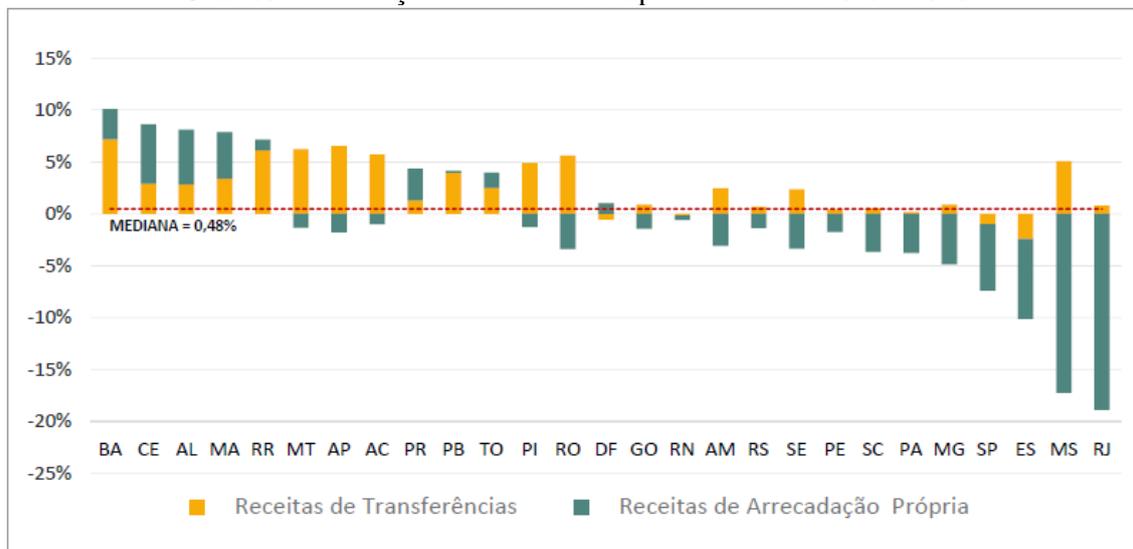
Torrezan e Paiva (2021) sistematizam dois grupos de estados endividados a partir da análise de alguns indicadores fiscais, conforme o gráfico abaixo. Um primeiro grupo composto por São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, cujas características eram: (i) endividamento próximo ou superior a 200% da RCL; (ii) déficit primário ou superávit inexpressivo. Um segundo grupo composto por Amapá, Piauí, Santa Catarina, Bahia, Paraná, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Rio Grande do Norte, que tinham como característica uma situação fiscal menos precária que o primeiro grupo, com endividamento público abaixo dos limites estipulados pela LRF, mas com dificuldades de geração de superávits primários para o pagamento de suas despesas primárias.

---

possui ações verificáveis (Mankiw, 2005). No caso específico, o risco estabelecido pelo Tesouro Nacional era o não-pagamento das dívidas estaduais do RJ que tinham a União como garantidora.

Naquele momento, a deterioração das finanças estaduais tinha uma série de fatores de ordem conjuntural e alguns de ordem estrutural. Dentre as causas conjunturais, entre 2015 e 2016, 17 estados apresentaram diminuição da arrecadação tributária; dentre estes, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo tiveram uma redução de arrecadação superior a 10%, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional:

**Gráfico 1 – Variação real das receitas primárias entre 2015 e 2016**



**Fonte:** Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional (In.: Tesouro Nacional, p. 19, 2017)

A escassez de recursos resultou em problemas fiscais de toda a ordem: pagamento de fornecedores, folha de pessoal, redução de investimentos, entre outros. O volume de restos a pagar no ERJ no período entre 2014 e 2017 variou impressionantes 562%, passando de um estoque de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 18,33 bilhões (Rio de Janeiro, p. 74, 2021). Os investimentos em relação a RCL, por sua vez, tiveram uma redução em mais de 14% no mesmo período (Idem, p. 67). Já o resultado primário, cujo resultado demonstra a capacidade de financiamento das despesas não-financeiras do ente com sua receita líquida, teve uma variação negativa de 100% entre 2015 e 2016, aumentando seu acúmulo deficitário primário que já vinha crescente desde 2013 (Brasil, p. 94, 2017).

Em resposta à crise fiscal, foi editada a Lei Complementar nº 156/2016, que permitiu o alongamento dos prazos dos estados para o pagamento das dívidas por mais 240 meses, além do refinanciamento de dívidas que envolviam recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social (BNDES). Na avaliação de Torrezan e Paiva (2021), essa legislação não atacou os problemas estruturais das finanças públicas existentes, muito menos discutiu a necessidade de um novo pacto federativo.

É nesse contexto que foi instituído o Regime de Recuperação Fiscal através da Lei Complementar nº 159/2017 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.109, de 27 de julho de 2017, que estabelecia para estados com graves desequilíbrios financeiros instrumentos de ajuste de contas diante da implementação de medidas emergenciais e reformas institucionais determinadas em um Plano de Recuperação Fiscal a ser elaborado pelo próprio ente federativo e aprovado pelo governo federal.

Para que o ente subnacional aderisse a esse novo instrumento de controle de gastos, ele deveria apresentar cumulativamente três condições, conforme estabelecido no artigo 3º do dispositivo legal que o instituiu: (i) receita corrente líquida (RCL) anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao pedido de adesão ao RRF; (ii) comprometimento com despesas com pessoal e serviço da dívida superior a 70% da RCL do exercício; (iii) acúmulo de um volume total de obrigações contraídas superior a disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

Dadas as condições rígidas para a habilitação ao RRF, apenas o Estado do Rio de Janeiro conseguiu aderir ao programa, ainda que mais da metade dos estados da federação tenham declarado estado de calamidade financeira<sup>4</sup> (TORREZAN e PAIVA, 2021). Passados os três primeiros anos da entrada no Regime, o que se verificou é que as medidas adotadas não foram suficientes para o reequilíbrio das contas públicas, se analisados os critérios de atingimento estabelecidos no artigo 17 do Decreto nº 9.109/2017, a saber: “o equilíbrio das contas públicas de que trata o §5º do art. 2º e o §3º do art.4º da LC nº 159, de 2017, será considerado atingido se, durante a vigência do Plano de Agosto de 2021 Recuperação Fiscal, o Estado conseguir resultados nominais capazes de estabilizar sua dívida líquida.”.

De acordo com o Relatório de Encerramento do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro produzido pelo Conselho de Supervisão do RRF (CSRRF)<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Para uma discussão jurídica do uso do instrumento constitucional de declaração de calamidade pública para crises que possuem natureza fiscal-contábil não-decorrentes de guerras, desastres naturais e/ou casos fortuitos, ver Corval e Barros (2021).

<sup>5</sup> Compete ao CSRRF monitorar as ações do Estado ao longo do período de vigência do Plano de Recuperação Fiscal (PRF), tendo por foco a manutenção das condições e ações pactuadas no Plano. Nesse

– órgão criado e composto por um representante da Secretaria do Tesouro Nacional, um representante do Tribunal de Contas da União e um representante indicado pelo Estado do Rio de Janeiro –, o ERJ atingiu apenas parcialmente seus objetivos de equilíbrio das contas públicas. Para tanto, o CSRRF avaliou a sustentabilidade da política fiscal implementada, ou seja, se há receitas suficientes frente às suas despesas, e se a dívida está administrada. Foram utilizados dois indicadores para verificar a consistência do Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro (Relatório de Encerramento do RRF-RJ, 2021):

1. Indicador de Resultado Nominal; e
2. Indicador de fontes de financiamento de dívidas de curto prazo.

Para cada um desses dois indicadores, o ERJ apresentou em seu Plano metas anuais de atingimento. Quanto ao resultado nominal, entre 2017 e 2020, o ERJ cumpriu as metas para todos os exercícios, exceto para 2019 (Idem, p. 19).

Quanto aos restos a pagar (RP)<sup>6</sup>, que compõe o segundo indicador analisado, o ERJ apresentou valores decrescentes entre 2017 e 2020. O Estado também apresentou melhora na relação entre o RP e a RCL (Idem, p. 20).

Como visto, o Estado definiu metas de praticamente zerar inscrições de restos a pagar a partir de 2019 e controlar o estoque de RP como forma de avaliação de sua situação fiscal. Apesar da redução, até o fim do 1º quadrimestre de 2021 (gráfico 3), ainda se registrava um estoque de R\$ 10,5 bilhões, correspondente a 16% de sua RCL.

Quanto à dívida consolidada líquida (DCL) e sua relação com a receita corrente líquida (RCL), ainda que não tenha sido objeto de avaliação pelo CSRRF para fins de conclusão do parecer de encerramento do RRF, ele é destacado no relatório. Entre 2016 e 2021, não houve redução dos níveis da DCL e nem da relação DCL/RCL, cujo resultado se deu pelo não pagamento dos encargos da DCL (Idem, p. 22).

A avaliação da evolução da DCL reflete o nível de atingimento do equilíbrio proposto pelo RRF, pois consiste na obtenção de resultados primários suficientes para

---

sentido, observa a ocorrência de eventuais desvios decorrentes de atos vedados pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017; efetua a classificação de desempenho segundo indicadores correspondentes a essas vedações, ao cumprimento de medidas de ajuste e metas fiscais; elabora relatório periódico (bimestrais, semestrais e anuais) em que reporta fatos relevantes e as ações e desempenho do Estado no período observado; sugere atualizações no PRF. Adicionalmente, analisa justificativa de pedidos de revisão ao Ministro da Economia.

<sup>6</sup> Os restos a pagar demonstram as obrigações pendentes por parte da Administração, isto é, produtos e serviços recebidos pelo ente e ainda não pagos.

estabilizar a dívida líquida. Os dados do gráfico demonstram um aumento de 60% da DCL no período 2016-2021<sup>7</sup>, enquanto a relação DCL/RCL teve um incremento 47% no mesmo período. O resultado só não foi pior pelo abatimento de R\$ 18 bilhões da DCL por conta da aplicação dos artigos 1ºA e 4ºC da Lei Complementar nº 156/2016, alterada pela Lei Complementar nº 178/2021, que implicaram em alterações no contrato da Lei Federal nº 9.496/1997. Ainda que a União já tenha retirado esses valores do estoque da dívida consolidada, está pendente a assinatura de termo aditivo para a homologação dos valores.

Feito esse apanhado geral desde a entrância do ERJ no RRF até o Relatório de Encerramento dessa primeira fase (2017-2020), convém explicitar os fatores que ajudaram a explicar a grave crise financeira e o insucesso do processo de ajuste das finanças estaduais, a despeito da avaliação do CSRRF em seu Relatório de Encerramento. Destaque-se: (i) a não retomada do crescimento econômico nacional; (ii) a situação do preço do barril do petróleo e, conseqüentemente, a arrecadação de royalties; (iii) a crise do setor petrolífero brasileiro em decorrência de escândalos de corrupção na Petrobras, que afetaram particularmente o Estado do Rio de Janeiro; (iv) dificuldade de incremento da RCL estadual; (v) má gestão da dívida fundada e da dívida de curto prazo do Estado (TORREZAN e PAIVA, 2021). Mais uma vez, depara-se com uma série de causas de ordem conjuntural de pouco controle pela gestão estadual, aprofundadas por uma negligência a causas estruturais históricas no ERJ que apenas torna mais difícil uma verdadeira recuperação fiscal do Estado.

## 5. A ENTRADA DO ERJ NO NOVO REGIME DE RECUPERAÇÃO

As crises fiscais têm seus fundamentos no aumento da necessidade de arrecadação e as características pró-cíclicas das receitas e despesas públicas (TORREZAN e PAIVA, 2021). Portanto, num cenário de recessão econômica e a partir de uma orientação pró-cíclica, tende-se a tomar medidas de retração fiscal-financeira dos entes subnacionais que, normalmente ineficientes e ineficazes em suas ações alocativas, sacrificam o próprio bem-estar social da população que deveria ser atendida.

---

<sup>7</sup> Dados até o 1º quadrimestre de 2021.

A Lei Complementar nº 159/2017 dedicou-se em estabelecer um rol exaustivo de vedações ao ente subnacional relacionados ao gasto público e nenhuma discussão acerca da necessidade do aumento das receitas públicas e formas disso ocorrer. Dos dezesseis incisos descritos no artigo 8º da supracitada lei, que trata das vedações impostas ao ente subnacional durante a vigência do RRF, apenas três não estão diretamente relacionados a algum tipo de gasto público. Enquanto isso, das treze menções a palavra “receita(s)” no texto da lei, nenhuma se referia a algum mecanismo para o seu aumento. Quando analisamos o rol das oito medidas de ajuste que os entes obrigatoriamente têm que realizar para fazer jus à entrada no RRF (art. 2º), três se referem ao aumento de receita (“Leilões de Pagamento”; “Reestruturação de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista”; e “Redução de Benefícios Fiscais”), duas a instituição de regras previdenciárias (“Reforma da Previdência” e “Regime de Previdência Complementar”), uma de organização administrativa (“Centralização da Gestão Financeira”); uma de diminuição de despesas (“Revisão de Regimes Jurídicos de Servidores”) e outra de controle de despesas (“Teto de Gastos”). Ainda que o legislador tenha se preocupado, em certa medida, com ações de aumento de receita, verifica-se que são ações pontuais, que não são capazes de induzir uma mudança estrutural ou rediscutir aspectos do pacto federativo (PASSOS *et al*, 2020). Segue, na tabela abaixo, o cumprimento dessas medidas pelo Estado para ingresso no NRRF (tabela 1).

**Tabela 1** – Cumprimento pelo ERJ das medidas obrigatórias impostas pela LC nº 159/2017

MEDIDAS	BASE JURÍDICA	OBSERVAÇÕES
Revisão de Regimes Jurídicos de Servidores	<a href="#">LC nº 194, de 05 de outubro de 2021</a>	<b>Extintas 3 de 4 medidas</b> - Triênio para novos servidores*** - Conversão de licenças em pecúnia - Incorporação de gratificações*
Reforma da Previdência	<a href="#">EC nº 90/2021</a> e <a href="#">LC nº 195, de 05 de outubro de 2021</a>	<b>Atendidas 3 de 4 medidas</b> - Idade mínima para aposentadoria - Temporalidade para pensão por morte* - Alíquota de contribuição *
Regime de Previdência Complementar	<a href="#">Parecer SEI nº 9.837 /2021/ME</a> e <a href="#">Lei nº 6.243, de 21 de maio de 2012</a>	Já atendida anteriormente
Centralização da Gestão Financeira	<a href="#">Decreto nº 44.899 de 05 de agosto de 2014</a> , <a href="#">Lei nº 287, de 04 de dezembro de 1979</a> ; <a href="#">Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997</a> ; <a href="#">Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014</a> e <a href="#">Resolução SEFAZ nº 779, de 05 de agosto de 2014</a>	Já atendida anteriormente
Leilões de Pagamento	<a href="#">Parecer SEI nº 8.693/2021/ME</a> e <a href="#">Lei nº 7.629, de 09 de junho de 2017</a>	Já atendida anteriormente
Reestruturação de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista	<a href="#">Parecer SEI nº 10.227/2021/ME</a> e <a href="#">Decreto Estadual nº 47.422, de 23 de dezembro de 2020</a>	Já atendida anteriormente
Teto de Gastos***	<a href="#">LC nº 198, de 28 de dezembro de 2021</a> e <a href="#">LC nº 193, de 05 de outubro de 2021</a>	Ano base escolhido: 2021
Redução de Benefícios Fiscais	<a href="#">Parecer 55/2021/SEFA2/SUBJUR</a> e <a href="#">Promoção FDL/21-RRF, Lei nº 8.645, de 09 de dezembro de 2019</a> e <a href="#">Decreto nº 47.057, de 04 de maio de 2020</a>	Estado já cumpre através do FOT
Autorização para aderir ao NRRF**	<a href="#">Lei nº 9.429, de 05 de outubro de 2021</a>	

\* Medidas atendidas antes da entrada no NRRF

\*\* Apesar de não constar como medida obrigatória, havia a necessidade de autorização ao Estado em aderir ao NRRF para a renegociação da dívida com a União.

\*\*\* Em discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) no bojo da Ação Cível Originária (ACO) nº 3.457

Fonte: Portal Transparência Fiscal. Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Com o encerramento da primeira fase do Regime de Recuperação Fiscal e a reformulação dos instrumentos normativos, especialmente com a promulgação da Lei Complementar federal nº 178/2021, que alterou a LC nº 159/2017, o ERJ novamente solicitou adesão ao agora Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF). Em seu pedido de adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal, realizado em 25 de maio de 2021, o Estado alega a presença de todos os requisitos de habilitação listados no artigo 3º da LC nº 159/2017, cominado com o artigo 3º, incisos I e II, do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021. Em seu artigo 3º, a Lei Complementar nº 159/2017 estabelece os seguintes requisitos:

Art. 3º Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - despesas: **(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

a) correntes superiores a 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; ou **(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

b) com pessoal, de acordo com os arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que representem, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e **(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Ato do Ministro de Estado da Fazenda definirá a forma de verificação dos requisitos previstos neste artigo.

§ 2º Excepcionalmente, o Estado que não atender ao requisito do inciso I deste artigo poderá aderir ao Regime de Recuperação Fiscal sem as prerrogativas do art. 9º. **(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

§ 3º Na verificação do atendimento dos requisitos do caput para Estados com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020 que pedirem nova adesão, serão computadas as obrigações suspensas em função daquele Regime. **(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

Por sua vez, o Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, assim estabelece:

Art. 3º O pedido de adesão dos Estados ao Regime de Recuperação Fiscal será apresentado à Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia e conterà:

(...)

§ 3º Serão incluídas na verificação do atendimento dos requisitos do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, para Estados com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020 que pedirem **nova adesão:(sem grifo no original)**

I - na despesa corrente de que trata a alínea "a" do inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, os juros não pagos em função do referido Regime; e

II - nas obrigações de que trata o inciso III do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, o valor das prestações não pagas em função do referido Regime.

Depreende-se da leitura dos dispositivos que, além do ERJ não ter conseguido melhorar nenhum de seus indicadores durante a vigência do 1º RRF a ponto de não estar mais “habilitado” ao NRRF, o governo federal ainda criou regras específicas para o Estado, conforme explicitado no § 3º do artigo 3º do Decreto Federal nº 10.681 de 2021, quando estabelece critério exclusivo aos entes que pedirem nova adesão. Como se sabe, o ERJ foi o único ente que aderiu ao primeiro modelo do RRF.

Em relação aos requisitos de habilitação ao NRRF, o ERJ, em seu pedido de adesão, demonstrou sua necessidade de ingresso. Quanto ao inciso I do artigo 3º da LC nº 159/2017, o Relatório de Gestão Fiscal do ERJ do 3º quadrimestre de 2020 demonstra que a Receita Corrente Líquida foi de aproximadamente três vezes menor do que a Dívida Consolidada Líquida<sup>8</sup>.

