

SCDF

Cadernos do Desenvolvimento Fluminense

Agenda do desenvolvimento

EDIÇÃO ELETRÔNICA
NÚMERO 22, 2022
ISSN: 2317-6539

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

Cadernos do desenvolvimento fluminense / Fundação CEPERJ.
n.22 (jan./jun.2022). Rio de Janeiro: CEPERJ, 2022.
Publicação semestral: il.

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

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

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

Presidente

Gabriel Rodrigues Lopes

Vice-presidente

Marcello Coimbra Costa

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

Leonardo Mazzurana

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Reitor

Mario Sergio Alves Carneiro

Vice-reitor

Lincoln Tavares Silva

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

Bruno Sobral

Rio de Janeiro

Junho de 2022

EXPEDIENTE

Conselho Executivo - CEPERJ / UERJ

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

Gabriel Rodrigues Lopes, 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

Ricardo Lodi Ribeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Editor-chefe

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

Editores Científicos

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

Gisela França da Costa, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

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

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

Editores Edição Especial: Dossiê “Gestores e Gestão Pública: impactos e repercussões do estado e na sociedade”

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

Marcia Cristina Silva Flor, Universidade Salgado de Oliveira, Rio de Janeiro, Brasil

Vivian Cristina da Silva Zampa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Editores Edição Especial: Dossiê “Logística e Desenvolvimento Regional”

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

Editores Edição Especial: Dossiê “Estratégias de Desenvolvimento a partir do Mar”

Heitor Soares Mendes, Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Brasil

Lia Hasenclever, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Thauan dos Santos, Escola de Guerra Naval (EGN), Brasil

Conselho Científico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Joilson 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
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

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

Composição, design e diagramação

Renan Santos Rodrigues, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil
Thaís Nogueira Nunes, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Avaliadores deste número

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 Nascimento Germano, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Arthur Sérgio Lopes, Fundação de Apoio à Escola Técnica, Rio de Janeiro, Brasil
Gisela França da Costa, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil
Hélio Gomes Filho, Instituto Federal Fluminense - Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil
Regina Helena Tunes, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Roberto Moraes Pessanha, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Brasil
Romeu e Silva Neto, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Brasil
Vivian Cristina da Silva Zampa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Salgado de Oliveira, Brasil

UMA AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO DO RIO DE JANEIRO

AN AGENDA FOR THE DEVELOPMENT OF RIO DE JANEIRO

Floriano Godinho de Oliveira ^A

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

^A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil

Correspondência: fgodinhodeoliveira@gmail.com

DOI: 10.12957/cdf.2022.69036

Ano eleitoral e conjuntura de mudanças

A aprovação da inclusão do Plano de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro (PRF) no Sistema de Regime de Recuperação Fiscal (RRF) do governo federal, no mês de junho, bem como uma conjuntura de aumento da arrecadação e pagamentos de *royalties* para os cofres públicos, geram um cenário positivo para a recuperação da economia fluminense¹. É preciso ler as possibilidades daí decorrentes e atuar de forma organizada e planejada sobre a economia política no estado. Destaca-se, nessa conjuntura, uma restauração parcial do peso da economia do petróleo na composição da economia fluminense, o que caracteriza um bom momento para que o estado, por meio de seus órgãos de gestão e planejamento, volte a atuar consistentemente com base em planos de desenvolvimento e planejamento estratégico do crescimento econômico e do desenvolvimento social, assumindo uma agenda de investigação e de ações que desvele e atue sobre os gargalos que travam a economia e o desenvolvimento no estado.

¹ Ver a respeito o editorial publicado na revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, nº 21, de dezembro de 2021, produzido pelo economista Bruno Sobral – “Plano de Recuperação Fiscal: um plano que visa trazer inovações para o debate nacional”; e o artigo de Paula Nazareth e Nina Araújo – “O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal”.

Com efeito, destaca-se, nas administrações públicas no estado, um retorno gradativo a ações implicadas com o planejamento das bases e fundamentos da economia no território fluminense. Esse é um primeiro passo para a recuperação do crescimento das atividades econômicas. Desde os anos 1990, com os avanços dos projetos e concepções neoliberais no País e no mundo, o planejamento vem sendo secundarizado, deixando-se “ao mercado” as decisões estratégicas. Tal perspectiva, cada vez mais, precisa ser abandonada, pois a realidade nos informa que a recuperação econômica não pode ser uma atribuição dos próprios agentes econômicos, sem uma conjugação de esforços com as forças públicas, orientadas por meio de seus órgãos de planejamento.

A relevância do papel desempenhado pelo Estado fica mais evidente nessa conjuntura de crise e de perspectivas de retorno do crescimento econômico. São muitos os caminhos sugeridos e setores a serem estimulados, como forma de alavancar empreendimentos e a economia no estado. Todos, evidentemente, dependem de políticas públicas de regulação e de ordenamento do território (FERRÃO, 2011), posto que os empreendimentos não são isolados no espaço social, mas articulados por meio de inúmeros fatores de integração dos meios de circulação, infraestruturas e logísticas, presentes no território, conformando-se as denominadas condições gerais de produção, associadas aos demais investimentos sociais necessários na organização do território.

Queremos aqui enfatizar que as ações do estado, principalmente em um cenário de crise econômica, não podem ser as de um estado que não se mostre presente de forma decisiva no planejamento e gestão territorial, acreditando, descompromissadamente, que os conglomerados e atividades empresarias ocorrerão por interesses de proximidades e fatores específicos no território. Ao contrário, as atividades produtivas, cada vez mais – em um contexto de produção crescente de inovações das tecnologias informacionais, dos processos e de organização (TUNES, 2020) –, necessitam que o planejamento e o ordenamento do território criem condições favoráveis e estimulem as atividades produtivas, sem, obviamente, deixar de ter em conta as necessidades e interesses da sociedade local.

Aqui se coloca, também, o planejamento e o ordenamento do território segundo as perspectivas do desenvolvimento regional. O estado do Rio de Janeiro teve, até meados dos anos 1990, uma forte concentração de atividades econômicas no seu espaço metropolitano, chegando a gerar 82% do PIB estadual na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) (OLIVEIRA, 2006). Desde meados dos anos 1980 essa concentração

sofreu um relativo esvaziamento com a perda de competitividade de setores importantes do parque industrial fluminense, bem como a transferência de atividades para o interior do estado ou para outros estados, como foi o caso do esgotamento das atividades do parque industrial naval e metalúrgico; da perda de investimentos do setor de informática; da transferência de sedes de empreendimentos e instituições financeiras para outros estados.

A partir dos anos 1990, uma nova economia se desenvolveu no interior do estado. Na porção sul, ao lado do setor siderúrgico já existente, empreendimentos automobilísticos reestruturaram a economia industrial, abrigando hoje cinco grandes montadoras e algumas indústrias de autopeças na Região do Médio Vale do Paraíba. Deve-se destacar aqui também a reativação da indústria naval na Região da Costa Verde, bem como a ampliação das atividades na base portuária da Transpetro, em Angra dos Reis, em face da intensificação das atividades extrativistas no pré-sal. No Norte, vários são os efeitos da denominada economia do petróleo (PESSANHA, 2017), produzindo um intenso dinamismo no setor de serviços industriais nas cidades regionais da região petrolífera, como também a instalação do Porto do Açú, um importante empreendimento logístico-industrial na região, situado no município de São João da Barra.

A partir dos anos 2000, a economia do estado passa a apresentar, também, possibilidades de recuperação no espaço metropolitano, mas, nesse caso, o planejamento e as ações do Estado foram, e devem seguir sendo, mais decisivas. O marco do processo de recuperação no espaço metropolitano foi o anúncio, em 2006, da construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), que produziu um importante efeito de arrasto na cadeia produtiva industrial e de logísticas no espaço metropolitano. Sua localização no município de Itaboraí desencadeou um conjunto de intervenções de infraestrutura e logística que interviu significativamente na organização do território metropolitano. A recuperação e duplicação da BR.101-Norte; a rodovia Arco Metropolitano; a ampliação e dragagem dos canais do Porto de Itaguaí; a instalação da base portuária de submarinos em Itaguaí; o Porto de serviço da Petrobras em São Gonçalo; a Estrada UHOS – ligando o Comperj ao Porto de São Gonçalo; o desenvolvimento do projeto (hoje abandonado) da cidade da pesca em São Gonçalo etc, são evidências de empreendimentos e intervenções públicas que produziram ou poderiam ter produzido efeitos significativos na recuperação da economia metropolitana fluminense.

Perspectiva de encontrar um eixo para o desenvolvimento

Partindo desse legado, quais os caminhos a seguir? Como recuperar as bases logísticas e os empreendimentos já realizados para propiciar uma nova alavancagem para o desenvolvimento? Muitas propostas se apresentam para buscar uma definição de novos eixos de desenvolvimento, para além do marco da indústria petroquímica, que se delineou como central durante alguns anos. Hoje, o Comperj se converteu em um empreendimento de beneficiamento do gás produzido no estado. Isso pode alavancar um setor estratégico importante, mas ainda não são conhecidas as possibilidades de expansão e desenvolvimento da cadeia produtiva daí decorrente. É bom lembrar que o Comperj previa a instalação de um imenso parque tecnológico-industrial, em área já preparada e infraestruturada de cerca de 6 km quadrados, em frente ao portão principal do antigo complexo. A rodovia Arco Metropolitano foi projetada como uma rodovia industrial e previa o recebimento de mais de 400 empreendimentos industriais da chamada terceira geração de beneficiamento do setor petroquímico. A retro área do Porto de Itaguaí, também continua sem aproveitamento. Vale destacar que as possibilidades de novos usos desses espaços devem ter em conta que o projeto mudou, e que essas infraestruturas não terão as mesmas perspectivas que teriam com o desenvolvimento do Comperj. Isso significa que os desdobramentos da cadeia produtiva implicada com o beneficiamento de gás, e outros usos das áreas no entorno da Rodovia Arco Metropolitano e do porto, devem ser buscados, agora, com base em projetos mais arrojados e que expressem os novos arranjos produtivos no estado.

Durante a Pandemia, outras possibilidades surgiram para fortalecer as perspectivas da recuperação da crise estrutural da economia fluminense. Um destaque deve ser dado para um importante debate sobre o alavancamento da economia industrial no estado por meio do Complexo Industrial da Saúde. As atividades da indústria da saúde – fármacos, componentes no tratamento médico-hospitalar etc – já constituem um importante setor dinâmico da economia fluminense, mas que poderia ter se potencializado a partir do desenvolvimento do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS) da Fiocruz, no distrito industrial de Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro.

Este e outros empreendimentos sofrem por falta de um planejamento estatal responsável, capaz de produzir as condições gerais para seu completo funcionamento, que

exigem intervenções públicas para a produção das infraestruturas de circulação necessárias. O distrito industrial de Santa Cruz, criado em 1966, há muitos anos é um complexo literalmente abandonado, cujas ruas de circulação interna têm precário calcamento (com alguns trechos de terra batida) e o acesso é unicamente por meio da rodovia BR.101-Sul, sem que haja linhas de ônibus de integração aos demais bairros da cidade. O acesso por ferrovia foi desativado desde os anos 1980, quando a rede ferroviária encerrou as atividades do trecho Santa-Cruz – Mangaratiba. Esse fato contribui de forma importante para a precariedade da rede ferroviária no estado para a mobilidade urbana no espaço metropolitano, condição agravada pela total ausência dessa infraestrutura viária na parte leste da metrópole.

Assim, consideramos que os limites para a circulação, no estado, tanto de capitais, mercadorias e pessoas, por meio de redes ferroviárias, evidenciam as restrições do crescimento econômico. É importante ressaltar que a circulação, na cadeia de valor do capital, é um dos fatores estratégicos para garantir, em um primeiro momento, agilidade na aquisição de meios de produção e de força de trabalho. Além disso, após o processo produtivo, em si, a circulação da mercadoria é o que garante a realização da acumulação do capital. Sem um planejamento eficaz e respostas a essas demandas, o crescimento econômico não se realiza. São preocupantes, também, ao lado da não realização de investimentos na circulação com base no modal ferroviário, as privatizações das rodovias, que determinam que todos os acessos à capital do estado e a circulação nas estradas fluminenses sejam taxados monetariamente.

Uma agenda para o desenvolvimento

Esses fatores, enunciados muito brevemente linhas acima, dão sentido ao projeto editorial que a RCDF está iniciando com este número. A busca de discussões e debates sobre a economia e o desenvolvimento social estarão na pauta de nossas edições neste e nos próximos anos. Quais as prioridades de planejamento e investimentos? Como resgatar o debate sobre o planejamento e a gestão por parte do Estado? Quais os setores mais vulneráveis? Como estimular os investimentos produtivos? Como estimular a ampliação das bases logísticas e infraestruturas? Como criar novas bases para a circulação, por meio de redes técnicas físicas e de comunicação? Como trabalhar com novos setores e

investimentos? Como estimular a incorporação e o desenvolvimento de inovações tecnológicas, de processos e de organização no estado?

Esse é um desafio implicado com a proposição de diálogos sobre questões que precisam ser aprofundadas, colaborando com os inúmeros espaços de reflexão que já existem, como o Fórum de Desenvolvimento da ALERJ; a Rede Pró-Rio, que agrega pesquisadores do Rio de Janeiro, e muitos outros, cabendo lembrar que se trata de diálogos que devem ser mantidos para além de um ano em que realizaremos eleições. Neste momento, a oportunidade do debate é mais intensa, mas, como uma revista que agrega duas instituições de estado, a CEPERJ e a UERJ, em sua coordenação, e, portanto, como uma revista que se assume como de estado, pretendemos que essa contribuição seja permanente.

Para isso, temos três chamadas para a composição de dossiês temáticos, para publicação ainda este ano, como forma de também colaboramos com as discussões e as indicações de caminhos para o desenvolvimento econômico e social no estado. Por isso, nesta edição, trazemos a seção “Agenda Para o Desenvolvimento”, em que apresentamos as discussões um pouco mais aprofundadas das chamadas já publicadas *on line* no expediente da revista.

O Dossiê “**Gestores e gestão pública: impactos e repercussões no Estado e na sociedade**” será uma peça importante para resgatar e dinamizar as reflexões sobre o papel do Estado como agente do planejamento e da estruturação das políticas públicas, procurando lançar luz sobre a equivocada concepção que confunde serviço público com governo, quando, concretamente, o serviço público e as políticas públicas, exatamente devido ao riscos permanentes de sua captura e mesmo redução a instrumentalidades de governos, precisam ser disputadas e afirmadas como políticas de Estado. Nesta chamada, é destacado o papel crucial atribuído ao Estado como promotor de desenvolvimento, de bem-estar e de novas capacidades. Estamos, portanto, diante de uma discussão importante sobre o que consideramos um potente desafio: pensar a gestão para além dos governos e pensar as políticas públicas como funções de Estado.

Outro eixo temático apresentado na seção “Agenda Para o Desenvolvimento” será o relacionado ao dossiê intitulado “**Estratégias de Desenvolvimento a partir do Mar**”, que se propõe a enfrentar uma questão de muita relevância para o estado, ou seja, “a economia azul”, que tem em consideração o fato de que o mar desempenha um papel fundamental no desenvolvimento econômico, particularmente nas regiões e nos países

costeiros e litorâneos. O Rio de Janeiro, é um estado litorâneo que tem vários setores que poderiam ser estimulados para seu desenvolvimento, como a pesca e aquicultura; construção e reparação naval; energias *offshore*; turismo, esporte e lazer; transporte e portos. Há ainda possibilidades no campo da energia eólica *offshore* e a retomada da construção naval. O litoral do estado do Rio de Janeiro conta hoje com 18 portos comerciais, que precisam ser melhor explorados e articulados por meio de redes de transportes. Há que se debater também a recuperação de projetos novos e potentes, como a cidade da pesca, no município de São Gonçalo.

O terceiro dossiê sugerido nessa linha de discussão é o relacionado às “**Logística e desenvolvimento regional**”, que busca associar, ao desenvolvimento regional, a instalação e modernização de setores importantes das redes técnicas que possibilitam a conectividade entres lugares e agentes produtivos, por meio de portos e aeroportos, rodovias e ferrovias, dutovias e centros de consolidação e desconsolidação de cargas. Busca abordar, assim, as perspectivas de um crescimento da economia no território e nas regiões. Caberia reiterar, neste caso, que a circulação, por meio das estruturas de transportes e de comunicação, são bases fundamentais para o crescimento econômico, já que, no movimento geral da produção do valor na sociedade capitalista, a atividade produtiva começa na circulação monetária (aquisição de meios de produção e força de trabalho) e se conclui na circulação de mercadorias. Portanto, trabalhar a circulação como base para o desenvolvimento no estado é um tema estratégico de grande relevância.

Reconhecimento aos investigadores sobre o desenvolvimento no Rio de Janeiro

Esta edição também pretende lançar uma seção especial, que merece ser apreciada e disseminada. Será dedicada aos inúmeros intelectuais que possuem uma trajetória de efetiva participação na formação de pesquisadores e que trouxeram, e ainda trazem, contribuições teóricas e conhecimentos técnicos para o debate público. São profissionais que dedicaram suas vidas acadêmicas e/ou como gestores ao estudo do desenvolvimento econômico e social, tendo por base empírica o estado do Rio de Janeiro.

Serão professores, pesquisadores, investigadores que, além de oferecerem, para a sociedade fluminense, conhecimento científico por meio de suas pesquisas e práticas docentes ou técnicas, também nos legaram sua participação na vida política no estado.

São profissionais atuantes no debate político sobre questões de interesse social, no campo do desenvolvimento econômico, social, espacial, cultural ou político, posicionando-se não como o/a portador(a) do conhecimento, mas como cidadão ou cidadã. Ao assim se posicionarem, tornaram o conhecimento um instrumento público, aproximando a Universidade da sociedade e dos gestores públicos, em processos colaborativos e democráticos.

Buscaremos, em cada edição, publicar uma entrevista, um registro de trajetória acadêmica, um depoimento expressivo, que possam apresentar esses pesquisadores.

Nesta edição, apresentamos um memorial escrito pela Professora Rosélia Piquet, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Rosélia Piquet participou da estruturação do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ, nos anos 1980, e, atualmente, implantou e coordena o Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UCAM-Campos dos Goytacazes. Uma trajetória muito importante, dedicada ao debate das questões teóricas e dos desafios práticos do desenvolvimento e do planejamento.

A contribuição intelectual da academia fluminense

Com o mesmo espírito da seção acima descrita, inauguramos também, nesta edição, uma seção de resenhas dedicada a resgatar os elos que unem a produção acadêmica ao planejamento e às práticas de gestores atuantes nas administrações públicas do estado. A resenha de inauguração dessa seção será sobre o Livro “Norte Fluminense: uma região petrodependente”, publicado em 2021 pela Editora Telha, organizado pela nossa homenageada, a Professora Rosélia Piquet. A resenha foi elaborada pelo Professor Carlos Brandão, do IPPUR/UFRJ, que também é um investigador de imensa experiência analítica sobre o desenvolvimento regional.

Outros livros sobre o desenvolvimento social e a economia do Rio de Janeiro serão resenhados para publicação nas próximas edições. Por ora, já temos em produção resenhas do livro intitulado “Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise”, organizado por Carlos Antônio Brandão, Deborah Werner e Fábio Lucas Pimentel de Oliveira, publicado Editora Consequência, em 2021. Publicaremos também a resenha

do livro “Região Norte Fluminense: o desenvolvimento em questão”, organizado pela Professora Lia Hasenclever e Yves A. Fauré, publicado pela Editora E-paper, em 2022.

