

# SCDF

The background of the cover features a woman's profile in shades of blue and purple. Overlaid on her head is a complex, glowing neural network or data structure with various colored nodes and connecting lines. The overall aesthetic is futuristic and digital.

## Cadernos do Desenvolvimento Fluminense

Rio de Conhecimento – Edição Comemorativa  
aos seus 10 anos

EDIÇÃO ELETRÔNICA  
NÚMERO 25, 2023  
ISSN: 2317-6539

Catálogo na Publicação elaborada por:  
Geane Grangeiro – CRB7/7232

Cadernos do desenvolvimento fluminense / Fundação CEPERJ.

n.25 (jul./dez.2023). Rio de Janeiro: CEPERJ, 2023.

Publicação semestral: il.

Rio de Conhecimento - Edição comemorativa aos seus 10 anos.

ISSN: 2317-6539 (versão online)

Do v.1 ao v.7, 2013-2015, editada pela Fundação CEPERJ. Do v.8 ao v.17, 2015-2019, editada pelo Instituto Pereira Passos (IPP). Atualmente editada pela Fundação CEPERJ em parceria com a 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

**Vice-presidente**

Diogenes Marcelo Ferreira Miranda

**Diretor da Escola de Gestão e Políticas Públicas – EGPP**

Leonardo Mazzurana

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

**Reitor**

Mário Sergio Alves Cameiro

**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 2023

## EXPEDIENTE

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

**Bruno Leonardo Barth Sobral**, 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

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

**Mario Sergio Alves Carneiro**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

### **Editor-chefe**

**Rodrigo Siqueira Rodriguez**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

### **Editores Científicos**

**Bruno Leonardo Barth Sobral**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

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

**Nathalia Emygdia de Andrade**, 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

### **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

**Gláucio 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

**Jolison de Assis Cabral**, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Jorge Nogueira de Paiva Britto**, Universidade Federal Fluminense, Brasil  
**José Luís Vianna da Cruz**, Universidade Cândido Mendes, Brasil  
**Leandro Bruno Santos**, Universidade Federal Fluminense, Brasil  
**Lia Hasenclever**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil  
**Luís Fernando Valverde Salandía**, Instituto Pereira Passos, Brasil  
**Luiz Melo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil  
**Maria Alice Rezende de Carvalho**, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil  
**Maria Helena Versiani**, Instituto Brasileiro de Museus, Brasil  
**Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil  
**Marieta de Moraes Ferreira**, Fundação Getúlio Vargas, Brasil  
**Miguel Antônio 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  
**Rodrigo Siqueira Rodriguez**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
**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**

**Anna Caroline Pott**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
**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 Fluminense celebra seus dez anos nesta edição. Ao todo, foram publicados 203 artigos, notas técnicas e resenhas ao longo das últimas 24 edições. A revista agradece a contribuição de todos os editores, membros do conselho, autores, leitores e pessoas que estiveram envolvidos com a revista ao longo desse período.

Lançada em fevereiro de 2013, a *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* foi criada com o intuito de reunir pesquisadores acadêmicos, gestores públicos e especialistas na formulação de reflexões e iniciativas voltadas ao desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. A Revista possui caráter multidisciplinar desde sua primeira edição, envolvendo o rigor teórico e analítico em debates sensíveis para a sociedade fluminense.

Uma das características mais marcantes da *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* ao longo dessa trajetória é o seu compromisso com o estado do Rio de Janeiro como um todo. Cerca de um terço das publicações da *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* abordam diretamente questões relativas ao interior do Rio de Janeiro, sendo o Norte Fluminense a região mais debatida, com destaque para o dossiê especial para a cidade de Macaé (edição nº 20).

Os impactos das crises climáticas e ambientais no estado do Rio de Janeiro é um tema que acompanha a história da Revista, assim como o interesse do público que acessa a *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*. De acordo com as métricas da Revista, os artigos “*Os desastres no Rio de Janeiro: Conceitos e Dados*<sup>1</sup>” e “*Os caminhos do lixo na cidade do Rio de Janeiro*<sup>2</sup>” estão entre os cinco artigos mais lidos da Revista.

Ao longo desses dez anos, a Revista também se propôs a ser um espaço para a representatividade e inclusão. A Revista abarca temas como a desigualdade urbana, desigualdade de gênero, as favelas, a luta indígena, políticas de igualdade racial e resistência preta. Destacamos, neste último tema, o artigo “*Bate tambor grande, repinica candongueiro, Rio de Janeiro ainda é terra de jongueiro!*<sup>3</sup>” que sintetiza o processo de resistência e articulação do Jongo como patrimônio histórico nacional.

---

<sup>1</sup>da Silva, C. A. M. (2017). Os desastres no Rio de Janeiro: conceitos e dados. *Cadernos Do Desenvolvimento Fluminense*, (8), 55–72. <https://doi.org/10.12957/cdf.2015.26555>

<sup>2</sup>Marafon, G. J., & de' Queiroz, H. A. (2017). Os caminhos do lixo na cidade do Rio de Janeiro. *Cadernos Do Desenvolvimento Fluminense*, (8), 37–54. <https://doi.org/10.12957/cdf.2015.26559>

<sup>3</sup>Monteiro, E. (2016). Bate tambor grande, repinica candongueiro, Rio de Janeiro ainda é terra de jongueiro! *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, (7), 125–148. <https://doi.org/10.12957/cdf.2015.19714>

Por falar em patrimônio histórico, a *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* também é parte interessada em preservar a história do Rio de Janeiro em suas publicações, abarcando estudos sobre o período colonial, imperial e republicano. A história fluminense é um campo de pesquisa que ainda carece de visibilidade e valorização diante da magnitude do patrimônio histórico e cultural fluminense. Um dos trabalhos de maior visibilidade da Revista com um corte histórico é o artigo “*A fundação da ‘cidade-capitania’ do Rio de Janeiro e a Repartição do Sul: notas sobre administração colonial*”<sup>4</sup>, trabalho inserido no contexto de disputa entre monarquias europeias pela costa americana durante o período colonial.

A proximidade da *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* com a gestão pública deve muito à parceria ativa com a Fundação CEPERJ, que participa do conselho executivo, editorial e científico da Revista, trazendo as pautas e temas debatidos no governo para a política editorial. A título de exemplo dessas contribuições, apresentamos na edição n° 23 o dossiê “*Gestores e Gestão Pública: Impactos e Repercussões no Estado e na Sociedade*” com a participação de analistas de diversos órgãos da administração pública.

Esta edição comemorativa de dez anos também representa a conjugação das diferentes matrizes disciplinares do debate fluminense que marcam a história da Revista. No primeiro artigo, intitulado “*Breve história de sobrevivência de uma floresta urbana*” de Juan Salmentón e Tamara Egler, os autores analisam historicamente a Floresta do Camboatá, que é a última das áreas de Mata Atlântica em terreno plano do Município do Rio de Janeiro e que esteve recentemente sob risco de ser desmatada com o projeto de construção de um autódromo no local.

No segundo artigo desta edição, intitulado “*Estrutura metodológica para construção de um índice de dinâmica econômica local –INDEL*”, Alcimar Chagas Ribeiro estabelece novas métricas para avaliar os municípios do Norte Fluminense, com base em indicadores mais realistas da atividade econômica local, tendo em vista a insuficiência dos indicadores tradicionais em capturar a realidade dos municípios do interior do estado do Rio de Janeiro.

No terceiro artigo desta edição, intitulado “*Linguagem Simples: um movimento social por transparência, cidadania e acessibilidade*”, Heloísa Martins, Adriano Rosa e

---

<sup>4</sup> dos Santos, F. V. (2016). A fundação da “cidade-capitania” do Rio de Janeiro e a Repartição do Sul: notas sobre administração colonial. *Cadernos Do Desenvolvimento Fluminense*, (7), 5–20. <https://doi.org/10.12957/cdf.2015.19707>

Márcia Cavalcanti nos apresentam a experiência internacional de um movimento que visa facilitar a comunicação entre a administração pública e o público em geral, intitulado Movimento Linguagem Simples, ressaltando a necessidade de transparência e padronização na comunicação.

No quarto artigo apresentado ao leitor, intitulado “*Efeito das receitas petrolíferas nos indicadores de saúde dos municípios do estado do Rio de Janeiro*”, Thalles Gago e Suzana Bastos investigam os impactos da renda dos *royalties* do petróleo dos principais municípios beneficiários sobre os seus indicadores de saúde para os anos de 2019 e 2020.

No quinto artigo desta edição, intitulado “*Educação de jovens e adultos no município de Aperibé/RJ: histórias e memórias*”, os autores Roberio Peres e Jacqueline Gomes nos apresentam um estudo sobre como o município de Aperibé, no Noroeste Fluminense, se beneficia de projetos de Educação de Jovens e Adultos – EJA para resgatar as memórias da fundação da cidade e contribuir para a formação cultural da sociedade como um todo.

No sexto artigo desta edição, os autores Luana Hespanhol e Marlon Ney nos apresentam o trabalho intitulado “*Royalties e gastos ambientais dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos*”, em que os autores enfatizam a baixa utilização dos fundos públicos para os gastos ambientais, de modo que outras áreas são geralmente priorizadas pela administração pública.

Por fim, no sétimo artigo desta edição, intitulado “*Efeitos espaciais da incerteza e desenvolvimento regional: o caso do Rio de Janeiro - 2000 a 2010*”, os autores Fabio Gama, Suzana Bastos, Caio Azevedo e Teófilo de Paula analisam a incerteza bancária ao nível municipal para 87 municípios do estado do Rio de Janeiro. O artigo defende a diversificação produtiva estadual como forma de combater a incerteza bancária, pois se percebe uma dependência dos municípios com relação ao processo de extração petrolífera de um modo geral.

Encerramos nossa edição com a nota técnica de Leonardo Mazzurana intitulada “*Curso de formação de soldados da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 2024-2025: uma pesquisa-ação para seu reconhecimento como curso superior de tecnologia em segurança pública*”, que avalia as possibilidades de valorização da educação dos cursos de formação policial nos moldes de ensino técnico superior, em linha com um debate cada vez mais crescente sobre a necessidade de reconhecimento do ensino na carreira dos policiais militares.

Esperamos que todos tenham uma boa leitura dos artigos sobre temas pertinentes ao futuro do nosso estado do Rio de Janeiro e agradecemos a participação e envolvimento de todos com a *Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* ao longo desses dez anos e reiteramos o convite à comunidade acadêmica e aos gestores públicos para enriquecerem ainda mais a *Cadernos* com suas publicações pelos próximos dez anos.

Os editores

Rio de Janeiro, dezembro de 2023.

## SUMÁRIO

### *Artigos*

BREVE HISTÓRIA DE SOBREVIVÊNCIA DE UMA FLORESTA URBANA...11-40

*Juan Manuel Salmentón, Tamara Tania Egler Cohen*

ESTRUTURA METODOLÓGICA PARA CONSTRUÇÃO DE UM ÍNDICE DE  
 DINÂMICA ECONÔMICA LOCAL - INDEL.....41-62

*Alcimar das Chagas Ribeiro*

LINGUAGEM SIMPLES: UM MOVIMENTO SOCIAL POR TRANSPARÊNCIA,  
 CIDADANIA E ACESSIBILIDADE.....63-80

*Heloísa Tavares Martins, Adriano Rosa da Silva, Márcia Teixeira Cavalcanti*

EFEITO DAS RECEITAS PETROLÍFERAS NOS INDICADORES DE SAÚDE DOS  
 MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....81-98

*Thalles Fernandes Terra Gago, Suzana Quinet de Andrade Bastos*

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO MUNICÍPIO DE APERIBÉ/RJ:  
 HISTÓRIAS E MEMÓRIAS.....99-119

*Roberio Peres*

ROYALTIES E GASTOS AMBIENTAIS DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES  
 PRODUTORES DE PETRÓLEO.....120-139

*Luana Hespanhol de Souza, Marlon Gomes Ney*

EFEITOS ESPACIAIS DA INCERTEZA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O  
 CASO DO RIO DE JANEIRO- 2000 a 2010.....140-160

*Fábio Júnior Clemente Gama, Suzana Quinet de Andrade Bastos, Caio Oliveira  
 Azevedo, Teófilo de Paula*

### *Notas técnicas*

CURSO DE FORMAÇÃO DE SOLDADOS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO  
 DO RIO DE JANEIRO, 2024-2025: UMA PESQUISA-AÇÃO PARA SEU  
 RECONHECIMENTO COMO CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM  
 SEGURANÇA PÚBLICA.....161-208

*Leonardo Mazzurana*

## BREVE HISTÓRIA DE SOBREVIVÊNCIA DE UMA FLORESTA URBANA

### BRIEF SURVIVAL STORY FROM AN URBAN FOREST

**Juan Manuel Salmentón<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0009-0006-1005-7846>  
**Correspondência:** jsalmenton@gmail.com

**Tamara Tania Egler Cohen<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-6549-7343>  
**Correspondência:** tamaraegler@gmail.com

<sup>A</sup>Mestrando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR),  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

<sup>B</sup>Professora titular do IPPUR /UFRJ, pesquisadora do CNPq e da FAPERJ, coordena o Laboratório Estado,  
Sociedade, Tecnologia e Espaço e o INCT “Política Pública, Inovação e Desenvolvimento Urbano”.

**DOI:** 10.12957/cdf.2023.79728

**Recebido em:** 23 out. 2023 | **Aceito em:** 28 nov. 2023.

#### RESUMO

O objetivo proposto para análise é fazer um percurso histórico sobre a Floresta do Camboatá. Esse desafio resulta da nossa hipótese que observa um conflito entre diferentes agentes públicos e privados. Essa pesquisa nos permitiu resgatar esse processo que nos permitiu *ver ler* os principais fatos que antecedem o presente conflito entre os interesses de corporações internacionais associadas a transformação da Floresta em autódromo e a rede de cidadãos pelo direito a cidade. Historicamente foi possível observar como o entorno aos enclaves como o Rio de Janeiro, a expansão das atividades agrícolas e o crescimento urbano foi avançando sobre as florestas desde os tempos da colonização portuguesa. Assim, a Mata Atlântica ficou restrita aos pontos mais remotos e elevados da cidade, enquanto a sua variante de terras baixas – que possui áreas alagadas e diferenciadas espécies vegetais e animais – foi praticamente exterminada. O último remanescente das florestas ombrófilas de terras baixas no município carioca é a Floresta do Camboatá. Por meio de uma breve pesquisa histórica, retrocedendo no tempo até chegar ao século XVI, nossa análise pretende indagar sobre as diferentes formas espaciais e configurações sociais que se desenvolveram no território da Floresta do Camboatá. Uma floresta que nos últimos anos sobreviveu a uma nova empreitada: a tentativa de construção de um autódromo que implicaria seu desmatamento, repelida pela resistência social engajada na sua proteção.

**Palavras-chave:** história urbana; espaço geográfico; conflito ambiental; técnica

#### ABSTRACT

The objective is to analyze and make a historical journey about Floresta do Camboatá. This challenge results from our hypothesis that observes a conflict between different

public and private agents. This investigation allowed us to retrace this process that allowed us to see the main facts that precede or present conflict between the interests of international corporations associated with the transformation of Floresta in the autodrome and in the network of cities leading directly to the city. Around enclaves such as Rio de Janeiro, the expansion of agricultural activities and urban growth has been advancing over the forests since the times of Portuguese colonization. Thus, the Atlantic Forest was restricted to the most remote and elevated points, while its lowland variant – which has flooded areas and differentiated plant and animal species – was practically exterminated. The last remnant of lowland rain forests in the municipality of Rio de Janeiro is the Camboatá Forest. Through a brief historical research, going back in time until reaching the 16th century, our analysis intends to investigate the different spatial forms and social configurations that developed in the territory of the Camboatá Forest. A forest that in recent years has survived a new undertaking, the attempt to build a race track that would entail its deforestation, repelled by social resistance engaged in its protection.

**Keywords:** Urban history. Geographic space. Environmental conflict. Technique.

## 1 INTRODUÇÃO

O objeto deste trabalho é o espaço da Floresta do Camboatá, um raro remanescente da Mata Atlântica, infraestrutura verde fundamental para a resiliência climática da cidade do Rio de Janeiro. Esta floresta, mesmo reconhecida no Plano Diretor por seu valor ambiental, ecológico e paisagístico, e indicada como área a ser protegida no Plano Municipal de Conservação da Mata Atlântica, nos últimos anos correu o risco de ser desmatada pelas dinâmicas de transformação da cidade atreladas aos megaeventos esportivos.

Desde a colonização portuguesa, a expansão das atividades agrícolas foi avançando sobre a cobertura vegetal do litoral atlântico do Brasil. Mas vale salientar que a primeira atividade extrativista que se instalou no território, *Terra Brasilis*<sup>1</sup> nos primórdios da colonização, foi a exploração de uma árvore nativa da Mata Atlântica, a *Paubrasilia echinata*, o pau-brasil. Entre seus usos se destacava o naval, por conta da alta qualidade da sua madeira, mas principalmente teria sido utilizada para produzir corantes e tingir tecidos na Europa, pela sua resina de cor avermelhado intenso. Segundo estudiosos do assunto, substituiu corantes obtidos de uma árvore asiática similar.

---

<sup>1</sup>Atlas Miller, 1519. O mapa com o título “Terra Brasilis”, do cartógrafo português Lopo Homem e com ilustrações do miniaturista António de Holanda, faz parte do chamado “Atlas Miller”. Mostra a costa do Brasil e parte do Atlântico central.

Biblioteca Nacional Digital Brasil. CARTOGRAFIA HISTÓRICA: DO SÉCULO XVI AO XVIII. TERRA BRASILIS. Em: <https://bndigital.bn.gov.br/dossies/biblioteca-virtual-da-cartografia-historica-do-seculo-xvi-ao-xviii/artigos/terra-brasilis/>

Seguidamente, as florestas foram devastadas em grande escala pela introdução da monocultura de cana-de-açúcar e, depois, especialmente durante o século XIX, pela monocultura do café. No entorno de cidades como o Rio de Janeiro, o crescimento populacional foi avançando para essas áreas, transformando em cidade a floresta que ainda sobrevivia no meio rural, e a Mata Atlântica ficou restrita aos pontos mais remotos e elevados, onde a instalação de habitações era menos viável. Assim, as florestas ombrófilas de terras baixas foram devastadas. O último remanescente dessa variante da Mata Atlântica no município carioca é a Floresta de Deodoro, conhecida também como Floresta do Camboatá.

**Figura 1** – O processo de destruição da Mata Atlântica desde 1500



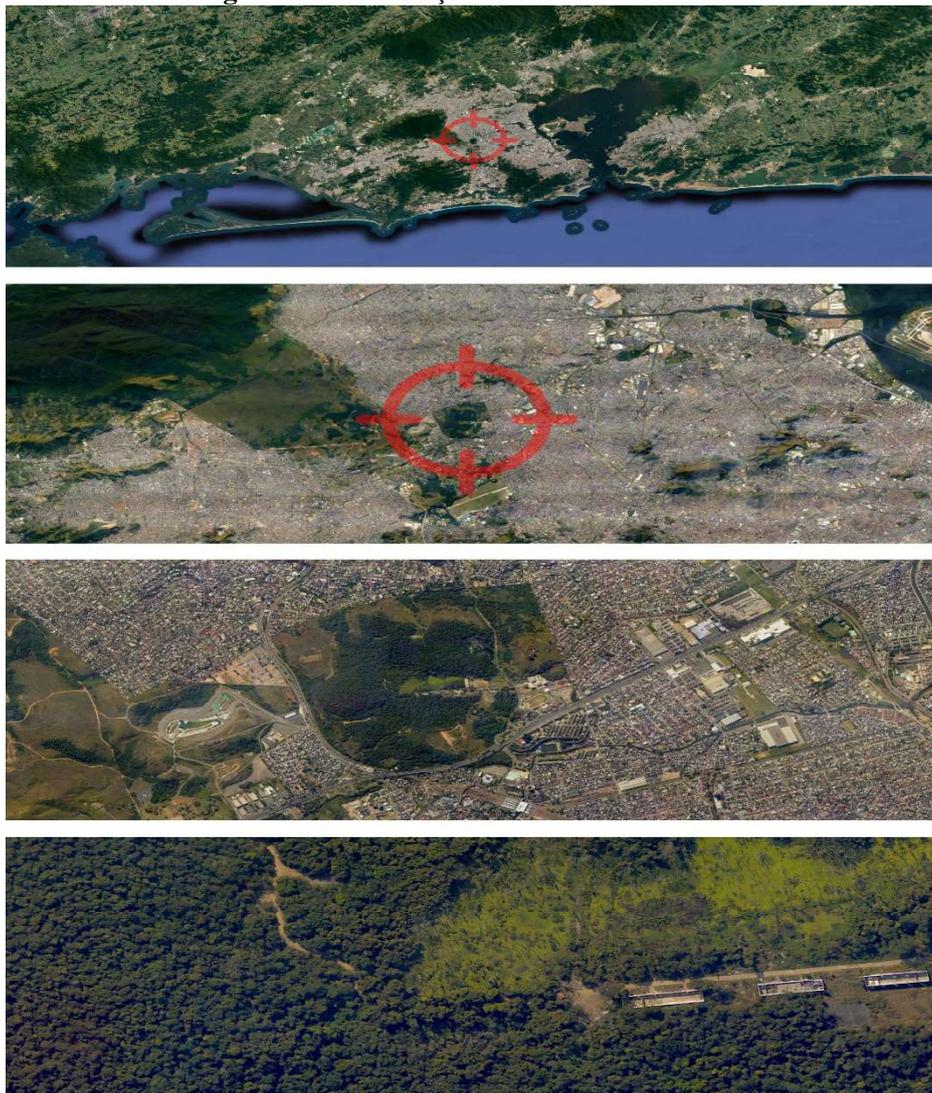
**Fonte:** Elaborada pelos autores deste artigo em base a: Carta do Brasil, 1565, Sebastião Lopes / SOS Mata Atlântica / O cambista e sua mulher, 1538, van Reymerswale.

Este artigo se insere numa pesquisa que tem por objeto o espaço da Floresta do Camboatá, focando no recente conflito entre dois interesses antagônicos e seus diferentes agentes de ação: interessados na sua conservação, ou interessados na sua substituição por um autódromo para o circuito internacional de Fórmula 1. Para construir esse novo autódromo seria necessário desmatar a floresta, iniciativa que enfrentou a resistência social engajada na luta pela sua proteção.

A Floresta do Camboatá ocupa hoje uma área de 194 hectares no bairro de Deodoro, no limite entre a zona norte e a zona oeste da Cidade do Rio de Janeiro. Encontra-se apenas entre os 15 e 50 metros acima do nível do mar, sobre uma suave elevação conhecida como Morro de Camboatá, na região baixa entre as três grandes formações rochosas da cidade: Maciço da Tijuca, Pedra Branca e Mendanha (ou Gericinó). É uma área equivalente a 200 campos de futebol, três vezes maior que o Jardim Botânico da cidade, que acolhe um dos últimos traços das florestas ombrófilas de terras baixas, variante do bioma Mata Atlântica, no Município do Rio de Janeiro. As florestas de terras baixas possuem áreas alagadas e específicas espécies vegetais e animais que as

diferenciam das florestas altas como são a Floresta da Tijuca e as demais que podemos observar nos maciços e picos que definem a paisagem do Rio (Figura 2). Diferentes estudos ambientais têm apontado a existência em Camboatá de espécies de flora e fauna consideradas em risco de extinção. Entre as espécies ameaçadas, encontram-se o jacaré-de-papo-amarelo e o *leptopanchax opalescens*, conhecido como peixe das nuvens, declarado em perigo crítico de extinção (GATE-MPRJ, *Parecer do MPRJ*, 2020).

**Figura 2** – Localização da Floresta do Camboatá

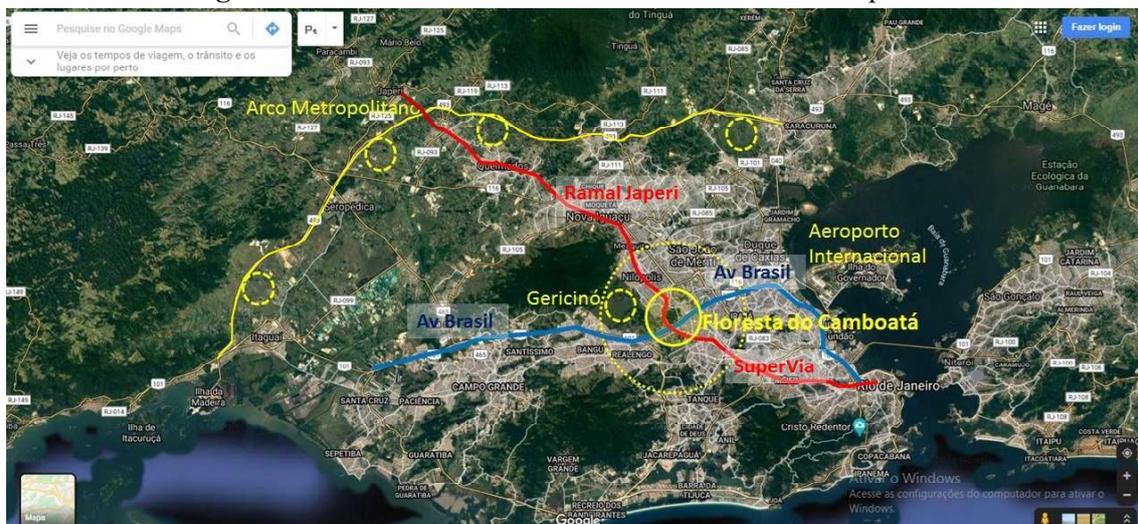


**Fonte:** Elaborada pelos autores deste artigo em base a imagens de GoogleMaps, 2020.

A floresta encontra-se rodeada de uma infraestrutura urbana privilegiada no subúrbio da cidade, às margens do maior corredor viário do Rio de Janeiro, a Avenida Brasil. No seu entorno se desenvolve uma área densamente povoada que inclui, além de Deodoro, os bairros de Ricardo de Albuquerque, Guadalupe, Marechal Hermes e Vila

Militar. O professor Pedro Jorgensen Jr. destaca que a floresta se localiza na tríplice fronteira entre as zonas suburbanas norte e oeste do Município do Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense, vizinha aos municípios de São João de Meriti, Nilópolis e Mesquita. Além da Avenida Brasil, faz limite com a mais importante ferrovia metropolitana, o Ramal de Japeri (Figura 3). Essa localização, de acordo com Jorgensen, lhe outorgaria a condição de Parque Metropolitano: mais de 1 milhão de habitantes de quatro municípios residem num raio de 5 km ao seu redor<sup>2</sup>.

**Figura 3** – Floresta do Camboatá e a infraestrutura metropolitana



Fonte: Pedro Jorgensen Jr. Em: <http://abeiradourbanismo.blogspot.com/2020/09/bosque-de-camboata-rio-de-janeiro.html>

Além do seu potencial enquanto Parque Metropolitano, a preservação da floresta resulta como chave para essa grande área, que sofre pelas altas temperaturas no verão devido à sua situação entre maciços, sua distância do mar e a falta de áreas verdes significativas, entre outros fatores. A floresta encontra-se na mesma linha que Bangu, seguindo pelo Oeste, e Irajá, pelo Leste, dois dos bairros que disputam o título do mais quente da Cidade do Rio de Janeiro<sup>3</sup>. Sem a floresta, as altas temperaturas dos lugares que a circundam seriam ainda maiores. Há estudos feitos que provaram, por exemplo, os efeitos da Floresta da Tijuca no clima da zona sul, sem a qual essa região da cidade

<sup>2</sup> Blog "À beira do urbanismo". Floresta do Camboatá, Rio de Janeiro: Autódromo ou Parque Metropolitano? Pedro Jorgensen Jr. 30/09/2020. Em: <http://abeiradourbanismo.blogspot.com/2020/09/bosque-de-camboata-rio-de-janeiro.html>.

<sup>3</sup>Diário do Rio. *Conhecido como local mais quente do Rio, Bangu não quer perder o título para Irajá*. Larissa Ventura. 2/02/2021. Em: <https://diariodorio.com/conhecido-como-local-mais-quente-do-rio-bangu-nao-quer-perder-o-titulo-para-iraja/>

sofreria um incremento de até sete graus a mais no verão<sup>4</sup>. E não é de menor importância o fato de a sua área funcionar como uma verdadeira “esponja urbana” nas épocas chuvosas, impedindo o alagamento, em uma região baixa, das ruas circundantes.

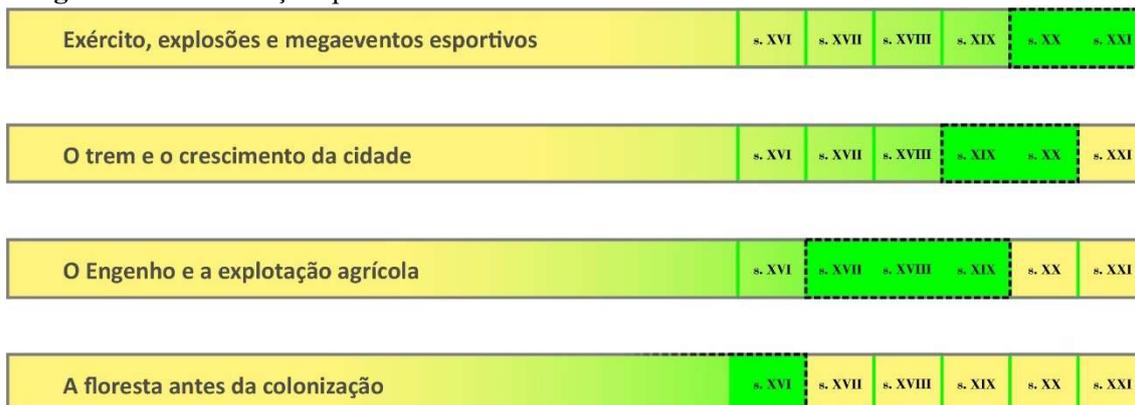
Na pesquisa aplicamos o método desenvolvido por Ana Clara Torres Ribeiro, analisando a configuração do espaço a partir dos Fatos, Processos e Atores envolvidos, que foi continuado por Tamara Tania Egler Cohen através da conceitualização das redes sociotécnicas (Egler, 2007). Assim, indagamos sobre a possibilidade de existência de duas redes, a Rede do Autódromo e a Rede da Floresta, classificando seus atores em cinco categorias: i) conflito ambiental; ii) Estado; iii) megaeventos esportivos; iv) indústria automobilística; v) capital financeiro internacional.

Partimos da percepção de que na busca pelo exercício do direito à cidade, novas configurações coletivas propõem projetos de espaço urbano alternativos aos impostos tanto pelo Estado quanto pelas corporações empresariais, como pode ser o que inclui uma floresta se opondo ao projeto que implica seu desmatamento. A hipótese central da pesquisa na qual se insere este trabalho é indagar se as redes sociotécnicas – enquanto tecnopolíticas (Empoli, 2019) que conformam novos sujeitos coletivos (Sader, 1988), mediados pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs) –, por meio de sua ação, resistem aos interesses da globalização nos territórios. Desde o campo do Planejamento Urbano, e considerando a possibilidade de conformação de redes de práxis de resistência (Preciado, 2004) que se apropriam de técnicas usadas hegemonicamente para a dominação, nos perguntamos se a Rede da Floresta pode ser considerada como um novo tipo de organização social na busca da práxis do direito à cidade.

No presente artigo focaremos nos aspectos históricos do lugar, nos acontecimentos anteriores à eclosão do conflito entre a Rede do Autódromo e a Rede da Floresta. Por meio de uma breve pesquisa histórica, retrocedendo no tempo até chegar ao século XVI, nossa análise pretende desvendar as diferentes formas espaciais e configurações sociais que se desenvolveram nessa área da cidade. Para apresentá-las, foram separadas em quatro períodos (Figura 3), cada um com os diferentes Fatos, Atores e Processos detectados como imprescindíveis para a compreensão do espaço, ou do espaço-tempo.

---

<sup>4</sup>UFRRJ. *Deodoro ainda mais quente. Temperatura irá aumentar se autódromo for construído no lugar da floresta*. Michelle Carneiro. 20/08/2020. Em: <https://portal.ufrj.br/deodoro-ainda-mais-quente/>.

**Figura 4** – Periodização: processos históricos da área da Floresta do Camboatá e seu entorno

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo.

## 2 EXÉRCITO, EXPLOSÕES E MEGAEVENTOS ESPORTIVOS

Séculos XX e XXI. O grande número de instalações das Forças Armadas na floresta e principalmente no seu entorno indicam como essa área da cidade guarda uma intensa relação com a vida militar. No Relatório do Ministério da Guerra apresentado em maio de 1907 ao Presidente Alfonso Pena, o ministro marechal Hermes Rodrigues da Fonseca apontava a necessidade de implementar o serviço militar obrigatório no país e salientava que com isso vinha a necessidade de novos quartéis e campos de instrução militar. O marechal, sobrinho do primeiro presidente do país, marechal Deodoro da Fonseca, previa que novas instalações seriam necessárias para cobrir as “exigencias de conforto e de sociabilidade indispensaveis à vida dos conscriptos, entre os quais se encontrará o mais rude camponez com o mais culto intellectual” (sic) (Relatório do Ministério da Guerra, 1907, p. 4). Assim, propunha a construção de novos campos de instrução militar espalhados pelos estados, e para a Cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, determinava que as instalações seriam na Fazenda de Sapopemba, propondo a construção de uma vila militar com campos de exercício e material necessário à instrução prática dos novos soldados. Em 1908, a União iria adquirir a massa falida da Empresa Industrial Brasileira (sic), a Fazenda de Sapopemba<sup>5</sup>, correspondente à atual área de Deodoro, e a vizinha Fazenda de Gericinó, onde hoje encontramos o bairro Vila Militar (Relatório do Ministério da Guerra, 1909, p. 35).

<sup>5</sup>*Diário Oficial* - 5/12/1908, Página 8.145 (Publicação original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7205-3-dezembro-1908-517239-publicacaooriginal-1-pe.html>

Para Nelson da Nobrega Fernandes, o espaço da Cidade do Rio de Janeiro tem sido extensamente marcado pelas instituições militares. O auge dessa particular dinâmica urbana teria ocorrido precisamente na primeira metade do século XX, acompanhando o processo de modernização das Forças Armadas e seu protagonismo político na cidade, com a fixação de mais de um quarto do total dos efetivos no Rio de Janeiro. Para o autor, a construção de diversas vilas e instalações durante esse período fez parte do projeto de reorganização das Forças Armadas brasileiras, que teria começado a ser esboçado com a Proclamação da República (Fernandes, 2006).

Nas últimas décadas do século XX e até hoje, a área da floresta tem sido usada como área de treinamento do Exército, conformando no lugar o “Centro de Instrução do Camboatá”, especificamente para treinamento militar na floresta. Foi popularizado entre as tropas como “o Camboja brasileiro”. Mas nas décadas de 1940 e 1950 o terreno da floresta abrigava o Depósito Central de Material Bélico do Exército. Foi em Camboatá que ocorreu o episódio conhecido como a “explosão do paiol de Deodoro”, na madrugada de 2 de agosto de 1958, pouco depois da Copa do Mundo, durante o governo de Juscelino Kubitschek. Sessenta depósitos de armamento (10 paióis e depósitos de petardos) explodiram causando grande comoção (Figura 6). O episódio ficou conhecido como um dos maiores marcos na história do subúrbio da cidade, em plena Guerra Fria, e chegou a ser atribuído ao governo de Moscou pelo jornal *Tribuna da Imprensa*, de Carlos Lacerda, notório anticomunista. O jornal chegou a noticiar a prisão de “comunistas suspeitos” pela explosão, falando de uma conspiração que teria como objetivo a explosão da cidade inteira a partir do paiol de Deodoro (Nascimento, 2015).

A explosão de 1958 é a mais conhecida, mas não foi a primeira em Camboatá. Existem registros de uma grande explosão no dia 15 de abril de 1948, e uma posterior, no 2 de outubro de 1958. Na verdade, conseguimos encontrar registros de paióis explodindo pelo menos desde 1913<sup>6</sup>, que na imprensa apareceram associados ao levantamento de soldados pelas condições de miséria às quais eram sometidos (Figura 5). As explosões chegaram a ferir aquartelados e civis do entorno, incluindo crianças.

---

<sup>6</sup>*Jornal A Época*: O levante militar em Deodoro. 6/03/1913. Em: <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=720100&pagfis=1850&url=http://memoria.bn.br/docreader#>

**Figura 5 – Explosões causadas por soldados em Deodoro**



Fonte: Jornal A Época, 6/03/1913. Biblioteca Nacional.

**Figura 6 – Explosão do paiol de Deodoro em 1958**



Fonte: Jornal O Cruzeiro, 16/08/1958.

<https://saibahistoria.blogspot.com/2018/04/explosao-do-paiol-no-bairro-de-deodoro.html>

A sucessão de explosões ao longo do século XX causou verdadeiro pânico na população da região, como pode ser comprovado através da imprensa da época. Ainda

hoje, mesmo sem paióis, se fala da possibilidade de haver ali explosivos não detonados, o que significaria um alto risco. No ano de 2012, um soldado foi vítima mortal de uma granada no campo de instruções de Camboatá quando acendia uma fogueira na mata durante seu treinamento, o que feriu também outras dez pessoas. As perícias concluíram que o artefato que provocou a explosão estava no local há pelo menos cinco décadas (Nascimento, 2015).

Durante todo o século XX, particularmente na segunda metade, e nos primeiros anos do século XXI, a vigilância do Exército e os receios da população permitiram um processo de recuperação natural da vegetação da floresta. No ano de 2012, o Exército acordava transferir a posse do território da Floresta do Camboatá à Secretaria de Patrimônio da União, o que de fato não aconteceu, para posteriormente passar a titularidade ao Ministério do Esporte<sup>7</sup>. Foram transpassados ao Exército, entre 2014 e 2018, mais de 120 milhões de reais dos cofres públicos para o ressarcimento pela realocação das instalações e moradias dos militares da área da floresta e pelo trabalho de “detecção, varredura, limpeza e neutralização de artefatos de natureza militar”, segundo consta no Diário Oficial e no levantamento do jornalista investigativo Lucio de Castro<sup>8</sup>.

Essa transferência visava à construção do autódromo, que naquele primeiro momento foi planejada como uma parceria entre o Ministério do Esporte, o Exército e o governo do estado. O autódromo não foi construído, mas desde os primeiros anos do século XXI, e até 2016, ano dos Jogos Olímpicos na cidade, uma importante inversão de capital era destinada ao posicionamento estratégico da região de Deodoro através da construção de outras novas infraestruturas. O Parque Olímpico de Deodoro foi o segundo maior centro de competições das Olimpíadas na cidade (Figura 7), depois do Parque Olímpico da Barra, abrigando 11 esportes olímpicos e 4 paraolímpicos. Não foi construído do zero, pois já contava com áreas de competição construídas para os Jogos Pan-Americanos de 2007 e para os Jogos Mundiais Militares de 2011<sup>9</sup>. O envolvimento

---

<sup>7</sup>UOL. Olhar Olímpico. Área de autódromo do Rio tem imbróglgio entre Exército, Esporte e Prefeitura. Demétrio Vecchioli. 22/05/2019.

<sup>8</sup>SPORTLIGHT Agência de Periodismo Investigativo: Exército já recebeu o equivalente a mais de R\$ 120 milhões da União por autódromo onde Bolsonaro garante não usar dinheiro público. Lúcio de Castro. 17/10/2019. Em: <https://agenciasportlight.com.br/index.php/2019/10/17/exercito-ja-recebeu-o-equivalente-a-mais-de-r-120-milhoes-da-uniao-por-autodromo-onde-bolsonaro-garante-nao-usar-dinheiro-publico/>.

<sup>9</sup>Esporte Alternativo. Paes inaugura obras em Deodoro e batiza: "Olimpíadas das Olimpíadas". 3/07/2014. Em: <https://esportealternativo.com.br/direto-da-rio-2016/paes-inaugura-obras-em-deodoro-e-batiza-olimpiadas-das-olimpiadas.html>.

das Forças Armadas resulta como chave para compreender a configuração espacial de Deodoro e entender o projeto global no qual se insere o próprio projeto do autódromo.

**Figura 7** – Deodoro, um dos quatro polos de desenvolvimento olímpico



Fonte: *A Rede Olímpica nos Jogos do Rio de Janeiro*. (EGLER, DA SILVA, KRAUS, 2017).

Fonte Original: IPP, 2016; Comitê Olímpico, 2016.

Frank Davies (2020) destaca que a área de Deodoro e seus bairros vizinhos é marcada pela intensa e dispersa presença das organizações do Exército brasileiro, condensando o maior aquartelamento da América Latina. Para a sua tese de doutorado, o autor acompanhou dinâmicas que envolveram agentes da prefeitura, do Exército, empresas construtoras e moradores organizados na preparação de Deodoro como “região olímpica”. O escopo da sua pesquisa abrangeu, além do bairro de Deodoro, os bairros vizinhos de Vila Militar e Realengo. Através da análise da produção do espaço nessa área da cidade, Davies comprova a participação de agentes militares em posições de liderança na administração estatal como parte da vida política brasileira contemporânea. Davies pesquisou sobre uma iniciativa organizada desde 2012 pelos moradores de Realengo para a criação de um “parque verde” num lote administrado pelo Exército, que tinha albergado uma fábrica de cartuchos por 80 anos e estava sem uso há mais de quatro décadas. Ao parque, objetivo da luta dos moradores, tinham-lhe dado um nome, que fazia parte da identidade coletiva e simbolizava a sua luta: “Realengo Verde”. O autor se debruça sobre

como essa iniciativa foi inviabilizada e seu nome usurpado pelo comando militar, mais especificamente pelo comando da 1ª Região Militar (1ª RM).

A 1ª RM é uma das 12 regiões militares do Exército brasileiro e possui jurisdição sobre os estados de Rio de Janeiro e Espírito Santo. É conhecida como Região Marechal Hermes da Fonseca, em homenagem ao comandante dessa RM entre 1904 e 1906, que também fora presidente do país entre 1910 e 1914. A origem da 1ª RM remonta à criação do 4º Distrito Militar, pelo Decreto N. 431, de 2 de julho de 1891, do então Presidente da República Marechal Deodoro da Fonseca, que dividiu o território brasileiro em sete Distritos Militares. Em 1919, logo após a I Guerra Mundial, o 4º Distrito Militar passou a ser denominado por 1ª Região Militar<sup>10</sup>.

Para Davies, o terreno de Realengo revela como comandos do Exército têm sido agentes da produção do espaço urbano, e destaca como o Rio de Janeiro dos megaeventos, e particularmente Deodoro como “região olímpica”, seriam casos bons para indagar sobre tal agenciamento. No ano 2015, em pleno contexto de preparação da cidade para os megaeventos, os militares responsáveis pela área pretendida para o parque verde em Realengo apresentaram um projeto de repasse do lote para o investimento privado, inviabilizando a proposta dos moradores. O Exército pretendia destinar o lote à construção de um condomínio residencial, que denominaram “Realengo Verde” (Figura 8). Uma iniciativa imobiliária a ser construída e vendida por uma fundação e bancos ligados aos militares: a Fundação Habitacional do Exército (FHE) e a sua entidade mantenedora, a Associação de Poupança e Empréstimo (POUPEX). Ambas as entidades do sistema financeiro, em teoria, independentes do Exército, mas que estão fortemente vinculadas a ele. Por atribuição legal, oferecem imóveis e financiamento à moradia para militares e, além disso, estão dirigidas por generais da reserva. Assim, observamos vínculos de continuidade entre essas instituições (Davies, 2020).

---

<sup>10</sup>Exército Brasileiro. *Histórico. 1ª Região Militar. Região Marechal Hermes da Fonseca*. Em: <http://www.1rm.eb.mil.br/historico>

**Figura 8** – O projeto condomínio “Realengo Verde”

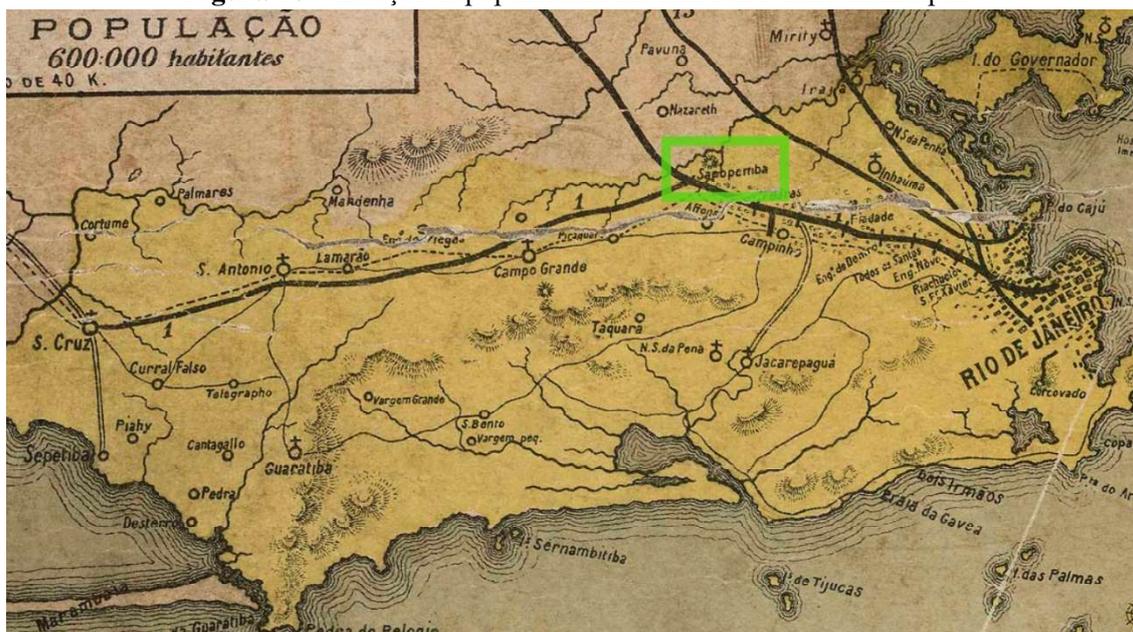
Fonte: POUPEX. Em: <https://www.poupex.com.br/geren/empreendimento/residencial-realengo-verde/>

Davies analisa os alcances e possibilidades que autoridades das Forças Armadas têm encontrado para a gestão de bens e imóveis públicos recorrendo a brechas jurídicas que permitem a doação, a permuta e a venda de terrenos. A disputa envolvendo o terreno de Realengo se assemelha à de outros terrenos negociados pelos comandos do Exército com a FHE e a POUPEX. Davies destaca a reatualização das práticas autoritárias da ditadura civil-militar, expressas através das decisões judiciais recentes, a favor de validar leis como a Lei Especial n. 5.661 de 1970, à qual a FHE e a POUPEX têm recorrido sistematicamente para efetuar os repasses de imóveis em poder dos militares. A FHE dispõe – dentre as modalidades de oferta habitacional, além de crédito financeiro – de um catálogo imobiliário próprio, com condomínios residenciais edificados em áreas cedidas ou permutadas com as Forças Armadas. Por meio de transações entre Exército e FHE, autoridades militares vendem terrenos públicos e participam diretamente do investimento realizado, conformando-se como atores do capital urbano e desempenhando o papel de incorporadores fundiários nas cidades brasileiras (Davies, 2020).

### 3 O TREM E O CRESCIMENTO DA CIDADE

Séculos XIX e XX. A configuração histórica do subúrbio carioca, e em particular dessa área da cidade, encontra-se enlaçada ao desenvolvimento ferroviário. A meados do



**Figura 10** – Estação Sapopemba no sistema ferroviário municipal

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo em base a Mapa de 1888, acervo da Biblioteca Nacional.

A Empresa Industrial de Melhoramentos do Brasil, fundada por Paulo de Frontin em 1890, vinculada à construção de estradas de ferro e “melhoramentos” urbanos e portuários, inaugurou o primeiro trecho da Estrada de Ferro Melhoramentos em novembro de 1893, ligando as estações de Mangueira e Sapopemba. Nessa época, a Estação de Sapopemba já se encontrava vinculada ao centro da cidade pela Estrada de Ferro Central do Brasil, a antiga Estrada de Ferro Dom Pedro II, renomeada em 1889 com a Proclamação da República. Mas podemos considerar a nova linha, a Estrada de Ferro Melhoramentos, como estritamente suburbana, tendo então como estação final Sapopemba, enquanto a E. F. Central do Brasil conectava o Rio de Janeiro com outras cidades, conformando um eixo de caráter nacional. Em 1903, a E. F. Melhoramentos foi incorporada à E. F. Central do Brasil e passou a se chamar Linha Auxiliar. Durante o desenvolvimento do trem como transporte público urbano, mais ferrovias foram incorporadas a essa linha e novos ramais foram construídos, dando origem à Rede de Viação Fluminense. A Linha Auxiliar se consolidou como tronco principal desse sistema ferroviário urbano (Rodriguez, 2004).

O trem foi funcional às profundas transformações que atravessaram a cidade no início do século XX, e particularmente a Linha Auxiliar, quando o prefeito Pereira Passos pretendia transformar a então capital da República em uma cidade mais “civilizada”, nos padrões europeus de desenvolvimento urbano. A primeira grande modificação do centro,

conhecido como “bota-abaixo”, quando bairros foram destruídos para abrir novas avenidas, expulsou do centro uma grande proporção de moradores. Enquanto os moradores mais pobres migraram para os morros próximos, uma importante porção da classe média em ascensão instalou-se nos bairros próximos à cidade, seguindo o eixo das estações ferroviárias (Benchimol, 1992).

A Estação Ricardo de Albuquerque, a seguinte à Sapopemba no ramal rumo ao noroeste, foi inaugurada em 1913. O traçado do ramal acompanhou o já existente, da E. F. Central do Brasil, que bordejava a Floresta do Camboatá (Figuras 11 e 12) e se estendia além, até outras cidades. Na mesma época, um novo ramal da Rede de Viação Fluminense tinha se consolidado sobre a linha que se desviava desde Sapopemba em direção ao oeste, conectando mais eficientemente à então recente concentração de construções militares. A Estação Vila Militar foi inaugurada em 1910.

**Figura 11** – Espaço da Floresta da Camboatá

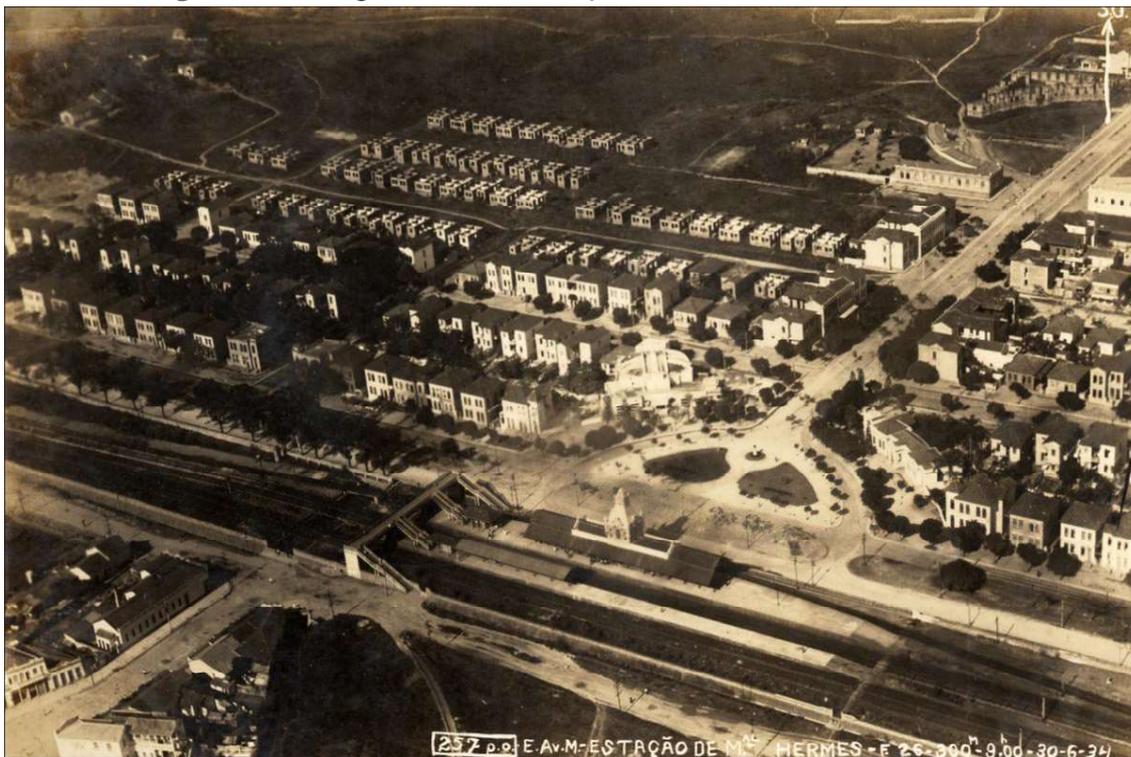


**Fonte:** Elaborada pelos autores deste artigo em base a Mapa do Município Neutro, circa. 1870, acervo da Biblioteca Nacional.

**Figura 12** – Espaço da Floresta da Camboatá

**Fonte:** Elaborada pelos autores deste artigo em base a Mapa de 1907, imagem Original em: [http://www.estacoesferroviarias.com.br/efcb\\_rj\\_linha\\_centro/deodoro.htm](http://www.estacoesferroviarias.com.br/efcb_rj_linha_centro/deodoro.htm)

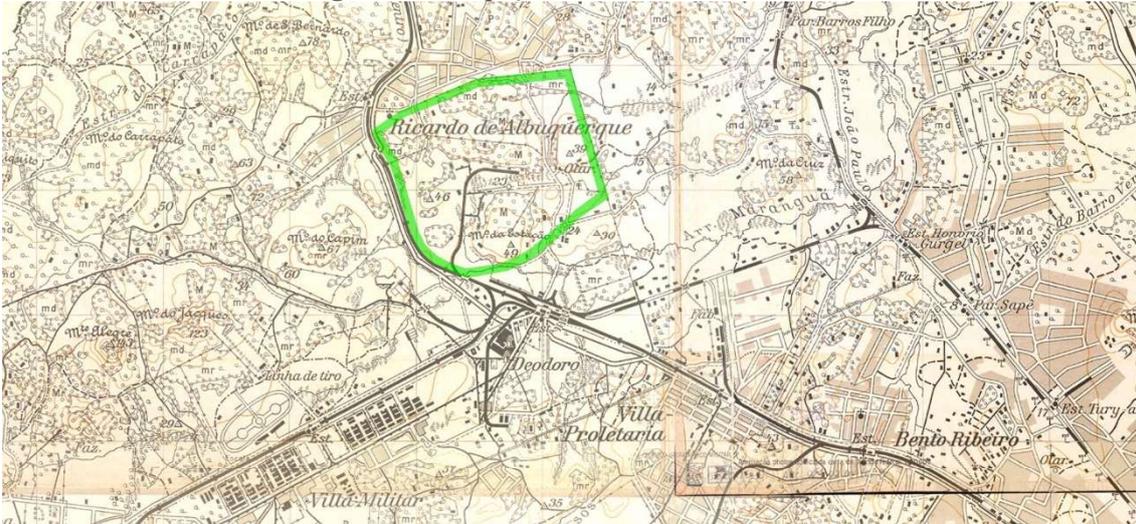
A estação anterior à Sapopemba, vindo do Centro, Estação Marechal Hermes, também foi fundada em 1913. Fazia parte do projeto “Vila de Sapopemba”, que já nos seus alvares mudou sua denominação para “Vila Proletária Marechal Hermes” (Figura 13), em homenagem a seu principal promotor. O projeto foi promovido pelo então Presidente da República, o militar Hermes da Fonseca, que determinou sua construção na primeira década de 1900. Teve sua pedra fundamental lançada propositalmente no Dia do Trabalhador, o 1º de maio de 1911. Foi o primeiro bairro no Brasil a ser implantado como uma “vila proletária” e planejado para ser estritamente residencial, com direito à infraestrutura e serviços públicos (IRPH, 2016).

**Figura 13** – Fotografia aérea da Estação e Vila Marechal Hermes, 1934

Fonte: Acervo da Biblioteca Nacional.

Podemos concluir então que a Estação Sapopemba, a atual Estação Deodoro, se constituiu de certa forma e por um breve período, entre 1893 e 1910, como o ponto final da rede de estações de trem de caráter suburbano, em contínua expansão, que guiava o crescimento e o adensamento da cidade em direção ao norte e ao oeste. Nesse período se consolidava a forte presença militar na região, como indica a construção da estação e bairro Vila Militar na primeira década do século XX.

Podemos especular que o adensamento na urbanização que seguiu à inauguração da Estação Ricardo de Albuquerque viu-se limitado pelo terreno onde se desenvolve a floresta, que então já estava em poder do Exército. Assim, nesse enorme terreno à borda da estrada de ferro, entre as estações Sapopemba e Ricardo de Albuquerque, não foram abertas novas ruas nem construídas habitações, como acontecia com todas as áreas contíguas ao traçado da linha ferroviária. No plano de 1922, “Carta do Distrito Federal”, do Serviço Geográfico Militar, o ponto mais alto da floresta, a sutil elevação conhecida como Morro do Camboatá, aparece como “Morro da Estação” (Figura 14).

**Figura 14 – Espaço da Floresta do Camboatá**

**Fonte:** Elaborada pelos autores deste artigo em base a “Carta do Distrito Federal”, 1922, acervo da Biblioteca Nacional.

#### 4 O ENGENHO E A EXPLOTAÇÃO AGRÍCOLA

Séculos XVII, XVIII e XIX. Retrocedendo mais no tempo, encontramos que no século XVII a região do atual Deodoro e seus bairros vizinhos, então uma região rural, pertenciam à Freguesia de Nossa Senhora da Apresentação de Irajá, fundada em 1647. A região já era conhecida pelo Engenho de Sapopemba, que produzia açúcar, rapadura e aguardente, fundado antes do que a própria freguesia, em 1612, por Gaspar da Costa. Existem registros de que o Engenho de Sapopemba contava com sua própria capela em 1794, Capela São João Batista, administrada pela então proprietária Dona Anna Maria de Jesus, vinculada à Igreja Matriz de Nossa Senhora da Apresentação. Em registros do ano 1778, o engenho já aparece como propriedade de Dona Anna Maria de Jesus, liderando entre os engenhos de toda a Freguesia de Irajá em números de produção de açúcar e quantidade de trabalhadores escravos, contando com 80 pessoas escravizadas (Silva, 2017). No século XVIII, as fazendas da freguesia continuavam cultivando cana-de-açúcar, mas também frutas e hortaliças para abastecer os mercados da cidade do Rio de Janeiro. A produção era transportada pela estrada que ligava Santa Cruz ao Centro, e por via fluvial através de alguns rios da região (Ferreira, 2018).

A devastação da Mata Atlântica, para instalar os engenhos e suas plantações de cana-de-açúcar, caracterizava a ocupação da região desde o final do século XVI. Mas podemos encontrar indícios de que não necessariamente toda porção de floresta era

destruída. Segundo o relato da inglesa Maria Graham<sup>11</sup>, que fizera uma viagem pela região em 1823, descrevendo a Fazenda dos Afonsos, "[...] só uma pequena porção da fazenda, porém, é realmente cultivada. O resto está ainda coberto com a floresta primitiva". A Fazenda dos Afonsos, na área do atual Campo dos Afonsos e do bairro Jardim Sulacap, era vizinha ao Engenho de Sapopemba. Podemos supor que no engenho se mantinham também algumas porções de floresta virgem, evitando o desmatamento total, o que teria possibilitado a recuperação florestal na área de Camboatá a partir do momento em que a área deixou de abrigar atividades agrícolas para ser utilizada pelo Exército.