Quanto ao inciso II, as alíneas “a” e “b” são alternativas, de modo que o ERJ demonstrou estar habilitada na alínea “a”, pois, ao confrontar as despesas e receitas correntes, verificou-se que as despesas correntes, considerando as obrigações suspensas com juros, representam aproximadamente 108% das receitas correntes aferidas no exercício de 2020<sup>9</sup>.

Por fim, em relação ao inciso III da LC nº 159/2017 cominado com o artigo 3º, § 3º, inciso II, do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, extrai-se do Relatório de Gestão Fiscal do Estado do Rio de Janeiro que as obrigações por ele contraídas são superiores às disponibilidades de caixa<sup>10</sup>.

Definidos os requisitos de habilitação e deferido o pedido pelo governo federal em 04 de junho de 2021, o ERJ passou a ter de 30 a 180 dias, a contar desta data, para elaborar o seu Plano de Recuperação Fiscal, composto obrigatoriamente pelas seguintes seções, de acordo com o artigo 5º do Decreto Federal 10.681 de 2021:

“Artigo 5º: O Plano de Recuperação Fiscal será composto das seguintes seções:

I - diagnóstico da situação fiscal do Estado no exercício anterior;

II - projeções financeiras para o exercício corrente e para os exercícios subsequentes, considerados os efeitos da adesão ao Regime sobre as finanças do Estado;

III - detalhamento das medidas de ajuste que serão adotadas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, dos impactos esperados e dos prazos para a adoção das referidas medidas;

---

<sup>8</sup> Fonte: Anexo 2 do RGF 3º Quadrimestre de 2020. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (In.: Portal da Transparência Fiscal do Estado do Rio de Janeiro).

<sup>9</sup> Fonte: Anexo 1 e Anexo 3 – RREO 6º bimestre 2020 / SUCADP/Subsecretaria do Tesouro/SEFAZ-RJ (In.: Portal da Transparência Fiscal do Estado do Rio de Janeiro).

<sup>10</sup> Fonte: Anexo 5, RGF 3º Quadrimestre 2020 Consolidado (In.: Portal da Transparência Fiscal do Estado do Rio de Janeiro).

IV - ressalvas às vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e definição de impacto financeiro considerado irrelevante para fins de aplicação do disposto no § 6º do referido artigo;

V - metas, compromissos e hipóteses de encerramento do Regime de Recuperação Fiscal; e

VI - leis ou atos normativos dos quais decorram, nos termos do disposto neste Decreto, a implementação das medidas previstas no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou demonstração da desnecessidade de edição de legislação adicional, conforme o disposto no § 8º do referido artigo.”

A grande inovação do ponto de vista operacional do NRRF referente às vedações impostas no artigo 8º é a possibilidade de afastá-las, conforme inciso II do § 2º do artigo 8º da LC 159/2017 e inciso IV do artigo 5º do Decreto Federal 10.681 de 2021. O afastamento das vedações pode ocorrer no NRRF desde que previstas expressamente no Plano de Recuperação Fiscal (PRF) a ser elaborado pelo ente subnacional. Se na primeira versão do RRF o ERJ se utilizava do instrumento da compensação financeira *a posteriori* para os atos que incorreram em violação a essas vedações, no novo Regime o Estado deve ter planejamento e articulação institucionais suficientes para garantir que despesas vedadas *a priori* constem do seu Plano e garantam que a máquina pública tenha condições de entregar os bens e serviços necessários à população.

Uma mudança sensível diz respeito exatamente às vedações que não foram afastadas no PRF. Enquanto no primeiro RRF o Estado poderia compensar posteriormente os gastos que o violavam, na nova versão esses gastos só poderiam ser realizados caso suas compensações fossem apresentadas e aprovadas previamente pelo Conselho de Supervisão do RRF. Sem adentrar à discussão de uma possível perda de autonomia administrativa e financeira para a realização dos ajustes na máquina pública que os gestores julguem necessárias<sup>11</sup>, as mudanças no instrumento normativo implicam no estabelecimento de uma governança pública capaz de planejar seus atos e

---

<sup>11</sup> Para o aprofundamento dessa discussão, ver Passos *et al.*, 2020.

indicar suas prioridades, especialmente do ponto de vista de gastos com pessoal, fruto da maioria das vedações impostas pela LC nº 159/2017.

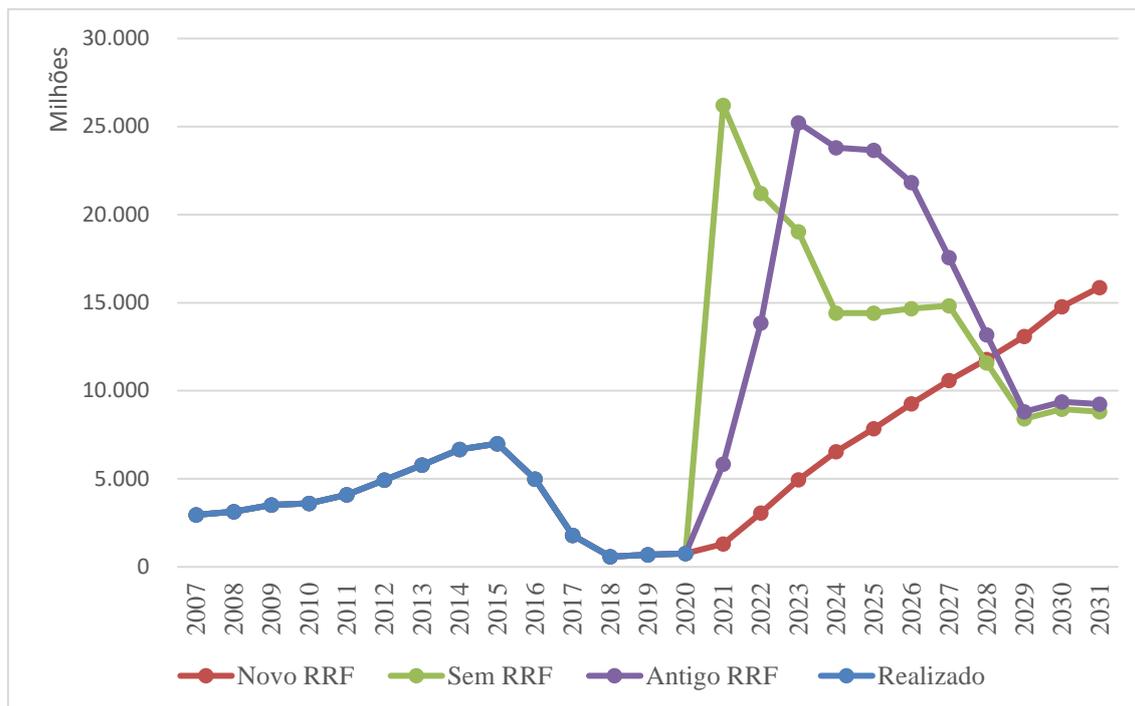
Em relação às medidas obrigatórias, duas se revelaram mais relevantes durante o processo de negociação entre o Governo Federal e o ERJ: a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA (teto de gastos); e a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União.

Outra mudança de grande impacto é a possibilidade de permanência do ente subnacional no RRF por até nove exercícios financeiros (§ 6º do inciso V do art. 2º da LC nº 159/2017), observadas as hipóteses de encerramento (art. 12) e extinção (art. 13), enquanto na primeira versão do RRF a possibilidade era de trinta e seis meses renováveis por período não superior ao original. Do ponto de vista da organização fiscal do Estado, o novo prazo estabelecido é mais realista para o atingimento de metas fiscais que permitam a retomada do controle financeiro do Estado e a assunção de suas obrigações imediatas. No entanto, considerando-se as obrigações financeiras de pagamento do serviço dívida consolidada com a União, nove anos dificilmente serão suficientes para garantir que o ERJ passe a honrar com os seus compromissos. Conforme mostrado no gráfico 7, a dívida consolidada líquida do ERJ estava na ordem dos R\$ 172 bilhões no 1º quadrimestre de 2021. Isso equivale a quase três vezes à receita corrente líquida realizada pelo ERJ ao final de 2020.

Evidentemente que o NRRF é vital para a continuidade da máquina pública estadual, visto que o Regime permite certo escalonamento do pagamento do serviço da dívida (gráfico 2). Caso o Estado não tivesse aderido ao NRRF, já teria que ter desembolsado R\$ 26 bilhões em 2021 e R\$ 21 bilhões em 2022<sup>12</sup>. Isso representa, respectivamente, 31,7% e 25,6% da RCL do ano de 2021 (R\$ 82 bilhões). À título de comparação, a despesa total com pessoal representou 40,6% da RCL de 2021 (R\$ 33 bilhões).

---

<sup>12</sup> Fonte: SUPADP/SEFAZ-RJ (In.: Rio de Janeiro, p. 89, 2021).

**Gráfico 2 - Serviço da Dívida, 2007-2031 (R\$ milhões)**

Fonte: SUPADP/SEFAZ-RJ (In.: Rio de Janeiro, p. 88, 2021)

Mesmo que o escalonamento do serviço da dívida permita um alívio nos primeiros anos no desembolso financeiro, os valores de desembolso tornam-se cada vez maiores com o passar dos anos, o que revela não apenas um grande desafio do ponto de vista fiscal, mas que enseja a própria rediscussão de pacto federativo, já que as restrições orçamentárias deslocarão recursos necessários para a manutenção da máquina pública e para a realização de políticas públicas em prol da sociedade com vistas ao pagamento de dívidas cujo principal credor é a União.

É nesse íterim que o Estado apresenta um novo Plano de Recuperação Fiscal cujos pilares são a geração de receitas estruturantes a partir da retomada do desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro. De saída, o Diagnóstico da Situação Fiscal apresentado não se resume a analisar as contas do ano anterior como determina a LC nº 159/2017, mas torna-se um verdadeiro instrumento de análise histórica das finanças públicas fluminenses.

Já em sua introdução, alega que o problema econômico e, conseqüentemente, arrecadatório continuou potencialmente mesmo com Estado tendo aderido à primeira versão do RRF. Isso teria tornado evidente a dificuldade de se lidar com uma economia carente de maior redinamização e transformação estrutural positiva se nenhuma ação

indutora do gasto público fosse impulsionada de forma mais efetiva. Diante da continuidade dos desafios de política fiscal e das atuais medidas legais disponíveis para administrá-lo, considera que a adesão ao NRRF é algo essencial. Nesse sentido, a prioridade para ajuste fiscal torna-se um compromisso fundamental, embora isso não signifique necessariamente tomá-lo como um pressuposto nem um fim em si mesmo. Para o Estado, uma solução rigorosa que passe pela sua recuperação fiscal envolve combiná-lo com ações que fortaleçam as funções da administração estadual somadas às políticas de emprego e da renda sob um território produtivo (Rio de Janeiro, p. 10-11, 2021).

O diagnóstico procura fazer uma ampla análise dos antecedentes das adversidades fiscais atuais do ERJ com o intuito de posicionar historicamente o seu desenvolvimento econômico. A intenção é demonstrar que qualquer que seja o desenho ou arcabouço institucional elaborado como um programa de recuperação fiscal para o Rio de Janeiro deve levar em consideração suas especificidades para o alcance de soluções duradouras. Não há como se atingir objetivos se não se sabe de onde se está partindo. Partindo desse pressuposto, o Diagnóstico aborda os antecedentes históricos da trajetória político-econômica do Estado do Rio de Janeiro que, em certa medida, colaboraram para ter se chegado à conjuntura atual.

Os antecedentes ao processo de consolidação econômica do Estado do Rio de Janeiro dentro do contexto nacional mostram como a lógica de consolidação de uma economia regional foi influenciada de maneiras distintas a partir de diferentes pontos de partida. No caso do ERJ, explicita-se como a lógica da “capitalidade”<sup>13</sup> influenciou para que aqui não tivesse um forte processo de interiorização econômica. Mesmo que vetores de modernização em escala nacional tenham surgido e requalificado algumas parcelas do território fluminense, essas bases se mantiveram insulares, sem gerar adensamento produtivo de forma efetiva e com carências consideráveis de infraestrutura básica.

Do ponto de vista do processo de desenvolvimento, o cerne da questão fluminense é a contradição entre a ainda centralidade nacional de seu núcleo metropolitano e a fragilidade da divisão territorial do trabalho sob seu comando. Configura-se um território economicamente esgarçado, com economias regionais não

---

<sup>13</sup> Para compreensão do conceito, ver Silva e Versiani, 2015.

consolidadas nem integradas, e rede urbana limitada diante de reduzidas centralidades que pudessem ser alternativas à macrocefalia da capital.

O documento aponta como os complexos logístico-produtivos no ERJ não foram desenvolvidos de forma plena, dependendo sua dinâmica principalmente de determinantes externos ao território. Aborda também um padrão sistêmico de vulnerabilidade econômica relacionada a outros Estados da Federação. Associa esses dados ao problema da “estrutura produtiva oca” fluminense, aqui entendida como um processo de desadensamento de importantes cadeias de produção, levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação de se constituir no motor chave do crescimento econômico e do progresso técnico. Trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e à ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade econômica a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado (conteúdo local). Políticas de fomento, portanto, não podem ser desprezadas, já que num quadro de estrutura produtiva oca, podem ser essenciais se relacionadas a uma reordenação do pacto federativo no sentido de sê-la nacional, e não isolada em escala regional (RIO DE JANEIRO, p. 14-15, 2021).

A última parte dessa seção aborda de que maneira a evolução recente dos dados relacionados à economia fluminense reflete um problema estrutural agravado por uma conjuntura adversa que atingiu toda a economia nacional, mas com maiores impactos na economia fluminense. Explicita como o cenário de pandemia reforçou os riscos de reafirmação desse padrão de vulnerabilidade econômica e suas evidências no mercado de trabalho. Como exemplo, mostra que o Rio de Janeiro foi a unidade da federação com o pior saldo de empregos formais, com a assustadora cifra de -127.155 empregos em apenas um ano (2020), inclusive sublinhando a diferença expressiva para o segundo pior resultado, Rio Grande do Sul, de - 20.220 empregos e Minas Gerais gerando 32.717 novos empregos. Nota-se que ambos estados, também com problemas fiscais, como já abordado anteriormente, tiveram desempenhos melhores que o ERJ, reforçando a relevância de se lidar com a especificidade da problemática ao se tratar a necessidade de ajustes fiscais. Portanto, mesmo em um contexto negativo severo no nível nacional, algumas economias regionais conseguiram responder melhor (RIO DE JANEIRO, p. 25-29, 2021).

Diante desses antecedentes, ganha-se maior consciência no debate público sobre a crise estadual que é essencial potencializar efeitos multiplicadores a partir de atividades econômicas indutoras, proporcionando janelas de desenvolvimento. Isso permitiria reflexos positivos diretamente sobre a questão fiscal estadual. Nesse sentido, e sem desconsiderar o compromisso com medidas necessárias de controle de despesa, o grande enfrentamento da crise exigiria uma atenção especial em medidas para aumentar de forma sustentada as receitas públicas.

Do ponto de vista conjuntural da geração de receitas, uma análise do comportamento da atividade econômica brasileira vis-à-vis a economia fluminense para o período entre 2008 a 2020 deixa claro que esta sofre os efeitos da desaceleração da economia brasileira de forma muito mais aguda, em particular, por conta da sua vulnerabilidade decorrente da parcela significativa das receitas provenientes de royalties e participações especiais (R&PE), além das limitações apresentadas na própria arrecadação tributária. O comportamento da arrecadação fluminense se explica basicamente pelo ICMS, que representa, em média, 73% das receitas tributárias<sup>14</sup>. Uma melhor performance do ERJ nos últimos anos dependeu em boa medida de uma série de receitas extraordinárias realizadas, como programas de refinanciamento de débitos tributários. O fato é que as receitas de ICMS ainda não recuperaram níveis de arrecadação compatíveis com 2014. Isso sugere o quanto é importante uma recuperação econômica mais efetiva.

Numa análise comparada com outros Estados, o que se observa é que muito embora o ERJ permaneça como a terceira economia no ranking do PIB estadual, atrás de São Paulo e Minas Gerais, sua Receita Corrente Líquida não reflete esse comportamento. Na análise da RCL per capita o ERJ sai da nona posição no ranking estadual em 2007 para décima oitava posição em 2020, fato que reforça a vulnerabilidade da arrecadação da economia fluminense em relação às receitas do setor de Óleo e Gás (RIO DE JANEIRO, p. 41, 2021).

Quanto às despesas do Estado, destaque-se o intenso processo de ajuste fiscal ocorrido nos últimos anos, até mesmo antes do ingresso do Estado no Regime de Recuperação Fiscal. Com o RRF, as despesas continuaram a cair, alcançando em 2020 níveis compatíveis com o ano de 2008 em valores reais (Rio de Janeiro, p. 52, 2021).

---

<sup>14</sup> Fonte: SIAFE-Rio (*In.*: Rio de Janeiro, p. 34, 2021)

Em comparativo da evolução das despesas estaduais no período de 2018 a 2020, o ERJ aparece como o quarto estado com maior redução, com uma queda de 11% frente ao crescimento real mediano de 0,5%<sup>15</sup>. Todavia, isto não foi suficiente para atingir o ajuste fiscal necessário.

Diante desse cenário, o ERJ apresentou em seu PRF treze medidas de ajuste, todas voltadas para a geração de novas receitas. As medidas encontram-se descritas através de Notas Técnicas (NTs) elaboradas pela Secretaria de Estado de Fazenda e encaminhadas ao governo federal como parte integrante do Plano submetido este ano à avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional. Dentre as medidas, destaca-se o “Multiplicador dos investimentos – Pacto RJ” e “Multiplicador dos Investimentos – Espaço Fiscal”; e a medida referente à criação de um mercado financeiro de crédito de carbono no ERJ.