Os livros selecionados para serem apresentados por meio de resenhas são exemplos de atividades de produção acadêmica que aproximam nossas universidades dos debates e ações do planejamento e da gestão do território. Os objetivos dos livros são a apresentação de contribuições críticas, que potencialmente tanto favorecem as discussões dos docentes e pesquisadores com os gestores, quanto possibilitam aos gestores uma maior aproximação com as universidades.

Para concluir, gostaríamos de destacar, tendo em conta a proposta de apresentação dos pesquisadores e seus trabalhos críticos sobre o desenvolvimento, o quanto se faz necessária a discussão acerca de um esforço colaborativo entre as Universidades e o Poder Público. A autonomia universitária, característica preponderante das instituições de ensino superior (IES) públicas, que garante a liberdade de produção crítica, não deveria afastar a universidade da disputa saudável da direção das políticas públicas instituídas pelo Estado. Afinal, as IES públicas também são parte do Estado.

Evidentemente, há que se fazer uma distinção fundamental entre Estado e governo. Quando nos referimos às políticas públicas e ao planejamento, não estamos nos reportando aos planos de ação dos governos, ou das determinações instrumentais de atendimento a interesses específicos de setores das classes dominantes. Referenciamos na elaboração e execução de políticas constitucionais e na perspectiva de produção de políticas que garantam o desenvolvimento social. Isso implica em políticas educacionais, de saúde, habitacionais, culturais, mas também em investimentos públicos para garantir a circulação de todos os fatores relacionados ao desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, da busca de estímulo ao desenvolvimento da economia política no estado, em uma perspectiva asseguradora de direitos sociais.

Entendemos que uma prática colaborativa entre as universidades e o Poder Público pode ser melhor considerada pelos gestores públicos, por meio do estabelecimento de um exercício regular de incorporação de estudos e pesquisas científicas nos processos de formulação, implementação e avaliação de política públicas. Isto tende a viabilizar um envolvimento mais direto das universidades como um todo e a superação da prática corrente de se recorrer a consultorias em processos nos quais as universidades poderiam, colaborativamente, suprir e envolver a comunidade acadêmica do estado nas práticas do planejamento.

Referências

FERÃO, J. **O ordenamento do território como políticas públicas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

NAZARETH, P; ARAÚJO, N. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. Rio de Janeiro, **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, nº 21, dez/2021, p. 18-53.

OLIVEIRA, F. G. **Reestruturação Produtiva, Território e Poder no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

PESSANHA, R. M. **A relação transescalar e multidimensional “Petróleo – Porto” como produtora de novas territorialidades**. Rio de Janeiro: Tese, PPFH/UERJ, 2017.

SOBRAL, B. Plano de Recuperação Fiscal: um plano que visa trazer inovações para o debate nacional. Rio de Janeiro, **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, nº 21, dez/2021, p. 6-15.

TUNES, R. Uma abordagem crítica da inovação e do conhecimento na geografia do capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, F. *et al.* **Espaço e economia: Geografia Econômica e Economia Política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019, p. 135 – 162.

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

SUMÁRIO

Artigos Livres

A gestão de projetos como ferramenta para administração pública eficiente: estudo de caso da fundação Cecierj.....1-33
Mônica Santos Dahmouche, Mariana Augusta Ferrari do Outeiro Bernstein, Michelle Casal Fernandes, Beatriz Ferreira Oliveira Santos

Rede tecnopolítica e territórios nas olimpíadas do Rio.....34-54
Tamara Tania Cohen Egler, Fabiana Mabel Azevedo de Oliveira, Heitor Ney Mathias da Silva

Ofensiva neoliberal, metropolização do espaço e megarregião Rio de Janeiro-São Paulo: um olhar para as redes ferroviárias.....55-77
André Luiz do Nascimento Germano

A lei 12.858 e a aplicação de royalties em saúde nos municípios fluminenses produtores de petróleo no regime de partilha.....78-102
Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle, Marlon Gomes Ney

Investigação sobre o papel das rendas petrolíferas na rota de petróleo da bacia de Campos - Rio de Janeiro – Brasil.....103-117
Alcimar das Chagas Ribeiro

Desastres ambientais e a percepção de riscos na cidade.....118-140
Clóvis Peixoto Firmo, Érica Tavares da Silva Rocha

Investigadores sobre o Rio de Janeiro: uma trajetória - Rosélia Piquet

Um balanço de minha trajetória acadêmica.....141-156
Rosélia Perissé da Silva Piquet

Agendas sobre desenvolvimento do Rio de Janeiro

Dossiê estratégias de desenvolvimento a partir do mar.....157-161
Heitor Soares Mendes, Lia Hasenclever, Thauan Santos

Gestores e gestão pública: impactos e repercussões no estado e na sociedade.....162-166
Florianos José Godinho de Oliveira, Leonardo Mazzurana, Vivian Cristina da Silva Zampa, Marcia Cristina Silva Flor

Logística e desenvolvimento regional.....167-169
Eduardo Duprat Ferreira de Mello, Florianos José Godinho de Oliveira

Resenhas

Resenha: PIQUET, Rosélia (org.) Norte fluminense: uma região petrodependente. Rio de Janeiro: Editora Telha, 2021.....170-175
Carlos Antônio Brandão

A GESTÃO DE PROJETOS COMO FERRAMENTA PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE: ESTUDO DE CASO DA FUNDAÇÃO CECIERJ *

PROJECT MANAGEMENT AS A TOOL FOR EFFICIENT PUBLIC ADMINISTRATION: CASE STUDY OF CECIERJ FOUNDATION

Mônica Santos Dahmouche ^A

 <https://orcid.org/0000-0003-0802-7534>

Correspondência: monicacecierj@gmail.com

Mariana Augusta Ferrari do Outeiro Bernstein ^B

 <https://orcid.org/0000-0002-2608-9774>

Correspondência: marianna.bernstein@cecierj.edu.br

Michelle Casal Fernandes ^C

 <https://orcid.org/0000-0002-4928-3860>

Correspondência: profmichelcasal@gmail.com

Beatriz Ferreira Oliveira Santos ^D

 <https://orcid.org/0000-0002-8609-8728>

Correspondência: beatrizfos@hotmail.com

^A Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância (CECIERJ), Rio de Janeiro, Brasil

^B Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância (CECIERJ), Rio de Janeiro, Brasil

^C Superior Tribunal Militar, Brasília, Brasil

^D Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância (CECIERJ), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2022.65432

Recebido em: 25 fev. 2022 | Aceito em: 23 jun. 2022.

* As autoras agradecem ao professor Leonardo José Mattos Sultani, docente da Escola de Gestão e Políticas Públicas da Fundação CEPERJ, pela orientação do projeto aplicado. Mônica Santos Dahmouche agradece ao CNPq pela bolsa de produtividade em pesquisa.



RESUMO

Neste artigo apresentamos e discutimos a metodologia de gestão de projeto no âmbito da administração pública, além de usarmos a sua aplicação na Fundação Cecierj como um estudo de caso. Um benchmark cuidadoso acerca do uso da metodologia de gestão de projetos no âmbito de todas as esferas da administração pública é apresentado com as particularidades de cada caso. Descrevemos a pesquisa situacional inédita realizada junto aos servidores da Fundação Cecierj, com adesão da maioria, em 2021. Os resultados mostram que o corpo técnico da instituição, a conhece bem e demanda por ações de planejamento e transparência que possam contribuir para a melhoria da governança institucional. As conclusões indicam que os servidores são receptivos à gestão amparada em um Escritório de Gestão de Projetos. Embora o escritório ainda não tenha sido implementado, já é possível observar algumas iniciativas da alta gestão que vão ao encontro das demandas do corpo técnico.

Palavras-chave: Administração Pública, Gestão de Projetos, Fundação Cecierj.

ABSTRACT

In this paper we present and discuss the project management methodology within the public administration, in addition to using the application to the Cecierj Foundation as a case study. A careful benchmark about the use of the project management methodology in the scope of all spheres of public administration is presented with the particularities of each case. We describe the unprecedented situational research carried out with the servers with the majority adherence. The results show that the institution's technical staff knows the institution well and demands planning and transparency actions that can contribute to institutional governance. The conclusions indicate that the servers are receptive to the management supported in a Project Management Office. Although the office has not yet been implemented, it is already possible to observe some top management initiatives that meet the demands of the technical staff.

Keywords: Public Administration, Project Management, Fundação Cecierj.

Introdução

Desde a sua organização nos moldes mais próximos do que temos hoje, a administração pública passou por vários modelos, cada qual inspirado e moldado pelas situações político-econômicas da época em que se aplicavam. No Brasil, em particular, vimos a aplicação dos três modelos básicos de gestão: patrimonialista, burocrático e gerencial. Ainda que os modelos sucessores tenham surgido com o objetivo de aperfeiçoar e superar as deficiências do anterior, percebe-se que a atual administração pública mescla

características dos três modelos: é predominantemente gerencial, com procedimentos burocráticos e hábitos patrimonialistas.

Observa-se que o poder público, cada vez mais, dirige o foco das suas ações na prestação de serviços ao cidadão, incorporando maior legalidade, eficiência, transparência e impessoalidade às suas práticas. Neste sentido, a evolução da administração pública pode ser considerada, portanto, um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado ao povo, assegurando a sua qualidade e desvinculando as relações públicas das particulares, que, até a metade do século XIX, vigorava no país em função incapacidade do soberano em distinguir o patrimônio público de seus bens privados. (PALUDO, 2013). No cenário atual, a gestão de projetos desponta como uma das estratégias capaz de contribuir para essa evolução contínua, proporcionando maior eficiência e transparência no uso dos recursos públicos.

A literatura aponta que a Revolução Industrial, no final do século XVIII, gerou ambiente propício ao surgimento da gestão de projetos, uma vez que a aplicação de técnicas gerenciais, ainda que de forma empírica, passou a ser usada por um grupo de profissionais, restritos a determinadas áreas de atuação visando ao controle da produção e ao alcance dos objetivos propostos. (PRADO, 2011; LAFETA 2014) A história da gestão de projetos como uma mistura entre a cronografia dos negócios e da gestão é tratada por Soderlund e Lenfle (2013). Garel (2013) afirma que por volta de 1765 a França já utilizava técnicas associadas à gestão de projetos para racionalizar ferramentas e máquinas na construção civil e indústria naval.

A gestão de projetos se desenvolveu em conjunto com a organizacional, propostas por Taylor, em 1895. O trabalho de Taylor é considerado um marco na administração científica, é considerado a obra precursora que propunha um método para administrar o tempo das tarefas, controlando, assim, seu tempo e seu custo (MAXIMIANO, 2007).

Durante o século XX, surgiram os principais métodos e ferramentas utilizadas no gerenciamento de projetos. Neste contexto, foi criado o PMI – *Project Management Institute*, organização estadunidense, que data de 1969, que surgiu a partir da reunião de profissionais da área preocupados em discutir as boas práticas de gestão de projetos. Fundada por Jim Snyder, o PMI tornou-se a maior instituição internacional comprometida com a disseminação do conhecimento e o aprimoramento das atividades de gestão profissional de projetos. Uma forma de propagar os conhecimentos sobre o assunto foi a

criação de uma publicação, PMBOK, que é um guia amplamente reconhecido pelos profissionais da área e que descreve métodos, processos e melhores práticas. O PMBOK atualmente encontra-se na sua 7ª edição (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2021).

Kerzner (2009) comenta as mudanças significativas que ocorreram no processo de crescimento e a aceitação do gerenciamento de projetos, notadamente nos últimos 40 anos, e que essas mudanças são esperadas para continuar evoluindo no século XXI, especialmente na área de gestão de projetos multinacionais. Há algumas décadas, a gestão de projetos vem ganhando protagonismo dentre as ferramentas aplicadas no cotidiano empresarial, permeando todas as dimensões organizacionais.

Embora as boas práticas estejam sendo reunidas no PMBOK há mais de 50 anos, a gestão de projetos no âmbito da esfera pública é recente: na administração federal brasileira data da segunda década deste século (KERZNER, 2017). As primeiras iniciativas das agências governamentais para adotar a gestão de projetos como instrumento balizador de seus projetos remontam a 2009 e se estendem à atualidade. A literatura apresenta amplo conjunto de textos acerca de experiências de gestão de projetos no âmbito do governo federal, seja em bancos públicos, como por exemplo, o Banco Central, (JUNIOR, 2007), empresas públicas como a Fiocruz (PATRÍCIO e NETO, 2019), assim como nas universidades (ALVES, 2013) e no Tribunal de Contas da União (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006). A natureza do trabalho desenvolvido nas universidades, independentemente da esfera, no âmbito do tripé educação-pesquisa-extensão, é particularmente propícia à gestão de projetos, notadamente, em função dos recursos externos que fomentam a pesquisa (JUNQUEIRA, 2015).

De acordo com Okano (2018), o gerenciamento de projetos na administração pública é tão importante quanto na administração privada, apesar de sua adoção ser menor na primeira que na segunda. Ressalta-se que, apesar de igualmente relevante em ambas as esferas, a gestão de projetos no setor público é distinta daquela praticada na iniciativa privada, e essa diferença se dá notadamente em função dos objetivos das ações realizadas no âmbito de cada uma. Moutinho *et al.* (2013) afirma que os projetos oriundos da iniciativa privada envolvem uma maior carga de exigência além do que é praticado nas instituições públicas, uma vez que visam, em sua maioria, o lucro como principal resultado. Diferentemente, no setor público, o principal objetivo não é o lucro, mas sim a

prestação de serviços de qualidade que vá ao encontro das necessidades da sociedade, patrocinadora dos meios, via os tributos pagos. Portanto, é compreensível que os projetos desenvolvidos nas empresas privadas sejam de maior complexidade, controle e firmeza nos prazos. Por outro lado, os projetos no âmbito da esfera pública estão mais expostos, visto que são sujeitos aos órgãos de controle governamentais, à exposição mais evidente na imprensa e à cobrança dos próprios beneficiários do serviço público, ou seja, à sociedade, que se configura como parte interessada.

O uso da metodologia de gestão de projetos no âmbito da administração pública não ficou restrita à esfera federal. Experiências bem-sucedidas são relatadas nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Espírito Santo. No Estado de Minas Gerais, a metodologia foi implantada com sucesso na Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SDPCD, com vistas à obtenção de resultados de excelência no gerenciamento dos projetos da pasta. Solução adotada face à complexidade e grande demanda que a pasta recebia, à pouca visibilidade do desempenho real dos projetos, por parte da alta administração, além de várias recorrências de trabalho durante sua viabilização (TREFF e BATTISTELLA, 2013).

Rezende (2009) realizou um estudo comparativo entre os escritórios de gestão projetos (EGP) públicos dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Espírito Santo. Como um dos principais achados deste estudo destacamos a motivação para criação do escritório de gestão projetos, objeto de uma das perguntas da entrevista realizada com técnicos dos escritórios: *“Quais os fatores que motivaram a criação do escritório de projetos no governo?”* Enquanto Minas Gerais associava a motivação da implantação do EGP à gestão da máquina pública e à crise fiscal, Espírito Santo e Rio Grande do Sul associavam aos investimentos, já o Rio de Janeiro atrelava à gestão adequada dos convênios.

De acordo com a pesquisa realizada, *benchmark*, o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro – PRODERJ é um dos poucos órgãos do Estado do Rio de Janeiro, senão o único, a possuir um Escritório de Projetos em sua estrutura. A fase preliminar de implantação teve início em julho de 2018 e novembro do mesmo ano, foi organizado o pré-lançamento da Metodologia de Gerenciamento de Projetos do PRODERJ no site da instituição, com a disponibilização do Guia da Metodologia de Gerenciamento de Projeto. O EGP-PRODERJ está

subordinado à Diretoria de Processos e Controle (DPC), da Vice-Presidência de Tecnologia (VPT). Pelo guia disponibilizado, infere-se que o EGP-PRODERTJ não está restrito apenas à captação de recursos, desenvolve efetivamente as funções previstas no PMBOK.

Outras experiências de utilização de metodologia de gestão de projetos na administração pública descritas na literatura são os EGP implantados nos municípios do Rio de Janeiro (ALVES, 2019) e Niterói (GOMES *et al.*, 2020). Alves (2019) apresenta o estudo da implantação do escritório de projetos da prefeitura do Rio de Janeiro, notadamente na Subsecretaria de Planejamento e Acompanhamento de Resultados (SUBPAR). Neste estudo, foi aplicado um questionário a servidores que atuam ou atuaram no EGP e na Secretaria da Casa Civil, perfazendo vinte servidores lotados na SUBPAR. O EGP-Rio integra o Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho - SMGAD, instituído por Lei municipal – Lei nº 5595/2013 - com o propósito de: “favorecer o monitoramento, controle e implantação dos projetos, programas e ações estratégicos”. (RIO DE JANEIRO (Município), 2013). Dentre os principais achados da pesquisa está, no primeiro momento, a dificuldade, por parte dos servidores, em identificar as melhorias trazidas pela gestão de projetos ao planejamento municipal. Entretanto, passada a resistência inicial, observaram ainda que o novo sistema de gerenciamento foi bem recebido pelos servidores e se traduziu em melhorias no relacionamento entre os membros da equipe EGP-Rio e outras secretarias municipais.

O trabalho de Gomes *et al.* (2020), sobre o município de Niterói, nos traz o exemplo de um governo que faz uso eficiente da prática de gestão de projetos. De acordo com os autores, foi possível verificar que a Prefeitura do Município de Niterói pretendia aumentar as fontes de recursos para conduzir as atividades primordiais da cidade, bem como identificar os problemas existentes na administração, a fim de apontar soluções viáveis, considerando os recursos disponíveis. Segundo a Secretaria de Planejamento e Gestão do Município, as principais mudanças na gestão advindas da implantação do escritório de projetos foram: processo de modernização da gestão do município, de maneira a levar maior eficiência às suas ações, com modernização do parque de computadores, aquisição de switches, licenças de softwares, sistemas de georreferenciamento, além da capacitação de 2.000 usuários do software e-cidade, de modo a facilitar o seu uso; execução de projeto concebido por meio de consultoria para

redesenho de 12 processos vinculadas a áreas críticas da administração do município: compras, pagamentos, convênios, entre outros; implantação de gestão fiscal responsável, com vistas à redução da máquina pública a fim de equilibrar as contas do município, manter o salário de seus funcionários em dia, e prover os serviços primordiais à população; Implantação do novo portal da transparência, bem como de sistemas ligados a Lei de Acesso à Informação, atendendo tempestivamente algumas solicitações dos cidadãos locais; mapeamento dos problemas críticos da administração, parcerias e financiamentos a fim de implantar projetos que possibilitem a evolução do município. Os autores entendem que a longo prazo, até 2033, a Prefeitura de Niterói almeja, alcançar melhorias no âmbito da mobilidade urbana, reduzindo o tempo médio de deslocamento de um indivíduo da sua casa para seu trabalho e vice-versa, obter melhores índices na área da segurança pública, com vista a redução de crimes. No âmbito da educação, a Prefeitura espera ampliar a taxa de cobertura da pré-escola e melhorar os índices educacionais, entre outros indicadores, para que o município alcance um conjunto de resultados transformadores para a cidade.

Não obstante os casos de sucesso municipais e estaduais apresentados, segundo Pisa e Oliveira (2013), é na esfera federal que estão concentrados a maioria dos quadros técnicos especializados em gestão de projetos, estando em menor quantidade no âmbito estadual e menos ainda na administração municipal. Desta maneira, essas esferas ficam apartadas de programas ofertados pelo governo federal que impliquem o desenvolvimento de projetos (PISA e OLIVEIRA, 2013). A adoção ampla da prática de gestão de projetos depende da mudança gradual da cultura que implicará criação de ambiente propício ao uso da metodologia, da formação de equipes e de líderes de alto desempenho. A gestão de projetos pode representar um caminho seguro com vistas ao desenvolvimento econômico do país baseado no princípio da eficiência e transparência.