**Figura 15** – "*Brasilise suyker werken*". Simon de Vries, 1682



Fonte: WikiCommons. Em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Brasilise-Suykerwerken-Johannes-Ribbius.jpg>

O Engenho de Sapopemba foi passando por vários donos e um dos últimos foi o Barão de Mauá, que na época da expansão ferroviária articulou com o poder do Império para ter um ramal próprio. O barão vinculava assim suas terras diretamente à estrada de Ferro Dom Pedro II, tendo a produção conectada por via direta ao porto da cidade, de onde era exportada para a Europa. Ele também era o proprietário da vizinha Fazenda Gericinó, que ocupava a área da atual Vila Militar, aproximadamente desde a metade do século XIX até sua morte em 1889. Os canaviais se encontravam na Fazenda Gericinó, e a colheita de cana era trasladada ao Engenho de Sapopemba para seu processamento

<sup>11</sup>Ver: Diário de uma viagem ao Brasil, de Maria Graham, 1824, primeira edição traduzida para o português em 1956, sendo reeditada em 1990 pela Edusp/Itatiaia. Referência em: <http://jardinsulacapbairrosustentavel.blogspot.com/p/1800-em-1810-teve-inicio-construcao-da.html>.

(Figura 16). Esse fato poderia oferecer indícios de que a área da Floresta de Camboatá tenha permanecido preservada na época, levando em conta que perto dessa área encontravam-se as edificações do engenho, mas não os canaviais. A ocupação do solo nas áreas de engenho, com prédios espalhados, tem a característica de ser uma ocupação mais pontual e menos arrasadora da mata nativa do que a devastação do solo para a monocultura, nesse caso, de cana.

**Figura 16** – Atuais bairros Vila Militar e Deodoro, antigas Fazendas Gericinó e Sapopemba



Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo em base a GoogleMaps 2023.

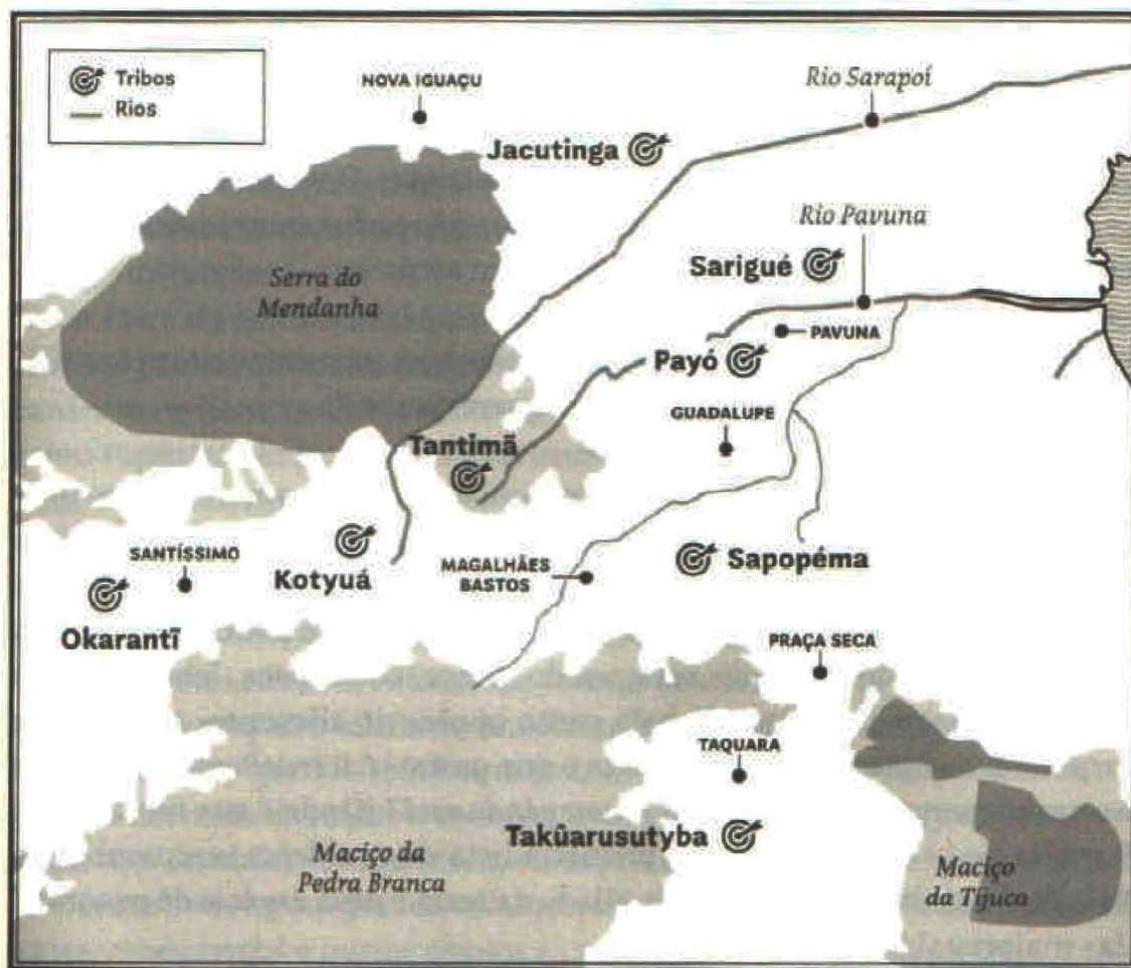
Aparentemente, o Engenho de Sapopemba se manteve em funcionamento contínuo até o início do século XX, quando as terras do engenho, junto com as da Fazenda Gericinó, então pertencentes ao Conde Sebastião do Pinho, foram arrematadas pelo Banco do Brasil. O engenho era então conhecido como Fazenda Sapopemba. O Banco do Brasil repassou as propriedades ao então Ministério da Guerra. Assim encerrava-se o período agroexportador dessas terras e iniciava-se o período de ocupação militar, que chegou até nossos dias.

## 5 A FLORESTA ANTES DA COLONIZAÇÃO

Século XVI. Se retrocedemos ainda mais na história do lugar, até antes da chegada dos europeus, podemos observar que a Floresta de Camboatá fazia parte do habitat indígena dos tupinambás, os tupis e os tamoios. Sapopéma era o nome de uma aldeia às margens do Rio Sacapema (Figura 19), núcleo populacional tamoio vinculado a várias outras aldeias da região (Figura 17) que faziam uso de uma rede de caminhos terrestres que seriam depois conquistados pelos colonizadores. Um antigo caminho indígena (Itatagoa-hy) atravessava a região e conectava a atual Santa Cruz ao que logo seria o centro da Cidade do Rio de Janeiro, nas bordas da Baía da Guanabara (Figura 18). Na época da cidade como capital do Império português, esse caminho daria lugar à Estrada Real. A maioria das aldeias indígenas se localizava nas bordas dos rios, obtendo alimentação através da pesca nos afluentes da região. Estavam vinculadas, para além dos caminhos terrestres, por caminhos fluviais, que as conectavam, através de diversos rios, ao sistema fluvial da baía (Silva, 2015).

Embora os povos originários praticassem a agricultura, suas técnicas de exploração dos recursos naturais diferiam muito das formas que se instalaram com a colonização, quando se definira o posicionamento do Brasil no mercado internacional como grande exportador de produtos tropicais. É na colonização que a região que estamos analisando é incorporada a um sistema internacional, que o território em questão se integra a um sistema de comércio de caráter mundial, transatlântico, com produtos como o açúcar abastecendo países europeus.

**Figura 17** – Sapopéma, entre as aldeias indígenas na região, do lado oeste do Rio Meriti, afluente do Rio Pavuna.



Fonte: Livro “O Rio antes do Rio”, Rafael de Freitas da Silva, 2015.

**Figura 18** – Floresta do Camboatá em relação aos antigos caminhos indígenas

**Fonte:** Elaborada pelo autor deste artigo em base a GoogleMaps 2023 e a mapa do livro “Mercadão de Madureira: Caminhos de Comércio”, Ronaldo Luiz Martins, 2009.

No processo de colonização, conjuntamente com o poder militar português, a Cidade do Rio de Janeiro e seus territórios circundantes se estruturaram nas freguesias, essa particular articulação de poder no território, entre a Coroa e a Igreja Católica. As congregações religiosas lideravam a ocupação dos territórios indígenas, implantando uma sociabilização fortemente vinculada à autoproclamada superioridade civilizatória da raça branca e da religião católica, em adesão a um regime de opressão e trabalho forçado, ao que somavam a evangelização dos povos originários. Num processo secular, esses religiosos foram demonizando a cultura, as crenças e a espiritualidade dos moradores



## 6 O ESPAÇO GEOGRÁFICO DA FLORESTA DO CAMBOATÁ

Ao superpor mapas de diferentes épocas da região de Deodoro, na busca de uma reconstrução histórica através da cartografia do lugar, podemos concluir que a aldeia tamoia, o engenho, a fazenda e a estação de trem, compartilham as mesmas coordenadas geográficas, que incluem o que hoje conhecemos como Floresta de Deodoro ou Floresta do Camboatá. Rio Sacapema, aldeia Sapopéma, Engenho de Sapopemba, Fazenda Sapopemba, Estação Sapopemba... compartilharam as mesmas coordenadas geográficas, mas até que ponto podemos compreender esse espaço como sendo “o mesmo” através dos diferentes períodos históricos? Sempre foi o mesmo “lugar”?

As variações na denominação do lugar, desde Sapopéma a Deodoro, aparecem acompanhando as variações no seu uso, no sentido de “território usado” desenvolvido por Milton Santos. O lugar é a expressão do uso, o que dá significado ao território usado, e existiriam, segundo o autor, dois tipos de uso do território: como recurso ou como abrigo. Usado como recurso se apresenta como território fluido, é onde a fluidez das mercadorias pode acontecer. O espaço como recurso é o espaço das empresas. Por outro lado, o território como abrigo é o território dos “homens lentos”, do cidadão, do planeta e da natureza além dos desígnios de produtividade e eficácia. O território como recurso, enquanto território fluido, é pautado pela constituição do meio técnico-científico-informacional. Para Santos, o território é preparado pelo meio técnico-científico-informacional para se incorporar à nova fase internacional do capitalismo, para se incorporar ao processo da globalização (Santos, 1996).

Indagando sobre sua história, detectamos que o território da floresta apresenta variações enquanto sua constituição como “espaço geográfico”, no sentido de Milton Santos: pela interação entre os diferentes sistemas de objetos e sistemas de ações, através da técnica. Analisando os distintos períodos históricos, através dos diversos processos e atores que atravessaram e configuraram o território da Floresta do Camboatá, podemos detectar diferentes formas de organização social e espacial.

As mudanças na denominação desse espaço, incluindo sua passagem desde línguas indígenas para o português, podem ser observadas como o corolário de um processo de ressignificação espacial, de reconstituição enquanto lugar. Talvez a maior mudança, a mais drástica e traumática desde que temos registros sobre esse território, foi a denominação de “Deodoro”. Marechal Deodoro da Fonseca (1827-1892), militar monárquico, mas que participou junto aos republicanos do golpe de Estado de 1889 que

derrubou o governo de Dom Pedro II, proclamando a República, tornando-se o primeiro presidente do país. No início do século XX observamos o apagamento de Sapopemba, do que ficava da memória indígena do lugar, com sua denominação homenageando uma figura político-militar estreitamente vinculada aos processos que então se consolidavam. Essa área do Rio de Janeiro começava a se tornar a área que é hoje, a que abriga o maior contingente militar da América Latina<sup>12</sup>.

Para Carvalho Ferreira, citando Milton Santos, os sistemas de ações e os sistemas de objetos não devem ser considerados isoladamente, mas como um quadro único no qual a história se dá. O espaço é considerado como constituído-constituente: feito da interação entre o sistema das ações e o sistema dos objetos, pelo intermédio da técnica. Enquanto os objetos são as formas do espaço, as ações são o conteúdo social dessas formas. Assim, quando a sociedade altera o espaço, alterando a forma através da técnica, altera a si mesma: modifica as condições de suas ações. A técnica, considerada como o conjunto de meios instrumentais e sociais por meio dos quais a sociedade realiza sua vida, produz e cria o espaço compatível com o seu sistema de ações (Ferreira, 2019).

Diferentes configurações sociais atravessaram no passado e atravessam hoje o território da Floresta do Camboatá. Por alguma razão, ou por várias diferentes, a floresta, como objeto constituinte desse espaço geográfico, foi útil às populações humanas que conviveram com ela através do tempo. E o é até hoje, principalmente para os moradores da área metropolitana que a rodeia. Mas num contexto de aprofundamento do processo de globalização, numa sociedade cada vez mais conectada globalmente, quando o território é usado meramente como recurso por quem o domina, seus espaços são equiparáveis a mercadorias, e eles podem ser produzidos e “consumidos” também por outros, distantes.

Considerar o possível desmatamento da floresta como um processo que se iniciou na colonização, facilita nossa compreensão de como o território da Mata Atlântica vem sendo usado como recurso há mais de cinco séculos. Tombando paus-brasis pela sua intensa resina avermelhada, para tingir as roupas da burguesia europeia do século XVI, ou acabando com o último remanescente de uma floresta na cidade, para explorar esse espaço através das mídias audiovisuais numa escala global, como seria no caso do projeto do autódromo em pleno século XXI.

---

<sup>12</sup>*O Dia*. *Maior área militar da América Latina terá demolições para abrir BRT*. Em: <https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-04-22/maior-area-militar-da-america-latina-tera-demolicoes-para-abrir-brt.html>.

Sob essa ótica, não resulta estranho que certos instrumentos sociais incentivem configurações espaciais que nada tenham a ver com as necessidades dos moradores do espaço geográfico sobre o qual operam mudanças significativas. Ou melhor, que tenham a ver, mas somente com o benefício de certos grupos sociais desse território, privilegiados, em detrimento de outros. Detectamos intervenções desfavoráveis a certas formas de existência que se desenvolvem no território, enquanto beneficiam outras. Beneficiando os colonizadores portugueses, prejudicando os indígenas e africanos escravizados; beneficiando o Exército, prejudicando os moradores dessa área metropolitana.

Para David Harvey, o processo urbano, assim como com o sistema financeiro, hoje tem escopo global. Para o autor, a luta pelo direito à cidade é uma luta global, predominantemente contra o capital financeiro, pois essa é a escala na qual o processo de urbanização opera na contemporaneidade (Harvey, 2012). Podemos constatar a existência de instrumentos criados pelo sistema financeiro internacional intervindo em territórios e cidades do mundo todo, que usam o espaço como mercadoria. Visando o lucro que podem obter de determinada forma de produção desse espaço, o capital financeiro se alia a grupos de poder local enquanto promove ações que oprimem outros, também locais, mas subalternizados. Podemos considerar que a reiteração dessa dinâmica de produção espacial acontece – sob diferentes variáveis e acompanhando os “progressos” da civilização ocidental – na América Latina pelo menos desde a colonização, se impondo através de violência e opressão.

Mediante a técnica, objetos e ações configuram nosso espaço geográfico numa escala local e global, na constituição do meio técnico-científico-informacional conceituado por Santos. Os processos que permitiram a conservação da Floresta do Camboatá nos remetem diretamente às estruturas sociais e econômicas que a atravessaram, e os processos que põem em risco sua preservação nos alertam sobre as mudanças nessas estruturas no atual estágio da globalização.

## REFERÊNCIAS

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos: um Haussmann Tropical**. Rio de Janeiro: Coleção Biblioteca Carioca, vol. 11, 1992.

- DAVIES, Frank Andrew. **Urbanismo militar na "região olímpica"**: dinâmicas de produção do espaço para além dos megaeventos. *Interseções*, set. 2020; 22(2), p. 249-263. doi: 0.12957/irei.2020.54486.
- EGLER, Tamara Tania Cohen (org.). **Ciberpólis**: redes no governo da cidade. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007.
- EGLER, Tamara Tania Cohen; DA SILVA, Heitor Ney Mathias; KRAUS, Lalita. **A rede olímpica nos jogos do Rio de Janeiro** (The olympic network in the games of Rio de Janeiro). *Brazilian Journal of Development*, 6(8), 58.553-58.579. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdv6n8-314>. Acesso em: 10 fev. 2023.
- EGLER, Tamara; COSTA, Aldenilson; KRAUS, Lalita (org.). **Marcas de inovação no território**. Vol. I. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.
- FERNANDES, Nelson da Nóbrega. Os militares e o espaço urbano do Rio de Janeiro. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociais**. Barcelona, 08/2006. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-27.htm>. Acesso em: 15 nov. 2022.
- FERREIRA, Carlos Henrique Jr. Carvalho. Como tudo virou cidade. **Tese de doutorado**. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR, UFRJ. Rio de Janeiro, 2019.
- FERREIRA, Maria Celeste. **A formação da cidade do Rio de Janeiro na criação da Freguesia Rural de Irajá**, 1644/47. *Anais do XVIII Encontro de História da Anpuh-Rio: Histórias e Parcerias*, 2018.
- GATE-MPRJ. Parecer do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro sobre o EIA-RIMA do Autódromo. **INFORMAÇÃO TÉCNICA N°: 251/2020**. 2020.
- HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980.
- HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.
- IRPH – Instituto Rio Patrimônio da Humanidade, Prefeitura do Rio de Janeiro. Marechal Hermes. **Guia das APACs.**, ano II, n. 17, 2016.
- MARTINS, Ronaldo Luiz. **Mercadão de Madureira**: caminhos de comércio. Rio de Janeiro: Editora do Condomínio do Entrepasto Mercado do Rio de Janeiro, 2009.
- MINISTERIO DA GUERRA, **Relatorio do Ministério da Guerra – 1907**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.
- MINISTÉRIO DA GUERRA, **Relatorio do Ministério da Guerra – 1909**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909.
- NASCIMENTO, Norma da Silva. Deodoro, zona oeste do Rio de Janeiro: apagamentos e lembranças sobre um campo minado. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Memória Social, Centro de Ciências Humanas e Sociais (CCH), UNIRIO. Rio de Janeiro, 2015.
- PRECIADO, P. B. **Manifesto contrassexual**. São Paulo: n-1 edições, 2014. [2004].

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

RODRIGUEZ, Helio Suêvo. **A formação das estradas de ferro no Rio de Janeiro: o resgate da sua memória**. São Paulo: RR Donnelley. Sociedade de Pesquisa para Memória do Trem, 2004.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Leonardo Soares dos. A cidade está chegando: expansão urbana na zona rural do Rio de Janeiro (1890-1940). **Revista Crítica Histórica**, Alagoas, ano II, n. 3, 07/2011, p. 114-137.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006 [1996].

SILVA, Rafael Freitas da. **O Rio antes do Rio**. Belo Horizonte: Relicário Edições, 2020 [2015].

SILVA, Michele Helena Peixoto da. Morte, escravidão e hierarquias na freguesia de Irajá: um estudo sobre os funerais e sepultamentos dos escravos (1730-1808).

**Dissertação de mestrado**. Programa de Pós-Graduação em História, Departamento de História, UNIRIO. Rio de Janeiro, 2017.

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

## ESTRUTURA METODOLÓGICA PARA CONSTRUÇÃO DE UM ÍNDICE DE DINÂMICA ECONÔMICA LOCAL - INDEL

### METHODOLOGICAL STRUCTURE FOR CONSTRUCTION OF A LOCAL ECONOMIC DYNAMICS INDEX - INDEL

**Alcimar das Chagas Ribeiro**

 <https://orcid.org/0000-0002-7954-7118>

**Correspondência:** alcimar@uenf.br

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF.

**DOI:** 10.12957/cdf.2023.74055

**Recebido em:** 09 mar. 2023 | **Aceito em:** 19 out. 2023

#### RESUMO

Indicadores tradicionalmente usados para entender a dinâmica econômica de países ou regiões, tais como: produto interno bruto, emprego formal, rendimento do trabalho, produto interno bruto per capita, dentre outros, não têm conseguido dar boas respostas a questão do desenvolvimento econômico. Neste contexto o artigo apresenta uma estrutura metodológica para economias locais, através da seleção de indicadores mais realísticos, tais como: investimento público, imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, movimentação bancária, emprego e renda no comércio e estoque complementar do trabalho formal à parcela de vínculos dependentes dos benefícios sociais. Os indicadores compostos foram ponderados na formatação de um indicador médio dentro de uma escala de 0 a 1. A aplicação nos municípios da região Norte Fluminense possibilitou indicações diferenciadas do padrão de dinâmica econômica local relativo à estrutura de riqueza fixada do espaço analisado.

**Palavras-chave:** dinâmica econômica local; produtividade dos fatores; gestão pública; riqueza fixada.

#### ABSTRACT

Indicators traditionally used to understand the economic dynamics of countries or regions, such as: gross domestic product, formal employment, labor income, gross domestic product per capita, among others, have not been able to provide good answers to the issue of economic development. In this context, the article presents a methodological structure for local economies, through the selection of more realistic indicators, such as: public investment, tax on the circulation of goods and services, bank transactions, employment and income in commerce and complementary stock of formal work to the portion of bonds dependent on social benefits. The composite indicators were weighted in the formatting of an average indicator within a scale of 0 to 1. The application in the municipalities of the North Fluminense region allowed differentiated indications of the pattern of local economic dynamics related to the fixed wealth structure of the analyzed space.

**Keywords:** local economic dynamics; factor productivity; public management; fixed wealth.

## 1 INTRODUÇÃO

Os esforços dirigidos no âmbito do levantamento, sistematização e análise de indicadores para observar o padrão de dinâmica econômica, ou mesmo, classificar o nível de desenvolvimento de países ou regiões, com vista a debelar a desigualdade social, tem apresentado dificuldades, já que importantes aspectos normalmente não têm sido observados. A exemplo das marcantes diferenças econômicas entre países e, mesmo no interior destes, assim como, o necessário entendimento da capacidade competitiva das unidades produtivas no contexto regional. Nesse caso, especificamente, é fundamental o olhar para os territórios observando seus recursos potencialmente importantes para a geração de riqueza, assim como, é estratégico o processo de reestruturação produtiva mesoeconômica (Ribeiro; Hasenclever, 2017).

Sobre território, Saquet (2004) considera que pode ser caracterizado como um processo de conjugação de forças, de relações e produções interconectadas, de articulação dos aspectos econômicos, políticos e culturais, no tempo e no espaço. As relações entre esses diferentes elementos e aspectos das dimensões variam para cada lugar e momento e/ou período histórico.

Ainda Becatinni (1996) considera território como um “recurso” específico, um ator principal no desenvolvimento econômico e não apenas um mero espaço ou estrutura para atividades econômicas ou sociais. Para o autor o território produz efeitos e oferece benefícios específicos para a economia local.

Neste caso, a discussão se solidifica no fundamento de que o processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em toda a parte. Trata-se de um processo bastante irregular que precisa ser induzido, observando o seu potencial de crescimento (Lima; Simões, 2010).

A dinâmica econômica regional, surge então, como fundamento essencial no processo. Apesar das dificuldades reais por se tratar de um estudo complexo das inter-relações existentes inter e entre diferentes localidades, torna-se preponderante para a coesão da economia do espaço em observação.

Sobre dinâmica econômica, Terci, Goulart e Otero (2017) orientam que a questão esteve condicionada nas últimas décadas por quatro ordens de influência, a saber: (i) pela derrocada do desenvolvimento que caracterizou a condução da política econômica desde os anos 1930, sob o auspício do Estado nacional; (ii) pela inserção internacional brasileira a partir dos anos 1990, que promoveu abertura comercial e financeira, privatização,

desregulamentação dos mercados e intenso processo de reestruturação produtiva, (iii) pela política de estabilização da moeda apoiada no manejo da taxa de juros e na ancora cambial (Plano Real); e (iv) pelas tentativas recentes de retomada do crescimento econômico através de políticas públicas sociais e setoriais.

Um melhor entendimento sobre a questão pode ser verificado na trajetória econômica, através dos estudos de Perroux (1967), Myrdal (1957), Hirschman (1958) e (North,1977). A preocupação com o subdesenvolvimento dirigiu os esforços desses estudiosos para a avaliação da dinâmica regional na busca de solução para o problema.

Apesar do avanço no campo da pesquisa, ainda existem espaços de debate sobre a questão. A realidade da desigualdade socioeconômico que aprofunda a pobreza nos dias atuais, motivou este artigo. Primeiro através da visão que resgata o fundamento da base econômica como pilar do desenvolvimento regional. Ou seja, o conhecimento sobre a dinâmica econômica local/regional deve anteceder a condição de desenvolvimento econômico (Furtado, 1974).

Um segundo aspecto importante diz respeito aos elementos relacionados a escala e a gestão de outras necessidades fundamentais e impulsionadoras da competitividade do espaço. Ou seja, é preciso considerar o território como unidade de produção no contexto da visão sistêmica multi e interdisciplinar (Becattini, 1979).

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo construir as bases de uma estrutura metodológica de índices compostos, orientado em Nardo (2005), visando um melhor entendimento sobre o padrão de dinâmica econômica local. Diferente do esforço de medir o desenvolvimento, aqui o foco está dirigido para a identificação da dinâmica econômica local, relativa à riqueza gerada em cada espaço.

O mesmo diagnóstico é que vai permitir o desenho de políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico. Assim, o necessário entendimento sobre a dinâmica econômica local antecede a instalação do processo de desenvolvimento local/regional.

A sua contribuição não está na sofisticação estatística e sim na escolha e leitura das variáveis que, de certa forma, tem a capacidade de isolar parcela relevante da riqueza gerada e não fixada internamente. Tal fato pode ser retratado através da riqueza gerada por investimentos exógenos, incorporada na evolução de variáveis, como: emprego total, rendimento do trabalho, PIB, Valor Adicionado Fiscal, dentre outras. (Ribeiro; Hasenclever, 2017 e 2019).

O artigo está organizado a partir da presente introdução no capítulo 1, da revisão bibliográfica no capítulo 2, da metodologia no capítulo 3, da aplicação da metodologia no capítulo 4 e das considerações finais no capítulo 5.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Nesta seção são apresentados resultados de algumas pesquisas sobre os esforços de construção de índices, especialmente para aferir o nível de desenvolvimento econômico em países e regiões.

Ao longo do tempo, diferentes índices surgiram com o propósito de verificar o nível de desenvolvimento econômico e combater a desigualdade, inicialmente entre as nações e, posteriormente, com desdobramentos para regiões e municípios. O Produto Nacional Bruto - PNB, representando a soma de todos os bens e serviços, enquanto atividades produtivas de uma nação, independente do território onde foram produzidos, foi criado por Simon Kuznets em 1937 (Cunha, 2018).

Posteriormente o Produto Interno Bruto - PIB, representando o valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro de um país, independente da nacionalidade das unidades produtivas, complementou a criação de Simon Kuznets (1937).

Como desdobramento o PIB per capita, representado pelo resultado do PIB real dividido pela população, passou a ter aceitação geral por eliminar arbitrariedade presentes nos índices anteriores (Cunha, 2018).

As críticas metodológicas a esses índices, por apresentar dificuldades para captar o fator de desigualdade entre as nações, fez surgir o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado por três pilares: Longevidade, Educação e nível de renda (PIB per capita). Os seus idealizadores foram o paquistanês Mahbud ul Haq e o indiano Amartya Sen.

Dentre outras tentativas metodológicas publicadas na literatura, uma muito utilizada no Brasil é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM. A sua criação é de 2008 e seu objetivo é monitorar anualmente o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, considerando as diferentes realidades dos municípios. Metodologicamente o índice pondera três áreas consagradas do desenvolvimento humano: Emprego e Renda, Educação e Saúde (FIRJAN, 2022).

No contexto de tal evolução pode-se constatar consenso entre economistas e profissionais de diferentes áreas, no que diz respeito a insatisfação relativa ao uso do PIB per capita, IDH, dentre outros, como indicador de desenvolvimento. Críticas como a dificuldade de captar a desigualdade pelo PIB per capita e a incapacidade do IDH de captar o dinamismo de algumas regiões ou municípios, motivou a ampliação das mesmas dimensões na busca de melhores resultados de crescimento e dinamismo nas economias locais (Cruz, *et. al.*, 2011).

Os autores trabalharam em uma proposta de indicadores baseados em características de desenvolvimento humano, econômico, fiscal e bancário e de dinamismo dos municípios. O objetivo foi construir um indicador geral capaz de captar a polaridade ou a centralidade dos municípios e classificá-los segundo o desempenho de cada um. Os resultados indicaram que as contradições intrínsecas aos índices de base permaneceram presentes.

Apesar dos esforços substanciais no sentido da formulação de índices que melhor retratem a realidade econômica da unidade analisada, com o propósito da orientação de políticas para redução da desigualdade, o problema persiste e as regiões pobres só se afastam das regiões mais ricas.

Um melhor entendimento sobre as dificuldades oriundas desse processo pode acentuar com auxílio de Marshall (1982). Ele orienta para o fato de que se desejamos entender o motivo pelo qual as condições de vida de uma enorme parcela da população ficam abaixo do aceitável, devemos olhar para fatores microeconômicos ligados a competência dos esforços produtivos no contexto da comunidade em atenção.

Já Furtado (1974) indica que é possível postular que o desenvolvimento econômico seja sustentado sob aspectos humanos e ambientais e fruto de condições quantitativas relacionadas a saúde (não só longevidade, mas qualidade da assistencial), educação (não só quantidade de matrícula ou anos estudados, mas a qualidade da educação e nível de qualificação do capital humano) e distribuição de renda além do PIB per capita, através de oportunidade de emprego e renda (atração e/ ou fixação de empresas e incentivo à atividade empreendedora).

Complementa o autor que a crença de um desenvolvimento econômico baseado em crescimento, fruto da expansão do consumo, constitui-se no “mito do progresso” que dominava o pensamento econômico das econômicas centrais e que teimava em se expandir como solução para as economias periféricas.

Ainda, deve-se considerar que a evolução econômica no interior destes sistemas precede o desenvolvimento. A dinâmica econômica e o ajuste produtivo dependem das decisões de investimento e localização de atores econômicos e fatores de atração de cada território (Segura; Ortega, 2004).

Buarque (2022) resgata a discussão de Celso Furtado sobre o Nordeste brasileiro, na qual afirma que o caráter assistencial de transferência de renda não tem quase nenhum efeito sobre a estrutura econômica e na capacidade de produção do sistema. Nesse caso, a baixa competitividade do sistema econômico regional se constitui como o seu principal problema.

A presente reflexão leva a necessidade de diagnósticos mais assertivos sobre a dinâmica econômica local e, conseqüente, limitadores competitivos. Os indicadores normalmente utilizados na avaliação da economia local deixam escapar informações fundamentais.

Na pesquisa recente de Ribeiro e Hasenclever (2019) sobre a capacidade de absorção de externalidades positivas geradas por grandes projetos no estado do Rio de Janeiro, os resultados são preocupantes. O forte afluxo de capitais canalizado para o estado (petróleo quase meia década) e infraestrutura portuária (quinze anos), não foram suficientes para mudar as características de subdesenvolvimento da região prioritariamente envolvida. Mesmo podendo ser observado um crescimento consistente no emprego, nas receitas correntes municipais, valor adicionado, fiscal, dentre outras variáveis.

### 3 METODOLOGIA

O Índice Dinâmica Econômica Local - INDEL foi pensado estruturalmente a partir de cinco variáveis (Investimento Público, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço - ICMS, Emprego e Renda no Comércio, Movimentação Bancária e Vulnerabilidade (-1), os quais, na percepção do autor, mostram a efetiva movimentação econômica do local de investigação. Variáveis tradicionalmente utilizadas em outras metodologias, tais como: emprego total, renda, PIB etc., são isoladas (não consideradas), já que em muitos casos mascaram a dinâmica econômica local. Como exemplo, pode-se observar os municípios que se destacam nas atividades de petróleo e de portos que confirmam a presente afirmativa (Ribeiro; Rovere, 2023).

Nesse contexto, considera-se que a dinâmica econômica local é função do investimento público, do ingresso de ICMS, do emprego e renda no comércio, da movimentação bancária e da mão de obra complementar a parcela em condição de vulnerabilidade. A estrutura do Índice de Dinâmica Econômica Local (INDEL) é apresentado a seguir.

### 3.1 Índice de Dinâmica Econômica Local – INDEL

$$INDEL_{i,t} = IndInvPub_{i,t} + IndICMS_{i,t} + IndEmpRCom_{i,t} + IndMovBanc_{i,t} + IndVunerab_{i,t}^{-1} \quad (i)$$

$$IndInvPub_{i,t} = \frac{InvPub_{i,t}}{reccor_{i,t}/0,20} + \frac{InvPub}{\frac{VAF}{0,20 \times Reccor/VAF}} + \frac{InvPub_{med}}{0,20} + \frac{InvPub}{dot.orç/100} / 4 \quad (ii)$$

$$IndICMS_{i,t} = \frac{ICMS_{i,t}}{reccor/CtBr} + \frac{ICMS_{i,t}}{\frac{TransfCor}{CtBr \times Reccor/TransfCor}} + \frac{ICMS_{i,t}}{\frac{VAF}{CtBr \times Reccor/VAF}} + \frac{ICMS_{i,t}}{dot.orç/100} / 4 \quad (iii)$$

$$IndEmpRCom_{i,t} = \frac{\frac{EmpRCom}{EmpTot}}{\frac{EmpRComBr}{EmpTotBr}} + \frac{\frac{RendCom}{RendTot}}{\frac{RendComBr}{RendTotBr}} / 2 \quad (iv)$$

$$IndMovBanc_{i,t} = \frac{Cred}{Ativo/0,50} + \frac{Dept}{Pass/0,50} / 2 \quad (v)$$

$$IndVunerab_{i,t}^{(-1)} = \frac{\frac{PopDep}{PopApta^{(-1)}}}{\frac{PopDepBr}{PopAptaBr^{(-1)}}} \quad (vi)$$

Descrição dos índices:

$IndInvPub_{i,t}$  = Valor do gasto em investimento público municipal como participação relativa das receitas correntes realizadas no ano referência para o município definido.

$IndICMS_{i,t}$  = Valor do ingresso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços como participação relativa das receitas correntes realizadas no ano referência para o município definido.

$IndEmpRCom_{i,t}$  = Estoque de emprego formal e rendimento no comércio como participação relativas do emprego e renda total do ano referência para o município definido.

$IndMovBanc_{i,t}$  = Movimentação dos recursos intangíveis do município i, considerando depósitos (vista, prazo e poupança) e créditos em relação ao ativo/passivo bancário no ano referência.

$IndVunerab_{i,t}^{-1}$  = grupo de indivíduos assistido pelos benefícios sociais federais como participação relativa do grupo da população apto ao trabalho - faixa etária de 16 aos 59 anos (-1) no ano referência pelo município definido.

Na apresentação algébrica do método, a apuração tem natureza relativa à estrutura de receitas municipais realizadas e são definidos padrões para comparação com os resultados reais apurados.

O índice de investimento público tem como primeiro elemento a participação relativa do gasto em investimento sobre as receitas correntes, comparado ao padrão de 20% considerado pela literatura como percentual médio de investimento no PIB. O segundo elemento mede a relação do investimento com o valor adicionado fiscal comparado ao padrão do investimento a 20% das receitas correntes. O terceiro elemento é a média do investimento a partir de 2001, comparada ao padrão de 20% das receitas correntes. O quarto elemento é a relação do investimento realizado sobre a dotação orçamentária. O índice médio é a divisão dos elementos por 4.

O índice de ICMS tem em como primeiro elemento a relação do valor do ICMS sobre as receitas correntes e o padrão de comparação é a carga tributária brasileira. O segundo elemento é a relação do ICMS nas transferências correntes e o padrão de comparação é a relação da carga tributária do país nas receitas correntes, dividido pelas transferências correntes. O terceiro elemento é medido pela relação do ICMS no valor adicionado fiscal e o padrão de comparação é a relação da carga tributária do país nas receitas correntes, dividido pelo valor adicionado fiscal. O quarto elemento é a relação do ICMS realizado sobre a dotação orçamentária e a média é a divisão dos elementos por 4.

O índice de emprego e renda no comércio tem como primeiro elemento a relação do emprego no comércio sobre o emprego total e o padrão de comparação é a relação do emprego no comércio do país sobre o emprego total do país. O segundo elemento é a relação da renda do trabalho no comércio sobre a renda do trabalho total e o padrão de comparação é o rendimento do trabalho no país sobre o rendimento do trabalho total no país. O índice médio é a divisão dos elementos por 2.

O índice de movimentação bancária considera a relação do crédito no ativo e confronta com o padrão de 50% que é a média do país. Os depósitos (vista, prazo e poupança) são medidos pela relação com o passivo e confrontado com 50% que é a média do país. O índice médio é a divisão dos elementos por 2.

O índice de vulnerabilidade considera o grupo de indivíduos assistido pelos benefícios sociais federais como participação relativa do grupo da população apto ao trabalho (faixa etária de 16 aos 59 anos) e confrontado com o mesmo indicador do país.

Finalmente, a escala de medição das ponderações em cada unidade de análise varia no espaço de 0 a 1 e tem a seguinte divisão.

**Alta dinâmica:** resultados superiores a 0,8 ponto

**Dinâmica moderada:** resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8 ponto.

**Dinâmica regular:** resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6 ponto.

**Baixa dinâmica:** resultados inferiores a 0,4 ponto.

Os dados foram captados de organismos oficiais, como: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (emprego e renda no comércio); Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro (investimento e receitas correntes); Secretaria estadual de Fazenda (receitas correntes, imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, transferências correntes, valor adicionado fiscal, investimento); Banco Central do Brasil (depósitos bancários, operações de crédito, Ativo e Passivo); Portal da Transparência Federal (benefícios ao cidadão) e Tribunal Eleitoral Regional (população apta ao trabalho por faixa etária), no ano referência 2021.

### 3.2 Espaço de aplicação da metodologia

A mesorregião Norte Fluminense foi escolhida como laboratório para o primeiro teste da metodologia. A sua estrutura é composta por nove municípios que são apresentados com a sua população e valor adicionado fiscal no ano de 2021, conforme a tabela 1 a seguir.

**Tabela 1** - Relação de municípios da mesorregião Norte Fluminense e dados de população e valor adicionado fiscal no ano de 2021.

Municípios	População	Valor Adicionado Fiscal
Campos dos Goytacazes	514.643	13.788.512.010,54
Carapebus	16.859	852.731.029,07
Cardoso Moreira	12.818	91.712.238,19

Conceição de Macabu	23.561	107.994.606,93
São Fidélis	38.749	255.052.713,82
Quissamã	25.535	6.555.646.024,88
Macaé	266.136	20.274.651.225,00
São Francisco de Itabapoana	42.214	703.350.508,49
São João da Barra	36.731	5.425.312.285,08

Fonte: Elaboração própria em base no IBGE (população) e SEFAZ-RJ (valor adicionado fiscal).

#### 4 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA

O processo de desenvolvimento metodológico é apresentado a seguir, onde os cálculos são operacionalizados ao longo de todo o estágio para o município de Campos dos Goytacazes, relativos ao ano de 2021.

##### *Desenvolvimento metodológico*

4.1 Investimento Público	padrão máximo	valor real
4.1.1 percentual das receitas correntes realizadas	20,00%	0,39%
4.1.2 Percentual do valor adicionado fiscal	3,39%	0,07%
4.1.3 Taxa média do período 2001 a 2021	20,00%	13,38%
4.1.4 Percentual da dotação orçamentária	100,00%	9,93%

#### 4.2 Investimento público (ponderação de indicadores para o ano de 2021)

Índice de Dinâmica Econômica (INDEL) = valor real / padrão máximo

INDEL	Resultado	Média ponderada
4.2.1 (0,39 / 20,00)	0,0195	0,2021 <i>Baixa dinâmica</i>
4.2.2 (0,07 / 3,39)	0,0206	
4.2.3 (13,38 / 20,00)	0,6690	
4.2.4 (9,93 / 100,00)	0,0993	

4.3 ICMS	padrão máximo	valor real
4.3.1 percentual das receitas correntes realizadas	33,90%	17,07%
4.3.2 percentual das transferências correntes	42,94%	21,62%
4.3.3 percentual do valor adicionado fiscal	5,74%	2,89%
4.3.4 Percentual da dotação orçamentária	100,00%	130,70%

INDEL	Resultado	Média ponderada
4.3.5 (17,07 / 33,90)	0,5035	0,70435 <i>Dinâmica moderada</i>
4.3.6 (21,62 / 42,94)	0,5034	
4.3.7 (2,89 / 5,74)	0,5035	
4.3.8 (130,70 / 100,00)	1,3070	

4.4 Emprego e Renda no Comércio	padrão máximo	valor real
4.4.1 percentual do emprego total	19,54%	26,90%
4.4.2 percentual da renda total	13,25%	18,21%

INDEL	Resultado	Média ponderada
4.4.3 (26,90 / 19,54)	1,3766	1,37545 <i>Alta dinâmica</i>
4.4.4 (18,21 / 13,25)	1,3743	

4.5 Movimentação Bancária	padrão máximo	valor real
4.5.1 Operações de crédito no Ativo	50,00%	25,42%
4.5.2 Depósitos no Passivo	50,00%	37,88%

INDEL	Resultado	Média ponderada
4.5.3 (25,42 / 50,00)	0,5084	0,6330 <i>Dinâmica moderada</i>
4.5.4 (37,88 / 50,00)	0,7576	

4.6 Vulnerabilidade (-1)	padrão máximo	valor real
4.6.1 Percentual da população complementar	36,09%	26,56%

INDEL	Resultado	Média ponderada
4.6.2 (26,56 / 36,09)	0,7359	0,7359 ( <i>Dinâmica moderada</i> )

### *Média ponderada total em Campos dos Goytacazes*

**INDEL total médio: 0,73016 (dinâmica moderada)**

A tabela a seguir apresenta os resultados consolidados dos nove municípios da região Norte Fluminense.

**Tabela 2 - Consolidados dos Municípios da Região Norte Fluminense.**

Índice de Dinâmica Econômica Local - INDEL (2021)						
Municípios	InvPub	ICMS	EmpRCom	MovBanc	Vulnerab (-1)	média
São Fidélis	0,0680	0,7344	1,5541	0,8042	1,0288	0,8379
Carapebus	0,0826	0,8588	0,6006	1,0817	1,5511	0,8350
Cardoso Moreira	0,1601	1,3906	1,0524	0,4278	1,0535	0,8274
Quissamã	0,2594	0,8460	0,4983	0,7052	1,5507	0,7719
Conceição de Macabu	0,2219	0,8618	0,9844	0,7741	0,9850	0,7645
Campos Goytacazes	0,2021	0,7044	1,3755	0,6330	0,7359	0,7302
Macaé	0,2440	0,5880	0,4320	0,7083	1,2835	0,6512
São Francisco Itabapoana	0,2002	0,7796	1,3254	0,7061	0,2134	0,6449
São João da Barra	0,0916	0,7464	0,2611	0,7766	0,9953	0,5742

Fonte: Elaboração própria.

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

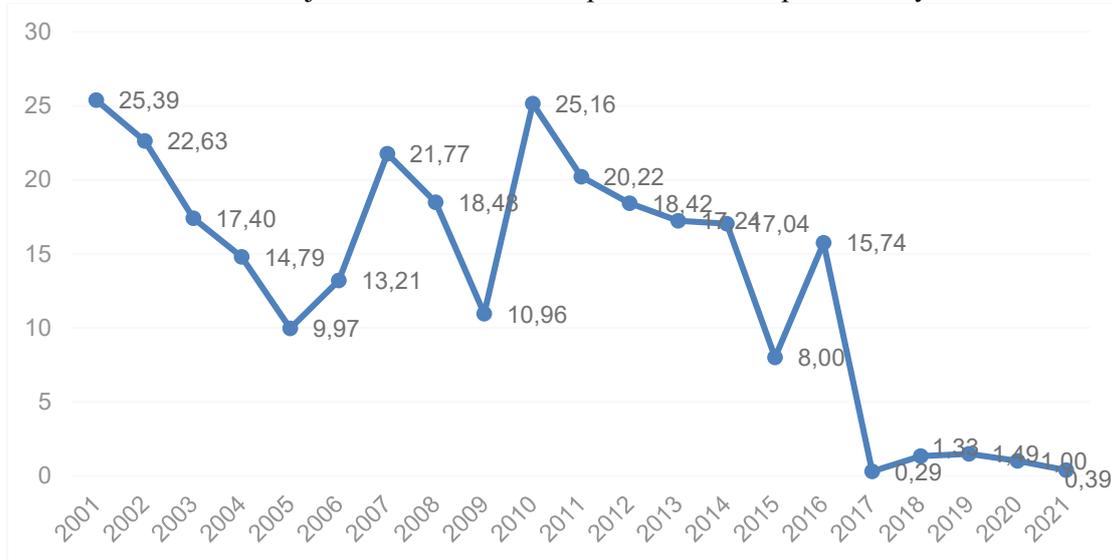
Conforme metodologia estabelecida, os municípios foram comparados através da aplicação dos recursos públicos em investimento, do ingresso de arrecadação de Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, da movimentação do emprego e renda no comércio, da movimentação bancária e através do estoque de mão de obra complementar a parcela da mão de obra dependente dos benefícios sociais em cada local.

Em relação ao investimento público, todos os municípios apresentaram forte dificuldade na alocação das receitas correntes neste gasto. Como trata-se de alocação de longo prazo e ativada, a dificuldade na elaboração de projetos pode ter tido papel fundamental.

Uma observação importante em relação a Campos dos Goytacazes é no investimento médio das últimas duas décadas. O município atingiu o coeficiente 0,6690 o mais alto entre todos os municípios. Isso quer dizer que considerando o padrão máximo de 20% de investimento, o município chegou a 13,38% de média no período. O gráfico a

seguir mostra a evolução da taxa de investimento público sobre as receitas correntes no município.

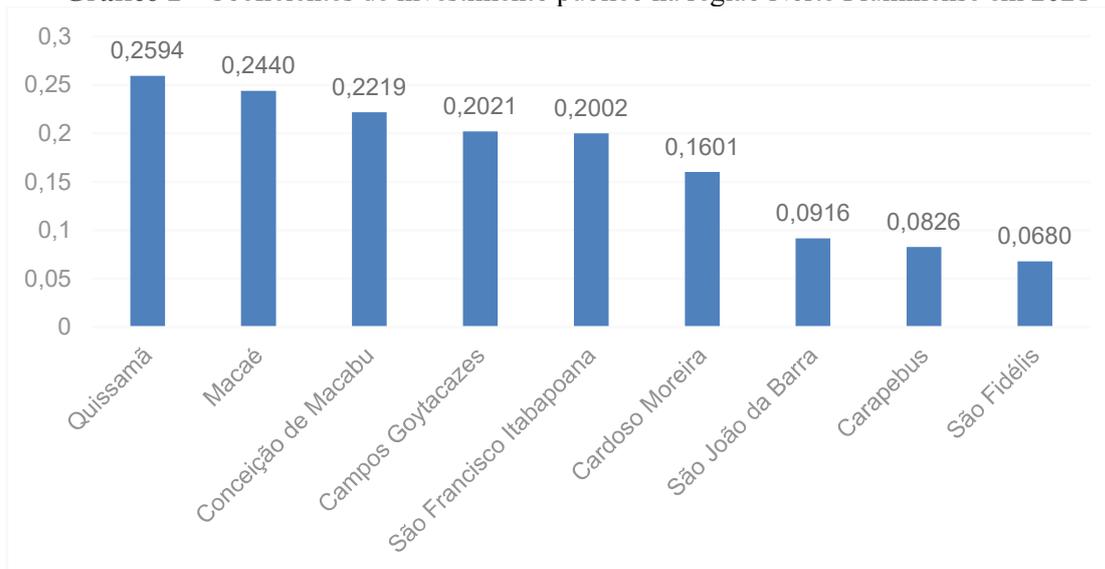
**Gráfico 1 - Trajetória do investimento público em Campos dos Goytacazes**



Fonte: Elaboração Própria (2023).

O gráfico 2 a seguir apresenta os coeficientes médios nos nove municípios da região. Na escala de 0 a 1 para o ano de 2021, Quissamã com um coeficiente de 0,2594 e Macaé com um coeficiente 0,2440 superaram os demais municípios. Já São Fidélis apresentou o coeficiente mais reduzido de 0,0680. Podemos afirmar que o maior coeficiente de Quissamã representou um nível de eficiência de somente 26% no contexto da escala de avaliação.

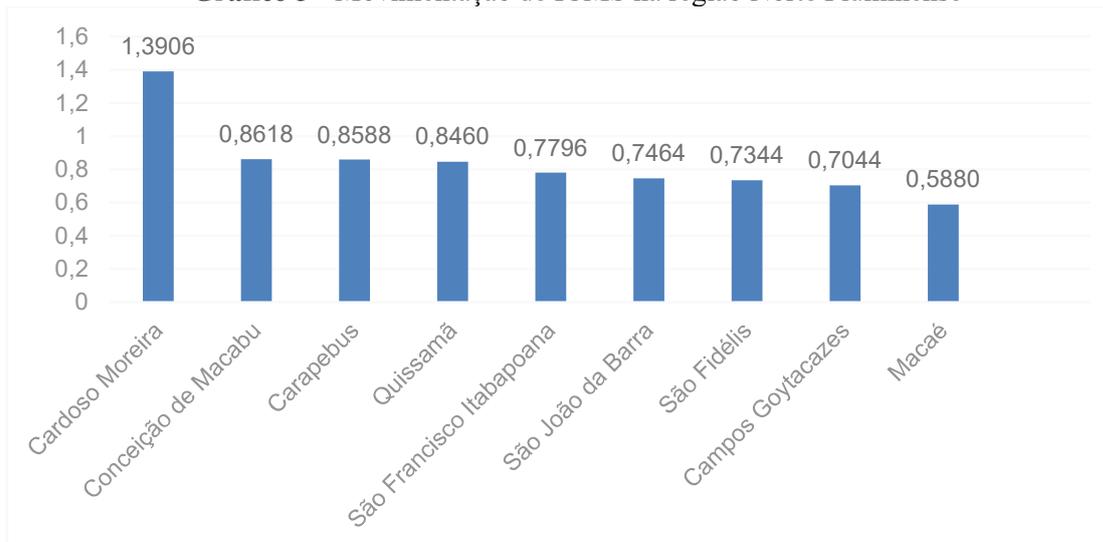
**Gráfico 2 - Coeficientes de investimento público na região Norte Fluminense em 2021**



Fonte: Elaboração própria (2023).

No segundo índice de ICMS, representado pela movimentação econômica de compra e venda no local, em termos relativo a estrutura de cada sistema, os municípios apresentaram melhores resultados. Cardoso Moreira atingiu o maior coeficiente 1,3906 seguido por Carapebus com coeficiente 0,8588. O município com o menor coeficiente 0,5880 foi Macaé. O gráfico 3 a seguir apresenta os coeficientes médios nos nove municípios da região. Cardoso Moreira atingiu o maior coeficiente 1,3906 seguido por Carapebus com coeficiente 0,8588. O município com o menor coeficiente 0,5880 foi Macaé.

Os dois exemplos mostram bem o conceito de produtividade econômica, ou seja, a correlação entre receitas correntes realizadas e valor do ICMS transferido pelo estado. A receita de ICMS é função do que é adicionado pelo município no sistema econômico anualmente.

**Gráfico 3 - Movimentação de ICMS na região Norte Fluminense**


Fonte: Elaboração própria.

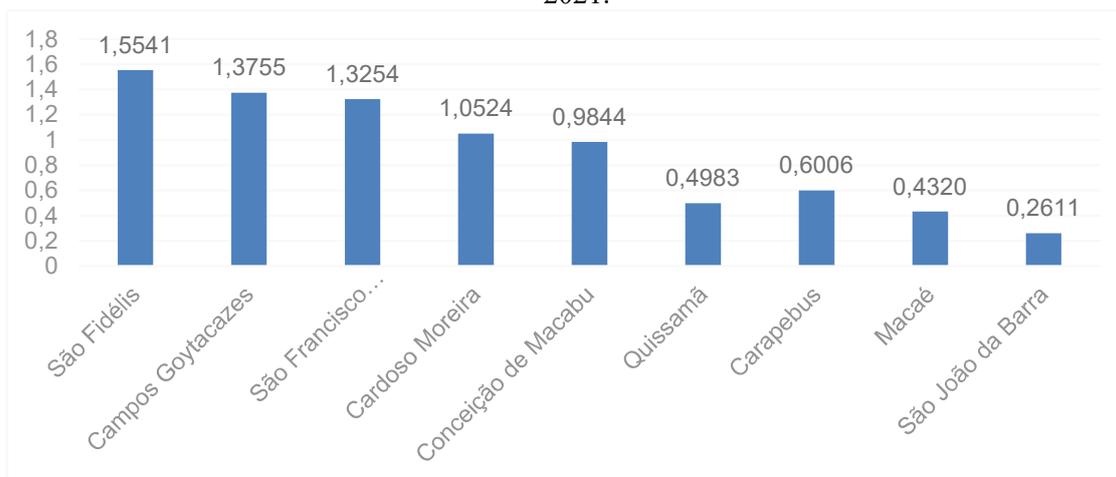
Importante observar que são dois municípios pequenos. Carapebus é produtor de petróleo e registrou receitas correntes per capita de R\$9.939,94 em 2021, enquanto Cardoso Moreira que não é produtor de petróleo registrou receitas correntes per capita de R\$6.650,61 no mesmo ano.

Como pode-se observar os coeficientes nestes municípios superaram os de municípios mais bem aquinhoados na região, chamando atenção inclusive para o resultado mais baixo de 0,5850 registrado em Macaé, município importante e produtor de petróleo.

O peso das rendas auferidas no setor de petróleo e a dificuldade de fixar parte importante localmente pode gerar distorções. Como o nosso interesse é verificar a dinâmica interna na proporção da riqueza fixada, pode parecer estranho os resultados aqui apresentados, mas é uma realidade.

O terceiro índice nos remete ao emprego e renda no comércio. Como já indicado anteriormente, o emprego total em função da sua metodologia pode mascarar a movimentação econômica local. A atividade petrolífera mostra bem isso. O trabalhador é registrado em uma empresa com endereço em Macaé, mas mora em outro estado. O emprego está contabilizado em Macaé, mas a sua renda em parte vai para a origem do seu domicílio. Já o emprego e a renda no comércio local refletem a dinâmica econômica no mesmo local, daí a escolha deste indicador. O gráfico 4 apresenta os coeficientes médios nos nove municípios da região.

**Gráfico 4 - Coeficientes de Emprego e Renda no Comércio na Região Norte Fluminense em 2021.**



Fonte: Elaboração própria (2023).

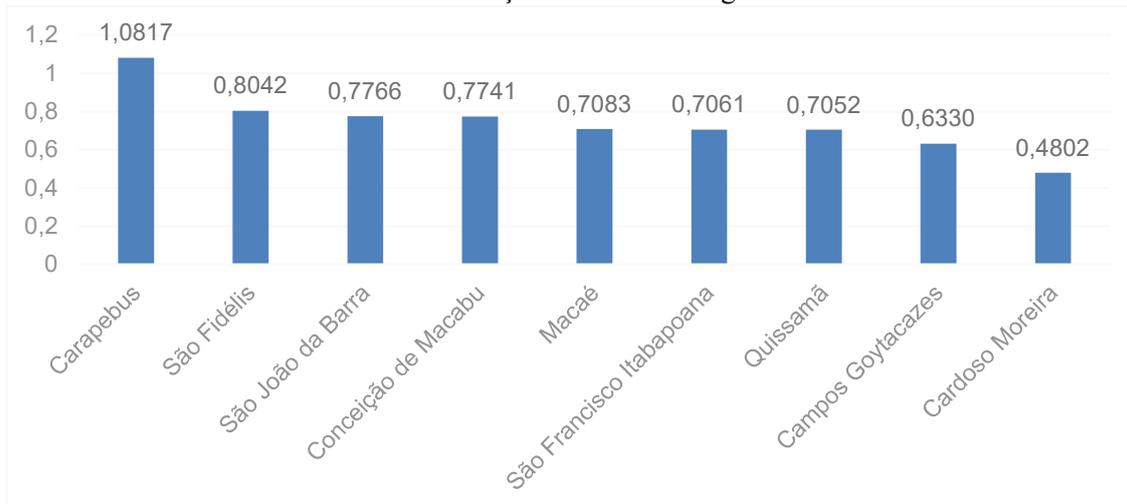
Nesse índice os municípios com destaque são: São Fidélis, Campos dos Goytacazes e São Francisco do Itabapoana. Campos é município polo da região Norte Fluminense e atrai moradores dos municípios menores do seu entorno, em função de um comércio mais dinâmico e oferta de bens e serviços diversos com demanda consistente na região. A relação do emprego e renda no comércio em 26,90% e 18,21% em relação ao total, superou a mesma relação no país.

Já São Fidélis com 27,42% e 22,59%, consecutivamente e São Francisco de Itabapoana com 23,43% e 18,62% em relação ao emprego e renda total, apresentam características parecidas, ou seja, nos dois municípios o setor agropecuário apresenta consistente capacidade geradora de renda, parte importante na informalidade, que alimenta a dinâmica do comércio, gerando forte demanda de trabalhadores para o setor na proporção com o emprego total.

Entretanto o município de São João da Barra, sede do porto do Açú e produtor de petróleo, apesar de se destacar no emprego total com um estoque de 11.625 vínculos, o setor de comércio apresentou o pior resultado relativo entre os municípios da região. Um caso típico de dificuldade de fixar localmente a riqueza gerada.

O quarto índice apresenta a média da movimentação bancária, mais especificamente as operações de crédito e a movimentação de depósitos (vista, prazo e poupança). O gráfico 5 apresenta os coeficientes médios de movimentação bancária nos nove municípios da região.

**Gráfico 5** - Indicadores de movimentação Bancária na região Norte Fluminense em 2021.



Fonte: Elaboração própria.

Os municípios de Carapebus e São Fidélis aparecem como destaques. Uma observação importante diz respeito a informalidade das atividades agropecuárias que movimentam recursos e dinamizam a atividade bancária e o comércio local. Os dois municípios apresentam essa característica que pode ser observada na movimentação das operações de crédito e nos depósitos de poupança em ambos locais. Carapebus apresenta uma movimentação de crédito correspondente a 46,63% do ativo bancário local e 93,26% da taxa média nacional. No caso dos depósitos a relação é de 61,54% do passivo total local, com destaque para a poupança com participação de 42,6% em relação ao total do passivo.

O município de São Fidélis apresenta uma movimentação de crédito correspondente a 36,79% do ativo bancário local e 73,58% da taxa média nacional. No caso dos depósitos a relação é de 43,63% do passivo total local, com destaque para a poupança com participação de 35,9% em relação ao total do passivo.

Já o município de Cardoso Moreira apresenta o menor coeficiente de movimentação bancária de 0,4802, em função do baixo volume demandado por crédito. A participação da movimentação de crédito correspondeu a somente 0,44% do ativo bancário local em 2021, enquanto os depósitos (incluído poupança) representou 42,34% do passivo bancário local no mesmo ano.