Em relação à primeira medida, consiste na mensuração dos impactos econômicos do programa estadual de investimentos chamado Pacto RJ e seus efeitos sobre a arrecadação de ICMS. O Pacto RJ é um pacote de investimentos da ordem de R\$ 17 bilhões com foco em infraestrutura de abastecimento de água, mobilidade e reforma urbana. O programa contempla mais de cinquenta projetos nos 92 municípios fluminenses<sup>16</sup>. Esse artigo não se propõe a monitorar e avaliar os investimentos realizados pelo Pacto RJ, mas a lógica de geração de receitas públicas através de gastos com investimentos. De forma direta, o estudo conduzido pelo ERJ estima o retorno da ordem de R\$ 3 bilhões na arrecadação de ICMS com o gasto público em insumos de setores fluminenses para a realização dos investimentos entre 2022 e 2026. O estudo, no entanto, não aborda o encadeamento do gasto público, sendo esse retorno apenas referente ao gasto no setor conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0).<sup>17</sup>

De igual maneira, o Estado propõe outra medida com a mesma metodologia dos multiplicadores fiscais, chamada de “Espaço Fiscal”. De acordo com os documentos encaminhados para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), essa medida seria possível a partir do momento que outras medidas de ajuste fossem implementadas e utilizadas

<sup>15</sup> Fonte: SICONFI (*In*: Rio de Janeiro, p. 53, 2021)

<sup>16</sup> Para informações sobre o Programa, está disponível o site para consulta <http://pacto.rj.gov.br/>

<sup>17</sup> Para o detalhamento da medida, consultar a Nota Técnica nº 57/2021/SUBPOF/SEFAZ/RJ, disponível em: <https://bit.ly/3G2TuSK>

para o pagamento do serviço da dívida, liberando, portanto, espaço fiscal para a realização de investimentos a partir de 2025 até o limite permitido pela medida popularmente conhecida como teto de gastos. Essa medida do “Espaço Fiscal”, de acordo com cálculos da SEFAZ-RJ, teriam um impacto direto de R\$ 5,1 bilhões até 2030.

Por último, a medida do “Crédito de Carbono” consiste na identificação, certificação e negociação de créditos de carbono do Estado do Rio de Janeiro, atribuindo um valor monetário às emissões de gases de efeito estufa causadores das mudanças climáticas. De acordo com a Nota Técnica apresentada pelo Estado<sup>18</sup>, um crédito de carbono é um título que corresponde a evitar a emissão de uma tonelada equivalente de gás carbônico na atmosfera. A medida permite a internalização dos custos sociais gerados pela poluição aos custos privados de produção e consumo dos respectivos emissores, com o potencial de construir uma agenda sustentável para o ERJ. Estima-se que o potencial de receita a ser auferida pelo ERJ pela medida alcance R\$ 1,03 bilhão por ano, a partir de 2024, dos quais R\$ 103 milhões por ano integrarão as medidas adicionais do PRF.

No documento inicialmente enviado pelo Estado, as medidas de ajuste propostas pelo Estado tinham um potencial de impacto de R\$ 100 bilhões em novas receitas até o final da vigência do NRRF. No entanto, diversas considerações e recomendações foram feitas pela STN no Parecer SEI nº 18401/2021/ME.<sup>19</sup> Dentre essas recomendações, destaca-se a sugestão de incorporação dos impactos das medidas de multiplicador de gastos no cenário-base das finanças estaduais,<sup>20</sup> considerando, nas palavras da própria STN “ser plausível um efeito fiscal sobre a arrecadação do Estado como resultado dessas intervenções [“Pacto RJ” e “Espaço Fiscal”], e considerando que as despesas com investimentos já se encontram no cenário base [...]”

Quanto ao crédito de carbono, apesar de ser medida inovadora e capaz de fomentar até mesmo um novo mercado financeiro baseado em ativos sustentáveis, a

---

<sup>18</sup> A Nota Técnica encontra-se na pasta 3 dos anexos do Plano de Recuperação Fiscal entregue em 10/02/2022 e pode ser acessada através do link abaixo, assim como as demais NTs das medidas de ajuste <https://bit.ly/3G5r36I>

<sup>19</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3LMx6hX>

<sup>20</sup> O cenário-base consistiu numa entrega anterior às medidas de ajuste propostas do Estado, em que se demonstrava o cenário de receitas e despesas no horizonte dos próximos nove exercícios financeiros. É a base sob a qual a STN avalia as necessidades de medidas adicionais para que haja equilíbrio financeiro e garantia de pagamento do serviço da dívida ao final do período de vigência do NRRF.

STN recomendou a retirada de seus efeitos financeiros do Plano, por considerar como medida de ajuste fora da alçada do Estado. No caso específico, considera que a medida se condiciona à aprovação de lei em âmbito federal regulamentando o mercado de emissões. Na avaliação da STN, frustrações na sua efetivação motivariam inadimplência do Estado, de acordo com o estabelecido no artigo 7º-B da LC nº 159/2017.

A partir da incorporação dos efeitos financeiros de algumas medidas ao cenário-base, bem como a desconsideração dos efeitos financeiros de outras por estarem “fora da alçada estadual”, segundo a avaliação da STN e, ainda, a reavaliação de outras medidas, em especial a de securitização da dívida ativa,<sup>21</sup> as medidas de ajuste aceitas pelo Tesouro Nacional para fins de equilíbrio econômico-financeiro do PRF estadual perfazem um potencial de geração de receitas da ordem de R\$ 49 bilhões até 2030.

O processo de adesão do ERJ ao RRF em 2017 não foi fruto de planejamento, mas, dentre outros fatores já explorados nesse trabalho, da falta dele. A ausência de um diagnóstico adequado da realidade da economia fluminense – seja em seu aspecto estrutural como também conjuntural; as tomadas de decisão estratégicas na alocação de recursos desconsiderando os impactos futuros nas finanças públicas e os efeitos sobre a cadeia produtiva e o bem-estar da população fluminense e; a limitação instrumental dos entes subnacionais em gerar receitas próprias colaboraram ao quadro caótico que levou o Rio de Janeiro a se submeter a um conjunto de regras de restrição fiscal.

A partir da entrada no RRF, o ERJ se submeteu não só a uma série de regras, mas também a princípios já descritos no artigo 1º da Lei Complementar nº 159/2017, como sustentabilidade econômico-financeira, equidade intergeracional, transparência das contas públicas, confiança das demonstrações financeiras e celeridade das decisões. O RRF, para o atingimento do seu objetivo *latu-sensu*, requer ação planejada e coordenada entre os Poderes, órgãos, entidades e fundos que compõem o Estado do Rio de Janeiro.

Observa-se que o Estado vem avançando, ainda que vagarosamente, em direção à institucionalização de mecanismos de governança para responder aos desafios de monitoramento e cumprimento do que foi pactuado no Plano de Recuperação Fiscal, seja em sua primeira versão, seja na que foi submetida ao Governo Federal em fevereiro

---

<sup>21</sup> Para melhor entendimento em relação a esta medida, sugiro a leitura das Notas Técnicas referentes ao assunto, bem como as avaliações da STN sobre. Disponível em: <https://bit.ly/3LMx6hX>; <https://bit.ly/3LzCx3F>; <https://bit.ly/3G5r36I>

de 2022. De forma tardia, após mais de dois anos da data de homologação do primeiro Plano de Recuperação Fiscal,<sup>22</sup> o Governo do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu em novembro de 2019 (Decreto Estadual 46.820, de 05 de novembro de 2019) a responsabilidade pelo monitoramento do cumprimento do RRF pelos órgãos e entidades das administrações direta e indireta do Estado, atribuindo funções executivas e fiscalizatórias à então Secretaria da Casa Civil e Governança e à Secretaria de Fazenda. Apesar do estabelecimento de funções e prerrogativas de fiscalização a esses dois órgãos, apenas em janeiro de 2020, através do Decreto Estadual nº 46.906 de 21 de janeiro de 2020, institucionalizou-se a criação da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento Econômico-Financeiro do Regime de Recuperação Fiscal (CARRF) para o exercício das atribuições conferidas em decreto anterior, cabendo à Secretaria de Fazenda a indicação da presidência da Comissão, dois representantes titulares e respectivos suplentes e; dois representantes titulares da Secretaria da Casa Civil e Governança e respectivos suplentes. Em termos de institucionalidade, a CARRF juntava-se, então, ao Núcleo de Monitoramento do RRF instituído no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, criado por meio da Resolução PGE nº 4.339 de 17 de janeiro de 2019. Posteriormente, a CARRF passaria a ser reconhecida pela sigla COMISARRF.

No entanto, a instituição dessas estruturas de governança não foi suficiente para garantir uma maior organização administrativa do Estado do Rio de Janeiro diante da necessidade de monitoramento e cumprimento do RRF. Como evidência, cite-se o descumprimento do teto de gastos previsto no artigo 4º da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, como consta no Relatório de Encerramento do RRF elaborado pelo Conselho de Supervisão em agosto de 2021. Outra evidência, apontada no mesmo relatório, diz respeito às medidas de ajuste previstas e não-implementadas pelo Estado, gerando uma frustração da ordem de R\$ 10 bilhões (Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, p. 14-18, 2021).

Verifica-se que tanto os mecanismos de monitoramento e fiscalização de medidas obrigatórias, como o cumprimento do teto de gastos; quanto os mecanismos de planejamento e execução para o atingimento das metas que o próprio ente estabeleceu como medidas de ajuste foram falhos, revelando a necessidade de aprimoramento da

---

<sup>22</sup> O primeiro PRF foi homologado pelo Governo Federal em 05 de setembro de 2017, conforme publicado no Diário Oficial da União em 06 de setembro de 2017, nº 172, seção 1, p. 20-21.

governança instituída. Destaque positivo foi a institucionalização de um portal eletrônico sobre o Regime de Recuperação Fiscal pelo Estado, com informações didáticas sobre o que se trata o RRF e documentos correlacionados, conferindo maior transparência para a sociedade.

Já no âmbito da discussão do Novo RRF, nova modificação do Decreto Estadual 46.820 ocorreria em julho de 2021, com a edição do Decreto Estadual nº 47.699, que instituiu o Conselho Consultivo da COMISARRF, com o objetivo de assegurar a participação dos demais poderes do ERJ no processo de planejamento e acompanhamento da elaboração do novo Plano de Recuperação Fiscal. Apesar de seu caráter consultivo, a criação do Conselho provê maior governança estadual ao RRF, uma vez que garante a participação institucional dos demais poderes que não apenas o Poder Executivo para o permanente acompanhamento e avaliação sobre o PRF. Ainda que cada Poder, por atribuição própria, já exerça funções jurisdicional, de controle e de fiscalização do Poder Executivo, estes Poderes também estão sujeitos ao RRF e são diretamente afetados pelas decisões tomadas pelo Poder Executivo. Torna-se, portanto, lógico e fundamental sua participação na elaboração e monitoramento do Plano, conferindo solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo procurou analisar as condicionantes que envolveram a entrada do Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal em 2017 e a necessidade de continuidade no programa de socorro financeiro elaborado pelo governo federal em novas bases legais. Mostrou a necessidade e vitalidade de aderir ao programa, especialmente por evitar sua insolvência financeira, uma vez que o governo estadual não teria condições de realizar suas políticas públicas e quitar vultosas quantias de sua dívida com seu principal credor, a União. Ao mesmo tempo, explicitou as contradições do próprio programa, que não se debruçou em soluções que rediscutam o pacto federativo e/ou pensem na geração estruturada de novas receitas, tendo seu olhar ainda muito concentrado no controle de despesas. Ressalte-se, como evidenciado, o pesado

esforço que o ente já realizou na diminuição de suas despesas públicas durante a vigência do primeiro RRF.

Sob a ótica dos referenciais básicos desenvolvidos sobre gestão das finanças, o artigo procurou demonstrar um outro aspecto que não apenas o contábil-financeiro para a avaliação das contas públicas. A discussão para a saída do ERJ da crise fiscal passa pela compreensão além da conjuntura econômica ou de possíveis desvios de conduta dos gestores públicos; é preciso considerar os aspectos estruturais que revelam fragilidades na sustentação da economia fluminense.

A reflexão proposta avança no entendimento do Regime de Recuperação Fiscal como um instrumento de recuperação financeira dos Estados, mais especificamente, do Rio de Janeiro. Por se tratar de tema recente e com pouca literatura desenvolvida, há muitos aspectos exploratórios a serem estudados, tais como: (i) a necessidade de se avaliar os resultados efetivos que o programa pode proporcionar ao longo dos próximos anos na melhoria de indicadores fiscais consagrados na literatura e na *práxis* da administração pública; (ii) as saídas que colaborem para o desenvolvimento das economias estaduais, especialmente com a adesão de novos Estados ao RRF;<sup>23</sup> (iii) os arranjos institucionais desenvolvidos para melhor fiscalização, controle e monitoramento do RRF, baseado em princípios de governança.

A elaboração do novo Plano de Recuperação Fiscal revela alguns elementos que avançam a partir de conceitos de governança pública,<sup>24</sup> especialmente na justificação de suas decisões em informações de qualidade, tendo como referência o Diagnóstico da Situação Fiscal realizado. Prova disso foram as discussões travadas durante o processo de elaboração do PRF, como revelam os diversos ofícios e pareceres de ambos os entes.

Destaque-se as discussões em torno da implementação de um teto de gastos aos moldes do governo federal e a extinção dos adicionais por tempo de serviço (triênios) dos servidores estaduais. Ainda que o Poder Executivo tenha encaminhado os projetos de lei referentes ao RRF à Assembleia Legislativa Estadual (ALERJ) nos moldes exigidos pelo governo federal,<sup>25</sup> a Casa Parlamentar, de maneira democrática e

---

<sup>23</sup> O Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022. Como já discutido, o Estado do Rio de Janeiro ainda possui pendências jurídicas para ter seu Plano homologado. O Rio Grande do Sul foi habilitado em 27/01/2022, tendo de 30 a 180 dias para apresentar seu Plano.

<sup>24</sup> Para esse assunto, ver: Tribunal de Contas da União, 2020.

<sup>25</sup> Projeto de Lei nº 4852/2021; Projeto de Lei Complementar nº 46/2021; Projeto de Lei Complementar nº 48/2021; Projeto de Lei Complementar nº 49/2021. Disponíveis em: <https://www.alerj.rj.gov.br/>

sustentada por ampla discussão com a sociedade,<sup>26</sup> definiu pela extinção do benefício pecuniário apenas para os novos entrantes no serviço público, assegurando àqueles que já são servidores os seus direitos.

Nesse sentido, apesar da correlação de forças determinar a predominância e imposição de medidas pela União ao governo estadual, os tomadores de decisão vem buscando agir em defesa do que ela acredita ser melhor para os interesses da sociedade, cujo fim último é garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais à população. E esse deve ser o fim último de uma boa governança pública.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Uma história da lei brasileira de Responsabilidade Fiscal**. RDU, Porto Alegre, Edição Especial, p. 126-154, 2016.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal. Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro: Relatório de Encerramento – RRF – RJ. Agosto de 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3PznSID>. Acesso em: 14 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. Lei Federal nº 9.496. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF, 11 de setembro de 1997.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. Lei Complementar Federal nº 156. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF, 28 de dezembro de 2016.

---

<sup>26</sup> “Aviso de Pauta: ALERJ inicia, nesta terça-feira, discussões do Plano de Recuperação Fiscal”. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/51410>; “ALERJ discute teto de gastos, triênio e adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal em segunda rodada de audiências públicas”. Disponível em <https://bit.ly/3G34Oy8>. Acesso em: 17 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. Lei Complementar Federal nº 159. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF, 19 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. Lei Complementar Federal nº 178. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 13 de janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. Decreto Federal nº 10.681. Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF, 20 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. (2017). Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3lrXwur>. Acesso em: 14 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Edição 3. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

CORVAL, Paulo Roberto dos Santos; BARROS, Gabriela Garcia Rodrigues de. Responsabilidade Fiscal e Sistema de Finanças Públicas de Crise. **Revista Thesis Juris** – **RTJ**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 375-401, jul.-dez. 2021.

CRUZ, Alethéia Ferreira da; LOPES, Bruno Lobão; PIMENTA, Daiana Paula; SOARES, Gustavo Fernandes. A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, nº 52(4), p. 764-775, jul. – ago. 2018.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2009.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP**. Brasília, nº 21, p. 211-259, junho de 2000.

GIAMBIAGI, Fábio; *et al.* **Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. São Paulo: GEN Atlas, 2015.

MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MORA, Mônica. **Evolução recente da dívida estadual**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, nº 2185).

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

NAZARETH, Paula Alexandra; ARAUJO, Nina Quintanilha. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. **Cadernos de Desenvolvimento Fluminense**. Rio de Janeiro, nº 21, jul.-dez. 2021.

PASSOS, William Souza; *et al.* O Regime de Recuperação Fiscal e o futuro do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense Rio de Janeiro**, nº. 19, Dossiê Retomada Econômica Pós-Pandemia. p. 70-91, jul.-dez. 2020.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Estadual de Fazenda. Diagnóstico da Situação Fiscal. Julho 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3wZu3xx>. Acesso em: 10 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 46.820. Disciplina o monitoramento interno do Regime de Recuperação Fiscal e a comunicação entre o Conselho de Supervisão Fiscal e o Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ. 05 de novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 46.906. Altera o Decreto nº 46.820, de 05 de novembro de 2019, que disciplina o monitoramento interno do Regime de Recuperação Fiscal e a comunicação entre o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal e o Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ. 21 de janeiro de 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 47.699. Altera o Decreto Estadual nº 46.820, de 05 de novembro de 2019, que disciplina o monitoramento interno do Regime de Recuperação Fiscal.

\_\_\_\_\_. Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020. Disponível em: <https://shre.ink/6sn>. Acesso em: 15 maio 2022.

SILVA, Mauro Osório da; VERSIANI, Maria Helena. História da Capitalidade do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, N.7, p. 75 - 90, jan.-jun. 2015.

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.

TORREZAN, Raphael Guilherme Araújo; PAIVA, Cláudio César de. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 55(3): p. 716-735, maio – jun. 2021.

## SITES CONSULTADOS

Portal Transparência Fiscal. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <https://bit.ly/3sRtbcP>. Acesso em: (entre os 10 a 17 maio) 2022.

Novo Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <https://bit.ly/3LyyxAl>. Acesso em: 15 maio 2022.

Pacto RJ. Disponível em <http://pacto.rj.gov.br/> (consultado em 15/05/2022).

Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. <https://www.alerj.rj.gov.br>. Acesso em: 17 maio 2022.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

## O PAPEL DO GESTOR PÚBLICO E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL COMO ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

THE ROLE OF THE PUBLIC MANAGER AND TERRITORIAL PLANNING AS STRATEGIES FOR REGIONAL DEVELOPMENT IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Marcos Thimoteo Dominguez <sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-8854-4031>

Correspondência: marcosthdz@yahoo.com.br

<sup>A</sup> Doutor em Estudos Urbanos pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOCFGV-RJ, Pesquisador colaborador do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais - LEPUR/UFABC, São Bernardo, SP; e do Laboratório Territorial de Manguinhos, Rio de Janeiro/RJ. Superintendente de Planejamento Territorial (SEPLAG-RJ).

DOI: 10.12957/cdf.2022.71478

Recebido em: 29 nov. 2022 | Aceito em: 09 dez. 2022.