Os recorrentes problemas que ocorrem no Estado do Rio de Janeiro indicam ser necessário adotar ferramentas e técnicas modernas, além de implantar projetos que impliquem melhorias na gestão das contas públicas e que tragam benefícios ao setor econômico com reflexos positivos para a sociedade, contribuindo para redução do custo Rio de Janeiro e do custo Brasil. O gerenciamento de projetos é um instrumento ao serviço da governança, que prima entre outros princípios pela efetividade, economicidade,

eficiência, transparência e prestação de contas. Trata-se de forma segura de executar o planejamento governamental com maior qualidade e efetividade.

O contexto da Fundação Cecierj

A Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro – Fundação Cecierj – é uma pessoa jurídica de direito público vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – (SECTI), criada pela Lei Complementar nº 103, de 18 de março de 2002 e alterada pela Lei Complementar nº 165, de 28 de agosto de 2015. O seu Regimento Interno foi aprovado por meio do Decreto Estadual nº 42.765, de 22 de dezembro de 2010. É uma entidade sem fins lucrativos, que integra a Administração Pública Estadual indireta, com sede na Cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, gozando de autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial.

Conforme previsto no Art. 2º da Lei Complementar nº 165, são objetivos sociais da Fundação Cecierj:

- I – Oferecer educação superior gratuita e de qualidade, na modalidade à distância, para o conjunto da comunidade fluminense;
- II – A divulgação científica para o conjunto da sociedade fluminense;
- III – A formação continuada de professores do ensino fundamental, médio e superior;
- IV – A formação e capacitação prática e teórica de pessoas por meio de educação à distância, no interesse da administração pública estadual ou municipal com a devida anuência do Poder Executivo Estadual;
- V – O processo de formação e capacitação de pessoas mencionada no inciso IV deste artigo deverá se iniciar preferencialmente nas cidades que tenham apresentado o menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) no ano de 2014; e
- VI – A ampliação na formação de pessoas por meio de educação à distância, poderá ser estendida aos presídios e as fundações para menores infratores (RIO DE JANEIRO (Estado), 2002).

Quando a Fundação Cecierj foi criada, há 20 anos, havia uma carência de professores de Matemática, Física e Química nos municípios do interior. A instituição surge como política pública para preencher essa lacuna levando o ensino a distância,

inicialmente em apenas quatro polos, para que os municípios pudessem suprir a demanda da educação local. Para além da educação a distância, as ações de divulgação científica e formação continuada de professores¹ passaram a ser disponibilizadas tanto presencialmente quanto a distância.

Atualmente, existem 42 polos regionais onde ocorrem as atividades presenciais dos 18 cursos oferecidos na modalidade. Nestes espaços, é ofertado o pré-vestibular social, que está disponível em 57 locais, sendo diversos deles externos ao espaço físico do polo Cederj². As atividades da Diretoria de Extensão nas respectivas áreas de formação profissional estão acessíveis on-line pela rede internacional de computadores, internet. No final de 2011, de acordo com o Decreto 43.349 de 12/11/2011 passou a ser atribuição da Fundação Cecierj a gestão pedagógica do Centro de Ensino de Jovens e Adultos - CEJA com a finalidade de oferecer ao público adulto e jovem, em situação de distorção, defasagem idade-série, condições de concluírem a formação básica. A gestão administrativa do sistema, com seus 57 pontos de apoio, se tornou compartilhada entre a SEEDUC e a SECTI.

A Fundação Cecierj esteve durante muitos anos, desde a sua concepção, sob a gestão do mesmo grupo de pessoas, que garantiam que seus objetivos sociais fossem observados em paralelo com os princípios da administração pública e a cumprimento do regramento legal. (BIELSCHOWSKY, 2018) A qualidade do serviço público desenvolvido pela Fundação Cecierj é reconhecida em todo o Estado. No entanto, sua administração interna ainda sofre com as mazelas de uma estrutura hierarquizada e burocrática, que podem implicar pouca eficiência. Nota-se que o crescimento da instituição não se deu de forma homogênea, embora o processo de gestão tenha sido feito de forma rigorosa, observando o regramento jurídico e os princípios da administração pública, além de atento às demandas da população do Estado e aos recursos financeiros-orçamentários disponíveis, não se identificou um sistema de planejamento robusto que facilitasse uma eventual transição de gestão, que ocorreu de forma abrupta, em 2020.

¹ A Lei Complementar nº 103, que vigorou até 2015, continha apenas os três primeiros objetivos sociais.

² O Consórcio Cederj foi criado em 2000, com a finalidade de democratizar o acesso ao ensino superior público, gratuito e de qualidade na modalidade Educação a Distância (EaD). Reúne, por meio de acordo de cooperação técnica, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação do Estado do Rio de Janeiro (SECTI) e da Fundação Cecierj, e as Instituições de Ensino Superior (IES) Públicas sediadas no Estado do Rio de Janeiro, CEFET, UENF, UERJ, UFF, UFRJ, UFRRJ, UNIRIO estão, atualmente, com ofertas de cursos no âmbito do Consórcio.

Segundo Prado (2011), os projetos guardam características comuns, como por exemplo: estão associados a um ciclo de vida; é permeado por incertezas; agrega possibilidades de adequações e mudanças; promove o aumento do conhecimento com o tempo; permite e muitas vezes exige interfuncionalidade. Neste sentido, a administração auxiliada por um Escritório de Gestão de Projetos (EGP) tende a ser mais assertiva e eficiente, protegida das intempéries político-econômica que frequentemente abalam a administração pública, em todas as esferas. Desta forma, um EGP na Fundação Cecierj trará benefícios institucionais com desdobramentos internos e para a sociedade.

Percurso metodológico

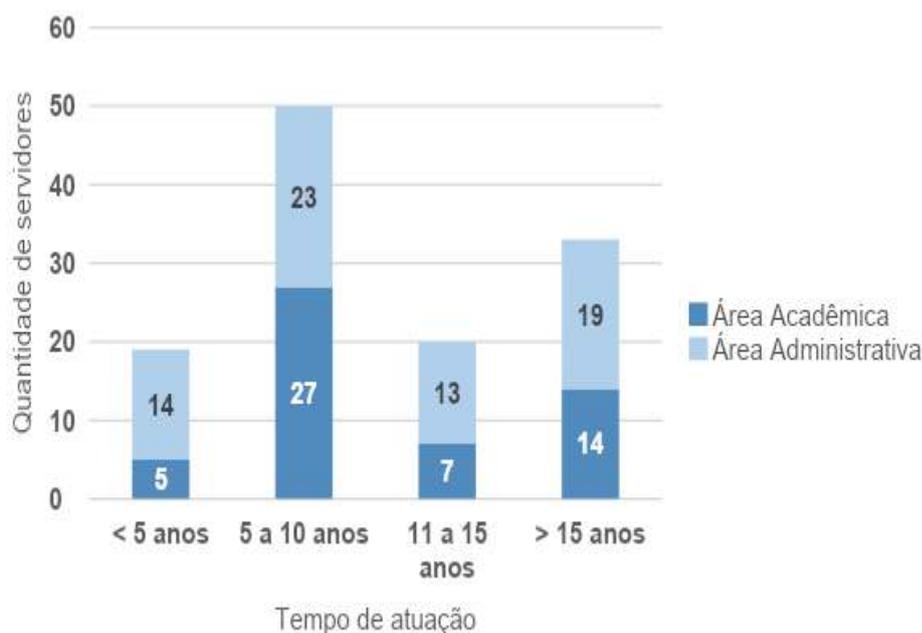
Foi realizada uma pesquisa situacional, inédita no âmbito da instituição, acerca do clima organizacional da Fundação Cecierj. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória, realizada mediante um questionário dividido em cinco blocos. O primeiro bloco se refere ao perfil do servidor (duas perguntas); o segundo ao sobre o clima organizacional (cinco perguntas); o terceiro bloco trata da gestão de projetos no âmbito da instituição (catorze perguntas); o quarto bloco diz respeito à governança institucional (dezessete perguntas) e, por fim, o bloco que possui uma pergunta aberta na qual o respondente poderia indicar três medidas prioritárias para melhoria da governança institucional. As respostas a esta pergunta estão apresentadas no formato de nuvem de palavras. O questionário está disponibilizado como material suplementar.

O instrumento de coleta de dados foi encaminhado para 229 servidores, efetivos e extraquadros, ficando disponível para participação no período de 13/07/2021 a 01/08/2021. Obtivemos 122 respostas, o que corresponde a uma taxa de adesão de 53%, indicando alta representatividade dos servidores engajados na promoção de melhorias na gestão institucional. A pesquisa foi elaborada e respondida durante período de teletrabalho, face à emergência sanitária do novo coronavírus. O questionário foi elaborado no formato googleforms, e o link disponibilizado aos servidores por e-mail. Os dados coletados foram tratados com os softwares Excel e AtlasTi. Os dados apresentados neste artigo fazem parte do projeto aplicado (omitido para resguardar o anonimato) desenvolvido no âmbito do programa de pós-graduação em (omitido para resguardar o anonimato).

Resultados e discussão

Os dados oriundos da pesquisa podem ser analisados sob diversas perspectivas, como por exemplo, quanto à alocação do servidor nas áreas acadêmica ou administrativa da instituição. O Gráfico 1, abaixo, mostra os resultados referentes ao perfil dos servidores respondentes, o tempo de atuação discriminado por área de alocação. Percebemos que a maioria dos respondentes trabalha na Fundação Cecierj, de 5 a 10 anos e estão distribuídos de forma equilibrada entre acadêmicos e administrativos.

Gráfico 1 - Representação da participação de servidores na pesquisa por tempo e área de atuação na Fundação Cecierj



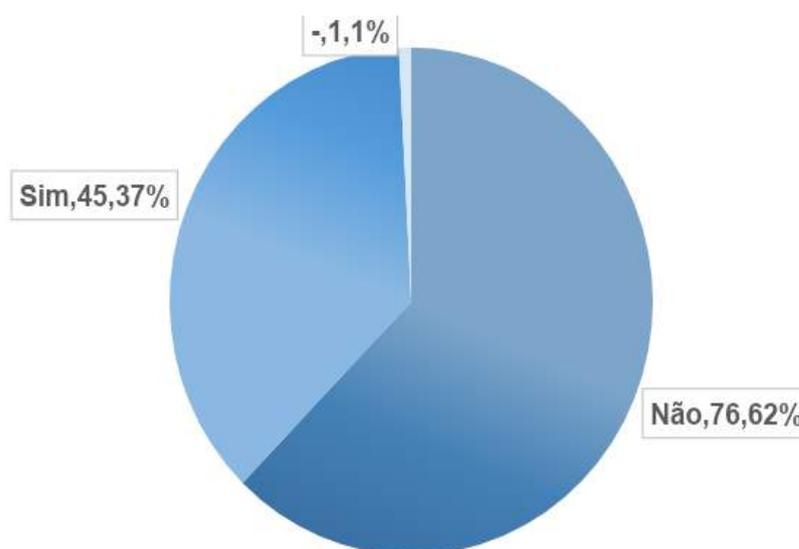
Fonte: Dados produzidos pelas autoras.

Os servidores foram questionados se sentiam orgulho de trabalhar na instituição, 102 responderam afirmativamente (84%), enquanto 20 forneceram resposta negativa, (16%). Cinquenta e dois por cento (52%) dos respondentes disseram que a instituição promove o sentimento de que o trabalho deles é importante, enquanto os demais, 48%, não têm a mesma percepção.

Os respondentes se mostraram bem apropriados da missão, visão e valores institucionais, 73% afirmaram conhecer estas informações, embora na época em que a pesquisa foi realizada elas não estivessem explícitas no espaço físico institucional e pouco visível no site. Aliado a isto, os objetivos sociais da instituição, que constam em sua lei de criação, são conhecidos por um contingente ainda maior, 86%.

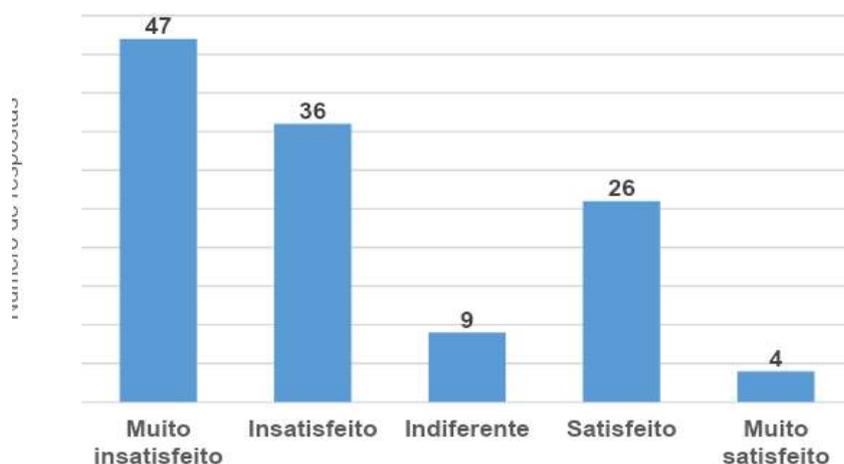
Alguns aspectos emergiram da pesquisa de forma marcante, tais como: falta de transparência e comunicação interna deficiente. Entende-se que ambos estão intimamente relacionados e se retroalimentam. Os Gráficos 2 e 3 evidenciam estes aspectos. Como a prática do Planejamento Estratégico não está plenamente incorporada na instituição, embora seja demandada pelos servidores, as orientações aos setores táticos e operacionais não são completamente apropriadas, nem tampouco são de fácil acesso. Esse cenário está refletido no Gráfico 2, mostrando que 62% não sabem quais são as expectativas institucionais quanto ao seu trabalho.

Gráfico 2 – Distribuição das respostas dos servidores à questão: *“Você tem conhecimento das expectativas da instituição em relação ao seu trabalho?”*. O rótulo de dados é expresso como número de respostas obtidas para cada alternativa proposta, em valores absolutos e em percentual



Fonte: Dados produzidos pelas autoras.

Gráfico 3 - Distribuição das respostas dos servidores à questão: “Qual o seu nível de satisfação em relação à comunicação interna da Fundação Cecierj?”. O rótulo de dados corresponde ao número de respostas obtidas para cada alternativa proposta, em valores absolutos



Fonte: Dados produzidos pelas autoras.

A ausência de transparência na tomada de decisão dos superiores é reconhecida pelos servidores: 84% se mostram muito insatisfeitos ou insatisfeitos com este aspecto da gestão, conforme mostrado no gráfico 3. Metade dos servidores revelam-se satisfeitos ou muito satisfeitos em relação à autonomia para sugestão de novas ideias e soluções aos superiores.

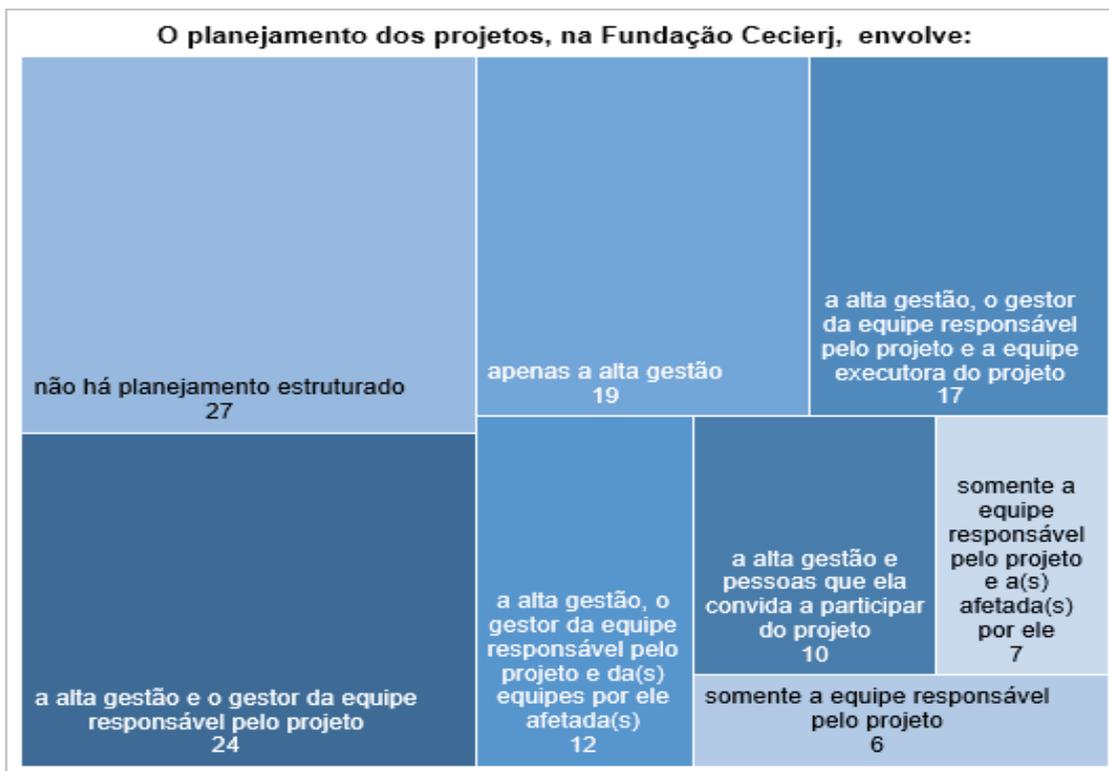
De modo geral, percebe-se uma insatisfação dos servidores quanto às condições materiais de trabalho. Essa insatisfação é maior entre os acadêmicos do que entre os administrativos, visto que aqueles necessitam de mais recursos para o desenvolvimento pleno do trabalho, como por exemplo computador de última geração, softwares específicos e em versões atualizadas, materiais de apoio, entre outros. Por outro lado, o clima do ambiente de trabalho é reconhecidamente bom. O mesmo ocorre com o relacionamento interpessoal entre os colegas e com a chefia.

Os servidores se mostram muito insatisfeitos ou insatisfeitos, 69%, quanto aos investimentos institucionais com vistas à capacitação, assim como quanto ao reconhecimento daqueles que possuem um bom desempenho. A insatisfação é ainda mais marcada no que tange à remuneração, benefícios e promoções, 84%. Destaca-se que a instituição ainda não tem implementada a política de progressão na carreira, apesar de possuir plano de cargos e vencimentos, regulamentado no final de 2021.

A ausência da prática do planejamento estratégico na instituição, não permite que os servidores percebam claramente a participação dos diversos atores nos projetos que são desenvolvidos, conforme mostra o Gráfico 4. Nota-se que mais de 20% dos respondentes dizem que não há planejamento estruturado, os demais, a grosso modo, entendem que é a alta gestão que está envolvida no desenvolvimento dos projetos.

Aliado à percepção do planejamento dos projetos, no entendimento dos servidores, a preocupação institucional com a gestão de seus projetos não é homogênea. Há os que acreditam em uma preocupação real com os projetos, 16%, um contingente mais expressivo, 40%, percebe que ela ocorre apenas para alguns projetos, enquanto a maioria, 44%, considera que não há uma preocupação institucional com o tema. De certa forma, essa concepção é ratificada quando os servidores respondem que apenas 21% dos projetos realizados estão formalmente registrados como processos administrativos, 48% entendem que este registro ocorre apenas para alguns projetos, e 31% consideram que não há registro algum.