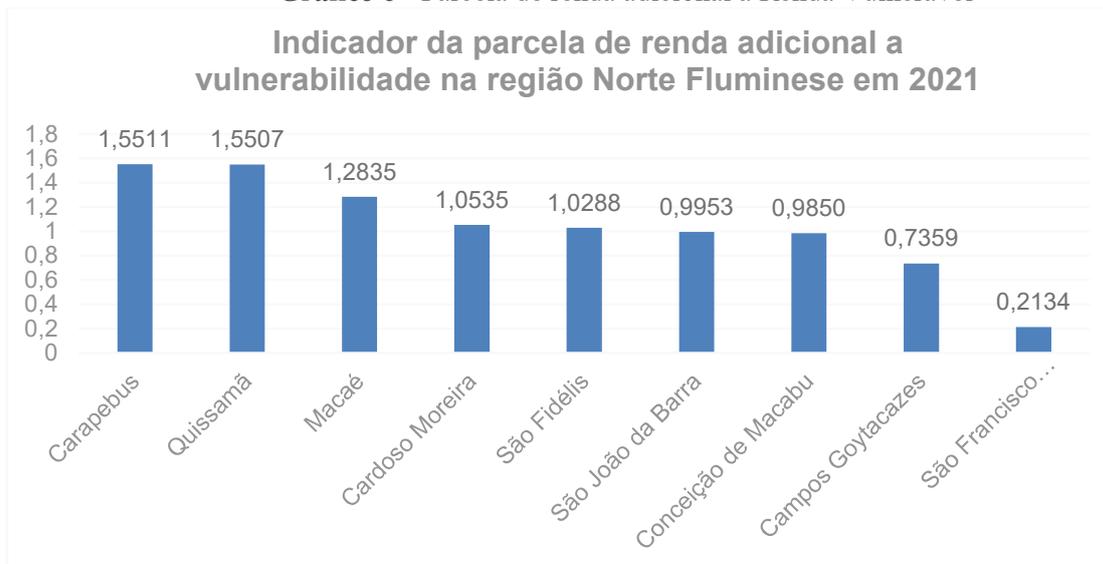
O quinto índice apresenta o estoque de vínculos formais complementar a parcela de vínculos dependentes dos benefícios sociais nos municípios da região. Cinco municípios se destacam com índices acima do padrão máximo de 37% referentes a média

do país. São eles: Carapebus 1,551; Quissamã 1,5507; Macaé 1,2835; Cardoso Moreira 1,0535 e São Fidélis 1,0288.

O município de São Francisco do Itabapoana apresenta o menor índice de 0,2134 que equivale a 21,3% do padrão máximo definido. O município, cuja base econômica é agropecuária, registra elevado padrão de informalidade, fato que qualifica parte importante da população apta ao trabalho, ou seja, 92,3% aos benefícios sociais do Governo Federal.

Apesar da pobreza aparente, muitos desses beneficiários são pequenos proprietários de terra com produção que gera renda de subsistência. Desta forma o município tem o maior nível relativo de beneficiários classificados como vulneráveis e, conseqüentemente, o menor nível de renda adicional considerada como índice de medida da dinâmica econômica local. O gráfico 6 a seguir, apresenta os mesmos índices.

**Gráfico 6 - Parcela de renda adicional a Renda Vulnerável**



Fonte: Elaboração própria.

Na tabela a seguir é apresentada a classificação dos nove municípios da região Norte Fluminense, segundo o ranking dos coeficientes médios de dinâmica econômica local e segundo o ranking do valor adicionado fiscal per capita para o ano de 2021.

**Tabela 3 - Municípios da região Norte Fluminense.**

Índice de Dinâmica Econômica Local - INDEL (2021)						INDEL	VAP pc
Municípios	InvPub	ICMS	EmpRCom	MovBanc	Vulnerab (-1)	média	class
São Fidélis	0,0680	0,7344	1,5541	0,8042	1,0288	0,8379	1º
Carapebus	0,0826	0,8588	0,6006	1,0817	1,5511	0,8350	2º
Cardoso Moreira	0,1601	1,3906	1,0524	0,4278	1,0535	0,8274	3º
Quissamã	0,2594	0,8460	0,4983	0,7052	1,5507	0,7719	4º
Conceição de Macabu	0,2219	0,8618	0,9844	0,7741	0,9850	0,7645	5º
Campos Goytacazes	0,2021	0,7044	1,3755	0,6330	0,7359	0,7302	6º
Macaé	0,2440	0,5880	0,4320	0,7083	1,2835	0,6512	7º
São Francisco Itabapoana	0,2002	0,7796	1,3254	0,7061	0,2134	0,6449	8º
São João da Barra	0,0916	0,7464	0,2611	0,7766	0,9953	0,5742	9º

Fonte: Elaboração própria.

Na comparação entre os municípios com maior valor adicionado fiscal per capita e os com melhor posicionamento em termos de dinâmica econômica em termos relativo, alguns resultados surpreendem. Por exemplo, Quissamã é o município com o maior valor adicionado fiscal per capita correspondente a R\$256.731,78 ano, porém ocupa o quarto lugar em dinâmica econômica com um índice de 0,7719 ou dinâmica econômica moderada.

São João da Barra registrou o segundo maior valor adicionado fiscal per capita, correspondente a R\$147.703,91 ano, porém ficou em nono lugar com o índice 0,5742 de dinâmica econômica local, segundo a escala uma dinâmica regular.

Macaé registrou o terceiro maior valor adicionado fiscal per capita de R\$76.181,54 ano, mas na sétima posição do ranking de dinâmica econômica com o coeficiente 0,6512 ou dinâmica moderada.

O quarto valor adicionado fiscal per capita de R\$50.580,16 ano foi registrado em Carapebus que ficou em segundo lugar em dinâmica econômica com um coeficiente 0,8350 ou alta dinâmica.

O quinto valor adicionado fiscal per capita de R\$26.798,38 foi registrado em Campos dos Goytacazes que ficou em sexto lugar em dinâmica econômica com coeficiente 0,7302 ou dinâmica moderada.

O sexto valor adicionado fiscal per capita de R\$26.455,77 foi registrado em Conceição de Macabu que ficou em quinto lugar em dinâmica econômica com coeficiente 0,7645 ou dinâmica moderada.

O sétimo valor adicionado fiscal per capita de R\$16.661,25 foi registrado em São Francisco de Itabapoana que ficou em oitavo lugar em dinâmica econômica com coeficiente 0,6449 ou dinâmica moderada.

O oitavo valor adicionado fiscal per capita de R\$6.574,54 foi registrado em São Fidélis que ficou em primeiro lugar em dinâmica econômica com coeficiente 0,8379 ou alta dinâmica.

O nono valor adicionado fiscal per capita de R\$7.154,96 foi registrado em Cardoso Moreira que ficou em terceiro lugar em dinâmica econômica com coeficiente 0,8274 ou alta dinâmica.

Os resultados oriundos da presente análise indicam que os três municípios mais bem colocados em termos de dinâmica econômica local são pequenos, dos quais um é produtor de petróleo e dois não. A questão é que seguindo o conceito de produtividade, fazer mais com menos é melhor.

Uma reflexão importante que fica neste estudo diz respeito a expectativa de crescimento, desenvolvimento, evolução econômica, ou qualquer outra terminologia usada, especialmente nos municípios produtores de petróleo ou sede de grandes projetos como portos etc.

Muitas intenções de projetos grandiosos são divulgados correntemente pelos meios de comunicação, prometendo consistentes transformações a partir da geração de emprego, renda e tributos. A história, entretanto, não tem materializado tais expectativas, enquanto continuamos insistindo nessa crença e abandonando as opções internas. Estas, por sua vez, possibilitariam um maior controle dos resultados pelo exercício do planejamento dirigido para a cura dos problemas graves como os diagnosticados no presente estudo.

Ainda, um aprendizado que fica para as nossas reflexões está no seguinte questionamento: Até que ponto orçamentos públicos aumentados, crescimento do valor agregado, aumento do emprego total, garantem uma melhor dinâmica econômica e, conseqüente, possibilidades de melhoria de vida da população nos seus territórios?

#### **Agradecimentos:**

A Faperj pelo financiamento do projeto NUPERJ, através do processo: 211.840/2021. Aos professores do Leprod-UENF: Dr. José Ramón Arica Chavez e Dr. Carlos Leonardo Ramos Pova pelo as efetivas contribuições.

**REFERENCIAS**

ANP - **Agência Nacional de Petróleo**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br>. Acesso em: 15 out. 2023.

BECATTINI, G. Y RULLANI, E. **Sistemas productivos locales y mercado global, en Información Comercial Española**. No. 754, junio, Madrid, 1996.

BUARQUE, S. Desenvolvimento regional: a agenda perdida. Retomada do Desenvolvimento. Reflexões econômicas para um modelo de crescimento com inclusão social. **Revista de política e cultura**, ano 22, nº 60, 2022.

CAGED - **Cadastro geral de empregados e desempregados**. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>. Acesso em: 15 out. 2023.

CRUZ, B., OLIVEIRA, C., CASTRO, P. ALBUQUERQUE, P. **Ampliando as dimensões de indicadores compostos municipais: A inclusão da dinâmica Econômica**. Texto para discussão, IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

CUNHA, H. **Desenvolvimento Regional em Perspectiva: Uma análise a partir de fatores locacionais, capital humano e ambiência para inovação**. Editora Baúna - São Paulo, 2018.

FIRJAN - **Federação da Indústria do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://firjan.com.br/pagina-inicial.htm>. Acesso em: 10 nov. 2023.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**. Ano VII, nº 21, Salvador - julho de 2010. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/878>. Acesso em: 1 out. 2023.

IBGE - **Instituto de Geografia e Estatística**. <https://www.ibge.gov.br/>

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.

NARDO, M. et.al. **Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide**. Paris: OECD, 2005 (OECD Statistics Working Paper).

NORTH, D. C. **Teoria da localização e crescimento econômico regional**. In: Schwartzman, J. Economia regional: textos escolhidos. Cedeplar, Belo Horizonte, 1977.

PERROUX, François. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIAS. Disponível em:  
<https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 1 out. 2023.

RIBEIRO, Alcimar; HASENCLEVER, Lia. Externalidades em aglomerações produtivas e capacidade de absorção: estudo de caso em São João da Barra-RJ. **Brazilian Journal of Development**, v. 3, n. 2, p. 291-305, 2017. Disponível em:  
<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/34>. Acesso em: 1 out. 2023.

RIBEIRO, Alcimar; HASENCLEVER, Lia. Investigação sobre a capacidade de absorção de externalidades geradas por grandes projetos no estado do Rio de Janeiro. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 50, n. 2, p. 133-145, abril/jun., 2019. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/903>. Acesso em: 1 out. 2023.

SEGURA, C. E ORTEGA, R. **El desarrollo Local en la Globalización**. Economía e Desarrollo, 2004.

SAQUET, M. A. **O território: diferentes interpretações na literatura italiana**. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO E. S.; SAQUET, M. A. (org.) Território e desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Uni-oeste, 2004.

TCE-RJ - Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. Disponível em:  
<https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/>. Acesso em: 1 out. 2023.

TERCI, Eliane T.; GOULART, Jeferson O.; OTERO, Estevam. Dinâmica econômica e empresariamento urbano em cidades médias sob o impacto da reestruturação produtiva. **Nova Economia**, v. 27 n.1 p.143-172 - 2017. Disponível em:  
<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2825>. Acesso em: 9 nov. 2023.

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

## LINGUAGEM SIMPLES: UM MOVIMENTO SOCIAL POR TRANSPARÊNCIA, CIDADANIA E ACESSIBILIDADE

SIMPLE LANGUAGE: A SOCIAL MOVEMENT FOR TRANSPARENCY,  
CITIZENSHIP AND ACCESSIBILITY

**Heloísa Tavares Martins<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-5771-044X>

**Correspondência:** [heloisatmartins@gmail.com](mailto:heloisatmartins@gmail.com)

**Adriano Rosa da Silva<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-6133-3798>

**Correspondência:** [adriano.rosa@usu.edu.br](mailto:adriano.rosa@usu.edu.br)

**Márcia Teixeira Cavalcanti<sup>C</sup>**

 <https://orcid.org/> <https://orcid.org/0000-0003-3742-9479>

**Correspondência:** [marcia.cavalcanti@usu.edu.br](mailto:marcia.cavalcanti@usu.edu.br)

<sup>A</sup> Universidade Santa Úrsula, Rio de Janeiro/RJ.

<sup>B</sup> Universidade Santa Úrsula, Rio de Janeiro/RJ.

<sup>C</sup> Universidade Santa Úrsula, Rio de Janeiro/RJ.

**DOI:** 10.12957/cdf.2023.80489

**Recebido em:** 28 jan. 2023. | **Aceito em:** 20 nov. 2023.

### RESUMO

O presente trabalho se configura como uma revisão de literatura realizada com o objetivo de conceituar o movimento Linguagem Simples e expor um panorama da sua evolução no mundo, desde sua origem nos países de língua inglesa (Estados Unidos e Reino Unido), passando por iniciativas existentes na Europa e América Latina. Traz exemplos de como a Linguagem Simples vem sendo adotada por órgãos públicos no Brasil como uma ferramenta facilitadora da comunicação entre a Administração Pública e o cidadão e estabelece um quadro comparativo entre essas iniciativas e a realidade do Estado do Rio de Janeiro. A partir desse cenário, narra como, ao longo dos anos, iniciativas isoladas deram origem a associações, criadas em vários países para a divulgação dos preceitos e diretrizes da Linguagem Simples, e que, em um esforço conjunto de três dessas associações, uma norma foi submetida à Organização Internacional de Normalização - ISO, com o intuito de padronizar as diretrizes da Linguagem Simples, de forma a atender à dos documentos, na maioria dos idiomas. O artigo também demonstra como a Linguagem Simples se relaciona com os conceitos de cidadania, transparência, inteligibilidade, legibilidade, letramento e acessibilidade textual e digital.

**Palavras-chave:** linguagem simples; transparência; acessibilidade; cidadania.



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.

## ABSTRACT

This paper is a literature review carried out with the aim of conceptualizing the Plain Language movement and presenting an overview of its evolution around the world, from its origins in English-speaking countries (the United States and the United Kingdom) to existing initiatives in Europe and Latin America. It gives examples of how Simple Language has been adopted by public bodies in Brazil as a tool to facilitate communication between the Public Administration and the citizen and establishes a comparative framework between these initiatives and the reality in the state of Rio de Janeiro. Based on this scenario, it tells how, over the years, isolated initiatives have given rise to associations created in various countries to disseminate the precepts and guidelines of Plain Language, and that, in a joint effort by three of these associations, a standard was submitted to the International Organization for Standardization - ISO, with the aim of standardizing the guidelines of Plain Language, in order to meet the needs of documents in most languages. The article also demonstrates how Plain Language relates to the concepts of citizenship<sup>1</sup>, transparency, intelligibility, readability, literacy and textual and digital accessibility.

**Keywords:** plain language; transparency; accessibility; citizenship.

## 1 INTRODUÇÃO

A Linguagem Simples, como é chamado o movimento que surgiu nos anos 1970 em países de língua inglesa, principalmente Estados Unidos e Reino Unido, e onde há, inclusive, normas legais que determinam seu uso, é um conjunto de regras e diretrizes pensadas para facilitar a vida de quem lê um texto. Utiliza imagens, termos e caminhos de fácil compreensão, partindo da ideia de que o acessível precisa estar associado também à informação e à sua comunicação, abrangendo o maior número possível de indivíduos.

Mas não é uma tarefa fácil, segundo Mazur (2000), conceituar a Linguagem Simples: se perguntarmos a dez pessoas diferentes, teremos dez respostas distintas.

Uma definição adequada de Linguagem Simples pode ser encontrada no site da Plain Language Association International - PLAIN: “uma comunicação está em linguagem clara quando o texto, a estrutura e o design são tão claros que o público-alvo consegue encontrar facilmente o que procura, compreender o que encontrou e usar essa informação (2022) <sup>2</sup>.”

Atualmente, ela está presente em mais de trinta países, alguns deles na América Latina, como México, Chile e Colômbia (BARBOZA, 2010). E também vem sendo introduzida no Brasil, como veremos adiante.

<sup>1</sup>Translated with [www.DeepL.com/Translator](http://www.DeepL.com/Translator) (free version).

<sup>2</sup><https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/o-que-e-linguagem-clara/>

O emprego de palavras conhecidas; o uso de frases curtas e diretas (sujeito, verbo e predicado); a formatação limpa, sem causar poluição visual; a informação principal em primeiro lugar, seguida das secundárias; e o cuidado de acrescentar o significado, quando não é possível evitar o termo técnico, são alguns exemplos de seus recursos (PLAIN, 2022).

O Relatório de 2018 do Indicador de Alfabetismo Funcional – INAF (INAF, 2022), pesquisa coordenada pelo Instituto Paulo Montenegro e realizada pelo IBOPE, informa que 29% da população brasileira entre 15 e 64 anos são analfabetos funcionais. Dentre os que se consideram alfabetizados, 34% possuem nível elementar de leitura, 25% têm nível intermediário e somente 12% são proficientes em leitura.

Prova disso é que o Brasil participou pela primeira vez, em 2021 da pesquisa PIRLS<sup>3</sup> - *Progress in International Reading Literacy Study*, realizada a cada cinco anos pela IEA - *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, que avalia as tendências de desempenho em leitura na quarta série do ensino fundamental, e obteve o 39º lugar, entre 43 países.

Partindo desses dados, podemos perceber que menos da metade da população brasileira possui acesso às informações oferecidas pelo Poder Público ou pela iniciativa privada, porque não tem instrução suficiente para compreender o que está sendo informado.

E conforme a ponderação da organização internacional de normalização ISO (2023), quando os leitores não são capazes de encontrar, compreender ou usar informações em uma comunicação, seja ela legal ou não, as consequências podem ser graves, até mesmo causar riscos para a saúde de uma pessoa. Para o cidadão, a incapacidade de compreender informações legais restringe o seu acesso à justiça, impedindo-o de usufruir dos direitos humanos mais essenciais: sustento, moradia, saúde e finanças, entre outros<sup>4</sup>.

Do mesmo modo, Fischer (2018) argumenta que órgãos públicos e negócios privados utilizam, em seus comunicados, contratos ou normas, uma linguagem complicada e cheia de jargões profissionais, o que prejudica a compreensão do leitor. Para governos e empresas, os problemas de má comunicação jurídica vai além do prejuízo ao cidadão na busca por esclarecimento, também incluem o aumento dos custos, a redução

---

<sup>3</sup><https://www.iea.nl/es/node/1460>

<sup>4</sup><https://www.iso.org/standard/85774.html>

da eficiência e a diminuição da eficácia e da conformidade (ISO, 2023), além do risco para sua imagem, por falta de transparência.

Elliot e Berliner (2011) afirmam que o analfabetismo é uma condição que exclui o cidadão da vida social, suas limitações educacionais causam constrangimentos e abalam sua autoestima. Por outro lado, o alfabetismo funcional disfarça os índices oficiais da educação formal.

E apesar da questão do analfabetismo na América Latina, especialmente no Brasil, ter características específicas e complexas, não há muitas informações ou pesquisas para análise e avaliação disponíveis.

Entretanto, segundo Ribeiro (2021), nas últimas décadas, o analfabetismo e seus envolvimento psicossociais vêm se abrindo a um expressivo campo de estudos, para o qual se voltaram profissionais de diversas áreas de pesquisa, gerando uma discussão verdadeiramente interdisciplinar.

Diante desse panorama, este artigo foi desenvolvido a partir de uma revisão teórica sobre a Linguagem Simples, discorre sobre seus conceitos e demonstra a ligação com os conceitos de Alfabetismo no Brasil, Letramento, Acessibilidade Textual e Visual, e Cidadania.

Para tal, consultamos livros e artigos. A base eletrônica utilizada na busca por artigos, realizada no período de julho de 2022 a janeiro de 2023, foi o *Google Acadêmico*<sup>5</sup>, a partir dos descritores Linguagem Simples; Linguagem Clara; Letramento; Alfabetismo no Brasil; Acessibilidade Textual; Acessibilidade Visual; Transparência; Cidadania.

Por fim, para encontrar iniciativas de criação, regulamentação e aplicação de programas e diretrizes de Linguagem Simples existentes no Brasil - com especial atenção ao que (não) acontece no Estado do Rio de Janeiro - e no mundo, além das encontradas nos livros e artigos científicos, fizemos buscas no *Google*<sup>6</sup>.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 A Linguagem Simples no mundo

---

<sup>5</sup><https://scholar.google.com.br/>

<sup>6</sup><https://www.google.com.br/>

Nos anos 1940, o escritor britânico George Orwell dizia que a língua inglesa, especialmente a escrita, estava cheia de maus hábitos que se espalhavam por imitação, mas que poderiam ser evitados se a pessoa estivesse disposta a se dar ao trabalho necessário<sup>7</sup>.

Mais do que um conjunto de práticas e técnicas de redação que facilitem a leitura, a Linguagem Simples é uma causa social, uma luta pelo direito das pessoas a ter acesso à informação de forma clara e de fácil compreensão (Costa, 2020).

E, ao longo dos últimos 50 anos, a Linguagem Simples vem se apresentando como um movimento mundial, com origem nos Estados Unidos, na década de 1970, com foco na transparência de documentos legais e comerciais, e em dar condições aos consumidores de tomar decisões com mais embasamento.

Os Estados Unidos e o Reino Unido podem ser considerados os pioneiros desse movimento, que ao longo das últimas duas décadas se expandiu por toda a União Europeia (Silva; Vitoriano, 2021), além de alguns países da América Latina, incluindo o Brasil.

Em 1983, o advogado britânico John Walton, farto da linguagem jurídica arcaica e complicada, publicou uma carta na *UK Law Society Gazette*, convidando outros advogados a se unirem a ela para tornar a linguagem jurídica clara e acessível. Ele recebeu 28 respostas e assim nasceu a *Clarity*, uma organização sem fins lucrativos cuja missão é difundir a Linguagem Simples entre juizes, advogados, funcionários do governo, acadêmicos e professores, bem como representantes de empresas e ONGs, que acreditam nos benefícios de uma linguagem jurídica simples<sup>8</sup>.

O *National Archives and Records Administration* - NARA, foi criado em 1985 com o objetivo de custodiar os registros do governo dos EUA. Também edita o *Federal Register*, uma espécie de Diário Oficial do governo, contendo normas, proposições de normas, notícias de agências e organizações federais, além de ordens executivas e outros documentos presidenciais, dando suporte a escritores para atender ao Memorando Presidencial de 1º de junho de 1998, o *Plain Language in Government Writing, Drafting Legal Documents: How to comply with the Presidential Memo on Plain Language* (Barbosa, 2010) - Linguagem Simples na redação governamental, redação de documentos

---

<sup>7</sup><https://www.orwellfoundation.com/the-orwell-foundation/orwell/essays-and-other-works/politics-and-the-english-language/>

<sup>8</sup><https://www.clarity-international.org/>

legais: Como cumprir com o Memorando Presidencial sobre a Linguagem Simples, em tradução livre.

A partir do ano de 1995, conforme relata Barboza (2010), além do governo americano, diversas organizações sem fins lucrativos e importantes grupos profissionais começaram a apoiar o movimento.

A *Plain Language Association International* - PLAIN, entidade que reúne defensores da Linguagem Simples e profissionais de todo o mundo, foi constituída no Canadá, como uma organização sem fins lucrativos, em julho de 2008 (PLAIN, 2021)<sup>9</sup>.

Na Espanha, no final dos anos 1980, já havia iniciativas de utilização da Linguagem Simples pelo Programa de Alfabetização de Pessoas Adultas, desenvolvido na Andaluzia com bons resultados (Ramírez; Pérez; Lanne-Lenne, 2019).

Em 2002, a *Carta de derechos del ciudadano ante la Justicia* - Carta dos direitos dos cidadãos perante os tribunais - foi aprovada pelo Congresso de Deputados espanhol. Entre outras coisas, a Carta declarava que é direito do cidadão que as sentenças e demais comunicações judiciais sejam redigidas de forma a serem compreendidas por seus destinatários, empregando-se uma linguagem simples, sem prejuízo do rigor técnico (Gonzáles, 2015).

Em 2003, foi criado nos Estados Unidos o *Center for Plain Language*, uma organização voluntária, sem fins lucrativos, de profissionais de linguagem clara. Seus membros incluem profissionais, proprietários de empresas privadas, pesquisadores, advogados, educadores, funcionários públicos e estudantes, com uma missão: defender a comunicação clara para que pessoas e organizações possam prosperar<sup>10</sup>.

E em 2015, a Guarda Civil Espanhola firmou uma aliança estratégica com o Instituto Leitura Fácil, uma organização social cujo objetivo é a promoção da acessibilidade cognitiva, com o intento de redigir documentos e informativos voltados à população em geral utilizando a chamada Linguagem Fácil (Ramírez; Pérez; Lanne-Lenne, 2019).

Em 2012, a União Europeia desenvolveu a *Clear Writing Campaign*, para a criação de políticas e procedimentos governamentais de utilização da Linguagem Simples. Esta Campanha, assim como nos EUA, estabeleceu diretrizes para ajudar na

---

<sup>9</sup><https://plainlanguagenetwork.org/>

<sup>10</sup><https://centerforplainlanguage.org/>

busca da simplificação da linguagem, contidas na cartilha *How to Write Clearly* - Como Escrever Claramente (Tartaglia, 2015).

Cuesta; Reyes; Roseth (2019) narram um experimento realizado pela Unidade Administrativa Especial de Cadastro de Bogotá, Colômbia, para avaliar os efeitos de simplificar a linguagem, o formato e o conteúdo de uma carta de resposta a usuários, com o objetivo de avaliar o impacto dessa simplificação no número de cidadãos que apelaram da resposta. O que se buscava era determinar se uma resposta mais simples e clara, que detalhasse os motivos e considerações utilizadas na decisão informada poderiam conduzir a uma melhor compreensão dos critérios utilizados pela Unidade, a assim reduzir a quantidade de apelações.

## 2.2 A Linguagem Simples no Brasil

No Brasil, já há (poucas) iniciativas de aplicação da LS. Podemos citar algumas ações, ainda isoladas, mas que estão ganhando visibilidade e importância:

- Em 2021, a jornalista Heloísa Fischer criou a Rede Linguagem Simples Brasil<sup>11</sup>, com a missão de conectar pessoas e difundir conhecimentos e práticas sobre a LS, para que as organizações públicas se comuniquem de maneira simples e com foco nas necessidades dos cidadãos, para tornar universal o direito de entender. A maioria dos membros da Rede atua no setor público, mas esse é um espaço aberto a todos que tenham interesse em se comunicar melhor;
- Estado do Ceará, através do Laboratório de Inovação e Dados (ÍRIS)<sup>12</sup>, criou o Programa Linguagem Simples Ceará, o que evoluiu para a publicação da Lei Estadual nº 18.246, de 11 de dezembro de 2022, que institui a Política Estadual de Linguagem Simples nos órgãos e nas entidades da administração direta e indireta do Estado do CE<sup>13</sup>;
- Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural - INCAPER publicou em 2020 a cartilha Linguagem Simples: Informação Pública e Institucional com Clareza<sup>14</sup>, de autoria de seu Revisor de Textos, Marcos Costa, com o intuito de auxiliar seus servidores e colaboradores a se comunicarem com mais clareza com o seu público-alvo.

<sup>11</sup> <https://www.redelinguagensimplesbrasil.org/2.html>

<sup>12</sup> <https://irislab.ce.gov.br/>

<sup>13</sup> [https://irislab.ce.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/Politica-Estadual-de-Linguagem-Simples\\_-\\_Diario-Oficial-1.pdf](https://irislab.ce.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/Politica-Estadual-de-Linguagem-Simples_-_Diario-Oficial-1.pdf)

<sup>14</sup> <https://biblioteca.incaper.es.gov.br/digital/bitstream/123456789/4029/1/linguagem-simples-costa.pdf>

- Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná - TRE-PR adotou a Linguagem Cidadã nos textos, artes, vídeos e roteiros de eventos oficiais<sup>15</sup>. O objetivo é empregar uma linguagem simples, objetiva e inclusiva, tanto na comunicação oficial quanto na institucional. Para tanto, divulgou a Cartilha Linguagem Cidadã<sup>16</sup>;
- Município de São Paulo, através do Laboratório de Inovação em Governo - (011). lab, mantém o Programa Municipal de Linguagem Simples<sup>17</sup>, para simplificar a linguagem que o governo municipal usa para se comunicar com a população;
- Instituto Federal do Mato Grosso - IFMT lançou a Cartilha Linguagem Simples<sup>18</sup>, com o intuito de assegurar uma interlocução mais democrática e acessível com seu público-alvo;
- Laboratório de Inovação Aurora, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT lançou o Guia Rápido Como Escrever em Linguagem Simples<sup>19</sup>, com o objetivo de se aproximar do cidadão e facilitar o entendimento de decisões judiciais;
- Estado de Minas Gerais, através do Laboratório de Inovação em Governo - Lab.MG, lançou o Guia Linguagem Simples na Gestão Pública<sup>20</sup>, contendo diretrizes, exemplos e uma metodologia para facilitar a comunicação interna dos governos e também com as pessoas usuárias dos serviços públicos;
- Tramita no Congresso Nacional o projeto de lei nº 3.326/2021, que propõe alterar o art. 489 do Código Civil Brasileiro, para instituir a linguagem coloquial nas sentenças judiciais no Brasil, com o objetivo de facilitar o seu entendimento pelo cidadão comum<sup>21</sup>.
- O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia publicou o Decreto Judiciário nº 740, de 25 de outubro de 2022, com o objetivo de implantar e regulamentar o uso da Linguagem Simples no âmbito do Poder Judiciário do Estado da Bahia, nos atos de comunicação processual e comunicação verbal no atendimento às partes<sup>22</sup>.
- A Prefeitura de Niterói/RJ, através do Laboratório de Inovação da Prefeitura - lab.nit, lançou o Dicionário de Linguagem Simples<sup>23</sup>, uma ferramenta eletrônica de explicação de conceitos, na qual o cidadão

<sup>15</sup><https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Abril/tre-pr-adota-a-linguagem-cidada-na-comunicacao-institucional?SearchableText=linguagem%20simples>

<sup>16</sup>[https://www.tre-pr.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/cartilha-linguagem-cidada/@@download/file/Cartilha%20-%20Linguagem%20Cidad%C3%A3.pdf](https://www.tre-pr.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/cartilha-linguagem-cidada/@@download/file/Cartilha%20-%20Linguagem%20Cidad%C3%A3.pdf)

<sup>17</sup> <https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/linguagem-simples/inicio>

<sup>18</sup>[https://ifmt.edu.br/media/filer\\_public/38/12/38122512-8c1d-43c4-9044-7c99c23d79ff/cartilha\\_orientativa\\_eu\\_uso\\_versao\\_final.pdf](https://ifmt.edu.br/media/filer_public/38/12/38122512-8c1d-43c4-9044-7c99c23d79ff/cartilha_orientativa_eu_uso_versao_final.pdf)

<sup>19</sup> <https://www.tjdft.jus.br/institucional/aurora/tjdft-simples/guia-rapido-de-linguagem-simples.pdf/view>

<sup>20</sup>[https://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/gestao-governamental/guia\\_de\\_linguagem\\_simples.pdf](https://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/gestao-governamental/guia_de_linguagem_simples.pdf)

<sup>21</sup>[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2080314](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2080314)

<sup>22</sup><http://www7.tj.ba.gov.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=29770&tmp.secao=9>

<sup>23</sup><https://egg.seplag.niteroi.rj.gov.br/dicionario-de-linguagem-simples/>

encontra os principais termos da gestão pública e do governo adaptados para a Linguagem Simples, para facilitar o acesso às informações pela sociedade.

- O Conselho Nacional de Justiça lançou em novembro de 2023 o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples<sup>24</sup>, cujo objetivo é adotar linguagem simples, direta e compreensível a todas as pessoas na produção das decisões judiciais e na comunicação geral com a sociedade.
- O Projeto de Lei nº 6.256/2019<sup>25</sup>, que propõe instituir a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 05/12/2023 e seguiu para votação no Senado Federal.

Por outro lado, não encontramos nenhuma iniciativa desse tipo implementada pelo governo do estado do Rio de Janeiro. Apesar de haver muitas normas publicadas no Diário Oficial do Estado determinando o uso de Linguagem Simples, não há um programa que oriente o servidor estadual em relação a isso.

Realizamos uma busca no portal eletrônico do governo estadual e, embora exista uma Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação e uma Secretaria de Estado de Transformação Digital, ambas têm sites totalmente burocráticos, simples, sem nenhum atrativo, nem nada que informe o cidadão sobre as inovações porventura realizadas pela administração pública estadual.

### 2.3 A Norma ISO

As associações *Plain Language Association International*, *Clarity* e *Center for Plain Language*, unidas num esforço conjunto para promover a Linguagem Simples como uma profissão, formaram a *International Plain Language Federation*<sup>26</sup> e, em 2019, submeteram à ISO uma padronização dos princípios e diretrizes de Linguagem Simples, que se aplique a maioria dos idiomas, na maioria dos setores e na maioria dos documentos que comunicam informações legais, contendo orientações e técnicas para ajudar os autores a garantir que as pessoas afetadas por documentos legais e relacionados possam

<sup>24</sup><https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/11/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples.pdf>

<sup>25</sup>[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1840407&filename=PL%20](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1840407&filename=PL%20)

<sup>26</sup> <https://www.iplfederation.org/our-work/>

prontamente entender, exercer e cumprir seus direitos e responsabilidades. A norma foi aprovada em abril de 2023 e publicada em 23/06/2023<sup>27</sup>.

Essas diretrizes são recomendações, não estabelecem requisitos. Ao localizar a norma, os órgãos nacionais de normalização podem adaptar e expandir a norma para alcançar os objetivos da linguagem clara em suas próprias línguas e no contexto de seus próprios sistemas jurídicos ISO, 2023). No Brasil, o órgão responsável por fazer esse tipo de adaptação é a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

E, apesar desta norma ter sido pensada para atender aos elementos essenciais da linguagem jurídica clara, ela, intencionalmente, não cobre todos os tipos de comunicação: ela será aplicada apenas a informações impressas, ou digitais que se apresentem principalmente em forma de texto. Porém, os criadores de comunicação em outros formatos, como podcasts e vídeos, podem achar útil esta norma.

#### 2.4 A Linguagem Simples e suas conexões conceituais

A partir desse breve histórico, podemos afirmar que o uso da Linguagem Simples é um meio de desenvolver o exercício da cidadania, que é a condição do indivíduo de exercer seus direitos, civis, políticos ou sociais, e de cumprir com seus deveres. Diz-se que é um cidadão uma pessoa que está em plena posse de seus direitos.

No Brasil, entretanto, esses direitos e deveres, que estão muito bem estabelecidos na legislação, não ficam claros no momento de informar à população em geral quais são, o que significam e como ter acesso a eles. Falta transparência, parte importante do conceito de cidadania, pois é através dela que a administração pública, a justiça e o legislador dão conhecimento ao cidadão do está sendo feito com o consentimento dado pelo povo a seus representantes nesses poderes.

Souza e Fisher (2020) propõem o conceito de Transparência com Cidadania, entendida como a disponibilização, o acesso e o uso das informações públicas para promover a participação dos cidadãos nos processos decisórios e avaliativos dos governos, da gestão e das políticas públicas.

As informações produzidas ou custodiadas pelo Estado devem ser disponibilizadas ao cidadão como um direito assegurado (Melo; Carniello, 2021) e a

---

<sup>27</sup><https://www.iso.org/news/ref2566.html>

preocupação com essa disponibilização de informações para o cidadão vem crescendo no Brasil, mas isso não garante a transparência se essas informações não forem inteligíveis. Em muitos casos, os dados estão informados conforme determina a lei, mas como não há interesse político em que eles sejam claros, eles estão ocultos pelo véu dos tecnicismos, das fórmulas complicadas e das palavras difíceis.

Mas não basta disponibilizar a informação. Segundo Secchin (2008), para haver transparência, também é necessário que as informações estejam acessíveis à população como um todo e não apenas aos especialistas de cada área. É imprescindível, segundo a autora, que as informações governamentais se realizem em linguagem simples, de forma que o cidadão comum possa compreender.

Entretanto, o emprego da Linguagem Simples depende de um empenho de quem oferece a informação. Segundo Barboza e Nunes (2007), ela tem sido entendida como aquela cujo conteúdo, vocabulário e estruturas são simplificados, com o objetivo de ser acessível e facilmente entendido por pessoas de vários níveis de entendimento.

Silva; Moll e Perna (2021) observam que, ainda que o tema seja investigado e debatido, poucas são as pesquisas em língua portuguesa que se concentram na eficiência de estratégias de acessibilidade para a comunicação entre especialistas e leigos, principalmente quando esses leitores leigos são de escolaridade limitada.

Importante destacar que a Linguagem Simples não é simplória, nem infantilizada. É necessário um trabalho de adaptação da informação, com a utilização de técnicas e parâmetros já estudados e estabelecidos por pesquisadores qualificados. Há um esforço envolvido, além da vontade real de informar o que deve ser informado, sem disfarces.

Cutts (2020) orienta que se use a linguagem de maneira a que a pessoa tenha oportunidade de compreender o que está escrito numa primeira leitura e da mesma forma que o autor desejou que fosse compreendido. Ou seja, se o autor quer transmitir uma determinada ideia, mas a escreve de forma complicada, não apenas corre o risco de não ser compreendido, mas também de ser mal interpretado e de ser acusado de ter dito o que não era sua intenção dizer.

Para Adler (2012), a Linguagem Simples deve unir linguagem e design, apresentando a informação para o leitor de uma forma que lhe permita, com o mínimo esforço que a complexidade do assunto permite, compreender a intenção do escritor e usar a informação. Essa união entre a linguagem e o design serve para dar inteligibilidade

e legibilidade ao texto, conceitos distintos, porém complementares, que têm importância fundamental para aumentar o alcance da informação que se deseja oferecer.

Inteligibilidade, de acordo com o Dicionário iDicionário Aulete (2022), é a qualidade do que é inteligível, que se compreende bem, é a facilidade que tem o texto de ser compreendido pelo leitor. E com frequência o cidadão se depara com uma grande quantidade de informações que são ininteligíveis, porque o vocabulário utilizado para fornecê-las é demasiadamente técnico ou rebuscado (Secchin, 2008).

Por outro lado, a legibilidade se refere principalmente à facilidade de leitura, em relação ao tamanho de letras, cores, espaçamento etc. (Martins; Filgueiras, 2007).

Esses elementos associados nos permitem compreender que é necessário letramento para que possamos pensar na utilização das informações disponibilizadas, mesmo as que já se utilizam da linguagem simples.

Kleiman (2005) vê o letramento como complexo, envolvendo mais de uma habilidade do leitor. Há um século, para ser alfabetizado bastava conhecer o alfabeto, mas hoje se espera que, além de dominar o código alfabético, o indivíduo consiga se comunicar, por meio da escrita, numa variada gama de situações, entre elas a internet.

Para Soares (2004), o conceito de letramento vai além da alfabetização, ou seja, da capacidade de ler e escrever propriamente dita, mas é a capacidade de compreender, ou seja, de fazer uso da leitura e da escrita.

Mas é preciso levar em consideração o contexto no qual se dá esse letramento, como orienta Tfouni (2018), que diferencia alfabetização de letramento, afirmando que, enquanto a primeira se refere à aquisição da leitura e escrita por um indivíduo, o letramento tem em foco os aspectos sócio-históricos dessa aquisição pela sociedade, tornando-se um veículo para a formação de um sujeito livre e apto para contribuir com as mudanças sociais, segundo Kleiman (2014).

Soares (2002) apresenta um conceito plural de letramento, ao distinguir o letramento do texto escrito no papel - linear, sequencial e materialmente definido - e o letramento digital, do texto escrito na tela - o hipertexto - que tem a dimensão, o começo e o fim que o leitor quiser. É o letramento adquirido pelos que se apropriam da tecnologia digital e exercem a prática de leitura e escrita na tela. Para ela, a página é estrutural e a tela, temporal.

Agregando esses conceitos podemos pensar na concepção de Acessibilidade Textual. Finatto (2020), define acessibilidade textual como uma condição resultante de

processos de escrita e reescrita, identificada pela presença de elementos facilitadores de compreensão, e compara tais elementos às rampas de acesso para cadeirantes. Quer dizer, assim como as rampas são pensadas e construídas para que a pessoa numa cadeira de rodas tenha acesso ao local a que pretende chegar, a Linguagem Simples dá acesso textual a pessoas com pouca proficiência em leitura.

Para Silva; Moll e Perna (2021), para que um texto seja acessível, é preciso considerar não somente seu conteúdo temático e estilístico, mas também a forma como é composto nas mídias que o veiculam. Além disso, há aspectos socioculturais, tais como hábitos de leitura, idade, profissão, acesso à internet etc., que diferenciam as estratégias que devem ser adotadas para cada perfil de leitor, quando se considera a acessibilidade textual.

Nesse sentido, os autores observam que são muitos os possíveis destinatários de um texto, tantos quantos a quantidade de estratégias que poderão ser aplicadas. Dessa forma, “nunca existirá apenas uma fórmula ou conjunto de regras que ditem o que é acessível e o que não o é” (Silva; Moll; Perna, 2021).

De forma geral devemos compreender a acessibilidade textual como todo processo que busca eliminar as barreiras na comunicação, construindo uma linguagem humanizada, seja ela interpessoal, escrita ou virtual. Ela deve ser fácil de ler, entender e usar, características básicas da Linguagem Simples.

É a acessibilidade que elimina barreiras na comunicação interpessoal (face a face, língua de sinais), escrita (jornal, revista, livro, carta, apostila etc., incluindo textos em braile, uso do computador portátil) e virtual (acessibilidade digital).

Conforto e Santarosa (2002) entendem acessibilidade à WEB como sinônimo de aproximação, uma forma de disponibilizar interfaces que respeitem as necessidades e preferências de cada usuário.

Nessa lógica, embora a maior parte da preocupação com acessibilidade se refira às limitações físicas ou sensoriais de pessoas com deficiência, as vantagens obtidas pela acessibilidade beneficiam a todos (Conforto; Santarosa, 2002), inclusive a pessoas com baixa proficiência em leitura, uma vez que são realizados esforços para a simplificação dos recursos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscamos demonstrar a importância de se utilizar a LS no relacionamento entre instituições e pessoas. Isso se mostra ainda mais relevante quando as instituições são órgãos públicos, que devem não só prestar contas de seus atos e decisões ao cidadão comum, como também permitir o acesso à informação e direitos, dando condições para que sua cidadania seja efetivamente exercida.

Além disso, relacionamos a LS aos conceitos de cidadania, transparência, inteligibilidade, legibilidade, letramento e acessibilidade textual e digital, indispensáveis quando se fala de exercício da cidadania e de relacionamento com instituições públicas e privadas.

Tendo como referência os autores citados podemos constatar que a linguagem simples resulta em uma perspectiva de inclusão porque busca uma terminologia clara, objetiva e transparente, relacionada ao contexto de vivência dos indivíduos, o que permite gerar acessibilidade cognitiva.

A informação governamental, para ser útil e efetiva, deve ser comunicada à sua audiência em termos e formatos facilmente entendidos pelos usuários de nível de escolaridade média. Ou seja, deve ser oferecida na linguagem da audiência, não na da organização. É necessário que o receptor possa encontrar facilmente a informação e entender como utilizá-la para atender a suas demandas. E isso é benéfico também para o governo, uma vez que seu pessoal não perde tempo em resolver problemas relacionados a mensagens não compreendidas (Barboza, 2010).

Encontramos apenas os treze registros de programas de desenvolvimento em LS apontados, uma quantidade quase desprezível, se levarmos em conta que há 26 Estados, o Distrito Federal e mais de 5.000 Municípios no Brasil. Entretanto, esperamos que haja muitas outras iniciativas como essas no país.

O uso da LS tem tido tanta relevância no mundo todo que é objeto de lei em vários países e inspirou a criação de uma norma ISO, de alcance mundial. E o Brasil começa a perceber que pode elevar a qualidade da gestão a níveis compatíveis com países desenvolvidos, como os Estados Unidos e os da União Europeia, daí o surgimento dos projetos de lei e do pacto do judiciário nesse sentido.

Estados desenvolvidos, como SP, MG e CE, já começaram a avançar em políticas de aplicação de LS, objetivando melhorar a qualidade da sua comunicação com o cidadão,

porém o governo do Estado do Rio de Janeiro, uma das maiores economias do país, parece ainda não ter acordado para essa realidade.

Nos últimos anos sofremos uma espantosa crise financeira e de confiança, com nada menos que seis ex-governadores investigados por irregularidades, mas a administração pública estadual continua se comunicando com seu público de forma hermética e pouco transparente. Não será a hora de mudar de imagem?

Esperamos que a criação de uma lei nacional de Linguagem Simples, se o PL nº 6.256/2019 for aprovado no Senado Federal, seja o estímulo que faltava para que toda a Administração Pública brasileira, em todas as suas esferas e poderes, e em todos os assuntos em que permeia a sua atuação, padronize a sua comunicação, tornando o seu relacionamento com a população mais transparente e eficaz.

## REFERÊNCIAS

ADLER, Mark. The Plain Language Movement. In: SOLAN, Lawrence M.; TIERSMA, Peter M. **The Oxford Handbook of Language and Law**. [S.l.]: Oxford Academic, 2012. Cap. 5. p. 67-83. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199572120.013.0006>. Acesso em: 24 jun. 2021.

AULETE, Francisco J. Caldas; VALENTE, Antonio Lopes dos Santos (ed.). **iDicionário Aulete**. 2022. Lexikon Editora Digital Ltda. Disponível em: [https://www.aulete.com.br/site.php?mdl=aulete\\_digital](https://www.aulete.com.br/site.php?mdl=aulete_digital). Acesso em: 05 abr. 2022.

BARBOZA, Elza Maria Ferraz; NUNES, Eny Marcelino de Almeida. A inteligibilidade dos websites governamentais brasileiros e o acesso para usuários com baixo nível de escolaridade. **Inclusão Social**, v. 2, n. 2, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/100503>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BARBOZA, Elza Maria Ferraz. A linguagem clara em conteúdos de websites governamentais para promover a acessibilidade a cidadãos com baixo nível de escolaridade. **Inclusão Social**, v. 4, n. 1, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/100443>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.326, de 27 de setembro de 2021. **Altera o artigo 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil**. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2080314](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2080314). Acesso em: 27 fev. 2022.

CONFORTO, Débora; SANTAROSA, Lucila Maria Costi. Acessibilidade à Web: Internet para todos. **Informática na educação: teoria & prática**. Porto Alegre. v. 5, n. 2, p. 87-102, nov. 2002.

CUESTA, Ana María; REYES, Angela; ROSETH, Benjamin. **La importancia de ser claro**: programa de lenguaje claro: evidencia en la reducción de la carga administrativa en colombia. Programa de Lenguaje Claro: Evidencia en la reducción de la carga administrativa en Colombia. 2019. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/la-importancia-de-ser-claro-programa-de-lenguaje-claro-evidencia-en-la-reduccion-de-la-carga>. Acesso em: 09 set. 2021.

CUTTS, Martin. **Oxford Guide to Plain English** [recurso eletrônico]. 5. ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2020. 341 p.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista da CGU**, v. 3, n. 5, p. 28-45, 2008. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/256](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/256). Acesso em: 10 out. 2022.

ELLIOT, Lígia Gomes; BERLINER, MA´nica Reis. Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional: como avaliar as deficiências educacionais de jovens adultos no Brasil. **Revista Meta: Avaliação**, 2011, 3.7: 61-80. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/108>. Acesso em: 1 out. 2022.

FINATTO, Maria José Bocorny. Acessibilidade textual e terminológica: promovendo a tradução intralinguística. **Estudos Linguísticos (São Paulo. 1978)**, v. 49, n. 1, p. 72-96, 2020. Disponível em: <https://revistas.gel.org.br/estudos-linguisticos/article/view/2775>. Acesso em: 1 jan. 2023.

GONZÁLEZ, Cristina Carretero. La claridad y el orden en la narración del discurso jurídico. **Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law**, [S.l.] Catalunya, n. 64, p. 63-85, dez. 2015. Semestral. Escola d'Administració Pública a Catalunya. Generalitat de Catalunya. <http://dx.doi.org/10.2436/20.8030.02.116>. Disponível em: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld/article/view/10.2436-20.8030.02.116/n64-Carretero-es.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2023.

INDICADOR DE ALFABETISMO FUNCIONAL – INAF. INAF BRASIL 2018: Resultados Preliminares. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ez-6jrlrRRUm9JJ3MkwxEUffltjCTEI6/view>. Acesso em: 15 fev. 2021.

KLEIMAN, Angela D. C. B. R. de. Preciso “ensinar” o letramento? Não basta ensinar a ler e a escrever? **Coleção Linguagem e Letramento em Foco**, v. 2, Cefiel/IEL/Unicamp, 2005. Disponível em: <https://oportuguesdobrasil.files.wordpress.com/2015/02/kleiman-nc3a3o-basta-ensinar-a-ler-e-escrever.pdf>. Acesso em 23 jun. 2021

\_\_\_\_\_. Letramento na contemporaneidade. **Bakhtiniana. Revista de Estudos do Discurso**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. Port. 72–91 / Eng. 78, 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/bakhtiniana/article/view/19986>. Acesso em: 23 jun. 2021.

MARTINS, Stefan; FILGUEIRAS, Lucia. Métodos de avaliação de apreensibilidade das informações textuais: uma aplicação em sítios de governo eletrônico. *In: proceeding of Latin American Conference on Human-Computer Interaction (CLIHC 2007)*. Rio de Janeiro, Brazil. 2007.

MAZUR, Beth. Revisiting Plain Language. **Technical Communication**, vol. 47, n. 2, p. 205-214, mai 2000. Gale Academic OneFile. Disponível em <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA62828573&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=00493155&p=AONE&sw=w&userGroupName=anon%7Ea8c138b4>. Acesso em 19 jun. 2021.

MELO, Silvia Leticia Araújo de; CARNIELLO, Monica Franchi. A comunicação pública como instrumento de desenvolvimento, democracia e construção de cidadania: análise das práticas de transparência e acesso à informação no Município de São Luís, MA. **Interações (Campo Grande)**, v. 22, p. 819-837, 2021. Disponível em: <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/2945>. Acesso em: 19 jun. 2021.

RAMÍREZ, Juan Daniel; PÉREZ, Jorge; LANNE-LENNE, L. U. I. S. Lectura Fácil y Lenguaje Claro del Acceso a la Información al Derecho a Comprender. **Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública**, n. 58, p. 91-107, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/331199310\\_LECTURA\\_FACIL\\_Y LENGU AJE\\_CLARO\\_DEL\\_ACCESO\\_A\\_LA\\_INFORMACION\\_AL\\_DERECHO\\_A\\_COMPR ENDER\\_LUIS\\_LANNE-LENNE](https://www.researchgate.net/publication/331199310_LECTURA_FACIL_Y LENGU AJE_CLARO_DEL_ACCESO_A_LA_INFORMACION_AL_DERECHO_A_COMPR ENDER_LUIS_LANNE-LENNE). Acesso em: 11 jun. 2022.

RIBEIRO, Vera Maria Masagão. **Alfabetismo e atitudes: pesquisa com jovens e adultos**. Papirus Editora, 2021.

SILVA, Asafe Davi Cortina; MOLL, Eduardo da Silva; PERNA, Cristina Becker Lopes. Acessibilidade textual e endereçamento: contribuições bakhtinianas para estratégias de simplificação textual. **Revista Gatilho**, v. 20, n. 01, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/gatilho/article/view/33393>. Acesso em: 11 nov. 2022.

SILVA, Anahi Rocha; VITORIANO, Marcia Cristina C. P. Linguagem simples em arquivos públicos: mapeando a atuação do NARA. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 302–317, 2021. DOI: 10.26512/rici. v.14, n.1, 2021.35440. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/RICI/article/view/35440>. Acesso em: 21 jan. 2023.

SOARES, Magda. Novas práticas de leitura e escrita: letramento na cibercultura. **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 143-160, 2002. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313722008>. Acesso em: 2 jan. 2023.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista brasileira de educação**, p. 5-17, 2004. Disponível em:

[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1413-24782004000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-24782004000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 2 jan. 2023.

SOUZA, Erik Persson; FISCHER, Sullivan Desirée. **Transparência Com Cidadania: Enfatizando o Potencial Emancipatório da Transparência**. EnANPAD 2020, evento *on-line*. Disponível em:

<file:///G:/Meu%20Drive/USU/Artigos/Adriano/Transpar%C3%Aancia%20com%20cidadania.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

TARTAGLIA, Maria. GETTING A MOVEMENT TO MOVE: The Plain Language Movement. **Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales**, n. 94, p. 177-208, 2015. Disponível em:

[file:///G:/Meu%20Drive/USU/Artigos/Getting\\_a\\_Movement\\_to\\_Move\\_The\\_Plain\\_Lan.pdf](file:///G:/Meu%20Drive/USU/Artigos/Getting_a_Movement_to_Move_The_Plain_Lan.pdf). Acesso em: 24 jan. 2023.

TFOUNI, Leda Verdiani. **Letramento e alfabetização**. São Paulo: Cortez, 1995.

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

## EFEITO DAS RECEITAS PETROLÍFERAS NOS INDICADORES DE SAÚDE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### EFFECT OF OIL REVENUES ON HEALTH INDICATORS OF MUNICIPALITIES IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

**Thalles Fernandes Terra Gago**<sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0009-0009-3159-9849>

**Correspondência:** thalles.gago@estudante.uff.br

**Suzana Quinet de Andrade Bastos**<sup>B</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-8080-1486>

**Correspondência:** quinet.bastos@gmail.com

<sup>A</sup> Mestrando em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG.

<sup>B</sup> Doutora em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ) – Professora da Universidade Federal de Juiz de Fora –MG, Pesquisador Cnpq nível 2.

**DOI:** 10.12957/cdf.2023.79298

**Recebido em:** 30 set. 2023. | **Aceito em:** 03 nov. 2023.

#### RESUMO

O objetivo deste trabalho será de aferir se os dez maiores municípios beneficiários de pagamentos dos royalties da exploração offshore do petróleo do Estado do Rio de Janeiro obtiveram melhoras nos indicadores de saúde, diminuindo assim as desigualdades regionais. Em termos metodológicos, este artigo faz uso de dados longitudinais, tendo os indicadores de saúde como variável dependente, receitas de royalties como variável explicativa de interesse e características socioeconômicas e da área da saúde dos municípios como controles. Com período de análise compreendido de 2019 e 2020, os resultados demonstraram que as receitas petrolíferas provenientes dos royalties se mostraram significativas na redução da mortalidade infantil neonatal e nas doenças negligenciadas, refletindo na melhoria dos indicadores de saúde dos municípios.

**Palavras-chave:** economia regional; royalties do petróleo; saúde pública.

#### ABSTRACT

The objective of this work is to determine whether the ten largest municipalities benefiting from payments of royalties from offshore oil exploration in the State of Rio de Janeiro improve their health indicators, thus reducing regional inequalities. The methodology makes use of longitudinal data from 2000 to 2019, with health indicators as the dependent variable, royalty revenues as an explanatory variable of interest, and socioeconomic and health characteristics of the municipalities as controls. The period of analysis is the years 2019 and 2020. The results showed that oil revenues from



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.

royalties were significant in reducing neonatal infant mortality and neglected diseases, reflecting the improvement of health indicators in the municipalities.

**Keywords:** regional economy; oil royalties; public health.

## 1 INTRODUÇÃO

O petróleo é um recurso natural fóssil e não renovável que possui grande importância política e econômica. Por apresentar grande importância no abastecimento de energia, o que garante o funcionamento da sociedade, o petróleo é considerado como um recurso natural extremamente estratégico.

O Brasil é um dos principais players do mercado de petróleo cru, sendo o oitavo no ranking de produção e com potencial futuro, dadas as reservas do pré-sal (IBP, 2021). No ano de 2020, as reservas nacionais ocupavam a 15ª colocação e representavam 1% das reservas mundiais de petróleo, com a região sudeste como a maior produtora de petróleo em território nacional e o estado do Rio de Janeiro como o agente subnacional responsável por mais de 80% da produção nacional, segundo a Agência Nacional de Petróleo - ANP.

Uma expoente nessa área é a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). Fundada em 1953, ela é uma empresa de economia mista que tem o governo brasileiro como maior acionista e opera no segmento de energia, prioritariamente nas áreas de exploração, produção, refino, comercialização e transporte de petróleo, gás natural e seus derivados. É a empresa nacional listada na bolsa de valores de maior valor de mercado (ECONOMATICA, 2021) e uma das maiores na área de energia e petróleo no mundo.

A Petrobras, até o final da década de 90, era a única empresa permitida a atuar na indústria de petróleo e derivados no Brasil, o que lhe dava o monopólio do mercado. No ano de 1997, o governo brasileiro revogou o monopólio da Petrobras referente à produção de petróleo em território nacional, a Lei nº 9.478<sup>1</sup> ficou batizada como Lei dos Royalties<sup>2</sup>, e instituiu regras sobre pagamentos aos entes subnacionais, bem como normas sobre o rateio dessa receita.

Os royalties correspondem a uma compensação financeira devida pela exploração e produção do petróleo, do gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, os quais são

---

<sup>1</sup>O Direito a participações da exploração de petróleo já estava assegurado pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 20º; a lei de 1997 deu maior clareza a essa temática.

<sup>2</sup>O motivo que enseja o repasse a estados e municípios produtores é o fato de eles sofrerem os custos, o ônus e o risco da atividade exploratória.

tratados no § 1º do art. 20 da Constituição. As jazidas de petróleo e de gás natural instaladas no subsolo do território nacional pertencem à União. No entanto, a exploração e produção dessas riquezas podem ser repassadas para empresas. Em contrapartida a essa cessão, as empresas devem pagar pela produção desses recursos naturais aos municípios, aos estados, ao Distrito Federal e à União (ANP, 2017).

A lei dos royalties trouxe significativas mudanças para municípios e estados produtores do petróleo. Após a mudança legal, esses municípios passaram a receber receitas oriundas da exploração do recurso natural, permitindo maior espaço fiscal e discricionariedade no uso dessas receitas. As compensações se dividem em quatro modalidades: bônus de assinatura, royalties, pagamento pela utilização do solo e participações especiais. Os royalties se dividem da seguinte forma: a) 20% para os estados confrontantes; b) 17% para os municípios confrontante; c) 3% para os municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural; d) 20% para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre estados e Distrito Federal; e) 20% para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os municípios; e f) 20% para a União, a ser destinado ao Fundo Social.

A lei do petróleo, apesar de garantir uma fonte de receitas para os municípios produtores, não delimitou sua utilização em áreas primordiais, tais como educação, saúde e infraestrutura, deixando a cargo de cada governante o poder discricionário de alocação dessas receitas. A única condição para a utilização dos recursos é a sua não aplicação para pagar dívidas públicas e permanentes. Para Postali (2012), essa liberdade orçamentária por parte dos municípios fez com que a gestão dessas receitas se tornasse ineficiente. Anteriormente, a aplicação desses recursos era discricionária e determinada pela referida Lei nº 7.990/89. Portanto, os recursos, que antes eram gastos com alto grau de autonomia, são agora determinados nacionalmente, reduzindo a discricionariedade decisória dos governos subnacionais para seu uso.

A literatura que aborda investimentos oriundos de recursos naturais já está consolidada, tendo como uma das suas bases o trabalho de Hartwick (1977). Uma das conclusões é que essas receitas são finitas e que é certo que investimentos feitos com a renda compensatórias da exploração desses recursos podem garantir crescimento econômico e aumentar o bem-estar da população dessas localidades (Silva, 2012).