### RESUMO

O presente artigo apresenta uma análise conceitual em torno dos principais desafios que o planejamento territorial do Estado do Rio de Janeiro precisa enfrentar. Em um cenário de crise econômica, o gestor público vem sendo deslocado para suavizar as tensões em torno do ajuste fiscal no qual o estado está inserido. Como resultado, perde-se de vista a complexidade da dimensão territorial, sendo o planejamento submetido a métricas de mercado, na tentativa de antecipar cenários e rendas futuras. Após uma breve recuperação histórica da trajetória do desenvolvimento regional fluminense e suas contradições, elenca-se os dilemas e as possibilidades para uma nova agenda territorial. A dialética entre permitir uma maior presença de espontaneidade e diversidade territorial e a necessidade de executar intervenções e regulações no espaço urbano-regional, não devem ser fatores de bloqueio da ação pública. Mas um elemento de incentivo à criatividade e ao desenho de políticas territoriais justas e de alcance regional.

**Palavras-chave:** planejamento territorial; Estado do Rio de Janeiro; austeridade; desenvolvimento regional.

### ABSTRACT

This article presents a conceptual analysis around the main challenges that the territorial planning of the State of Rio de Janeiro needs to face. In a scenario of economic crisis, the public manager has been displaced to ease the tension around the fiscal adjustment



in which the state is inserted. As a result, the complexity of the territorial dimension is lost sight of, and planning is submit Ted to market metrics, in an attempt to anticipate future scenarios and incomes. After a brief historical recovery of the trajectory of regional development in Rio de Janeiro and its contradictions, the dilemmas and possibilities for a new territorial agenda are showed. The dialectic between allowing a greater presence of spontaneity and territorial diversity and the need to carry out interventions and regulations in the urban-regional space should not be factors that block public action. But an element to encourage creativity and the design of fair territorial policies with a regional reach.

**Keywords:** territorial planning; Rio de Janeiro state; austerity; regional development.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta uma discussão conceitual de forma a contribuir para a construção de uma perspectiva de planejamento territorial como vetor essencial das políticas de desenvolvimento regional. Ao analisar elementos atuais que condicionam a gestão pública, o trabalho articula o movimento atual de financeirização das infraestruturas urbano-regionais, o contexto de austeridade em que vive o Estado do Rio de Janeiro e a possibilidade de uma nova agenda para o desenvolvimento fluminense.

Enquanto novas modelagens financeiras se voltam para a extração de rendas geradas por serviços públicos urbanos essenciais, o planejamento territorial está diante do desafio de mediar tensões e conflitos entre os territórios e a atuação de agentes multiescalares (KLINK, 2013). O ponto central da abordagem é o papel ativo dos planejadores em tempos de crise.

A intermediação entre finanças e as intervenções físicas no espaço vêm sendo ditadas por meio da relação entre os planejadores e agentes financeiros na busca de soluções para o ajuste fiscal e a crise fluminense. Esse quadro, até o momento, vem favorecimento a linguagem dos modelos financeiros, em detrimento à própria função de planejar o desenvolvimento territorial das regiões do estado. Ilustramos este argumento situando brevemente a concessão do saneamento ambiental, cujo arcabouço institucional sofreu forte pressão para adequá-lo aos parâmetros e métricas do setor financeiro.

O fato é que o Estado do Rio de Janeiro (ERJ), desde a extinção da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana – FUNDREM –, em 1989, não conta

com nenhuma instituição que tenha como atribuição finalística pensar e desenvolver o planejamento territorial das cidades fluminenses. Há décadas, a ausência de instrumentos para pensar a escala regional vem marcando a trajetória da gestão governamental no ERJ (GODINHO, 2011).

A Administração pública, diante dessa conjuntura complexa, deve estabelecer uma combinação de critérios variados que possam abrir um diálogo entre a ação política e as múltiplas espacialidades e territorialidades existentes. Os poderes estaduais, nessa direção, precisam reafirmar seu papel fundamental de articulação sociopolítica para o desenvolvimento urbano-regional. Uma nova agenda, apoiada no esforço metodológico de confrontar as dimensões territoriais à função de planejamento, pode possibilitar novas alternativas aos caminhos até então seguidos pelo Estado, assim como potencializar ações territoriais criativas e espontâneas. Esse tipo de indução a uma nova proposta de desenvolvimento regional tem maior possibilidade de contestar e enfrentar as desigualdades socioeconômicas e ambientais.

Por fim, além dessa introdução, o texto está estruturado em quatro seções complementares. A primeira, recupera o histórico recente de alguns impulsos de planejamento destinados ao desenvolvimento regional no Estado do Rio de Janeiro, enfatizando seus limites e contradições.

Na segunda parte, descreve-se brevemente o contexto econômico e de crise fiscal do ERJ e os atravessamentos dessa crise na Administração Pública em geral, e no planejamento territorial em particular. Será visto que o contexto de restrição de investimentos e gastos alimentou ainda mais a figura do planejador como agente mediador da entrada de agentes financeiros nas áreas de infraestrutura urbana e na decisão sobre políticas públicas essenciais, a exemplo do saneamento.

Na terceira parte, a partir de uma análise crítica desse deslocamento do gestor, são apresentados alguns desafios e dilemas do planejamento territorial. Reforça-se a necessidade de o planejador estabelecer interlocutores nos territórios do estado, superando as políticas consensuais em torno de projetos de intervenção e de regulação dos espaços. Acredita-se ser fundamental que o planejamento reconheça a existência de tensões, contradições e conflitos em torno das políticas com desdobramentos territoriais.

Na quarta parte, abre-se para a proposição de uma agenda futura, reconhecendo a não passividade dos territórios, mas seu oposto. Isto é, tratados aqui a partir de uma

perspectiva dialética entre o ordenamento do espaço, inerente ao planejamento governamental, e as múltiplas dinâmicas territoriais. Deve-se admitir que o percurso do planejamento territorial envolve lidar com conflitos e tensionamentos permanentes.

A última seção apresenta algumas considerações finais, defendendo que fazer planejamento territorial, mas que uma ação política, deve ser visto como método. Uma abordagem aberta às tensões e às contradições do desenvolvimento econômico e regional. Essa capacidade de sistematização de conflitos, pode ser um começo para reposicionar o planejamento territorial diante do seu real interlocutor, a sociedade.

## **2. PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ERJ**

A Constituição Federal de 1988 incorporou uma série de demandas dos vários setores da sociedade civil, iniciativas que tinham por fim negar fatos e processos do período anterior, originando um forte movimento de democratização e descentralização do poder. Apesar da relevância deste momento histórico, algumas importantes ações do poder público foram esquecidas, dentre elas, as políticas de desenvolvimento regional.

Em termos regionais, as políticas públicas implementadas nas últimas décadas no ERJ perderam sua capacidade de escala, organizando-se majoritariamente de forma setorial. Políticas como as de saúde, habitação, meio ambiente, assistência social, dentre outras, criaram sistemas compostos por planos, conselhos e fundos que se replicaram nas três instâncias federativas. Porém, muito embora estas iniciativas colaborem para uma coordenação interfederativa de políticas, elas propiciam seu isolamento dentro do setor, resultando em uma atuação muitas vezes pontual e desarticulada (CEDR, 2013).

Complementarmente à segmentação proporcionada pelas políticas setoriais, a situação se agrava no âmbito territorial. As políticas são formuladas no nível federal e executadas diretamente no nível municipal ignorando a dimensão socioespacial e a possibilidade de solução conjunta de alguns problemas que ultrapassam as fronteiras municipais. Os estados, muitas vezes, são excluídos do processo de formulação, implementação e execução das políticas emanadas pela União, não cumprindo o seu papel principal que é de prover um desenvolvimento e integração de seu território.

No ERJ, até a década de 1980, o Estado tinha instituições que pensavam o desenvolvimento regional do seu território. Uma instituição que marcadamente promovia o planejamento de projetos regionais era a FUNDREM, vinculada à antiga Secretaria de Estado do Planejamento – SECPLAN.

A FUNDREM surgiu após a criação das regiões metropolitanas brasileiras e a fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro (1974), tendo como objetivo principal coordenar programas e projetos de interesse dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e prestar assistência técnica aos mesmos, cabendo à SECPLAN os projetos relacionados às demais regiões (FUNDAÇÃO CEPERJ, 2019).

A importância do processo de urbanização no Estado induziu a criação, em 1987, da Secretaria de Estado Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDUR, que tinha dentre suas atribuições formular políticas e executar programas para o desenvolvimento urbano e regional. Em 1989, no entanto, a FUNDREM foi extinta no Governo Moreira Franco e com ela a política de desenvolvimento regional do Governo do Estado.

Diante desse quadro, o Estado do Rio de Janeiro necessita reinserir na sua agenda política o debate do desenvolvimento regional. O estado é uma das unidades federativas com um dos maiores percentuais de urbanização e concentração demográfica do país. Como consequência há a intensificação das disparidades socioeconômicas entre municípios, com especial destaque para aqueles da Região Metropolitana - RMRJ.

Além disso, historicamente, a economia baseada na hegemonia metropolitana gerou uma estrutura territorial altamente desigual, em que a região detém 75% da população, mas somente 13% do território fluminense. A estrutura produtiva fluminense, com destaque para os setores como petróleo e gás (P&G) e plataforma logística, localizam-se, em sua maioria, no litoral, concentrando atividades e produzindo pressões sobre os ecossistemas das Baías de Guanabara e Sepetiba, principalmente (DOMINGUEZ, EGLER, REGGATO, 2015).

Essa realidade demanda um esforço de complementaridade não apenas de atividades econômicas e das políticas sociais, mas também entre territórios, sejam eles considerados urbanos ou rurais. O planejamento governamental deve assumir como agenda de trabalho a integração entre as regiões de modo a identificar demandas prioritárias, resultantes do conjunto de arranjos institucionais entre cidades, e

potencializar a produção e a enfrentar históricos problemas socioeconômicos e ambientais.

É preciso que a Administração assuma seu papel indutor do desenvolvimento, atuando tecnicamente e politicamente para a elaboração de um conjunto de ações que, dentro de um modelo de sustentabilidade, vise à efetividade das funções públicas de interesse comum nas principais aglomerações urbanas e territórios fluminenses.

## **2.1 Dinâmica Regional e Econômica do ERJ**

A urbanização do espaço promove-se a partir do processo de circulação de capital e não se dá apenas pela produção (SANTOS, 2005). A ampliação dos serviços, da informação e da terceirização das relações de trabalho produzem valor e novas formas de acumulação de capital. O surgimento dessa perspectiva e a formação de novos arranjos institucionais e territoriais constituem-se, também, em evidências que forcem o poder público e outros agentes econômicos a reverem o formato de seus projetos e ações estratégicas de caráter territorial.

Além da concentração populacional e da estrutura econômica centrada na região metropolitana do Rio de Janeiro, a metrópole fluminense representa o maior aglomerado urbano da Zona Costeira Brasileira (FUNDAÇÃO CEPERJ, 2019). Essa ocupação desafia os novos marcos da sustentabilidade e pela busca do bem-estar social da população. A perda histórica de áreas de mata atlântica, a ocupação de encostas, a falta de infraestrutura de saneamento e o aterro de áreas de baixada, principalmente regiões de manguezais da Baía de Guanabara, formam um cenário de vulnerabilidade socioambiental. Tal cenário é tensionado pelas projeções relativas às mudanças climáticas, ao aumento da incidência de eventos críticos e permanente processo de adensamento urbano sobre territórios de elevado risco ambiental.

Por outro lado, a ocupação de regiões como as Baixadas Litorâneas, por exemplo, resulta do esgarçamento da mancha urbana a partir de uma integração acelerada entre o centro metropolitano e aglomerações urbanas na região do Norte Fluminense. Nesse caso, trata-se de uma malha ao longo da costa e dos eixos rodoviários que percorrem o litoral: BR-101 sentido Sul (Rio-Santos) e sentido Norte

(direção a Campos) e RJ-106, que interliga as Regiões dos Lagos e Norte via o conjunto de cidades Rio das Ostras/Macaé.

A instalação da Petrobras em Macaé, ainda nos anos 1970, potencializou as transformações econômicas no litoral norte que se estenderam pelas Baixadas Litorâneas e em direção ao estado do Espírito Santo. Outros exemplos, como a constituição do parque industrial e siderúrgico do Médio Paraíba, no eixo da BR-116 (Rodovia Dutra), e o setor de energia e indústria naval em Angra dos Reis, contribuíram para consolidação de um padrão espreado de urbanização nessas regiões.

Os efeitos desse modelo de urbanização, por sua vez, produziram desequilíbrios socioeconômicos regionais e forte pressão demográfica sobre áreas ambientais e infraestruturas urbanas, levando à perda de qualidade de vida nas cidades, retração econômica e ordenamento de terras sem regularização fundiária estabelecida. Por sua vez, essa condição impacta em cheio as administrações municipais que, na ausência de fôlego orçamentário, não conseguem organizar seus instrumentos legais de gestão e de ordenamento do solo.

Nesse sentido, é fundamental superar propostas de políticas regionais que mais reproduzem enclaves espaciais, pois se amparam sobre estruturas econômicas nucleadas e/ou fragmentadas (DOMINGUEZ; EGLER; REGATTO, 2015); e construir ações políticas de planejamento articuladas em torno de projetos socioeconômicos de coesão territorial.

### **3. CRISE ECONÔMICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E OS IMPACTOS DA AUSTERIDADE SOBRE O PLANEJAMENTO**

Não cabe aqui reconstruir de forma detalhada a trajetória da deterioração das finanças públicas no Estado do Rio de Janeiro na última década. Porém, uma dimensão importante para lidar com esse tema é a culminação da quase falência do fundo de pensão do Estado<sup>1</sup> em função de operações de securitização desastrosas efetuadas com base dos recebíveis de royalties de petróleo e gás (KLINK, 2022).

Em 2017, após a radicalização da crise fiscal e política do ERJ, um arranjo multiescalar e intersetorial envolveu a elaboração do plano de recuperação fiscal

---

<sup>1</sup> Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência

fluminense<sup>2</sup>. O plano proposto contou com a participação da União, do BNDES, do Banco BNP Paribas, de consultorias privadas, de agências internacionais e do governo estadual.

O BNB Paribas, banco que tinha coordenado as referidas operações de securitização, foi também a instituição que apoiou o Estado por meio de um empréstimo de R\$ 2,9 bilhões para viabilizar o pagamento de parte dos salários do funcionalismo público, que vinha sofrendo com atrasos. A garantia federal necessária para o empréstimo internacional veio com a exigência de cumprir esse plano de recuperação fiscal, que incluía a privatização da Companhia Estadual de Água e Esgoto do ERJ, Cedae<sup>3</sup>. O objetivo da privatização era gerar recursos emergências e finalmente resolver os déficits históricos do Estado no setor de saneamento ambiental. O projeto da privatização seria estruturado e desenhado pelo BNDES em colaboração com a Secretaria de Estado da Casa Civil do ERJ e as equipes técnicas da Cedae.

No entanto, privatizar uma companhia estadual de saneamento ambiental é tarefa mais complexa que parece à primeira vista. Apesar da pressão do novo marco legal do setor no sentido de abrir a participação para o setor privado, o arranjo institucional do saneamento ambiental no país ainda é marcado pela presença significativa de sistemas de concessão pública nos quais os municípios delegam a responsabilidade pela ampliação, operação e manutenção das redes de infraestrutura para empresas públicas estaduais. Além disso, o acórdão do Supremo Tribunal Federal em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/2013 julgou que a titularidade de saneamento ambiental em áreas metropolitanas é compartilhada entre Estados e Municípios. Estipulou ainda que referidos entes federados precisam desenhar um arcabouço específico para a governança e financiamento compartilhados em regiões metropolitanas.

Nesse cenário de incerteza regulatória, a privatização direta da CEDAE implicaria em riscos e custos transacionais nada desprezíveis, considerando também que as empresas privadas interessadas teriam que renegociar os contratos de concessão com cada um dos municípios metropolitanos. Sendo assim, a concessão dos serviços de

---

<sup>2</sup> Aprovado pela Lei Complementar Federal nº 159/2017

<sup>3</sup> Lei Estadual nº 7529 de 07 de março de 2017. Autoriza o poder executivo a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE e dá outras providências

saneamento da Cedae, por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP), foi a proposta defendida pelo BNDES como modelo ideal para impulsionar a aprovação de outros projetos de concessão privada do saneamento no país.

Para diversos autores, porém, (BLYTH, 2017; KLINK, 2022; OLIVEIRA *et. al.*, 2022), esse cenário de crise é um caminho aberto para adoção de medidas de austeridade cada vez mais profundas.

A retórica da crise interpõe um garroteamento cuja temporalidade é trina: pune os excessos de um passado de ganância irresponsável, posto que não se verificam entregas correspondentes de bens e serviços; apeia a margem de manobra de turno, dado o apequenamento de uma máquina estatal opaca e ineficiente; e, no futuro, faz um chamamento ao sacrifício, impondo aos gestores públicos a responsabilidade inarredável e precípua do equilíbrio fiscal-financeiro (OLIVEIRA *et. al.*, 2022, p.09).

A financeirização das infraestruturas urbanas exige a aplicação de modelos com capacidade de alterar as regras do jogo político e de condicionar o ambiente de governança, tornando-o favorável à entrada de novos agentes de mercado. Em contextos de austeridade, como é o caso do ERJ, os gestores e planejadores estão em busca de capitais (KLINK, 2022) para financiar políticas e intervenções em escala local e regional. A Administração busca capitalizar todos os bens disponíveis, organizando suas finanças a partir da antecipação de uma de fluxos futuros de renda (PURCELL *et al.*, 2019).

A modelagem que foi proposta pelo BNDES para a PPP, ao atrelar investimentos às metas contratualizadas, necessitava da quebra de monopólio estatal dos serviços de saneamento. A aprovação de uma nova regulação estadual e a realização dos leilões de concessão ganham contornos emergenciais em meio a Pandemia por Covid-19. Essa dimensão de urgência em direção à financeirização do setor de infraestrutura urbana favoreceu a entrada de fundos de investimento por meio de consórcios empresariais. O fornecimento de água, principalmente, parece ter se tornado um capital vantajoso por ser um ativo essencial em um mercado de baixa concorrência (RUFINO; FAUSTINO; WEHBA, 2021)

No caso do saneamento, a modelagem apresentada desloca o foco da política setorial pública para gestão dos recursos gerados pelos leilões e transações financeiras.

Ao Estado fica tarefa de gerir os riscos de capital (LAPAVITSAS, 2013). Já as concessionárias, como investidoras financeiras, assumem funções de gestor social do serviço.

De acordo com KLINK (2022), essa comunicação que racionaliza o espaço pela ótica modelos financeiros tem como função antecipar valor para o investidor no presente, tende a esvaziar os ideais redistributivos progressivos dentro da teoria do planejamento. Essa penetração de modelos financeiros no planejamento, a exemplo da PPP, tende a produzir redes colaborativas entre agentes estatais e não estatais, que descontextualizam antagonismos e divergências de visões e políticas territoriais.