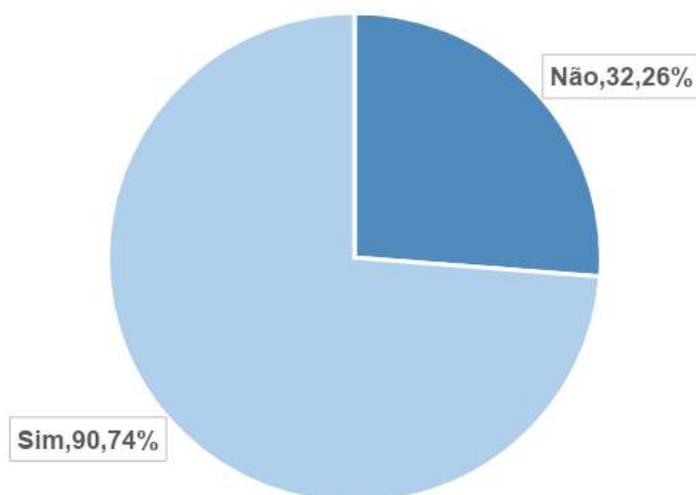
Gráfico 4: Distribuição gráfica das respostas dos servidores à questão: “O planejamento dos projetos, na Fundação Cecierj, envolve:”. O rótulo de dados é correspondente ao número de respostas obtidas para cada alternativa proposta, em valores absolutos.



Fonte: Dados produzidos pelas autoras.

Embora a instituição nunca tenha implantado plenamente a metodologia de gestão de projetos, constata-se que os servidores percebem a importância, conveniência e benefícios de termos um Escritório de Gestão de Projetos, conforme mostra o Gráfico 5. A maioria significativa dos servidores, 74%, considera necessário um EGP na Fundação Cecierj. Metade dos servidores respondentes já estiveram envolvidos no desenvolvimento de algum projeto e percebem que eles estão voltados apenas para o público-alvo das ações institucionais, 62%, enquanto 34% entendem que estes projetos são voltados tanto para o público externo quanto para processos internos, e apenas 6% os associam a questões internas.

Gráfico 5: Gráfico das respostas dos servidores à questão: “*Você acha necessária a implantação de um Escritório de Gerenciamento de Projetos no âmbito da Fundação CECIERJ?*”. O rótulo de dados é correspondente ao número de respostas obtidas para cada alternativa proposta, em valores absolutos e em percentual.



Fonte: Dados produzidos pelas autoras.

O gráfico 6 mostra a percepção dos servidores quanto aos benefícios que um Escritório de Gestão de Projetos pode trazer para a instituição. Observando atentamente

as respostas, verificou-se que “Melhorias no Planejamento” foi a opção mais selecionada, de maneira que os servidores entendem que a implantação deste organismo vai ao encontro da demanda de planejamento, que vem sendo apresentada reiteradas vezes. “Auxílio no acompanhamento e avaliação”, seguido de “melhorias no fluxo de processos” e “integração das equipes” foram as opções escolhidas por mais de 60% dos servidores. 15% dos respondentes consideram que o Escritório de Projetos “Não contribuiria para melhoria na eficiência de projetos e processos na instituição”. Contingente pouco representativo conforme mostrado no gráfico.

Gráfico 6: Representação gráfica da percepção dos servidores quanto às possíveis contribuições da implementação de um Escritório de Gestão de Projetos no âmbito da Fundação Cecierj. Esta pergunta admitia mais de uma resposta. Os rótulos de dados apresentam a quantidade de respostas obtidas para cada item.



Fonte: Dados produzidos pelas autoras.

A figura 1 é um compilado, em formato de nuvem de palavras, das respostas à questão: “Se você pudesse opinar sobre mudanças na governança da instituição, quais seriam as suas três prioridades?”. Observa-se que o que mais chama a atenção é a demanda por transparência. Planejamento, gestão, comunicação, servidores, valorização são termos recorrentes nas respostas e que guardam relação com a metodologia de gestão de projetos. Entende-se que essas respostas ratificam aquelas apresentadas nos Gráficos 3, 5 e 6.

Conclusão

A realização da pesquisa situacional encontrou eco na alta gestão da organização, que se mostrou alinhada com ferramentas modernas para governança. A fim de nortear a implantação do EGP, na instituição, foi desenvolvido, no âmbito do projeto aplicado, o material de apoio, a saber: manual de gestão de projetos necessário à plena implantação do escritório e rotinas com o passo a passo para o desenvolvimento dos projetos institucionais. Com o apoio manifesto dos servidores, na pesquisa, resta à alta gestão efetivar as medidas administrativas necessárias para plena implantação do escritório.

Embora o Escritório de Gestão de Projetos ainda não tenha sido implementado na Fundação Cecierj, já é possível observar algumas mudanças efetivadas a partir do que emergiu da pesquisa situacional, tais como: maior visibilidade da missão, visão e valores institucional no site da organização e novas oportunidades de formação e capacitação para os servidores. Essas ações promovem avanços em relação a aspectos com os quais os servidores se revelaram muito insatisfeitos ou insatisfeitos.

Entende-se que a pesquisa situacional realizada conferiu voz e visibilidade aos servidores, se mostrando uma poderosa ferramenta com vistas à uma gestão atual e progressista. Os servidores percebem que a metodologia de gestão de projetos pode trazer melhorias ao fluxo de processos institucionais, favorece o acompanhamento e contribui com o planejamento. A pesquisa mostrou ainda que a implantação do Escritório de Gestão de Projetos aliado ao fato da maioria dos quadros da instituição ser efetivo contribui para apropriação plena dos processos e projetos institucionais, evitando transições disruptivas como vista no passado recente que representou retrocessos em diversos setores da instituição.

Referências

ALVES, T. C. L. **Gestão de projetos na administração pública: um estudo sobre a implantação do processo eletrônico na UFRN e no IFRN.** 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/28405>. Acesso em 08 jul. 2021.

BIELSCHOWSKY, C. et al. **Fundação Cecierj: Ontem, Hoje e Amanhã**. Rio de Janeiro: Fundação Cecierj, 2018. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/recurso/17142>. Acesso em: 20 abr. 2021.

GAREL, Gilles. A history of project management models: From pre-models to the standard models. **International Journal of Project Management**, v. 31, p. 663-669, 2013.

GOMES, J. A. P.; COSTA JUNIOR, J. R.; RODRIGUEZ, M. V. R.; LONGO, O. C. A implantação do Escritório de Gestão de Projetos como Estratégia para Gestão Pública: case da Prefeitura de Niterói – RJ. **Research, Society and Development**, v. 9, p. e3139108552, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/8552>. Acesso em: 08 abr. 2021.

JUNIOR, J. J. S. A Gestão por Projetos e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. **Revista da PGBC**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 15-60, 2010. Disponível em: <https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/issue/view/19/Revista%20PGBC%20-%20V.4%20-%20N.1%20%282010%29>. Acesso em: 09/07/2021.

JUNQUEIRA, M. A. D. R.; Bezerra, R. C. R.; PASSADOR, C. S. O escritório de gestão de projetos de pesquisa como uma inovação organizacional nas universidades. **Revista GEINTEC** – v. 5, n. 1, p.1835-1849. Disponível em: <https://www.revistageintec.net/index.php/revista/article/view/548>. Acesso em: 08 abr. 2021.

KERZNER, Harold R. **Project management: a systems approach to planning, scheduling, and controlling**. Wiley, 2009.

KERZNER, Harold. **Gestão de projetos: As melhores práticas**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2017.

LAFETA, F. G, GOMES, I.V. S., BATISTINI, A. A., BARROS, C.F.O, Gestão de projetos: da antiguidade às tendências do século XXI. In: XXXIV Encontro nacional de Engenharia de Produção-Engenharia de Produção, Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável: a Agenda Brasil+10,1., 2014, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba, PR: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2014. p. 1-13. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2014_TN_STO_202_145_25230.pdf. Acesso em: 16 fev. 2022.

MAXIMIANO, A. C. A.; ANSELMO, J. L. Escritório de gerenciamento de projetos: um estudo de caso. **Revista de Administração**, São Paulo, v.41, n. 4, p.394-403, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rausp/article/view/44414>. Acesso em: 08 jul. 2021.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. São Paulo: Atlas, 2007.

MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da união para municípios

brasileiros: O caso de uma prefeitura de médio porte. **Revista Ibero-Americana de Estratégia - RIAE**, v. 12, n. 1, p. 181-207, 2013. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/10087/a-influencia-da-gestao-de-projetos-na-estrategia-de-transferencias-voluntarias-de-recursos-da-uniao-para-municipios-brasileiros--o-caso-de-uma-prefeitura-de-medio-porte/i/pt-br>. Acesso em: 08 jul. 2021.

OKANO, M. T.; Comparando a gestão de projetos na administração pública e privada: Uma pesquisa exploratória. **Revista ESPACIOS**. v. 39, n. 47, 2018.

OLIVEIRA, J.C.; GUBBELINI, M. As principais contribuições dos escritórios de gestão de projetos. **Revista Competitividade e Sustentabilidade – ComSus**, Paraná, v. 6, n. 2, p. 116-129, 2019. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/comsus/article/view/23529>. Acesso em: 27 jul. 2021.

PALUDO, A. **Administração Pública. Série Provas e Concursos**. Elsevier Editora, 3ª edição, 2013.

PATRÍCIO, R.A.H.; FERNANDES NETO, J.A.S.; Maturidade em gerenciamento de projetos na administração pública: o caso da Fiocruz Brasília. **Journal Health NPEPS**, Mato Grosso, v. 4, n. 1, p. 269-281, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/jhnpeps/article/view/3350/2977>. Acesso em: 08 abr. 2021.

PISA, B. J.; OLIVEIRA, A. G. **Gestão de projetos na administração pública: um instrumento para o planejamento e desenvolvimento**. In: PRIMEIRO SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO, 1., 2013, Campos dos Goytacazes. Anais. Campos dos Goytacazes, RJ: Universidade Cândido Mendes, 2013. p. 1-15.

PRADO, Darci. **Planejamento e controle de projetos**. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 2011.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE; 2021. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge and the Standard for Project Management**. Seventh Edition. Pennsylvania, 2021.

REZENDE, F. H. G. **Estudo comparativo entre os escritórios de projetos públicos dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Espírito Santo**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/1861/1/Estudo%20comparativo%20entre%20os%20escrit%C3%B3rios%20de%20projetos%20p%C3%ABlicos%20do%20estado%20de%20Minas%20Gerais%2C%20Rio%20de%20Janeiro%2C%20Rio%20Grande%20do%20Sul%20e%20Esp%C3%ADrito%20Santo.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 103, de 18 de março de 2002. Transforma o Centro de Ciências do Estado do Rio de Janeiro na Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro - Fundação Cecierj, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 19 mar. 2002. Parte 1, p. 4. Disponível em:

<https://biblioteca.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmapa.exe?router=upload/40749>. Acesso em: 07 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO (Município) Lei nº 5.595, de 20 de junho de 2013. Institui o sistema municipal de gestão de alto desempenho, autoriza a celebração de acordos de resultados e contratos de gestão, cria a categoria funcional de analista de gerenciamento de projetos e metas e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 24 jun. 2013. Edição 65, p. 3. Disponível em: https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/44465Lei%205595_2013.pdf. Acesso em: 03 nov. 2021.

SÖDERLUND, Jonas; LENFLE, Sylvain. Making Project History: Revisiting the Past, Creating the Future. **International Journal of Project Management**, v. 31, p. 653-662, 2013.

TREFF, L.; BATTISTELLA, L.R. Metodologia de Gerenciamento de Projetos: Inovação e Aspectos Estratégicos da Gestão do Conhecimento na Administração Pública. *In: XIII WORKSHOP DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DO CENTRO PAULA SOUZA*, 1., 2018, São Paulo. **Anais...** São Paulo, SP: Centro Paula Souza, 2018, p. 660-669.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de gestão de projetos**. Brasília: TCU, 2006. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-gestao-de-projetos.htm>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ANEXO

Pesquisa sobre clima organizacional e governança na Fundação Cecierj

Prezado Servidor, Prezada Servidora.

A presente pesquisa visa a coleta de dados para análise situacional da Fundação Cecierj no que diz respeito ao clima organizacional, gestão de projetos e governança interna.

É parte integrante do nosso trabalho de conclusão de curso da Pós-graduação em Administração Pública da Fundação Ceperj que consiste na elaboração de um projeto que possa ser aplicado no âmbito institucional para melhoria da governança interna e da gestão de projetos.

Sua participação é muito importante para nós! Você levará aproximadamente 15 a 20 minutos para respondê-la e poderá contribuir para a melhoria da nossa instituição.

Ressaltamos que não há necessidade de identificação do servidor respondente. O formulário ficará aberto para resposta até o dia 23/07, às 23:59h.

Contamos com a sua colaboração.

Beatriz Santos, Marianna Bernstein, Michelle Fernandes e Mônica Dahmouche

Sobre o seu perfil

Você atua na Fundação Cecierj há:

- mais de 15 anos
- 11 a 15 anos
- 5 a 10 anos
- menos de 5 anos

Sua área de atuação é:

Considera-se área acadêmica todas as diretorias e departamentos vinculados às vice-presidências e área administrativas, as diretorias, departamentos e assessorias vinculados à presidência.

- Acadêmica
- Administrativa

Sobre o clima organizacional

Você se sente orgulhoso de trabalhar na Fundação Cecierj?

- Sim
- Não

A instituição faz você sentir que o seu trabalho é importante?

- Sim
- Não

Você tem conhecimento das expectativas da instituição em relação ao seu trabalho?

- Sim
- Não
- Outro: _____

O seu supervisor superior se importa com você como pessoa?

- Sim
- Não

Qual o seu nível de satisfação em relação à (ao): (Marcar uma opção por linha):

| | <i>Muito satisfeito</i> | <i>Satisfeito</i> | <i>Indiferente</i> | <i>Insatisfeito</i> | <i>Muito insatisfeito</i> |
|--|-------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|---------------------------|
| <i>Imagem da Fundação Cecierj perante a sociedade</i> | () | () | () | () | () |
| <i>Comunicação interna da Fundação Cecierj</i> | () | () | () | () | () |
| <i>Recursos materiais oferecidos para desempenhar um bom trabalho</i> | () | () | () | () | () |
| <i>Ambiente de trabalho da instituição</i> | () | () | () | () | () |
| <i>Investimentos realizados nos servidores, como por exemplo estímulo à participação em cursos, workshops, eventos etc</i> | () | () | () | () | () |
| <i>reconhecimento de servidores que apresentam um bom desempenho</i> | () | () | () | () | () |
| <i>política de remuneração, benefícios e promoções da instituição</i> | () | () | () | () | () |
| <i>seu relacionamento profissional com os seus superiores</i> | () | () | () | () | () |

| | | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|
| <i>seu relacionamento profissional com os seus colegas de trabalho</i> | () | () | () | () | () |
| <i>transparência no que se refere à tomada de decisões de seus superiores</i> | () | () | () | () | () |
| <i>sua autonomia na sugestão de novas ideias e soluções para seus superiores</i> | () | () | () | () | () |

Sobre a gestão de projetos no âmbito da Fundação Cecierj

Você conhece a missão, a visão e os valores da instituição?

- () Sim
- () Não

Você conhece os objetivos sociais da instituição?

- () Sim
- () Não

Você considera que a Instituição, de maneira global, tem planejado seus projetos para obter eficiência nas suas ações?

- () Sim
- () Não
- () Parcialmente

O planejamento dos projetos desenvolvidos na Fundação Cecierj costuma envolver:

- () Apenas a alta gestão
- () A alta gestão e o gestor da equipe responsável pelo projeto
- () A alta gestão, o gestor da equipe responsável pelo projeto e da(s) equipes por ele afetada(s)
- () A alta gestão, o gestor da equipe responsável pelo projeto e a equipe executora do projeto
- () A alta gestão e pessoas que ela convida a participar do projeto
- () Somente a equipe responsável pelo projeto

- Somente a equipe responsável pelo projeto e a(s) afetada(s) por ele
- Não há planejamento estruturado

Considerando a metodologia de gestão de projetos, que prevê estabelecimento de cronogramas, análise de riscos, procedimentos para aprovação, documentação do projeto, procedimentos para acompanhamento e avaliação com estabelecimento de indicadores de qualidade, você entende que existe uma preocupação institucional com a gestão de seus projetos?

- Sim
- Apenas para alguns projetos
- Não

Os projetos realizados estão formalmente registrados como processos administrativos?

- Sim
- Não
- Apenas alguns

Considerando o registro da memória do andamento do projeto e seus processos, registro de problemas ocorridos e soluções viabilizadas, resultado obtidos, etc, independentemente de como são formalizados, você percebe a existência da prática de documentar o projeto para que possam nortear ações futuras?

- Sim
- Não
- Às vezes

Você considera que os projetos desenvolvidos pela instituição são destinados:

- Apenas ao público-alvo das ações institucionais: novas ações ou melhorias das ações ofertadas
- Apenas à melhoria dos processos internos da instituição
- Ao desenvolvimento de ações que beneficiem o público-alvo e também os processos internos institucionais

Com relação aos projetos desenvolvidos na instituição, você considera que são problemas:

Assinale todas as opções que julgar pertinentes:

- Estabelecimento de cronogramas não exequíveis
- Planejamento não envolve a análise do todo, somente do problema em si
- Dificuldade na priorização dos projetos
- Execução por uma única equipe, sem envolvimento direto dos demais envolvidos
- Carência de recursos humanos
- Carência de recursos tecnológicos
- Carência de recursos financeiros
- Registro precário das ações desenvolvidas e problemas ocorridos
- Deficiência no registro das lições aprendidas no desenvolvimento do projeto

Outro: _____

Você já participou de algum projeto na instituição?

Sim

Não

Em relação aos projetos dos quais você participou, quais foram os pontos positivos?

Caso não tenha participado de nenhum projeto, informar: "Não participei de nenhum projeto"

Em relação aos projetos dos quais você participou, quais foram os pontos negativos?

Caso não tenha participado de nenhum projeto, informar: "Não participei de nenhum projeto"

Um escritório de gestão de projetos (EGP) em uma instituição atua, por meio da aplicação de metodologias de gestão de projetos, no apoio à gestão e às equipes envolvidas, buscando garantir que os resultados esperados sejam entregues conforme o planejamento. Você acha necessária a implantação de um Escritório de Gerenciamento de Projetos no âmbito da Fundação CECIERJ?

Sim

Não

Você acha que um EGP poderia contribuir para:

Selecione todas as opções que julgar pertinentes:

Melhorar o planejamento

Auxiliar no acompanhamento e avaliação

Melhorar fluxo de processos

Integrar diferentes equipes

Não contribuiria para melhoria na eficiência de projetos e processos na instituição

Outro: _____

Sobre a governança no âmbito da Fundação Cecierj

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conceitua governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

A governança é pautada em seis princípios básicos - capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; *accountability* e transparência - e três mecanismos para o seu alcance: liderança, estratégia e controle.

Considerando o conceito, os princípios e os mecanismos para alcance da governança e a sua percepção sobre a Fundação Cecierj, pedimos que nos respondam às questões propostas.

De modo a facilitar o entendimento delas, apresentaremos, sempre que necessário, os conceitos relacionados.

Como você avalia a Fundação Cecierj quanto ao princípio da capacidade de resposta no âmbito de sua governança?

Entende-se este princípio como “a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações”.

- Excelente
- Muito boa
- Boa
- Ruim
- Muito ruim

Como você avalia a Fundação Cecierj quanto ao princípio da *accountability* no âmbito de sua governança?

Este princípio refere-se à prestação de contas à sociedade da aplicação dos recursos públicos seguindo as diretrizes governamentais, a legalidade e os princípios éticos por parte dos gestores da instituição, bem como a existência de canais que possibilitem a manifestação das partes interessadas (ouvidoria e afins) quanto ao serviço prestado.

- Excelente
- Muito boa
- Boa
- Ruim
- Muito ruim

Como você avalia a Fundação Cecierj quanto ao princípio da transparência no âmbito de sua governança?