Especificamente, o petróleo fluminense tem duas particularidades: i) o fato de ser offshore (exploração na plataforma continental em águas profundas) tem se mostrado

uma barreira adicional à constituição de uma efetiva “indústria” do petróleo em território estadual, dado que as dificuldades de “se trazer para a terra” não são poucas. Isso leva ao menor aproveitamento do potencial do setor em termos de geração de emprego, renda e encadeamentos urbanos (Piquet, 2011; Silva, 2012); e ii) o campo das “finanças” tornou-se o pilar da chamada “economia do petróleo” no estado, da perspectiva dos diversos municípios e do estado.

Rapidamente, as compensações financeiras passaram a ser determinantes para os cofres públicos, notadamente nos estados e nas chamadas cidades do petróleo. Esse fato (o aumento de importância dos royalties e das participações especiais) dotou a experiência fluminense de praticamente todos os elementos elencados pela literatura internacional quando trata da “benção” e da “maldição” dos recursos naturais (Silva, 2012; Serra, 2004; Serra, 2011).

Avançando no contexto do ordenamento, em setembro de 2013, a Lei nº 12.858 foi sancionada, a qual destina, para as áreas de educação e de saúde, uma parcela da participação no resultado da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural. Mais especificamente, a referida lei estabelece que devem ser atribuídas exclusivamente à educação pública (com prioridade para a educação básica) e à saúde, respectivamente, 75% e 25% das receitas dos royalties e da Participação Especial provenientes de bacias marítimas (BRASIL, 2013a).

A lei ainda sustenta que os royalties não se limitam a contrabalançar as consequências causadas pelo setor de petróleo e gás ao meio ambiente, às finanças públicas e à sociedade atual, mas deve ser considerada como um instrumento de melhoria da qualidade de vida da população, com reflexos no nível de desenvolvimento civilizatório presente e futuro.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é de aferir se os municípios do Estado do Rio de Janeiro que recebem maiores transferências de pagamentos dos royalties da exploração offshore obtêm melhora nos indicadores de saúde, diminuindo assim as desigualdades regionais. A metodologia faz uso de dados longitudinais no período de 2000 a 2019, tendo os indicadores de saúde como variável dependente, receitas de royalties como variável explicativa de interesse e características socioeconômicas e da área da saúde desses municípios como controles.

A análise será feita com os dez maiores beneficiários dos royalties do petróleo do estado do Rio de Janeiro. De acordo com dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás

Natural e Biocombustíveis - ANP, esses municípios beneficiários foram responsáveis pelo recebimento de 72% de todos os royalties do estado do Rio de Janeiro e por 54% dos royalties nacionais, sendo que a receita de royalties representa em torno de 50% do orçamento municipal (Brunnschweiler; Bulte, 2008; Caselli; Michaels, 2013).

A literatura sobre royalties e indicadores de desenvolvimento é bem ampla, apesar de trabalhos relacionados especificamente aos indicadores de saúde serem escassos. Citamos Aquino (2004), que avaliou os impactos das receitas de royalties petrolíferos sobre indicadores sociais (gastos per capita em saúde e educação) em 59 municípios fluminenses no período entre 1996 e 2001. Os resultados mostraram uma influência positiva dos royalties per capita, com alta significância com relação gastos com saúde e educação (transferências recebidas pelos municípios, os recursos do Sistema Único de Saúde, do Fundef). Esse resultado corrobora com a investigação de Tavares e Almeida (2014), que encontraram evidências de que os royalties do petróleo aumentam, em média, os gastos com educação e saúde nos municípios beneficiários. Entretanto, diferentemente de Aquino (2004), Nova (2005) identificou que os gastos em educação, em municípios baianos beneficiadas por royalties, são menores em relação à média dos gastos em educação em municípios de controle, em termos percentuais.

Aquino (2004) também estimou a função de indicadores sociais, tais como a taxa de mortalidade e a taxa de reprovação na rede municipal. Para a autora, os royalties não influenciaram nesses indicadores de qualidade. De forma mais ampla, Postali e Nishijima (2008) avaliaram se os royalties petrolíferos contribuíram para melhorar os indicadores sociais dos municípios contemplados em relação à média nacional. Os autores concluíram que os royalties apresentaram efeito marginal negativo nos indicadores sociais, isto é, todos os indicadores sociais apresentaram evolução mais favorável que a média nacional. De modo semelhante, Givisiez e Oliveira (2008) observam que as vantagens orçamentárias dos municípios oriundas dos royalties petrolíferos não têm se refletido em melhorias nos indicadores de educação.

Postali e Nishijima (2011) analisaram o impacto dos royalties no Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM e evidenciaram uma relação negativa entre as rendas do petróleo e o componente "Renda e Emprego" do IFDM. Reis *et al.* (2016) pesquisaram os royalties petrolíferos com relação ao IFDM-Educação, verificando que os municípios não exibiram efeitos dos royalties sobre a melhoria dos indicadores de educação, o que contraria a ideia de investir a receita de recursos não renováveis em capital humano.

A presente pesquisa situa-se nas linhas de investigação desenvolvidas em Tavares e Almeida (2014), que se preocuparam com o desempenho dos indicadores de educação e saúde. A diferença do presente estudo, contudo, é o foco na avaliação exclusiva sobre os resultados nos indicadores municipais de saúde, o que promove um avanço ao trabalhar com dados mais recentes que captam também as mudanças ocorridas na lei das Royalties de 2013.

Estruturalmente, além desta introdução, o trabalho divide-se da seguinte forma: a segunda seção discorre sobre a metodologia e a base de dados utilizada; a terceira apresenta os resultados do modelo; e a quarta detalha as considerações finais.

## 2 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

As variáveis dependentes foram selecionadas por estarem diretamente relacionadas com os programas de investimento de saúde dos municípios. Como indicadores de saúde, foram selecionadas as variáveis doenças negligenciadas (*doenigl\_lg*), mortalidade infantil neonatal (*morneon\_lg*), mortalidade infantil tardia (*mortard\_lg*) e número de casos de dengue (*deng\_lg*), sendo todas elas extraídas da base do departamento de informática do SUS, o Data-SUS.

Primeiramente, as doenças negligenciadas (*doenigl\_lg*) referem-se a um conjunto de doenças infecciosas e parasitárias endêmicas em populações de baixa renda, localizadas, predominantemente, na África, na Ásia e nas Américas (Souza, 2010). Segundo Araújo (2012), existe um debate em relação ao rol de doenças consideradas negligenciadas, sendo elas, no caso do Brasil, as sete prioridades de atuação: doença de chagas, leishmanioses, malária, tuberculose, hanseníase, esquistossomose e dengue. Para Barreto *et al.* (2015) e Martins-Melo, Júnior e Heukelbach (2016), programas de transferência de renda para as populações mais pobres, o Sistema Único de Saúde (SUS) e outras melhorias sociais, como saneamento e educação, são e continuarão a ser cruciais para o controle de doenças negligenciadas.

Já a variável dengue (*deng\_or*), apesar de estar incluída no rol das doenças negligenciadas, foi analisada individualmente devido à sua predominância no Brasil e por ser destaque em diversos programas de prevenção, muitos deles financiados pelas prefeituras através de programas de combate à doença.

Além dessa, há a variável de mortalidade infantil, que foi dividida em mortalidade neonatal (*morneon\_lg*) e mortalidade infantil tardia (*mortard\_lg*). De acordo com o Sistema de Vigilância em Saúde (SVS), do Ministério da Saúde (2018), a mortalidade infantil neonatal ocorre quando o óbito se dá com menos de 28 dias de idade, e é sensível a determinantes relacionados com o assistencialismo e a prevenção em saúde na região. A mortalidade infantil neonatal é responsável por cerca de 85% dos óbitos de crianças até os 5 anos de idade. Na mortalidade infantil tardia, que ocorre no período compreendido entre 28 dias e 1 ano de idade, esse índice é mais sensível a determinantes relacionados ao ambiente socioeconômico, como emprego, renda e educação. Fisher *et al.* (2007) identificaram que as variáveis socioeconômicas investigadas, entre elas o gasto per capita em saúde, apresentaram correlação estatisticamente significativa com o indicador.

Com relação à variável explicativa, informações de recebimento de royalties de royalties foram extraídas do sistema Finanças do Brasil (Finbra), que é a base de dados contábil e fiscal dos entes federativos. A tabela 1 apresenta o montante dos royalties recebidos pelos dez municípios do estado do Rio de Janeiro que mais foram beneficiários pela lei dos royalties no ano de 2019, bem como os valores obrigatórios destinados para saúde.

**Tabela 1 - Recebimento de Royalties do Petróleo no ano de 2019 – valores em R\$**

Municípios	Royalties	Valor obrigatório para saúde
Angra dos Reis	131,589,111.00	32.897.277,75
Armação dos Búzios	72,307,468.00	18.076.867,00
Cabo Frio	148,743,522.00	37.185.880,50
Campos dos Goytacazes	364,637,282.00	91.159.320,50
Macaé	595,322,528.00	148.830.632,00
Maricá	630,346,910.00	157.586.727,50
Niterói	498,157,575.00	124.539.393,75
Quissamã	94,125,573.00	23.531.393,25
Rio de Janeiro	188,468,745.00	47.117.186,25
Saquarema	205,453,696.00	51.363.424,00

Fonte: ANP (2022)

Por fim, as variáveis de controle foram selecionadas com base na influência que elas exercem sobre as variáveis dependentes, tais como características do município e da população, bem como da infraestrutura de saúde do município, como PIB per capita (*pibpc\_lg*), quantidade de equipamentos disponíveis nos estabelecimentos de saúde (*equip\_lg*), número de Unidades Básicas de Saúde no município (*ubs\_lg*), percentual da população com mais de 60 anos (*idosos*), percentual da população com menos de 5 anos (*crian*) e a razão entre homens e mulheres na população (*mulher*).

Em termos metodológicos, antes da elaboração do modelo, foram realizados alguns procedimentos para verificar os requisitos fundamentais das variáveis. Isso porque algumas variáveis podem possuir algumas características indesejáveis, as quais podem ser minimizadas ou suprimidas por meio de transformações e, com isso, passam a descrever melhor a relação entre as variáveis dependentes e independentes. Com exceção das variáveis que estão em forma percentual (*sanean*, *plansaude*, *crian*, *mulher*, *idosos*) e da mortalidade infantil tardia por ter muitos resultados nulos, as demais variáveis foram todas convertidas em seus logaritmos naturais.

A partir das variáveis discriminadas no quadro 1 o modelo empírico resulta em uma equação básica do tipo (1):

$$saúde_{it} = \alpha + royalties_{it}\beta_1 + \ln S_{it}\beta_2 + \ln Z_{it}\beta_3 + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

O  $saúde_{it}$  são as variáveis dependentes de saúde no período  $t$ ; o  $royalties_{it}\beta_1$  se refere ao valor de receitas petrolíferas no município  $i$ ; o  $\ln S_i$  é o logaritmo natural das variáveis de saúde utilizadas como controle; e  $\varepsilon_i$  representa um termo de erro aleatório.

Os modelos empíricos testados foram formalizados conforme equação (2), utilizando as diferentes variáveis respostas: doenças negligenciadas, mortalidade infantil neonatal, mortalidade infantil tardia, saneamento básico e dengue.

$$\begin{aligned} doenigl_{orit}, morneon_lg_{it}, mortard_lg_{it}, dengue_lg_{it} \\ = \beta_0 + royalties_{orit}\beta_1 + pibpc_{orit}\beta_2 \\ + equip_lg_{it}\beta_3 + ubs_lg_{it}\beta_5 + idosos_{or}\beta_6 \\ + crian_{or}\beta_7 + idosos_{or}\beta_8 + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

Nos modelos cuja variável de resposta são doenças negligenciadas, mortalidade infantil neonatal, mortalidade infantil tardia e número de casos de dengue, espera-se uma relação negativa com o recebimento de receita de royalties pelo município, visto que tais receitas tenderiam a melhorar os indicadores de saúde da localidade, diminuindo as doenças e a mortalidade infantil, principalmente a neonatal. Isso se justifica por essa mortalidade ser mais sensível a determinantes relacionados com o assistencialismo e a prevenção em saúde na região. No modelo cuja variável resposta é a cobertura de saneamento básico da população, espera-se uma correlação positiva com os royalties, uma vez que uma das despesas de financiamento da Lei nº 12.858/13 é justamente o saneamento básico urbano e rural.

**Quadro 1** - Variáveis dependentes e de controle utilizadas no modelo

Variável	Cód.	Descrição	Autores de referência
Mortalidade infantil neonatal	<i>moreon_lg</i>	Mortalidade infantil neonatal (Primeiro mês de vida)	Fisher <i>et al.</i> (2007)
Mortalidade infantil tardia	<i>mortard_lg</i>	Mortalidade infantil (Segundo mês até o quinto ano de vida)	Carvalho (2004)
Doenças negligenciadas	<i>doenigl_lg</i>	Casos de doenças negligenciadas por mil hab.	Barreto <i>et al.</i> (2015), Melo, Júnior e Heukelbach (2016), Souza (2010), Araújo (2012)
Dengue	<i>dengue_lg</i>	Casos de dengue por mil habitantes	Peçanha <i>et al.</i> (2010)
Pib per capita	<i>pibpc_lg</i>	Pib per capita do município	Sousa (2012), Mosca (2007), Okunade e Suraratdecha (2000), Hitiris e Posnett (1992)
Equipamentos	<i>equip_lg</i>	Número de equipamentos por mil hab.	Scatena e Tanaka (1998), Sousa e Hamann (2009)
Estabelecimentos de saúde	<i>ubs_lg</i>	Número de estabelecimentos de saúde por mil hab.	Scatena e Tanaka (1998)
Idosos	<i>Idosos</i>	Percentual da população com mais de 60 anos	Prieto e Lago-Peñas (2012)
Crianças	<i>Crian</i>	Percentual da população com menos de 4 anos	Santos (2018)
Gênero	<i>Mulher</i>	Razão entre homens e mulheres na população	Moscone, Knapp e Tosetti (2007)

Fonte: Elaboração própria.

### 3 RESULTADOS

Para as estimações dos parâmetros, foram comparadas técnicas de regressão com dados longitudinais do tipo POLS (Pooled Ordinary Least Squares), com efeitos fixos e com efeitos aleatórios. Segundo Wooldridge (2002), os dados longitudinais são desejáveis quando diversas séries temporais são acompanhadas ao longo do tempo, com variações em cross-section e em séries temporais simultaneamente.

Os dados longitudinais, em formato de painel, oferecem vantagens sobre sua análise puramente em corte transversal, dado que se possibilita um controle mais efetivo da heterocedasticidade, além de captar efeitos individuais que não seriam percebidos utilizando-se técnicas tradicionais de dados em corte transversal (Baltagi, 1998). Diferentemente da estimação por dados empilhados, o método de dados em painel permite acompanhar cada um dos municípios brasileiros ao longo do tempo, viabilizando o controle das características específicas não observadas de cada um por efeitos fixos e aleatórios.

Foi adotado o procedimento de estimação apresentado por Wooldridge (2002), em que o autor aborda tanto as hipóteses de identificação do modelo como o procedimento de estimação. Primeiramente, foi analisada a existência de efeitos não observados, ou seja, características peculiares de cada município que poderiam estar exercendo alguma influência nas estimativas. A maioria dessas heterogeneidades não podem ser observadas e podem variar entre as unidades de cross-section.

Depois, foi realizado o teste de Breuch-Pagan após as estimações do modelo com efeitos aleatórios. Os resultados rejeitam a hipótese nula de ausência de efeitos não observados com um nível de significância de 1%. Dessa forma, a estimação por POLS não se mostra eficiente por não considerar tais heterogeneidades. Logo, foi feito um comparativo em relação à possibilidade de escolha da estimação com efeitos aleatórios se adequa melhor do que a de efeitos fixos. Para isso, o teste de Hausman foi utilizado e as estimativas rejeitaram a hipótese nula de que os efeitos aleatórios são consistentes, apontando a estimação por efeitos fixos a mais eficiente.

Com relação à mortalidade infantil nas tabelas 2 e 3, são apresentados os resultados dos três métodos de estimativa, com as receitas provenientes dos royalties se mostrando significativas a 1% nas estimações por POLS e a 5% com efeitos fixos e efeitos aleatórios na redução da mortalidade infantil neonatal. A mortalidade infantil tardia, por

sofrer influências de fatores relacionados ao ambiente socioeconômico, e não da prevenção em saúde da região, revelou-se significativa apenas pelo método de estimação por POLS.

Carvalho (2007), analisando a mortalidade infantil geral, encontrou relação positiva entre um maior recebimento de receitas descentralizadas e um menor número de casos de mortalidade infantil. O autor trabalhou com óbitos de crianças de até 1 ano de idade, que engloba mais de 85% de todos os casos de mortalidade infantil. Como a taxa de mortalidade infantil está diretamente relacionada às condições de vida da população, os investimentos no saneamento básico, na alimentação, na vacinação e na qualidade da atenção prestadas à criança são os que mais influenciam na queda mortalidade infantil ao garantirem uma maior cobertura nos atendimentos das gestantes e dos recém-nascidos.

**Tabela 2 – Mortalidade infantil neonatal**

Variáveis	POLS	RE	FE
royalties_ln	-0.0416*** (0.0426)	-0.0512*** (0.0370)	-0.0604** (0.0831)
pibpc_ln	-0.200** (0.0768)	-0.169*** (0.0578)	-0.114 (0.0888)
equip_ln	0.00255 (0.0154)	0.00230 (0.0122)	0.0133 (0.0278)
ubs_ln	-0.0213* (0.0289)	-0.0288 (0.0268)	0.00351 (0.0123)
mulher_ln	17.25** (7.570)	9.45* (8.944)	9.425 (33.09)
crian_ln	31.55*** (9.915)	27.42*** (11.54)	-9.850 (21.73)
idosos_ln	0.0259 (2.078)	0.8795 (2.154)	-2.000 (2.526)
Constant	-6.885* (3.924)	-4.4865 (4.972)	0.268 (15.95)
BreuschPagan	12.25		
Prob > chibar2	0.00		
Hausman	17.92		
Prob >chi2	0.0123		
Observations	126	127	127
R-squared	0.16		

Fonte: Elaboração própria. (Robust standard errors in parentheses) \*\*\*p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tabela 3 – Mortalidade infantil tardia**

Variáveis	POLS	RE	FE
royalties_ln	-0.0164** (0.0490)	-0.0158 (0.0228)	-0.0117 (0.0535)
pibpc_ln	0.0569*** (0.0955)	0.0613*** (0.0623)	0.161** (0.0922)
equip_ln	0.00327** (0.0147)	0.00630 (0.0109)	0.0348* (0.0163)
ubs_ln	-0.0125*** (0.0234)	-0.0112 (0.0255)	-0.00814 (0.0228)
mulher_ln	15.79** (7.231)	17.46** (6.869)	69.51** (24.90)
crian_ln	15.48 (10.54)	16.58 (12.30)	37.83 (46.07)
idosos_ln	-3.740 (2.453)	-3.891 (2.530)	-6.183* (3.159)
Constant	-7.614* (3.928)	-8.540** (3.717)	-37.20** (14.61)
BreuschPagan	1.05		
Prob > chibar2	0.1524		
Hausman	7.33		
Prob > chi2	0.3954		
Observations	119	119	119
R-squared	0.14		

Fonte: Elaboração própria. (Robust standard errors in parentheses) \*\*\*p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

De acordo com o Departamento de Ciência e Tecnologia, do Ministério da Saúde (2010), as doenças negligenciadas são aquelas que prevalecem em regiões em condição de pobreza e onde existem pouca cobertura de saneamento e de prevenção na área de saúde. De forma geral, as estimativas corroboram essa afirmação, tendo as receitas dos royalties sido significativas a 1% de significância por POLS e efeitos fixos e a 5% por efeitos aleatórios para a redução dos casos nos municípios analisados. A maioria das variáveis de controle se revelaram significativas quando estimadas pelos três métodos de estimação (tabela 4). A redução da doença é fruto dos investimentos nas áreas da atenção básica e assistência hospitalar e ambulatorial, que correspondem a 25% das despesas obrigatórias com receitas de royalties do petróleo.

**Tabela 4 – Doenças negligenciadas**

Variáveis	POLS	RE	FE
royalties_ln	-1.418*** (0.0983)	-0.425** (0.211)	-0.179** (0.0623)
pibpc_ln	-1.826*** (0.177)	-0.512** (0.215)	-0.258** (0.0888)
equip_ln	-0.0575** (0.0356)	-0.00999 (0.0238)	-0.00302 (0.0204)
ubs_ln	0.247*** (0.0668)	0.0215** (0.00967)	-0.0181** (0.00557)
mulher_ln	8.394 (17.47)	-36.47 (41.53)	-3.076 (15.91)
crian_ln	-15.60 (22.85)	11.36 (35.96)	24.26 (23.31)
idosos_ln	8.455* (4.748)	6.959** (2.999)	8.093*** (1.969)
Constant	-0.625 (9.062)	10.97 (20.64)	-8.694 (8.722)
BreuschPagan	72.25		
Prob > chibar2	0.00		
Hausman	11.47		
Prob >chi2	0.0748		
Observations	127	127	127
R-squared	0.28		

**Fonte:** Elaboração própria. (Robust standard errors in parentheses) \*\*\*p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

De acordo com Flauzino (2011), o Brasil está situado entre os países com o maior número de casos relatados de dengue. Segundo a autora, a prevenção e o controle da doença devem ser realizados com grande envolvimento da gestão e da participação da população. Para isso, o poder público deve assegurar investimentos substanciais para a área de saneamento básico e prevenção.

Os resultados na tabela 5 demonstram que as receitas petrolíferas provenientes dos royalties, bem como todas as variáveis de controle, apresentaram-se como significativas a 1% quando estimadas por POLS. Quando estimadas por efeitos aleatórios e efeitos fixos, a maioria das variáveis de controle se mostrou significativa e os royalties foram significativos a 5% e 10%, respectivamente, para a diminuição da doença.

Cysne (2019) enfatiza a importância dos investimentos em saneamento para a diminuição da disseminação da dengue, tendo os resultados da regressão indo de encontro com o autor ao indicar que os municípios que receberam maiores investimentos na área, por meio de royalties, reduziram a incidência da doença.

Tabela 5 – Dengue

Variáveis	POLS	RE	FE
royalties_ln	-0.102*** (0.189)	-0.168** (0.214)	-0.179* (0.0623)
pibpc_ln	-0.0961*** (0.341)	-0.1163** (0.212)	-0.258** (0.0888)
equip_ln	-0.159** (0.0687)	-0.148** (0.0711)	-0.00302* (0.0204)
ubs_ln	0.0678* (0.129)	0.0701** (0.142)	-0.0181** (0.00557)
mulher_ln	-26.14 (33.67)	-12.12 (18.51)	-3.076 (15.91)
crian_ln	-140.4*** (44.10)	-68.4*** (23.47)	24.26 (23.31)
idosos_ln	-29.95*** (9.239)	-11.95*** (8.432)	8.093*** (1.969)
Constant	31.20* (17.45)	31.20* (17.45)	-8.694 (8.722)
BreuschPagan	14.63		
Prob > chibar2	0.169		
Hausman	15.38		
Prob > chi2	0.0315		
Observations	126	126	126
R-squared	0.170		

Fonte: Elaboração própria. (Robust standard errors in parentheses) \*\*\*p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Contudo, mesmo que os investimentos se mostrem eficazes, existem muitos obstáculos nas tentativas de controle da dengue devido às constantes mudanças nas características epidemiológicas da doença. Assim, além dos recursos orçamentários para as ações de controle e combate à dengue, existe a necessidade de se investir em pesquisas com relação à doença e seu vetor no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, sendo um dos maiores exportadores de petróleo do mundo, é um caso interessante para análise do ponto de vista das discussões sobre o papel dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico. Diversos trabalhos nesse sentido foram realizados, tanto na área de economia como em outros campos.

Levando em consideração que se instituiu no Brasil a Lei dos royalties, segundo a qual os municípios onde se realiza a exploração de petróleo têm direito a parcela dos recursos gerados por essa atividade extrativa. Torna-se vital investigar quais os efeitos dessa significativa injeção de receitas advindas de recursos naturais sobre a estrutura econômica dessas cidades. O presente trabalho, portanto, buscou mapear possíveis respostas a essa questão, observando indicadores de saúde dos municípios do topo, os que são responsáveis por 54% das receitas oriundas da exploração do petróleo no Brasil.

Os resultados obtidos demonstram que os royalties teriam impactado de forma positiva os indicadores de saúde no recorte desses municípios selecionados, como na redução da mortalidade infantil neonatal e nas doenças negligenciadas. Este trabalho enfatiza a importância das receitas dos royalties na melhoria dos indicadores de saúde, entretanto, ainda precisam ser estabelecidas prioridades de investimento que possam atender, de forma contínua e perene, as demandas locais de saúde, dado que, apesar de terem se mostrado eficientes na melhora dos indicadores de saúde, os recursos vêm de uma fonte finita e volátil.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, C. N. P. **Um estudo dos royalties do petróleo: impactos sobre indicadores sociais nos municípios do Rio de Janeiro**. 2004. Dissertação de mestrado em economia empresarial.

ARAÚJO, Inesita Soares de; MOREIRA, Adriano de Lavor; AGUIAR, Raquel. Doenças negligenciadas, comunicação negligenciada: apontamentos para uma pauta política e de pesquisa. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, v. 6, n. 4, 2012. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/17309>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BALTAGI, B. H. **Panel data methods**. In: Handbook of applied economic statistics (p. 311-323). CRC Press, 1998.

BARRETO, M. L. et al. **Sucessos e fracassos no controle de doenças infecciosas no Brasil: o contexto social e ambiental, políticas intervenções e necessidades de pesquisa.** THE LANCET. London, p. 47-60, maio 2015.

BRUNNSCHWEILER, C, N.; BULTER, E. The Recurse Curse Revisted and Revised: A Tale of Paradoxes and Red Herring. **Jounal of Environmental Economics and Management**, v. 55, p. 248-264, 2008.

CARVALHO, M. de; **Efeitos das emendas parlamentares ao orçamento na redução das desigualdades regionais.** 56f. 2007. Dissertação de especialização em Orçamento Público. CEFOR, Brasília, 2007.

CASELLI, F.; MICHAELS, G. 2013. **"Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil."** American Economic Journal: Applied Economics, 5 (1): 208-38.

CYSNE, Rubens Penha. Arboviroses (dengue, zika e chicungunya) e saneamento básico. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 73, n. 6, p. 37-39, 2019. Disponível em: <https://epge.fgv.br/users/rubens/wp-content/uploads/2019/06/06-2019-arboviroses-dengue-zika-e-chicungunya-e-saneamento-basico.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

ECONOMÁTICA: banco de dados. Disponível em: [www.economatica.com.br](http://www.economatica.com.br). Acesso em: 25 jun. 2022.

FISCHER, T. K. *et al.* **A mortalidade infantil no brasil: série histórica entre 1994-2004 e associação com indicadores socioeconômicos em municípios de médio e grande porte.** Medicina (Ribeirão Preto), v. 40, n. 4, p. 559-66, out./dez, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rmrp/article/view/352>. Acesso em: 25 jun. 2022.

GIVISIEZ, G. H. N.; OLIVEIRA, E. L. **Royalties do petróleo e educação: análise da eficiência da alocação.** In: XVI Encontro Nacional De Estudos Populacionais. Set-out de 2008. Caxambu – MG.

HARTWIK, John. M. Intergenerational Equity And The Investing Of Rents From Exhaustible Resources. **The American Economic Review**, v. 67, n. 5, p. 972-974, 1977. Disponível em: [https://www.uio.no/studier/emner/sv/oekonomi/ECON4925/h16/pensumliste/hartwik\\_k\\_intergenerational-equity-and-the-investing-of-rents-from-exhaustible-resources.pdf](https://www.uio.no/studier/emner/sv/oekonomi/ECON4925/h16/pensumliste/hartwik_k_intergenerational-equity-and-the-investing-of-rents-from-exhaustible-resources.pdf). Acesso em: 25 jun. 2022.

HITIRIS, T.; POSNETT, J. The determinants and effects of health expenditure in developed countries. **Journal of health economics**, v. 11, n. 2, p. 173-181, 1992. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10122977/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

MELO, Francisco Rogerlândio Martins de; HEUKELBACH, Jorg; RAMOS JÚNIOR, Alberto Novaes. **Mortalidade relacionada às doenças tropicais negligenciadas no Brasil, 2000-2011: magnitude, padrões espaço-temporais e fatores associados.** 2015.

443 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/61281>. Acesso em: 18 out. 2023.

MOSCA, Ilaria. Decentralization as a determinant of health care expenditure: empirical analysis for OECD countries. **Applied Economics Letters**, Abingdon, v. 14, p. 511-515, 2007. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/taf/apeclt/v14y2007i7p511-515.html>. Acesso em: 2 jun. 2022.

MOSCONE, F., KNAPP, Ma., TOSETTI, E. Mental health expenditure in England: A spatial panel approach. **Journal of Health Economics**, v. 26, n. 4, p. 842-864, 2007. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17296239/>. Acesso em: 18 out. 2023.

NOVA, L. C. **Análise do impacto social das receitas provenientes de royalties de petróleo em municípios do estado da Bahia. 2005.** Dissertação de mestrado em Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – UNB, 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/ggrangeiro/Downloads/admin,+ARTIGO+3+-+Os+efeitos+da+aplica%C3%83%C2%BE%C3%83%E2%80%99o.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

OKUNADE, A. A.; SURARATDECHA, C. Health care expenditure inertia in the OECD countries: A heterogeneous analysis. **Health Care Management Science**. Dordrecht, v. 3, p. 31-42, 2000. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10996974/>. Acesso em: 18 out. 2023.

PEÇANHA, J. *et al.* Dengue no Brasil: o que se sabe sobre o impacto econômico da doença? **Medwave**, v. 10, n. 08, 2010. Disponível em: <https://www.medwave.cl/investigacion/estudios/4709.html>. Acesso em: 1 set. 2023.

POSTALI, F. A. S.; NISHIJIMA, M. 2008. O retorno social dos royalties do petróleo nos municípios brasileiros. *In: Anais... do XXXVI Encontro Nacional de Economia - ANPEC*, Salvador. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807161144280-.pdf>. Acesso em: 1 set. 2023.

POSTALI, F. A. S; NISHIJIMA, M. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000s. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 41, n. 2, p. 463-485. 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/36050>. Acesso em: 15 set. 2023.

POSTALLI, F. A. S. Rendas do Petróleo e Tributos Locais: Uma Análise de Propensity Score. **Anais... Do XI Encontro Nacional De Economia – ANPEC 2012**. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/anp/en2012/071.html>. Acesso em: 1 set. 2023.

PRIETO, D.; LAGO-PENAS, S. **Decomposing the determinants of health care expenditure: the case of Spain**. *The European Journal of Health Economics*, v. 13,

n. 1, p. 19-27, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s10198-010-0276-9>. Acesso em: 13 nov 2022.

SANTOS, Samuel Lauar; TURRA, Cassio M.; NORONHA, Kenia. Envelhecimento populacional e gastos com saúde: uma análise das transferências intergeracionais e intrageracionais na saúde suplementar brasileira. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 35, n. 2, e0062, 2018. Disponível em: <https://rebep.org.br/revista/article/view/1271>. Acesso em: 1 out. 2023.

SCATENA, J. H. G., TANAKA, O. Y.; Distribuição dos estabelecimentos de saúde no Brasil: para qual modelo caminhamos? **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 4, p. 7-25, 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7777>. Acesso em: 12 set. 2022.

SERRA, Rodrigo Valente. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado), Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2004. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/416072>. Acesso em: 1 out. 2023.

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 set. 2022.

SOARES, R. F. *et al.* Centralidade municipal e interação estratégica na decisão de gastos públicos em saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 563-585, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/63584>. Acesso em: 12 set. 2022.

SOUSA, Maria de Fatima; HAMANN, Edgar Merchán; Programa Saúde da Família no Brasil: uma agenda incompleta? **Ciência & saúde coletiva**, v. 14, p. 1325-1335, 2009. Disponível em: <https://buscaintegrada.pucsp.br/vufind/Record/oai:scielo:S1413-1232009000800002>. Acesso em: 1 out. 2023.

SOUZA, Wanderley de. **Doenças negligenciadas**. In: Doenças negligenciadas. 2010. p. 43-43. Disponível em: <http://www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-199.pdf>. Acesso em: 1 out. 2023.

TAVARES, F. S.; ALMEIDA, N. A. Os impactos dos Royalties do Petróleo em gastos sociais no Brasil: Uma análise usando Propensity Score Matching. **Revista Economia & Tecnologia**. v.10, nº 2, abril/junho, 2014. Disponível em: [http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Volume10%20n%202/Livro10\\_2.pdf](http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Volume10%20n%202/Livro10_2.pdf). Acesso em: 1 out. 2023.

WOOLDRIDGE; J. M.; **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. Cambridge, Mass: MIT Press, 2002.

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

## EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO MUNICÍPIO DE APERIBÉ/RJ: HISTÓRIAS E MEMÓRIAS\*

### YOUTH AND ADULT EDUCATION IN THE MUNICIPALITY OF APERIBÉ/RJ: STORIES AND MEMORIES

**Roberio Peres<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0009-0003-2469-4094>

**Correspondência:** roberio.peres@gmail.com

**Jacqueline de Souza Gomes<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-8609-5893>

**Correspondência:** observatoriouff@gmail.com

<sup>A</sup> Pedagogo, formado no Curso de Licenciatura em Pedagogia do Instituto do Noroeste Fluminense de Educação Superior e Universidade Federal Fluminense. E-mail: roberio.peres@gmail.com.

<sup>B</sup> Professora Adjunta da Universidade Federal Fluminense, campus do Instituto do Noroeste Fluminense de Educação Superior. E-mail: observatoriouff@gmail.com.

**DOI:** 10.12957/cdf.2023.72869

**Recebido em:** 01 dez. 2023. | **Aceito em:** 06 dez. 2023.

### RESUMO

Este trabalho traz reflexões sobre a modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) desenvolvida no município de Aperibé/RJ. Metodologicamente, utilizamos a pesquisa narrativa e a pesquisa bibliográfica de cunho exploratório, realizadas entre 2020 e 2021. Com o avançar da investigação, concluímos que, até então, não havia sido realizado nenhum trabalho anterior a este respeito sobre o município de Aperibé/RJ. Assim, toda esta investigação busca trazer referenciais iniciais e questões que possam ecoar aos projetos de EJA desenvolvidos em diferentes instituições de ensino do município, quer na rede municipal, quer na rede estadual. Como fontes, utilizamos dados do acervo da Casa de Cultura de Aperibé e narrativas orais (fruto de conversas informais com docentes da EJA) para resgatarmos as memórias da fundação e história da cidade. Trazemos reflexões sobre a EJA que se desdobram destas memórias e nos revelam desafios diários pulsantes na história do município. Buscamos, portanto, pensar o ser humano a partir da educação, pensar a educação a partir da EJA e pensar a EJA como reflexo das estruturas sociais, como uma modalidade que pode se configurar em uma rede de relações cooperativas entre indivíduos a fim de mudar o funcionamento da

---

\* Trata-se de artigo que é um desdobramento do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em 2022 pelo discente Roberio Peres, sob orientação da docente Jacqueline de Souza Gomes, como um dos requisitos para integralização do curso de Licenciatura em Pedagogia do Instituto do Noroeste Fluminense de Educação Superior da Universidade Federal Fluminense.

 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.

sociedade em que vivem. Pessoas que, para isto, buscam ampliar os próprios conhecimentos, o que apenas será possível se respeitarmos o sujeito como protagonista nesta ação, como nos ensinou Paulo Freire.

**Palavras-chave:** educação; educação de jovens e adultos - EJA; Aperibé/RJ.

### ABSTRACT

This work brings reflections on the Youth and Adult Education (EJA) modality developed in the municipality of Aperibé/RJ. Methodologically, we used narrative research and bibliographical research of an exploratory nature, carried out between 2020 and 2021. As the investigation progressed, we concluded that, until then, no previous work had been carried out in this regard on the municipality of Aperibé/RJ. Thus, this entire investigation seeks to bring initial references and questions that may resonate with EJA projects developed in different educational institutions in the municipality, whether in the municipal network or in the state network. As sources, we used data from the collection of the Casa de Cultura de Aperibé and oral narratives (the result of informal conversations with EJA teachers) to recover memories of the city's founding and history. We bring reflections on EJA that unfold from these memories and reveal pulsating daily challenges in the history of the municipality. We seek, therefore, to think about the human being from the perspective of education, to think about education from the perspective of EJA and to think of EJA as a reflection of social structures, as a modality that can be configured in a network of cooperative relationships between individuals in order to change the functioning of the society in which they live. People who, for this purpose, seek to expand their own knowledge, which will only be possible if we respect the subject as the protagonist in this action, as Paulo Freire taught us.

**Keywords:** education; youth and adult education – EJA; Aperibé/RJ.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo versa sobre a Educação de Jovens e Adultos - EJA no município de Aperibé, sito no interior do estado do Rio de Janeiro. Entendemos que a Educação de Jovens e Adultos é uma ferramenta de inclusão em educação para que todo e qualquer indivíduo não apenas adquira conhecimentos, da alfabetização escolar à Educação Básica, mas também para que este possa resgatar sua autonomia como cidadão/cidadã. Como objetivo geral, este texto busca apresentar a EJA no município de Aperibé em conexão com a organização que é encontrada no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil.

Segundo Ramos & Stella (2016), houve um grande aumento de procura de jovens e adultos para conseguirem se profissionalizar na década de 2000. Dentre os motivos identificados está a falta de qualificação pessoal. Há muitos/as estudantes que abandonam a escola por influência familiar, frágil relação professor-aluno, dificuldades financeiras, dentre outros. Na EJA, jovens e adultos retornam à escola por “sede de aprender”, “buscar

uma vida melhor” e “serem reconhecidos socialmente”. Educação é direito, não favor. Assim, a aquisição da formação escolar os reintegra à cidadania, estimulando-os a se sentirem mais confiantes na busca da qualificação para o trabalho.

Potencialmente, a EJA tem por finalidade corrigir injustiças sociais, oferecer uma educação de qualidade e garantir a qualificação formal de jovens e adultos. Trata-se de uma modalidade fundamental para a classe trabalhadora, garantindo a inclusão de jovens e adultos no mercado de trabalho e no sistema educacional. É dever do Estado e direito das pessoas à educação, da Educação Infantil ao Ensino Médio, independentemente de idade, raça, cor e religião, consoante determina o Relatório da Câmara de Educação Básica, pelos Pareceres CNE/CEB nº 23/2008 e CNE/CEB nº 1/2000, que trazem as Diretrizes Operacionais da Educação de Jovens e Adultos e as Diretrizes Nacionais da Educação de Jovens e Adultos, no âmbito das Diretrizes Nacionais de Educação Básica<sup>1</sup> de 2013.

Não podemos falar da EJA em Aperibé sem buscarmos compreender a construção da EJA no Brasil e no estado do Rio de Janeiro, pois, em todos os municípios, a EJA vem se desenvolvendo e se transformando pelo seu propósito de garantir uma sociedade mais inclusiva, capaz de preservar a história e a cultura de uma comunidade. Neste sentido, este artigo traz uma contribuição para refletirmos sobre a EJA no Noroeste Fluminense a partir do enfoque em Aperibé, podendo futuramente servir de ferramenta para outras pesquisas que se debrucem sobre a construção de uma educação pública e de qualidade na região. Só por meio de um olhar crítico sobre o nosso próprio contexto poderemos criar mecanismos que mudarão a realidade como um todo.

Metodologicamente, utilizamo-nos da pesquisa bibliográfica e narrativa para compormos este texto. Partimos de pesquisa bibliográfica através de consulta ao site *Scielo* e *Google Acadêmico*, com o uso das seguintes palavras-chave: *estratégias pedagógicas & Educação de Jovens e Adultos*. A partir daí, trouxemos, ainda, reflexões a partir de autores/as, como: Saviani, Freire, Machado, Mendes, Ladeira e outros/as. Consultamos também as fontes disponíveis na Casa de Cultura de Aperibé que contavam a história do município. Foi na Casa de Cultura da cidade que obtivemos todas as informações sobre a história da educação no município, tudo sobre como começou a

---

<sup>1</sup>Ver: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=191091-rceb001-21&category\\_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=191091-rceb001-21&category_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192)

educação na cidade (primeiros grupos escolares, os primeiros professores etc.) e como era a educação quando a cidade era apenas uma vila.

Esta investigação, a partir das narrativas orais de docentes do município, captadas em conversas informais com o autor, entre 2020 e 2021, trouxe a dimensão do quanto é valioso e grandioso o trabalho da EJA em Aperibé, na medida em que este significou um avanço de oportunidades para quem não teve garantido o direito à educação na idade escolar. Percebeu-se que, para muitas pessoas, finalizar a escola foi uma conquista para suas vidas e, com elas, pudemos pensar o quanto mudamos após os estudos, resgatando nosso autovalor e o valor imensurável de um(a) professor(a) para uma pessoa que é alfabetizada e escolarizada, renovando-lhe as chaves para a abertura de portas antes fechadas no decorrer de suas vidas.

Estruturamos esta argumentação em três eixos de análise: a) breve incursão histórica sobre a EJA no Brasil; b) reflexão sobre alguns dos desafios da implementação da EJA no Estado do Rio de Janeiro; c) apresentação da EJA no município de Aperibé/RJ a partir de memórias mapeadas em documentos da Casa de Cultura Municipal e em narrativas de docentes que atuam/atuaram no município.

## 2 PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS DA EJA NO BRASIL

Com a colonização do Brasil, missionários jesuítas e leigos trabalhadores da esquadra desembarcaram num lugar que deram nome de Porto Seguro e começaram a desenvolver seus trabalhos de colonização a partir da escolarização. Segundo Saviani (2013), os padres jesuítas ficaram com a incumbência de catequizar os índios que já viviam aqui e os leigos trabalhadores começaram as construções de moradias. Após um período de colonização e trabalhos missionários, tiveram a importante tarefa de começar a criar grupos para iniciar uma educação voltada para indígenas e para membros da burguesia portuguesa, assim fundaram as missões volantes com a função de ensinar os gentios. É neste contexto que surgem as primeiras organizações de ensino, a primeira comandada por Manoel de Nóbrega, trazendo ideias educacionais tradicionais (eurocentradas), que tinham como meta disciplinar indígenas através da moral católica (Oliveira, 2004).

Oliveira (2004) explica que, após a saída dos jesuítas do Brasil, passou-se 13 anos até que o Estado assumisse a responsabilidade desta educação colocando-a ao encargo

dos mestres leigos que não conseguiam assimilar e nem administrar o método do pombalismo (“Era de Marquês de Pombal” que trazia ideias iluministas para o Brasil). Então, com a chegada da Família Real em 1808, tudo começou a mudar e a educação ficou ao encargo das províncias, passando à Corte a responsabilidade de regulamentar a educação pública e a educação superior. Após o fim do Império, poucas escolas primárias persistiram e o analfabetismo passou a ser um problema sério já que a educação era exclusiva das elites, criando-se um abismo entre a elite e as demais parcelas da população.

Em 1891 foi homologada no Brasil a primeira Constituição da República<sup>2</sup>, criando-se o sistema federativo de governo e a descentralização do ensino e, a partir daí, foram criadas as instituições escolares com um *modelo dualista* (princípios filosóficos de realidades opostas), com políticas públicas voltadas para as camadas populares, ainda que o avanço só tenha vindo mesmo a partir de 1911, com a implantação da Lei Orgânica Rivadávia Corrêa. Em 1925, no Governo de Arthur Bernardes, foi criada a Reforma Rocha Vaz, trazendo normas regulamentares para o ensino. Em 1932 advém o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, levantando a bandeira de uma educação baseada no direito individual à educação, um ano antes foi incorporado o movimento de introdução do ensino religioso nas escolas através de uma carta criada pelo então ministro Francisco Campos no governo de Getúlio Vargas. (Oliveira, 2004)

Com o início da década de 40, segundo o pesquisador Ribeiro (1993), durante o Estado Novo, ficaram destinadas verbas à educação, culminando em políticas educacionais de âmbito nacional e na criação de órgãos voltados para serviços à educação como: a) Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e o Instituto Nacional do Cinema Educativo, em 1937; b) Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos em 1938; e, c) Serviço Nacional de Radiodifusão Educativa. Em 1942, com o Decreto-Lei nº 4048<sup>3</sup>, ficou criado o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), com ensino voltado para a formação ao mercado de trabalho. Neste mesmo ano, há a Reforma Capanema, cujo objetivo era trazer as disciplinas de Moral e Cívica para difundir o patriotismo e o nacionalismo nas escolas públicas. Além desta lei, outras leis e decretos-leis foram implantados, como se segue:

---

<sup>2</sup>Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm).

<sup>3</sup>Decreto-Lei nº 4048, de 22 de janeiro de 1942, assinado pelo então presidente Getúlio Vargas, composto por 11 artigos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm).

Decreto-lei nº 8622 de 1946 cria o SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;

Nº. 4024 de 1961 aprovam a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Decreto-lei nº 477 de 1969, proíbe manifestações políticas de corpo docentes e discentes;

Decreto-lei nº 574 de 1969, proíbe as instituições superiores de reduzir vagas;

Lei nº 5741 de 1969, estabelece vagas limitadas no nível superior;

Lei nº 5540 de 1968, cria a Reforma Universitária;

Lei nº 5692 de 1971, destina-se ao 1º grau e 2º graus.

Segundo Pierro, “a educação no Brasil desde a década de 40, visava grandes iniciativas de uma educação popular para oferecer benefícios de escolarização a amplas camadas da população” (Pierro *et al.*, 2011, p. 58-77). Várias campanhas surgiram com o objetivo de proporcionar uma reflexão pedagógica voltada para a alfabetização de adultos. Foram desenvolvidas ações voltadas para a educação popular com foco em mecanismos que pudessem favorecer uma alfabetização para o público adulto e que atendesse às classes mais pobres da sociedade. Com isto, surgiram os supletivos, os centros de estudos e o ensino à distância. Todas estas iniciativas visavam possibilitar o que se passou a definir como “aprendizado ao longo da vida”.

Paulo Freire (1989), ao falar em educação popular, apresenta uma visão crítica sobre a alfabetização de adultos, reconhecendo que o que se praticava até então eram ações “ingênuas”. Educação, segundo o pensamento freireano, é um ato político, ou seja, não pode ser neutra. Educação não se pode separar da política, o que também a coloca ínsita nas discussões sobre autoridade e poder. Nas relações estabelecidas na sala de aula tradicional, pautada na educação bancária, a autoridade epistêmica centraliza-se na figura dos docentes. Educar para além dessa educação autoritária é assumir uma postura de criticidade inclusive em relação a nós mesmos/as, superando a ingenuidade narcísica de nossa autoridade inquestionável e abrindo espaço para uma educação que possa ser emancipatória, formativa de cidadãos e cidadãs.

A história do Brasil é repleta de tensionamentos entre o que estamos, com base no pensamento freireano, tomando por educação bancária e educação emancipatória. Com o início da Nova República (1985), por exemplo, o Brasil não consolidou muitas revoluções

na área da educação, todos os discursos da época vinham com uma manifestação de “Brasil - potência”, trazida de uma ideologia dos moldes da ditadura, sendo determinados os princípios da “Teoria do Capital humano”, incorporando um ensino profissionalizante. De acordo com o historiador Zotti (2002), os princípios políticos deste novo sistema de governo basearam-se em três ideias centrais: clientelismo, tutela e assistencialismo, sendo uma resposta dos ideais de transição de governo, então não garantindo nenhum interesse para a classe trabalhadora, somente para a classe dominante, visto atender ao desenvolvimento econômico e político e não aos interesses da maioria da sociedade.

Nesta mesma época, segundo Jacomeli (2011), o Brasil passou a consolidar uma nova perspectiva política, com as eleições diretas para presidente, entrando na disputa vários candidatos disputando o primeiro e segundo turno das eleições. A vitória foi do candidato Fernando Collor de Melo em 1990. Após sua posse foram criadas muitas medidas que passaram a ser assumidas no seu governo como: acabar com a inflação, confisco de poupanças e a adoção de políticas neoliberais, no campo da educação, também criou projeto que era conhecido como o Plano Decenal de Educação para Todas traziam como proposta acabar com o analfabetismo. Entretanto, a teoria e a prática não se fizeram tão parceiras. Collor não demorou muito no governo e acabou sendo destituído do poder, assumindo seu vice Itamar Franco, que não provocou muitas mudanças no cenário da educação. Após a saída de Itamar Franco, adveio o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e a educação tomou novos rumos ainda mais neoliberais, com a implantação de medidas educacionais, como: Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO) e o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO).

Segundo Espínola e Cavalcante (2014), é com a vitória nas eleições do candidato Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos trabalhadores (PT) (2003-2009), que surgem novas medidas para a educação no Brasil. Dentre as reformas, passam a valer as ideias de fortalecer a educação, suprir o mercado de trabalho e favorecer o crescimento da produtividade. Na Educação Básica se destaca o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), que se tornou o programa de maior financiamento da educação básica pública, universalizando atendimentos e estimulando a valorização do magistério. Na

Educação Superior e Técnica, observa-se a democratização e reestruturação das Instituições Federais de Ensino Superior, criando reformas que abrangem o aumento das cargas didáticas dos docentes, o aumento do número de alunos nas turmas por classe e a criação da Educação a Distância - EAD. Dentre as principais propostas para aumentar as vagas no Ensino Superior, foi criado o SISU (Sistema de Seleção Unificada) que garantiria mais aberturas de matrículas nas Redes Federais de Ensino. Em 2011 entra em vigor a Lei nº 12.513 que passa a criar o maior programa acesso ao Ensino Técnico e de Emprego o PRONATEC. Com o fim do governo Lula, há a vitória da primeira mulher candidata Dilma Rousseff (2011-2016) cujo governo foi de continuidade aos programas implementados pelo seu antecessor. Os governos petistas buscaram consolidar a função social das políticas educacionais.

No entanto, segundo Ladeira e Mendes (2020), em 2016 instaura-se uma crise no país, que leva ao “*impeachment*” (também entendido como “*golpe*” por parte da sociedade brasileira) da presidenta Dilma, assumindo seu vice Michel Temer. O governo Temer implanta uma tendência ideológica pautada na concepção da Educação Integral, trazendo profundas mudanças no sistema educacional brasileiro, como a Reforma do Ensino Médio e o projeto “Escola sem Partido”. Neste período entra em vigor o chamado “Mais Educação” com foco em duas disciplinas: Matemática e Língua Portuguesa. Em 2017 entra em vigor a Lei nº 13.415, versando sobre o Novo Ensino Médio Integrado, com os mesmos princípios da Pedagogia Tecniciста.

Em 2018, com o governo Bolsonaro, a educação é abalroada por uma ideologia ultraneoliberal, entrando em vigor uma Emenda Constitucional - EC que visava reduzir tetos de gastos primários (redução de gastos nas políticas sociais, garantindo transferências do fundo público para os juros e amortização da dívida pública). Segundo Cislugh *et al.* (2019), dentre muitas medidas de políticas educacionais que buscavam centralizar esforços colocando em pauta o projeto idealizado pelo seu antecessor, alinhado à ideologia “Escola sem Partido”, o governo Bolsonaro buscou implementar metas na área educacional como o Alfabetização Acima de Tudo, o Programa Ciência na Escola, a Educação Domiciliar e o Programa Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania. Além destes, seguem Cislugh *et al.* (2019), foram adotadas medidas como: a) cortes no ensino superior em torno de 70% em novas bolsas de pós-graduação; b) no ensino médio, a flexibilização dos currículos e c) aumento de recursos para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

da Educação - FUNDEB. Em 2021 entrou em vigor uma nova Resolução para a Educação de Jovens e Adultos, que estabeleceu novas Diretrizes Operacionais para o Ensino de EJA, alinhada aos aspectos políticos da PNA e da BNCC. Com a Resolução n. 1/2021<sup>4</sup> ficou estabelecido:

“Art. 1º Esta Resolução institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos aspectos relativos:

I. ao seu alinhamento à Base Nacional Comum Curricular (BNCC);

II. à Política Nacional de Alfabetização (PNA);

III. à duração dos cursos e à idade mínima para ingresso;

IV. à forma de registro de frequência dos cursos, à idade mínima e à certificação para os exames de EJA;

V. à Educação de Jovens e Adultos desenvolvidos por meio da Educação a Distância (EaD);

VI. à oferta com ênfase na Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida; e

VII. à flexibilização de oferta, de forma que se compatibilize com a realidade dos estudantes, e o alinhamento da elevação de escolaridade com a qualificação profissional, a serem obrigatoriamente observadas pelos sistemas de ensino, na oferta e na estrutura dos cursos e exames de Ensino Fundamental e Ensino Médio, que se desenvolvem em instituições próprias, integrantes dos Sistemas Públicos de Ensino Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, como também do Sistema Privado”.

No ano de 2021, ainda, entraram em vigor outras resoluções no qual ficam estabelecendo orientações e diretrizes para a EJA. Foram criadas a Resolução nº 01, 20 abril de 2021 (mencionada acima) e a Resolução nº 15<sup>5</sup>, de 16 setembro de 2021, que estabeleceram o envio de recursos direto para as escolas, com orientações e com a fiscalização e monitoramento para a sua execução. Com a retomada do governo Lula em 2023, estamos reacendendo esperanças para que as políticas educacionais direcionadas a EJA se reconectem à sua inafastável função social.

---

<sup>4</sup>**Resolução** N. 1/2021 de 28 de maio de 2021. Disponível em: <https://portal.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-28-de-maio-de-2021-323283442>.

<sup>5</sup>**Resolução de 2021**. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/82-resolucoes>.

### 3 REFLEXÕES SOBRE A EJA NO BRASIL E DESAFIOS NO INTERIOR DO RIO DE JANEIRO

Vale reforçar que a construção da EJA é resultado de muitas lutas dos movimentos sociais e varia, no tempo e no espaço, de entradas nas normas e políticas públicas às práticas da educação popular. Para Santiago (2018), há duas fases historicamente constituídas destas lutas. A primeira fase materializa um período de debates sobre a democratização da educação através das lutas políticas e da participação popular. A segunda fase se apresenta com as lutas pela implantação da democracia no sistema educacional no país, buscando que a educação de jovens e adultos tivesse um tratamento específico e diferenciado.

Pensar na EJA no Brasil é pensar em contextos de lutas muito diversificados. No Brasil colônia, por exemplo, os filhos dos senhores feudais precisavam ser alfabetizados e a formação educacional se restringia à sociedade burguesa da época. Para Porcaro (2012), só em meados de 1800 é que começaram a acontecer no Brasil reformas educacionais voltadas para o ensino noturno para adultos analfabetos. Em 1876 é apresentado um relatório pelo então ministro José Bento da Cunha Figueiredo descrevendo a existência de 200 mil alunos frequentavam as aulas noturnas. (Porcaro, 2012)

No início do século XX, com o crescimento e o desenvolvimento industrial, inicia-se lentamente a valorização da educação de adultos, com preocupações diferentes em relação à educação de adultos, tudo levando em conta o domínio da língua e escrita que poderiam garantir a ascensão social, a alfabetização adulta e o progresso do país (Porcaro, 2012). Em 1995, inicia-se uma grande mobilização social que tinha como objetivo extinguir o analfabetismo no Brasil, com a “Liga Brasileira contra o Analfabetismo”. Nesta época existia no Brasil 72% de analfabetos identificados até 1920. Em 1934 tinha sido criado o “Plano Nacional de Educação”, que previa um ensino público obrigatório e gratuito, estendido também às pessoas adultas analfabetas. (Porcaro, 2012)

Segundo Strelhow (2010), em 1942 houve a criação do “Fundo Nacional do Ensino Primário” com objetivo de realizar programas que incorporassem o Ensino Supletivo para os adolescentes e adultos. Em 1952 foi criada a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), que buscava atender os analfabetos da zona rural. Com o *II Congresso Nacional de Educação de Adultos*, que ocorreu no Rio de Janeiro no ano de

1958, a EJA obteve um novo avanço nas políticas educacionais e os educadores passaram a ver a necessidade de romper com os preconceitos sociais que envolviam as pessoas adultas. A partir de então, presencia-se um momento histórico na política nacional, com o golpe militar que traz uma transformação na educação no Brasil, surgindo novos programas educacionais. O MOBREAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização em 1967, tem o objetivo de promover uma alfabetização continuada, programa com a estratégia de transformar o indivíduo em *sujeito controlável*, sem produzir sua cultura, considerando-o um ser vazio sem *conhecimento e sem socialização*. (Strelhow, 2010)

Ainda segundo Strelhow (2010), com o fim do MOBREAL em 1985 e com a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, a educação brasileira começa a ter novas políticas sociais, sendo elaborada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) no ano de 1996, determinando o direito à educação a todos jovens e adultos. Foram, ainda, estabelecidas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos como modalidade de ensino criado através da Resolução nº CNB/CEB Nº 1, de 5 de julho de 2000. No início do século XXI, identificamos um novo marco em relação à Educação dos Jovens e Adultos.

Segundo os autores Runmert e Ventura (2007), no período entre 2003 e 2006, durante o governo Lula há o início de mudanças na área da educação, com a valorização das políticas sociais da EJA, iniciando novos programas de acesso de jovens e adultos a educação básica, superior e de formação profissional. Dentre estes programas destacamos o PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens ao mercado de trabalho e o PROEJA – Programa de Integração da educação Profissional ao Ensino Médio para Jovens e Adultos. Neste mesmo período são implantado o programa *Brasil Alfabetizado* e o *Programa Fazendo Escola*, ambos para garantir o acesso de jovens e adultos aos cursos profissionalizantes. Na verdade, todas estas propostas vinham com a seguinte lógica (Runmert; Ventura, 2007): 1º) exercer funções de controle social, erradicação da pobreza e proporcionar meras soluções de ordem capitalistas; 2º) ser um fator de valores competitivos, empregabilidades e empreendedorismo; 3º) qualificar mão de obra simples.

Mesmo com todos os projetos e programas implantados em todos os governos, primeiramente deveria se atentar para a figura do/a educador/a e, assim, precisaríamos destacar sua valorização profissional e investir na sua formação de qualidade. O/a educador/a crítico/a é uma base importante para que todos os programas na área educacional tenham êxito. Pelas lentes de Paulo Freire, a EJA precisa cumprir uma função

social, ser instrumento de cidadania e de formação da identidade do ser humano, ou seja, todo processo de alfabetização e letramento que acontece na EJA deve partir da interpretação da vida concreta para modificar a sociedade, deve estimular o “ler o mundo” antes do “ler a palavra”, a compreensão da condição de ser social dentro de uma classe opressora (Silva; Nunes, 2016).

Freire (*apud* Silva; Nunes, 2016) trata o problema da opressão como uma violência que gera a desumanização dos indivíduos, transformando-os em meros sujeitos sem valor, retirando-os de suas vidas a liberdade e alimentando uma falsa “caridade”, colocando-os no lugar de “condenados da terra”. Todo o processo social construído vem historicamente de disputas nas relações sociais, indicando a questão da qualidade da educação vinculada aos interesses de lutas de classe. Frigotto esclarece que “a dominação essencial de determinada classe na sociedade mantém-se não somente, ainda que certamente (se necessário), pelo poder, e não apenas (ainda que sempre) pela propriedade...” (Frigotto, 2013, p. 12).