As expectativas de antecipação e capitalização de rendas parece ser o centro das propostas para o financiamento do ajuste fiscal do ERJ. Esse movimento de antecipação, baseado em expectativas de lucro futuro, não apenas pode distorcer os cenários econômicos, como abre possibilidade para novos movimentos de acumulação de rendas e concentração de poder. Esse quadro crítico tem forte potencial de gerar novas crises econômicas e sociais.

#### **4. DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO ERJ**

De forma geral, podemos definir três dilemas principais que o planejador enfrenta na proposição de políticas e ações de caráter territorial (SAVIANI et. al., 2015): o dilema da intervenção; da regulação; e do investimento. No caso da intervenção, a questão central está na escolha de quando e onde intervir. Trata-se de tentativa de construir um pensamento capaz de “combinar noções intervencionistas de planejamento com ideias de não interferência nos processos sociais” (p.304). Ou seja, permitir a reprodução de espaços formados por processos espontâneos de desenvolvimento urbano (DOMINGUEZ, KLINK, 2021).

Em relação à regulação, o principal desafio é enfrentar a tensão entre a necessidade de estabelecer condições legais-institucionais de controle territorial e a incorporação de procedimentos abertos à criatividade territorial. De qualquer forma, a busca por processos espontâneos vindo dos territórios deve-se tornar fator de estímulo à gestão pública. No entanto, como isso pode ser garantido sem depender das mesmas

ferramentas regulatórias que restringem essas espontaneidades? (SAVIANI *et. al.*, 2015)

Por fim, a ideia de investimentos para os planejadores defronta-se com os conflitos entre as lógicas de desenvolvimento lideradas pela oferta e pela demanda. De um lado está a necessidade de mobilizar a produção urbana-regional para atender às demandas socioeconômicas e ambientais emergentes locais e supra-locais; de outro, busca-se reconfigurar a oferta às demandas contextuais e às necessidades de desenvolvimento.

Esses desafios exigem dos gestores públicos um olhar atento às diferentes formas de sistematizar esses dilemas na própria prática do planejamento territorial. Entender que tal esforço de síntese e processamento será sempre temporário, continuamente sob forte pressão. Mas, além de ser uma ação desafiadora, pode produzir formas mais criativas e justas de políticas urbano-regionais.

O que se quer reforçar é que o planejamento territorial tem deslocado continuamente o seu objeto, afastando-o de suas definições. Ao não se buscar o objeto real da sua prática, o planejador estará sempre sujeito a adotar elementos de conjuntura na qual estão inseridos. Passando a dialogar mais com agentes hegemônicos e com maior grau de circulação multiescalar, e perdendo de vista a dimensão territorial.

Com isso, corre-se o risco de o planejador tornar-se um eterno agente mediador de consensos, apenas. Remediando e suavizando as tensões entre as estruturas e os agentes multiescalares, que possuem maior capacidade de ocupar redes e percorrer espaços, e os territórios, espaços de diversidade de relações sociais.

Uma busca genérica pelo “bem comum”, nesse sentido, vai monopolizando o debate em torno de políticas urbano-regionais, que se expressa por meio de planos e programas vazios. Tais instrumentos, hoje, não refletem ou pouco absorvem as tensões e as contradições da realidade social na qual dizem intervir. Como consequência, o planejador torna-se um agente contábil, mais preocupado com o equilíbrio das despesas, e ignorando muitas vezes as inúmeras vulnerabilidades sociais enfrentadas por populações e territórios.

## 5. AS RESPOSTAS DOS TERRITÓRIOS: UTOPIAS, PLANEJAMENTO E A POSSIBILIDADE DE AGENDA FUTURA

Rainer Randolph (2021, p. 03), confrontando a noção de *futuro*, que o planejador busca antecipar, defende a incorporação do conceito de *futuridade*. Para o autor, o futuro é apresentado pelo agente público e privado como uma projeção baseada numa racionalidade técnica, que assegura alguma confiabilidade. Já a *futuridade* tem base em conhecimentos experimentais e práticos de quem a pronuncia, “advém de uma projeção hipotética com um menor grau de confiabilidade”.

Nesse sentido, no campo do planejamento, o futuro é uma previsão de certeza proferida pelo gestor, defendido como algo que irá se realizar efetivamente. Experiências e expectativas dos atores sociais e territórios, por sua vez, expressam projetos de vida, conseqüentemente com maior grau de subjetividade. Assim, a *futuridade* remete ao cotidiano, o futuro pertence à gestão. Para Randolph, o campo do planejamento acaba se tornando uma disputa velada sobre o futuro. Esse futuro projetado obscurece as expectativas geradas pelos grupos sociais, que pautam sua *futuridade* pela experiência. Há uma imposição de um projeto futuro sobre múltiplos projetos de vida (RANDOLPH, 2021).

Para Limonad (2016, p. 2), o planejamento “contribui para obscurecer as possibilidades de transformação fundadas no aqui e agora ao impedir que se teçam utopias enquanto um norte geral para a ação social”. Utopias, nesse caso, referem-se à possibilidades de construções metodológicas para o novo, o que pode vir a ser. Significa incorporar a busca de possibilidades “ainda-não realizadas”, porém, capazes de problematizar realidades que se apresentam (LEFEBVRE, 2006).

O fato é que, ao definir áreas e programas de intervenção em territórios e regiões específicas, o planejamento exercerá um poder coercitivo, que delimita tempo e espaço, excluindo lugares e grupos sociais (devido a sua localização de moradia, capacidade de circular por redes sociais e maior grau de representatividade políticas) ou que outras possibilidades de futuros e projetos de sociedade sejam excluídos. Os territórios, afinal, não são espaços inertes e passivos. É nesse ponto que surgem inúmeros e contínuos conflitos (SAVIANI *et. al*, 2015).

A ação do planejador, em colaboração com investidores e agentes de mercado, produz uma série de inconsistências e contradições no momento de execução de políticas públicas. Esse ponto deve ser mais explorado não apenas por pesquisas no campo da economia política, mas também, no próprio fazer do planejamento governamental.

Nesse sentido, diferente da noção de consenso, presentes também nas propostas de planejamento participativo, defende-se o campo do planejamento como ambiente de tensionamento e conflitos (MIRAFTAB, 2016). O campo político seria visto de forma insurgente, ou seja, capaz de trazer à superfície territórios “opacos” (SANTOS, 2005), abrindo possibilidades para as ações que superam formas hegemônicas de organizar o espaço, centradas hoje na financeirização do urbano, por exemplo. Os “espaços de ação convidados”, de participação autorizada, dariam lugar aos “espaços de ação inventados”, cujas possíveis insurreições “o Estado e as corporações sistematicamente buscam colocar no ostracismo e criminalizar” (MIRAFTAB, 2016, p.368).

Essa inversão espaço-temporal torna-se chave para subjugar a pobreza das políticas urbanas e das propostas de planos regionais em darem conta da diversidade social, dos conflitos, de múltiplas temporalidades e espacialidades. A racionalidade tradicional da gestão, baseada no domínio da técnica sobre o espaço (SANTOS, 1994), vem se mostrando incapaz de dar respostas aos atuais e complexos desafios urbano-regionais do ERJ.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que mesmo em cenários de crise econômica e de limitações em termos de investimentos e gastos públicos, o planejamento se apoia na antecipação de cenários futuros. A tentativa emergencial de gerar valor no presente para atender a contratualização promovida pelo ajuste fiscal e por políticas de austeridade, faz com que o planejador tenha sua função deslocada.

Ao invés de construir, por meio do reconhecimento da dimensão territorial, políticas de alcance regional, o planejamento atua para suavizar tensões sociais, favorecendo a entrada de agentes financeiros em mercados até então monopolizados

pelo Estado. Esse comportamento, se por um lado permite à Administração capitalizar recursos econômicos, numa tentativa de arcar com despesas básicas, por outro, garante margens generosas de lucros aos investidores, que passam a ser os gestores da função social saneamento, por exemplo.

O que parece existir nesse contexto é uma negação quase que absoluta dos conflitos inerentes ao próprio exercício do planejamento urbano/regional. Instrumentos políticos de regulação e intervenção no território, como as modelagens de PPPs, ganham caráter consensual. Considerando a realização das audiências públicas virtuais em meio à pandemia, como único “espaço” de participação social, o processo de concessão de serviços de saneamento foi realizado sem o devido contraditório e tempo de discussão. O que induz a uma negação da política como campo de disputas legítimas entre projetos territoriais distintos e divergentes.

Essa dialética entre possibilidades de ação política multiescalar e a ação arbitrária inerente a qualquer intervenção governamental no território, como a suspensão do dissenso, precisa ser urgentemente reconhecida e incorporada ao planejamento público. Afinal, o atual quadro político vem limitando o verdadeiro “espaço político de discordância” (SWYNGEDOUW, 2022, p. 658).

Neste sentido, o esforço de lidar com os desafios ao planejamento elencados no presente artigo, além da contínua análise espaço-temporais, podem tornar o exercício do planejamento territorial mais consciente de seus limites e alinhado aos reais problemas sociais e ambientais a serem enfrentados por toda a sociedade.

No caso do ERJ, uma nova agenda de desenvolvimento urbano-regional deve ser construída, tendo como pilar estruturante o planejamento territorial. Com base nessas dimensões, o gestor público deve pautar sua atuação por meio de três premissas básicas: (i) reconhecer o espaço com como relacional e produto social (LEFEBFRE, 2013), variável chave para entender transformações e continuidades que marcam a própria trajetória do desenvolvimentismo brasileiro e fluminense; (ii) incorporar a análise multiescalar na elaboração de políticas públicas e na organização socioespacial dos serviços públicos e atividades produtivas; e, por fim, (iii) o planejamento territorial precisa buscar novos conceitos e ferramentas diante da conjuntura de austeridade e ajuste fiscal. Isso implica em superar interpretações históricas lineares e a problemática adoção de fórmulas emergenciais para a solução de problemas estruturais.

Tentar criar canais de comunicação entre administrações, territórios e grupos sociais exige riscos e criatividade. Mas também, dependem de conhecimento multicultural e do reconhecimento da diversidade territorial, ao invés de tentar apagá-la. É fundamental, no papel de indutor do desenvolvimento, que o planejamento territorial enfrente esses conflitos e tensões inerentes ao desenvolvimento do nosso modelo econômico e de gestão. Ao invés de evitá-los, precisamos, como agentes públicos, problematizá-los, e propor intervenções justas e com capacidade de produzir solidariedade territorial e alcance regional.

## REFERÊNCIAS

BLYTH, Mark. **Austeridade**: A história de uma ideia perigosa. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DOMINGUEZ, Marcos; KLINK, Jeroen. Metrôpoles em tempos de pandemia: mapeando territórios subversivos nas RMSP e RMRJ. **Cadernos Metrôpole** (PUC-SP), v. 23, p. 927-948, 2021.

DOMINGUEZ, Marcos; EGLER, Claudio; REGATTO, André. Dinâmica territorial e a estruturação espacial do estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**. Rio de Janeiro jul-dez, p. 11–22, 2015.

RIO DE JANEIRO. **Caderno da I Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional Lysia Bernardes**. (Org.) OLIVEIRA, Bruno; DOMINGUEZ, Marcos; Krykhtine, Carlos. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2013.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica**: Metodologia para estimativa de valor de outorga fixa na segunda fase da concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos municipais de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado da Casa Civil, 2021. Disponível em: [concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br](https://concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br). Acesso em: 22 jan. 2022.

GODINHO, Floriano. Políticas e planos territoriais nas escalas metropolitanas e regionais: análise das mudanças no rio de janeiro. **XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**. Rio de Janeiro, mai., 2011

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. (Org.) FURTADO, Bernardo; Krause, Cleandro, FRANÇA, Karla C. Brasília: Ipea, p. 83-114, 2013.

LAPAVITSAS, Costas. The financialization of capitalism: Profiting with out producing. *CITY*, v. 17, N. 6, p. 792–805, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **La producción de espacio**. Trad. Emilio Martínez Gutiérrez. 1. ed. Madrid: Capitán Swing, 2013.

\_\_\_\_\_. **Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIMONAD, Ester. Utopias Urbanas, Sonhos ou Pesadelos? Cortando as Cabeças da Hidra de Lerna. In: **XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro**. Barcelona: Geocrítica, Universidad de Barcelona, p. 1-20, 2016.

\_\_\_\_\_. Uma utopia com os pés no chão: algumas considerações sobre práticas espaciais transformadoras. **Novos Cadernos NAEA**, v. 21 n. 2, p. 79-92, maio-ago, 2018.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.** (Online). Recife, v.18, n.3, set-dez., p.363-377, 2016.

OLIVEIRA, Fabio; BRANDÃO, Carlos; WERNER, Deborah. Políticas públicas, estatalidades e experimentações neoliberalizantes: o Estado do Rio de Janeiro como um caso situado. **Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais**, v.24, p.1-25, 2022.

PURCELL, Thomas; LOFTUS, Alex; MARCH, Hug. Value–rent–finance. **Progress in Human Geography**, v.20, n.10, p.1-20, 2019

RANDOLPH, Rainer. O choque entre expertise técnica e experiência vivida: tentativas para sua superação num planejamento subversivo. In: **Território e Planejamento: 40 anos de IPPUR/UFRJ**. (Org.) NATAL, Jorge. 1. ed. Rio de Janeiro, Letra Capital, IPPUR, p. 565-590, 2011.

\_\_\_\_\_. **Futuros no Planejamento e Planejamento do Futuro**. Out., 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/355778795>.

RODRIGUES, Ana L. Ingovernabilidade metropolitana e segregação socioespacial: receita para a explosão da violência. In: **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. (Org.) FURTADO, Bernardo; Krause, Cleandro, FRANÇA, Karla C. Brasília: Ipea, p. 53-82, 2013.

RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina. Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização. In: RUFINO; FAUSTINO; WEHBA (Org.).

**Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, p.9-33, 2021.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo:** globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo, Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar.** São Paulo: Editora USP, 2005

SWYNGEDOUW, Erik. Ambiente de quem? Fim da Natureza, mudança climática e pós-política. **Topoi (Rio J.)**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 50, p. 648-668, mai-ago, 2022.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

## DESENVOLVIMENTO BASEADO EM EVIDÊNCIAS: PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA ESTRATÉGICA PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### EVIDENCE-BASED DEVELOPMENT: PROPOSED METHODOLOGY FOR THE CONSTRUCTION OF A STRATEGIC AGENDA FOR THE STATE OF RIO DE JANEIRO

**Marcela Pinheiro Fontes<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-6898-8153>

**Correspondência:** marcelapfontes@gmail.com

<sup>A</sup> Analista de Planejamento e Orçamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

**Guilherme de Oliveira Santos<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-6038-4745>

**Correspondência:** guilhermedeoliveirasantos.gos@gmail.com

<sup>B</sup> Pesquisador Associado do Grupo de Economia da Inovação da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil

**DOI:** 10.12957/cdf.2022.71481

**Recebido em:** 02 set. 2022 | **Aceito em:** 30 out. 2022.

#### RESUMO

A ausência de um instrumento de planejamento de longo prazo que oriente a formulação de políticas públicas com diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico está amalgamada às origens da crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Mais do que uma situação conjuntural de fundo econômico, a realidade fluminense possui profundas questões estruturais. O termo “estrutura produtiva oca” cunhado por Sobral a partir de estudos no âmbito estadual colocam à tona a situação (SOBRAL, 2017). Pretendendo superar esses desafios desde o nível da mais alta administração, apresenta-se a proposta dessa Agenda Estratégica, como fundamento para a elaboração de um Planejamento de Estado a se vincular aos demais instrumentos institucionais de médio e curto prazos. A Agenda Estratégica é elaborada com base em premissas, teorias, instrumentos para tratamento de dados e metodologia, sistematizados por equipe multidisciplinar em uma iniciativa congruente. Afastando uma proposta de caminhos únicos e irrefutáveis, constrói-se uma pedra fundamental para que um repertório de combinações seja disponibilizado ao Chefe do Executivo, para elaboração do futuro Planejamento



Estratégico. Ainda que aderente ao contexto fluminense, o instrumento é um caso de estrutura com possibilidade de replicação a outros entes e um vislumbre de estabelecimento de posição sustentável de destaque do Estado do Rio de Janeiro no cenário nacional e global.

**Palavras-chave:** planejamento estratégico; metodologia; gestão pública; Rio de Janeiro.

### ABSTRACT

The absence of a long-term planning instrument that guides the formulation of public policies with guidelines for socioeconomic development is amalgamated with the origins of the fiscal crisis in the State of Rio de Janeiro. More than a conjunctural situation of economic background, the reality of Rio de Janeiro has deep structural issues. The term “hollow productive structure” coined by Sobral based on studies at the state level brings the situation to light (SOBRAL, 2017). Intending to overcome these challenges from the strategic level, the proposal of this State Strategic Agenda is presented as a basis for the elaboration of a State Strategic Planning to be linked to other medium and short term institutional instruments. The Strategic Agenda is prepared based on premises, theories, instruments for data processing and methodology systematized by a multidisciplinary team in a congruent proposal. Moving away from the proposal of unique and irrefutable paths, a fundamental stone is built so that a repertoire of combinations is made available to the Chief Executive for the elaboration of the future Strategic Planning. Although adherent to the Rio de Janeiro context, the instrument is a case of structure with the possibility of replication to other entities and a glimpse of the establishment of a prominent sustainable position of the State of Rio de Janeiro in the national and global scenario.

**Keywords:** strategic planning; methodology; public administration; Rio de Janeiro.

### INTRODUÇÃO

A proposta aqui apresentada foi elaborada por uma equipe multidisciplinar, composta por servidores de carreira e comissionados de diferentes áreas de conhecimento, experiências e interesses, tendo como objetivo desenvolver a melhor metodologia possível para a construção de uma agenda estratégica, que venha apoiar um planejamento de longo prazo para o Estado do Rio de Janeiro materializada no bojo do Processo eletrônico SEI-120001/006074/2022 (SEPLAG, 2022). A construção desta agenda, que servirá de base para o posterior desenvolvimento de um Planejamento Estratégico, se conectando ao *Plano Plurianual* (PPA) e demais instrumentos orçamentários, busca manter uma diretriz de longo prazo e atender às necessidades sociais imediatas.

A necessidade de atendimento às demandas constantes e emergenciais da sociedade possuem importante potencial de desvirtuar a orientação estratégica com entendimento das contribuições à visão de longo prazo no âmbito da Administração Pública Estadual. A coexistência de respostas imediatas a problemas sociais e a necessidade de fomentar o direcionamento estratégico trazem desafios para a alta gestão. Além desse desafio, há também a ausência de um instrumento formal que apoie e sistematize um planejamento estratégico, para pautar internamente as ações e apresentar externamente o direcionamento. Desta forma, a dificuldade se coloca a um nível de quase impossibilidade, levando a Administração Pública a um papel passivo de ações meramente reativas às demandas imediatas.