Este princípio diz respeito à publicidade de suas ações e todas informações a elas relacionadas que possam ser do interesse da sociedade.

- Excelente
- Muito boa
- Boa
- Ruim
- Muito ruim

O site da Fundação apresenta todas as informações relativas à instituição, e seus programas, expressas de forma clara, objetiva e atualizada, incluindo-se os atos normativos?

- Sim
- Parcialmente
- Não

O princípio da melhoria regulatória diz respeito “à análise e avaliação das políticas públicas institucionais, bem como de seus atos normativos e suas adequações com base

nas evidências, buscando a melhoria da prestação de serviço e do funcionamento institucional” (BRASIL, 2018). Tomando por base essa definição, você considera que os atos normativos que regem a instituição, como por exemplo - Lei de Bolsas, Lei de Criação, Regimento Interno, Acordo de Cooperação do Consórcio Cederj - estão adequados às necessidades institucionais e às políticas públicas por ela executadas?

- Sim
- Parcialmente
- Não

A atual estrutura organizacional atende às necessidades institucionais?

- Sim
- Parcialmente
- Não

Sobre a gestão de riscos:

Entende-se por gestão de risco uma série de atividades planejadas que têm o objetivo de gerenciar e controlar a organização em relação a potenciais ameaças, minimizando ou tratando os riscos ou assumindo seus impactos.

a) Há uma política de gerenciamento de riscos implementada na instituição? **Marcar apenas uma oval:*

- Sim
- Não
- Desconheço a existência

b) Mesmo que não exista como política institucional, a gestão de riscos está implementada em todos os processos organizacionais de forma a subsidiar a tomada de decisão e garantir o alcance dos objetivos?

- Sim
- Não
- Não tenho ciência

Sobre planejamento e gestão estratégica:

a) O planejamento estratégico institucional é desenvolvido:

- pela liderança, com participação dos demais dirigentes e equipes
- pela liderança, sem participação dos demais dirigentes e equipes
- não há planejamento estratégico desenvolvido na instituição

b) Há estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para cada unidade alinhados com a estratégia organizacional?

- Sim
- Apenas para algumas equipes
- Não
- Não sei informar

c) Há definição de rotinas de monitoramento de resultados?

- Sim
- Apenas para algumas equipes
- Não
- Não sei informar

Sobre o grau de satisfação do usuário:

a) Há uma rotina estabelecida de avaliação institucional para análise do grau de satisfação da sociedade ou de seu público alvo, em relação aos serviços prestados? *

- Sim
- Apenas para alguns programas
- Não

b) Há divulgação expressa, para a sociedade, dos resultados obtidos na avaliação?

- Sim
- Apenas para alguns programas
- Não

Você percebe uma participação efetiva da auditoria interna nas ações desenvolvidas na instituição?

- Sim
- Não

Sobre os fluxos de processos e procedimentos dentro da instituição, você acredita que:

- estão plenamente adequados
- necessitam de pouca adequação
- necessitam de muita adequação
- necessitam de total adequação

De 0 a 10, que nota você daria para a governança da Fundação Cecierj?

Muito ruim 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Excelente

Se você pudesse opinar sobre mudanças na governança da instituição, quais seriam as suas três prioridades?

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

REDE TECNOLÓGICA E TERRITÓRIOS NAS OLIMPÍADAS DO RIO *

TECHNOPOLITICAL NETWORK AND TERRITORIES IN THE RIO OLYMPICS

Tamara Tania Cohen Egler ^A

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

Fabiana Mabel Azevedo de Oliveira ^B

 <https://orcid.org/0000-0001-7521-4634>
Correspondência: fabianamabel@ig.com.br

Heitor Ney Mathias da Silva ^C

 <https://orcid.org/0000-0002-4026-8154>
Correspondência: heitorneysilva@gmail.com

^A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

^B Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

^C Centro Universitário Universus Veritas (Univeritas), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2022.65597

Recebido em: 23 fev. 2022 | Aceito em: 02 jul. 2022.

RESUMO

Este artigo analisa o processo de preparação e a realização dos Jogos Olímpicos na cidade do Rio de Janeiro, em 2016, enfatizando a constituição de redes tecnopolíticas que integram as diferentes frações de capitais e agentes econômicos e políticos nas mais diferenciadas escalas. A reflexão destaca as modificações no território, em benefício dos capitais investidos, sem que isso, de fato, resulte em melhorias para a cidade. As questões propostas para a análise referem-se à identificação de quais territórios foram modificados e quais os interesses subjacentes em cada ação. Também são referenciados os recursos tecnológicos e inovações presentes na constituição das poderosas redes tecnopolíticas, que atuaram na conformação de uma cidade olímpica, totalmente subordinada aos interesses dos capitais envolvidos. O artigo procura demonstrar a hipótese de que essa rede tecnopolítica não só redefine os atores que participam da política urbana, como também transforma o poder sobre o território e as condições de apropriação do espaço.

Palavras-chave: redes tecnopolíticas; territórios; Jogos Olímpicos; Rio de Janeiro; globalização.

*Essa pesquisa contou com financiamento do CNPq e da FAPERJ.



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 article analyzes the process of preparing and holding the Olympic Games in the city of Rio de Janeiro, in 2016, emphasizing the constitution of technopolitical networks that integrate the different fractions of capital and economic and political agents at the most differentiated scales. The reflection highlights the changes in the territory, for the benefit of the invested capital, without this, in fact, resulting in improvements for the city. The questions proposed for the analysis refer to the identification of which territories were modified and which are the underlying interests in each action. Also referenced are the technological resources and innovations present in the constitution of the powerful technopolitical networks, which acted in the conformation of an Olympic city, totally subordinated to the interests of the involved capitals. The article seeks to demonstrate the hypothesis that this technopolitical network not only redefines the actors that participate in urban policy, but also transforms the power over the territory and the conditions of space appropriation.

Keywords: technopolitical networks; territories; Olympic Games; Rio de Janeiro; globalization.

1. Introdução

Esse artigo pretende demonstrar como redes tecnopolíticas modificam o território e, para isso, o objeto de investigação está construído na articulação de agentes que formam uma rede tecnopolítica para a concepção, produção e realização dos jogos olímpicos na cidade do Rio de Janeiro, em 2016. Para tanto, se interroga: que territórios foram modificados pela rede focada nos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro? Quem delineou esses novos usos? E de que forma? Essas perguntas, que movem a nossa reflexão, têm por objetivo analisar como a inovação tecnológica, a articulação de diferentes atores e a fluidez de narrativas, podem se constituir em importante estratégia de ação na política urbana. Esta investigação nos habilita a demonstrar a hipótese de que essa rede tecnopolítica não só redefine os atores que participam da política urbana, como também transforma o poder sobre o território e as condições de apropriação do espaço. Estamos diante de atores, nacionais e internacionais, que se associaram na transversalidade dos campos, se comunicaram por inovação tecnológica e transformaram as condições de existência social na cidade do Rio de Janeiro em benefício de suas corporações.

Defrontamo-nos, por conseguinte, com uma estratégia política, econômica e cultural que articulou a associação de organizações internacionais e nacionais, capitais públicos e privados, e indivíduos em rede sociotécnica, e produziu uma estratégia política em torno do objetivo compartilhado de realizar os Jogos Olímpicos em 2016.

O resultado dessa ação foi a produção de uma rede de territórios globalizados, com forte conotação simbólica, destinada a acolher muitos turistas e garantir amplo consumo de mercadorias e sentidos, em grande medida, socialmente desnecessários. Isso é extremamente relevante porque deixa claro o poder da inovação tecnológica na gestão da política urbana e do espaço social. Nosso trabalho consiste em analisar os fatos que derivaram da inovação tecnológica na transformação do território carioca, no intuito de demonstrar os processos de dominação política e acumulação financeira.

Nessa perspectiva, cabe-nos investigar como os capitais imobiliários se organizaram e como essa política penetrou na subjetividade coletiva, de modo que a realização dos Jogos Olímpicos (JO) no Rio de Janeiro viesse a ganhar legitimidade. O maior desafio consiste em *ver e ler*] as relações que se estabeleceram no interior da rede, aqui denominada Rede Olímpica – RO (EGLE, 2017), analisando suas estratégias políticas, os investimentos públicos e privados, os processos de comunicação, a participação do capital financeiro, a ação do capital imobiliário, a mobilidade de turistas e a produção de territórios simbólicos de dominação global.

Estamos lidando com uma forma de organização poderosíssima, que se situa além da forma originária do capital, que ultrapassa de longe o processo de valorização do capital financeiro, industrial ou imobiliário. Trata-se de uma totalidade que identificamos com uma rede tecnopolítica, uma associação entre capitais que exige uma análise específica de suas práticas políticas, culturais e econômicas. Para podermos desvendar a complexidade de valorização do capital condensada na produção de um megaevento esportivo, devemos empreender uma análise interdisciplinar que inclua categorias e conceitos da ciência política, da economia e da sociologia, lidas no espaço urbano.

Por ocasião da realização dos Jogos Olímpicos, o Rio de Janeiro tornou-se, obviamente, o principal cenário da megavalorização dos capitais associados à RO. Para avançar nessa direção analítica, foi necessário identificar os campos e os agentes envolvidos na rede global no Rio de Janeiro, reconhecendo os processos que produziram

sua estratégia política, identificando a intervenção sobre o território e, finalmente, analisando os custos sociais desse megaevento.

2. Metodologia

Nossa proposta metodológica está calcada na investigação do presente, visando a produzir conhecimento novo, apoiado em pesquisa empírica que desvende a dimensão da cultura, da ação política e da valorização econômica, no contexto de uma sociedade de informação e comunicação globalizada. Trata-se, em essência, de estabelecer os vínculos analíticos, valorizando, assim, uma análise transdisciplinar e interdisciplinar (RIBEIRO, 2012).

Com essa perspectiva em mente, elaboramos as seguintes perguntas:

1. Que atores participaram da rede global dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro?
2. Como podemos representar a arquitetura da rede de comunicação?
3. Quais são as narrativas que legitimaram os JO?
4. Que marcas deixaram sobre o território?
5. Como se forma a rede de territórios?
6. Qual é a natureza dos territórios simbólicos?
7. Quem ganha com isso?
8. Em benefício de quem as inovações tecnológicas intervêm na política urbana?
9. Como são transformadas as condições de existência social na cidade?

Para respondê-las, procedemos às seguintes práticas de pesquisa:

- . Estruturar um banco de dados para documentar os principais atores, processos e fatos associados à realização dos JO no intuito de construir o objeto empírico;
- . Identificar sujeitos e agentes da ação política, narrativas e marcas sobre o território;
- . Estabelecer a interlocução com os principais autores de reconhecida competência para construir o objeto teórico; e
- . Decupar os campos integrantes da rede sociotécnica, que tem por atribuição conceber, financiar, comunicar, difundir e produzir os territórios olímpicos;

- . Aplicar o programa GEPHI, para desenhar as redes sociotécnicas dos campos que participaram da realização dos JO;
- . Identificar, localizar e mapear os equipamentos e territórios que integraram o plano urbano dos JO;
- . Cartografar a rede de territórios simbólicos que marcaram a transformação do espaço urbano.

A nossa hipótese considera que os atores associados à realização das Olimpíadas, se articulam pela mediação da inovação tecnológica, que permite a formação de redes tecnopolíticas. Sua estruturação permite a fluidez das narrativas que penetram na capilaridade do tecido social, e estruturam uma subjetividade coletiva, capaz de pensar e agir positivamente para atrair a ação de atores econômicos, políticos e sociais, que vão produzir importantes mutações sobre o território do Rio de Janeiro.

Assumindo nossa responsabilidade de examinar os resultados advindos da ação das redes sociotécnicas sobre o território, precisamos saber em nome de quem e em benefício de quem elas transformam e delineiam novos usos do território. A pergunta epistemológica é a seguinte: como a cultura, as relações econômicas e as práticas sociais foram efetivamente transformadas a partir da alteração do território na cidade do Rio de Janeiro?

3. Campos da Rede Olímpica

Quais foram os campos e suas redes, e como participaram da realização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro?

A nossa interlocução com Pierre Bourdieu permitiu-nos eleger a categoria *campo* – entendida como o resultado de uma produção coletiva que associa um grupo social dotado de uma forma compartilhada de pensar, agir e ser – para fazer a decomposição da estrutura do espaço social passível de ser lida nessa rede. Isso possibilitou-nos classificar os diferentes agentes e sujeitos da ação, bem como suas propriedades e práticas. Tem por objetivo decompor os grupos que participam da rede. A questão proposta observa, reflete e analisa a formação, a organização e os objetos de ação dos campos que iluminam a análise das redes tecnopolíticas. Essas redes associam organizações internacionais e nacionais, governos em diferentes escalas, capitais públicos e privados, bem como

indivíduos, todos envolvidos no objetivo final e comum de realizar o megaevento na cidade do Rio de Janeiro.

A pesquisa revelou-nos claramente a presença de um espaço social digital, articulador de um conjunto de grupos que se comunicam por mediação da inovação tecnológica. Seu discurso produz um consenso que opera um modo de pensar, fazer e ser compartilhado, autorizando-nos a reafirmar que campo é uma categoria que confere significado para as redes tecnopolíticas. O avanço da pesquisa levou-nos a reconhecer cada um dos campos, organizados em um conjunto de redes sobrepostas e integrantes em uma macrorrede de alta complexidade. O desafio foi decompor a rede, como conjunto de seis campos, a saber: político, financeiro, midiático, turismo, capital imobiliário e consumo. Se consideramos que campo é uma categoria que iluminam as redes, podemos afirmar que essa articulação de campos produz uma macrorrede, conecta um complexo de agentes e valoriza os capitais que participam no megaempreendimento. Foi possível identificar os seguintes agentes:

- . Comitê Olímpico Internacional (COI) e o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), que atuaram em consonância com os governos federal, estadual e municipal associados em transescalaridade, e que foram responsáveis pela concepção da estratégia política e pela realização do grande evento;
- . Corporações midiáticas responsáveis pela a difusão das narrativas;
- . Agentes bancários que financiaram o marketing e a realização das atividades;
- . Corporações midiáticas nacionais e redes de TVs globais, responsáveis pela ação de comunicação e pela atração de agentes, turistas e atletas e pessoas;
- . Capitais imobiliários que atuaram na produção de infraestrutura, equipamentos e habitação para atletas;
- . Empresas de turismo que responderam pela mobilidade da grande maioria dos participantes dos Jogos; e
- . O conjunto de agentes integrantes de uma rede de capitais nacionais e internacionais, que, associados, garantiram a produção e o consumo de mercadorias para as diferentes atividades.

Todos esses agentes – reunidos no intuito comum de produzir uma rede de territórios simbólicos na cidade do Rio de Janeiro – envolveram-se, mediante uma divisão do trabalho, nas ações de concepção e formação da rede, enunciação de discurso, atração de agentes, construção do marco edificado e vias de transporte, difusão da Olimpíada, e consumo de mercadorias. Se o COI montou a estratégia política responsável pela articulação das diferentes redes, coube às corporações de mídia a difusão do discurso, ao capital financeiro o *marketing* do evento, ao capital imobiliário a produção da infraestrutura, dos equipamentos e dos alojamentos dos atletas, a corporações internacionais e nacionais a produção e o consumo de mercadorias, e à rede internacional de TVs a divulgação dos jogos, mediante a transmissão da imagem olímpica para todo o mundo. Formam uma rede tecnopolítica, estruturada sobre uma complexa divisão do trabalho, orquestrada pela mediação de inovações tecnológicas, ampliam a conectividade e a comunicabilidade (CASTAÑEDA, 2020) , permitem a fluidez de narrativas que penetram no tecido social e movem a ação dos atores econômicos políticos e sociais, para transformar o território.

Isso é muito importante, porque para além da prefeitura e dos seus planos diretores, é urgente observar que estão presentes na cena da política urbana, importantes redes tecnopolíticas mediadas por inovações tecnológicas, que exercem o poder político, econômico e social. Esse é o desafio do presente artigo, fazer a demonstração dessa hipótese

3.1. As narrativas da tecnopolítica

Não foram poucas as manchetes, principalmente da rede globo, que enunciavam narrativas de valorização dos jogos olímpicos. Desde a eleição da cidade pelo comitê olímpico, passando pela construção do marco edificado, até chegar ao sistema de segurança que foi contratado para assegurar atletas e turistas. Era preciso criar uma narrativa de valores positivos, uma estrutura simbólica capaz de estruturar, o pensamento e a ação social, quer dizer capaz de legitimar os planos de governo por sua ação política.

Foi possível realizar uma pesquisa nas corporações midiáticas para decupar narrativas de todos os atores associados aos jogos, instituições internacionais como o COI, governos em diferentes escalas, capital financeiro, capital imobiliário, capital industrial, empresas aéreas, para citar os mais importantes. Todas que formam a rede olímpica para a realização dos jogos no Rio de Janeiro, seus principais artífices: Comitê Olímpico Internacional – COI e os governos federal, estadual e municipal, responsáveis governamentais do projeto olímpico. A enunciação de uma narrativa cotidiana desde a importância do trabalho voluntário¹, a criação de empregos², o legado dos equipamentos³, a inclusão da cidade no sistema de cidades globais⁴, a os sistemas de segurança de atletas e turistas⁵.

As narrativas se estendem para todas os campos, responsáveis pela realização dos jogos. Podemos ler uma valorização do número de empregos que foram criados na construção civil para a realização de obras de infraestrutura urbana⁶, também podemos citar a importância da segurança de atletas e turista. A imprensa publicava o melhor dos mundos para cidade e para o Brasil. Como a inclusão do país entre as nações mais importantes, ampliação de empregos, segurança pública e, também melhores condições para a educação. Todos os dias a rede Globo anunciava a construção dos equipamentos, que me breve seriam transformadas em escolas⁷.

A rede de agentes financeiros que impulsionou os JO teve à frente o Banco do Brasil, a Caixa Econômica e o Bradesco. As duas instituições bancárias investiram maciçamente no megaevento, arcando com os custos de boa parte da propaganda veiculada ao longo da transmissão das competições. Não menos importantes foram os cartões de crédito Visa e MasterCard, que concentram, nas suas plataformas, o sistema de circulação de dinheiro – viagens aéreas, estadias em hotéis, alimentação, roupas,

¹<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2015/09/rio-2016-vai-oferecer-90-mil-vagas-temporarias-de-trabalho.html>

²<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/03/paes-inaugura-arena-carioca-3-no-parque-olimpico-no-rio.html>

³<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2011/09/23/em-londres-cabral-diz-que-os-jogos-olimpicos-deixarao-legado-mais-amplo-para-o-rio-do-que-para-londres>

⁴<https://www.gazetaesportiva.com/mais-esportes/rio-de-janeiro-fica-em-segundo-lugar-na-lista-de-cidades-globais-do-esporte/>

⁵<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/03/plano-de-seguranca-para-olimpiadas-sera-maior-que-o-da-copa-diz-gdf.html>;

⁶<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/03/paes-inaugura-arena-carioca-3-no-parque-olimpico-no-rio.html>

⁷<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/07/18/escolas-previstas-como-legado-olimpico-so-devem-ficar-prontas-em-2023-7-anos-apos-a-rio-2016.ghtml>

artigos esportivos e outras mercadorias, enfim todo tipo de consumo realizado durante a realização dos JO.