Reforçamos, como Ventura (2016), a importância e a necessidade de respeito à multiplicidade da experiência do ser humano e das lutas sociais pelo sistema educacional. Neste sentido, diante do momento atual que a EJA está, existem ainda muitas lacunas para serem reparadas e medidas para serem adotadas. Seguimos com a necessidade de criarmos caminhos e adotarmos o compromisso de valorizar a EJA, favorecendo propostas pedagógicas que possam desenvolver nas pessoas interesses, valores e que as impulsionem a lutarem por direitos, o que também deve implicar em investimentos salariais e qualificação continuada de profissionais que atuam na EJA.

#### **4 A EJA NA REDE PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

A educação no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro vem sendo implantada na mesma época, devido ao Rio de Janeiro ser capital do país no período colonial. Durante todo processo de escolarização administrados pelos jesuítas no Rio de Janeiro, foram inauguradas as primeiras casas-escolas construídas na época. Isso porque o Rio era considerado o maior porto de navios da colônia portuguesa, garantindo o seu valor e importância (Machado, 2016).

Segundo Machado (2016), após muitos anos de trabalhos dos jesuítas, eis que em 1759 acontece a expulsão dos membros da Companhia de Jesus. No início do século XIX

ganhou importância a educação das crianças e a primeira Constituição de 1824 difundiu o ensino primário e as escolas normais de formação de professores. Com o advento da República, os estados ganharam autonomia e conquistaram o direito de terem suas próprias políticas educacionais devido à nova organização político-administrativa delegando à municipalidade a tarefa de se encarregar do ensino primário (1º grau: crianças de 7 - 12 anos e 2º grau: crianças de 13 – 15 anos). Em 1931, Anísio Teixeira assume a Diretoria de Instrução Pública do Distrito federal e dá continuidade à reforma educacional iniciada por Carneiro Leão e Fernando de Azevedo, movimento calcado na política pedagógica chamada de *Escola Nova*<sup>6</sup>. Entre o governo dos presidentes Lula e Dilma e no governo estadual dos governadores Rosinha, Garotinho, Sérgio Cabral Filho e Luiz Fernando Pezão, foram ofertados na rede estadual de ensino as principais categorias de ensino EJA: 1-Ensino Fundamental Regular; 2-Ensino Médio Regular; 3-Ensino Médio Integral; 4-Ensino Técnico; 5-Curso Normal; 6-EJA Ensino Fundamental; 7-EJA Ensino Médio; 8-Programa Autonomia e 9-NEJA. Para melhorar a qualidade, foram adotadas medidas estratégicas de planejamento e gestão escolar, de acordo com Ventura (2016) foi elaborado em 2010 os programas Gestão Integrada na Escola - GIDE e o Programa de Bonificação por Resultados (PBR) ambos tinham como metas transformar o estado em uma referência nacional da qualidade e eficiência na educação pública. Todo Ensino Médio foi reorganizado com a justificativa de melhorar e valorizar o desempenho do ensino diante do quadro da baixa qualidade da educação, reestruturando a EJA Ensino Médio sob a nova matriz Curricular Modular instituído pela Resolução nº4. 951 SEEDUC (art.31). Mesmo com tantas políticas educacionais ainda persiste o analfabetismo e a não procura significativa dos jovens e adultos aos programas e matrículas, por isso cabe aos órgãos públicos uma melhor atuação para poder mudar este cenário.

Para garantirem melhores resultados na educação e qualidade na modalidade EJA no Estado do Rio de Janeiro, segundo Hottz *et al.* (2018), a SEEDUC engajou mais esforços e deliberou um monitoramento e acompanhamento de desempenho de seus alunos, incorporando o **Saerjinho**<sup>7</sup> implementado em 2013. Esta foi uma proposta curricular de avaliação bimestral, com o objetivo de apurar o desempenho dos primeiros

---

<sup>6</sup>Um grande movimento criado pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova no ano de 1932, que trazia um método de renovação do ensino no país, ampliando um pensamento liberal. Disponível em: <https://educador.brasilecola.uol.com.br/gestao-educacional/escola-nova.htm>.

<sup>7</sup>SAERJ e SAERJINHO. Disponível em: <https://agendacinamomo.blogspot.com/2014/09/dia-9-de-setembro-dia-do-medico.html>.

concluintes da modalidade EJA. Este sistema busca levantar resultados estatísticos sobre problemas no ensino, submetendo o aluno a testes bimestrais de Língua Portuguesa e Matemática. Atualmente, a SEEDUC disponibilizou mais uma ferramenta de acesso de jovens e adultos ao Ensino Médio do estado, com a implantação em 2020 do aplicativo de apoio digital, com conteúdo disciplinares onde são ofertadas videoaulas, podcasts e material de apoio aos estudantes matriculados na rede estadual de ensino: o *Applique-se*<sup>8</sup>, que é uma plataforma digital de todo conteúdo do ensino remoto na rede estadual como material pedagógico, exercícios, videoaulas com professores e a plataforma *Google Classroom*, bastando que o aluno crie um login com seu primeiro nome e a matrícula, sua senha de acesso constando a data de nascimento (dia, mês e ano).

## 5 A EJA NO MUNICÍPIO DE APERIBÉ/RJ

Metodologicamente, esta seção é fruto de pesquisa bibliográfica realizada pelo autor a partir de dados coletados na Casa de Cultura de Aperibé durante visitas realizadas ao local no ano de 2022. A partir daí, são apresentadas informações básicas sobre o município de Aperibé e sua história.

Aperibé é uma cidade do interior do estado do Rio de Janeiro localizada na divisa entre os municípios de Itaocara e Santo Antônio de Pádua, cuja colonização inicia por volta do século XIX. À época, era apenas uma região de vargem e de propriedades rurais, que séculos atrás era conhecida como Santo Antônio do Retiro. Foi habitada pela comunidade indígena dos Purís, que viviam da agricultura, na área chamada “Pito Aceso”. Durante o início da ocupação, a população urbana sobrevivia com a produção de lavouras, tendo como meio de transporte, carros de boi e a tropa de burros. É em 1876 que se inicia a construção da linha férrea, sendo inaugurada em 1883, com o nome de *Chave do Faria*.

Em 1890, Aperibé foi elevada à distrito policial do povoado de Santo Antônio do Retiro e depois se tornou “Os Brados Índios Purís” e, em seguida, distrito “Aperibé” (cujo nome vem do tupi-guarani e significa “calmo e tranquilo”). Foi emancipada em 1992, sendo desconectada do município de Santo Antônio de Pádua, pela Lei Estadual nº 1.985, de 10 de abril de 1992. Possui atualmente uma área de cerca de 89,53 Km<sup>2</sup> e vive da

---

<sup>8</sup>SEEDUC. *Applique-se*, 2020. Infomação disponível em: <https://www.seeduc.rj.gov.br/applique-se>.

produção industrial, que é constituída por marmorarias, fundições de ferro, agricultura familiar e confecções de roupas.

No tocante à educação no município, conforme documentos consultados na Casa de Cultura Municipal, em 1896, foi fundada a 1ª escola mista do povoado. A primeira instituição foi construída onde hoje está localizado o atual Colégio Estadual Lourença Guimarães. O referido colégio ficou mais conhecido com o nome de *Grupo Escolar*, tendo o primeiro leigo professor (sem formação específica, mas com muitos conhecimentos) e o mais antigo, que foi o sr. Eugênio José Vieira (ele ensinava língua portuguesa, aritmética, geometria e conhecimentos gerais na sua própria casa). Na sequência, vieram professores com formação específica, a saber: Antônio Santó, Lourença Guimarães, Maria Lucy, Edith Blanc Panaro, Celina Derossi, Júlia Bairral, Elvira Cosendey, Etelvina Leite, Zuleica Júdice, Maria Lima, Maria Hássel da Costa, Eunice Hássel, dentre outros.

O modelo de educação era o tradicional, com o uso frequentes de castigos físicos, sendo mais comum o uso da palmatória. Percebemos se tratar do que Paulo Freire nos ensina ser a educação bancária, voltada para os/as estudantes decorassem conteúdos, ou seja, estudantes eram meros espectadores enquanto docentes eram o centro da transmissão de conhecimentos. Vale dizer que a escola até podia ser “aberta para todas as pessoas”, mas as oportunidades não eram, ou seja, filhos e filhas de trabalhadores rurais pouco a frequentavam, sobretudo porque o calendário escolar não respeitava o tempo de plantio e de colheita. Com o desenvolvimento da cidade, em especial a partir da necessidade de escoamento da produção cafeeiras e da criação de gado, por volta de 1875, por intermediação de grandes fazendeiros da região, o governo do império traça um projeto de construção de uma estrada de ferro que facilitasse o transporte até São Fidélis e de lá até Campos dos Goytacazes. A obra foi concluída em 1883. A chegada da estrada de ferro à região (originalmente ligando São Fidélis a Santo Antônio dos Brotos - atual Miracema), em especial ao arraial de Santo Antônio do Retiro (Aperibé), trouxe melhorias que culminaram na elevação então arraial à categoria de vila, fato ocorrido no dia 02 de julho de 1890. O dia 02 de julho é feriado municipal para comemorar este fato, que era uma marca de crescimento e desenvolvimento econômico.

Atualmente, Aperibé é um pólo industrial na região, com empresas como: Fundação Ferro Aperibé (mais antiga), confecções de roupas, marmorarias de pedras decorativas (3 empresas do ramo), Fundação Ferreira Lopes, Fundação Santa Luzia, CSS

Casa do Alumínio, dentre outras. O comércio da cidade também tem se desenvolvido paulatinamente de modo a atender a população local e das cidades vizinhas.

## 6 A EJA NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE APERIBÉ

Poucas informações foram encontradas sobre este tema. Mapeamos, por coleta de informações informais prestadas ao autor, entre 2020 e 2021, a partir de narrativas orais de professores e professoras da cidade, que a modalidade EJA na rede municipal de ensino iniciou-se no antigo Colégio Municipal Oliveiros Pereira da Silva, mas a data de início das atividades não nos soube informar. Desde 2012, a oferta está sendo administrada na Escola Municipal Casimiro Moreira da Fonseca, sendo oferecido o ensino noturno para estudantes com mais de 15 anos. Neste local, o foco são a alfabetização e a complementação do Ensino Fundamental I e II. Em 2021, o corpo docente constava de 5 professores e 31 alunos matriculados. Devido à pandemia de COVID, o ensino foi realizado de forma *on-line* (*whatsApp* e videoaulas) ou através de apostilas impressos, com assistência de professores e professoras. Finda a pandemia, as aulas presenciais retornaram gradativamente.

## 7 A EJA NA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO APERIBÉ-RJ

Na mesma direção da seção anterior, poucas informações foram encontradas sobre este tema. Assim, foi realizada coleta de informações informais prestadas ao autor, entre 2020 e 2021, a partir de narrativas orais de professores e professoras da cidade, que a modalidade EJA/CEJA na Instituição Estadual CIEP 419 Benigno Bairral foi implantada através do CES (Centro de Estudos Supletivos) onde os alunos e alunas eram matriculados/as na modalidade semipresencial, ou seja, com a utilização de módulos de estudos com diferentes disciplinas desenvolvidas de acordo com cada matéria, sendo divididas em bimestres ou períodos. Os conteúdos eram fornecidos pela SEEDUC/RJ, sendo função de cada docente avaliar estudantes a partir apenas da aplicação de provas e trabalhos das apostilas.

Professores nesta modalidade pertenciam à SEEDUC/RJ, a Direção, os Recursos Humanos e a Administração Pedagógica, toda responsabilidade era da CECIERJ. No

CIEP, o Ensino Fundamental II é voltado para os alunos com idade até quinze anos, já o Ensino Médio destinava-se aos alunos até dezoito anos. Alguns anos depois, vieram os CEJAS (Centro de Educação de Jovens e Adultos) sendo criado um pólo (a instituição fornecia o espaço físico), com sede responsável na administração geral, situada na cidade de Santo Antônio de Pádua-RJ. Todas as escolas da Rede CEJA vinculadas à SEEDUC/RJ e administradas pela CECIERJ foram informatizadas com as matrículas online, realização de provas e marcação de presenças. Pela pouca procura e baixa quantidade de matrículas, o pólo de Aperibé encerrou suas funções (a respeito da data de encerramento não obtivemos informação precisa).

O Colégio Estadual Lourença Guimarães iniciou a modalidade EJA (Supletivo) no ano de 1987. A escola oferecia o Ensino Fundamental II (anos iniciais e finais), o Ensino Médio Regular, o Ensino Médio Profissionalizante (EMFIC/PROEMI<sup>9</sup>), Nova Educação de Jovens e Adultos (NEJAS: I, II, III e IV). A modalidade EJA vige de 1987 até hoje. Em 2021, devido à pandemia, a maioria dos/as alunos/as desta modalidade optaram pela continuidade do ensino remoto recolhendo as apostilas referentes aos bimestres e retirando possíveis dúvidas através do aplicativo disponibilizado pela Secretaria Estadual de Educação e pelas redes sociais. A modalidade atende às/aos alunos/as, em sua maioria trabalhadores/as, que se encontram na flexibilidade de horário noturno, buscando uma oportunidade de concluir o Ensino Médio. Já foram atendidos mais de 400 alunos/as desde a implantação da modalidade EJA nesta escola.

Todos os trabalhos pedagógicos desenvolvidos no Colégio Estadual Lourença Guimarães são baseados em seu Projeto Político Pedagógico (PPP), que foi implementado juntamente com a Secretaria Estadual de Educação e foi fonte consultada para a pesquisa do autor. Neste sentido, segundo consta no referido PPP, o objetivo geral é “consolidar uma escola de qualidade, capacitando e preparando os jovens e adultos para o mercado de trabalho, estimulando o desenvolvimento de suas habilidades, construindo no espaço escolar as condições propícias para a conquista de sua autonomia e inserção nos diferentes e diversos espaços da vida social” (exercício da cidadania, trabalho, participação comunitária, atuação no cenário público etc.). A principal meta do PPP e da NEJA no CELG é a criar diferentes situações para manter o/a aluno/a na escola e, para isso, buscará

---

<sup>9</sup>A EPTNM que foi instituída em 25 de setembro de 2008 definido pela Lei nº 11.788, com as normativas da DCN/EPTNM/CNE na Resolução de nº 06/2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cursos-da-ept/cursos-da-educacao-profissional-tecnica-de-nivel-medio>.

empregar metodologias que favoreçam a estudantes que estudam e trabalham a receberem uma educação de qualidade, com projetos que os incluam em oficinas e outras atividades pedagógicas.

Em 2020, iniciou-se no CELG a metodologia voltada para o Ensino Médio Regular Integral, projeto educacional definido pela BNCC/Ensino Médio. Neste projeto, fica ampliada a carga horária com disciplinas que garantem uma formação humana e social. Segundo Maia et. al (2019, p. 01-19), esta proposta de Novo Ensino Médio constitui uma fase da educação básica com grandes desafios nas gestões educacionais, a envolver:

Definição dos itinerários formativos a partir da capacidade instalada, demanda dos estudantes e arranjos produtivos locais. Adequação da carga horária dos docentes e de sua formação em função do remanejamento necessário para implementação dos itinerários. Desafio dos municípios com baixo número de escolas e turmas para implementação dos itinerários formativos. Adequação e revitalização da infraestrutura física para implantação de laboratórios direcionados a cada itinerário. Garantia de equidade de oportunidades e mobilidade entre as escolas do ensino médio. Complexidade de articular parcerias para oferta do ensino técnico e outros itinerários formativos. Recursos e infraestrutura adequada para efetivação das escolas de ensino médio em tempo integral. (Maia *et al*, 2019, p. 01-19)

Conceitos pedagógicos, práticas e conteúdos devem ser adaptados às realidades e contextos sociais, evitando desarranjos na garantia do direito à educação a grupos e pessoas específicas por contingências que lhes desfavoreçam de estudar. Entendemos que a EJA é um mecanismo importante para correção de injustiças sociais, oportunizando a quem não teve a oportunidade de estudarem na “idade regular”, favorecendo acesso a conhecimentos científicos e à qualificação pessoal e profissional.

## CONCLUSÃO

O principal objetivo desta pesquisa foi apresentar informações básicas sobre a EJA no município de Aperibé-RJ em articulação com reflexões sobre a mesma no estado do Rio de Janeiro e no contexto nacional. A pesquisa apresentada neste texto foi realizada entre 2020 e 2021 e, durante seu desenvolvimento, muitas mudanças aconteceram nas escolas que administram a EJA em Aperibé, bem como veio a pandemia que muito dificultou o acesso aos dados. Entendemos que seguem sendo indispensáveis novos

estudos sobre o tema, investimentos em formação e aperfeiçoamento de profissionais do magistério para atuarem na EJA etc. De todo o modo, fica esta contribuição escrita como esforço inicial e estímulo para que outros estudos e reflexões se aprofundem sobre a EJA em cidades de interior, como Aperibé.

## REFERÊNCIAS

CARRANO, Paulo. Educação de Jovens e Adultos e Juventude: o desafio de compreender os sentidos da presença dos jovens na escola da “Segunda Chance”. **Revista de Educação de Jovens e Adultos/REVEJ@**, 2007. Disponível em: [http://www.emdialogo.uff.br/sites/default/files/educacao\\_de\\_jovens\\_e\\_adultos\\_e\\_juventude\\_-\\_carrano.pdf](http://www.emdialogo.uff.br/sites/default/files/educacao_de_jovens_e_adultos_e_juventude_-_carrano.pdf). Acesso em: 10 out. 2023.

CISLAGHI, Juliana Fiuza et.al. Não é uma crise, é um projeto: a política de educação do governo Bolsonaro. **16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, Brasília-DF, 30 de outubro a 3 de novembro de 2019. Disponível em: <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/764>. Acesso em: 10 out. 2023.

ESPÍNOLA, André Felipe de Albuquerque; CAVALCANTE, Prof.<sup>a</sup>. Ms. Rita de Cássia. **Políticas Públicas da Educação do período Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)**. Artigo apresentado na VI Semana de Humanidades – UEPB/Campus III, Guarabira-PB, de 28 a 31 de outubro de 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/USER/AppData/Local/Temp/Políticas\\_Publicas\\_de\\_Educacao\\_no\\_Govern.pdf](file:///C:/Users/USER/AppData/Local/Temp/Políticas_Publicas_de_Educacao_no_Govern.pdf). Acesso em: 10 out. 2023.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido, ano 1989**. Disponível em: <https://lelivros.love/book/download-pedagogia-do-oprimido-paulo-freire-em-epub-mobi-e-pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

FREIRE, Paulo. **A Importância do Ato de Ler**. Autores Associados, São Paulo-SP, Ed. Cortez, 1989. Disponível em: <https://docplayer.com.br/13264435-A-importancia-do-ato-de-ler-paulo-freire.html>. Acesso em: 11 nov. 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e qualificação de jovens e adultos pouco escolarizados: promessa integradora num tempo histórico de produção destrutiva**. PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 31, nº 2, p. 389-404, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acesso em: 11 nov. 2023.

HOTTZ, Ângelo Damasceno. Um novo modelo de EJA para o ensino médio no Rio de Janeiro. **Estud. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 29, n. 71, p. 554-582, maio/ago. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18222/eae.v29i71.4707>. Acesso em: 15 nov. 2023.

JACOMELI, Mara Regina Martins. As Políticas Educacionais da Nova República: do governo Collor ao de Lula. **Revista EXITUS**, Volume 01, Número 01, jul./dez. 2011.

Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/211>. Acesso em: 11 set. 2023.

LADEIRA, Francisco Fernandes; MENDES, Nucia Aparecida dos Santos. A Educação Integral no contexto das Políticas Educacionais e as propostas pelo governo Michel Temer. **Saberes Interdisciplinares**, nº 26, p. 26-36, julho-dezembro 2020. Disponível em: <http://186.194.210.79:8090/revistas/index.php/SaberesInterdisciplinares/article/view/389/32>. Acesso em: 15 nov. 2023.

MACHADO, Sandra. O longo caminho da escolarização no Rio de Janeiro. **Revista Eletrônica MultiRio**, 14 de março de 2016. Disponível em: <http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/9016-o-longo-caminho-da-escolariza-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MAIA, José Eduardo Nobre *et al.* O que a BNCC propõe para o ensino médio? Reflexões sobre Educação Integral e em tempo integral. **CONEDU, IV Congresso Nacional da Educação**, 2019. Disponível em: [https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2019/TRABALHO\\_EV127\\_MD1\\_SA2\\_ID7044\\_23072019143102.pdf](https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2019/TRABALHO_EV127_MD1_SA2_ID7044_23072019143102.pdf).

MOTA, Asenath dos Santos Santana da. Os Desafios e Possibilidades da Educação de Jovens e Adultos (EJA): uma reflexão sobre a formação do Educador. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, Ano 04, Ed. 12, v. 04, PP. 154-170, dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com/educacao/desafios-e-possibilidades>. Acesso em: 5 set. 2023.

RAMOS, Ellen Taline de; STELA, Claudia. Significados da escolarização para alunos da educação de jovens e adultos. **Revista Psicologia: Teoria e Prática**, 18 (2), 189-207, São Paulo, SP, maio-ago. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15348/1980-6906/psicologia.v18n2p189-207>. Acesso em: 5 set. 2023.

RIBEIRO, Paulo Rennes Marçal. História da Educação Escolar no Brasil: notas para uma reflexão. **Paidéia, FFCLRP – USP, RIB**. Preto, 4, Fev/Jul, 1993. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-863X1993000100003&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-863X1993000100003&script=sci_arttext). Acesso em: 2 set. 2023.

RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re) construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Educar**, Curitiba, nº 29, p. 29-45, 2007, Editora UFPR. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/SgSTznjML3Hzt9cTgqSBbKK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 set. 2023.

SAVIANI, Dermeval. **Histórias da Ideias Pedagógicas no Brasil**. Editora Autores Associados Ltda, 4ª edição, Campinas – SP, 2013.

SANTIAGO, Rosemary Aparecida. A História da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil e sua Constituição como Política Pública. **Revista Expedições**, Morrinhos/GO, v. 9, n. 2, jun. 2018. Disponível em: [https://revista.ueg.br/index.php/revista\\_geth/view/7762](https://revista.ueg.br/index.php/revista_geth/view/7762). Acesso em: 5 set. 2023.

SÉRGIO, Maria Cândida. A Organização do Tempo Curricular na prática pedagógica da Educação de Jovens e Adultos (EJA). **Revista E-Curriculum**, São Paulo, v. 3, n. 2, junho de 2008. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ecurriculum>. Acesso em: 5 out. 2023.

SILVA, Simone C. Rodrigues da; NUNES, Maria Alice Melo. Um olhar sobre o método Paulo Freire na Educação de Jovens e Adultos. **Revista Com Censo**, 2ª Edição Especial, nº 5, maio de 2016. Disponível em: <http://periodicos.se.df.gov.br/index.php/comcenso/article/view/73>. Acesso em: 5 set. 2023.

STRELHOW, Theyles Borcarte. Breve História sobre a Educação de Jovens e Adultos. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 38, p. 49-59, jun. 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/USER/AppData/Local/Temp/BREVE HISTRIA SOBRE A EDUCACAO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL.pdf>. Acesso em: 15 de ago. 2023.

STRECK, Danilo R. Entre emancipação e regulação: (de) encontros entre educação popular e movimentos sociais\*. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/d3jHPSL6PK8BFt3V4QVgRRJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 de ago. 2023.

VENTURA, Jaqueline. A oferta de Educação de Jovens e Adultos de nível médio no Estado do Rio de Janeiro: primeiras aproximações. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos**, vol. 4, nº 8, 2016. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-OFERTA-DE-EDUCAO-DE-JOVENS-E-ADULTOS-DE-NÍDVEL-Ventura/b891432aeb7f61af35c4668a96b6cb4a1d016397>. Acesso em: 15 de ago. 2023.

ZAMPIERI, Eliana Lima; HARACEMIV, Sonia Maria Chaves. Os sujeitos que a EJA forma e suas contribuições de leitura de mundo na aprendizagem. **EDUCERE**, ISSN 2176-1396, 2017. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26170\\_13969.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26170_13969.pdf). Acesso em: 15 de ago. 2023.

ZOTTI, Solange. Sociedade, Educação e Currículo no Brasil: Dos Jesuítas aos Anos 80. **Revista de Estudos de Educação**, Ano 04, nº 02, nov. de 2002. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/1384/1367>. Acesso em: 15 de ago. 2023.

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

## ROYALTIES E GASTOS AMBIENTAIS DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES PRODUTORES DE PETRÓLEO\*

### ROYALTIES AND ENVIRONMENTAL EXPENSES OF FLUMINENSE MUNICIPALITIES PRODUCING OIL IN THE CAMPOS BASIN

**Luana Hespanhol de Souza<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-4844-1396>

**Correspondência:** hespanhol.luana@gmail.com

**Marlon Gomes Ney<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-0302-6818>

**Correspondência:** marlonney@uenf.br

<sup>A</sup>Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Rio de Janeiro, Brasil

<sup>B</sup>Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Rio de Janeiro, Brasil

**DOI:** 10.12957/cdf.2023.78804

**Recebido em:** 29 ago. 2023 | **Aceito em:** 01 nov. 2023.

#### RESUMO

A Constituição Federal de 1988 garante o meio ambiente equilibrado como direito de todos. Tanto o Poder Público quanto os cidadãos têm o dever de defender e preservar o meio ambiente. Considerando a importância dos gastos em gestão ambiental e saneamento básico para promover qualidade de vida para a população, o artigo tem como objetivo geral analisar o perfil de gasto dos municípios fluminenses produtores de petróleo e gás natural na Bacia de Campos. Também tem como objetivo entender em que medida os gastos ambientais e em saneamento ganham ou perdem recursos ao longo do ano. Para alcançar os objetivos, a pesquisa utiliza os dados dos relatórios resumidos da execução orçamentária, do ano de 2022, disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Os resultados mostram que, de forma geral, as funções saúde, educação e administração apresentam gastos maiores do que o planejado, e juntas com a função urbanismo elas representam  $\frac{3}{4}$  do total das despesas liquidadas dos dez municípios estudados. Em relação aos gastos em gestão ambiental e saneamento, destaca-se que eles representam 4,5% do total de despesas liquidadas, e grande parte dos municípios cortam recursos da gestão ambiental durante o ano. Embora seja difícil estipular o valor ideal para cada função, nota-se que o gasto com o meio ambiente é bem menor se comparado com as principais funções, e é o que mais perde recursos.

**Palavras-chave:** gestão ambiental; saneamento básico; royalties do petróleo.

---

\*Este artigo é resultado de pesquisa financiada pelo Projeto de Educação Ambiental (PEA) Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos, que é uma medida de mitigação exigida pelo Licenciamento Ambiental Federal, conduzido pelo Ibama.

 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.

**ABSTRACT**

The 1988 Constitution of Brazil guarantees a balanced environment as a right for all. The Government and citizens have a duty to defend and preserve the environment. Considering the importance of spending on environmental management and basic sanitation to promote quality of life for the population, the general objective of the article is to analyze the spending profile of municipalities in Rio de Janeiro that produce oil and natural gas in the Campos Basin. It also aims to understand to what extent environmental and sanitation expenses gain or lose resources throughout the year. To achieve the objectives, the research uses the database from the Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro (TCE-RJ). The results show that, in general, the health, education and administration functions have higher expenses than planned, and together with the urbanism function they represent  $\frac{3}{4}$  of the total incurred expenses by the ten municipalities studied. About expenditures on environmental management and sanitation, it should be noted that they represent 4.50% of total expenses settled, and most municipalities lose resources in environmental management during the year. Although it is difficult to stipulate the ideal value for each function, it is noted that the expenditure on the environment is much lower compared to the main functions, and it is the one that loses more resources.

**Keywords:** energy safety; governance; maritime power; embedded human asset; merchant marines.

**1 INTRODUÇÃO**

A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972 em Estocolmo, representa o primeiro grande encontro internacional com o intuito de discutir a necessidade de se preservar o meio ambiente e assim promover um desenvolvimento mais sustentável. O desenvolvimento sustentável permite melhorar o bem-estar social atual e futuro através de quatro pilares: econômico, social, ambiental e institucional (CEPAL, 2015).

O Brasil, sendo parte do bloco dos países subdesenvolvidos, questionou as regras de controle ambiental elaboradas na Conferência de Estocolmo, alegando que os países em desenvolvimento seriam prejudicados, já que dependiam do uso dos recursos naturais, diferentes dos países desenvolvidos que se concentravam na industrialização (Borges, 2016). A Conferência enfatizou a importância da boa gestão do uso dos recursos naturais e influenciou a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, que teve papel importante na elaboração da Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil (Borges, 2016).

Em 1981, a Lei Federal nº 6.938, alterada pela Lei nº 7.804, é decretada com o intuito de apresentar a Política Nacional do Meio Ambiente. O objetivo geral da política

é estimular a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, com o intuito de proteger os interesses da segurança nacional e dignidade da vida humana. A Constituição Federal de 1988 reforça a importância da preservação do meio ambiente, através dos incisos VI e VII do artigo 23, e destaca o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e de uso comum, com grande importância na promoção da qualidade de vida, no artigo 225. Sendo assim, o Poder Público e os cidadãos devem defender e preservar o meio ambiente, tanto para as gerações presentes quanto para as futuras (BRASIL, 1988). O artigo 225 também aborda a importância da educação ambiental em todos os níveis de ensino, bem como a conscientização pública para a preservação ambiental.

Outra questão relacionada ao meio ambiente é o saneamento básico que está diretamente ligado ao abastecimento, tratamento e distribuição de água potável, e à coleta e tratamento do esgoto sanitário. O saneamento gera a preservação do meio ambiente e qualidade de vida a partir da destinação adequada e correta dos resíduos nos aterros sanitários, manutenção dos sistemas de esgoto e tratamento da água (SAAE, 2021). Em 2022, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) aprovou a Proposta de Emenda à Constituição - PEC 2/2016, para tornar o saneamento básico um direito social assim como a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, alimentação, previdência social e segurança, modificando o artigo 6º da constituição (AGÊNCIA SENADO, 2022).

Segundo a Secretaria Nacional de Saneamento (2021), o Brasil possui aproximadamente 362,4 mil quilômetros de rede de coleta de esgoto que atendem a 55,0% da população total do país. Gallo (2021) aponta que o déficit na prestação do serviço de saneamento não teve mudanças significativas nas duas últimas década, o que vem causando impactos sociais, de saúde e danos ao meio ambiente. Nesse cenário, a Lei 14.026/2020, conhecida como o novo marco legal de saneamento, apresenta instrumentos que obrigam os estados e municípios a seguirem metas nas áreas de saneamento e fornecimento de água (Gallo, 2021).

Levando em consideração a importância dos gastos em gestão ambiental e saneamento, o artigo tem dois objetivos. O primeiro é analisar o perfil de gasto dos municípios fluminenses produtores de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, a partir dos relatórios resumidos da execução orçamentária das despesas. Assim, serão analisados os principais tipos de despesas por meio de sua participação percentual na despesa total liquidada. Os municípios estudados são: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo

Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Eles possuem grande dependência das rendas petrolíferas, compostas pelos repasses de royalties e participações especiais.

O segundo objetivo é compreender em que medida os gastos em gestão ambiental e saneamento ganharam ou perderam recursos durante a execução orçamentária do ano de 2022. A partir da Lei Orçamentária Anual – LOA as receitas são previstas e as despesas fixadas, indicando o quanto será aplicado em cada área (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023). Destaca-se que a lei trabalha com estimativas de arrecadação, ou seja, as receitas podem ser maiores ou menores do que as previstas, o que leva à necessidade de atualização constante do orçamento inicial.

Para alcançar os objetivos, o artigo foi organizado em cinco seções, contando com a introdução. A seção 2 apresenta um breve panorama sobre a dependência dos municípios estudados em relação às rendas de petróleo. Na seção 3, é analisada a participação percentual, na despesa total liquidada, das quatro principais despesas orçamentárias dos dez municípios pesquisados: saúde, educação, administração e urbanismo. Outra análise é até que ponto as quatro funções perderam ou ganharam recursos durante a execução orçamentária de 2022. A seção 4 faz as mesmas análises só que com os gastos nas funções gestão ambiental e saneamento. Por fim, na seção 5 são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

## **2 A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E A DEPENDÊNCIA DAS RENDAS DE PETRÓLEO**

Para que ocorra o controle social dos gastos públicos, é necessário garantir ao cidadão comum o direito à informação. A Lei de Acesso à Informação Pública - LAI tem propiciado a criação de ferramentas para que eles possam ter acesso aos dados sobre os gastos municipais e, por conseguinte, ter maior capacidade de cobrança dos gestores em relação ao uso dos recursos públicos (Soares; Jardim; Hermont, 2013). No entanto, um problema a ser enfrentado é que as pessoas geralmente têm grandes dificuldades de compreender os documentos disponibilizados nos portais da transparência das prefeituras e no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ.

A fim de analisar o nível de gastos dos municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos com as funções gestão ambiental e saneamento, a pesquisa

utiliza como base de dados os relatórios resumidos da execução orçamentária do “Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção”, que estão disponíveis no site do TCE-RJ: <https://www.tcerj.tc.br>. Os relatórios utilizados são do último bimestre de 2022, porque neles são apresentados o somatório dos gastos de todo o ano em mais de 20 funções: administração, segurança pública, assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, comércio e serviços, entre outras (TCE/RJ, 2022).

Os municípios abrangidos pela pesquisa são: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Os orçamentos públicos de todos esses municípios têm grande dependência dos repasses de royalties e participações especiais da produção de petróleo e gás natural. Conforme pode se observar na Tabela 1, o conjunto dos municípios recebeu, em 2022, quase R\$ 4,6 bilhões das chamadas rendas petrolíferas, o que corresponde a 40,1% dos quase R\$ 11,5 bilhões do total de sua Receita Corrente Líquida - RCL. Os dados sobre repasses de petróleo podem ser encontrados no site da ANP: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes>.

Nota-se que, em quatro dos dez municípios, as rendas petrolíferas chegam a representar mais da metade da RCL: Quissamã, 56,7%, Arraial do Cabo, 56,5%, Casimiro de Abreu, 52,6%, e Carapebus, 51,4% (ver Gráfico 1). Mesmo nos dois municípios com menor dependência dos royalties e participações especiais, como Cabo Frio e Rio das Ostras, os dois repasses somados representam mais de ¼ de toda receita líquida.

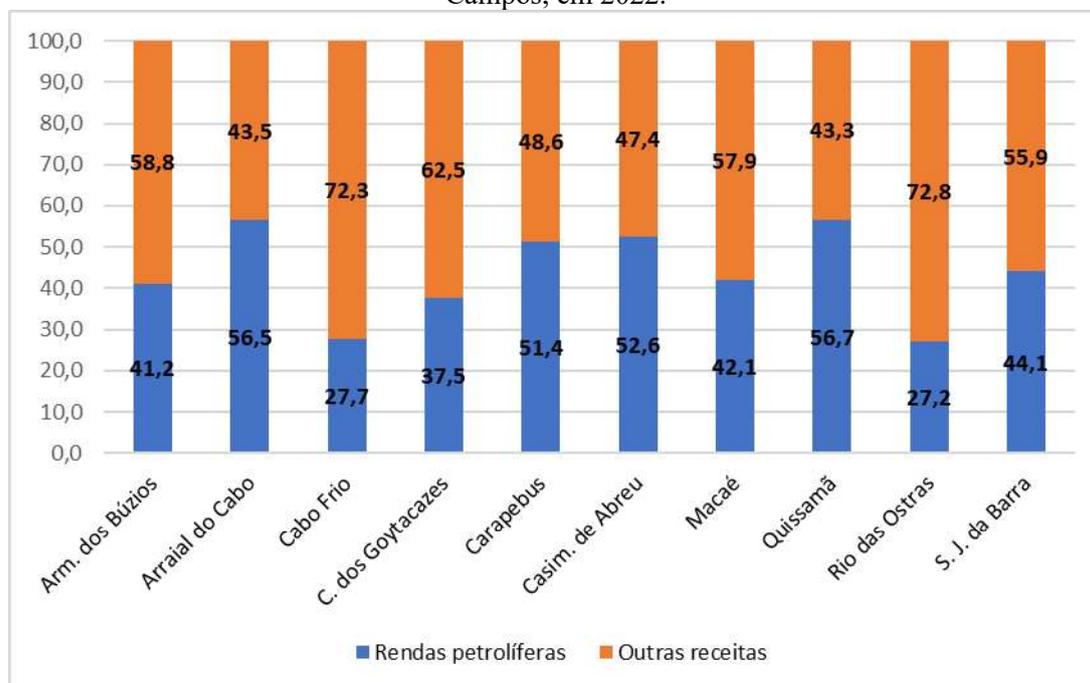
**Tabela 1** – Valor da Receita Corrente Líquida (RCL) e das rendas petrolíferas (royalties + participações especiais) dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.

Municípios	Royalties	Participações Especiais	Royalties + Part. Esp.	Receita Corrente Líquida (RCL)
Armação dos Búzios	214.932.465	4.890.256	219.822.721	534.142.505
Arraial do Cabo	278.038.408	617.009	278.655.417	492.962.373
Cabo Frio	307.611.902	32.870.529	340.482.431	1.227.846.514
Campos dos Goytacazes	863.228.544	193.239.131	1.056.467.675	2.818.306.670
Carapebus	101.309.011	736.596	102.045.607	198.619.759
Casimiro de Abreu	256.987.822	7.946.824	264.934.645	503.540.307
Macaé	1.436.889.508	9.914.074	1.446.803.582	3.438.112.835
Quissamã	269.923.026	10.560.960	280.483.986	494.995.022
Rio das Ostras	249.976.053	25.176.316	275.152.370	1.012.172.643

São João da Barra	274.387.275	52.261.531	326.648.806	740.590.825
Total	4.253.284.014	338.213.227	4.591.497.240	11.461.289.452

Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANP e TCE-RJ.

**Gráfico 1** – Participação percentual das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) na Receita Corrente Líquida dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.



Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANP e TCE-RJ.

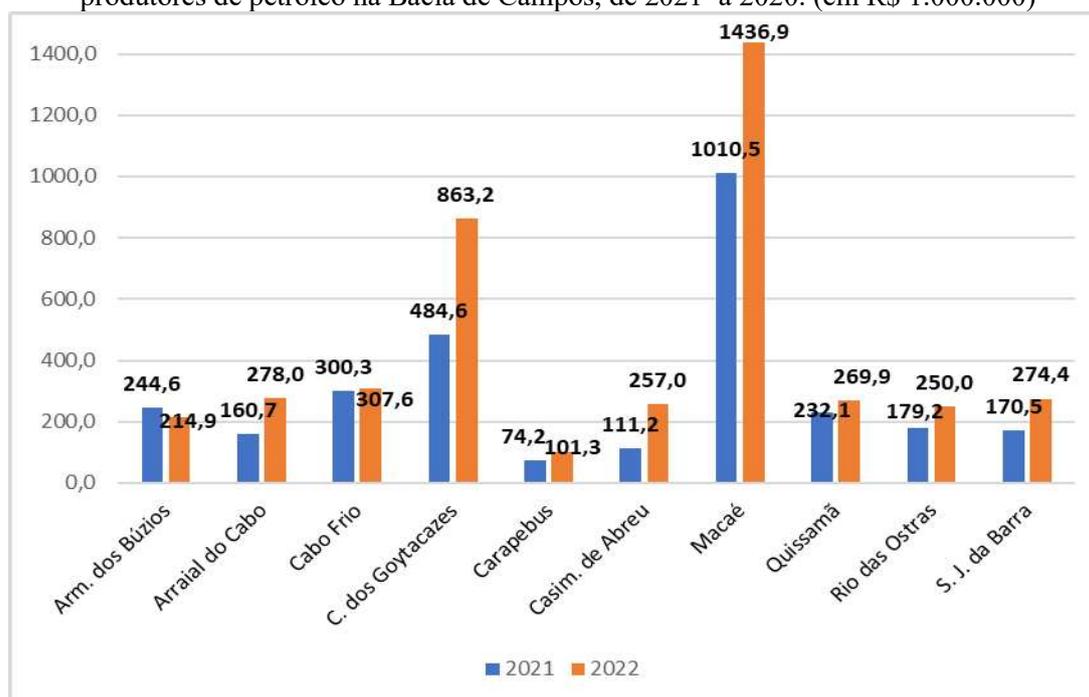
Se por um lado os vultuosos recursos de royalties contribuem significativamente para melhorar a arrecadação dos municípios, elevando sua capacidade de gasto com o bem-estar da população, por outro lado sua enorme volatilidade dificulta o planejamento de como melhor gastá-los. O problema das receitas de petróleo para o orçamento público dos municípios produtores de petróleo é sua enorme incerteza, a qual cria dificuldades para a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA. No caso dos royalties, por exemplo, que tem um peso muito maior do que as participações especiais nas receitas correntes dos municípios, seu valor depende, além do volume de produção de gás natural e petróleo, de duas variáveis cujos valores são bastante voláteis: o dólar estadunidense (US\$) e o preço internacional do barril de petróleo.

A incerteza ainda é bem maior se for levada em conta a probabilidade de mudança nas regras de rateio dos recursos entre os entes da federação. Embora a redistribuição de grande parte dos recursos dos estados e principalmente dos municípios considerados produtores para o conjunto dos estados e municípios do país já tenha sido consagrada em

lei, o Supremo Tribunal Federal vem adiando a sentença definitiva sobre a constitucionalidade dos artigos que tratam dessa questão (BRASIL, 2013). A Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta pelo governo do estado do Rio de Janeiro já teve várias datas de julgamento do mérito, mas sempre adiadas.

Considerando os grandes riscos relacionados à volatilidade e até mesmo à possibilidade de mudanças nas regras de rateio dos repasses de petróleo, os municípios de Ilha Bela, Maricá e Niterói, bem como o governo do estado do Espírito Santo, criaram fundos soberanos que têm como objetivo o financiamento de investimentos em projetos estratégicos e a poupança de parte das receitas de royalties. Os fundos assim podem contribuir não só para o desenvolvimento econômico do estado e dos municípios, como também garantir a formação de uma poupança que mitigue o efeito da volatilidade do mercado do petróleo nas contas públicas.

No ano de 2022, com o relaxamento das medidas de isolamento social na pandemia de coronavírus e o aumento do preço do barril de petróleo, causado em grande parte pela guerra entre Rússia e Ucrânia, houve um aumento significativo das receitas de royalties dos municípios produtores de petróleo. O Gráfico 2 apresenta a evolução do valor real dos repasses recebidos de 2021 a 2022, corrigindo os valores nominais de 2021 para o ano de 2022, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. Nota-se que o crescimento do valor recebido pelos dois maiores municípios da região, Campos dos Goytacazes e Macaé, foi de R\$ 378,6 milhões (78,1%) e de R\$ 426,4 milhões (42,2%), respectivamente.

**Gráfico 2** – Evolução do valor real das receitas de royalties dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, de 2021\* a 2020. (em R\$ 1.000.000)

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da ANP.

O único município que não obteve um incremento na sua receita de royalties foi Armação dos Búzios. De forma geral, o preço de petróleo e gás natural foi favorável ao orçamento das prefeituras e, por conseguinte, ao cumprimento, em 2022, do plano de gastos aprovado na Lei Orçamentária Anual, em 2021. É possível observar a execução dos gastos aprovados na lei, considerando as diferentes funções, tais como educação, saúde, segurança pública, gestão ambiental, saneamento, entre outras, analisando o relatório resumido do demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção publicado pelo TCE-RJ (TCE/RJ, 2022).

Nos relatórios resumidos de execução das despesas, os gastos aparecem de quatro formas: **dotação inicial**, que é o recurso previsto para ser gasto em cada função e subfunção na Lei Orçamentária Anual; **dotação atualizada**, que é a dotação inicial mais os créditos adicionados e menos valores retirados durante o exercício; **despesa empenhada**, correspondente ao valor reservado para fazer face ao compromisso assumido; e **despesa liquidada**, valor processado após o município receber o material, serviço ou obra adquirida<sup>1</sup> (STN, 2018). A Tabela 2 apresenta os quatro valores

\* Nota: Os valores dos repasses de 2021 foram corrigidos para 2022, utilizando o IPCA.

<sup>1</sup> Em Secretaria do Tesouro Nacional (2018), o anexo 2 do Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios apresenta as diferentes funções e subfunções de despesas

informados nos relatórios resumidos dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos.

**Tabela 2** – Dotação inicial, dotação atualizada, despesas empenhadas, despesas liquidadas e diferença percentual entre as despesas liquidadas e a dotação inicial, dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022. (em R\$ 1.000,00)

Municípios	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Diferença (em %)
Armação dos Búzios	646.848	858.560	526.570	464.794	-28,1
Arraial do Cabo	354.620	528.775	426.959	406.622	14,7
Cabo Frio	1.088.913	1.362.708	1.293.139	1.249.564	14,8
Campos dos Goytacazes	1.781.880	3.005.065	2.862.715	2.541.186	42,6
Carapebus	155.703	199.018	160.893	134.048	-13,9
Casimiro de Abreu	361.616	575.329	442.022	418.092	15,6
Macaé	2.307.351	3.454.718	2.675.924	2.446.960	6,1
Quissamã	434.563	512.774	351.982	276.560	-36,4
Rio das Ostras	773.717	1.159.405	901.671	812.517	5,0
São João da Barra	444.952	737.865	585.599	527.849	18,6
Total	8.350.162	12.394.215	10.227.473	9.278.190	11,1

**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

Todos os municípios analisados adicionaram recursos durante o ano na sua dotação de gastos, sendo que em Campos e Macaé a dotação atualizada chegou a superar a dotação inicial de recursos em mais de R\$ 1,1 bilhão. No total dos dez municípios pesquisados, os créditos adicionados durante o exercício de 2022 chegou a superar os R\$, 4 bilhões, um aumento de 48,4%. Quanto ao valor da despesa liquidada, ou seja, aquela processada pela prefeitura depois de receber o objeto de empenho, o total de quase R\$ 9,3 bilhões foram 11,1% maior do que os quase R\$ 8,4 bilhões de gastos previstos na LOA.

De acordo com os dados da Tabela 2, em apenas três municípios analisados, Armação dos Búzios, Carapebus e Quissamã, o valor da despesa liquidada foi inferior ao gasto planejado na LOA, com uma diminuição de, respectivamente, 28,1%, 13,9% e 36,4%. Isso poderia ter ocorrido em função de uma redução da arrecadação pública durante o ano, particularmente causada pela alta volatilidade dos repasses de petróleo. No entanto, não foi o que aconteceu. Conforme já foi ressaltado, em todos os municípios o valor da dotação atualizada é significativamente maior do que o da dotação inicial (ver Tabela 2).

criadas com o objetivo de garantir a harmonização da prestação de contas e dos relatórios e demonstrativos, conforme artigo 67, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

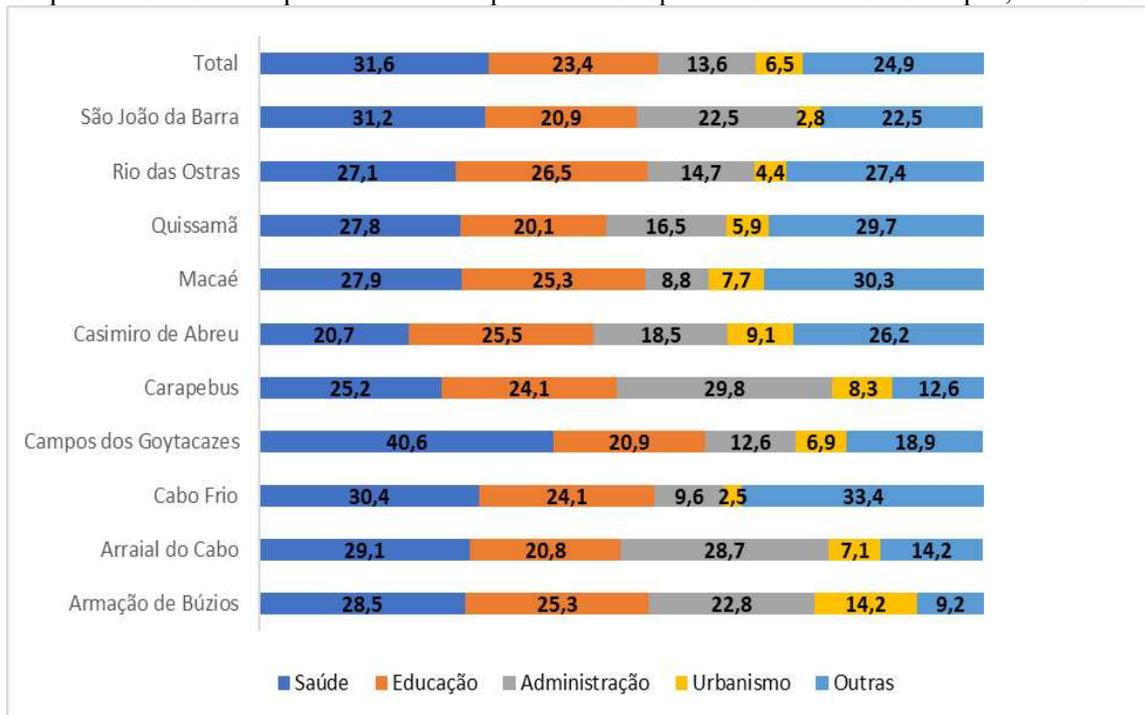
Outro ponto que os dados chamam atenção é a grande diferença entre os valores da dotação atualizada de recursos e as despesas liquidadas. Nota-se que o aumento da execução dos gastos em relação ao valor planejado na LOA é bem menor do que o crescimento da dotação atualizada. Conforme será analisado nas próximas seções, esse menor crescimento da execução de gastos pode, pelo menos em parte, ser explicado por cortes em algumas funções específicas, particularmente em gastos ambientais.

### **3 DOTAÇÃO INICIAL E DESPESAS LIQUIDADAS COM AS QUATRO PRINCIPAIS FUNÇÕES**

O Gráfico 3 mostra a participação percentual das quatro maiores despesas por função no total das despesas liquidadas dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos. Elas somadas representam mais de  $\frac{3}{4}$  do total das despesas liquidadas pelo conjunto dos dez municípios analisados, correspondendo a 90,8% dos gastos totais realizados pelo município de Armação dos Búzios, 87,4%, por Carapebus, e 85,8%, por Arraial do Cabo.

Os dados chamam atenção para a elevada participação dos gastos com a função administração em alguns municípios, especialmente em Carapebus, 29,8%, e Arraial do Cabo, 28,7%, em que ela é a principal função de gastos. Nota-se que os valores gastos com a função nos dois municípios superam de forma significativa as despesas com educação, 24,1% e 20,8%, respectivamente (ver Gráfico 3). Em Carapebus, ela também é substancialmente maior do que os gastos liquidados com a saúde (25,2%). É importante ressaltar que, nos relatórios resumidos da execução orçamentária, cada função tem seu próprio gasto administrativo contabilizado como uma de suas subfunções e não entra, portanto, na função administrativa.

**Gráfico 3** – Participação percentual das quatro principais despesas por função nas despesas liquidadas dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.



**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

No conjunto dos dez municípios analisados, a maior função de gasto é a saúde, que representa mais de 30,0% do total das despesas liquidadas. Esse valor é puxado pelo município de Campos dos Goytacazes, o maior da região analisada e em que as despesas com saúde representam mais de 40,0% do total de gastos, valor que chega a ser quase o dobro da sua segunda principal despesa, a educação (20,9%).

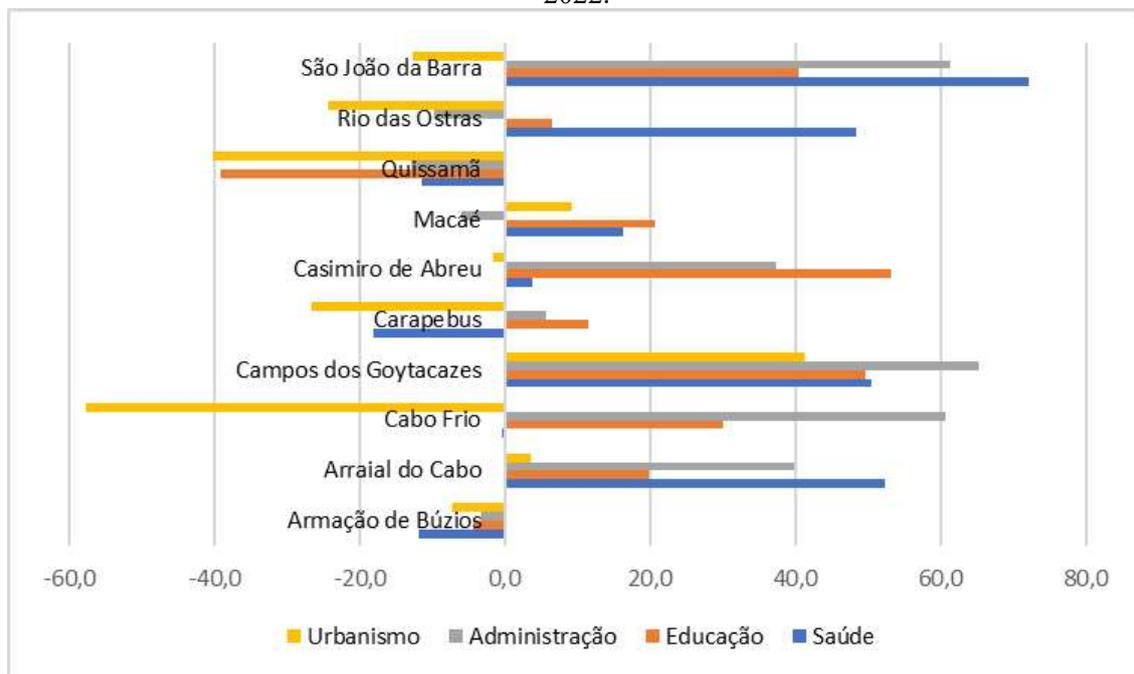
A Tabela 3 e o Gráfico 4 mostram quais das principais funções de gastos perderam ou ganharam recursos, durante o ano de 2022, em relação ao valor inicialmente planejado na LOA. Nota-se que, de forma geral, os gastos com as três principais funções, saúde, educação e administração, foram maiores do que o planejado, salvo algumas exceções, especialmente em Armação dos Búzios e Quissamã. Via de regra as três funções ganharam recursos, com destaque para a função administração. Nos municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra e Cabo Frio os gastos com a função administração superaram em mais de 60,0% os valores inicialmente planejados na Lei Orçamentária Anual (Gráfico 4).

**Tabela 3** – Dotação inicial e despesas liquidadas com as funções saúde, educação, administração e urbanismo dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022. (em R\$ 1.000,00)

Municípios	Saúde		Educação		Administração		Urbanismo	
	Inicial	Liquidada	Inicial	Liquidada	Inicial	Liquidada	Inicial	Liquidada
Armação dos Búzios	149.926	132.256	123.032	117.679	109.380	105.749	71.362	66.209
Arraial do Cabo	77.834	118.524	70.697	84.756	83.441	116.648	27.866	28.884
Cabo Frio	380.486	379.254	232.153	301.644	74.975	120.504	73.118	30.962
Campos dos Goytacazes	685.890	1.031.274	355.399	531.783	193.872	320.241	124.901	176.448
Carapebus	41.190	33.767	29.021	32.361	37.873	39.994	15.108	11.078
Casimiro de Abreu	83.607	86.698	69.538	106.427	56.315	77.273	38.645	38.015
Macaé	586.908	682.268	512.235	618.259	229.843	215.848	172.730	188.615
Quissamã	86.749	76.837	91.166	55.553	52.270	45.506	27.496	16.430
Rio das Ostras	148.584	220.298	201.849	215.083	132.038	119.070	46.827	35.391
São João da Barra	95.769	164.747	78.543	110.299	73.805	118.938	17.143	14.980
<b>Total</b>	<b>2.336.943</b>	<b>2.925.924</b>	<b>1.763.632</b>	<b>2.173.843</b>	<b>1.043.813</b>	<b>1.279.772</b>	<b>615.197</b>	<b>607.012</b>

**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

**Gráfico 4** – Diferença percentual entre as quatro principais despesas liquidadas e a dotação inicial de recursos dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.



**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

A função que frequentemente perdeu recursos, entre as quatro principais, foi urbanismo, com destaque para Cabo Frio que gastou cerca de 60,0% a menos do que planejara na LOA. Sete dos dez municípios gastaram menos do que o valor da dotação

inicial de recursos. Como a educação e saúde têm a garantia de um gasto mínimo estipulado na Constituição Federal de 1988, sendo, no primeiro caso, de 25% “da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, é mais difícil reduzir os seus recursos (BRASIL, 1988).

Enquanto a lei tende a preservar recursos das duas importantes áreas sociais, saúde e educação, o mesmo não pode ser dito em relação às duas funções ambientais que podem ser encontradas nos relatórios resumidos de despesas por função: gestão ambiental e saneamento. Elas não têm valor mínimo obrigatório definido por lei, podendo ser uma prática comum municípios, mesmo com uma boa arrecadação, destinarem poucos recursos para as duas funções e não cumprirem de forma adequada a previsão de gastos estipulados na LOA. A próxima seção analisará até que ponto essa tem sido uma prática recorrente entre os municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos.

#### **4 DOTAÇÃO INICIAL E DESPESAS LIQUIDADAS COM GESTÃO AMBIENTAL E SANEAMENTO**

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é garantido pela Constituição Federal de 1988. Já o acesso à água e ao saneamento foi reconhecido como direito humano pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Resolução 64/292 (UNITED NATIONS, 2010). Os cidadãos possuem papel fundamental para acompanhar as políticas nacionais e locais em relação à gestão do meio ambiente. A participação social é importante para que os direitos sejam garantidos de fato. A Lei de Acesso à Informação possibilita que os cidadãos saibam como as receitas municipais estão sendo gastas.

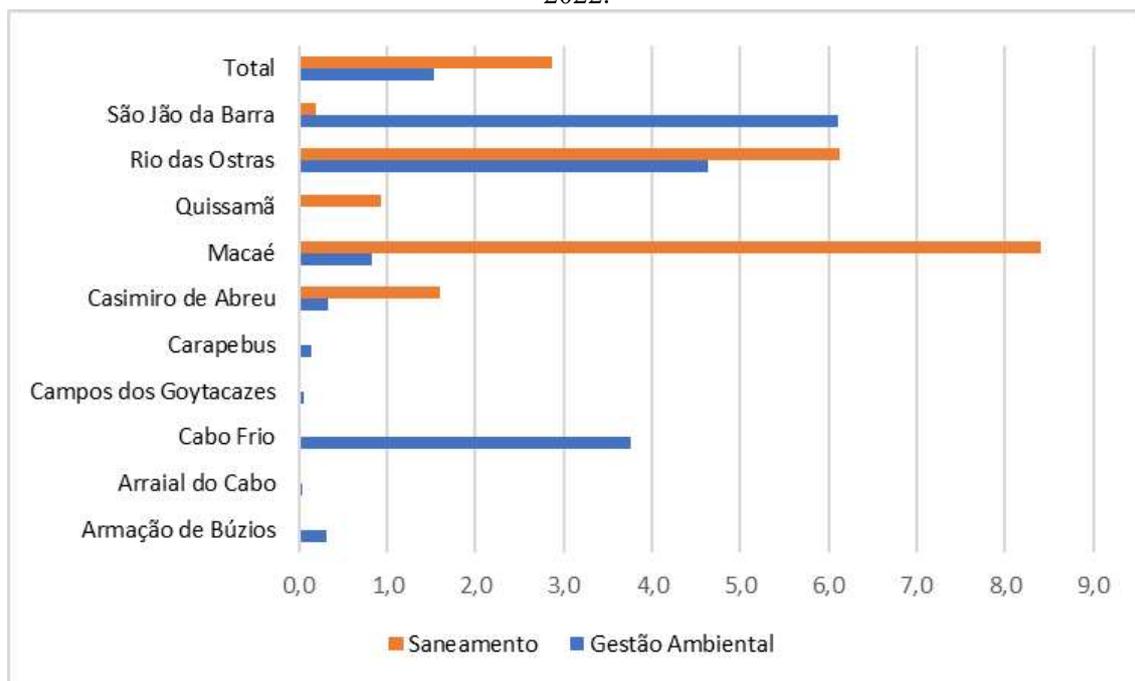
Levando em consideração esses dois direitos fundamentais, a presente seção apresenta os resultados relacionados aos gastos com gestão ambiental e saneamento. Diferente da saúde e educação, essas áreas não possuem gastos mínimos definidos por lei, o que pode torná-las mais suscetíveis a cortes, caso seja necessário readequar os gastos inicialmente planejados. A Tabela 4 apresenta a dotação inicial de recursos prevista na LOA e as despesas liquidadas com essas funções. Já a participação percentual de cada uma das duas funções no total das despesas liquidadas pode ser observada no Gráfico 5.