A Constituição Estadual (RIO DE JANEIRO, 1989), em consonância com o instituído pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), estabelece no Capítulo acerca de Finanças Públicas, seção dos Orçamentos, artigo 209, as leis de iniciativa do Poder Executivo, sendo elas: o Plano Plurianual; as diretrizes orçamentárias; e os orçamentos anuais. O PPA é um instrumento de médio prazo, enquanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual que, como se explicita, compreende um exercício financeiro.

A Emenda Constitucional 92/2022 foi aprovada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado – PEDES, em claro esforço de fortalecer instrumentos de planejamento e gestão para um desenvolvimento orientado do Estado (RIO DE JANEIRO, 2022a).

Adiciona-se à necessidade de um planejamento estratégico direcionador, e à ausência de instrumento atual, a situação histórica de crise fiscal do estado, bem como de outros entes subnacionais. O Plano de Recuperação Fiscal de 10 de fevereiro de 2022 para ingresso do Estado do Rio de Janeiro no Novo Regime trouxe inovações ao antigo plano que possuía um caráter de austeridade. O atual plano propõe ajuste fiscal, conjugado ao fortalecimento de ações estratégicas, de modo atento a fatores conjunturais e atacando questões estruturais que desfavorecem as finanças estaduais (FAZENDA, 2022).

## 2. LINHA DO TEMPO

O planejamento estratégico no âmbito estadual teve anteriores iniciativas de retomada, como a construção do Plano Estratégico 2020-2025, coordenada pelo Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública da então Secretaria de Estado de Casa Civil e Governança, formalizado no Processo Administrativo SEI-120001/000699/2020. Posteriormente, houve alteração na estrutura de governo, pelo Decreto 47.149 de 29 de junho de 2020, para a atual Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão -SEPLAG (SECCG, 2020; RIO DE JANEIRO, 2020). O citado Plano sofreu com a descontinuidade da área, perdendo prioridade em momento de justificável instabilidade política, com o afastamento do Chefe do Executivo e assunção do então vice-governador.

Anterior à mais recente iniciativa relatada, destaca-se o Planejamento Estratégico elaborado em 2012, para o ciclo 2012-2031, pela equipe da Subsecretaria de Planejamento da SEPLAG, como atualização do Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010 (SEPLAG, 2012). Apesar do ciclo de planejamento se encerrar em 2031, o instrumento foi descontinuado ao longo dos seguintes ciclos.

A presente proposta de uma agenda estratégica é elaborada em um ano de eleições para a chefia do poder executivo estadual e, portanto, descolada de um início de ciclo de gestão, i. e., momento em que um ciclo se inaugura investido de poder. Ainda que, a princípio, haja equivocado vestígio de inadequação temporal, a primazia do interesse público e o compromisso com uma retomada do protagonismo do papel do planejamento para o efetivo desenvolvimento do Estado à serviço da sociedade não se acorrentam a mandatos eleitorais. Considerando o ciclo do planejamento e a elaboração do PPA no 1º ano de mandato do chefe de executivo e a inexistência de instrumento de planejamento de longo prazo que o norteie, a propositura de uma agenda estratégica que sirva como balizador para um novo ciclo de planejamento de médio prazo corrobora com linha de ações prioritárias traçadas no Plano de Recuperação Fiscal.

### 3. AVALIAÇÃO COMPARATIVA

Um exercício avaliativo foi realizado nos citados instrumentos anteriores de planejamento no âmbito do estado do Rio de Janeiro e outros, citando apenas alguns principais: planejamento estratégico para o período 2022-2026 da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro, e nos documentos: Levantamento de práticas de gestão pública para resultados Ceará – Benchmarking 2016 e Plano Mineiro de Desenvolvimento Estratégico 2019-2030 (SEDEERI, 2022; CEARÁ, 2016; MINAS GERAIS, 2019). A referida avaliação comparativa permitiu consolidar relevantes aspectos a serem considerados na elaboração de um instrumento no âmbito estratégico, como segue.

#### 3.1 Institucionalização

A primeira das questões apontadas em mais de um documento refere-se à institucionalização dos instrumentos de planejamento. Prática comumente encontrada em instituições públicas é a terceirização da construção do planejamento estratégico por meio de contratação de consultorias especializadas. A quantidade de pressões emergenciais a serem resolvidas pelo governo institui uma cultura de curto prazo, relegando a um papel secundário questões de orientação estratégica. Empregar algum esforço para a contratação de atores externos à Administração Pública para a construção do planejamento estratégico, mesmo sendo melhor do que não ter, corrompe importantes contribuições que seriam trazidas em um processo de construção interna capaz de fomentar o enraizamento de uma cultura de planejamento e avaliação permanente.

Destaca-se o Levantamento de práticas de Gestão Pública para Resultados, elaborado por consultoria ao Governo do Estado do Ceará, que abarcou 6 (seis) casos internacionais e 6 (seis) casos nacionais, esses últimos mais próximos da temática estratégica proposta, e o Planejamento Estratégico 2012-2031 para o Estado do Rio de Janeiro, que apontaram mais enfaticamente a institucionalização como fator preponderante de sucesso para a atuação orientada do Poder Público (CEARÁ, 2016; SEPLAG, 2012).

Não é irrelevante o aporte que a colaboração externa pode agregar a uma área dedicada ao tema. Entretanto, a construção interna é imprescindível para a institucionalização do instrumento, internalização da cultura e amadurecimento coletivo, de modo que o planejamento estratégico seja apropriado como uma dentre tantas outras peças que agem em sinergia para a entrega de valor à sociedade. A criação da Subsecretaria de Planejamento Estratégico na estrutura da SEPLAG pelo Decreto 48.064 de 6 de maio de 2022 demonstra o alinhamento com o compromisso de priorizar o planejamento estratégico (RIO DE JANEIRO, 2022).

### **3.2 Regionalização**

Diretamente relacionado ao conteúdo do instrumento de planejamento estratégico ressalta-se o aspecto de regionalização do mesmo. Posto que o território estadual é desigual em desenvolvimento e características, o planejamento deve ser feito buscando-se um ponto de equilíbrio entre o tratamento coletivo de questões comuns e o respeito às especificidades dos municípios no território. A regionalização apresenta-se como ponto comum entre as unidades da federação e revelado em documentos analisados, contudo, apesar de conhecimento geral, não é trabalhado nas propostas estratégicas dos estados.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Estratégico 2019-2030 e o Levantamento de práticas de Gestão Pública para Resultados Ceará – Benchmarking 2016 apontam a regionalização como ferramenta preponderante para a construção de políticas de desenvolvimento regional. No mesmo sentido, os documentos fluminenses Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010; Planejamento Estratégico 2012-2031 e planejamento estratégico para o período 2022-2026 da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais (SEDEERI, 2022), relatam a importância do desenvolvimento regional. Os instrumentos passados revelam que este tema é tratado pelas secretarias fim, sendo ausente a visão de regionalização no nível estratégico. As inúmeras formas de regionalização por área temática com pouca ou nenhuma integração entre as diferentes secretarias sugerem um aspecto a ser tratado. Entendidas as necessidades de diferenças entre temas distintos como saúde, segurança, educação, ambiente e outros, a busca por uma inteligência estratégica, que fomente a

atuação colaborativa entre as áreas onde as particularidades são incorporadas ao tratamento conjunto das questões sociais, promove salto de qualidade na integração das instituições estaduais.

### **3.3 Diagnóstico**

O diagnóstico é recorrentemente apresentado em documentos de planejamento, com um ambiente conjuntural de conhecimento trivial, com frágil fundamentação em dados quantitativos, e alguns com aspecto de compilação de notícias, sem agregar outros elementos para elevar o grau de racionalidade e solidez.

Atrelado a tantos desses diagnósticos percebe-se uma fragilidade no encadeamento da construção de uma metodologia para as propostas. De acordo com o Levantamento de práticas de gestão pública para resultados (CEARÁ, 2016), quando é vencido o obstáculo de realizar um diagnóstico sólido, enfrenta-se a desafio para o alinhamento entre os diferentes níveis tático e estratégico, pois a continuidade de uma metodologia não se confirma. O diagnóstico se demonstra desassociado da elaboração e dos encaminhamentos, por vezes sendo dispensável ao entendimento da proposta como um todo.

O presente projeto tem a vantagem de se apoiar no robusto diagnóstico realizado no Plano de Recuperação Fiscal, buscando preencher os pontos de sombra compatíveis ao trabalho, não incidentes naquele.

## **4. BASE CONCEITUAL**

A metodologia para a elaboração inaugurou-se com o estabelecimento de premissas, a incorporação de arcabouço teórico e a utilização de instrumentos para tratamentos de dados.

#### 4.1 Premissas

Foram adotadas 4 (quatro) premissas como orientadoras da construção do trabalho: (i) efetividade do plano de recuperação fiscal; (ii) geração de emprego e renda; (iii) planejamento de base territorial; e (iv) gestão baseada em evidências.

O Plano de Recuperação Fiscal 2022 demonstrou que as questões fiscais do estado possuem raízes mais profundas que a contração fiscal, com grande probabilidade de gerar desemprego e queda da renda agregada a curto prazo. Nesse sentido, as maiores ações da história do estado foram praticadas culminando no exercício de 2020 a um retorno a valores reais de despesa empenhada para níveis compatíveis com o ano de 2008 (FAZENDA, 2022). O foco no tratamento das causas da crise fiscal com a ação nas razões estruturais, aliada ao retorno de um planejamento estratégico, colocam os instrumentos estreitamente associados para uma retomada do Estado. Apontamos, dentre os eixos de ações prioritárias, o planejamento estratégico como o primeiro dos tópicos relacionados no PRF, plano este que explicita seu sentido estratégico como a realização do ajuste fiscal de forma indissociada de estratégias de fomento ao desenvolvimento econômico regional.

A indução do desenvolvimento pode se dar por inúmeras trajetórias. Priorizando a geração de emprego e renda como premissa, portanto, partimos de uma concepção de que ela seja colocada a serviço do desenvolvimento socioeconômico. Um crescimento econômico qualificado e comprometido com a melhoria da qualidade de vida gerará, então, o desenvolvimento socioeconômico pretendido. O cerne do problema não se refere simplesmente à busca de maiores vantagens competitivas, para a dinamização de alguns setores econômicos, mas do tipo de dinamismo desejável entre os interesses múltiplos e as diferenças nos projetos socioeconômicos em disputa. Diante disso, como aponta Aníbal Pinto (1982), a questão fundamental a ser colocada é: qual o estilo de desenvolvimento a ser perseguido dentre as trajetórias alternativas possíveis?

As múltiplas alternativas de regionalização do território do Estado do Rio de Janeiro explicitam as complexas e diversas dinâmicas e escancaram a impossibilidade de tratamento comum a todo o estado. Estratégias para aproveitamento de potencialidades e superação de dificuldades devem ser desenhadas para potencializar o desenvolvimento pretendido, evitando a reprodução de descontinuidades evidenciadas

no território. O olhar regionalizado deve ser direcionado para a criação e o fortalecimento de integração regional, para que haja conexão e transbordamento de externalidades positivas, bem como para a resolução coordenada das negativas.

Por um lado, historicamente, direcionamentos de alta gestão foram construídos pela percepção subjetiva dos tomadores de decisão. Desde o transbordamento das práticas de gestão baseada em evidências para outras áreas de conhecimento, originada nos anos 1990 na medicina, agregou-se a cultura de fundamentação mais sólida para a elaboração de políticas públicas (DRUMMOND, 1998). Cabe ressaltar que a gestão baseada em evidências parte de um conjunto confiável de dados, formando uma base científica e a ele se somam a experiência dos atores envolvidos e dos valores compartilhados na instituição. Logo, as evidências não substituem o gestor público, e sim agregam uma base sólida de racionalidade, levando a subjetividade e discricionariedade para níveis mais sutis da política pública (DAVID, 2004).

#### 4.2 Teorias

O arcabouço teórico da nossa proposta se baseia em três pilares: (i) Desenvolvimento por Missões; (ii) Teoria dos Polos de Desenvolvimento; e (iii) Teoria dos Encadeamentos (*linkages*).

A visão clássica de Políticas Orientadas por Missões (POMs) se aplicava a desafios tecnológicos como o Projeto Manhattan e o Projeto Apollo, respectivamente com objetivo de desenvolver a bomba atômica e levar o homem à lua, e retornar à Terra a salvo. Atualmente, as POMs têm como alvo solucionar desafios societais contemporâneos (FORAY *et al.*, 2012).

Visando uma lógica de distribuição espacial de recursos para dinamização do espaço, a Teoria dos Polos de Desenvolvimento Econômico apoia a construção de uma metodologia em que há o amparo da ação do estado para o desenvolvimento econômico regional, dada a existência de desequilíbrio entre as forças produtivas da região. (PERROUX, 1967; BALESTRO, 2006).

Como apontou Carlos Brandão (2007), a associação das teorias dos polos de desenvolvimento econômico e dos encadeamentos podeseer incorporada à análise de um Sistema Econômico Regional (CANO, 1977) e, relacionando-as à premissa do

planejamento de base territorial. A Teoria dos Encadeamentos (HIRSCHMAN, 1958), por sua vez, contribui com a presente proposta por permitir analisar a interação relativa entre setores da economia, sendo um importante fator para identificar a mudança econômica estrutural, a partir dos encadeamentos intersetoriais e intrasetoriais. A associação conduz a duas possíveis caracterizações de trajetórias de crescimento, que podem ser qualificadas como de alta ou de baixa qualidade, como na tabela abaixo.

**Quadro 1** - Comparação entre trajetórias de crescimento com base na teoria dos encadeamentos

Trajетória de crescimento com baixa qualidade	Trajетória de crescimento com alta qualidade
Valorização basicamente de potencialidades já reveladas, sem novos encadeamentos consideráveis.	Valorização de potencialidades reveladas e ocultas, estas últimas sendo fruto de novos encadeamentos efetivados.
Iniciativas sem “enraizamento” significativo na economia regional, voltadas para o aproveitamento de alguma vantagem em particular oferecida (efeitos estruturantes restritos e mais circunstanciais).	Iniciativas com “enraizamento” significativo na economia regional, voltadas para maior interação estratégica diante das orientações de políticas públicas (efeitos estruturantes persistentes sobre a economia em geral).
Divisão de trabalho em que se sobrepõem fluxos com pouca interpenetração entre si.	Divisão de trabalho em que se busca aproveitar todas as possibilidades de articulação.
Tendência à especialização estrutural, na qual fica evidenciado o caráter passivo da inserção econômica, em grande parte presa aos transbordamentos de ciclos de crescimento externos ao seu território.	Tendência à diversificação estrutural, na qual fica claro uma organização regional atuante para garantir maior controle sobre seus determinantes.
“Estrutura oca” que possui competitividade em alguns segmentos de excelência, mas fica fragilizada pela desarticulação de seu conjunto, logo, não tendo uma razoável capacidade dinâmica própria.	Estrutura econômica consistente dotada de uma competitividade sistêmica e um poder de arrasto produtivo sobre um conjunto coeso.

Fonte: SOBRAL (2013)

### 4.3 Instrumentos para tratamento de dados

Os instrumentos de tratamentos de dados aplicados para mensurar os impactos e para apoiar uma análise crítica são: (i) as redes de complexidade; (ii) o conceito de Base de conhecimento; (iii) a metodologia de resultado fiscal estrutural; e (iv) a matriz insumo produto.

A ferramenta de redes de complexidade econômica permite a identificação de bases produtivas e suas características de dinamismo territorialmente distribuídas a nível municipal. Com base em dados de emprego formal se diagnostica a complexidade

econômica regional, complexidade econômica de setores específicos e nível de relacionamento de atividades produtivas regionalmente. Metodologia trazida do desenvolvimento de Hidalgo e Hausmann (2009) e recentemente aplicada para o Estado do Rio de Janeiro por Vasconcellos (2022).

O conhecimento tem se tornado cada vez mais relevante para a competitividade de países, regiões e empresas no atual paradigma tecno-econômico. Em meados dos anos 2000, Asheim e Gertler (2005) propuseram o conceito de Bases de Conhecimento diferenciadas (analítica, sintética e simbólica), a partir da tipologia utilizada pela Economia Evolucionária e a Geografia da Inovação, que separam o conhecimento entre tácito e codificado. Asheim (2007) e Martin (2012) propuseram operacionalizar este conceito, desenvolvendo um *framework* analítico para mensurar as Bases de Conhecimento de economias regionais, que Marcellino (2014) aplicou ao Estado do Rio de Janeiro, com as devidas adaptações. Santos (2016) aperfeiçoou aquela classificação com base nas especificidades da economia brasileira, propondo uma categorização para mensurar as Bases de Conhecimento de algumas mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro (SANTOS, 2016; SANTOS e MARCELLINO, 2016).

Considerando a importância da questão fiscal para o cenário estadual, cabe a utilização da metodologia de Resultado Fiscal Estrutural, para uma abordagem acerca da política fiscal. Alinha-se então a redução de uma postura pró-cíclica, que agrava momentos de crise impactando a política fiscal. A metodologia permite a projeção a longo prazo, para que sejam percebidas as ações necessárias a curto prazo a serem empreendidas para promover uma política assertiva de desenvolvimento econômico.

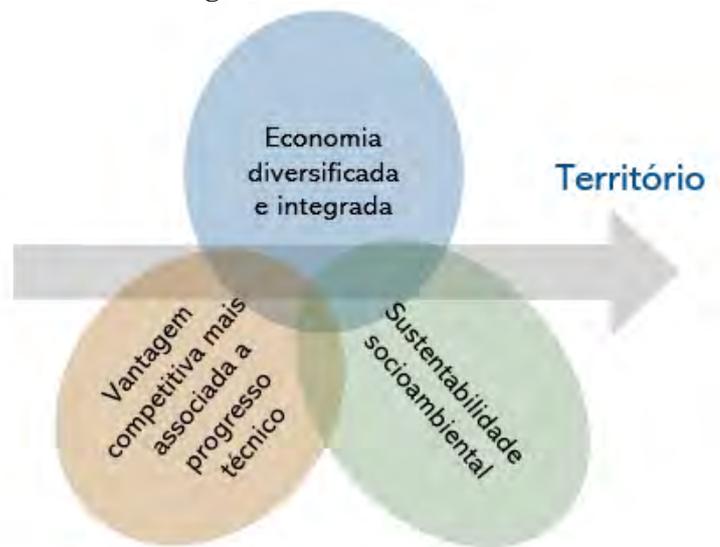
Por fim, a identificação de potencialidades setoriais na economia é obtida pela aplicação da matriz insumo-produto. A ferramenta sistematizada está sendo desenvolvida em convênio da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e com Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), com previsão de publicação para 2023.