Podemos ainda citar a forte propaganda que foi realizada pelos capitais financeiros. Durante alguns anos, antes e durante as olimpíadas não se casava de anunciar os seus resultados positivos, para a economia do turismo, ou para a grandeza política da ação. Como sabemos, pouco restou na cidade e na vida cotidiana dos cariocas das promessas governamentais e empresariais, melhor focar na ampliação da dívida pública de 60 bilhões, que foi acrescida na já importante dívida que havíamos acumulado, que só faz crescer os juros do capital financeiro, fortemente associado a realização dos jogos. Como alerta Roberto Pessanha (2019), quando estuda o movimento do capital entre o mundo material e as altas finanças, trata-se da indústria dos fundos financeiros. O autor demonstra como existem verticalidades e horizontalidades (SANTOS, 1996), destacando que o primeiro termo se refere à articulação dos diferentes setores econômicos e o segundo nasce da produção material, no território. O interesse maior das narrativas, que podemos ler nas verticalidades, são as formas de marketing do capital financeiro e dos governos, ou nas horizontalidades dos capitais, que são associados à capacidade promover a verticalidade do capital, que migra da esfera na materialidade do território, para a acumulação financeira.

No que concerne à rede de agentes midiáticos, nunca é demais recordar o ininterrupto discurso da mídia corporativa, especialmente da Rede Globo, a favor de sua realização. Desde o momento em que a cidade do Rio de Janeiro foi eleita para sediar as Olimpíadas até os últimos dias do evento, a mídia enunciava diariamente um discurso intrinsecamente *fake*, a partir de uma narrativa gloriosa. Essa narrativa cercava todos os acontecimentos relativos aos JO, incluindo o recrutamento de jovens para o trabalho voluntário, a demolição da Avenida Perimetral para a renovação da Zona Portuária, a implementação da linha TransOlimpica do Bus Rapid Transit (Trânsito Rápido para Ônibus) - BRT e do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT, a inauguração do centro de transmissão, a construção da Vila Olímpica ou ainda o turismo nas favelas. Como resultado desse bombardeio midiático, mais de 70% da população carioca aplaudiram a realização dos jogos no Rio de Janeiro.

3.2. A difusão da mídia corporativa

Não menos relevante foi a rede mundial de TVs. Reunindo emissoras brasileiras e estrangeiras, ela garantiu, conforme já informamos, um público cativo de cerca de quatro bilhões de pessoas em todo o planeta. Podemos visualizá-la no mapa abaixo:

Figura 1 – Redes de TVs



Fonte: EGLER, T.; OLIVEIRA, F. M. A.; GONCALVES, P. P. Territórios simbólicos no Rio Olímpico. In: *Território e planejamento: perspectivas transdisciplinares*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v.1.

Nesta rede se divulga a competição pelas medalhas olímpicas, associada a difusão do consumo dos capitais associados a realização dos jogos. Uma estratégia de *storytelling*, pequenas histórias que emocionam, contadas todos os dias, tal qual as novelas, para traçar condutas, orientar e mobilizar fluxos de emoção. Estamos diante de uma arma irredutível de controle das opiniões, de novas técnicas de convencimento. No caso concreto da nossa pesquisa, ela tem por objetivo manejar as emoções dos consumidores em benefício das empresas associadas à Rede Olímpica. Com efeito, a narrativa das corporações midiáticas a partir de *da manipulação das emoções* cria uma realidade fictícia, guardando pouca relação com as reais condições de existência social da cidade.

O discurso simbólico produzido pela rede de corporações midiáticas revela as relações ocultas das formas sociais. São arcabouços valóricos que estruturam a ordem social, ali onde se manifestam os meios de comunicação que conformam a natureza das relações sociais. Nessas se alcança a concordância das subjetividades coletivas, definindo

um sentido comum do mundo. Essa rede de TVS produz uma ordem coletiva dos sentidos, molda e movimenta a ação dos homens em sua cotidianidade (RIBEIRO, 1987; BOURDIEU, 1998).

A rede de turismo agrupa as companhias aéreas, os estabelecimentos de hotelaria, os agentes de viagem, enfim todo um conjunto de entidades que atuam no setor. A sua importância pode ser dimensionada quando lembramos que a cidade recebeu cerca de um milhão de visitantes, que permaneceram em média 15 dias. Esse enorme contingente de turistas que se deslocou para o Rio de Janeiro e consumiu uma miríade de mercadorias que plasmaram valor agregado e produziram uma forma específica de produção da acumulação em benefício dos capitais associados ao turismo internacional.

Outra rede de extrema importância foi aquela formada pelos capitais imobiliários associados a organizações governamentais. Para fazer a sua representação, montamos um grafo da rede de atores, os quais, em estreita articulação, produziram o quadro edificado dos Jogos Olímpicos. O poder público, em suas diferentes instâncias, atuou no financiamento, e os capitais imobiliários na construção física do marco edificado, incluindo os equipamentos esportivos e os alojamentos para os atletas (que depois deveriam ser comercializados), e na reurbanização de territórios.

Uma operação dessa magnitude reuniu grupos associados em rede tecnopolítica e voltados para assegurar às redes do COI a sua organização global. Envolveu as distintas esferas do governo brasileiro no financiamento do cenário, o que, por sua vez, impulsionou o capital financeiro. Orientou o discurso de uma rede de corporações midiáticas, organizou uma rede de turismo para garantir a mobilidade de um milhão de visitantes, produziu o marco edificado para a grande festa olímpica, construiu as condições ideais do espaço para a realização e a difusão da festa. De uma forma mais sucinta, podemos dizer que os atores internacionais conceberam a estratégia (verticalidades), ao passo que os atores locais responderam pela produção do cenário (horizontalidades), e se os primeiros lucraram com a mobilidade, os segundos lucraram com o quadro edificado. O dimensionamento efetivo desse megaevento fica mais claro quando atentarmos para o seu custo, em torno de 60 bilhões de reais, conforme quadro 1 e 2.⁸

⁸ Esses quadros foram realizados a partir da publicação dos custos dos equipamentos publicados pela prefeitura, que podemos ler no quadro 1, que tivemos a oportunidade de completar com outros custos, ler quadro 2.

Tabela 1 – Custos do estado e do capital privado no Plano Olímpico

| Nome | Destinação | Agentes de financiamento | Governo Municipal | Governo Federal | Governo Estadual | Privado | Tot. | % |
|---|---|-----------------------------------|-------------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|---------------|
| Infraestrutura | Porto Maravilha | Gov. Federal (CEF) | 592,00 | 0,00 | 0,00 | 7.608,00 | 8.200,00 | 32,45% |
| | Domínio Urbano de Deodoro | | 0,00 | 51,90 | 0,00 | 0,00 | 51,90 | 0,21% |
| | Requalificação entorno do Estádio Olímpico | | 115,74 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 115,74 | 0,46% |
| Saneamento e Infraestrutura do Meio ambiente | Obra de Reabilitação Ambiental da bacia de Jacarepaguá | Gov. Federal (CEF) Gov. Municipal | 46,90 | 322,28 | 673,00 | 0,00 | 1.042,18 | 4,12% |
| | Desvio Do Rio Joana e reservatório de contenção | | 305,02 | 284,92 | 0,00 | 0,00 | 589,94 | 2,33% |
| | Saneamento Zona Oeste (Bacia do Rio Marangá) | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 431,00 | 431,00 | 1,71% |
| | Esgotamento Eixo Olímpico | | 0,00 | 0,00 | 57,90 | 0,00 | 57,90 | 0,23% |
| | Retirar uma parte do lixo que chega à Baía de Guanabara | | 0,00 | 0,00 | 124,67 | 0,00 | 124,67 | 0,49% |
| | Restaurar ambientalmente as lagoas de Marapendi, Camorim, Tijuca e Jacarepaguá, além do Canal da Joatinga | | 0,00 | 0,00 | 673,00 | 0,00 | 673,00 | 2,66% |
| Esgoto do Eixo Olímpico, da Restinga de Itapeba e do entorno da Lagoa da Tijuca para a Estação de Tratamento de Esgoto da Barra | 0,00 | 0,00 | 50,13 | 0,00 | 50,13 | 0,20% | | |
| Total | 10 | 2 | 1.059,66 | 659,10 | 1.578,70 | 8.039,00 | 11.336,46 | 44,86% |
| Equipamentos para Jogos + arenas | Universidade da Força Aérea (UNIFA) | Gov. Federal | | | | | | |
| | EEFD/UFRJ Construção de complexo para hóquei sobre a grama, rugby e nado sincronizado e reforma | | | | | | | |
| | CEFAN Criação de Infraestrutura necessária ao apoio para treinamento das equipes olímpicas de futebol, voleibol, saltos ornamentais, pólo aquático e levantamento de peso | | 0,00 | 76,05 | 0,00 | 0,00 | 76,05 | 0,46% |
| | Clube da Aeronáutica na Barra, ginásio poliesportivo; campos de futebol, rugby, pista de atletismo | | | | | | | |
| Arenas parque olímpico | Montagem das quatro escolas da Arena do Futuro | Gov. Federal (CEF) | 31,20 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 31,20 | 0,12% |
| Total | 5 | 1 | 31,20 | 76,05 | 0,00 | 0,00 | 107,25 | 0,42% |
| Mobilidade | VLT do Porto | | 0,00 | 532,00 | 0,00 | 656,75 | 1.188,75 | 4,70% |
| | BRT's | | 1.915,65 | 0,00 | 0,00 | 479,24 | 2.394,89 | 9,48% |
| | Duplicação do Elevado do Joá | | 457,95 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 457,95 | 1,81% |
| | Sistema viário do Parque Olímpico | | 514,36 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 514,36 | 2,04% |
| | Linha 4 do metrô | | 0,00 | 0,00 | 7.633,40 | 1.157,48 | 8.790,88 | 34,79% |
| | Revitalização das estações do sistema ferroviário | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 259,83 | 259,83 | 1,03% |
| Total | 6 | | 2.887,96 | 532,00 | 7.633,40 | 2.553,30 | 13.606,66 | 53,85% |
| Laboratório de análise de doping | Laboratório Brasileiro de Controle de Dopagem (LBGD). | Gov. Federal | 0,00 | 188,36 | 0,00 | 0,00 | 188,36 | 0,75% |
| | Montagem das 4 escolas da Arena do Futuro | Gov. Federal | 0,00 | 31,20 | 0,00 | 0,00 | 31,20 | 0,12% |
| Total | 2 | 1 | 0,00 | 219,56 | 0,00 | 0,00 | 219,56 | 0,87% |
| Total | 23 | 4 | 3.978,82 | 1.486,71 | 9.212,10 | 10.592,30 | 25.269,93 | 100% |

Fonte: PPP , prefeitura do Rio de Janeiro, 2016in EGLER, TTC; Silva H. KRAUS L. (2017).

Tabela 2 - Custos diversos para jogos olímpicos

| Nome | Destinação | Governo Municipal | Governo Federal | Governo Estadual | Privado | Total | Porcentagem |
|---|------------|-------------------|-----------------|------------------|----------------|-----------------|----------------|
| Renovação Urbana | 3 | 707,74 | 51,9 | 0 | 7608 | 8367,64 | 25,35% |
| Desenvolvimento social | 1 | 31,2 | 0 | 0 | 0 | 31,2 | 0,09% |
| Renovação Urbana e Controle de enchente | 1 | 305,02 | 284,92 | 0 | 0 | 589,94 | 1,79% |
| Mobilidade Urbana | 7 | 2887,96 | 816,92 | 7633,4 | 1157,48 | 12495,76 | 37,86% |
| Meio ambiente | 6 | 46,9 | 322,28 | 1578,7 | 431 | 2378,88 | 7,21% |
| Educação, Ciência e Tecnologia | 2 | 0 | 219,56 | 0 | 0 | 219,56 | 0,67% |
| Infraestrutura esportiva | 4 | 0 | 76,06 | 0 | 0 | 76,06 | 0,23% |
| Candidatura | | | | | 90 | 90 | 0,27% |
| Publicidade | | | 12 | 52 | | 64 | 0,19% |
| Segurança | | | 2900 | | | 2900 | 8,79% |
| Derrubada da Perimetral | | | | | | 1200 | 3,64% |
| Vila Olímpica | | | | | | 2909 | 8,81% |
| Hotéis para Imprensa Internacional | | | | | | 1685 | 5,10% |
| Total | | 3978,82 | 4683,64 | 9264,1 | 9286,48 | 33007,04 | 100,00% |

Fonte: (APO, 2016); (APO, 2016a); (BASTOS, 2012); (BASTOS, 2012a); (SANTOS, 2011); (WERNECK, 2016); (ROSA e PERON, 2015); (PORTAL BRASIL, 2016).

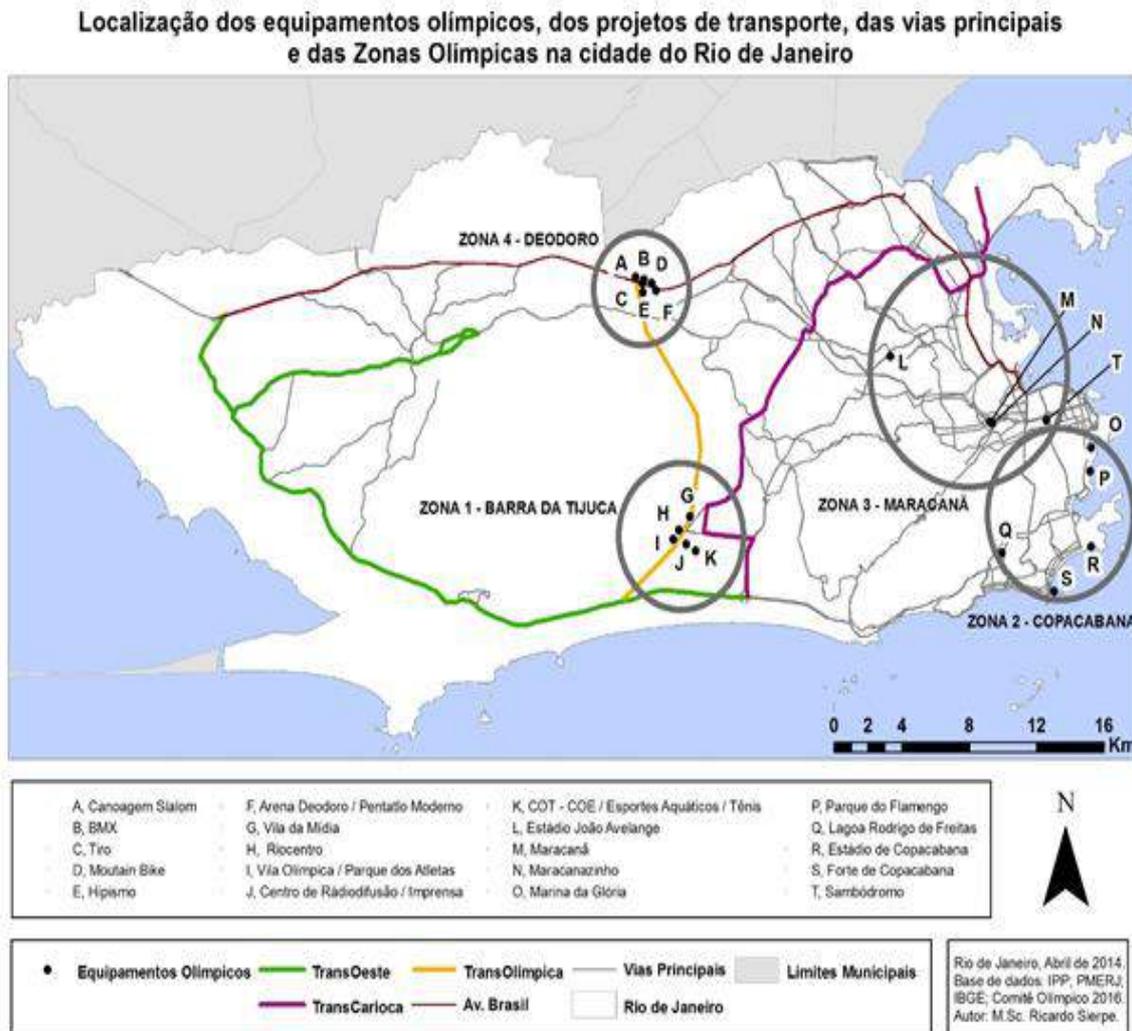
Outra característica a ser destacada da RO é a sua autonomia, representada por atores coletivos capazes de participar do debate e de apresentar propostas criativas. Eles não apenas se adaptam, mas também inventam. Em função das circunstâncias e dos movimentos dos seus parceiros, organizam-se em campos e, focados em objetos de ação compartilhados, associam-se para concretizar o objetivo comum de valorização dos seus capitais que resulta da realização desse megaevento.

4. Marcas da rede nos territórios simbólicos ⁹

Para identificarmos as marcas da rede tecnopolítica deixadas no território, nosso ponto de partida foi ler seu plano para jogos olímpicos, que apresentamos a seguir:

⁹ EGLER, T.; OLIVEIRA, F. M. A.; GONCALVES, P. P. Territórios simbólicos no Rio Olímpico. In: **Território e planejamento: perspectivas transdisciplinares**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v.1, p. 509-534.

Figura 1 - Plano para jogos olímpicos



Fonte: PPP, Prefeitura do Rio de Janeiro, 2016. In: EGLER, TTC; Silva H.; KRAUS L, 2017.

A estratégia foi produzir um espaço fragmentado em quatro polos, a saber: Deodoro, Barra da Tijuca, Zona Sul-Centro-Zona Portuária, e Maracanã (PREFEITURA, 2016).¹⁰ Essa fragmentação implicou a construção de uma infraestrutura de vias de transporte, cuja trama pode ser vista no plano. A linha rocha representa o sistema de transporte existente, ao passo que as linhas amarelas e laranja representam as vias que foram construídas para os JO. Construídas para atender à mobilidade de atletas e turistas, articulando a rede de territórios que formavam o plano olímpico.

¹⁰ Vale lembrar que a proposta urbanística do arquiteto Sergio Magalhães concentrava as atividades esportivas no centro da cidade e mais particularmente na Zona Portuária. Por que essa proposta não foi implementada pelo grupo responsável pela ação política?

Na Barra da Tijuca, o epicentro dos JO, foram instalados o Parque Olímpico, onde foi realizada a maior parte das competições, e a Vila Olímpica, destinada a abrigar os atletas durante os jogos. Essa relação entre Parque Olímpico e Vila Olímpica revela o verdadeiro interesse do campo imobiliário - vender o megaempreendimento de 31 edifícios, de 17 andares. Tratava-se de procurar atrair os habitantes do Rio para esse empreendimento, e investir nesse espaço vazio da Barra da Tijuca, para auferir elevados lucros imobiliários e renda da terra.

Na Barra da Tijuca estava a mais importante operação imobiliária que se tem notícia, consistiu em dois empreendimentos: um destinado aos alojamentos dos atletas, e outro à instalação dos equipamentos esportivos. Esses dois grandes projetos plasmaram capital imobiliário + capital simbólico, produzido pelos JO, gerando lucros extraordinários, isto é, a valorização econômica dá-se em associação com o capital simbólico. (EGLER, SILVA e KRAUS, 2017).

Esse é apenas um exemplo. O centro da cidade também é exemplar. Esta área da cidade também foi alvo de um processo de fragmentação, configurando três territórios: a Cinelândia, o Porto Maravilha (na zona portuária) e a Praça Mauá. Na Cinelândia, recuperou-se o sentido do passeio concebido no início do século XX pelo prefeito Pereira Passos, um símbolo associado ao patrimônio histórico. No Porto Maravilha, um novo centro empresarial para o Rio de Janeiro, com seu padrão de arquitetura pós-moderna globalizada, para a atração de atores globais.

Na Praça Mauá, foram instalados dois museus emblemáticos: o Museu de Arte do Rio (MAR), inaugurado em 2013 e que implicou a restauração de um prédio degradado, valorizando o patrimônio histórico; e o Museu do Amanhã, inaugurado em 2015 em prédio que incorpora a monumentalidade da arquitetura pós-moderna.