**Tabela 4** – Dotação inicial e despesas liquidadas com Gestão Ambiental e Saneamento dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022 (em R\$1.000,00).

Municípios	Gestão Ambiental		Saneamento	
	Inicial	Liquidada	Inicial	Liquidada
Armação dos Búzios*	22.021	1.491	-	-
Arraial do Cabo*	884	153	10.100	0
Cabo Frio	36.242	47.027	-	-
Campos dos Goytacazes	1.889	1.462	2.750	264
Carapebus*	1.474	194	2.600	0
Casimiro de Abreu	1.943	1.358	9.711	6.661
Macaé	27.803	20.164	104.324	205.553
Quissamã	2.153	33	17.480	2.571
Rio das Ostras	36.655	37.619	31.793	49.835
São João da Barra	18.320	32.219	217	975
<b>Total</b>	<b>149.385</b>	<b>141.720</b>	<b>178.975</b>	<b>265.859</b>

**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

**Gráfico 5** – Participação percentual das despesas liquidadas com as funções Gestão Ambiental e Saneamento dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.



**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

\* **Nota:** No relatório resumido de execução orçamentária do município de Carapebus, não existe a função saneamento. Os gastos aparecem como uma subfunção do urbanismo chamada saneamento básico urbano. Os valores da tabela se referem a ela. Já nos municípios de Armação dos Búzios e Cabo Frio não existe a função saneamento nem mesmo como uma subfunção.

Destaca-se que, nos dez municípios, as duas funções de gastos representam menos de 4,5% do total de despesas liquidadas, sendo a maior o saneamento, com 2,87%. Gestão ambiental fica com 1,5% (ver Gráfico 5). Nota-se que São João da Barra, Rio das Ostras e Cabo Frio concentram boa parte dos gastos com gestão ambiental, sendo respectivamente, R\$ 32,2 milhões, R\$ 37,6 milhões e R\$ 47,0 milhões (ver Tabela 4). Em relação à função saneamento, destaca-se Rio das Ostras e Macaé com gastos de aproximadamente R\$ 49,8 milhões e R\$ 205,6 milhões, respectivamente.

Analisando a participação percentual das despesas liquidadas com a função gestão ambiental, nota-se que São João da Barra tem a maior participação, 6,10%, ao passo que Quissamã possui a menor participação, 0,01% (Gráfico 5). Em relação à função saneamento, Macaé tem a maior participação com 6,13%, enquanto os municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio e Carapebus, não possuem nenhuma participação.

Segundo o Painel de Informações Sobre Saneamento – SNIS, apenas 55,3% da população em Rio das Ostras teve coleta de esgoto em 2021, seguido de Casimiro de Abreu com 58,31%, e Armação dos Búzios com 71,14%. Os outros municípios apresentam um percentual de coleta de esgoto acima de 80,0% (SNIS, 2021).

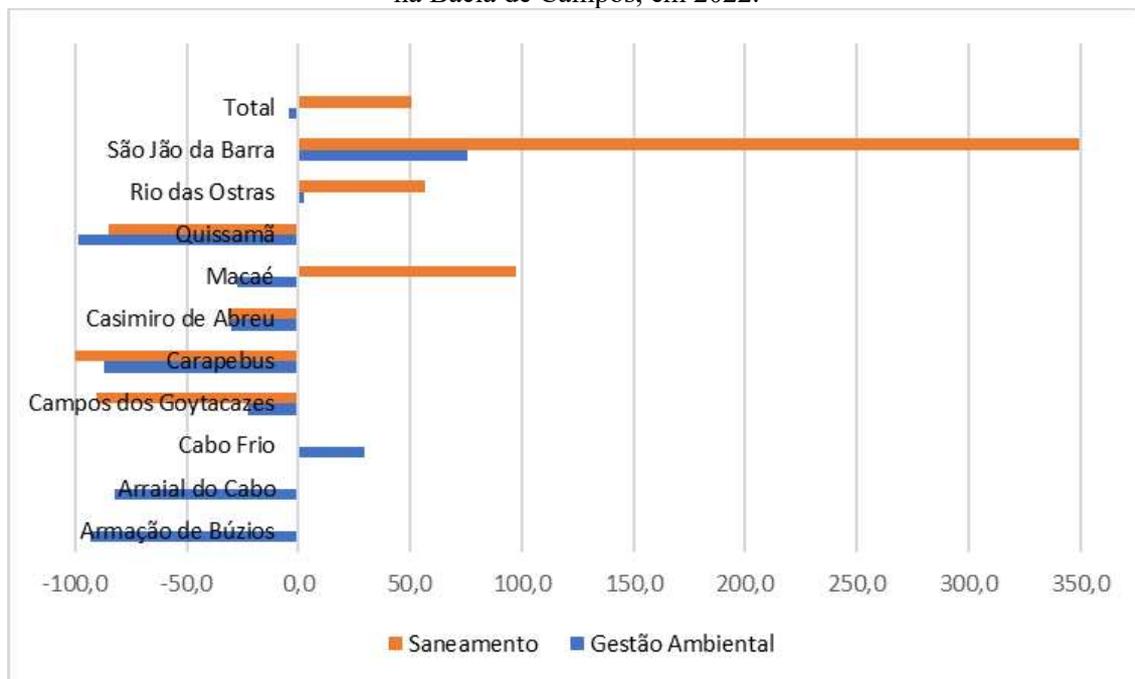
No Rio de Janeiro, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico (AGENERSA) é responsável pela fiscalização e regulação das concessões dos serviços públicos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, distribuição de gás canalizado e regulação dos Consórcios Públicos para Gestão de Resíduos Sólidos (AGENERSA, 2023). Neste cenário, cada município é atendido por uma concessionária de saneamento diferente, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Cabo frio, por exemplo, são atendidos pela Aegea Prolagos desde 1998. Já Carapebus e Rio das Ostras são atendidos pela Rio+Saneamento desde 2022. Casimiro de Abreu é atendido pela Águas do Rio desde 2021, enquanto Campos dos Goytacazes é atendido pela Águas do Paraíba, desde 1999. Por fim, Macaé, Quissamã e São João da Barra continuam sendo atendidos pela CEDAE.

A CEDAE é uma empresa de economia mista, que foi responsável pelos serviços de saneamento no estado do Rio de Janeiro durante 47 anos, e que transferiu parte dos serviços de distribuição de água e tratamento de esgoto para outras concessionárias (CEDAE, 2023). Com exceção de Macaé e Rio das Ostras, que gastaram mais do que o planejado inicialmente com saneamento, os outros municípios gastaram menos do que o

planejado, ou nem mesmo gastaram nessa área, como é o caso de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio e Carapebus.

O Gráfico 6 apresenta a diferença percentual da despesa liquidada em relação à dotação inicial de recursos da LOA com gestão ambiental e saneamento. Nota-se uma tendência de queda nos gastos com as duas funções. Na gestão ambiental, grande parte dos municípios cortaram recursos, destacando-se Quissamã, Armação dos Búzios, Carapebus e Arraial do Cabo com -98,5%, -93,2%, -86,9% e -82,7%, respectivamente. Já os municípios de São João da Barra, Cabo Frio e Rio das Ostras gastaram mais do que o previsto com gestão ambiental. O saneamento também apresenta perda de recursos em alguns municípios, como é o caso de Carapebus, Campos dos Goytacazes, Quissamã e Casimiro de Abreu, com -100,0%, -90,4%, -85,3% e -31,4%. Em relação aos municípios que gastaram mais do que o previsto, destaca-se São João da Barra com um aumento de aproximadamente 350,0%.

**Gráfico 6** – Diferença percentual da despesa liquidada em Gestão ambiental e Saneamento em relação à dotação inicial de recursos da LOA dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.



**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ

Destaca-se que seis dos dez municípios gastaram menos de R\$ 1,5 milhão com gestão ambiental, sendo que em Carapebus, Arraial do Cabo e Quissamã, os valores foram, respectivamente, de R\$ 194 mil, R\$ 153 mil e R\$ 33 mil. Segundo Moura *et al.*

(2017) a quantificação dos gastos ambientais não deve ser vista de forma isolada, é necessário analisar se o aumento ou a diminuição do gasto contribuiu para a melhoria de qualidade ambiental pretendida. Ou seja, é difícil dizer em que medida os recursos aplicados foram suficientes ou como os cortes de gastos foram prejudiciais para a gestão ambiental e saneamento. Considerando as especificidades de cada município é difícil determinar qual valor liquidado seria o ideal para satisfazer as necessidades da população. Os resultados demonstram que nem sempre a despesa liquidada em uma função terá valor igual ou superior à dotação inicial quando a arrecadação do município aumenta.

Por isso, a participação social no controle dos gastos públicos, principalmente na esfera municipal, é tão importante. A população de cada município é capaz de identificar as principais áreas que necessitam de mais investimento e demandam mais cuidado. Além disso, nem sempre um maior gasto significará maior eficácia, o que exige estudos qualitativos que acompanhem a execução de políticas específicas para cada área. Os dados ainda demonstram que lutar para garantir recursos para gastos ambientais durante a elaboração e aprovação da LOA é condição necessária, mas não suficiente. No ano seguinte, é necessário recomeçar o trabalho do zero e exigir que o recurso aprovado seja de fato executado pela prefeitura.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância da boa gestão ambiental devido a finitude dos recursos naturais ganhou destaque a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972. Quase dez anos depois da conferência é decretada a Lei Federal nº 6.938, que apresenta a Política Nacional do Meio Ambiente brasileiro, com intuito de estimular a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e assim proteger os interesses dos cidadãos. Em 1988, com a Constituição Federal, mais uma vez o meio ambiente equilibrado surge como direito de todos e algo importante para a qualidade de vida da população. Com isso, tanto o governo, quanto os cidadãos possuem papel importante para defender e preservar o meio ambiente, pensando nas gerações presentes e futuras.

Os repasses de royalties e participações especiais dão aos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos uma condição orçamentária especial para a realização de investimentos em gestão ambiental e saneamento. No entanto, ao mesmo tempo em que as rendas petrolíferas aumentam a arrecadação dos governos locais, elas

criam uma situação de grande dependência orçamentária dos repasses, cujo valor é muito volátil, principalmente em função da variação do dólar e da cotação internacional do petróleo, o que tende a dificultar o planejamento adequado dos gastos públicos na Lei Orçamentária Anual.

O mercado de petróleo foi bastante favorável no ano de 2022, em grande parte em função do relaxamento do isolamento social da pandemia de coronavírus e do início da guerra entre a Rússia e Ucrânia. Houve um forte aumento do preço do barril do petróleo. De forma geral, a arrecadação de royalties dos municípios aqui analisados aumentou substancialmente. Nos dois maiores municípios da região, Campos dos Goytacazes e Macaé, por exemplo, o crescimento dos repasses de royalties foi de, respectivamente, 78,1% e 42,2%. O resultado é que os municípios, em geral, aumentaram seus gastos nas duas áreas sociais com mínimo garantido pela Constituição Federal, a saúde e educação.

Apesar disso, a maior expansão dos gastos foi com a função administração. As prefeituras de São João da Barra, Campos dos Goytacazes e Cabo Frio tiveram despesas liquidadas com a função administração mais de 60,0% superiores aos valores das suas dotações iniciais, ou seja, do que fora planejado na LOA. Enquanto isso, grande parte dos municípios perdem recursos na gestão ambiental, principalmente Quissamã e Armação de Búzios com reduções de quase 100,0%. Na função saneamento não é diferente, além de perder boa parte dos recursos, alguns municípios sequer investem na área. Provavelmente isso ocorre devido às concessões de saneamento nos municípios.

Embora seja difícil determinar o valor liquidado ideal para proporcionar maior qualidade de vida para a população, destaca-se que os gastos com gestão ambiental e saneamento, nos dez municípios, representam menos de 4,5% do total das despesas liquidadas, e o meio ambiente possui apenas uma parcela de 1,5%. Levando em consideração a importância do meio ambiente, nota-se um certo descaso, já que no ano de 2022 os municípios estudados tiveram uma alta arrecadação. A perda de recursos nas funções meio ambiente e saneamento mostram que essas áreas não são priorizadas pelos municípios, o que destaca a importância da participação social na fiscalização dos gastos públicos, particularmente dos gastos municipais.

**REFERÊNCIAS**

- AGÊNCIA SENADO. **CCJ aprova saneamento básico como direito social na Constituição**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/07/06/ccj-aprova-saneamento-basico-como-direito-social-na-constituicao>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- AGENERSA. **Quem somos**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.agenersa.rj.gov.br/index.php/node/90>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- BORGES, G. de V. **Licenciamento ambiental na atualidade: aspectos gerais e controversos**. 163f. Dissertação Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.
- BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 15 ago. 2023.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. **Determina novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm). Acesso em: 12 out. 2023.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento da União**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- CEDAE. **A empresa**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://cedae.com.br/acedae>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Concessões**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://cedae.com.br/oquemudou>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Guía metodológica: medición del gasto en protección ambiental del gobierno general**. Santiago, Chile, 2015.
- GALLO, A. Transformando o Brasil pelo saneamento: as lições aprendidas na modelagem para concessão do serviço no estado do Rio de Janeiro e a aderência do projeto aos ODS. **Revista BNDES**, v. 28, n. 56, p. 315-360, 2021. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22047>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- GANTOS, M. C. (org.). **Territórios do Petróleo: cidadãos em ação III**. Campos dos Goytacazes, EdUENF, 2022.

PAINEL DE INFORMAÇÃO SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **Mapa de Indicadores de Esgoto**. Brasília, 2021. Disponível em: [http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua\\_esgoto/mapa-esgoto/](http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-esgoto/). Acesso em: 25 out. 2023.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, Editora Alínea, 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021**. Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília, Distrito Federal, 223p. 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA\\_DO\\_SANEAMENTO\\_BASICO\\_NO\\_BRASIL\\_SNIS\\_2021compactado.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA_DO_SANEAMENTO_BASICO_NO_BRASIL_SNIS_2021compactado.pdf). Acesso em: 15 ago. 2023.

MOURA, A. M. M. de *et al.* **Gastos Ambientais no Brasil: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal**. Rio de Janeiro, IPEA, 2017. (Texto para discussão 2354)

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO. **O que o saneamento básico tem a ver com o Meio Ambiente?** Itaúna, 2021. Disponível em: <https://www.saaeitauna.com.br/portal/noticias/0/3/1065/o-que-o-saneamento-basico-tem-haver-com-o-meio-ambiente>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SOARES, F. de M.; JARDIM, T. D. M.; HERMONT, T. B. V. **Acesso à Informação Pública: Uma Leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Senado Federal e UFMG, Brasília, 2013.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 9ª edição, Brasília, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - TCE/RJ. **Relatório resumido da execução orçamentária: demonstrativo da execução das despesas por função/subfunção do 6º bimestre de 2022**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf>. Acesso em: 10 Mai. 2023.

UNITED NATIONS. **Resolution 64/292: The human right to water and sanitation**. 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 ago. 2023.

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

## EFEITOS ESPACIAIS DA INCERTEZA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DO RIO DE JANEIRO- 2000 A 2010

### SPATIAL EFFECTS OF UNCERTAINTY AND REGIONAL DEVELOPMENT: THE CASE OF RIO DE JANEIRO -2000 A 2010

**Fábio Júnior Clemente Gama<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0003-3772-411X>

**Correspondência:** fabio.gama@ufpi.edu.br

**Suzana Quinet de Andrade Bastos<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-8080-1486>

**Correspondência:** quinet.bastos@ufjf.br

**Caio Oliveira Azevedo<sup>C</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-7296-4939>

**Correspondência:** caio.azevedo@live.com

**Teófilo de Paula<sup>D</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-9845-219X>

**Correspondência:** teohpaula@gmail.com

<sup>A</sup> Professor Adjunto da Universidade Federal do Delta do Parnaíba, Brasil  
Pesquisador Núcleo de Pesquisas Aplicadas às Ciências Econômicas (NuPACE)

<sup>B</sup> Professora no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil

<sup>C</sup> Doutorando em Economia pela Universidade Federal da Paraíba, Brasil  
Pesquisador Núcleo de Pesquisas Aplicadas às Ciências Econômicas (NuPACE)

<sup>D</sup> Professor no Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**DOI:** 10.12957/cdf.2023.79165

**Recebido em:** 25 set. 2023. | **Aceito em:** 16 nov. 2023.

### RESUMO

A partir do arcabouço teórico pós-keynesiano da moeda endógena, este trabalho avalia os efeitos espaciais da incerteza – preferência pela liquidez dos bancos e do público – na atividade econômica de 87 municípios do Estado do Rio de Janeiro (RJ), entre 2000 a 2010. São utilizadas técnicas de análise fatorial, análise de agrupamento e painel espacial para estimar os efeitos espaciais da incerteza sobre o desempenho econômico de diferentes grupos de municípios. As evidências indicam que os municípios periféricos, quando comparados aos municípios centrais, se mostram mais vulneráveis às variações internas e externas na incerteza bancária.

**Palavras-chave:** bancos; desempenho regional; pós-keynesianos; Rio de Janeiro.



**ABSTRACT**

Based on the post-Keynesian theoretical framework of endogenous money, this paper evaluates the spatial effects of uncertainty – preference for liquidity by banks and the public – in the economic activity of 87 municipalities in the State of Rio de Janeiro (RJ), between 2000 and 2010. Using factor analysis, cluster analysis and spatial panel techniques, the spatial effects of uncertainty on the level of economic performance for different groups of municipalities (central and peripheral) are estimated. The evidence indicates that peripheral municipalities, when compared to central municipalities, are more vulnerable to internal and external variations in banking uncertainty.

**Keywords:** banks; regional, post-keynesian, credit, and money performance.

**1 INTRODUÇÃO**

Segundo Keynes e os pós-keynesianos, a moeda por ser em sua essência o ativo mais líquido da economia, ela torna-se concorrente com os demais ativos, particularmente, em períodos de elevada incerteza. Segundo a corrente pós-keynesiana, diante de um ambiente incerto, os agentes preferem reter moeda, preterindo os ativos reais, portanto, afetando negativamente diretamente os investimentos e consequentemente, o produto, a renda e o emprego da economia (Paula, 2006). Para os pós-keynesianos, a moeda pode ser considerada endógena, na medida que alterações na disposição dos bancos em ofertar crédito influencia diretamente no *quantum* de recursos disponíveis na economia. Neste sentido, ao contrário do que supõe a economia clássica, os bancos deixam de ser meros intermediários neutros entre poupadores (unidades superavitárias) e demandantes de recursos (unidades deficitárias), mas entidades capazes de estabelecer a quantidade de meios de pagamentos da economia (Dow, 1987).

Na concepção pós-keynesiana de preferência pela liquidez, os bancos como qualquer outro agente econômico, procuram maximizar seus lucros conforme suas expectativas de risco e retorno, isto é, em suas decisões de portfólio, não consideram apenas os ganhos monetários líquidos, mas também os possíveis riscos relacionados aos tomadores. Portanto, conforme suas expectativas de risco e retorno, os bancos vão compor suas carteiras com ativos mais ou menos líquidos. Para Keynes (1985), a decisão em adquirir ativos mais ou menos líquidos por parte dos bancos, depende da preferência pela liquidez, uma variável comportamental, determinada de forma subjetiva e, consequentemente, associada à cada banco. Na medida em que os bancos avaliam uma piora (melhora) no ambiente econômico, eles elevam (reduzem) a demanda por ativos mais líquidos e reduzem (elevam) a oferta de crédito, produzindo impactos negativos

(positivos) sobre o nível de atividade econômica. Em outros termos, seu comportamento tem impacto decisivo sobre as condições de financiamento da economia e, conseqüentemente, sobre o nível de gastos dos agentes, afetando as variáveis reais da economia, como produto e emprego.

Outro ponto abordado no cerne da teoria pós-keynesiana e que em boa medida é deixado a margem pela literatura que trata da discussão empírica dos efeitos econômicos do sistema financeiro nas economias regionais, é a questão da interação regional. Para Dow (1987), o nível de atividade de uma região pode ser influenciado, além da incerteza dos bancos localizados na própria região, pela incerteza dos bancos localizados nas regiões vizinhas, por duas vias. Por um lado, regiões centrais com elevado desempenho econômico e conseqüente baixo nível de incerteza, podem provocar efeitos positivos sobre as regiões vizinhas através de difusão de tecnologia, fornecimento de mão de obra especializada, dentre outros que reduzem a incerteza nas regiões periféricas. Por outro lado, podem gerar efeitos negativos, via captura de mão de obra e canalização de recursos via sistema financeiro, elevando o grau de incerteza dos agentes em relação aos projetos da periferia. Este segundo tipo de interação retroalimenta a relação de dependência entre estas regiões e suas respectivas condições de centrais e periféricas.

No estado do Rio de Janeiro, existem algumas regiões que podem ser classificadas como centrais e outras como periféricas a partir dos seus respectivos graus de desenvolvimento econômico. Conseqüentemente, há periferias que interagem com as respectivas regiões centrais, sendo que tais interações podem ocorrer das duas formas, uma positiva e outra negativa, tal como descritas neste parágrafo. Neste contexto, este artigo analisa a relação entre o desempenho econômico regional e incerteza – avaliada pela preferência pela liquidez dos bancos e do público –, levando-se em conta a interação espacial entre as regiões. Enquanto exercício empírico, toma-se como base de análise 87 municípios do estado do Rio de Janeiro (RJ), entre 2000 e 2010. Como metodologia, parte-se das técnicas de análise fatorial e de análise de agrupamento (*clusters*) para criar grupos de municípios que tenham características socioeconômicas dispares: municípios centrais e municípios periféricos. Por fim, estima-se uma regressão de painel espacial com efeitos fixos para cada grupo de municípios, tendo como proxy de desempenho econômico o PIB dos municípios, preferência pela liquidez dos bancos e do público no município e nos municípios vizinhos como proxies de incerteza e, como controle, variáveis de gastos públicos. Em síntese, o objetivo é avaliar a sensibilidade do

desempenho econômico dos municípios centrais e periféricos às variações na incerteza do próprio município e dos municípios vizinhos.

Em termos de literatura empírica, alguns estudos validam a influência do sistema financeiro no desempenho econômico das regiões. Essencialmente, Rodriguez-Fuentes e Dow (2003), Bemerguy e Luporini (2006), Sorgato e Ferreira Jr (2014), Andrade (2009) e Missio *et al.* (2010), Crocco *et al.* (2011), Araújo (2012) e Gama *et al.* (2016), verificam como a preferência pela liquidez dos bancos e/ou do público afeta o nível de atividade econômica de forma diferenciadas nas regiões centrais e periféricas.

De modo geral, uma gama de estudos encontrou evidências de uma relação entre a moeda e o nível de atividade econômica para países e regiões. Na perspectiva pós-keynesiana, em particular, em que a moeda é não neutra, a variável que liga a moeda ao desempenho econômico regional é a preferência pela liquidez regional. Esta, varia inversamente em relação ao nível de centralidade de uma região, como uma resposta aos níveis de incerteza que são maiores quanto mais periférica é uma região. Autores como Dow (1987), Crocco *et al.* (2005) e Amado (1998) exploram os motivos pelos quais a incerteza é maior nas periferias e como esta se manifesta na preferência pela liquidez regional. Nos termos colocados por Runde (1994, p. 133), quando se refere à “Keyne’s two-tier theory of belief”, externalidades, arcabouços institucionais diferenciados e o problema informacional tornam as economias regionais um sistema complexo em que a atribuição de distribuições de probabilidade a eventos econômicos pode se tornar inviável (primeiro nível). Adicionalmente, o peso das evidências (segundo nível) é menor nas periferias, aumentando a incerteza. Ainda, segundo esses autores, a preferência pela liquidez pode ser observada por meio da análise da composição dos portfólios de bancos e público em geral. Mais especificamente, em regiões em que a incerteza é maior, aumenta a participação de ativos líquidos em relação aos ativos menos líquidos nas carteiras dos agentes. Desse modo, trata-se de uma observação *ex post* e em termos relativos dos níveis de incerteza e não de um exercício de previsão.

De modo geral, apesar dos avanços teóricos e metodológicos, os estudos nacionais e internacionais que analisam a relação entre preferência pela liquidez (*proxy* de incerteza) e desempenho regional normalmente utilizam técnicas de análise descritiva ou métodos econométricos clássicos, portanto, negligenciam a relação de dependência entre a incerteza de uma região e o desempenho econômico de outras - hipótese fundamental da teoria pós-keynesiana. A falta de um modelo espacial que permita inferir sobre a

interação entre as regiões, tendo como foco a incerteza, pode representar perda de informações dos efeitos das variáveis financeiras sobre o nível de desempenho das regiões, podendo tornar falhos os diagnósticos e reduzir a eficácia das políticas. Portanto, ao analisar os efeitos da incerteza dos municípios do entorno sobre a atividade econômica dos municípios do estado do Rio de Janeiro, este trabalho adiciona novos entendimentos sobre o problema regional brasileiro.

Além disso, os trabalhos aplicados ao problema regional no Brasil não avaliam o caso específico do Estado do Rio de Janeiro. Por trabalhar com o território nacional como um todo – resultados médios -, ou até mesmo apenas outros Estados, estes estudos podem não identificar com clareza as relações regionais existentes no Estado do Rio de Janeiro, sendo isto, um empecilho para a aplicação de políticas específicas. Apesar do Estado se configurar entre os mais desenvolvidos do Brasil, a questão da disparidade econômica entre os municípios que o constitui ainda é uma questão a ser resolvida, e que pode ser reflexo dos diferentes níveis de incerteza. Assim, ao analisar o impacto da incerteza sobre os municípios heterogêneos do Rio de Janeiro, este trabalho procura adicionar novos elementos na discussão sobre o problema regional do Estado.

Portanto, a ideia central do trabalho é separar os municípios em centrais e periféricos de acordo com suas características socioeconômicas – educação, saúde, urbanização, entre outras – e testar como a incerteza relacionada ao próprio município, bem como aos municípios do entorno afetam o PIB dos dois grupos. A partir deste exercício, procura-se testar a validade da hipótese pós-keynesiana de que as regiões periféricas são mais sensíveis às variações na incerteza em comparação às regiões centrais. De forma geral, os resultados apontaram o grupo de municípios periféricos apresentam maior vulnerabilidade às variações da incerteza – bancária e do público - interna e do entorno quando comparado ao cluster de municípios centrais.

Além desta introdução, o artigo se divide em mais quatro seções. A próxima descreve a base de dados e o modelo empírico. Na terceira apresentam-se os aspectos metodológicos. Na quarta explicita-se a análise empírica. Por último, na quinta seção, são apresentadas as considerações finais.

## 2 BASE DADOS E MODELO EMPÍRICO

Para as análises empíricas, utiliza-se informações de 87 municípios do Estado do Rio de Janeiro no período de 2000 a 2010. Na análise multivariada (análise fatorial e Clusters), tomou como suporte as evidências apresentadas por Gama e Bastos (2017) a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013. Para as estimações de dados em painel espacial, utilizou-se informações do Produto Interno Bruto obtidas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), variáveis financeiras tais como, depósitos a vistas, operações de crédito e depósitos a prazo - dos bancos públicos e privados e, dados de gastos públicos.

As informações das variáveis financeiras são de origem do Banco Central do Brasil (BCB), presentes na Estatística Bancária dos Municípios (ESTBAN) e disponíveis na periodicidade mensal. Este banco de dados contém variáveis do balanço consolidado dos bancos comerciais, bancos múltiplos e caixa econômica. A partir dos dados do ESTBAN, construiu-se os índices de preferência pela liquidez bancária e do público, os quais permitem avaliar as políticas de oferta crédito, as estratégias e restrições enfrentadas na captação de recursos pelos bancos nos diferentes municípios do Estado do Rio de Janeiro. Segundo Crocco *et al.* (2011) uma *proxy* para o índice de preferência pela liquidez bancária pode ser representada pela relação (1):

$$PLB = \frac{DVG+DVP}{OC} \quad (1)$$

Em que, DVG representa as operações depósitos à vista do governo, DVP as operações de depósitos à vista do público e OC o valor total de operações de crédito realizadas nos municípios.

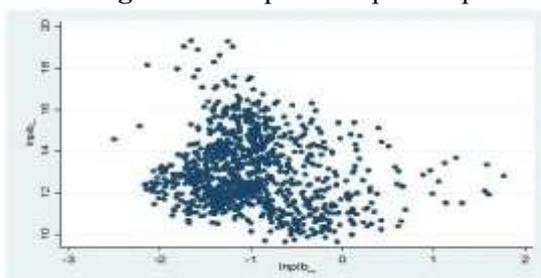
Já o índice de preferência pela liquidez do público foi construído a partir de Romero e Jayme jr (2013), sendo expresso em (2):

$$PLP = \frac{DVP+DVG}{DT}, \quad (2)$$

Em que DT são os depósitos totais (de curto e de longo prazo). As figuras 1 e 2 que apresentam a dispersão entre o nível de atividade econômica dos municípios e a preferência pela liquidez dos bancos e do público, respectivamente, apontam que o nível

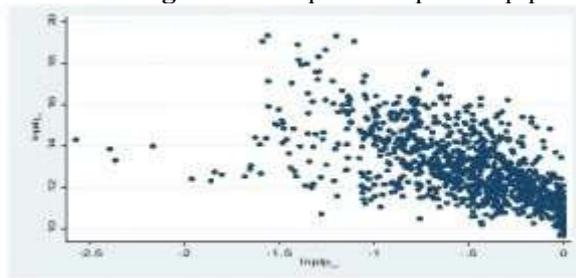
de atividade de um município está relacionado negativamente com o seu nível de incerteza bancária –  $\ln plb_{-}$  - e do público –  $\ln plp_{-}$ . Isto é, na figura 1, observa-se que os maiores níveis de preferência pela liquidez bancária –  $\ln plb_{-}$  - estão associados aos municípios com menores níveis de atividade econômica –  $\ln pib_{-}$  -, e a figura 2 indica que os municípios onde o público tem maior preferência pela liquidez –  $\ln plp_{-}$  -, normalmente há menor nível de atividade.

**Figura 1** - Dispersão  $\ln pib_{-}$  x  $\ln plb_{-}$



Fonte: Elaboração a partir do IBGE e do Estban

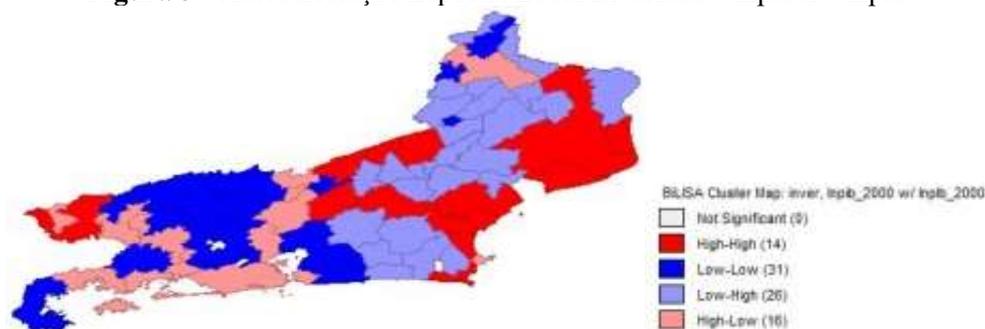
**Figura 2** - Dispersão  $\ln pib_{-}$  x  $\ln plp_{-}$



Fonte: Elaboração a partir do IBGE e do Estban

No que tange aos efeitos da incerteza bancária e do público sobre o desempenho econômico dos vizinhos, estes se mostram significativos no Estado do Rio de Janeiro. Aplicando o teste de I de Moran local bivariado para o ano base, 2000, - Figura 3 - as evidências sugerem que o desempenho econômico de todos os municípios do Estado é correlacionado com incerteza bancária –  $w \ln plb_{-}$  - e do público –  $w \ln plp_{-}$  - dos municípios vizinhos, haja vista que se observa 14 municípios com alto PIB circundados por municípios com elevada preferência pela liquidez dos bancos (high-high), 31 municípios com baixo PIB circundados por municípios com baixa preferência pela liquidez dos bancos (low-low), 26 municípios com baixo PIB circundados por municípios com elevada preferência pela liquidez dos bancos (low-high) e 16 municípios com alto PIB circundados por municípios com baixa preferência pela liquidez dos bancos (high-low).

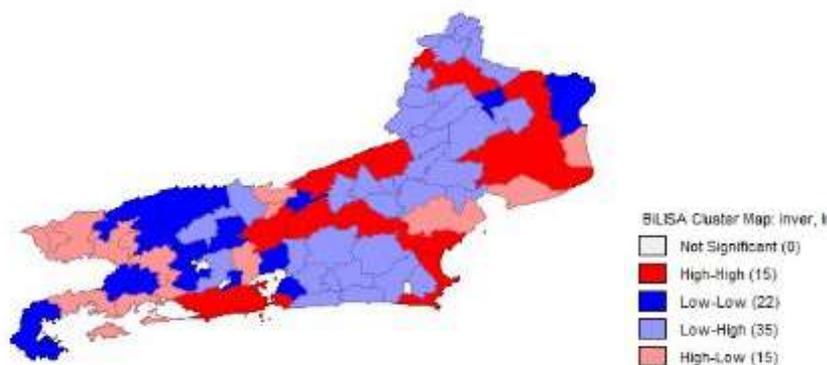
**Figura 3** - Autocorrelação Espacial Local Bivariada –  $\ln pib_{-}$  x  $w \ln plb_{-}$



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e do Estban, e com o software GeoDa 1.18.0.0.

Seguindo a mesma tendência, a relação espacial entre o desempenho econômico dos municípios e a preferência pela liquidez do público também se mostra significativa para todos os municípios, uma vez que se observou 15 agrupamentos high-high, 22 low-high, 35 low-high e 15 high-low - Figura 4.

**Figura 4** - Autocorrelação Espacial Local Bivariada –  $\ln pib$  x  $w \ln pl$



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e do Estban, e com o software GeoDa 1.18.0.0.

Por fim, os dados de gastos públicos são obtidos do Tesouro Nacional, no portal das Finanças do Brasil (Finbra). Assim, como variáveis de controle, utilizou-se o logaritmo dos gastos com pessoal ( $\ln dp\_pl$ ), com educação ( $\ln educ$ ) e com investimentos ( $\ln inves$ ).

Assim, diante das evidências de relação entre o desempenho econômico municipal e a incerteza do próprio município – figuras 1 e 2 -, com a incerteza dos municípios do entorno – figuras 3 e 4 -, bem como de relação positiva entre nível de atividade municipal com os gastos públicos, sugere-se o modelo empírico, 3, para testar a elasticidade desempenho econômico-incerteza em cada grupo de município:

$$\ln pib_{it} = \alpha + \ln plb_{it} \beta_1 + \ln plb_{it}^2 \beta_2 + W \ln plb_{it} \beta_3 + \ln plp_{it} \beta_4 + \ln plp_{it}^2 \beta_5 + W \ln plp_{it} \beta_6 + \ln z_{it} \beta_7 + \varepsilon_i \quad (3)$$

em que,  $\ln pib_{it}$  é o logaritmo natural do PIB;  $\ln pib_{it}$  o logaritmo natural de índice de preferência pela liquidez dos bancos localizados no município  $i$  – preferência pela liquidez bancária, interna - ;  $\ln plb_{it}^2$  é o quadrado do logaritmo natural de índice de preferência pela liquidez dos bancos localizados no município  $i$ <sup>1</sup>;  $w \ln plb_{it}$  é a média do

<sup>1</sup>Os termos quadráticos do modelo procuram capturar a não linearidade da relação entre a incerteza e o nível de atividade.

logaritmo natural do índice de preferência pela liquidez dos bancos nos municípios vizinhos ao município  $i$  – preferência pela liquidez bancária, externa -;  $lnpip_{it}$  o logaritmo natural de índice de preferência pela liquidez do público localizado no município  $i$  – preferência pela liquidez do público, interna - ;  $lnplp_i^2$  é o quadrado do logaritmo natural de índice de preferência pela liquidez do público localizado no município  $i$ ;  $wlnplp_{it}$  é a média do logaritmo natural do índice de preferência pela liquidez do público vizinho ao município  $i$  – preferência pela liquidez do público, externa -; e  $lnz_{it}$  é o logaritmo natural das variáveis de controle – despesas com pessoal,  $lndp\_pl_{it}$ , despesas com educação,  $lneduc_{it}$  e despesas com investimento,  $lninves_{it}$  - e  $\varepsilon_i$  representa um termo de erro aleatório.

No que tange às relações previstas para os indicadores, espera-se uma relação negativa entre o índice de preferência pela liquidez bancária e o desempenho econômico das regiões. Segundo Crocco *et al.* (2011) e Gama (2019), quanto maior a incerteza bancária em relação às condições de liquidação por parte dos tomadores de empréstimos – a qual se traduz em maior preferência pela liquidez por parte dos bancos -, menores são as operações de crédito, refletindo negativamente no nível de atividade.

Seguindo um raciocínio similar ao de Romero e Jayme Jr (2013), espera-se que quanto maior a preferência pela liquidez do público, menor será o interesse por ativos de prazo mais longo, os quais são altamente suscetíveis às variações imprevistas no ambiente econômico. Uma maior preferência pela liquidez do público reflete-se em maiores encaixes inativos por parte dos bancos e do próprio público, traduzindo-se em menores investimentos e nível de atividade econômica.

Por fim, no que tange as variáveis que mensuram o efeito da incerteza sobre o desempenho econômico dos vizinhos –  $wlnplb$  e  $wlnplp$  -, espera-se que estas possam influenciar de forma positiva ou negativa a taxa de crescimento do PIB. Baseado em Dow (1987), espera-se relação positiva (ou efeito deslocamento), uma vez que considerando tudo mais constante, um aumento da preferência pela liquidez nos municípios vizinhos ao município  $i$ , gera uma tendência para que os recursos de outros municípios desloquem para si, fato que influencia positivamente seu nível de desempenho econômico. Por outro lado, relação negativa (ou efeito contágio), pois, dado um aumento da preferência pela liquidez nos municípios vizinhos ao município  $i$ , menores serão os investimentos na região  $i$ , e conseqüentemente sua demanda por importações. Assim, caso a municípios  $i$

tenha forte dependência de exportações para seus vizinhos, haverá um efeito negativo sobre sua taxa de crescimento.

### 3 ANÁLISE EMPÍRICA

Esta seção é dedicada às evidências empíricas. Inicialmente, apresentam-se os resultados da Análise Fatorial e da Análise de *clusters* (4.1), os quais foram calculados em Gama e Bastos (2017). O objetivo é separar os municípios em dois grupos – centro e periferia – a partir das similaridades e dissimilaridades entre eles. O grupo com melhores médias para as variáveis será considerado o grupo de municípios centrais. Alternativamente, o grupo com piores médias será considerado o periférico. Após, aplica-se a análise econométrica (4.2) considerando o modelo empírico, (2), para os dois grupos, e então observa-se o efeito da incerteza do próprio município e dos municípios do entorno sobre o nível de atividade deles.

#### 3.1. Análise fatorial e análise de clusters

Na Análise Fatorial Gama e Bastos (2017) partem das 38 variáveis socioeconômicas (Quadro 1), reduzindo-as em somente 3 fatores, os quais representam 79,14% da variância total das variáveis originais.

O primeiro fator, que representa 38,65% da variância dos dados originais é composto por variáveis que o afeta de forma positiva, e estas, representam as características da população urbana dos municípios. Assim, o fator representa os municípios com elevada densidade demográfica no meio urbano (*dens/demogr.*). O segundo fator encontrado, foi representado por variáveis com carga positiva, de frequência e acesso à educação. Este fator, representou, 21,38% da variância dos dados originais. Portanto, o fator representa uma boa *proxy* para avaliar o nível educacional dos municípios (*educ*). O terceiro fator, compondo 19,10% da variância, se mostrou influenciado por variáveis com carga negativa que medem a distribuição de renda nos municípios. Assim, o fator representa o nível de concentração de renda dos municípios (*concentrac*). Ainda, para verificar a adequação da Análise Fatorial, os autores implementaram o teste de Kaiser, Meyer e Olkin (KMO). A estatística de KMO revelou

um bom grau de ajuste, sendo plausível a aplicação do método de análise fatorial nos dados.

Com relação ao método de cluster, Gama e Bastos (2017) utilizaram a técnica de cluster não hierárquico (k-means) por centroide, a qual possibilita definir o número de grupos com a máxima similaridade interna previamente. Os autores decidiram separar em apenas dois grupos de modo a ter por antemão uma caracterização de centro/periferia, escolheu-se empregar.

A Tabela 1 apresenta o valor médio para as variáveis em cada grupo. O grupo de municípios centrais (29 municípios) é composto por municípios com maiores índices de desenvolvimento – maior nível educacional e menor concentração de renda -, quando comparado ao grupo de municípios periféricos (58 municípios).

**Tabela 1** - Valores em média das variáveis utilizadas na análise de agrupamento

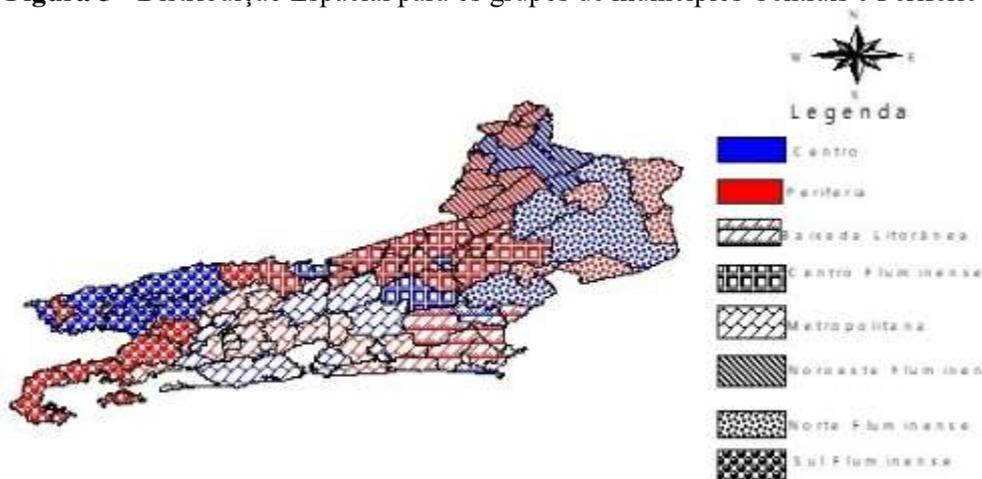
Grupos /Variáveis	dens/demogr	Educ	Concetrac
Periféricos	-0.0903624	-0.4334	0.2277028
Centrais	0.1807249	0.86683	-0.4554056

Fonte: Elaboração própria a partir das estimações.

A Figura 5 apresenta a distribuição espacial de cada grupo de municípios dentro do conjunto de observações. Os municípios centrais estão em sua maioria concentrados nas mesorregiões do Norte Fluminense, na região Metropolitana e no Sul Fluminense. Já os municípios periféricos estão na mesorregião do Noroeste Fluminense, na região Metropolitana e no Centro Fluminense. Segundo MOG (2009), a região Norte Fluminense contém o maior PIB do Estado e tem como base econômica a extração de petróleo. Nesta região destacam-se as cidades de Macaé e Campos de Goytacazes. Já a região do Sul Fluminense tem como principal base econômica, a indústria, destacando-se as cidades de Volta Redonda e Resende. A mesorregião Metropolitana, onde localiza-se a capital do Estado, concentra o dinamismo financeiro e o turismo. No que tange às cidades no entorno da capital, destacam-se a economia voltada ao setor de serviço de Niterói, o turismo Petrópolis, o setor de bebidas em Petrópolis e Teresópolis, e dinâmica portuária de Itaguaí. Contudo, o nível de renda dessas cidades é puxado pela dinâmica da metrópole, por este motivo, alguns dos municípios da mesorregião Metropolitana

aparecem no grupo dos periféricos. A mesorregião do Noroeste Fluminense, a qual concentra boa parte dos municípios periféricos vem sofrendo com a queda do dinamismo da atividade agropecuária, associado à fraca expansão das atividades industriais e terciárias e ao êxodo rural.

**Figura 5** - Distribuição Espacial para os grupos de municípios Centrais e Periféricos



**Fonte:** Elaboração própria a partir das estimações e com o software Arcview Gis 3.2.

### 3.2 Painel espacial

Segundo Almeida (2012) e Gama (2019), estimações por painel espacial é uma forma de acomodar a heterogeneidade espacial que se manifesta nos parâmetros e no termo de erro de uma regressão. Diferente dos métodos de econometria clássica, os modelos espaciais levam em conta a relação de dependência entre as regiões que pode se manifestar na variável dependente – *lag* -, nas variáveis explicativas – *x lag* - ou no termo de erro – *error* -, podendo ampliar a qualidade das análises ou até mesmo corrigir vies nas estimações. Ademais, dados em painel em geral, permite obter ganhos nas propriedades assintóticas dos estimadores, controlar os efeitos não observados e reduzir colinearidade dos dados.

A estimação dos modelos espaciais com características do tipo *spatial lag of X* - equação 3 - por dados em painel segue procedimentos de especificação similares aos da econometria clássica. A especificação do melhor método de estimação passa pela identificação e caracterização dos efeitos não observados, podendo resultar em uma

estimação dos coeficientes pelo método de *Pooled least square* (POLS), de efeitos aleatórios ou de efeitos fixos.

Para identificar os efeitos não observados, aplica-se o teste Breusch-Pagan, o qual compara as estimações do POLS com o modelo de efeitos aleatórios (EA). O p-valor do teste - tabela 2 -, recomenda a não aceitação da hipótese nula a 99% de confiança, indicando que o controle dos efeitos não observados é a melhor adequação. Diante das evidências de efeitos não observados, o próximo passo é identificar sua característica – fixo ou aleatório. Para tanto, aplica-se o teste de Hausman, no qual o valor de 0.000 para o p-valor sugere que a 99% de confiança o melhor método de estimação do modelo empírico – equação 2 - é o que trata os efeitos fixos (EF) no tempo, isso tanto para o conjunto de municípios centrais, quanto para os municípios periféricos.

**Tabela 2** - Testes de especificação

Teste/Municípios	Centrais	Periféricos
Breusch-Pagan (Efeitos não observados modelos SLX)	68.52 (0.000)	161.03 (0.000)
Hausman (Efeitos fixos x Efeitos aleatórios modelo SLX)	82.68 (0.000)	338.06 (0.000)

**Fonte:** Elaboração própria a partir das estimações. †p-valor entre parênteses com \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

A Tabela 3 apresenta os resultados das estimações da equação 2 – modelo SLX. As colunas 3 e 6 apresentam os coeficientes estimados por efeitos fixos (EF) para os grupos centrais e periféricos, respectivamente. A variável que mede o índice de preferência pela liquidez das agências bancárias do próprio município ( $\ln plb$ ) não se mostra significativa para ambos os grupos. Por outro lado, o quadrado do logaritmo natural da preferência pela liquidez bancária do município -  $(\ln plb)^2$  -, se mostra significativo a 95% de confiança apenas para o grupo de município periférico. Desta forma, agrupando os parâmetros de  $\ln plb$  e  $(\ln plb)^2$ , e considerando  $\frac{2 \ln plb}{plb} = 1$  para os dois grupos, tem-se o efeito total de uma variação de 1% na preferência pela liquidez bancária do município sobre o logaritmo do PIB para os municípios centrais  $0$  ( $0 + 0 * 1$ ) e periféricos  $-0.645$  ( $0 + (-0.022 * 1)$ ). Logo, em média, um aumento de 1% na

preferência pela liquidez dos bancos do próprio município, resulta em uma queda de 0 e 0.022% no PIB dos municípios centrais e periféricos, respectivamente.

**Tabela 3** - Resultados das estimações da equação 2 – modelo SLX

Municípios Variáveis\Método	Centrais			Periféricos		
	POLS	EA	EF	POLS	EA	EF
lnplb	-0.004 (0.957)	-0.093 (0.362)	-0.090 (0.351)	0.003 (0.948)	-0.013 (0.843)	-0.052 (0.353)
lnplb <sup>2</sup>	-0.036 (0.277)	0.002 (0.943)	0.005 (0.900)	-0.001 (0.880)	-0.020*** (0.002)	-0.022*** (0.000)
lnplp	0.212 (0.222)	-0.157 (0.375)	0.032 (0.857)	0.319** (0.024)	0.409*** (0.001)	0.377*** (0.000)
lnplp <sup>2</sup>	-0.949*** (0.000)	-0.250 (0.426)	-0.098 (0.712)	-0.874*** (0.005)	-0.803*** (0.000)	-0.507*** (0.004)
wlnplb	-0.422* (0.063)	-0.548** (0.014)	-1.127*** (0.000)	-0.871*** (0.000)	-1.089*** (0.000)	-1.428*** (0.000)
wlnplp	-0.67** (0.013)	-0.506** (0.024)	-0.875*** (0.000)	-0.412* (0.098)	-0.553*** (0.004)	-0.953*** (0.000)
ln dp_pl	1.07*** (0.000)	1.014*** (0.000)	0.221 (0.166)	0.503*** (0.001)	0.265 (0.000)	-0.096 (0.319)
lneduc	0 (0.990)	0.043 (0.502)	-0.044 (0.459)	0.589*** (0.000)	0.509*** (0.010)	0.234* (0.065)
lninves	0.399 (0.274)	0.016 (0.580)	-0.014 (0.651)	0.095*** (0.007)	-0.001 (0.947)	-0.035 (0.141)
C	-5.617*** (0.000)	-5.559*** (0.000)	9.198*** (0.006)	-6.829*** (0.000)	-0.536 (0.867)	9.456*** (0.000)
R <sup>2</sup>	0.93	0.93	0.44	0.85	0.82	0.30
Observações	302	302	302	589	589	589

**Fonte:** Elaboração própria a partir das estimações. †p-valor entre parênteses com \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

No que tange ao coeficiente da preferência pela liquidez do público do próprio município, lnplp, este se apresenta significativo apenas para o grupo de municípios periféricos, bem como, com o sinal positivo. Com significância apenas para os periféricos, o coeficiente da variável que mensura o quadrado do logaritmo da preferência pela liquidez do público do próprio município, (lnplp)<sup>2</sup>, apresenta-se com sinal negativo. Combinando os coeficientes de lnplp e (lnplp)<sup>2</sup>, e considerando  $\frac{\partial \ln plp}{\partial plp} = 1$ , tem-se o efeito total de um aumento de 1 ponto na preferência pela liquidez do público do próprio município sobre o desempenho econômico dos centrais 0 (0+0\*1) e dos periféricos -0.130 (0.377 +(-0.507)\*1), de modo que uma variação positiva de 1% em lnplp, resultaria em uma queda de 0% e 0.130% no PIB médio dos municípios centrais e periféricos, respectivamente.

No que se refere às variáveis que quantificam as variações na incerteza bancária e do público sobre o nível de atividade dos municípios do entorno –  $wlnplb$  e  $wlnplp$  –, estas apresentam coeficientes significativos a 99% de confiança e com sinais negativos para os dois grupos de municípios. Além disso, verifica-se que a magnitude dos parâmetros é maior [em módulo] para o grupo de municípios periféricos. Neste sentido, um aumento de 1% na média da preferência pela liquidez bancária e do público nos municípios do entorno, leva em média a uma queda de aproximadamente 1.127% e 0.875% no PIB do grupo de municípios centrais e, de 1.428% e 0.953% no PIB do grupo de municípios periféricos. Por fim, das variáveis de controle –  $lneduc$ ,  $ln dp\_pl$  e  $lninves$  –, somente,  $lneduc$  dos municípios periféricos apresentou-se significativa, evidenciando uma relação positiva entre nível de desempenho econômico e gastos públicos.

De forma geral, os resultados do modelo econométrico corroboram a análise descritiva, bem como os fundamentos da teoria pós-keynesiana, apontando para uma relação negativa do desempenho econômico –  $lnpib$  – com o nível de incerteza do próprio município –  $lnplb$  e  $lnplp$  – e dos municípios do entorno –  $wlnplb$  e  $wlnplp$ . Além disso, as evidências sugerem que os municípios periféricos são mais sensíveis às variações na incerteza do próprio município, quanto às variações na incerteza dos vizinhos, quando comparados aos municípios centrais.

Quanto ao sinal negativo de  $lnplb$ , segundo Dow (1987), quanto maior a preferência pela liquidez das agências bancárias, menor a disposição destas ofertarem crédito a prazos mais longos, implicando em menores investimentos, tendo reflexo adverso sobre o crescimento do PIB. Isto porque, as empresas precisam que suas obrigações sejam de longo prazo para que possam finalizar o processo de investimento, tendo em vista que os recursos adquiridos posteriormente a maturação dos investimentos serão utilizados para saldar as obrigações adquiridas no passado. Nas regiões onde os bancos não fornecem crédito de longo, o ciclo das empresas não fecha, tornando-as devedores, reduzindo o preço de seus papéis e conseqüentemente os investimentos na região. Sob estes argumentos, nota-se que o diferencial de elasticidade do PIB entre os grupos de municípios para a variável  $lnplb$  está de acordo com a teoria pós-keynesiana, pois, o elevado nível de incerteza nos municípios periféricos faz com que as agências bancárias tenham menor disposição a emprestar, impedindo que as empresas realizem o processo de maturação das obrigações, tornando-as insolventes e as impossibilitando de

realizar novos investimentos. Menores investimentos, conseqüentemente refletem em menor desempenho econômico.

No que se refere à preferência pela liquidez do público –  $lnplp$  -, a relação negativa com o desempenho econômico para os dois grupos de municípios mostra-se de acordo com os pressupostos pós-keynesiano. Quanto maior a preferência pela liquidez do público, maiores são os encaixes inativos na mão do público e os depósitos à vista nos bancos, os quais exigem maior liquidez das agências para lidar com as possíveis ocorrências de saque. Uma posição mais líquida dos bancos, reflete em uma menor parcela de recursos disponíveis para financiamentos de longo prazo, incidindo negativamente nos investimentos e no nível de atividade. De modo geral, o mecanismo no qual a preferência pela liquidez bancária afeta de forma diferenciada o nível de atividade econômica das regiões é bastante similar ao da preferência pela liquidez do público – via diferencial de incerteza -, excetuando os fatores que dão origem a cada processo, pois, enquanto o primeiro é fruto de uma restrição de crédito baseada na tomada de decisão dos bancos, o segundo origina-se de uma restrição de crédito em consequência de uma posição mais líquida do público.

Em relação às implicações espaciais da incerteza, o sinal negativo dos coeficientes de  $lnwplb$  e de  $wlnplp$  indicam que a preferência pela liquidez dos bancos e do público têm característica de efeito contágio no que tange aos espriamentos da sua influência, i.e, o aumento da preferência pela liquidez bancária e do público nos municípios do entorno, afeta negativamente o nível de desempenho econômico dos municípios. Este resultado pode ser fruto da existência de poucos municípios centrais dispersos no território do Estado do Rio de Janeiro e da elevada dependência econômica dos municípios menos desenvolvidos em relação a estes. De forma geral, a economia do Estado do Rio de Janeiro é pouco diversificada e dependente da dinâmica dos municípios engajados na atividade petrolífera<sup>2</sup>. Assim, uma variação positiva na incerteza que reflita em uma redução do nível de atividade de um município dinâmico pode levar a quedas no nível de atividade de muitos pequenos municípios sob sua influência, tornando os coeficientes de  $wlnplb$  e  $wlnplp$  negativos.

Por fim, outro ponto a ser destacado é que o diferencial de elasticidade entre os municípios se mostra maior para a preferência pela liquidez do público em comparação à preferência pela liquidez bancária, indicando que as alterações na preferência pela

---

<sup>2</sup>Ver Sobral (2007) e Hasenclever *et al.* (2012).

liquidez do público tendem ser mais significativas para explicar as disparidades de desempenho econômico dos municípios do Rio de Janeiro. Apesar destas evidências, observa-se que os efeitos heterogêneos da incerteza sobre o nível de atividade dos grupos de municípios têm magnitudes muito próximas. Uma explicação para esta questão pode estar relacionada às características dos dados de operações de crédito. O fato de os dados comportarem as posições dos bancos privados e dos bancos públicos pode estar subestimando o efeito nocivo da preferência bancária sobre o nível de desempenho econômico dos municípios periféricos. Isto porque, no processo de tomada de decisão dos bancos públicos, normalmente a relação risco/retorno fica em segundo plano, tornando o montante a ser creditado uma função das políticas desenvolvimentistas elaboradas pela gestão política. Usualmente, as políticas de crédito desenvolvimentistas são voltadas aos municípios mais atrasados, neste caso os periféricos, o que contrabalancearia o efeito nocivo das posições de livre mercado dos bancos privados. A queda do nível de incerteza geral da economia observada no período, também pode ser outro fator que explique a menor discrepância entre os parâmetros. Pois, em períodos de crescimento econômico, nos quais a incerteza flui razoavelmente em baixos níveis, normalmente os agentes aumentam a participação de ativos de prazos mais longos em suas carteiras, bem como os bancos se tornam menos avessos ao risco, mesmo nas regiões periféricas. Como as regiões centrais apresentam trajetória pouco oscilante, em períodos de expectativas otimistas a procura por ativos das regiões periféricas tende a aumentar, aproximando a taxa de crescimento destas regiões à das centrais. Portanto, o *boom* da economia brasileira observado no pós 2003<sup>3</sup>, pode ter influenciado os agentes a direcionar seus recursos para as regiões periféricas, reduzindo o gap entre as elasticidade incerteza-PIB nos grupos dispares.

## CONCLUSÃO

A partir da teoria pós-keynesiana, a qual elucidada a importância do crédito para o nível de desempenho regional e o papel do sistema financeiro como agente discriminador para explicar os diferentes níveis de desempenho econômico, este trabalho teve como objetivo analisar através das técnicas de análise multivariada (análise fatorial e clusters)

---

<sup>3</sup>Ver Hausmann (2009); Vieira e Veríssimo (2009).

e de dados em painel espacial a relação entre desempenho econômico e sistema financeiro para 87 municípios do Estado do Rio de Janeiro, divididos em grupos de municípios centrais e periféricos.