## 5. METODOLOGIA

Definidas as premissas, as teorias selecionadas serão postas em prática com o desenvolvimento da metodologia, amparada analiticamente pelos instrumentos para

tratamento de dados e estabelecida em um planejamento multidimensional, com o território em uma perspectiva transversal às dimensões de sustentabilidade socioambiental, economia e ciência, tecnologia e inovação.

**Figura 1 - Território**



Fonte: elaboração própria

Inicialmente, estreitamente ligada à premissa da gestão baseada em evidências, foram mapeados dados suficientes para o diagnóstico da situação do estado para uma identificação quantitativa abrangente e territorializada. Para tal, mais que a construção de um vasto banco de dados, estão sendo realizadas sínteses de temas que perpassam toda a dinâmica fluminense com a produção de notas técnicas específicas sobre (i) competitividade, (ii) territorialidade, (iii) infraestrutura e (iv) ciência, tecnologia e inovação.

Utilizando um processo de evolução iterativa, diferentes níveis de trabalho foram agrupados com constante integração e retroalimentação, para que incrementalmente fossem identificadas potencialidades regionais, que resultam da interação dialética entre setores chave para o desenvolvimento socioeconômico e fatores portadores de futuros.

Inspirados pelas atualizações promovidas por Mazzucato (2018) e Mazzucato e Penna (2016) nas Políticas Orientadas por Missões, adaptamos à realidade fluminense este *framework* e as definições suficientes a um alinhamento conceitual.

Propõe-se então, primeiramente, a definição de desafios, conceituados como macroproblemas que exigem inovações em múltiplas áreas como desigualdade, mudanças climáticas ou envelhecimento da população. Visando identificar os desafios a serem enfrentados para promover o desenvolvimento, múltiplas rodadas de prospecção de informações e análise de dados com a reflexão de uma equipe diversa são necessárias para consolidação de um enunciado que alcance as prioridades do complexo cenário de que caracteriza o estado.

Definido(s) o(s) desafio(s), desdobra-se para as missões, que definem objetivos e direções para resolver um desafio, mobilizando um complexo econômico que exige articulação de diferentes atores. A aplicação original de Políticas Orientadas por Missões traz uma abordagem com metas e prazos numericamente definidos, sendo aqui adaptados para um nível menos tangível, considerando o momento e atores envolvidos na construção.

Um novo ciclo de produção coletiva junto às Secretarias finalísticas para a definição de produtos mais concretos está previsto. Por meio desta nova rodada de aplicação da metodologia para construção do Planejamento Estratégico, espera-se alcançar, portanto, tal grau de concretude a nível de projetos.

Desafios e missões definidos, dado o objetivo de desenvolvimento socioeconômico, serão identificados vetores de desenvolvimento, que se entende como objetos que alcançam uma ou mais missões e se desdobram em projetos de diversos setores e espacialidades. Os vetores devem possibilitar mudanças de paradigma, associando a manutenção da subsistência e o desenvolvimento de setores e suas relações, rumo a uma transformação estrutural. Salienta-se que a atual estrutura, marcada pela profunda dependência da economia do petróleo no estado, deve ser utilizada como financiadora econômica, tecnológica, de insumos e de conhecimento, para uma versão adensada, capaz de alavancar uma trajetória de crescimento de alta qualidade. A transição da matriz energética para bases renováveis que agregue desenvolvimento econômico, alinhamento com demandas de sustentabilidade ambiental de interesse global e que propicie uma sociedade com melhores condições sociais é um bom exemplo de temas a serem explorados em uma agenda estratégica.

Posteriormente, serão então produzidos, em colaboração com outras áreas de políticas públicas, os projetos que em conjunto formarão o planejamento estratégico de estado em si.

## 6. CONCLUSÃO

O capitalismo global passa por um momento de grande instabilidade fomentado por múltiplas crises - econômico-financeiras, por conta dos efeitos prolongados da pandemia, de abastecimento e logística devido à Guerra da Ucrânia, e climática em virtude do modelo econômico dominante. Ao mesmo tempo, as mudanças tecnológicas se aceleram e a disputa pelo controle das inovações radicais entre as principais potências se acentua. Neste contexto de incertezas e oportunidades, o papel do Estado como planejador e indutor do desenvolvimento voltou com força para a agenda das principais nações e dos gestores públicos.

Apesar de um passado recente marcado por crise social e econômica e por problemas na gestão pública, o Estado do Rio de Janeiro está em uma posição privilegiada para aproveitar as oportunidades trazidas por este complexo cenário. As pujantes reservas de petróleo e o domínio tecnológico sobre a produção em águas ultraprofundas, podem ser a base da transformação do estado em um *hub* de energias renováveis, contribuindo para atenuar as mudanças climáticas e para garantir o suprimento de energia para outros países. A base científica instalada no campo da saúde, sobretudo com a presença da Fiocruz, pode ser o pilar para o desenvolvimento de inovações tecnológicas e sociais que preparem a sociedade para futuras pandemias. Por fim, a capitalidade da cidade do Rio de Janeiro e sua projeção internacional, oriunda dos seus ativos naturais e culturais, bem como seu histórico de convivência democrática com a diversidade, são uma força a ser explorada para desenvolver *soft power* e atrair profissionais qualificados, transformando o ERJ em um polo global de inovação e criatividade.

Para tudo isto se realizar, contudo, é primordial que se recupere a capacidade do estado em planejar e executar ações que induzam o desenvolvimento de suas potencialidades e sejam capazes de aproveitar as oportunidades em sua totalidade. Este planejamento não pode ser algo pontual, exógeno ou preso ao calendário eleitoral.

Somente com o apoio de um corpo técnico qualificado, a utilização maciça de dados, a avaliação permanente e a garantia de continuidade será possível alcançar os objetivos esperados no médio e longo prazo.

A proposta apresentada neste artigo, portanto, é mais do que uma simples Agenda Estratégica, ela representa a recuperação da capacidade do Rio de Janeiro olhar para frente e sonhar com um futuro diferente: mais inovador, sustentável e inclusivo.

## REFERÊNCIAS

ASHEIM, B. **Differentiated know ledge bases and varieties of Regional Innovation Systems.** *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 20:3, 2007, 223-241.

ASHEIM, B. T.; GERTLER, M. S. **The geography of innovation: Regional innovation systems**, In: J. FAGERBERG, D. C. MOWERY & R. R. NELSON (Eds.) *The Oxford Handbook of Innovation*, pp. 291–317, Oxford: Oxford University Press, 2005.

BALESTRO, M. V. **Capital Social, Aprendizado e Inovação: um estudo comparativo entre redes de inovação na indústria de petróleo e gás no Brasil e Canadá.** Tese de Doutorado Ciências Sociais. Brasília: UnB, 2006

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2022.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo.** São Paulo: Difiel, 1977.

CEARÁ. Fortalecimento do modelo de gestão pública para resultados (gpr) no estado do Ceará. Disponível em: [https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jLJzjPBiLtP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yv8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNc8Z5yxnOwkT9ZAdcIxRSdjH-fEC2PCE7Yyhj-JepA23](https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jLJzjPBiLtP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yv8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNc8Z5yxnOwkT9ZAdcIxRSdjH-fEC2PCE7Yyhj-JepA23). Acesso em: 25 ago. 2022

DAVID, P. **Is Evidence-Based Government Possible?** The 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium Washington D.C, 2004.

DRUMMOND, J. P.; SILVA, E. **Medicina baseada em evidências: novo paradigma assistencial e pedagógico.** São Paulo: Atheneu, 1998

FAZENDA. (2022) **Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000028339>. Acesso em: 29 jul. 2022.

FORAY, D.; MOWERY, D.; NELSON, R. R. **Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs?** *ResearchPolicy*, vol. 41nº 10, 2012, p. 1697-1902.

HIDALGO, C. A.; HAUSMANN, R. **The Building Blocksof Economic Complexity.** *PNAS*, v.106, n. 26,

pp.10570–10575, 2009 HIRSCHMAN, A.O. **The strategyofeconomicdevelopment.** New Haven, Conn: Yale University Press, 1958.

MARCELLINO, Israel. **O Complexo Produtivo de P&G como vetor para o fortalecimento do SRI Fluminense: uma análise de determinantes estruturais e organizacionais.** Dissertação de mestrado defendida no programa de pós-graduação em economia da UFF, 2014

MARTIN, R. **MeasuringKnowledge Bases in Swedish Regions.** *European Planning Studies* Vol. 20, No. 9, p. 1569-1582, 2012.

MAZZUCATO, M. **Mission-Oriented Innovation Policies: ChallengesandOpportunities.** *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, nº 5, 2018, p.803–815.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. C. R. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal.** Avaliação de Programas em CT&I -Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília: CGEE, 2016.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2019-2030.** Disponível em: [https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?iI3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0IaDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVIqQ3zkvoxGuOVvpnYxRHKm48L-TLvIYf\\_Xqdh9OliLUIIJ](https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?iI3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0IaDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVIqQ3zkvoxGuOVvpnYxRHKm48L-TLvIYf_Xqdh9OliLUIIJ). Acesso em: 25 ago. 2022.

PERROUX, F. **A economia do século XX.** Lisboa: Herder, 1967.

PINTO, A. **Estilos de desenvolvimento e realidade latino-americana.** *Revista de Economia Política.* São Paulo, v.2 (1), n.5, 1982, p.29-88.

RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 5 de outubro de 1989.** Disponível em: [http://www2.alerj.rj.gov.br/biblioteca/assets/documentos/pdf/constituicoes/rio\\_de\\_janeiro/constituicao\\_1989/Constituicao\\_1989.pdf](http://www2.alerj.rj.gov.br/biblioteca/assets/documentos/pdf/constituicoes/rio_de_janeiro/constituicao_1989/Constituicao_1989.pdf). Acesso em: 25 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 47.149 de 29 de junho de 2020. **Altera, sem aumento**

**de despesa, a estrutura organizacional do Poder Executivo estadual.** Disponível em: [https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search/107779?exp\\_default=\(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO\)\\*](https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search/107779?exp_default=(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO)*) Acesso em: 25 ago. 2022

RIO DE JANEIRO. Decreto n° 48.064 de 6 de maio de 2022. **Altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.** Disponível em: [https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp=48064&exp\\_default=\(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO\)\\*](https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp=48064&exp_default=(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO)*). Acesso em: 25 ago.2022

RIO DE JANEIRO. Proposta de Emenda Constitucional n° 70/2022. **Altera a Constituição do estado do Rio de Janeiro para estabelecer o plano estratégico de desenvolvimento econômico e social de estado – pedes.** Disponível em: [http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=142&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvZTE1NmJhYTMxY2FlnzE1ODgzMjU2NmVjMDAxOGQ4M2MvY2I2MjQ1MjQzYmVjNmVjNDZmU4ODY5MDA1MzdjOTQ/T3BlbkRvY3VtZW50](http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=142&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvZTE1NmJhYTMxY2FlnzE1ODgzMjU2NmVjMDAxOGQ4M2MvY2I2MjQ1MjQzYmVjNmVjNDZmU4ODY5MDA1MzdjOTQ/T3BlbkRvY3VtZW50). Acesso em: 30 ago. 2022.

SANTOS, G. O. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ, 2016.

SANTOS, G.; MARCELLINO, I. **Mensuração das Bases de Conhecimento de regiões selecionadas do Sistema de Inovação Fluminense.** In: OSÓRIO, M.; MAGALHÃES, A. F.; VERSIANI, M. H. (Org.), Rio de Janeiro: reflexões e práticas. 1ª Ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 99-125, 2016.

SECCG. **Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro 2020-2025 – SEI 6026479.** Disponível em: [https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?iI3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0IaDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVIqQ3zkvoxGuOVvpnYxRHKm48L-TLvIYf\\_Xqdh9OliLUIIJ](https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?iI3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0IaDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVIqQ3zkvoxGuOVvpnYxRHKm48L-TLvIYf_Xqdh9OliLUIIJ). Acesso em: 25 ago. 2022.

SEPLAG. **Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro 2012-2031 – SEI 35315368.** Disponível em: [https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jLJzjPBiLtP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yv8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNc8Z5yxnOwkT9ZAadcIxRSdjH-fEC2PCE7Yyhj-JepA23](https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jLJzjPBiLtP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yv8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNc8Z5yxnOwkT9ZAadcIxRSdjH-fEC2PCE7Yyhj-JepA23). Acesso em: 25 ago. 2022

SEPLAG. Nota Técnica n° 001/2022/SUBPLE – SEI 35392588. **Proposta de Metodologia da Agenda Estratégica.** Disponível em: [https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jLJzjPBiLtP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yv8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNc8Z5yxnOwkT9ZAadcIxRSdjH-fEC2PCE7Yyhj-JepA23](https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jLJzjPBiLtP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yv8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNc8Z5yxnOwkT9ZAadcIxRSdjH-fEC2PCE7Yyhj-JepA23). Acesso em: 25 ago. 2022

SOBRAL, B. **Metrópole do Rio e projeto nacional**. Rio de Janeiro: Editora Garamod, 2013

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

VASCONCELLOS, B. (2022) **Oportunidades produtivas para as mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro: Análise em redes sob as perspectivas da complexidade econômica e da geografia econômica evolucionária**. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2022.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

**RESENHA**

COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos.** São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.\*

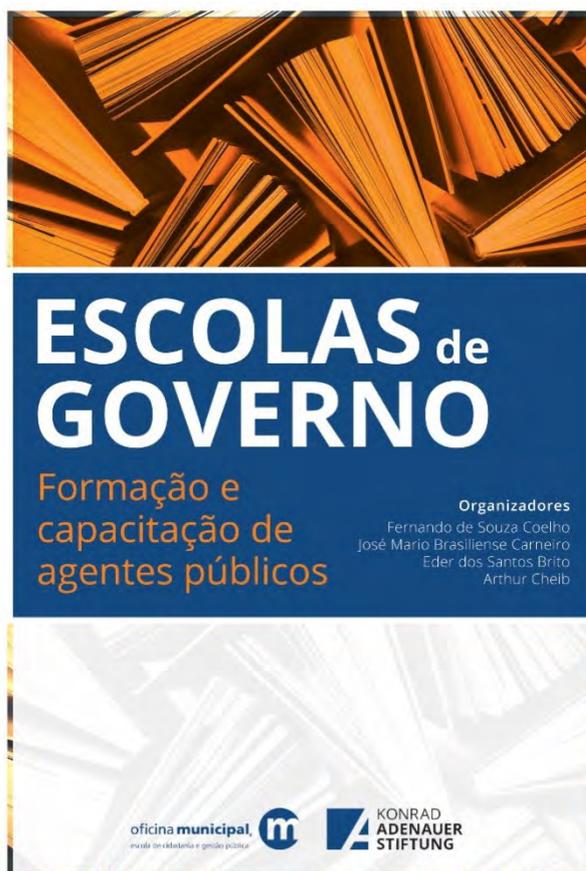
**Fabício Ferreira de Medeiros**<sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0001-9420-671X>

**Correspondência:** [fabicio.f.medeiros@hotmail.com](mailto:fabicio.f.medeiros@hotmail.com)

<sup>A</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil

**Recebido em:** 25 nov. 2022 | **Aceito em:** 09 dez. 2022.



\* Esta resenha foi produzida no âmbito das atividades do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Estado e Cidadania (GEPPEC), vinculado à Escola de Gestão e Políticas Públicas da Fundação CEPERJ, instituída como Escola de Governo do estado do Rio de Janeiro.



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 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.

Os debates realizados ao longo das eleições de 2022, no Brasil, muito embora tenham sido marcados por acusações e ataques pessoais, também chamaram a atenção do eleitor para a questão da gestão pública, da qualidade dos serviços públicos e da participação política. Independente de suas afinidades políticas e ideológicas, o cidadão precisa que suas necessidades sejam atendidas, o que implica na produção, manutenção e aperfeiçoamento de políticas públicas eficientes e inclusivas. Nesse sentido, as Escolas de Governo assumem um papel significativo, pois é através destas instituições que se tem buscado profissionalizar a burocracia pública e, ao mesmo tempo, aproximar a sociedade civil dos espaços decisórios, contribuindo para que o Estado responda, cada vez mais, às necessidades da população.

O livro publicado em 2020 pela Oficina Municipal em parceria com a Fundação Konrad Adenauer Brasil, intitulado *Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos*, responde à necessidade de conhecer o panorama e as lições aprendidas pelas Escolas de Governo no Brasil, com destaque para o estado de São Paulo e os seus municípios. Organizado por Fernando Coelho, José Carneiro, Eder Brito e Arthur Cheib, o livro se estrutura em 15 capítulos elaborados por 29 autores, oferecendo leituras gerais e estudos de caso sobre as ações empreendidas por diversas Escolas de Governo, revelando aprendizados, possibilidades de amadurecimento institucional e desafios encontrados em suas respectivas trajetórias.

Na primeira seção da coletânea, intitulada “Escolas de Governo: conceitos, referências e uma experiência internacional”, os autores delineiam um panorama sobre o tema no Brasil, seguido da apresentação da experiência da Oficina Municipal, da Escola de Governo do estado de São Paulo e da Escola Superior de Gestão Pública de Kehl. Já no primeiro capítulo, Fernando Coelho e Murilo Lemos (2020) explicam que, apesar de apenas a União, os estados e o Distrito Federal possuírem a obrigatoriedade de constituírem Escolas de Governo (BRASIL, 1998),<sup>1</sup> cerca de sete milhões de trabalhadores prestam serviços públicos nos 5.568 municípios brasileiros,<sup>2</sup> fato esse que

---

<sup>1</sup> A EC nº 19, de 4 de junho de 1998, modifica o artigo 39 da Constituição Federal, determinando que “A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados” (BRASIL, 1998).

<sup>2</sup> Segundo o *Atlas do Estado Brasileiro*, 59,7% dos vínculos no emprego público encontram-se nos municípios (IPEA, 2019).

traz a necessidade de desenvolver ações de Treinamento e Desenvolvimento (T&D) ao nível local, preferencialmente, no âmbito de Escolas de Governo subnacionais, cujo grau de institucionalização, até então, é o menor em comparação com as suas congêneres estaduais, distritais e federais (COELHO & LEMOS, 2020, p. 31).

No segundo capítulo, José Carneiro e Eder Brito (2020) tratam da Oficina Municipal, uma Escola de Governo criada na cidade de São Paulo em parceria com a Fundação Konrad Adenauer no Brasil. A exemplo do que acontece em outras Escolas de Governo, os autores destacam uma série de parcerias estabelecidas entre a Oficina Municipal, organizações do terceiro setor, do governo e Instituições de Ensino Superior (IES), com o fim de atuar como órgão de educação política e profissionalização do funcionalismo público. Criada em 2002 na condição de associação privada sem fins lucrativos, a Oficina tem se debruçado sobre diversos temas que dizem respeito à administração pública municipal, a exemplo de: políticas públicas, finanças públicas, recursos humanos, planejamento estratégico, contratos e convênios, técnicas legislativas, governo eletrônico, etc. (CARNEIRO & BRITO, 2020, p. 48). Com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, a referida Escola de Governo ainda realiza viagens periódicas à Alemanha, visando que os gestores públicos brasileiros possam conhecer as boas práticas realizadas naquele país (CARNEIRO & BRITO, 2020).