O que é isso? Uma rede de territórios concebidos pela mega rede tecnopolítica destinado à realização das atividades previstas na festa olímpica¹¹. Uma rede de atores globais, conectados por comunicação virtual, concebe, constrói e difunde uma rede de territórios vitais e forma um espaço complexo que unifica virtualidade e vitalidades, no contexto de uma sociedade globalizada.

¹¹ COMITÉ OLIMPÍCO INTERNACIONAL – COI. **IOC marketing media guide: Beijing 2008**, 2008. Lausanne: IOC, 2008. [En línea]. <http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1329.pdf>. [01 de mar. de 2016].

O plano *Fake* das Olimpíadas

Nossa pesquisa revelou como o discurso de atração de jovens para o trabalho voluntário manipulou os sentimentos de pertencimento. As imagens do Parque Olímpico prometiam a transformação dos estádios em escolas, mas até hoje (2022) isso não se concretizou. Tampouco a proposta do BRT de ampliar a mobilidade foi confirmada. As pistas foram danificadas e o tempo de transporte foi comprometido por conta do pequeno número de veículos. Já a empresa operadora do VLT entrou com uma ação judicial contra a Prefeitura por que a meta inicialmente acordada de transportar 250.000 passageiros-dia¹² não foi alcançada, vindo a cobrar das autoridades municipais as passagens devidas (os passageiros não passaram de 100 mil-dia).

O monumental projeto de renovação da Zona Portuária também não foi cumprido integralmente, ficando de fora a instalação de um grande centro de negócios, associado ao turismo interacional. Não menos importante foi o que aconteceu na Vila Olímpica, na Barra da Tijuca, destinada ao alojamento dos atletas. Três anos após a finalização desse empreendimento imobiliário, nem sequer 15% dos imóveis construídos tinham sido vendidos. Com efeito, das mais de 3,6 mil unidades preparadas para os JO, apenas 512 foram comercializadas. Esses são apenas alguns exemplos de uma narrativa fantasiosa que guardava pouca relação com a realidade dos fatos e que deram lugar ao projeto que prometia a transformação das condições de existência na cidade.

Festejadas pela mídia e pela população, as intervenções ocorridas no Rio de Janeiro provocaram, na realidade - hoje sabemos disso -, uma enorme destruição das atividades comerciais no centro da cidade. Além disso, o BRT - na verdade, pouco mais de um corredor viário - pouco melhorou as condições de transporte urbano. O VLT, por sua vez, não ampliou as condições de mobilidade dos cidadãos cariocas, e a Vila Olímpica, construída com uma tecnologia de arquitetura desmontável, foi removida para outra cidade. Após os Jogos Olímpicos. Em síntese, o macroempreendimento esgotou-se na sua própria monumentalidade. A manipulação dos sentidos das corporações midiáticas sobre o tecido social criou formas de pensar, de fazer e de ser compartilhadas, produziu

¹² <https://odia.ig.com.br/eleicoes/2020/11/6020044-clarissa-garotinho-critica-obras-milionarias-das-olimpiadas-e-promete-priorizar-as-comunidades.html>.

ações que definiram os processos de gestão, produção e apropriação dos territórios olímpicos (EGLER; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2018).

Nosso objetivo neste artigo foi revelar que os territórios fragmentados detêm um poder simbólico que pode estar associado a atividades do patrimônio histórico, esportivas ou ligadas à habitação. Ao conferirmos visibilidade a processos espaciais que configuraram totalidades inesperadas, sentimo-nos em condições de afirmar que o plano urbano do Rio de Janeiro responde por interesses plasmados na rede sociotécnica de agentes nacionais e internacionais e que resultaram na construção de territórios simbólicos na cidade. A partir de uma narrativa *fake*, que legitimou o plano das Olimpíadas para o desenvolvimento da cidade e de seus habitantes, criou-se um plano fake que beneficiou os diversos integrantes da rede olímpica.

As formas simbólicas, que podemos ler nos territórios, iluminam as relações ocultas das formas sociais, quando a concordância das subjetividades que são estruturantes dos sentidos e dos consensos, do indivíduo e do coletivo. Essa forma social coletiva da subjetividade molda e movimenta a compreensão e a ação dos homens em sua existência. São estruturas de valores, lidas e difundidas pelos meios de comunicação e que conformam a ordem social, ultrapassando o individual e atingindo a esfera coletiva dos sentidos. A comunicação em rede digital, ao permitir alta velocidade e fluidez das narrativas, enseja uma difusão rizomática que amplia a capacidade de interação social e a ordem das subjetividades coletivas.

Nessa objetivação analítica fica patente como a mega rede dos Jogos Olímpicos orquestrou processos de dominação e exclusão dos cidadãos cariocas em todos os territórios produzidos para os Jogos Olímpicos. E esse processo se viabilizou graças à conformação prévia de um sentimento coletivo favorável à realização dos JO. Para podermos ampliar a nossa percepção sobre a importância das redes e da inovação tecnológica no processo de transformação do espaço, deveremos incluir novos atores e ações nos paradigmas de análise dos processos espaciais. Isso implica, necessariamente, uma reflexão sobre os limites do governo local na produção da política urbana, e redefina os atores de dominação e resistência.

Teria sido possível fazer um urbanismo socialmente comprometido? Sabemos que o urbanismo de verdade, aquele que faz projetos para o bem comum e considera a inclusão social, não existe no contexto da globalização. Nele, ao contrário, o que se produz é um

urbanismo de fake, amparado numa narrativa mentirosa, feito de territórios simbólicos e efêmeros, como o observado no Rio de Janeiro no pós-Jogos Olímpicos. Quando a festa acaba, só restam uma dívida bilionária, a desapropriação de espaços públicos, equipamentos deteriorados, territórios globalizados inutilmente, exclusão social e ampliação da pobreza e da violência.

Referências

AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA – APO (2016). **Plano de Políticas Públicas**. [En línea]. <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/plano-de-politicas-publicas>. [30 de maio de 2016].

BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.

BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BRASIL. **Portal Oficial do Governo Federal sobre os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016**, 2016. [En línea]. <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/olimpiadas/instalacoes>. [1 de junho de 2016].

CASTELLS, M. **Comunicación y Poder**. Barcelona: Alianza Editorial, 2009.

COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL – COI. **Candidature Acceptance Procedure and Questionnaire**, 2007. [En línea]. https://stillmed.olympic.org/AssetsDocs/importednews/documents/en_report_1213.pdf. [15 de maio de 2016].

COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL – COI. **IOC marketing media guide: Beijing 2008**, 2008. Lausanne: IOC, 2008. [En línea]. <http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1329.pdf>. [01 de mar. de 2016].

EGLER, T. T. C. Políticas urbanas globais para espaços locais. **Economia, Sociedade e Território**, janeiro-junho de 2005, vol. 17, n. 5, p. 1-25.

EGLER, T. T. C. **Ciberpólis: redes no governo da cidade**. Rio de Janeiro, Sete Letras, 2007a.

EGLER, T. T. C. Jogo no Rio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. (ANPUR), 2010, n. 12, p. 87-101.

EGLER, T. T. C.; SILVA, H. N. M.; KRAUS, L.A Rede Olímpica nos Jogos do Rio De Janeiro. **AR@CNE**, Barcelona, v. 223, p. 1-24, 2017.

JENNINGS, A. **Jogo Sujo**. O Mundo Secreto da Fifa. Rio de Janeiro: Panda Books, 2006.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Dossiê da candidatura do Rio de Janeiro para a sede dos Jogos Olímpicos**, vol. 1, 2, 3. Rio de Janeiro, 2009.

RAFFESTIN, C. (1993). **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, A. C. T. **Sociologia do presente: ação, técnica e espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

RIBEIRO, A. C. T. e SILVA, C. A. Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo. In RIBEIRO, A. C. T. (Org.) **O rosto urbano da América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2005, p. 347- 371.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

Referências na web

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2015/09/rio-2016-vai-oferecer-90-mil-vagas-temporarias-de-trabalho.html>

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/03/paes-inaugura-arena-carioca-3-no-parque-olimpico-no-rio.html>

<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2011/09/23/em-londres-cabral-diz-que-os-jogos-olimpicos-deixarao-legado-mais-amplo-para-o-rio-do-que-para-londres>

<https://www.gazetaesportiva.com/mais-esportes/rio-de-janeiro-fica-em-segundo-lugar-na-lista-de-cidades-globais-do-esporte/>

<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/03/plano-de-seguranca-para-olimpiadas-sera-maior-que-o-da-copa-diz-gdf.html>;

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/03/paes-inaugura-arena-carioca-3-no-parque-olimpico-no-rio.html>

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/07/18/escolas-previstas-como-legado-olimpico-so-devem-ficar-prontas-em-2023-7-anos-apos-a-rio-2016.ghtml>

GUIMARÃES, A. e ROUVENAT, F. Nuzman e ex-diretor de Comitê Olímpico são presos em operação que investiga fraudes na escolha da Rio 2016. G1 Globo, 05 de outubro de 2017. [En línea]. <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/pf-esta-nas-ruas-do-rj-para-cumprir-mandados-de-prisao.ghtml>. [06 de outubro de 2017].

SIMON, A. Olimpíadas do Rio terão recorde de canais de tv no Brasil. *Torcedores.com*. 05 de agosto de 2015. [En línea]. <<http://torcedores.com/noticias/2015/08/olimpiadas-do-rio-terao-recorde-de-canais-de-tv-no-brasil>>. [20 de maio de 2016].

TOTALSPORTEK. List of Rio Olympics 2016 TV Channels In Different Countries, 21 de novembro de 2015. [En línea]. <<http://www.totalsportek.com/others/list-of-olympics-2016-tv-channels-in-different-countries/>>. [10 de fevereiro de 2015].

WERNECK, A. Governo prevê gastar quatro vezes mais com propaganda. *O Globo*, 06 de janeiro de 2016. [En línea]. <<http://oglobo.globo.com/rio/governo-preve-gastar-quatro-vezes-mais-com-propaganda-18416767>>. [13 de março de 2016].

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

OFENSIVA NEOLIBERAL, METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO E MEGARREGIÃO RIO DE JANEIRO-SÃO PAULO: UM OLHAR PARA AS REDES FERROVIÁRIAS

NEOLIBERAL OFFENSIVE, METROPOLIZATION OF SPACE AND MEGARREGION RIO DE JANEIRO-SÃO PAULO: A LOOK AT RAILWAY NETWORKS

André Luiz do Nascimento Germano ^A

 <https://orcid.org/0000-0003-4265-4320>

Correspondência: andreabcgermano@gmail.com

^A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: [10.12957/cdf.2022.67148](https://doi.org/10.12957/cdf.2022.67148)

Recebido em: 10 mai. 2022 | Aceito em: 23 jun. 2022.

RESUMO

A partir dos conteúdos da geografia econômica e da economia política, neste trabalho busca-se colocar em evidência o contexto de ofensiva neoliberal e a forma que o Estado e os empreendimentos estão lidando com as ferrovias, impulsionando e sendo impulsionados por vetores da metropolização do espaço e das tendências de uma urbanização regional expressiva no sudeste do país. Portanto, a partir do debate sobre a metropolização do espaço e a constituição da megarregião Rio de Janeiro – São Paulo, evidencia-se o papel das linhas férreas num contexto de ofensiva neoliberal. Busca-se observar planos e audiências públicas recentes sobre as malhas ferroviárias do Rio de Janeiro e as preocupações do Governo Federal – este último abertamente comprometido com uma ofensiva neoliberal que há muito não se via no país – com o sistema ferroviário nacional.

Palavras-chave: Ofensiva Neoliberal; Metropolização do Espaço; Megarregião Rio de Janeiro-São Paulo; Rede Ferroviária.

ABSTRACT

Based on the contents of economic geography and political economy, this work seeks to highlight the context of the neoliberal offensive and the way in which the State and enterprises are dealing with the railways, driving and being driven by vectors of metropolization space and the trends of an expressive regional urbanization in the southeast of the country. Therefore, from the debate on the metropolization of space and the constitution of the Rio de Janeiro - São Paulo megaregion, the role of the railways in a context of neoliberal offensive becomes evident. It seeks to observe recent plans and public hearings on the rail networks in Rio de Janeiro and the concerns of the Federal Government – the latter openly committed to a neoliberal offensive that had not been seen in the country for a long time – with the national rail system

Keywords: Neoliberal Offensive; Metropolization of Space; Megaregion Rio de Janeiro-São Paulo; Railway Network.

1. Introdução

A partir de contribuições de Lencioni (1997; 2007; 2008; 2015); Mattos (2015); Perry Anderson (1995), Harvey (1989; 2005; 2013) e Ribeiro (2020), entre outros autores que formam o aporte teórico deste trabalho, busca-se colocar em evidência o contexto de ofensiva neoliberal e a forma que o Estado e os empreendimentos estão lidando com as ferrovias, impulsionando e sendo impulsionados por vetores da metropolização do espaço e das tendências de uma urbanização regional expressiva no sudeste do país. Sendo assim, este artigo tem como objetivo compreender, a partir do debate sobre a metropolização do espaço e a constituição da megaregião Rio de Janeiro-São Paulo, o papel das linhas férreas num contexto de ofensiva neoliberal.

Este objetivo contempla e proporciona um esforço de agendas importantes para o seguimento de pesquisas pensando a confecção da tese de doutoramento: as discussões das disciplinas do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com reflexões sobre o papel do Estado sob as rédeas do neoliberalismo; a centralidade nas redes ferroviárias; e discussões sobre o fenômeno da metropolização do espaço, que vem tomando conta dos debates da geografia econômica, urbano, regional e das redes. Justamente devido a essa agenda, busca-se observar planos e audiências públicas recentes sobre as malhas ferroviárias do Rio de Janeiro e as preocupações do Governo Federal – este último abertamente comprometido com uma

ofensiva neoliberal que há muito não se via no país – com o sistema ferroviário nacional. Trata-se, portanto, de um trabalho de caráter conceitual e de aproximação teórica ao objeto de análise, sendo metodologicamente pautado em revisão bibliográfica e análise a partir de fontes documentais.

Ao nosso olhar, as possíveis estruturações ferroviárias, ligadas aos grandes empreendimentos, que estão despontando a partir dos avanços neoliberais dos últimos anos, no Brasil, são combustíveis para a expansão da megarregião Rio de Janeiro-São Paulo, observada e debatida por Lencioni (2015). Dessa forma, o artigo se estrutura e subdivide da seguinte maneira: uma primeira parte discutindo o histórico do neoliberalismo e sua proliferação no Estado brasileiro, além de tratar das condições gerais de produção e analisar brevemente as ações recentes do Estado brasileiro no que tange às ferrovias; uma segunda parte buscando compreender a metropolização do espaço como produtora de uma nebulosa urbana, a partir de dispersão e concentração; e uma terceira evidenciando a megarregião Rio de Janeiro-São Paulo e as possibilidades advindas da expansão do sistema ferroviário brasileiro sob as rédeas do neoliberalismo.

2. Ofensiva neoliberal, o papel do Estado e as ferrovias

O neoliberalismo se origina no pós-guerra, na Europa e na América do Norte, “como reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 1995, p.9). A partir de autores como Hayek, Friedman, Karl Popper, Mises, Michael Polanyi, entre outros, Segundo Perry Anderson (1995, p.9), a ideia era “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro”. Esses autores desafiaram o consenso oficial da época, anos de ouro do capitalismo, com fortes intervenções do Estado, e argumentaram que a “desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais” (ANDERSON, 1995, p.10).

Estes autores neoliberais permaneceram na contramão na hegemonia das ideias até a crise de 1973, quando a recessão se mostrou terreno fértil para proliferação de suas concepções e começaram a ser colocadas em prática, no capitalismo avançando, em 1979,

no governo eleito de Thatcher, na Inglaterra¹. Os governos, quaisquer que fossem, a partir de então, deveriam ter a estabilidade monetária como meta suprema, com reformas fiscais sendo imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos (ANDERSON, 1995).

David Harvey (1989), que analisou as transformações político-econômicas do capitalismo no final do século XX, afirma que foram demasiadas as marcas de modificações em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes, práticas do Estado, entre outras, neste período. Segundo o autor, toda essa modificação foi uma resposta do sistema capitalista à crise na economia global e na produção industrial gerada pelos avanços tecnológicos atingidos até a década de 1960. Esse processo marcou aquela primeira grande recessão após a Segunda Guerra Mundial e reinventou a produção do espaço global. A crise de 1973, segundo o Harvey (1989, p. 119), foi o “colapso do sistema fordista-keynesiano”, que havia se tornado hegemônico a partir de 1945. De 1965 a 1973, que é o ano da crise do petróleo, ficou cada vez mais difícil de um sistema rígido, com um Estado centralizador e ordenador da lógica capitalista, conter suas próprias contradições, ao mesmo tempo que as concepções dos autores neoliberais se espalhavam pelos Estados da Europa Ocidental e nos Estados Unidos (ANDERSON, 1995).

A partir da década de 1970, a revolução das comunicações e o desenvolvimento da informática transformaram radicalmente as distâncias e o neoliberalismo promoveram fortes políticas de desregulamentação, de flexibilização, proporcionando outros ares à globalização e à própria dimensão do urbano que veremos a seguir. Nesse contexto, estabeleceu-se, segundo Harvey (2005), que, no caso de um conflito entre a integridade das instituições financeiras, de um lado, e o bem-estar dos cidadãos, de outro, os primeiros devem prevalecer. Dessa forma a produção do espaço, a criação de redes, e toda decisão que envolvesse a cidade, o urbano, a metrópole, se desenrolava para favorecer as atividades de acumulação de capital por parte das grandes corporações financeiras.

Em “A nova razão do mundo: ensaio sobre o neoliberalismo” de Pierre Dardot e Christian Laval (2009), em especial no capítulo intitulado “O Governo Empresarial”, os autores mostram que são os imperativos, as premências e as lógicas das empresas privadas

¹ Vale destacar que na América Latina, mais especificamente no Chile do ditador Pinochet de 1970, o neoliberalismo já era uma realidade. “[...] naturalmente, a inspiração teórica da experiência pinochetista era mais norte-americana do que austríaca. Friedman, e não Hayek, como era de se esperar nas Américas. Mas é de se notar que a experiência chilena dos anos 70 interessou muitíssimo a certos conselheiros britânicos importantes para Thatcher” (ANDERSON, 1995, p.18).

que comandam diretamente as agendas do Estado, a partir dessa ascensão do neoliberalismo, mesmo em alguns governos que se colocam mais à esquerda. Segundo eles, a prática liberal é um poderoso elemento revelador das lentas mutações que afetaram os modos de governos. Dardot e Laval (2009) explicam que não significa que um Estado forte, controlador, enquanto bem de todos, se retira absolutamente e seja destroçado, mas que ele exerce seu poder maior orientando tanto quanto possível as atividades dos atores privados e incorporando ao mesmo tempo os códigos, as normas e os padrões definidos por agentes privados, sendo parceiro de interesses oligopolistas na guerra econômica da globalização contemporânea.