Os resultados sugerem que os grupos apresentam parâmetros com dimensões diferentes, indicando uma maior incidência do efeito adverso da incerteza – tanto dos bancos, quanto do público – sobre o nível de desempenho econômico dos municípios periféricos. Além disso, é razoável supor que a incerteza bancária e do público dos municípios romperam a fronteira geográfica, transbordando seus efeitos sobre o nível de atividade dos municípios vizinhos. Estas evidências para o Estado do Rio de Janeiro podem servir de suporte para futuras análises em outras partes do território brasileiro, onde as disparidades regionais possam ser reflexo dos diferentes níveis de incerteza intrínseco à cada região.

Neste sentido, sugere-se uma análise mais detalhada das características específicas de cada município que levam a ser sensível às variações interna e do entorno na preferência pela liquidez dos bancos e do público. A identificação dessas características pode servir de base para mitigar os gargalos que freiam o desempenho econômico dos municípios periféricos. Como forma de reduzir os efeitos adversos da incerteza, principalmente nos municípios com maior grau de incerteza, sugere-se uma política pautada nos gastos públicos, pois, estes são eficientes para estabilizar a economia não somente por melhorar a qualidade de vida dos agentes ao fornecer renda para o consumo de bens e serviços, mas também por criar um ambiente estável – com menor incerteza – capaz de estimular o investimento privado. Em termos mais específicos, essas políticas podem vir na direção de elevar a diversificação produtiva no Estado, a fim de reduzir a dependência dos municípios periféricos da agenda produtiva dos municípios centrais, pautada essencialmente no processo de extração do petróleo. Além disso, vale ressaltar, que não se defende aqui a elevação dos gastos públicos de forma aleatória, mas sim que se implemente uma agenda de pesquisa baseada nos fundamentos keynesianos, isto é, identificando os possíveis gargalos – mercado interno ineficiente, escassez de infraestrutura, entre outras - para então executar as políticas necessárias.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. **Econometria Espacial Aplicada**. Campinas/SP: Alínea Editora, 2012.

AMADO, M. Amado. A Questão Regional e o Sistema Financeiro no Brasil: uma interpretação Pós-Keynesiana. **Estudos Econômicos**, 1998, 27 (2), 417-440. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/161256>. Acesso em: 01 ago. 2023.

ANDRADE, C. **Crédito e Crescimento Econômico: Uma análise da relevância dos tipos de crédito no Brasil**, Dissertação de Mestrado, Centro de Desenvolvimento e planejamento Regional de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais/BH: Brasil, 2009.

ANSELIN, L, IBNU S; YOUNGIHN K. **GeoDa 1.18.0.0, versão 1.18.0.0**, Geoda Center, Chicago, Estados Unidos, 2020. Disponível em: <https://geodacenter.github.io/download.html>. Acesso em: 01 ago. 2023.

ARAÚJO, R. **Sistema financeiro, crescimento econômico e desigualdades regionais no Espírito Santo: uma análise espacial para os municípios**, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Brasil, 2012.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília, 2013. Casa das Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BEMERGUY, C; LUPORINI, V. **Desenvolvimento Financeiro e Desigualdade de Renda: Evidência para o Caso Brasileiro**. Texto para Discussão nº 207, Universidade Federal Fluminense, 2006.

CROCCO, M; CAVALCANTE, A; BARRA, C. The behavior of liquidity preference of banks and public and regional development: the case of Brazil, **Journal of Post Keynesian Economics**, 28:2, 217-240, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4538970>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CROCCO, M; NOGUEIRA, M; ANDRADE, C; DINIZ, G. O Estudo do Gap Regional de Crédito e seus Determinantes sob uma ótica pós-Keynesiana, **Revista Economia**, 12(2), Brasília, p. 281-307, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/227368013\\_O\\_Estudo\\_do\\_Gap\\_Regional\\_de\\_Credito\\_e\\_seus\\_Determinantes\\_sob\\_uma\\_Otica\\_Pos-Keynesiana](https://www.researchgate.net/publication/227368013_O_Estudo_do_Gap_Regional_de_Credito_e_seus_Determinantes_sob_uma_Otica_Pos-Keynesiana). Acesso em: 10 ago. 2023.

DIVINO, J; SILVA, R. Composição dos gastos públicos e crescimento econômico dos municípios brasileiros, **Revista Economia**, 13(3), Brasília, p. 507-528, 2012. Disponível em: [https://ideas.repec.org/a/anp/econom/v13y2012i3a507\\_528.html](https://ideas.repec.org/a/anp/econom/v13y2012i3a507_528.html). Acesso em: 10 ago. 2023.

DOW, S. Money and Regional Development, **Studies in Political Economy**, 23(1), Ottawa, pp. 73-94, 1987. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/316656547\\_The\\_Political\\_Economy\\_of\\_Capital\\_Cities](https://www.researchgate.net/publication/316656547_The_Political_Economy_of_Capital_Cities). Acesso em: 15 jul. 2023.

GAMA, Fábio Júnior Clemente; BASTOS, Suzana Quinet Andrade; HERMETO, Ana Maria. Moeda e Crescimento: Uma análise para os municípios Brasileiros (2000 a 2010), **Nova Economia**, 26 (2). Belo Horizonte, p. 515-551, 2016. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/3624>. Acesso em: 10 jul. 2023.

GAMA, F; BASTOS, S. Concentração do crédito e desenvolvimento regional: a experiência do Estado do Rio de Janeiro, **Revista Econômica**, 19(1), Niterói, p. 35-76, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/ggrangeiro/Downloads/35009-Texto%20do%20Artigo-117395-1-10-20181030-2.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2023.

GAMA, F. **Preferência pela liquidez bancária e desempenho regional: Uma análise das especificidades brasileiras**, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora: Brasil, 2019.

HAIR, J; BLACK, W; BABIN, B; ANDERSON, R; TATHAM, R. **Análise Multivariada de Dados**. 5.d, Porto Alegre: Bookman, 2005.

HASENCLEVER, L; PARANHOS, J.; TORRES, R. Desempenho Econômico do Rio de Janeiro: Trajetórias Passadas e Perspectivas Futuras. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, 55, n. 3, Rio de Janeiro, p. 681-711, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/330008850\\_Desempenho\\_Economico\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro\\_Trajetorias\\_Passadas\\_e\\_Perspectivas\\_Futuras](https://www.researchgate.net/publication/330008850_Desempenho_Economico_do_Rio_de_Janeiro_Trajetorias_Passadas_e_Perspectivas_Futuras). Acesso em: 01 jul. 2023.

HAUSMANN, R. **Diagnóstico do Crescimento Econômico Brasileiro**, Paper nº1, Centro de Liderança Pública, São Paulo, Brasil, 2009. Disponível em: <https://silo.tips/download/diagnostico-do-crescimento-economico-brasileiro>. Acesso em: 20 ago. 2023.

KEYNES, J. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. 2.ed, São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MOG (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO). **Territórios simultaneamente beneficiados por programas federais e por pagamentos de royalties decorrentes de exploração de petróleo e gás natural: subsídios para o aperfeiçoamento da gestão para o desenvolvimento sustentável**, 2009, Brasília, Governo Federal.

MISSIO, Fabricio; JAYME JR, Frederico G.; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto. C. de Desenvolvimento financeiro e crescimento econômico no Brasil (1995-2004), **Economia & tecnologia (UFPR)**, 6(1), Curitiba, p. 65-74, 2010. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/287438918\\_Desenvolvimento\\_financeiro\\_e\\_crescimento\\_economico\\_no\\_Brasil\\_1995-2004](https://www.researchgate.net/publication/287438918_Desenvolvimento_financeiro_e_crescimento_economico_no_Brasil_1995-2004). Acesso em: 15 ago. 2023.

PAULA, Luiz Fernando de. Bancos e crédito: a abordagem pós-keynesiana de preferência pela liquidez, **Revista de Economia**, 32 (2), Curitiba, p. 81-93, 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/273170949\\_Bancos\\_e\\_credito\\_a\\_abordagem\\_pos-keynesiana\\_de\\_preferencia\\_pela\\_liquidez](https://www.researchgate.net/publication/273170949_Bancos_e_credito_a_abordagem_pos-keynesiana_de_preferencia_pela_liquidez). Acesso em: 15 jul. 2023.

RODRIGUEZ-FUENTES, C; DOW, S. EMU and the regional impact of monetary policy, **Regional Studies**, 37 (9), Oxfordshire, p. 969-980, 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/24087766\\_EMU\\_and\\_the\\_Regional\\_Impact\\_of\\_Monetary\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/24087766_EMU_and_the_Regional_Impact_of_Monetary_Policy). Acesso em: 10 ago. 2023.

ROMERO, João Prates; JAYME JR, Frederico Gonzaga. Crédito, preferência pela liquidez e desenvolvimento regional: o papel dos bancos públicos e privados no sistema financeiro brasileiro (2001 - 2006), **Ensaio FEE (Impresso)**, 34(1), Porto Alegre, p. 253-286, 2013. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2530>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SILVA, Eduardo Fernandez. **Evolução da economia do estado do Rio de Janeiro na segunda década do século XXI**. Estudo Técnico, Consultoria Legislativa, 2017. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SOBRAL, B. **A desconcentração produtiva regional no Brasil: análise do Estado do Rio de Janeiro: 1970-2006**, Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil, 2007.

SORGATO, Lucas André Ajala; FERREIRA JUNIOR, Reynaldo Rubem. Desigualdade financeira regional: vazamento de depósitos no Nordeste Brasileiro, **Revista Econômica do Nordeste**, 45 (2), Recife, p. 17-31, 2014. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/96>. Acesso em: 10 jun. 2023.

VIEIRA, Flavia Vilela; VERÍSSIMO, Michele Polline. Crescimento econômico em economias emergentes selecionadas: Brasil, Rússia, Índia, China (BRIC) e África do Sul, **Economia e Sociedade**, 18 (3), Campinas, 513-546, 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642750>. Acesso em: 20 ago. 2023.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Econometric analysis of cross section and panel data**, Massachusetts, MIT Press, 2002. Disponível em: <https://mitpress.mit.edu/9780262232586/econometric-analysis-of-cross-section-and-panel-data/>. Acesso em: 15 ago. 2023.

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

## CURSO DE FORMAÇÃO DE SOLDADOS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2024-2025: UMA PESQUISA-AÇÃO PARA SEU RECONHECIMENTO COMO CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM SEGURANÇA PÚBLICA

### TRAINING COURSE FOR MILITARY POLICE SOLDIERS OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO, 2024-2025: AN ACTION RESEARCH FOR ITS RECOGNITION AS A HIGHER EDUCATION COURSE IN TECHNOLOGY IN PUBLIC SECURITY

Leonardo Mazzurana

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

**Correspondência:** leonardo.mazzurana.egpp.ceperj@gmail.com

Doutor e mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS/UERJ). Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

**DOI:** 10.12957/cdf.2023.80973

**Recebido em:** 01 nov. 2023. | **Aceito em:** 12 dez. 2023.

#### RESUMO

O estudo sobre educação policial vem ganhando cada vez mais espaço nas diretorias de ensino das Forças Policiais, assim como em produções acadêmicas de Universidades e centros de pesquisa de vários países. No Brasil, essa tendência também se evidencia nas últimas décadas. Este artigo representa mais uma iniciativa nesse campo e tem por unidade de análise o Curso de Formação de Soldados (CFSd), realizado no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Por meio de uma abordagem qualitativa, baseando-se na análise de documentos, legislações e entrevistas em profundidade, contempla-se a perspectiva de transformação do CFSd, originariamente concebido como curso interno de formação, para um modelo de educação superior sequencial. Este desenho institucional estaria alinhado ao formato de Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública, reconhecido pelo Conselho Estadual de Educação (CEE). Propõe-se, demonstrar a viabilidade técnica, normativa e orçamentária de promover a valorização profissional do soldado, que, com essa mudança, passaria a se formar com titulação de educação superior. Adicionalmente, o curso se adequaria ao modelo de ingresso no quadro de praças da Polícia Militar, conforme estabelecido pela nova Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

**Palavras-chave:** soldado; ensino médio; formação; educação superior; tecnólogo.

#### ABSTRACT

The study of police education is gaining more and more space in the teaching directorates of the Police Forces, as well as in academic productions at Universities and research centers in several countries. In Brazil, this trend has also been evident in recent



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.

decades. This article represents yet another initiative in this field and its unit of analysis is the Soldier Training Course - CFSd, held at the Military Police Training and Improvement Center of the State of Rio de Janeiro. Through a qualitative approach, based on the analysis of documents, legislation and in-depth interviews, the perspective of transforming the CFSd, originally conceived as an internal formation course, into a model of sequential higher education is contemplated. This institutional design would be aligned with the Higher Education Course in Public Security Technology, recognized by the State Education Council - CEE. It is proposed, to demonstrate the technical, normative and budgetary feasibility of promoting the professional development of soldiers, who, with this change, would have a higher education degree. Additionally, the course would adapt to the model for entry into the ranks of the Military Police, as established by the new National Organic Law of the Military Police and Military Fire Brigades of the States, the Federal District and the Territories.

**Keywords:** soldier; high school; training; college education; technologist.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao iniciar a contextualização desta pesquisa, propomos que, independentemente da região ou país, a atividade policial se caracteriza por sua extrema complexidade. Essa condição emerge do elemento constitutivo das forças policiais, o uso real ou potencial da força - e da necessidade constante de articulação entre a tomada ágil de decisões, as eventuais restrições de direitos e os inerentes riscos à integridade física e à vida dos diversos atores envolvidos.

Esta problematização, relacionada aos diversos saberes e práticas que precisam ser rapidamente mobilizados, indica que o exercício do mandato policial<sup>1</sup> exige a formação inicial e continuada extremamente bem estruturada. Isso se deve ao processo decisório adotado pelo policial em sua atividade rotineira, que o coloca diretamente frente a situações que demandam competências diversas, indo da mediação de conflitos familiares até o uso legal da força. A preocupação constante da Corporação<sup>2</sup> com o oferecimento da melhor qualificação possível deve ser um dos aspectos mais relevantes para a valorização da dimensão humana do policial militar.

O foco de nossa investigação direciona-se para o Curso de Formação de Soldados - CFSd, conduzido no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças - CFAP, o qual

---

<sup>1</sup>conjunto de atribuições legais que devem ser exercidas somente por alguém investido de autoridade para uso real ou potencial da força pelo Estado.

<sup>2</sup>Usaremos como sinônimos Corporação e Polícia Militar. Adotaremos a sigla PMERJ, em lugar de SEPM (Secretaria de Estado de Polícia Militar), por uma questão metodológica, uma vez que Secretaria sugere mais uma instância política, enquanto Polícia relaciona-se de forma mais objetiva com o objeto deste estudo.

atualmente compreende uma carga horária de 1.437 horas-aula, distribuídas ao longo de aproximadamente dez meses. Esta formação exige o ensino médio como escolaridade para a participação no certame de ingresso e é destinada a candidatos com idades entre 18 e 32 anos, que a concluem como Soldado Policial Militar Classe C (QPMP-0), não conferindo, conforme o último edital de seleção, qualquer titulação acadêmica<sup>3</sup>.

Muitos estudos têm se concentrado no Curso de Formação de Soldados - CFSd, abordando elementos curriculares, cultura institucional e valorização profissional, assim como a dinâmica de tensão entre conhecimento formal e informal no processo de formação dos policiais militares fluminenses (Muniz, 1999; Caruso, 2004; Poncioni, 2005; Basílio, 2007; Minayo; Souza; Constantino, 2008; Silva, 2009; Caruso; Moraes; Pinto, 2010; Romeu, 2014; Cortes e Mazzurana, 2015; Queiroz, 2015; Veiga, 2016; Mazzurana, 2016; Veiga; Souza, 2017; Oliveira; Romeu, 2019; Mazzurana, 2021; Pereira S. V, 2022).

Para além do debate suscitado por essas pesquisas, existe espaço para uma discussão centrada especificamente no modelo educacional em vigor. É nesse contexto que o presente estudo se insere. Com esse objetivo, será realizada uma contextualização do sistema de ensino da PMERJ, e discutidos aspectos normativos, logísticos, orçamentários e formativos relacionados aos atuais parâmetros da formação inicial do soldado. Atualmente, essa formação corresponde a um curso interno de formação, mas este estudo analisa a proposta de sua transposição para um Curso de Educação Superior, reconhecido pelo Conselho Estadual de Educação – CEE do Estado do Rio de Janeiro, e legitimado como elemento de valorização profissional.

Esta discussão é apresentada também como contribuição analítica para superar um desafio imposto à Corporação: em seis anos, a contar de 12 de dezembro de 2023, data de publicação da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, será obrigatório que os candidatos ao certame de seleção de soldados possuam formação superior, ou que adquiram essa titulação durante o curso de formação, algo que atualmente não acontece na PMERJ.

Diante dessa legislação federal, a Corporação se depara com algumas opções para atender ao dispositivo legal: alterar o critério de inscrição no concurso, exigindo formação

---

<sup>3</sup>Conforme consta no último edital para concurso público destinado a selecionar e formar soldados da PMERJ. Disponível em: <https://cdn-ibade.selecao.site/edital/1/54/79a1ad31acc34600b3c5e3f91d02f77f.pdf>. Acesso em: 10 out 2023.

superior dos candidatos; firmar parcerias para que uma instituição de Ensino Superior - IES ofereça tal titulação paralelamente ao CFSd; ou reconhecer a própria estrutura formativa da Polícia Militar como uma Instituição de Ensino Superior - IES, credenciando o CFSd como um curso de nível superior. Neste artigo, analisaremos essas alternativas, mas daremos ênfase especial à última, por ser considerada uma inovação no âmbito do estado fluminense e requerer um entendimento mais aprofundado, e, também, em razão de recente posicionamento institucional da PMERJ, que passou a demandar que seus cursos de formação adotem carga horária que permita eventual equiparação com cursos superiores de tecnologia no futuro<sup>4</sup>.

A princípio, a viabilidade em credenciar o CFAP, órgão formador da Polícia Militar, como IES, para em seguida reconhecer o Curso de Formação de Soldados como educação de nível superior, parte da premissa de que o propósito da formação é preparar o profissional para realizar as atribuições de seu cargo, em sintonia com a missão institucional de Escolas de Governo e Cursos Superiores de Tecnologia; além da proximidade da carga horária total entre um curso tecnólogo, que possui requisito mínimo de 1.600 h/a para serem integralizadas, e o CFSd, que possui 1.437 horas-aula. Passa também pela pesquisa realizada junto ao Conselho Estadual de Educação, que, em contato preliminar com este estudo, considerou seu objeto viável. E, por fim, chega até a necessária articulação institucional entre os atores envolvidos para efetivação da mudança, a fim de que o processo de construção seja participativo, colaborativo e revestido de legitimidade.

Para apresentar a discussão em torno do objeto deste estudo, além da presente introdução, esta pesquisa desenvolver-se-á por meio de cinco seções. Inicialmente, detalhará o contexto do sistema de ensino da PMERJ e suas normativas. Em seguida, serão apresentadas a matriz do curso de formação de soldados, suas referências e o regramento sobre elaboração e revisão de currículos na Corporação. Uma terceira seção, introduzirá os conceitos relacionados ao curso superior de tecnologia, campo de saber e área de conhecimento, assim como os principais pareceres e legislações sobre o tema. A discussão sobre porque é preciso realizar a transposição do CFSd para um curso de educação superior, será realizada na quarta parte. A última etapa do desenvolvimento

---

<sup>4</sup> Boletim da PM n. 230, de 12 de dezembro de 2023 (p. 79) que publicou a Instrução Normativa n. 240, de 11 de dezembro de 2023, que aprovou as Normas de Planejamento e Conduta do Ensino e da Instrução – 2024 – NPCEI-2024 (p. 17). Antes desta normativa, a NPCEI-2023 não previa a possibilidade de equiparação de cursos de formação com Cursos Superiores de Tecnologia.

trará o debate sobre a viabilidade de transposição do curso de formação de soldados, para curso superior em tecnologia de segurança pública, em que se buscará estabelecer os diferentes contornos relacionados à aplicabilidade da proposta e seus reflexos tanto na Polícia Militar (SEPM), quanto na sociedade fluminense. As considerações finais retomarão aspectos principais da pesquisa, e sinalizarão proposições para a reflexão dos leitores.

## 2 METODOLOGIA

Nas pesquisas em geral, é comum partimos de uma revisão da literatura que aponta lacunas a serem preenchidas, gerando hipóteses que serão exploradas ao longo do estudo para responder a algumas questões ou apontar novos elementos para futuras investigações. Contudo, quando o pesquisador e seus interlocutores já estão familiarizados com o problema, torna-se viável adotar o “processo inverso, ou seja, partir dos problemas para buscar na literatura possíveis soluções.” (MELLO, C. H. P., *et al.*, 2012, p.1).

É nesta situação que se enquadra o presente estudo, posto que a dupla inserção deste pesquisador, como acadêmico e oficial de polícia militar, permite um prévio conhecimento do problema. Por meio da pesquisa-ação, pretende-se contribuir para a superação do problema identificado. Esta abordagem se alinha ao proposto por Dresch, A.; Lacerda, D. P. e Miguel, P. A. C. (2015, p. 1122) que ratificam que “cabe ainda considerar que os pesquisadores que trabalham nessa abordagem não lidam com hipóteses, mas com temas de pesquisa e desafios de cunho organizacional”.

Vale dizer que segundo Orquiza, L. M., *et al.* (2022), a pesquisa orientada para ação organizacional “fornece uma maneira de promover a geração de conhecimento que é intrinsecamente capaz de produzir bens públicos por meio da solução de problemas concretos e práticos (p. 12)”.

Contudo, ressalta-se que a solução não pode ser alcançada apenas pela pesquisa; em segundo momento, gestores policiais, integrantes do Conselho Estadual de Educação, dirigentes da área de ensino policial e o Comando da Polícia Militar são atores fundamentais para conferir consistência, legitimidade e efetividade à proposta deste estudo.

Inicialmente, contextualizaremos o ensino na PMERJ, suas principais normativas e diretrizes. Em seguida, analisaremos o CFSd e seu currículo, para então avaliar as características do Curso Superior em Tecnologia. Com base nesses dados, será possível enquadrar o problema central, valendo-nos da realização de entrevistas em profundidade com gestores do Conselho Estadual de Educação.

Com esta metodologia, espera-se estabelecer as premissas sobre a viabilidade da transformação do atual modelo de formação do soldado da polícia militar, sem impactos significativos nas dimensões logísticas e orçamentárias já previstas pela PMERJ para a qualificação de seus soldados ingressantes, deixando a cargo do plano formativo as ações de mapeamento de competências e atualização curricular.

### 3 CARACTERIZANDO O SISTEMA DE ENSINO DA PMERJ

O Sistema de ensino da polícia militar do estado do Rio de Janeiro constitui:

“uma estrutura organizacional abrangente, integrando unidades, recursos humanos, infraestrutura, materiais didáticos, planejamentos e planos educacionais. Seu objetivo primordial é formar, desenvolver, capacitar, especializar e instruir, buscando o aprimoramento das competências necessárias para o desempenho eficaz das diversas funções e responsabilidades inerentes à Polícia Militar” (NPCEI-2024, 2023, p. 12)

A estrutura educacional em questão tem suas atividades gerenciadas pela Diretoria Geral de Ensino e Instrução - DGEI, atuando como Órgão de Direção Setorial, conforme regulamentado pelo Decreto nº 15.427, de 04 de setembro de 1990. A DGEI está subordinada diretamente ao Secretário de Estado de Polícia Militar, com as atribuições de planejamento, supervisão, coordenação e fiscalização do sistema de ensino.

Subordina-se à DGEI, os demais Órgãos de Apoio ao Ensino - OAE, que incluem dez organizações<sup>5</sup>. Dentre elas, destaca-se o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças 31 de Voluntários, localizado em Sulacap. Esta unidade é enfatizada por ser encarregada de conduzir o Curso de Formação de Soldados, objeto deste estudo.

Essa Diretoria realiza ainda, o controle administrativo e pedagógico dessa dezena de unidades, além da supervisão pedagógica das ações de educação conduzidas por outras

---

<sup>5</sup>Boletim da PM n. 027, de 08 de fevereiro de 2023 (p. 23).

organizações da Corporação, denominadas como Unidades Promotoras de Ações de Educação - UPAE, designação introduzida pela recente NPCEI-2024 (2023, p. 12)<sup>6</sup>.

### 3.1 Alguns aspectos na estrutura legal-normativa do ensino na PMERJ

Ao iniciar essa exposição, cumpre apresentar o documento designado como Normas de Planejamento e Conduta do Ensino e da Instrução – NPCEI, publicado pela Diretoria Geral de Ensino e Instrução da Polícia Militar. Por uma questão didática, articularemos informações trazidas de sua última edição<sup>7</sup>, tanto por ter vigorado até dez de dezembro de 2023, quanto por ter mantido os mesmos padrões de ensino na Corporação ao longo de suas reedições nos últimos anos, com sua versão atualizada, introduzida em onze de dezembro de 2023, trazendo inovações importantes em relação aos anos anteriores.

Esta normativa é destacada, pois, além de orientar o planejamento educacional na PMERJ, sinaliza as principais referências legais, normativas e principiológicas que fundamentam a orientação do ensino na Corporação. A partir da NPCEI-2023, daremos ênfase às mais relevantes para nosso estudo, a saber:

- “b. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as **Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB**;
- d. Decreto n.º 20.530, de 19 de setembro de 1994, que aprova o Regulamento de Preceitos Comuns aos Estabelecimentos de Ensino da PMERJ - RPCEE, publicado em Aditamento ao Boletim da PM n.º 178, de 21 de setembro de 1994;
- e, Diretriz-Geral de Ensino e de Instrução da PMERJ - DGEI, pública em Aditamento ao Boletim da PM n.º 076, de 23 de novembro de 2004 e suas alterações, públicas em Boletim da PM n.º 161, de 26 de setembro de 2008;
- f. Instruções Provisórias para Avaliação do Ensino e Medida de Aprendizagem - IP-13, publicadas em Boletim da PM n.º 152, de 28 de setembro de 1983 e suas alterações;
- g. Instruções Provisórias para Elaboração e Revisão de Currículos da PMERJ- IP-37, publicadas em Boletim da PM n.º 223, de 02 de dezembro de 1998;
- i. Regimentos Internos dos OAE;
- k. **Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais de Área de Segurança Pública, 2014; (grifo meu)**” (2023, p. 01 e 02).

<sup>6</sup>Boletim da PM n. 230, de 12 de dezembro de 2023 (p. 85).

<sup>7</sup>Ibidem, (p. 21).

É notório que, entre as referências mencionadas, a PMERJ já aciona a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, ou seja, reconhece que está inserida no conjunto maior de normativas que regulamentam a educação no país. Isso também se aplica ao referir-se à Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais de Área de Segurança Pública, reconhecendo a importância de alinhar seus currículos com as discussões e normas em âmbito nacional.

O advento recente da NPCEI - 2024, trouxe inovações relevantes, mas manteve como referências normativas principais os já referidos RPCEE, DGEI, e Matriz Curricular Nacional, tendo incorporado a IP-13 e IP-37 ao Manual de Formalização das Ações de Educação da PMERJ, revogando essas duas últimas, e, embora tenha deixado de mencionar expressamente a LDB como fonte, ao considerar a possibilidade de equiparação de cursos de formação com os de Tecnologia superior, reconhece sua importância basilar (NPCEI-2024, 2023, p. 24).

A NPCEI-2023 (2023, p. 22 e 23) também determina que o ensino policial militar tem por finalidade “proporcionar ao seu pessoal o necessário preparo para exercício de cargos e funções inerentes ao planejamento e emprego na PMERJ”. Com esse fundamento, orienta que as disciplinas sejam articuladas com as “missões Constitucionais da Polícia Militar”, delineadas no art. 144, § 5º, da Constituição Federal, que prescreve: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Fica evidente, portanto, que o objetivo do ensino é a formação corporativa, apta a qualificar os servidores públicos para o exercício profissional de suas atribuições legais.

Nessa linha, o objetivo da NPCEI/23 é “proporcionar aos seus integrantes a necessária capacitação e habilitação técnico-profissional para ocupação dos cargos e funções previstos na estrutura organizacional da Corporação, objetivando o exercício eficiente das funções correspondentes”. Acrescenta ainda que:

“O ensino na Polícia Militar tem como um dos princípios fundamentais a seleção pelo mérito e obedecerá a um processo contínuo e progressivo, evitando-se a repetição de assuntos já estudados. Os Órgãos de Apoio de Ensino deverão desenvolver **estratégias com vistas ao aprimoramento da qualidade do ensino** e o melhor emprego do seu pessoal e material (**grifo meu**)” (NPCEI, 2023, p.24).

A nova NPCEI-2024, aprimora essa visão e conceitua como a PMERJ entende Educação, Ensino e Processo Ensino-Aprendizagem. Enquanto Educação é o “processo global e amplo de desenvolvimento da pessoa como um ser humano”, o Ensino é considerado “uma parte fundamental da educação, concentrando-se na organização de conteúdos, estratégias, métodos, técnicas e recursos utilizados pelo educador para, de forma estruturada, facilitar o acesso a determinado conhecimento”. Em complemento, o Processo Ensino-Aprendizagem “trata de uma interação dinâmica e bidirecional entre um educador (ou mediador) e um aprendiz [...] envolve o processo pelo qual o aluno internaliza utiliza o conhecimento ou as habilidades apresentadas durante o ensino ...” (2023, p. 15).

Os trechos acima ressaltam o compromisso institucional em adotar o mérito intelectual como critério de seleção, assim como a construção progressiva e coerente do conhecimento, alcançada pelo aperfeiçoamento contínuo do ensino. Isso implica a expectativa de evolução constante dos processos e modelos de educação policial.

Complementar a essa abordagem, enfatiza-se a importância de integrar a teoria à prática, permitindo que o discente se envolva diretamente com o fazer policial, por meio de estágios supervisionados e mediados pela área pedagógica da PMERJ, como ilustrado no trecho a seguir:

[...]

2) O emprego do aluno do Curso de Formação de Soldados - CFSd deverá observar o disposto na Diretriz de Estágio Prático Operacional pública pela Corporação. Tal emprego não deverá ocorrer em período inferior a 02 (dois) meses de formação no CFSd, devendo ser excluído o período de adaptação para cômputo do mencionado período. Para o emprego dos alunos PM em policiamento externo ou em apoio a outras Unidades, o Comandante da OAE deverá emitir parecer e encaminhá-lo à DGEI para análise, que posteriormente enviará ao EMG para decisão;

3) Os alunos PM de qualquer curso só poderão ser empregados em policiamento nos horários que não coincidam com as atividades escolares programadas pelo OAE;

4) O emprego do aluno PM em atividade de policiamento constituir-se-á sempre em atividade extra, mediante prévio planejamento que deverá ser obrigatoriamente comunicado à DGEI e será **supervisionado por parte do OAE e dos órgãos encarregados de conduzir atividades de ensino e instrução (grifo meu).**” (NPCEI, 2023, p.26)

No mesmo sentido, a atualizada NPCEI-2024 manteve essas mesmas orientações para emprego do aluno policial militar (2023, p. 61). Como decorrência desses

parâmetros, observa-se a publicação da mais recente Diretriz de Estágio Prático Operacional, a “Diretriz nº 039/2023 - Curso de Formação de Soldados (CFSd 2023) - Estágio Prático Operacional”, contida no Boletim da PM nº 204 de 01 de novembro de 2023, da qual destacamos os seguintes tópicos principais:

FINALIDADE Regular, no âmbito geral da SEPM, e, particularmente, no âmbito do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças 31 de Voluntários, os procedimentos administrativos, operacionais e pedagógicos que deverão ser adotados por ocasião da realização do Estágio Prático Operacional dos Alunos Policiais Militares matriculados no Curso de Formação de Soldados - CFSd Turma I/20;  
[...]

OBJETIVOS a. Identificar, a partir dos conhecimentos teóricos desenvolvidos no Curso de Formação de Soldados - CFSd e homologados através do Processo SEI 350131/004411/2021, a maneira pela qual são processadas as rotinas administrativas e operacionais do serviço policial militar na OPM;

b. Possibilitar aos Alunos Policiais Militares uma percepção dos principais problemas administrativos e operacionais da OPM, proporcionando contato com as diferentes realidades;

c. Aprimorar, mediante o trabalho de acompanhamento presencial e de supervisão policial intencional, as competências profissionais desenvolvidas ao longo do Curso de Formação de Soldados - CFSd, através do **exercício prático das funções policiais militares** afins; e,  
d. Avaliar o desempenho do aluno policial militar no exercício prático das funções policiais militares afins (p. 08).

[...]

Princípios e Condições para Emprego do PM Aluno do CFSd:

i. **Qualquer emprego do aluno do CFSd será considerado atividade extracurricular e, por consequência, o período deverá ser considerado no planejamento escolar** (p. 12).

[...]

Prescrições Diversas

a. Os policiais militares em formação, quando em serviço externo, **deverão estar sempre acompanhados** ou por oficial ou por Graduado. O não cumprimento deste dispositivo poderá implicar em uma eventual responsabilização disciplinar e criminal;

c. Ao término do período do Estágio Prático Operacional, o CFAP 31 Voluntários reunirá, por amostragem, **os policiais militares em formação para participarem de uma pesquisa pedagógica de avaliação das atividades prática operacionais desenvolvidas** ao longo do Estágio;

d. Da mesma forma **o Comandante da OPM que sediará o Estágio Prático Operacional também será conclamado a participar de uma pesquisa pedagógica de avaliação** do período de realização do Estágio em sua OPM;

f. **Os alunos deverão realizar o estágio aos finais de semana durante o CFSd**, atentando para que aos domingos o horário de término do serviço não poderá ultrapassar as 22h00min (vinte e duas horas);

g. O Comandante da OPM (Gestor imediato do Estágio Prático Operacional) fará a remessa da Ficha de Avaliação de Desempenho dos

novos policiais estagiários em até 72 (setenta e duas) horas úteis após o término do Estágio (**grifo meu**)”.

Assim, com base nos trechos mencionados, fica evidente a preocupação em integrar teoria e prática, tal qual ocorre em educações corporativas tanto nos âmbitos públicos quanto privados de distintas instituições, o que aproxima o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças a uma Escola de Governo, conforme veremos adiante neste estudo. Verifica-se ainda que, em razão dos discentes atuarem em campo já com a possibilidade de uso real ou potencial da força - situação esta que caracteriza e diferencia a formação de forças policiais de qualquer outra instituição pública ou privada – os estagiários são monitorados constantemente por superiores e/ou supervisores. Todas as avaliações de desempenho são encaminhadas para análise pelo órgão formador.

Destacamos ainda, que a previsão do Ensino na PMERJ também está lastreada em Lei, a saber, a Norma estadual nº 443, de 1º de julho de 1981<sup>8</sup>, que aborda, entre outros aspectos, a carreira policial fluminense, os procedimentos de matrícula nos cursos, os requisitos para ingresso e a aprovação no Curso de Formação de Soldados, como será visto nos trechos seguintes:

“Art. 10 - O ingresso na Polícia Militar é facultado a todos os brasileiros natos, sem distinção de raça ou de crença religiosa, mediante inclusão, **matrícula** ou nomeação, observadas as condições prescritas neste Estatuto, em lei e nos regulamentos da Corporação.

Art. 11 - **Para a matrícula nos estabelecimentos de ensino policial-militar destinados à formação de oficiais, de graduados e de soldados**, além das condições relativas à nacionalidade, idade, aptidão intelectual, capacidade física e mental e idoneidade moral, é necessário que o candidato não exerça, nem tenha exercido, atividades prejudiciais ou perigosas à Segurança Nacional.

§ 1º - O disposto no caput deste artigo e no art. 10 desta Lei aplica-se aos candidatos ao ingresso nos Quadros de Oficiais em que é também exigido o diploma de estabelecimentos de ensino superior (...)

Art. 14 - Os círculos hierárquicos e a escala hierárquica na Polícia Militar são fixados no Quadro e parágrafo seguintes:

§ 5º - A inclusão do Soldado PM dar-se-á sempre na Classe C de sua graduação; se não for **aprovado no Curso de Formação de Soldados**, será excluído da Corporação, por conveniência do serviço e inaptidão para a carreira policial-militar; se for aprovado, permanecerá nessa Classe durante os 5 (cinco) primeiros anos de serviço efetivo na Corporação.

Art. 129 - Os policiais-militares começam a contar tempo de serviço na Polícia Militar a partir da data de seu ingresso na Corporação.

<sup>8</sup> RIO DE JANEIRO. Lei nº 443 de 1º de julho de 1981.

§ 1º - Considera-se como data de ingresso, para fins deste artigo:

2 - **a de matrícula em órgão de formação de policiais-militares;**  
**(grifo meu).**

Outra inovação trazida pela atualização da NPCEI, classifica as naturezas das ações de educação em Formação, Aperfeiçoamento, Especialização, Extensão, Capacitação, Instrução, Instrução de Manutenção, e Inclusão. Os critérios para estabelecer tais distinções levam em consideração, entre outros fatores, a carga horária, e, neste ponto, enfatizamos que pela primeira vez foi institucionalizada a possibilidade do curso de formação ser equiparado a Curso Superior Tecnológico, determinando que adotem carga horária mínima de mil e seiscentas horas aulas (NPCEI-2024, 2023, p. 17).

Assim, o conjunto de normativas apresentado esclarece que o sistema de ensino da PMERJ está, há muitas décadas, fundamentado em um arcabouço legal-normativo, que parametriza a formação inicial e continuada de seus profissionais, assim como prevê todos os requisitos para a oferta de ensino alinhados com a legislação estadual e federal pertinente, inclusive no que se refere a educação superior.

#### 4 O CURRÍCULO NA PMERJ

Conforme estabelecido na Instrução Provisória IP-37 (1998, p. 02)<sup>9</sup>, que aborda a revisão curricular na PMERJ, o conceito de currículo pode ser compreendido como: “todas as experiências organizadas e supervisionadas pela escola, tendo em vista o desenvolvimento integral do educando, enquanto indivíduo e membro da sociedade”.

É estratégico considerar que esse conceito já atribui ao currículo um significado que extrapola as limitações de um documento formal, que apenas contém as ementas, metodologias etc. O sistema e o pessoal que operacionalizam a Escola influenciam significativamente a formação dos alunos. No contexto de cursos militares, é imprescindível que haja uma mediação entre os conteúdos formais e informais, isto é, que o valor atribuído ao conhecimento teórico seja equivalente à importância atribuída à experiência prática. A relevância que a Corporação confere a este aspecto fica evidente

---

<sup>9</sup> Boletim da PM nº 223, de 02 de dezembro de 1998. Utilizamos essa referência para demonstrar a trajetória de construção do conceito de currículo tal como é entendido pela PMERJ, em que pese já termos referenciado que a IP-37 foi recentemente revogada, com suas orientações recepcionadas pela NPCEI-2024.

no trecho subsequente, que direcionou a condução de um seminário pelo CFAP a respeito de seu processo de ensino:

“Nesse sentido, **aqueles que fazem parte do CFAP** e atuam diretamente na formação dispensada aos alunos não devem mais ser concebidos como um simples executor de normas e reproduzidor de uma filosofia de guerra, mas sim como um agente formativo crítico e reflexivo sobre questões essenciais em sua prática de ação formativa contribuindo tanto para a renovação do conhecimento aplicado ao militarismo quanto do próprio ensino, na tentativa de permanentemente adequar às necessidades dos alunos a época de transição para uma política de segurança pública pautada em um modelo de polícia de proximidade e isso, portanto, evidencia a necessidade de transformar a forma de educação aplicada nos órgãos militares e suas consequências<sup>10</sup>”. **(grifo meu)**

Essa perspectiva assumiu um papel significativo ao ser incorporada à gestão educacional do CFAP, e mantida junto ao acionamento das principais referências para as revisões recentes dos currículos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ, em especial a Matriz Curricular Nacional (2014)<sup>11</sup>. Este documento caracteriza-se como um referencial teórico-metodológico que orienta as ações formativas dos profissionais de segurança pública, em todas as fases da formação, sem distinção de nível ou modalidade de ensino. Esta matriz alinha-se com a necessidade:

“de se formar profissionais habilitados a lidar com as diferentes formas de violência, conflitos e criminalidade, visando garantir a qualidade de vida e a integridade das pessoas, por intermédio de metodologias e técnicas calcadas na legalidade, proporcionalidade e necessidade” (Lima, 2021, p. 19 *Apud* Cordeiro, 2008.).

Conforme essa matriz<sup>12</sup>, competência é definida como a “capacidade de mobilizar saberes para agir em diferentes situações da prática profissional, em que as reflexões

---

<sup>10</sup> PMERJ. Boletim da PM nº 081, de 11 de maio de 2015.

<sup>11</sup>Ministério da Justiça. Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública. coordenação - Observe-se que essa Matriz teve sua primeira edição em 2002/2003, uma segunda edição em 2009, e, por fim, foi modificada e ampliada em 2014.

<sup>12</sup>Utilizamos o termo “matriz” pois o mesmo suscita a possibilidade de um arranjo não-linear de elementos que podem representar a combinação de diferentes variáveis, o que significa que a Matriz Curricular Nacional expressa um conjunto de componentes a serem “combinados” na elaboração dos currículos específicos, ao mesmo tempo em que oportuniza o respeito às diversidades regionais, sociais, econômicas, culturais e políticas existentes no país, possibilitando a utilização de referências nacionais que possam traduzir “pontos comuns” que caracterizem a formação em segurança pública. (MCN, 2014, p. 17)

antes, durante e após a ação estimulem a autonomia intelectual”. Essa abordagem pedagógica engloba três conjuntos de competências:

- Competências cognitivas: são competências que requerem o desenvolvimento do pensamento por meio da investigação e da organização do conhecimento. Elas habilitam o indivíduo a pensar de forma crítica e criativa, posicionar-se, comunicar-se e estar consciente de suas ações.
- Competências operativas: são as competências que preveem a aplicação do conhecimento teórico em prática responsável, refletida e consciente.
- Competências atitudinais: são competências que visam estimular a percepção da realidade, por meio do conhecimento e do desenvolvimento das potencialidades individuais; a conscientização de sua pessoa e da interação com o grupo; a capacidade de conviver em diferentes ambientes: familiar, profissional e social. (MCN, 2014, p. 18)

Esta mesma estrutura pedagógica é refletida nas ementas atuais do CFSd, que distribuem as competências de maneira equivalente<sup>13</sup>. Desta forma, o currículo atual para formação de soldados alinha-se com as mais atuais concepções pedagógicas para o campo da segurança pública. Como Poncioni (2013, p. 13) reconhece: “a Matriz Curricular Nacional alçou o ensino policial e sua formação profissional à agenda governamental, com o status de uma política pública”.

Assim, recepcionando as orientações gerais da IP-37, a atualização da NPCEI-2024 revogou-a, mantendo a Matriz Curricular Nacional como referência (2023, p. 40), e acrescentou inovações importantes aos sistemas de ensino da PMERJ, em especial, incluindo orientações para construção da matriz de competências para os cursos de formação e aperfeiçoamento da PMERJ, além da estruturação de linhas de pesquisa (2023, p. 85).

Isso permite que os currículos sejam revistos incluindo as indicações temáticas feitas pelos órgãos de controle social, mas também adotando as contribuições dos grupos de trabalho da própria Corporação. Contribui-se assim, para que novos modelos de educação policial militar sejam aprimorados tanto em sua forma, quanto em seu conteúdo.

---

<sup>13</sup>Extraído do Projeto Político Pedagógico do CFSd.

#### 4.1 O curso de formação de soldados, e o currículo do CFSd

Segue um breve resumo sobre a origem do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças – CFAP 31 de Vol., responsável por conduzir o Curso de Formação de Soldados. A síntese também abrange a rotina administrativa e pedagógica experienciada pelo corpo administrativo-pedagógico, pelos oficiais e praças em serviço na Unidade, bem como pelo corpo discente:

“O Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças – CFAP 31 de Vol., foi criado em 1933, no então Distrito Federal (RJ) com o nome de Escola de Recrutas (ER). Esta primeira escola foi instalada numa ampla fazenda que havia sido comprada pela antiga Brigada Policial, em 10 de outubro de 1907. Hoje, o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças está sediado na mesma região, a Fazenda dos Afonsos, no bairro Jardim Sulacap, Rio de Janeiro.

Desde a sua fundação, o CFAP é responsável pela formação dos praças da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. O Curso de Formação de Soldados tem duração de 40 semanas, com carga horária total de 1.437 horas aulas teóricas e práticas. O regime escolar é de 45 horas-aula semanais, de segunda a sexta-feira. As atividades formativas iniciam às 07:30h, com formatura ordinária para revista do pessoal e hasteamento da bandeira. Às 08h iniciam-se as instruções em sala de aula, excetuando-se as aulas de Educação Física, que tem o início às 06h, a fim de cumprir o previsto no Termo de Ajuste de Conduta (TAC) do Ministério Público no que tange à adequação das atividades físicas às condições climáticas. No período matutino as aulas ocorrem de 08h às 12h; já no período vespertino acontecem das 13h às 18h.

Os alunos almoçam no quartel e devem nele permanecer para as aulas do período vespertino. Após o encerramento das atividades pedagógicas, às 18h, os alunos entram em forma no pátio para receberem as orientações finais da Companhia e seguem juntos em direção à guarda do CFAP.

Além das aulas regulares, os alunos participam de atividades extraclases. O objetivo é acrescentar ao aprendizado conhecimentos práticos e específicos relacionados à atividade profissional policial militar. São consideradas atividades extraclases o estágio prático operacional, realizado nos diversos batalhões da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro; trabalhos escolares; pesquisas; atividades desportivas; seminários; treinamentos; atividades culturais, recreativas e sociais e visitas a órgãos públicos e assistenciais.

O curso está disposto em três módulos, a saber: módulo básico, módulo jurídico e módulo profissional, destinado aos candidatos entre 18 e 32 anos aprovados em concurso público que exige o nível médio de ensino

completo, conferindo ao final certificado de conclusão da capacitação oferecido pela própria PMERJ<sup>14</sup>.

O Curso de Formação de Soldados - CFSd segue um currículo formal que atende a exigências de natureza técnica e política, estando sujeito a revisões periódicas pela Diretoria Geral de Ensino e Instrução. Tais revisões são realizadas de forma autônoma ou em parceria com outras instâncias. Em 2004, após o governo federal divulgar a Matriz Curricular para Ações Formativas de Profissionais da Área de Segurança Pública, o Instituto de Segurança Pública liderou uma reforma curricular nas polícias Civil e Militar. O objetivo era unificar o conhecimento dessas instituições, incumbindo às escolas da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro - PCERJ e da PMERJ a desenvolverem currículos que estivessem alinhados ao Currículo Integrado de Formação Policial do Estado do Rio de Janeiro. No caso do CFSd, esse processo limitou-se a ajustes no currículo existente (Caruso, 2006).

Entre os anos de 2011 e 2012, a Subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção, pertencente à extinta Secretaria de Estado de Segurança - SESEG, em articulação com a PMERJ, conduziu uma revisão curricular do CFSd, com o propósito de alinhar seu conteúdo às demandas sociais e à pedagogia das competências contidas na Matriz Curricular Nacional (2009).

Decorridos dois anos de implementação do currículo, o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças identificou a necessidade de atualizar o conteúdo, revisar os instrumentos pedagógicos em uso e a gestão do curso. Nesse sentido, no período de agosto de 2014 a fevereiro de 2015, o CFAP, com apoio metodológico da SSEVP, coordenou o processo de atualização do currículo do Curso de Formação de Soldados. O desdobramento desse processo resultou em um aumento da carga horária total, absorção de disciplinas e criação de novas, conforme detalhado no artigo de Cortes e Mazzurana (2015), culminando na apresentação da matriz curricular atualmente em vigor, apresentada a seguir:

---

<sup>14</sup>Trecho extraído da introdução do Projeto Pedagógico do CFSd.

**Quadro 1 - Malha curricular do CFSd vigente**

MALHA CURRICULAR DO CURSO DE FORMAÇÃO DE SOLDADOS/PMERJ - 2015				
MÓDULOS		DISCIPLINAS	Carga Horária (horas)	Carga Horária
MÓDULO BÁSICO	1.	Direitos Humanos	16	196
	2.	Educação Física	120	
	3.	Ética e Cidadania	08	
	4.	História e Organização Policial	08	
	5.	Imagem Institucional	08	
	6.	Língua e Comunicação	24	
MÓDULO PROFISSIONAL	7.	Tiro de Defesa I	50	565
	8.	Tiro de Defesa II	70	
	9.	Tecnologia Não-Letal	20	
	10.	Administração Institucional de Conflitos	12	
	11.	Biossegurança e Abordagens de Urgência	22	
	12.	Criminalística Aplicada a PMERJ	40	
	13.	Instruções Práticas de Ações Táticas – Sobrevivência (IPAT I)	18	
	14.	Instruções Práticas de Ações Táticas – Abordagem (IPAT II)	22	
	14.	Instruções Práticas de Ações Táticas – POPM (IPAT III)	16	
	16.	Legislação Aplicada à PMERJ I (LEG I)	30	
	17.	Legislação Aplicada à PMERJ II (LEG II)	12	
	18.	Método de Defesa Policial Militar (MDPM)	16	
	19.	Noções de Telecomunicações	20	
	20.	Ordem Unida	12	
	21.	Polícia de Proximidade	20	
	22.	Policimento Ostensivo	50	
23.	Psicologia e Atividade Policial	20		
24.	Sociologia Criminal	20		
MÓDULO JURÍDICO	25.	Legislação de Trânsito	20	136
	26.	Legislação Penal Comum	08	
	27.	Legislação Penal Militar	12	
	28.	Legislação Processual Penal Comum	20	
	29.	Legislação Processual Penal Militar	12	
	30.	Leis Especiais	16	
	31.	Noções de Direito Administrativo	80	
	32.	Introdução ao Direito Constitucional	60	
MÓDULO COMPLEMENTAR		Estágio – CPP	30	540
		Adaptação e Procedimentos Administrativos	90	
		Atividades Extracurriculares – Palestras	80	
		Estágio Técnico Operacional	80	
		Coordenação Pedagógica	120	
		Avaliações (práticas e teóricas)	100	
		Treinamento para Formatura	40	
	Provas <sup>22</sup>	100		
			<b>TOTAL</b>	<b>1437</b>

Fonte: Cortes e Mazzurana (2015).

Em relação ao corpo docente e monitores do curso, sua disponibilização ocorre por meio de seleção pelo Programa Banco de Talentos<sup>15</sup>. Recentemente, foi divulgado o

<sup>15</sup>O Programa Banco de Talentos foi uma iniciativa da SSEVP/SESEG e visa a promover o mapeamento, a seleção e a remuneração de profissionais qualificados para a atuação nas diversas ações de educação destinadas à formação dos profissionais de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Em 2019 a gestão do Programa Banco de Talentos foi transferida para a PMERJ, conduzida pela Diretoria Geral de Ensino e Instrução. Mais informações sobre o programa instituído pelo Decreto Estadual nº 45.172/15 encontra-se disponível em <https://bancodetalentos.seseg.rj.gov.br/>.

Edital de chamada pública Nº 021/2019, com objetivo de selecionar profissionais para atuar de maneira eventual em ações de educação promovidas para o Curso de Formação de Soldados, nos termos Decreto n.º 45.172/2015, da Resolução SESEG 871/2015 e 884/2015, da Resolução/PMERJ n.º 98/2019 e em observância à Lei N.º 8.666/1993.

As orientações detalhadas no edital (2019, p. 01) incluem, entre outros aspectos, as diretrizes do processo seletivo e as políticas de remuneração, como veremos a seguir:

1.1 O Programa Banco de Talentos é uma ação promovida pela Diretoria Geral de Ensino e Instrução - DGEI da Secretaria de Estado de Polícia Militar - SEPM e visa promover o mapeamento, a seleção e a remuneração de profissionais que possuam formação e experiência profissional para a atuação eventual nas diversas ações de educação desenvolvidas pela SEPM e seus órgãos vinculados, de acordo com a demanda.

[...]

2.1 O presente Edital de Chamada pública destina-se à seleção de profissionais para o exercício eventual das ações de educação para a função de docência, do Curso de Formação de Soldados - CFSd.

[...]

5.1 A remuneração das funções acima previstas ocorrerá segundo função e unidade de medida, de acordo com a Tabela I do Decreto n.º 45.172/2015: Função Unidade de remuneração Valor da remuneração Professor Hora-aula R\$ 65,00 h/a base Instrutor Hora-aula R\$ 65,00 h/a base.

Importa salientar que o atual processo formativo do Curso de Formação de Soldados - CFSd integra docentes civis com trajetórias acadêmicas diversas. Esses instrutores são selecionados para ministrar conteúdos que transcendem os limites técnicos e policiais, contribuindo assim para uma experiência enriquecedora de abertura para processos dialógicos, entre diferentes campos do conhecimento.

Observou-se que as revisões curriculares conduzidas conforme os procedimentos estabelecidos nas normativas da Corporação e demais fontes subsidiárias, até o final de 2023, foram realizadas com níveis variáveis de integração com instâncias externas à PMERJ. Essas revisões resultaram em alterações mais ou menos substanciais nos conteúdos programáticos. Esse processo, invariavelmente, assume uma natureza complexa e estratégica, dado que está intrinsecamente relacionado às competências que os recém-ingressos irão adquirir. Isso inclui a dimensão atitudinal, que compreende valores e percepções fundamentais que delineiam a cultura policial.

Reconhecendo essa importância, a recente atualização da NPCEI, estabeleceu prazos e ofereceu orientações para que os cursos de formação tenham seus currículos revistos. Em

especial, o CFSd, objeto deste estudo, passará por essa revisão em 2024 e 2025, precedida do adequado mapeamento de competências, nos termos do plano de ação para a área de ensino da PMERJ (NPCEI-2024, 2023, p. 88).

## 5 CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA, CAMPO DE SABER E ÁREA DE CONHECIMENTO

Inicialmente, convém elucidar que os Cursos Superiores de Tecnologia - CST constituem modalidades de ensino superior dotadas de atributos particulares. Eles se destacam pelo enfoque voltado para uma formação especializada nas áreas científicas e tecnológicas, conferindo ao diplomado competências destinadas à sua atuação em campos profissionais específicos. Tais cursos almejam promover o desenvolvimento de:

[...]competências profissionais, sendo *aberto*, como todo curso superior, a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo. Os graduados nos cursos superiores de tecnologia denominam-se tecnólogos e são profissionais de nível superior com formação para a produção e a inovação científico-tecnológica e para a gestão de processos de produção de bens e serviços e estão aptos à continuidade de estudos em nível de pós-graduação (CNCST, 2016, p. 181).

O amparo legal para essa especificidade, encontra-se na Lei n. 9.394/96 artigo 44, inciso I, como observamos a seguir:

“Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I –  **cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente;**

II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III – de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;”

IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino” **(grifo meu)**.

É importante notar que os incisos II, III e IV mencionado abordam, respectivamente, as modalidades de graduação, pós-graduação e extensão, já tradicionais e amplamente reconhecidas pelo público em geral. Todavia, a inovação proposta pela legislação reside no inciso I, que abre espaço para os cursos de educação superior sequenciais por campo do saber. Esses cursos não constituem programas de graduação, uma vez que estão categorizados no inciso I do artigo 44, antecedendo o inciso II, que trata especificamente sobre esta modalidade. Ambos, sequenciais e de graduação, enquadram-se na categoria de ensino superior pós-médio. No entanto, diferem quanto à extensão da formação necessária: os cursos de graduação são caracterizados por uma formação mais ampla, tanto em termos acadêmicos quanto profissionais, em comparação com os cursos sequenciais.

Para que sejam reconhecidos, os cursos sequenciais devem estar previstos no Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia – CNCST. Como prevê a LDB:

Art. 42-A. A educação profissional e tecnológica organizada em eixos tecnológicos observará o princípio da integração curricular entre cursos e programas, de modo a viabilizar itinerários formativos contínuos e trajetórias progressivas de formação entre todos os níveis educacionais.

[...]

§ 3º O Catálogo Nacional de Cursos Técnicos - CNCT e o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia - CNCST orientarão a organização dos cursos e itinerários, segundo eixos tecnológicos, de forma a permitir sua equivalência para o aproveitamento de estudos entre os níveis médio e superior.

No caso deste estudo, é relevante destacar que no referido catálogo, a orientação alinhada com a proposta de educação superior voltada para o Curso de Formação de Soldados, consta no eixo tecnológico Segurança, mais especificamente no CST em Segurança Pública, conforme observamos abaixo:

**Imagem 1 - CST em Segurança Pública****CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM SEGURANÇA PÚBLICA\*\***

Eixo Tecnológico: SEGURANÇA

 **1600 horas****Perfil profissional de conclusão**

Planeja, formula, implanta, gerencia e supervisiona ações preventivas no âmbito segurança pública. Orienta e intervém em situações de manutenção da ordem pública, segurança comunitária, defesa civil, polícia técnico-científica e polícia investigativa. Vistoria, realiza perícia, avalia, emite laudo e parecer técnico em sua área de formação.

\*\*Curso de oferta exclusiva para profissionais da carreira de segurança pública.

**Infraestrutura mínima requerida**

Biblioteca incluindo acervo específico e atualizado.  
Laboratório de informática com programas e equipamentos compatíveis com as atividades educacionais do curso.

**Campo de atuação**

Instituições públicas da área de segurança pública.  
Institutos e Centros de Pesquisa.  
Instituições de Ensino, mediante formação requerida pela legislação vigente.

**Ocupações CBO associadas****Possibilidades de prosseguimento de estudos na Pós-Graduação**

Pós-graduação Interdisciplinar na área de Ciências Sociais e Humanidades, entre outras.

**Fonte:** Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia – CNCST (p. 148).

É importante ressaltar que o Curso Superior de Tecnologia - CST em Segurança Pública é especificamente destinado a profissionais do setor de segurança pública e exige uma carga horária mínima de 1.600 horas-aula para sua oficialização.

Além disso, é notável a diferenciação entre os tipos de cursos sequenciais. Estes se dividem em cursos superiores sequenciais de formação específica e complementação de estudos. Os cursos superiores sequenciais de formação específica, geralmente com um propósito coletivo, podem ser oferecidos por instituições de ensino superior e conferem um diploma ao concludente. Conforme o Parecer CES 968/98, tais cursos ainda:

“[...] Estão dispensados de obedecer ao ano letivo regular, da mesma forma que os cursos superiores de complementação de estudos, podendo ser encerrados a qualquer tempo, a critério da instituição, desde que esta assegure a oportunidade de conclusão dos estudos, no próprio curso, dos alunos nele matriculados. Esses cursos não precisam estar necessariamente vinculados a um departamento, instituto ou faculdade específica, até porque a nova LDB não prescreve modelo de organização interna de instituições de educação superior ou de universidades. [...] Os cursos superiores de formação específica – que conduzem a diplomas - estão sujeitos a processos de autorização e

reconhecimento com procedimentos próprios e que resguardem a qualidade do ensino oferecido (CES 968/1998, p. 11)

Por outro lado, os cursos sequenciais de complementação de estudos apresentam uma carga horária menor em comparação aos de formação específica e, ao seu término, oferecem ao discente um certificado.

Contudo, com o advento da Resolução nº 1, de 22 de maio de 2017, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, os cursos de educação superior de formação específica foram gradativamente encerrados e substituídos pelos Cursos Superiores de Tecnologia - CST, conforme previstos no Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia. Esses cursos integram a educação superior como cursos sequenciais, nos termos do inciso I do art. 44 da LDB.