No terceiro capítulo, Daniela Janotti e Fabio Cardoso (2020) dissertam sobre a trajetória da Escola de Governo do estado de São Paulo (Egesp), criada a partir da combinação de ações desenvolvidas desde meados da década de 1970 através da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), das Escolas Fazendárias (Fazesp) e das Escolas de Governo (Egap), fundidas em 2019 na Egesp. Tomando como fontes de pesquisa entrevistas realizadas junto a funcionários e dirigentes destas instituições, Janotti e Cardoso (2020) relatam os desafios encontrados na obtenção de financiamento, além do aprendizado adquirido por meio de parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e da absorção de pessoal que trabalhou no Ministério da Reforma Administrativa (MARE). Segundo os autores, a Egap treinou cerca de 70 mil servidores estaduais só entre os anos de 2004 e 2008, o que demonstra a importância da Escola de Governo para o estado e a melhoria do serviço público. Inclusive, vale ressaltar que o alcance das ações de T&D foi ampliado graças a um movimento progressivo de incorporação de novas Tecnologias de Informação e

Comunicação (TICs), com modalidades de ensino presencial e à distância, além do uso da televisão, vista como recurso pedagógico (JANOTTI & CARDOSO, 2020).

Em seguida, Jürgen Kegelman e Gerhard Lauth (2020) apresentam a experiência da Escola Superior de Gestão Pública de Kehl (Alemanha), indicando as modalidades de cursos de formação oferecidas (bacharelado e mestrado) e a ênfase dada pela Escola à “digitalização, participação cidadã, europeização e internacionalização” (KEGELMAN & LAUTH, 2020, p. 110). Um aspecto interessante presente nos cursos de formação da referida Escola de Governo é a preparação do futuro servidor público para atuar nos diversos níveis da federação alemã, em diálogo com tendências internacionais e com a preocupação de aliar a teoria com a prática da administração pública, algo que também é perceptível nas Escolas de Governo brasileiras.

A segunda seção do livro, intitulada “Educação para a função pública no nível subnacional: boas práticas em São Paulo”, discorre sobre Escolas Superiores ligadas aos Poderes Executivo e Legislativo em âmbito estadual e municipal. Composta de cinco capítulos, esta seção é iniciada com o texto escrito por Milena Ranzini (2020), que traça um panorama das Escolas de Governo municipais. Após consultar dados disponibilizados pela Rede Nacional de Escolas de Governo, pela Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL), entre outras entidades e sites, a autora descobriu que 66 municípios paulistas possuem Escolas de Governo, distribuídas em 55% de Escolas do Poder Legislativo e 45% de Escolas do Poder Executivo, muitas das quais teriam sido criadas entre os anos de 2011 e 2015 (30 escolas). Na avaliação de Ranzini (2020, p. 130-131), é notório o amadurecimento destas Escolas, expresso na “ampliação da oferta formativa”, no “estabelecimento de parcerias com órgãos internos e externos”, na “participação em redes de escolas de governo”, na “melhoria da prestação dos serviços públicos”, entre outros fatores. Porém, ainda é preciso avançar mais, garantindo fontes regulares e mais robustas de financiamento, bem como a formação de pessoal qualificado para gerir as Escolas de Governo e uma infraestrutura que permita realizar as atividades de T&D conforme as demandas do governo e da administração pública.

José Parimoschi (2020), por sua vez, traz um relato de sua experiência como Secretário de Finanças da Prefeitura de Jundiaí (SP), Subsecretário de Orçamento e Secretário Adjunto de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. Segundo o gestor

público, foi realizada uma reforma administrativa na Prefeitura de Jundiaí entre os anos de 2017 e 2020, que resultou na redução de 28% dos cargos comissionados, seguida da atração de profissionais de carreira, da economia de R\$ 40 milhões aos cofres públicos, então disponíveis para investimentos nas áreas da saúde e educação, além da otimização da estrutura administrativa. Parimoschi (2010, p. 138) afirma que Jundiaí adotou um modelo sistêmico de gestão, organizado em plataformas e pautado no conceito de Orçamento por Resultados (OpR), conferindo maior coordenação setorial, participação cidadã, “[...] racionalidade, eficiência, eficácia e efetividade nas entregas à população”. Vale destacar nesta iniciativa governamental: i) a preocupação com a seleção de “[...] profissionais de carreira da Prefeitura, visando perenizar a continuidade dos trabalhos executados” (PARIMOSCHI, 2020, p. 141); ii) a participação de pessoas de dentro e fora da administração pública municipal na elaboração do plano plurianual de Jundiaí; iii) a introdução de ferramentas digitais de gerenciamento de projetos; e iv) a percepção sobre a necessidade de fortalecer as Escolas de Governo, visando capacitar os servidores públicos e perenizar as mudanças e inovações na gestão pública (PARIMOSCHI, 2020).

A importância do estabelecimento de parcerias entre Escolas de Governo e IES fica evidente no texto escrito por Valdemir Pires (2020). Nele, o autor examina a atuação da Escola de Governo do Município de Araraquara (EGMA), cuja singularidade reside em sua criação ter sido produto da parceria entre a Prefeitura de Araraquara (SP) e o Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

Finalmente, as Escolas do Legislativo recebem a atenção de William Melo, Fernando Coelho, Roberto Lamari e Nancy Thame (2020), que discutem os contextos de fundação destas Escolas em todo o país, assim como as características principais de seus formatos organizacionais e de seus modelos de T&D. Ressalte-se neste capítulo a geração de Escolas do Legislativo de âmbito local, criadas a partir de 2005, responsáveis pela modernização administrativa e pela conexão entre Poder Legislativo e sociedade civil.

O Instituto do Legislativo Paulista (ILP) é objeto de estudo de Any Ortega, Camila Pereira, Paula Pereira, Stanley Silva e Vinicius Schurgelies (2020), que focam sua leitura nos cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) oferecidos pelo ILP

entre 2003 e 2018 por meio de parcerias com IES paulistas, a exemplo da já citada UNESP, da Universidade de São Paulo (USP) e da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

A terceira e última seção (“Financiamento, aspectos jurídicos e modelos formativos em Escolas de Governo no Brasil”) é iniciada com o texto de Carlos Maldonado (2020), a respeito do financiamento das Escolas de Governo na administração pública municipal, com foco na Escola de Gestão Pública do Município de Hortolândia (EGPH). Uma questão importante levantada pelo autor diz respeito ao caráter voluntário do trabalho realizado por servidores públicos em muitas Escolas de Governo, o que dificulta a atração e motivação de docentes qualificados, prejudicando as atividades de T&D. Em relação ao financiamento das Escolas de Governo municipais, Maldonado (2020) lembra que: i) a capacitação de servidores públicos depende da garantia de financiamento, sem o qual: ii) não é possível ter o mínimo de previsibilidade para o planejamento das atividades a serem realizadas no médio e longo prazos ou qualquer êxito nas ações educativas; iii) fica inviável dar continuidade e regularidade às ações de capacitação; e iv) tornar-se um obstáculo pensar em T&D nos mais variados ramos da administração pública municipal.

Irene Nohara e Rafael Oliveira (2020) discorrem sobre os desafios encontrados na contratação de pessoal nas Escolas de Governo, especialmente, em relação ao corpo docente. Os autores lembram que estes órgãos podem adotar professores, instrutores, conferencistas, entre outros profissionais, tanto pela via direta (pessoa física) quanto por pessoa jurídica, ou até mediante empresa prestadora de serviços, a exemplo de cursos de curta ou longa duração. Considerando as normas jurídicas brasileiras, Nohara e Oliveira (2020) pontuam que os docentes contratados entre os servidores públicos, em função de sua experiência profissional e formação, podem fazer jus à Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC) por determinação da Lei nº 8.112/90, sem prejuízo de sua remuneração ordinária. Ressaltam, ainda, que as contratações das Escolas de Governo demandam licitação apenas nos casos em que o curso possuir um caráter básico e padronizado, sem que o instrutor ou professor contratado precise ter um conhecimento especializado. Por outro lado, quando a oferta do curso demanda um notório saber a ser aplicado tanto à concepção do curso quanto ao seu desenvolvimento, aí fica dispensada a licitação. Assim, espera-se que a Escola de Governo selecione profissionais que não

só apresentem formação compatível com suas demandas de T&D, como também se destaquem devido à sua experiência profissional, especialmente na administração pública, e ao seu domínio de estratégias e métodos de ensino.

No décimo segundo capítulo, Sandro Bergue (2020) apresenta um panorama da rede de Escolas de Contas no Brasil, considerando características centrais destes órgãos. Um dos aspectos que chama a atenção do autor é a amplitude e a capilaridade das Escolas de Contas, que parece estar relacionada com a “[...] penetração e incidência institucional que os Tribunais de Conta têm, em especial dos Estados com repercussão sobre as administrações municipais” (BERGUE, 2020, p. 266). A atuação destas Escolas ocorre, ainda segundo o autor, através de uma extensa rede que reúne 31 Escolas de Contas em todo o país, cuja direção cabe aos servidores do Tribunal de Contas (52% dos casos) com experiência profissional superior a 10 anos (95% dos casos). Tudo isso contribui para que as Escolas de Governo se desenvolvam a partir de parcerias produtivas com suas congêneres e com órgãos da administração pública, reunindo a *expertise* necessária para o melhor desenvolvimento de ações de capacitação, treinamento e formação de servidores públicos (BERGUE, 2020).

A trajetória da Escola de Governo do estado de Minas Gerais, vinculada à Fundação João Pinheiro (EG/FJP), é analisada por Kamila Oliveira, Mônica Bernardi e Maria Rodrigues (2020) no terceiro capítulo. Criada em 1992 como IES, a EG/FJP tem se destacado como instituição promotora da profissionalização do funcionalismo público, da modernização administrativa e da pesquisa no campo de Públicas (Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social), mantendo o Curso de Graduação em Administração Pública (Csap), por meio do qual são formados os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), além de cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, programas de capacitação, T&D.

No âmbito do terceiro setor, Humberto Dantas, Luana Tavares e Tadeu Barros (2020) explicitam o caso do Centro de Liderança Pública (CLP), criado em São Paulo em 2008. Conforme os autores sugerem, desde o seu nascimento, o CLP buscou apropriar-se de conceitos e perspectivas de gestão pública delineadas no contexto anglo-saxão. Como exemplos deste tipo de orientação, são citadas: i) a incorporação da lógica da Liderança Adaptativa, elaborada por professores da Escola de Governo da

Universidade de Harvard e aplicada à formação de prefeitos, secretários e subsecretários; e ii) as viagens internacionais promovidas pelo CLP através do *Master em Liderança e Gestão Pública (MLG)*, curso de pós-graduação *lato sensu* desenvolvido em parceria com o Instituto Singularidades. Dantas, Tavares e Barros (2020) interpretam que, muito embora a possibilidade de os participantes do curso MLG visitarem a Escola de Governo de Harvard e o modelo de Liderança Adaptativa fosse atrativo, eles acabaram não se convertendo em reflexões originais sobre a administração pública brasileira, demandando uma reorganização dos módulos e da própria concepção do curso de formação de líderes governamentais.

Finalmente, do décimo quinto e último capítulo, os organizadores do livro apresentam um conjunto de experiências de T&D desenvolvidas no âmbito de Escolas do Legislativo e de Escolas de Governo, privilegiando instituições estabelecidas no estado de São Paulo e em seus municípios. Entre as questões abordadas neste capítulo, é importante citar: i) a aproximação entre Poder Legislativo e sociedade civil, viabilizada pela formação política de crianças e adolescentes, convidados a participarem de atividades realizadas no parlamento; ii) a possibilidade dos servidores públicos concluir seus estudos por meio da participação nos projetos mantidos pelas Escolas de Governo; iii) o fomento à pesquisa relativa às atividades legislativas e à história política da Câmara Municipal; iv) a profissionalização e capacitação com alcance ampliado, incluindo todos os escalões da burocracia, desde os dirigentes até aos supervisores e servidores que lidam diretamente com os usuários dos serviços públicos; e v) o empenho de Escolas do Legislativo e do Governo no sentido de conferir maior transparência à administração pública, convidando o cidadão para participar da elaboração das ações de planejamento e da avaliação de políticas públicas.

O livro em tela mostra o quanto as diversas Escolas de Governo têm evoluído no Brasil, assumindo parcerias entre si, através da formação de redes, além de parcerias com órgãos do terceiro setor, do governo e do meio universitário. Os relatos apresentados neste livro são evidências da importância que as Escolas de Governo adquiriram na modernização da administração pública, bem como na formação, capacitação e treinamento dos servidores públicos. Nesse sentido, e para finalizar esta resenha, eu gostaria de convidar o leitor a conhecer a Escola de Gestão e Políticas Públicas (EGPP) da Fundação CEPERJ. Embora esta organização não tenha sido

abordada no livro em destaque, ela vem realizando um trabalho fundamental para a administração pública fluminense, formando e capacitando os servidores e gestores públicos de todo o estado do Rio de Janeiro.

De acordo com Leonardo Mazzurana, Vivian Zampa e Márcia Flor (2022), uma iniciativa importante desenvolvida pela EGPP, em parceria com a Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria da Casa Civil do governo fluminense, é o curso “Ambiente-se Servidor. Noções de Administração Pública”, ou, como ficou conhecido entre os servidores, “Ambiente-se”. Segundo os autores, o curso foi planejado com o fim de suprir uma demanda por T&D de funcionários públicos ocupantes de cargos comissionados ou deslocados para um novo cargo ou função sem estarem familiarizados com o novo ambiente de trabalho. Criado em 2021, no bojo da aprovação do Decreto nº 47.686/21, que instituiu a Política de Capacitação de Pessoas no estado do Rio de Janeiro, o curso revelou-se como mais uma das ações educativas de sucesso da Escola de Governo da Fundação CEPERJ, capacitando, em menos de um ano de duração, mais de 4.946 servidores. Oferecido através da plataforma digital da EGPP, com carga horária de cinco horas, o “Ambiente-se” introduz os servidores públicos em conteúdos relativos à: Administração Pública; Agentes Públicos; Direitos e Vantagens; Deveres e Penalidades; e Normativos, temas estes que, até então, eram desconhecidos por 35% dos participantes.

Para finalizar esta resenha, convido o leitor a conhecer um pouco mais da experiência e trajetória das Escolas de Governo brasileiras, tal como é proposto pelo livro *Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos* (2020) e pelo trabalho apresentado por Mazzurana, Zampa e Flor (2022) a respeito da Escola de Governo da Fundação CEPERJ. As lições aprendidas nestes espaços revelam que, muito embora haja desafios sensíveis ao amadurecimento institucional das Escolas de Governo, a exemplo da ausência ou fragilidade de orçamento próprio, da carência de uma infraestrutura e de pessoal remunerado, além da própria rotatividade dos gestores públicos, é possível encontrar muitas práticas exitosas de educação corporativa, pesquisa e formação cidadã. Aproveitando as possibilidades trazidas pelo uso das novas TICs e com os olhos voltados para a adaptação das ações de T&D frente às necessidades da administração e dos servidores públicos, as Escolas de Governo têm se adaptado relativamente bem ao cenário conturbado de pandemia. Quem tem a ganhar

com a valorização destas organizações é o servidor público, treinado, motivado, engajado, mas também o cidadão que pode avaliar a qualidade dos serviços oferecidos na ponta, participando de cursos de formação política, do planejamento de políticas públicas e do controle dos atos dos gestores públicos.

## REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. Panorama da Rede de Escolas de Contas no Brasil. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 263-276.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 5 out. 2022.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense & BRITO, Eder dos Santos. Oficina Municipal: formar cidadãos e gestores para o bem comum. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 39-68.

COELHO, Fernando de Souza & LEMOS, Murilo. Escolas de Governo: conceitos, panorama no Brasil e uma agenda para o nível local. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 17-38.

COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.

COELHO, Fernando de Souza *et al.* Experiências de Escolas de Governo e do Legislativo no Brasil. *In*: **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 319-358.

DANTAS, Humberto; TAVARES, Luana; BARROS, Tadeu. Centro de Liderança Pública (CLP): um hub de formação e sua pós-graduação de alcance nacional. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 301-3018.

IPEA. **Atlas do Estado Brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/139>. Acesso em: 5 out. 2022.

JANOTTI, Daniela & CARDOSO, Fabio Jungmann. Escola de Governo do Estado de São Paulo: fragmentos de sua história. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 69-88.

KEGELMANN, Jürgen & LAUTH, Gehard. Escola Superior de Gestão Pública de Kehl: formação de agentes públicos na Alemanha. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 89-114.

MALDONADO, Carlos. Financiamento das Escolas de Governo na administração pública municipal. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 215-242.

MAZZURANA, Leonardo; ZAMPA, Vivian; FLOR, Márcia. **“Ambiente-se”**: uma experiência educacional da Escola de Governo do Rio de Janeiro para a profissionalização dos servidores estaduais em 2021. Trabalho apresentado no painel 7 – Escolas de Governo, do XI Congresso CONSAD de Gestão Pública, realizado em Brasília/DF, entre os dias 22, 23 e 24 de março de 2022.

MELO, William Maximiliano Carvalho de *et al.* Escolas do Legislativo: a experiência nos municípios. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 173-192.

NOHARA, Irene Patrícia & OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Aspectos jurídicos e administrativos das Escolas de Governo: desafios para contratações. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 243-262.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de; BERNARDI, Mônica Moreira Esteves; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro: da graduação ao desenvolvimento de competências. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 277-300.

ORTEGA, Any Marise *et al.* A experiência do Instituto do Legislativo Paulista em nível de pós-graduação. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 193-214.

PARIMOSCHI, José Antonio. Inovação na gestão pública de Jundiá: aprendizagens intersetoriais. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e**

**capacitação de agentes públicos.** São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 133-150.

PIRES, Valdemir. Escola de Governo em Araraquara: parceria entre prefeitura e universidade. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos.** São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 151-172.

RANZINI, Milena de Senne. Panorama das Escolas de Governo municipais no Estado de São Paulo. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos.** São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020, p. 115-132.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.



Cadernos do  
Desenvolvimento  
Fluminense

## Planejamento e Gestão Pública no Estado do Rio de Janeiro

EDIÇÃO ELETRÔNICA  
NÚMERO 23



jul. – dez. 2022  
ISSN: 2317-6539