Este mesmo dispositivo legal, ao abordar os campos de saber, indica que possuem diferentes níveis de abrangência e sugere que podem ser constituídos a partir de elementos de mais de uma das áreas do conhecimento. Conforme ainda o Parecer CES 968/98:

“O avanço do conhecimento contemporâneo pela vertente da interdisciplinaridade, aliado ao caráter de flexibilidade e de convite à inovação presente na nova Lei, permitem - ou melhor, recomendam - que ambas as interpretações sejam adotadas. [...] entende-se que a concepção e implementação de cursos sequenciais podem incluir elementos de mais de uma área do conhecimento assim como numa delas estarem contidos, desde que consigam desenhar uma lógica interna.

Os cursos sequenciais podem servir ao interesse de todos os que, possuindo um certificado de conclusão de ensino médio, buscam ampliar ou atualizar, em variado grau de extensão ou profundidade, seus horizontes intelectuais em campos das humanidades ou das ciências, ou mesmo suas qualificações técnico-profissionais, frequentando o ensino superior sem necessariamente ingressar num curso de graduação”. (CES 968/98, p. 7-8)

No que diz respeito às áreas do conhecimento, nas quais se articulam os campos do saber, é importante esclarecer que a organização das Áreas do Conhecimento compreende nove grandes áreas. Estas, por sua vez, distribuem-se em 49 áreas de avaliação da CAPES. As áreas de avaliação agrupam áreas básicas (ou áreas do conhecimento), que são subdivididas em subáreas e especialidades:

“1º nível - Grande Área: aglomeração de diversas áreas do conhecimento, em virtude da afinidade de seus objetos, métodos cognitivos e recursos instrumentais refletindo contextos sociopolíticos específicos;

2º nível – Área do Conhecimento (Área Básica): conjunto de conhecimentos inter-relacionados, coletivamente construído, reunido segundo a natureza do objeto de investigação com finalidades de ensino, pesquisa e aplicações práticas;

3º nível - Subárea: segmentação da área do conhecimento (ou área básica) estabelecida em função do objeto de estudo e de procedimentos metodológicos reconhecidos e amplamente utilizados;

4º nível - Especialidade: caracterização temática da atividade de pesquisa e ensino. Uma mesma especialidade pode ser enquadrada em diferentes grandes áreas, áreas básicas e subáreas” (FCAPNS/CAPES, 2022.).

Isso permite enquadrar de maneira mais adequada a recente conquista promovida pela crescente produção científica conduzida pelas Polícias Militares, forças de segurança em geral e o meio acadêmico, conforme evidenciado no Parecer CNE/CES N. 945/2019.

“[...] **É essencial, sim, tratar as Ciências Policiais como área de conhecimento** e, desta forma, envolver a comunidade acadêmica em uma perspectiva interdisciplinar e estabelecer, para a área, os temas estratégicos para o aprofundamento dos estudos, de modo que correspondam e implementem as agendas de maior impacto para a segurança pública. Outro aspecto a salientar é o da formação de recursos humanos bem qualificados para a área, que, como mencionamos, pode ser referenciada por diversas outras áreas do conhecimento, a partir de estudos interdisciplinares, como, por exemplo, da pesquisa médica, ambiental, climática e energética. (...) Nesse sentido, reforça-se aqui a necessidade formal de considerar esta área de conhecimento, ou seja, de valorizar as Ciências Policiais” (CNE/CES N. 945, 2019, p.1) **(grifo meu)**.

Desta forma, pode-se considerar que um curso de educação superior destinado à formação de soldados, contanto que apresente currículo e carga horária adequados, enquadra-se como formação sequencial na modalidade de Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública.

## 6 POR QUE É PRECISO REALIZAR A TRANSPOSIÇÃO DO CFSd PARA UM CURSO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR?

Inicialmente, porque ao transpor o CFSd para um Curso de Educação Superior eleva-se também o reconhecimento formal da Corporação sobre a importância estratégica da formação inicial de seu policial. Em uma dimensão subjetiva, sinaliza para seus novos integrantes que a Corporação os valoriza cada vez mais, demonstrando isto pelo aprimoramento contínuo de seu modelo de ensino. Em um plano objetivo, porque a Lei nº 14.751 – Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, de 12 de dezembro de 2023 – estabelece que, em até seis anos de sua publicação, os soldados formados deverão possuir formação superior. Os dispositivos a seguir, analisados em conjunto, sustentam essa premissa:

“Art. 15. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, regulamentados pelo ente federado, constituir-se-ão, entre outros, dos seguintes quadros:

[...]

V - Quadro de Praças (QP), destinado às atividades dos diversos órgãos da instituição e **integrado por praças aprovadas em concurso público de nível de escolaridade superior OU possuidoras do respectivo curso de formação, desde que oficialmente reconhecido como de nível de educação superior, oferecido pelo sistema de ensino da respectiva instituição** ou de outra unidade federada ou de Territórios, observado o disposto no inciso IX do caput do art. 13 desta Lei, com progressão até a graduação de subtenente” **(grifo meu)**.

O artigo 13 mencionado disciplina as condições básicas para ingresso nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Ele especifica que os ingressos nas Corporações devem: “IX – comprovar, na data de admissão, de incorporação ou de formatura, o grau de escolaridade superior, nos termos do art. 15 desta Lei e da legislação do ente federado”.

A Lei apresenta alternativas para as corporações, permitindo que o ingressante já tenha concluído o ensino superior ao realizar o certame público, ou que o próprio curso de formação cumpra o papel de diplomá-lo com titulação de educação superior. Esse planejamento deve assegurar que o modelo escolhido seja implementado em até seis anos após a data de publicação da norma federal, nos termos do artigo 39:

“A adoção do requisito de escolaridade para ingresso na instituição militar **será processada no prazo de até 6 (seis) anos a contar da publicação desta Lei.**

Parágrafo único. Na forma da legislação de ensino do ente federado, a **instituição poderá optar por formar o militar do Estado e do Distrito Federal em curso de formação de educação superior com equivalência** àqueles definidos no art. 44 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), concedendo-lhe o requisito para ingresso previsto no inciso IX do caput do art. 13 desta Lei, ensino superior, e no art. 15 desta Lei, bacharel em direito ou em ciências policiais” **(grifo meu).**

No que concerne às duas alternativas possíveis, avaliaremos alguns aspectos relevantes a cada uma delas. Inicialmente, consideramos a hipótese de modificar o processo de ingresso, exigindo a conclusão de um curso superior como requisito para inscrição dos candidatos. Nesse cenário, um desafio inicial se delineia: a possível redução da base de candidatos e a alteração na faixa etária predominante desses postulantes.

Atualmente, a base de candidatos é composta por indivíduos que concluíram o ensino médio, com idades entre 18 e 32 anos, resultando em um contingente que superou os cem mil candidatos no certame mais recente, iniciado em 2023, para ingresso na Corporação como Soldado, o primeiro estágio na carreira de praça.

Ao optar por selecionar candidatos com formação superior completa em qualquer área, antevê-se não apenas uma redução quantitativa, mas também uma predominância de concorrentes com idade superior a 24 anos. Essas inferências fundamentam-se na análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

A referida pesquisa revela que em 2009, apenas 14,4% da população entre 17 e 24 anos estava matriculada no ensino superior, representando uma parcela reduzida da população. Tal fenômeno é atribuído às dificuldades observadas no percurso educacional do ensino fundamental e médio, caracterizado por altas taxas de evasão e baixa média esperada de conclusão, como destacado anteriormente (Pnad/IBGE, 2010, p. 22). Esse cenário sugere que os estudantes concluem o ensino médio após os 17 anos e ingressam na universidade com atraso<sup>16</sup>.

Além da perspectiva de uma significativa redução no universo de candidatos com ensino superior, em comparação à base constituída apenas por concorrentes com ensino

---

<sup>16</sup>Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/atraso-nos-estudos-deixa-75-dos-jovens-de-18-24-anos-fora-do-ensino-superior-2924066>.

médio, emerge a questão da faixa etária. Segundo a pesquisa, a população entre 15 e 17 anos é considerada como o público potencial para o ensino médio (Pnad/IBGE, 2010, p. 18), enquanto os jovens de 18 a 24 anos integram o público potencial para o ensino superior (Pnad/IBGE, 2010, p. 21). Portanto, é provável que a maioria dos candidatos aprovados seja acima de 24 anos, já que muitos jovens entre 17 e 24 anos encontram-se cursando ou concluindo o ensino superior.

Fontes mais recentes, como o Censo da Educação Superior 2022 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, corroboram os dados da pesquisa de 2010, indicando que menos de 25% dos jovens entre 18 e 24 anos ingressam no ensino superior no país, sendo 75,7% desta faixa etária limitados à educação básica e apenas 43,4% concludentes do ensino médio.

Seguindo essa tendência, de acordo com dados do Instituto Semesp na 11ª edição do Mapa do Ensino Superior no Brasil, somente 18,1% dos jovens de 18 a 24 anos estão matriculados no ensino superior, e apenas 17,4% das pessoas com 25 anos ou mais completaram um curso superior em 2021.

Convergindo com essa linha de evidências, em 2021, apenas 21% dos jovens brasileiros entre 25 e 34 anos haviam concluído o Ensino Superior, segundo dados do levantamento *Education at Glance*, elaborado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Em relação à predominância da faixa etária até 24 anos entre os matriculados no ensino superior, observou-se que, em 2021, esse grupo representava mais de 50%, reforçando a tendência de que os candidatos aptos a participar do certame se concentrem, em sua maioria, acima de 24 anos.

Diante dessas informações e com base em dados de diversas fontes, conclui-se que, ao exigir formação superior para o ingresso no Curso de Formação de Soldados, aumenta-se a probabilidade de recrutar profissionais predominantemente acima de 24 anos. Isso pode ter implicações significativas para a composição da base de pessoal, principalmente nas atividades que demandam maior esforço físico, como o patrulhamento motorizado e a pé. Nesse contexto, seria necessária pesquisa de maior fôlego para analisar perfis dos candidatos dos últimos concursos realizados pela PMERJ e as variáveis relacionadas, para ratificar essas hipóteses, mas, preliminarmente, indica-se a necessidade de ponderação mais detida sobre o possível impacto da inclusão de soldados com uma

faixa etária mais elevada, especialmente nas funções operacionais diurnas, e considerar como isso afetaria a carreira ao longo do tempo.

Em razão destas análises, caso esta alternativa não seja considerada a mais viável, a outra opção seria buscar o reconhecimento do curso de formação como um programa de educação superior. Isso poderia ser realizado por meio de parceria com uma instituição de ensino superior independente da Corporação, ou mediante a transformação do Curso de Formação de Soldados - CFSd em um curso de nível superior, conferindo ao Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças - CFAP o *status* de Instituição de Ensino Superior. Esse modelo assemelha-se ao adotado pelas Polícias Militares dos estados de São Paulo, Mato Grosso, Espírito Santo e Minas Gerais, como será discutido posteriormente.

Abordaremos inicialmente a possibilidade de uma instituição parceira conceder a titulação de ensino superior de forma concomitante à conclusão do CFSd. Como referência para a análise, observou-se uma iniciativa anterior da própria PMERJ que se aproxima dessa abordagem e que, à época, tinha como objetivo oferecer um:

“[...] curso de tecnólogo em segurança pública, graduação existente na Universidade Federal Fluminense - UFF, com a qual a corporação firmou uma parceria [...] O curso de tecnólogo, com módulos de ensino à distância e avaliação presencial em todo o estado, começou no ano passado com 500 vagas. Este ano, estamos aumentando o alcance, disponibilizando mil vagas. No futuro, esperamos que o soldado que concluir o curso possa subir um posto. É uma grande mudança de rumo, visando à capacitação. Nosso plano é, em 15 anos, ter todos os nossos policiais com curso superior — afirmou Carballo<sup>17</sup>”.

Conforme Lima e Geraldo (2022), que analisaram algumas das percepções identificadas a partir das interações entre alunos, profissionais de segurança pública e o corpo acadêmico envolvido com a ação educacional, essa parceria foi idealizada:

[...] no início de 2015, a Coordenação foi procurada pelo Estado Maior da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro para que o curso integrasse o projeto de reforma da carreira da Polícia Militar. que visava propiciar uma formação comum para Oficiais e Praças. Assim, foi solicitado um aumento na oferta do número de vagas de 500 para 950, ainda em 2015. Nos anos seguintes, a oferta de vagas baixou para

---

<sup>17</sup>Fonte: <https://extra.globo.com/noticias/rio/pm-quer-ter-em-15-anos-todos-os-soldados-com-curso-superior-15889545.html>.

360 em razão da crise financeira do estado, e aumentou em 2018 para 450 vagas (Lima; Geraldo 2022, p. 32)

Sobre a pretendida reforma mencionada, os autores detalharam:

A reforma propunha uma formação unificada entre Oficiais e Praças oferecendo, de um lado, um curso técnico-profissional (ministrado pela Polícia Militar) que abrange todos os ingressantes na instituição, sejam os ingressantes através do concurso para praças, seja através do concurso para oficiais; e, de outro: a) um curso superior a distância voltado para a administração institucional de conflitos, o já mencionado Curso de Tecnólogo em Segurança Pública e Social da UFF, que habilitaria os Praças que o concluíssem a candidatarem-se ao oficialato; e b) um curso de especialização para os aprovados no concurso para Oficiais. Aqueles que, já tendo qualquer formação superior, ingressassem diretamente para a carreira do oficialato fariam o curso técnico-profissional ministrado pela PMERJ (Lima; Geraldo 2022, p. 33).

Quanto aos objetivos da proposta pedagógica promovida pelo curso, os pesquisadores elucidam ao mencionar que:

O Curso de Tecnólogo em Segurança Pública e Social a Distância da UFF não busca apenas ensinar conteúdos, mas também, e principalmente, desconstruir saberes e práticas profissionais tradicionais, socializando os profissionais da área de segurança pública imbuídos de uma ética militar e/ou repressiva nas formas de se relacionar na vida civil universitária. (Lima; Geraldo 2022, p. 46)

Com base no modelo idealizado para essa iniciativa, contatou-se que, apesar dos benefícios frequentemente gerados pela articulação entre os conhecimentos produzidos pelo meio acadêmico e aqueles desenvolvidos pelas forças de segurança, o curso oferecido pela UFF não foi incorporado ao sistema de ensino da Polícia Militar. Isso não ocorreu conforme a concepção inicialmente planejada pela alta gestão da PMERJ na época, nem foi assimilado de outra forma pelos sucessivos Comandos da Corporação.

Seria necessária uma pesquisa de maior amplitude para analisar as variáveis que orientaram as opções institucionais por não avançar com esse modelo, mas ao considerar iniciativas semelhantes em outros estados, observa-se a tendência das Corporações em oferecer de forma direta seus cursos de formação inicial, a exemplo das Polícias Militares de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, dentre outras, por meio da transformação de seus centros de formação em Instituições de Ensino Superior. Assim, uma possibilidade

para essa descontinuidade no caso do Rio de Janeiro relaciona-se com a preferência das forças policiais em realizar diretamente a socialização inicial de seus profissionais, deixando à cargo do meio acadêmico a eventual qualificação complementar, e a especialização de policiais já formados.

Assim, compreendemos que a opção mais viável, e com maior possibilidade de adesão institucional em torno da proposta - uma vez que a Corporação recentemente sinalizou que os cursos de formação devem adequar a carga horária, visando a eventual equiparação com Cursos Superiores de Tecnologia (NPCEI-2024, 2023, p. 17) - seria a transposição do currículo do CFSd para um modelo de educação superior. Esta abordagem contribui tanto para que a PMERJ alinhe-se a nova legislação federal, quanto concorre para a maior valorização do policial militar, permitindo ainda que a própria Corporação protagonize o processo, mantendo a orientação sobre quais competências espera desenvolver em suas dimensões conceituais, procedimentais e atitudinais.

## **7 A VIABILIDADE DE TRANSPOSIÇÃO DO CURSO DE FORMAÇÃO DE SOLDADOS, PARA CURSO SUPERIOR EM TECNOLOGIA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

No Brasil, a Constituição de 1988, em seu artigo 39, §2º, introduzido pela Emenda Constitucional número 19 de 1998, determinou a instituição das Escolas de Governo:

“§ 2º 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”.

As Escolas de Governo têm como objetivo aprimorar os serviços prestados pelos diversos setores do Estado e da Administração Pública, por meio do desenvolvimento do ensino aplicado, voltado para a obtenção de um serviço público mais eficiente, qualificado e transparente, em benefício dos cidadãos. Essas instituições mantêm uma perspectiva acadêmica, mas enfatizam a produção de conhecimentos aplicados à atividade profissional, estimulando a capacidade crítica dos discentes-servidores públicos.

Partindo dessa premissa, podemos afirmar que essas Escolas são instituições públicas, criadas com a finalidade de promover a formação e a profissionalização de servidores públicos, visando fortalecer e ampliar a capacidade de execução do Estado e desenvolver as competências dos discentes-servidores, sejam eles civis ou militares.

Nesse contexto, o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças se enquadra perfeitamente como uma Escola de Governo, conforme estabelecido no artigo 39 §2º da Carta Magna. Além disso, tendo em vista o contexto em que se desenvolve o CFSd e sua atual carga horária, teceremos algumas considerações que indicam a existência de suporte lógico-normativo para o enquadramento do CFAP, na qualidade de Escola de Governo, como Instituição de Ensino Superior, apta a solicitar o reconhecimento de cursos de educação superior sequenciais.

Primeiramente, a regulamentação do ensino nas instituições militares é orientada pelo artigo 83 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, que disciplina: “O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino”.

Conforme a contextualização do sistema de ensino na PMERJ, há tanto uma lei que trata da matéria quanto decretos, regulamentos, diretrizes e instruções que regulam toda a educação policial militar fluminense. Com base nesse arcabouço legal federal e estadual, pretende-se discutir a pertinência em conferir ao CFSd a titulação de CST em Segurança Pública.

A carga horária mínima para o CST em Segurança Pública é de 1.600 horas-aula, e a matriz curricular do CFSd possui 1.437 h/a. Isso significa que o currículo não precisa necessariamente ser inteiramente revisado, entretanto, a diferença para atingir o mínimo legal deve ser integralizada. Como é imprescindível ampliar os conteúdos oferecidos, convém aproveitar a oportunidade para revisar as ementas, garantindo sua atualização instrumental e reflexiva, assim como o alinhamento pedagógico da matriz com a proposta de uma educação superior. Esta oportunidade alinha-se com a posição institucional da Corporação, para que seja procedida uma atualização da matriz de competências dos cursos de formação, com os decorrentes ajustes no ementário (NPECEI-2024, 2023, p. 88).

A diferença de 163 horas-aula pode ser superada pela integralização com conteúdos adicionais nas disciplinas presenciais já existentes ou por novas matérias

especialmente criadas, a partir de uma adequação curricular. Alternativamente, a carga horária pode ser complementada com conteúdos à distância, tanto absorvidos de cursos da plataforma SENASP<sup>18</sup>, como fez a Polícia Militar de Mato Grosso ao transformar seu CFSd em um curso de educação superior<sup>19</sup>, quanto por materiais inéditos produzidos pela Escola Virtual da PMERJ, conduzida pelo Centro de Educação a Distância da PM - CEADPM.

A possibilidade de uso do conteúdo a distância decorre, por analogia, da Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância – EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior – IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino, e disciplina que:

“Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância – EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior – IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino, com observância da legislação educacional em vigor.”

“Art. 2º As IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso.”

A este respeito, em entrevista com os gestores do Conselho Estadual de Educação, foi possível constatar a viabilidade desse entendimento, como vemos no trecho a seguir:

*Entrevistador:* Pensando em curso Tecnólogo, a carga horária sendo totalmente integralizada, o curso pode ser realizado sem a obrigatoriedade de dois anos?

*Conselheiro:* Em minha opinião não vejo óbice em relação a isso.

*Presidente:* por analogia, temos uma norma que permite que até 40 por cento da carga de um curso presencial seja a distância. Seria muito

<sup>18</sup>Fonte: <http://portal.ead.senasp.gov.br/academico/lista-de-cursos-1>. Acesso em: 25 out 2023.

<sup>19</sup>Os cursos EAD/SENASP, todos com 60 h/a, usados como Disciplinas eletivas na matriz curricular do CST da PMMT foram: espanhol básico; inglês básico; atuação policial frente aos grupos vulneráveis; enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes; segurança pública sem homofobia; preservação de local de crime; mediação de conflitos; mediação comunitária; resolução de conflitos agrários; técnicas e tecnologias não letais de atuação policial; ocorrências envolvendo bombas e explosivos; uso da informação na gestão de segurança pública; crimes ambientais; identificação veicular 1; policiamento comunitário escolar. Informação extraída do Projeto Político Pedagógico do Curso de Formação de Soldados (CFSd) - Tecnólogo em Segurança Pública, da Polícia Militar de Mato Grosso - Curso de 2.116 h/a, iniciado em 2014. Cada disciplina é dividida em créditos, sendo que cada 15 h/a equivalem a 01 (um) crédito (p. 39).

possível, até porque em curso nós nunca falamos em anos, falamos em horas... então valeria perfeitamente para um curso desse de segurança pública. (Entrevista com o Sr. Ricardo Tonassi Souto, Presidente do Conselho Estadual de Educação, e com o Conselheiro Delmo Morani, Presidente da Comissão Permanente de Legislação e Normas, realizadas em 06 de julho de 2023, às 12h30min na sede do CEE/RJ).

Assim, por analogia ao dispositivo federal, existe a possibilidade de oferecer até 40% da carga horária total de 1.600 horas-aula na modalidade a distância, o que corresponde a 640 h/a. Isso é muito maior do que a diferença obrigatória de 163 horas-aula a ser integralizada.

Vale dizer que o CEADPM, concebido pela Resolução nº 88, de 04 de junho de 2019, da Secretaria de Estado de Polícia Militar - SEPM, é um Órgão de Apoio ao Ensino - OAE, especializado em “Educação a Distância, subordinado a Diretoria Geral de Ensino e Instrução - DGEI, cujo objetivo é promover a Educação a Distância - EAD, atuando no nível de planejamento, organização, coordenação, execução e orientação no âmbito da PMERJ<sup>20</sup>”.

Para o CEADPM, que gerencia a Escola Virtual, a educação a distância no âmbito da PMERJ, caracteriza-se como:

“uma modalidade educacional mediada por Tecnologias da Informação e da Comunicação -TICs, compatíveis com os processos educacionais à distância, que facilitam e possibilitam uma imersão educacional pelo Policial Militar na condição de aluno, através das estratégias desenvolvidas pelo corpo pedagógico que planejou os cursos, as capacitações e os tutoriais ofertados através do Ambiente Virtual de Ensino - AVA do CEADPM. No AVA do CEADPM podemos encontrar não só cursos, capacitações e/ou tutoriais planejados e geridos pelo CEADPM, bem como pelas diversas Organizações Policiais Militares que compõem a SEPM. Desta forma, o ambiente virtual de aprendizagem do CEADPM tem sido uma ferramenta fundamental para capacitar os Policiais Militares nas mais diferentes áreas do conhecimento, promovendo um ensino de qualidade, proporcionando flexibilidade temporal e espacial<sup>21</sup>”.

Dessa forma, o CEADPM está plenamente capacitado para assessorar pedagogicamente a inclusão de disciplinas a distância no currículo do CFSd, assegurando a qualidade e a complementariedade dos conteúdos.

<sup>20</sup>Fonte: <https://ceadpm.pmerj.rj.gov.br/site/conheca-o-ceadpm.php>. Acesso em: 20 set. 2023.

<sup>21</sup>Ibidem....<https://ceadpm.pmerj.rj.gov.br/site/conheca-o-ceadpm.php>

Uma vez que a matriz curricular seja ajustada para atingir a carga horária mínima de 1.600 h/a, será possível proceder com a formalização dos documentos necessários para habilitar o CFAP como uma Instituição de Ensino Superior - IES, e, conseqüentemente, o CFSd como um curso de educação superior.

A Deliberação CEE Nº 325, de 17 de janeiro de 2012, em seu artigo 1º, “fixa normas para as Instituições de Educação Superior, doravante denominadas de IES, mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal e dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores que integram o Sistema Estadual de Ensino do Rio de Janeiro”. É importante destacar que o artigo 3º dessa deliberação estabelece que: “Os atos de regulação das IES e de cursos de graduação, sequenciais de formação específica e superiores de tecnologia compreendem: I - credenciamento da instituição de ensino superior;”.

Contudo, conforme estipula o artigo 4º da Deliberação CEE Nº 325:

“A regulação dar-se-á por meio, e em ordem, dos seguintes atos administrativos:

- I – Parecer da Câmara de Educação Superior e Educação Profissional, aprovado pelo Colegiado pleno do Conselho Estadual de Educação;
- II – Homologação do Sr. Secretário de Educação;
- III – Decreto expedido pelo Governador do Estado.”

Defende-se aqui a perspectiva de que, sendo o CFAP uma Escola de Governo voltada para o ensino superior sequencial, seria adequado que o processo se iniciasse com um decreto autorizativo do Exmo. Sr. Governador, permitindo ao CFAP atuar como uma IES. Posteriormente, deveria ser realizada uma consulta ao CEE em busca do Parecer mencionado no inciso I do artigo 4º, conforme discutido em entrevista com um conselheiro do CEE/RJ:

No âmbito normativo, é preciso só sinalizar o seguinte: é preciso que haja um decreto governamental pelas normas vigentes de hoje, que autorize a Corporação a ter uma unidade de ensino dessa natureza (Entrevista com Conselheiro Delmo Morani, Presidente da Comissão Permanente de Legislação e Normas, em 06/07/23, na sede do CEE)

Conforme o Artigo 5º da mesma deliberação, “O credenciamento é ato do Poder Público cuja edição prévia condiciona o início do funcionamento de Instituição de Ensino Superior – IES”. A solicitação de credenciamento deve ser acompanhada pelos

documentos especificados no artigo 6º, entre os quais destaca-se o Plano de Desenvolvimento Institucional-PDI<sup>22</sup>.

Com a autorização governamental e a instrução com os documentos pertinentes, incluindo o projeto político pedagógico com o mínimo de 1.600 h/a, e o PDI, torna-se viável buscar autorização para que o CFAP funcione como IES, bem como pleitear o reconhecimento do CFSd como curso de educação superior sequencial. Isso se enquadra no previsto no artigo 27, IV, que menciona: “Serão objetos de autorização do Sistema Estadual de Ensino do Rio de Janeiro os cursos superiores: [...] IV – sequenciais de formação específica e com diplomação”. Essa solicitação será encaminhada, ainda, conforme previsto no artigo 29, “[...]acompanhada de projeto político pedagógico do curso proposto com informações e documentos relacionados[...]”

Uma vez recebido o pedido pelo CEE, esta instância constituirá uma comissão verificadora para, *in loco*, avaliar as condições de oferta dos cursos. Esta comissão emitirá um relatório com análise documental e estrutural, recomendando ou não a autorização.

É razoável considerar que os trâmites acima mencionados seguiriam procedimentos semelhantes aos adotados para o curso de formação de soldados que ocorre em São Paulo. Conforme ilustrado no trecho a seguir, extraído de um Ofício de 2020, enviado pelo *Ilmo.* Chefe de Gabinete do Comandante Geral ao Senhor Chefe da Assessoria Parlamentar da Secretaria da Segurança Pública, informa-se que:

O Curso de Formação de Soldados possui equivalência ao curso de educação superior na modalidade de curso sequencial, por força de disposição legal, especificamente pelo artigo 83 da Lei Federal 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, [...] não necessitando, portanto, de registro ou autorização no referido Ministério” (Ofício nº 066/2021/ATeCC/CC 2021, p. 3)

Cabe destacar que, por meio do Parecer nº 443/18, o Conselho Estadual de Educação reconheceu a equivalência do:

Curso Superior de Técnico de Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública da Polícia Militar do Estado de São Paulo, ao Curso Superior de Tecnologia de Segurança Pública do eixo tecnológico de

---

<sup>22</sup>O PDI, de acordo como o Art. 24, “configura-se em um mecanismo de garantia de padrão de qualidade da Educação Superior ofertada no Sistema Estadual de Ensino e traduzir-se-á no compromisso de planejamento e ações aos quais se submeterão as IES.”

Segurança, conforme descrição no Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (CEE/SP, 2018, p. 21)

Em complemento, vale dizer que o referido curso é realizado em São Paulo pela Escola Superior de Soldados da Polícia Militar<sup>23</sup>, englobando formação básica, formação específica e estágio supervisionado. Nesta Corporação, a transposição para cursos de educação superior contribuiu para a consolidação de uma formação continuada que não se limita ao CFSd. O sistema abrange o Curso sequencial de complementação de estudos - destinado a habilitar profissionalmente as Praças para o ingresso no Quadro Auxiliar de Oficiais de Polícia Militar atribuindo-lhe a especialidade superior de Tecnólogo de Administração Policial-Militar, e o:

Curso de graduação - destinado a formar, com solidez teórica e prática, o profissional ocupante do Posto Inicial de Oficial, atribuindo-lhe o grau universitário de Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública (Rosas Júnior, Langhi; Peterossi, 2021, p. 333).

Como outro exemplo de transformação de um CFSd em curso Tecnólogo, fundamentado na legislação e procedimentos aqui apresentados, destacamos o caso da Polícia Militar de Minas Gerais, que observaremos a seguir:

**Imagem 1** - Extrato do Catálogo de Cursos do Sistema de Educação Profissional da APM/MG

Aspectos	CURSO DE FORMAÇÃO DE SOLDADOS – CFSd CURSO DE TECNÓLOGO EM SEGURANÇA PÚBLICA
Embasamento Legal	Art. 12, § único da Lei 5.301/69-EMEMG
Titulação	Tecnólogo em Segurança Pública (parecer nº 726/2013-CEE)
Objetivos	Formar soldados, mediante aquisição de conhecimentos necessários ao desempenho dos respectivos cargos, próprios de cada quadro ou categoria, com o pressuposto básico do saber-fazer o policiamento ostensivo em conjunto com a sociedade.
Público Alvo (externo)	Processo seletivo ao público em geral
Duração	11 meses
Vagas	<b>2.000 vagas, sendo 1.800 (um mil e oitocentas) vagas para o sexo masculino e 200 (duzentas) vagas para o sexo feminino</b>
Carga-horária	1922 h/a

Fonte: Catálogo de Cursos do Sistema de Educação Profissional da APM/MG<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Fonte: [https://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/essd/pag\\_historico.html](https://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/essd/pag_historico.html)

<sup>24</sup> Fonte: <https://intranet.policiamilitar.mg.gov.br/conteudoportal/uploadFCK/apm/13042015170023181.pdf>. Acesso em: 20 set 2023.

Outra demonstração de transformação do CFSd em curso Tecnólogo pode ser observada na Polícia Militar de Mato Grosso, como mencionado anteriormente, ilustrado no trecho a seguir:

“No ano de 2014 foi efetivada a realização do 29º Curso de Formação de Soldados em nível Superior, Tecnólogo em Segurança Pública, da Polícia Militar do Mato Grosso do Sul, o primeiro a elevar o nível da formação dos nossos profissionais. A proposta também foi autorizada após uma avaliação de autorização de funcionamento de curso superior pelo órgão responsável por acompanhar, avaliar e autorizar o sistema estadual de ensino superior, alterando assim a nomenclatura do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, para Escola Superior de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (ESFAP), consolidando-a como uma Instituição de Ensino Superior”<sup>25</sup>.

De acordo com Amaral (2022) O mesmo pode ser observado em relação a Polícia Militar do Espírito Santo, em que o Parecer CEE-ES Nº. 5.327/2019 aprovou a oferta do Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública – Formação de Soldados (Combatente e Músico), no eixo Tecnológico Segurança, realizado na Academia de Polícia Militar do Espírito Santo, reconhecida como Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Pública.

Por fim, um requisito importante a ser considerado desde o início é a atuação da Comissão Própria de Avaliação - CPA, prevista para atuar nas IES. Esta comissão pode ser perfeitamente conduzida pelo Conselho de Ensino do OAE, uma vez que a legislação já prevê tal instância no sistema de ensino da PMERJ. Isso é corroborado pelo Regulamento de Preceitos Comuns aos Estabelecimentos de Ensino - RPCEE, do qual destacamos o seguinte trecho de acordo com o Decreto estadual n. 20530/1994:

Art. 2º - Os OAE são organizações policiais-militares especificamente destinadas à execução do ensino.

Art. 3º - A Estrutura do ensino dos OAE compreende:

I – Diretor de Ensino (Comandante do OAE)

II – Subdiretor de Ensino (Subcomandante do OAE);

III – Conselho de Ensino (Cons Ens);

IV – Divisão de Ensino (Div Ens); e,

V – Corpo de Alunos (CA).

§ 1º - **A composição do Cons Ens é a seguinte:**

**I – Comandante do OAE (Diretor de Ensino)**

**II – Subcomandante do OAE (Subdiretor de Ensino)**

<sup>25</sup>Fonte: <https://www.pm.mt.gov.br/escola-superior-de-formacao-e-aperfeicoamento-de-pracas>. Acesso em: 20 out 2023.

**III – Chefe da Divisão de Ensino; e,**

**IV – Comandante do Corpo de Alunos.**

**§ 2º - A critério do Comandante do OAE, os Chefes das Seções de Ensino (Séc Ens) e outros elementos do OAE poderão integrar o Cons Ens, inclusive os pertencentes ao Corpo Discente.**

§ - A Estruturação da Div Ens compreende:

I – Seção de Planejamento e Programação de Ensino;

II – Seção de Medidas e Avaliação do Ensino e da Aprendizagem;

III – Seção de Meios Auxiliares; e,

IV – Outras seções ou subseções, em função das peculiaridades do OAE (**grifo meu**).

Essa referência é ratificada pela Diretriz Geral de Ensino e Instrução – DGEI<sup>26</sup>, que definiu os parâmetros para o Conselho de Ensino:

Art. 32 O Conselho de Ensino é o órgão formado para assessorar os comandantes dos Órgãos de Apoio de Ensino (OAE) e de outras organizações policiais militares que recebam o encargo de conduzirem cursos ou estágios, **nas decisões referentes às questões técnicas e de aproveitamentos na área de ensino (grifo meu)**.

Desta forma, é possível viabilizar os requisitos para submissão do CFAP como IES, e de seu CFSd como Curso de Educação Superior, ao Conselho Estadual de Educação, sem significativos impactos logísticos e financeiros. As alterações pedagógicas necessárias podem ser conduzidas pela equipe especializada do próprio sistema de ensino da PMERJ. Quanto à infraestrutura, seria utilizada a já existente no CFAP, com a verificação da atualização da biblioteca e do laboratório de informática, que, em princípio, pode ser compartilhado com as instalações existentes no CEADPM, desde que exista compatibilidade de horários. Em relação ao orçamento, a maior parte já está prevista para o programa Banco de Talentos, conforme previsão elaborada pelo CFAP<sup>27</sup> e já aprovada, sem necessidade de alterações caso se opte por incorporar disciplinas a distância da plataforma SENASP.

Após a análise apresentada, ressalta-se o posicionamento favorável do atual Presidente do Conselho Estadual de Educação à proposta de transposição do CFSd para um curso de tecnologia superior. Essa proposição já considera a particularidade do ensino

<sup>26</sup> PMERJ. Aditamento ao Boletim Ostensivo n. 076/2004.

<sup>27</sup> Informação extraída do Projeto Político Pedagógico do CFSd.

militar e a posição do CFAP como Escola de Governo, propondo que seja autorizado a funcionar como IES:

*Autor/Entrevistador:* **É viável do ponto de vista técnico, educacional, que o curso de formação de soldados possa passar por um processo para se tornar Tecnólogo?**

*Presidente:* Particularmente, acho que já há muito a LDB trata do reconhecimento de saberes. Acho um desperdício para o servidor, é um desprestígio para o servidor, que ele aprenda, possua saberes, oficialmente, e não tenha isso reconhecido em nenhum documento, nenhum diploma, que isso não seja oficializado. Quando o Estado transmite esse reconhecimento através de órgãos oficiais, e não oficializa ele através de um certificado ao fim, parece que aquele conhecimento foi banalizado, e isso não é verdade, são conhecimentos inclusive muito próprios, específicos, que ele não vai conseguir em outro lugar, outra Escola. Então acho que **é um avanço, da minha parte, claro que isso depende do desejo do gestor em fazer essas modificações, mas acho que também seria muito bem vindo pelos conselheiros, uma proposta, se chegasse aqui como de credenciamento, a transformação de uma escola de governo**, porque por aqui, por mais diverso que seja o panorama dos conselheiros, nós temos aqui uma ideia de que é fundamental a qualificação do servidor público. O servidor mal qualificado é um servidor que presta um serviço público ruim, e isso repercute no que nós gastamos de tributo, então quanto melhor qualificado o servidor, melhor remunerado, acho melhor para a sociedade inteira. Então eu **acho uma ótima ideia, ela é insipiente, porque ainda não a vi sendo tratada aqui nos escaninhos da administração fluminense, mas acho que ela é muito bem-vinda.** *(Entrevista com o Sr. Ricardo Tonassi Souto, Presidente do Conselho Estadual de Educação, realizada em 06 de julho de 2023, às 12h30min na sede do CEE/RJ). (Grifo meu).*

Tendo em vista este entendimento preliminar de representantes do órgão responsável pelo reconhecimento de cursos superiores presenciais no estado, assim como as considerações feitas até este momento, a possibilidade técnica e legal para a transposição proposta apresenta-se como viável. Para além disto, tem-se ainda a dimensão subjetiva relacionada a valorização profissional.

A concessão de um curso superior como formação do soldado de polícia conduzida pela própria Corporação, emerge como um meio eficaz para elevar a autoestima e a motivação individual. Este fenômeno se justifica pelo fato de que o profissional, ao receber a oportunidade de titulação acadêmica, experimenta um senso de valorização e reconhecimento, que por sua vez, repercute de maneira positiva em sua dedicação ao serviço policial. A perspectiva de crescimento educacional tende a

impulsionar a autoimagem do policial militar, estimulando uma maior entrega e comprometimento com suas responsabilidades.

Esta valorização transcende ao policial e alcança a Instituição e a sociedade. Isto porque o oferecimento de um curso superior pela PMERJ aos seus profissionais de base, tende a contribuir significativamente para a construção de uma reputação mais positiva da instituição policial na comunidade. Este fenômeno, por sua vez, pode culminar em um aumento da confiança da sociedade na polícia, evidenciando a importância estratégica de investimentos em educação para fortalecer a imagem pública da Corporação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, este estudo explorou a perspectiva de transição do Curso de Formação de Soldados - CFSd da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro para um Curso de Educação Superior sequencial, reconhecido pelo Conselho Estadual de Educação - CEE. A motivação para essa transição decorre tanto da necessidade de valorização contínua do policial militar, quanto da exigência trazida pela Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, que estipula o prazo limite de seis anos a partir da publicação dessa norma, para que os candidatos ao certame para seleção de soldados possuam curso superior ao se formarem.

A análise das opções disponíveis para a Corporação, dentro do escopo legal, revelou três alternativas: alterar o requisito de inscrição no concurso para exigir formação superior dos candidatos; estabelecer uma parceria com uma instituição de ensino superior externa à PMERJ, oferecendo a titulação em paralelo ao CFSd ou assumindo integralmente a formação; ou reconhecer a própria estrutura de ensino da Polícia Militar como uma Instituição de Ensino Superior, credenciando o CFSd como um curso de nível superior.

Ao avaliar cada opção, percebeu-se que a exigência de formação superior para os candidatos poderia resultar em uma redução no número de inscritos no certame e no aumento de sua faixa etária. Esta observação baseia-se em pesquisas que sinalizaram a média anual de vinte pontos percentuais para o total de pessoas que possuem ensino superior no país, assim como a possibilidade de o certame recrutar profissionais predominantemente acima de 24 anos, uma vez que os jovens entre 17 e 24 compreendem a faixa etária que está cursando ou concluindo o ensino superior. Considerando que o

concurso da PMERJ inclui várias etapas eliminatórias, como exames médicos e físicos, o universo de candidatos aptos a se matricular no curso de formação poderia sofrer significativa redução, em comparação com a base formada por candidatos de nível médio. Isso poderia levar à necessidade de realizar novos concursos antes do prazo previsto, o que não seria razoável, dadas as conhecidas limitações orçamentárias. Ao mesmo tempo, o aumento na faixa etária da base de pessoal da Corporação, embora requeira estudos mais aprofundados pela área de recursos humanos da Instituição, sugere um possível impacto nas atividades operacionais, especialmente naquelas que exigem maior esforço físico, tipicamente desempenhadas pelas primeiras graduações.

A experiência de delegar a formação policial militar inicial, total ou parcialmente, a uma entidade externa à Corporação, incluindo a dimensão atitudinal de suas competências, revelou-se um processo complexo e institucionalmente descontínuo. Com base em experiência anterior conduzida na própria PMERJ, verificou-se que, ao contrário do que ocorre em cursos de especialização – nos quais o processo dialógico entre meio acadêmico e profissionais experientes, ambientado em Instituição externa à força policial, é mantido como prática de formação continuada, ainda que sem uma periodicidade definida –, o compartilhamento da formação inicial dos ingressantes com IES exógena não se mostrou uma estratégia sustentável.

Diante dessas considerações, analisou-se a viabilidade de enquadrar o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças - CFAP como Escola de Governo, com fundamentação normativa e lógica para autorizá-lo como uma Instituição de Ensino Superior. Sob essa condição, e com a adequação da carga horária, torna-se viável credenciar o CFSd como um Curso de educação superior, nos moldes de um Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública. A PMERJ pode, ainda, optar por uma designação específica, tal como CST em Segurança Pública e Policiamento Ostensivo, similar ao adotado pelas Corporações de São Paulo, Mato Grosso ou Minas Gerais.

Considerando que é facultado a uma IES conduzir cursos superiores com até quarenta pontos percentuais da carga horária na modalidade a distância, e que as revisões curriculares do CFSd já foram realizadas com base em fontes indicadas como de referência, a atualização dos conteúdos necessários para a transição do modelo causaria impacto mínimo. A diferença de carga horária, que representa menos de treze pontos percentuais da atual composição de horas- aula do CFSd, poderia ser superada por meio

da integração com conteúdos adicionais, criação de novas disciplinas ou pela incorporação exclusiva de materiais a distância.

Uma vez que o projeto político pedagógico e a carga horária sejam ajustados, dois conjuntos de documentos podem ser elaborados simultaneamente. O primeiro incluiria uma minuta de decreto com autorização governamental para que o CFAP atue como Instituição de Educação Superior em âmbito estadual, fundamentada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e nas normativas do Conselho Estadual de Educação. O segundo conjunto, a ser preparado após a publicação do decreto mencionado, consistiria em documentos de gestão educacional, destinados ao CEE/RJ.

Após a análise das alternativas e adaptações necessárias, a transição do CFSd para um Curso de Educação Superior sequencial, nos moldes de um Curso Superior Tecnólogo em Segurança Pública, com a devida autorização do Conselho Estadual de Educação e validade em todo o território nacional, apresenta-se como uma solução viável para atender aos requisitos legais e assegurar a formação qualificada dos futuros soldados da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Esta qualificação reconhecida como de nível superior, não só facilita a construção de um plano acadêmico amplo e alinhado com as competências necessárias para o exercício eficaz e seguro da função policial, mas também estabelece uma base sólida para o desenvolvimento profissional contínuo ao longo da carreira.

Nesse sentido, a Corporação recentemente admitiu a possibilidade de equiparação de cursos de formação com Cursos Superiores de Tecnologia, assim como estabeleceu a necessidade de mapeamento de competências e revisão curricular. Assim, o esforço a ser conduzido pela organizações de ensino pode valer-se da contribuição deste estudo, tanto pelo aporte de repertório teórico e pesquisa aplicada, quanto pela possibilidade de considerar a incorporação da educação a distância como parte da matriz curricular.

Além de promover uma formação abrangente e integrada, a iniciativa é de suma importância para a valorização institucional e profissional dos membros da corporação. Através da oficialização acadêmica, os policiais adquirem não apenas conhecimento e habilidades essenciais, mas também um senso de realização e reconhecimento profissional. Isso contribui significativamente para a construção de laços de identidade mais fortes entre os membros da Instituição, fomentando um ambiente de trabalho coeso e motivado.

A oferta de um curso superior pela instituição policial, nos termos analisados neste estudo, emerge como um poderoso catalisador para fomentar a contínua busca por conhecimento entre seus membros. Este enfoque estratégico visa a cultivar uma cultura organizacional voltada para o aprendizado constante e o aprimoramento profissional. Ao proporcionar oportunidades educacionais, a instituição não apenas promove o desenvolvimento individual de seus policiais, mas também consolida um ambiente propício à inovação, atualização de habilidades e avanço nas práticas policiais, refletindo uma abordagem proativa na promoção da excelência profissional.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Jeferson Pinheiro do. **O ensino profissional policial militar: articulações entre teoria e prática durante a ação docente no Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública da Polícia Militar do Espírito Santo – Formação de soldados. Espírito Santo.** IFES, 2022. Disponível em:

<https://repositorio.ifes.edu.br/handle/123456789/3164>. Acesso em: 1 nov. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 239, Seção 1, p. 131, de 11 nov. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>.

BASÍLIO, Marcio Pereira. **O desafio da formação do policial militar do estado do rio de janeiro: utopia ou realidade possível?** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a25f14e8-b94c-4211-89d1-d96a32ece222>. Acesso em: 5 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 3 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 3 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023.** Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114751.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114751.htm). Acesso em: 3 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. PNAD 2009. Primeiras análises: Situação da educação brasileira – avanços e problemas. IPEA. Disponível em:

<https://folha.qconcur.com/n/concurso-pmerj-2023-inscritos-soldado>. Acesso em: 3 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Catálogo Nacional de Cursos Superiores em Tecnologia, 3ª Ed. Brasília, 2014. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=98211-cncst-2016-a&category\\_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98211-cncst-2016-a&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192). Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Senasp. Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública. 3 ed. Coord.: PASSOS, A. S. et al. Brasília: Senasp, 2014. Disponível em:

<https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2021/01/matriz-curricular-nacional-para-acoes-formativas-dos-profissionais-de-area-de-seguranca-publica.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública. coordenação: PASSOS, A. S., *et al.* Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. Disponível em:

<https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2021/01/matriz-curricular-nacional-para-acoes-formativas-dos-profissionais-de-area-de-seguranca-publica.pdf>. Acesso em: 14 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Parecer CES nº 968** de 17 de dezembro de 1998. Conselho Nacional de Educação. Brasília, 1998. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pces968\\_98.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pces968_98.pdf). Acesso em: 5 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Parecer CES nº 945** de 09 de outubro de 2019. Conselho Nacional de Educação. Brasília, 1998. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/132881-pces945-19/file>. Acesso em: 5 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 3.045, de 2022.** Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155575>. Acesso em: 5 nov. 2023.

BRITO, M. J.; PEREIRA, V. G. Socialização organizacional: a iniciação na cultura militar. **Revista de Administração Pública**, v.30, n. 4, 1996, p. 138-165. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8031>. Acesso em: 5 nov. 2023.

CORDEIRO, B. M. P. **Estado da arte**: estudo sobre as ideias de estudiosos, instituições nacionais e internacionais, bem como organismos governamentais e não governamentais, sobre a elaboração de uma agenda de temas e ações de treinamento “comuns” para diminuir as cifras de violência e de criminalidade na América Latina. PNUD: (Projeto 04/29: relatório técnico). Brasília, 2008.

CORTES, V. A.; MAZZURANA, L. Atualização curricular do CFSd: contribuições para a gestão educacional na área da segurança pública. **Cadernos de Segurança Pública**, ano 7, n. 6. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2015.

DRESCH, A.; LACERDA, D. P.; MIGUEL, P. A. C. Uma Análise Distintiva entre o Estudo de Caso, A Pesquisa-Ação e a Design Science Research. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 17, n. 56, p. 1116–1133, abr. 2015

ESCOLA SUPERIOR DE SOLDADOS. **Histórico**. São Paulo, 2017. Disponível em: [https://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/essd/pag\\_historico.html](https://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/essd/pag_historico.html). Acesso em 15 set. 2023.

PAES-MACHADO, E.; ALBUQUERQUE, C. E. Jungle I.D.: Educational Reform Inside the Brazilian Paramilitary Police, **Policing and Society**, 13:1, 59-78, 2002. DOI: 10.1080/1043946022000006210. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1043946022000006210>. Acesso em: 6 nov. 2023.

FAULL, A. *Police Work and Identity: A South African Ethnography*. Abingdon: **Routledge**, 2018. Disponível em: <https://www.routledge.com/Police-Work-and-Identity-A-South-African-Ethnography/Faull/p/book/9780367227302>. Acesso em: 6 nov. 2023.

FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Tabela de Áreas de Conhecimento/Avaliação**. CAPES. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/instrumentos/documentos-de-apoio-1/tabela-de-areas-de-conhecimento-avaliacao>. Acesso em: 18 out 2023.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: PNAD. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: 5 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 6 nov. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Diretoria de Estatísticas Educacionais. **Censo da Educação Superior 2022**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 nov. 2023.

INSTITUTO SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. 11ª edição. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa/edicao-11/>. Acesso em: 15 set. 2023.

INSTITUTO SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. 12ª edição. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa/edicao-12/>. Acesso em: 15 set. 2023.

LIMA, Roberto Kant de; GERALDO, Pedro Heitor Barros. Conflitos em formação: a experiência da convivência civil-militar no Curso de Tecnólogo em Segurança Pública e Social a distância da Universidade Federal Fluminense. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 30–49, 2022. DOI: 10.31060/rbsp. 2022. v16. n1. 1505. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1505>. Acesso em: 9 nov. 2023.

LIMA, Fernando Alberto Souza. **Formação continuada na polícia militar**: análise do ensino das praças no Pará. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Segurança Pública, Belém, 2021. Disponível em: [https://www.ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses\\_e\\_dissertacoes/dissertacoes/2019/201916%20-%20LIMA.pdf](https://www.ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses_e_dissertacoes/dissertacoes/2019/201916%20-%20LIMA.pdf). Acesso em: 5 nov. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei nº 5.301** de 16 de outubro de 1969, contém o Estatuto do Pessoal da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/5301/1969/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MELLO, Carlos Henrique Pereira. *et al.* Pesquisa-ação na engenharia de produção: proposta de estruturação para sua condução. **Production**, v. 22, n. 1, p. 1–13, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=396742047001>. Acesso em: 2 nov. 2023.

MUNIZ, J. O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4239316/mod\\_resource/content/0/AULA%20%20-%20C%20-%20MUNIZ%20Jaqueline%20-%20Ser\\_policial\\_sobretudo\\_razao\\_ser.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4239316/mod_resource/content/0/AULA%20%20-%20C%20-%20MUNIZ%20Jaqueline%20-%20Ser_policial_sobretudo_razao_ser.pdf). Acesso em: 2 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Education at a Glance 2023: OECD Indicators. **OECD Publishing**, Paris, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/apenas-18-1-dos-jovens-de-18-a-24-anos-estao-matriculados-no-ensino-superior/>. Acesso em: 15 set. 2023.

ORQUIZA, L. M. *et al.* A pesquisa-ação como práxis na popularização da ciência. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 28, e 2019, 2022. Disponível em [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1516-73132022000100217](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-73132022000100217)

&lng=pt&nrm=iso. Acessos em: 24 jun. 2023. Epub 01-Jun-2022. <https://doi.org/10.1590/1516-731320220019>.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Aditamento ao Boletim da PM n° 178** de 21 de setembro de 1994. Disponível em: <https://sites.google.com/site/tenhoquasetudopmerj/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 12 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Diretriz-Geral de Ensino e de Instrução da PMERJ – DGEI. **Aditamento ao Boletim da PM n.º 076**, de 23 de novembro de 2004 e Boletim da PM n.º 161, de 26 de setembro de 2008. Disponível em: <https://sites.google.com/site/tenhoquasetudopmerj/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 12 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Diretriz n° 039/2023** - Curso de Formação de Soldados (CFSd 2023) - Estágio Prático Operacional”. Boletim da PM n° 204 de 01 de novembro de 2023. Disponível em: <https://sites.google.com/site/tenhoquasetudopmerj/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 12 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Boletim da PM n° 081** de 11 de maio de 2015. Disponível em: <https://sites.google.com/site/tenhoquasetudopmerj/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 12 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Instruções Provisórias para Avaliação do Ensino e Medida de Aprendizagem (IP-13). **Boletim da PM, n° 152** de 28 de setembro de 1983 e suas alterações. Disponível em: <https://sites.google.com/site/tenhoquasetudopmerj/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 12 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Instruções Provisórias para Elaboração e Revisão de Currículos da PMERJ (IP-37). **Boletim da PM n° 223** de 02 de dezembro de 1998. Disponível em: <https://sites.google.com/site/tenhoquasetudopmerj/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 12 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Normas de Planejamento e Conduta do Ensino e da Instrução 2023 (NPCEI/2023). **Boletim da PM, n° 027** de 08 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://sites.google.com/site/tenhoquasetudopmerj/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 12 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução/PMERJ n.º 98/2019**. Disponível em: <https://sites.google.com/site/tenhoquasetudopmerj/publica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 12 set. 2023.

PONCIONI, P. F. Governança democrática da segurança pública: O caso da educação policial no Brasil. **Civitas**, PUCRS, v. 13, n. 1, p. 48-55, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/12591>. Acesso em: 4 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, Brasil

v. 20, n. 3, p. 585-610, set./dez. 2005. Disponível em:  
<https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5183/4708>. Acesso em: 4 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas para a educação policial no Brasil: propostas e realizações. **Estudo de Sociologia**, v.17, n. 33, p. 315-331, 2012. Disponível em:  
<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5418>. Acesso em: 4 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Tornar-se Policial**: a construção da identidade profissional policial no estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em:  
<https://repositorio.usp.br/item/001374104>. Acesso em: 4 nov. 2023.

QUEIROZ, Daniel de Miranda. **Ethos do Guerreiro, Ethos Militar e Pedagogia Informal**: sua influência no Ethos Policial Militar. 2015. 26 f. Artigo Científico - Curso Superior de Polícia Militar, Escola Superior de Polícia Militar, Niterói.

RICCIO, V; BASILIO, M. P. As diretrizes curriculares da secretaria nacional de segurança pública (SENASP) para a formação policial: a polícia militar do Rio de Janeiro e a sua adequação às ações federais. Guatemala. **XI congresso internacional de ICLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública**, 2006.

Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/308452785\\_As\\_Diretrizes\\_Curriculares\\_da\\_Secretaria\\_Nacional\\_de\\_Seguranca\\_Publica\\_SENASP\\_para\\_a\\_Formacao\\_Policial\\_a\\_Policia\\_Militar\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro\\_e\\_a\\_sua\\_Adequacao\\_as\\_Acoes\\_Federais](https://www.researchgate.net/publication/308452785_As_Diretrizes_Curriculares_da_Secretaria_Nacional_de_Seguranca_Publica_SENASP_para_a_Formacao_Policial_a_Policia_Militar_do_Rio_de_Janeiro_e_a_sua_Adequacao_as_Acoes_Federais). Acesso em: 4 nov. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto estadual n. 20530** de 20 de setembro de 1994. Aprova o regulamento de preceitos comuns aos estabelecimentos de ensino da polícia militar do estado do rio de janeiro. Rio de Janeiro, 1994. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/ca382ee09e6ab7f803256a11007e6769/77a8b649e523208703256be2007083a7?OpenDocument#:~:text=Estabelecimentos%20de%20Ensino-,Art.,destinadas%20%C3%A0%20execu%C3%A7%C3%A3o%20do%20ensino.>  
Acesso em: 1 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 15.427** de 04 de setembro de 1990. Disponível em:  
<https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-15427-1990-rio-de-janeiro-transforma-a-diretoria-geral-de-ensino-em-diretoria-de-ensino-e-instrucao-da-policia-militar-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-aprova-o-seu-regulamento>. Acesso em: 3 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 45.172** de 05 de março de 2015. Disponível em:  
[https://bancodetalentos.pmerj.rj.gov.br/legislations/decretos/Decreto\\_45.172.pdf](https://bancodetalentos.pmerj.rj.gov.br/legislations/decretos/Decreto_45.172.pdf).  
Acesso em: 3 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Deliberação CEE Nº 325**, de 17 de janeiro de 2012. Disponível em:  
<http://www.cee.rj.gov.br/deliberacoes.asp>. Acesso em: 5 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 443 de 1º** de julho de 1981. Disponível em:  
<https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/200605/lei-443-81>. Acesso em: 3 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 3 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Câmara de Educação Superior. **Resolução n.º 1**, de 22 de maio de 2017.  
Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/maio-2017-pdf/65181-rces001-17-pdf/file>. 5 nov. 2023.

ROMEY, F. S. **A violência como elemento de construção do Ethos do Policial Militar**. 2014. 29 f. Artigo Científico - Curso Superior de Polícia Militar, Escola Superior de Polícia Militar, Niterói.

ROSAS JÚNIOR, José Roberto; LANGHI, Celi; PETEROSI, Helena Gemignani. Capacitação Profissional na Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Revista Eletrônica Pesquiseduca**, [S. l.], v. 13, n. 29, p. 325–339, 2021.  
DOI:10.58422/repesq.2021.e1038. Disponível em:  
<https://periodicos.unisantos.br/pesquiseduca/article/view/1038>. Acesso em: 29 nov. 2023.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Ofício n.º 066/2021/ATeCC/CC**, de 2021.  
Disponível em:  
[https://www.al.sp.gov.br/spl/2021/02/Acessorio/1000359770\\_1000420177\\_Acessorio.pdf](https://www.al.sp.gov.br/spl/2021/02/Acessorio/1000359770_1000420177_Acessorio.pdf). Acesso em 03 de nov. 2023.

SÃO PAULO. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **PARECER CEE N.º 443/18** de 21 de novembro de 2018, Equivalência de Estudos – Reestruturação do Curso Superior de Técnico de Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública. São Paulo, 2018. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CEE-SP\\_PAR\\_443\\_1238759\\_2018.pdf](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CEE-SP_PAR_443_1238759_2018.pdf). Acesso em: 1 nov. 2023.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 2007.

TRIPP, D. Pesquisa ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 223-466, set./dez. 2005. Disponível em:  
<https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/27989>. Acesso em: 1 nov. 2023.

VEIGA, Celia Cristina Pereira da Silva. A concepção de segurança cidadã e seus reflexos na formação de soldados da PMERJ. **Revista do Sistema Único de Segurança Pública**, Brasília, Brasil, v. 1, n. 2, 2022. DOI: 10.56081/2763-9940/revsusp.v1i2.a13.  
Disponível em:  
<https://revistasusp.mj.gov.br/susp/index.php/revistasusp/article/view/341>. Acesso em: 12 nov. 2023.

WERNECK, Antonio. Polícia Militar quer ter, em 15 anos, todos os soldados com curso superior no currículo. **O Globo**, 16 abr. 2015. Opinião. Disponível em:  
<https://extra.globo.com/noticias/rio/pm-quer-ter-em-15-anos-todos-os-soldados-com-curso-superior-15889545.html>. Acesso em: 10 out 2023.

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



Cadernos do  
Desenvolvimento  
Fluminense

**Rio de Conhecimento**  
**Edição Comemorativa aos seus 10 anos**

EDIÇÃO ELETRÔNICA  
NÚMERO 25



jul. – dez. 2023  
ISSN: 2317-6539

Foto: Freepik