Travando um diálogo com essa percepção, pode-se notar que esse neoliberalismo penetrou nas compreensões e se tornou "senso comum", segundo Harvey (2005, p.50), "se colocando cada vez mais como maneira necessária e até natural de regular a ordem social". O autor, aliás, na obra supracitada, "Neoliberalismo: História e Implicações", mais especificamente no Capítulo 3, que trata d'O Estado neoliberal, aponta contradições intrínsecas às formações teóricas e práticas do neoliberalismo, mostrando que, a partir de seus idealizadores e entusiastas,

[...] o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio. Trata-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das liberdades individuais. O arcabouço legal disso são obrigações contratuais livremente negociadas entre indivíduos juridicamente configurados no âmbito do mercado. A santidade dos contratos e o direito individual à liberdade de ação, de expressão e de escolha têm de ser protegidos. (HARVEY, 2005, p.75)

No entanto, com aproximadamente trinta anos de ascensão de neoliberalismo até a elaboração desta sua obra, era possível afirmar que

[...] a prática da neoliberalização evoluiu de tal modo que se afastou ponderavelmente do modelo que a teoria oferece. Além disso, a evolução um tanto caótica e o desenvolvimento geográfico desigual de instituições, poderes e funções nos últimos trinta anos sugerem que o Estado neoliberal pode ser uma forma política instável e contraditória. (HARVEY, 2005, p.75)

Harvey (2005) afirma, ainda, que é difícil apontar uma homogeneidade de práticas do neoliberalismo no mundo, justamente devido às diversas formas e adaptações elaboradas e postas em práticas neste período, até devido ao desenvolvimento geográfico

desigual, mas que de fato há a presença de uma ensandecida pedida por estabilidade monetária como meta suprema, com reformas fiscais sendo imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos, conforme também foi apontado por Perry Anderson (1995), sendo o Estado neoliberal “necessariamente hostil a toda forma de solidariedade social que imponha restrições à acumulação do capital” (HARVEY, 2005, p.85).

No Brasil, o neoliberalismo se instala de *corpo e alma*, de fato, a partir dos anos de 1990, num contexto de expansão deste pela América Latina, a partir, inclusive, de mecanismo internacionais, conforme aponta o próprio Harvey (2005):

Por volta de 1994, cerca de dezoito países (como México, Brasil, Argentina, Venezuela e Uruguai) aceitaram acordos que previam o perdão de 60 bilhões de dólares de suas dívidas. Naturalmente, tinham a esperança de que esse alívio da dívida iria provocar uma recuperação econômica que lhes permitiria pagar num momento oportuno o resto da dívida. O problema estava no fato de o FMI ter imposto aos países que aceitaram esse pequeno perdão da dívida (quer dizer, pequeno em relação ao que os bancos poderiam ter concedido) que engolissem a pílula envenenada das reformas institucionais neoliberais. (p.85)

Carlos Mattos (2015), ao tratar sobre liberalização econômica, desregulação e crescimento metropolitano, mostra que os países da América Latina adotaram, no final do século XX, com maior ou menor intensidade, as medidas do modelo “neoliberal”, num processo de reestruturação. Segundo o autor,

a maioria desses países impulsionou uma liberalização econômica radical, baseada em princípios de subsidiariedade e neutralidade do Estado, que incluiu diversas medidas em matéria de desregulamentação, privatização, abertura externa, flexibilização salarial etc. Esses processos de reestruturação – em que a difusão e adoção das novas tecnologias da informação e da comunicação (ntic) desempenharam papel fundamental – significaram a progressiva incorporação desses países à dinâmica da globalização, assentando as bases para uma nova fase de modernização capitalista stricto sensu. (MATTOS, 2015, p.158)

As teorias e práticas neoliberais já eram louvadas e solicitadas desde o primeiro ano de governo do Fernando Collor de Mello, então do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), sendo o primeiro eleito por voto direto do povo após a Ditadura (1964-1985). Collor foi eleito em 1989, um ano após a constituinte que firmou importantes compromissos sociais do Estado brasileiro. As campanhas de seu governo na TV falavam abertamente em desestatização, com privatizações de empresas públicas estratégicas e comparava o Estado brasileiro com um elefante na sala, conforme pode ser observado em

vídeo, intitulado de Campanha 1, disponível no YouTube². No vídeo de Campanha 2³, compara o Estado brasileiro a um elefante tendo que correr contra cavalos potentes – outros 40 países, que já haviam passado por privatizações. A partir de então, o neoliberalismo se tornou realidade do debate público brasileiro e se fortaleceu durante toda a década de 1990, sendo os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) grandes símbolos, devido privatizações de empresas públicas importantes para a soberania nacional.

Perdigão (2015) aponta que a década de 1990 marca a desregulamentação do transporte marítimo e ferroviário, por exemplo, com a inserção do Brasil de vez na economia globalizada calcada em privatização e desregulação. “Na esteira da competição pelos fluxos globais, novos imperativos surgiram à logística das redes mundiais de circulação” (PERDIGÃO, 2015). A partir de uma explícita combinação de interesses entre o setor estatal federal e o privado, houve uma reorganização de espaços produtivos marcada pelas políticas econômicas neoliberais, reinserindo o Brasil num mundo de superposição da dinâmica globalizadora e da guerra dos lugares (SANTOS, 1996), controlando a crise inflacionária que se arrastava desde o início da década de 1980, com a especialização em *commodities* “retomando” espaço na produção brasileira (PERDIGÃO, 2015).

A partir dos anos 1990, portanto, o Estado brasileiro deixou de construir uma economia nacional ao privatizar setores estratégico, das indústrias à logística (incluindo malhas ferroviárias importantes), abandonando seu papel de gestor direto de grande parte dos grandes projetos (PERDIGÃO, 2015). Conforme salientam Santos e Silveira (2001 p.302), aliás, “o neoliberalismo acarreta mudanças importantes na utilização do território”, pois torna o uso mais seletivo do que antes e causa distúrbios regionais ainda mais significativos.

Já no início do século XXI, segundo Aluizio Mercadante (2010), o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), iniciou no país um novo padrão de desenvolvimento, no qual o social era o eixo estruturante do crescimento econômico. Mercadante (2010) argumenta que havia, até aquele momento, bons

² Desestatização (ou Privatização) Campanha 01. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ljQjA21I_d8&ab_channel=tvanos90. Acesso em 23/11/2021.

³ Desestatização (ou Privatização) Campanha 02. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2WfChfvOO4I&ab_channel=tvanos90. Acesso em 23/11/2021.

indicadores, singularidades históricas perceptíveis, que permitiriam falar de um novo desenvolvimentismo brasileiro. Somando elementos, como a ruptura paradigmática com a agenda neoliberal, com fortes investimentos sociais, o fortalecimento do estado democrático de direito, a inserção internacional soberana, o advento da descoberta das reservas do pré-sal, o amplo investimento em educação e ciência e a liderança no desenvolvimento sustentável, haveria tido início um processo de desenvolvimento que se distinguiu, segundo o autor, não apenas do que se convencionou chamar de modelo neoliberal dos anos de 1990, mas também do antigo nacional-desenvolvimentismo que caracterizou as primeiras ondas da industrialização brasileira⁴.

Não é o propósito deste texto debater se foi ou não um período desenvolvimentista, averiguando as características de um Estado desta natureza. Fato é que no contexto interno brasileiro, neste período, coube ao Estado financiar diretamente, via Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conceder isenções fiscais e oferecer infraestrutura necessária, como energia elétrica subsidiada, abertura de estrada e construção de portos, favorecendo empresas nacionais e internacionais, o que o diferenciava, devido à forte participação do BNDES, do neoliberalismo que ascendeu nos anos de 1990. Conforme mostra relatório do PACS (2012), o banco ganhou um destaque gigantesco neste momento, passando a atuar como a principal fonte de financiamento de longo prazo no Brasil. Os investimentos diretos passaram de cerca de 20 bilhões em 1999, para, aproximadamente, 168 bilhões em 2010, segundo site do órgão público⁵. Um aumento significativo.

Vale lembrar, conforme visto em Dardot e Laval (2009), que no capitalismo contemporâneo, depois da ascensão liberal, as lógicas das empresas privadas comandam

⁴ Destaca-se, entretanto, que o que Mercadante (2010) analisou em 2010 adentra aos mandatos de Dilma Rousseff (PT), que se inicia em 2011 e se mantém, inclusive com reeleição, até a brusca ruptura política ocorrida em 2016, através de mecanismos jurídicos-parlamentares. Dilma, em seus mandatos (2011-2014; 2015-2016), principalmente no primeiro, continuou representando a política de crescimento econômico com investimentos do Estado em conjunto com o empresariado nacional e internacional. Vale lembrar que a ex-ministra-chefe da Casa Civil ficou conhecida como “Mãe do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento”, um dos principais mecanismos criados no mandato de Lula para colocar em funcionamento o que Mercadante (2010) chamou de novo desenvolvimentismo brasileiro. Em março de 2010, por exemplo, o então presidente lançou, juntamente com a também então pré-candidata do PT à Presidência, Dilma Rousseff, a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC 2, em uma cerimônia para cerca de 1,2 mil convidados em Brasília. Dilma foi eleita a primeira mulher presidenta da República Federativa do Brasil, com discurso de continuidade ao modelo de governo e políticas de Lula. Conforme: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/03/100329pac2cq>. Acesso em: 01/11/2021

⁵ Gráfico da evolução de desembolso do BNDES em bilhões de reais. BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 22/11/2021.

diretamente as agendas do Estado, mesmo em contextos de governos de esquerda, liberal-social ou desenvolvimentista, pois a prática liberal é um poderoso elemento revelador das lentas mutações que afetaram os modos de governos desde o século XVIII. Harvey (2005), aliás, ao debater sobre as diferentes formas de Estados neoliberais, destaca as experiências desenvolvimentistas da Ásia:

Estados desenvolvimentistas (como Cingapura e vários outros países asiáticos), por razões bem distintas, se apoiam no setor público e no planejamento estatal em estreita associação com o capital doméstico e corporativo (em geral estrangeiro e multinacional) para promover a acumulação do capital e o crescimento econômico. Esses Estados costumam dar considerável atenção a infraestruturas sociais e físicas. Isso se traduz, por exemplo, em respeito ao acesso a oportunidades educacionais e assistência à saúde. O investimento do Estado na educação é considerado um pré-requisito crucial para obter vantagem competitiva no comércio mundial. Os Estados desenvolvimentistas se compatibilizam com a neoliberalização na medida em que facilitam a competição entre empresas, corporações e entidades territoriais, aceitam as regras do livre comércio e recorrem a mercados de exportação abertos. Mas são ativamente intervencionistas na criação das infraestruturas necessárias ao clima de negócios favorável. Assim, a neoliberalização abre possibilidades para que eles melhorem sua posição na competição internacional mediante a criação de novas estruturas de intervenção do Estado (como apoio a pesquisa e desenvolvimento). (HARVEY, 2005, p.82).

Estados que pensam as condições gerais de produção, que podem ser divididas em dois conjuntos – diretas e indiretas (LENCIONI, 2007), reivindicam as questões nacionais, em projetos educacionais e logísticos, por exemplo, mas não renunciam às lógicas do mundo neoliberal, da globalização contemporânea dinamizada pelo comércio.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (2020), no entanto, em seu trabalho sobre o que chama de inflexão ultraliberal da ordem urbana capitalista nas metrópoles brasileiras, debate uma hipótese importante para nossas reflexões aqui. Segundo o autor, o que ele chama de golpe parlamentar e o consequente processo de impeachment sofrido pela então presidenta Dilma Rousseff (PT),

marcou o fim um longo ciclo de experimentos institucionais – iniciado com o processo de redemocratização na década de 1980 – que vinha conseguindo abarcar projetos contraditórios e intervenções ambíguas no plano das políticas públicas. Um ciclo onde conviveram de maneira concorrente, mas combinada, um *laissez-faire* urbano abertamente neoliberal e um regime de reprodução social baseado naquilo que Karl Polanyi denominou de “reciprocidade e redistribuição”. (RIBEIRO, 2020, p.1)

Para o autor, o Golpe de 2016, embora com vários interesses em comum, alterou radicalmente a correlação de forças no interior do bloco de poder, “na direção de um controle mais efetivo por parte das forças conversadoras” (RIBEIRO, 2020, p.2). Tal hipótese dialoga com Harvey (2015, p.82), quando o autor diz que aqueles Estados preocupados com as condições gerais de produção criam bases “para a formação de classes, e à medida que esse poder de classe aumenta também aumenta a tendência[...] de essa classe buscar liberar-se do poder de Estado e reorientá-lo em termos neoliberais”. Harvey (2005) ainda dizia sobre o perigo da ascensão de forças profundamente conservadoras que ganhariam campo devido às desigualdades produzidas pelo neoliberalismo e ainda impulsionariam os problemas neoliberais.

Para Ribeiro (2020), no Brasil, havia uma convivência, mesmo que contraditória, desde a constituinte e sua imediata eleição seguinte, de um Estado preocupado com questões sociais ao mesmo tempo que fazia reformas orientadas por princípios neoliberais, favorecendo as lógicas empresariais. Segundo ele, essa coexistência acaba com a derrubada de Dilma, pois o que se vê é “uma desregulação acelerada (e em grande medida violenta), voltada para a desarticulação dos sistemas de proteção existentes e para liberação das forças de mercado das amarras institucionais contingentes”, produzindo um choque de liberalismo ainda mais significativo que o ocorrido nos anos de 1990. Uma ofensiva sem precedentes no país. “A quebra institucional que instituiu o governo de Michel Temer prescinde da construção de um consentimento social amplo que legitime as reformas implementadas” (RIBEIRO, 2020, p.3).

O que se vê, portanto, a partir de 2016, com Michel Temer (MDB), Jair Bolsonaro (PL) e Paulo Guedes (Ministro da Economia do Governo Bolsonaro), desde quando vivemos uma profunda crise política e econômica combinada com a queda drástica dos investimentos federais e mudanças nas políticas nacionais com aderência plena a uma ofensiva neoliberal – aprovações de teto de gastos públicos, leilões de empresas públicas e reformas trabalhista e da previdência –, progressivamente um país ainda mais desigual e pouco preocupado com disparidades sociais (OLIVEIRA; GERMANO; PINHO, 2021).

No entanto, enquanto o país vivencia essa nova ofensiva neoliberal, talvez com mais impactos até que o ocorrido nos anos de 1990, justamente pela ruptura abordada por Ribeiro (2020), percebe-se uma significativa preocupação do Estado com específicas condições gerais de produção que garantam a logística de atividades econômicas

específicas. Lencioni (2007, p.5), conforme citado anteriormente, diferencia dois grupos de condições gerais de produção: os que ela chama de “meios de circulação em conexão direta com o processo de produção” e os “meios de consumo coletivo em conexão indireta com os processos de produção”. Entre os de conexão direta, ela cita “bancos, alguns serviços, redes de circulação material (rodovias, ferroviárias, hidrovias, oleodutos), redes de circulação imaterial (telecomunicações e de informática)” (LENCIONI, 2007, p.5). Durante esse momento de ofensiva neoliberal exposto acima, os governos Federal e Estadual do Rio de Janeiro vem tratando com muita atenção as concepções e investimentos nas ferrovias. O que merece importante investigação.

Um dos destaques dessa preocupação, recentemente, foi uma reunião virtual organizada pela Secretaria de Estado de Transportes em que foi apresentado o Plano Estratégico Ferroviário do Estado do Rio de Janeiro⁶. O evento contou com nossa presença e participação, quando tivemos a oportunidade de elaborar perguntas ao então Secretário de Transportes do Rio de Janeiro, Delmo Pinho, e reuniu representantes do Estado, empresários, técnicos, pesquisadores e outros interessados nas questões ferroviárias fluminenses e nacionais. Foi intitulado de “1º Workshop - Plano Estratégico Ferroviário (PEF) do Rio de Janeiro”, onde diversos projetos logísticos-ferroviários de todo o Estado do Rio de Janeiro foram apresentados. A iniciativa de pensar e planejar projetos de ferrovias foi louvada pelos representantes do governo e do empresariado presente como algo que há muito não ocorria no âmbito do Rio de Janeiro.

A partir da reunião e do documento final⁷, destacamos alguns dos projetos apresentados: melhorias no Corredor Ferroviário Rio-São Paulo da MRS Logística e nas ferrovias que chegam ao complexo portuário de Itaguaí e, especialmente, a implantação do Tramo Atlântico da EF-354 (trata-se do projeto da Ferrovia Transoceânica, que ligará o Oceano Pacífico ao Atlântico / Peru-Brasil, e atingirá o Porto do Açú, em Campos dos Goytacazes) e a EF-118 (Vitória-Rio), que ligará o “Oeste Metropolitano Fluminense” (OLIVEIRA, 2015) até Vitória, no Espírito Santo, produzindo uma integração logística-

6

Disponível

em:

https://www.youtube.com/watch?v=7LBdB7wtXQI&ab_channel=F%C3%B3rumdaAlerjdeDesenvolvimentoRio. Acesso em 24/11/2021.

7

Disponível

em:

http://arquivo.proderj.rj.gov.br/setrans_pelc_imagens/SCSEditaImprensa/arquivo/upload/Relatorio%20P5%20%20Revisao%20Final.pdf. Acesso em 24/11/2021.

ferroviária-portuária de significativa importância não só para a economia fluminense, mas de todo o Sudeste, quiçá Brasil e América do Sul.

No mesmo período, ocorreu o leilão da CEDAE⁸ – empresa pública do Rio de Janeiro que faz receitas líquidas de R\$ 1 bilhão por ano ao Estado⁹, com protagonismo de Paulo Guedes, atual ministro da economia e abertamente neoliberal. Além do leilão, algumas notícias foram veiculadas pela mídia, no que tange às movimentações do governo federal em relação às ferrovias. É o caso da Medida Provisória¹⁰, publicada pelo Presidente Jair Bolsonaro, que institui o novo marco legal do transporte ferroviário. Segundo o próprio site de informações do Governo¹¹, “a medida desburocratiza o procedimento de autorização para a construção de novas ferrovias e facilita a atração de investimentos privados para o setor”. É claramente uma tentativa de facilitar os investimentos privados em ferrovias, a partir de seus exclusivos interesses econômicos e ignorando as demandas dos territórios.

De acordo com a MP, também será autorizada a exploração de trechos sem operação, devolvidos, desativados ou ociosos. No caso de um interessado em construir uma ferrovia somente em áreas privadas obtidas sem a necessidade de desapropriação, o procedimento poderá ser ainda mais simplificado, podendo ter somente um registro do projeto na Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT). O novo marco legal também possibilita que as administradoras ferroviárias se associem para criar entidade autorregulatória, responsável por estabelecer padrões técnico-operacionais sem ingerência do Estado, que se limitará a regular questões de segurança e situações pontuais.

A medida foi publicada no dia 30/08/2021 e tem validade imediata por até 120 dias (com possibilidades de postergar o prazo). Caso ela não seja votada pelo Congresso Nacional, perde o prazo. Além dessa MP, um outro projeto de lei em tramitação no Senado, o PLS 261/2018, também cria um novo marco regulatório do transporte ferroviário, com regras similares às da MP, incluindo a adoção de licenças para exploração de projetos no setor.

⁸ Conforme: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/30/primeiro-lote-do-leilao-da-cedae-e-vendido-com-mais-de-100percent-de-agio-sobre-o-lance-inicial.ghtml>. Acesso em 24/11/2021.

⁹ Conforme: <https://www.fnucut.org.br/imprensa-se-cala-cedae-tem-lucro-de-mais-de-1-bilhao/>. Acesso em 24/11/2021.

¹⁰ Medida Provisória. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.065-de-30-de-agosto-de-2021-341649416>. Acesso em: 25/11/2021.

¹¹ Conforme: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2021/agosto/presidente-bolsonaro-institui-o-novo-marco-legal-do-transporte-ferroviario>. Acesso em 25/11/2021.

Tais preocupações com o setor ferroviário, incluindo essa MP, partindo de um governo comprometido com a ofensiva neoliberal, facilita a vida de empresas privadas dinamizarem suas atividades econômicas e inclusive viabiliza projetos ambiciosos de governos estaduais em parceria com empresários locais, como vimos ser o caso do Rio de Janeiro, a partir do Plano Estratégico Ferroviário apresentado pelo então Secretário de Transporte.

Sandra Lencioni (2007), em seu debate sobre as condições gerais de produção, ao falar das redes de circulação do capital, incluindo as redes ferroviárias e as de telefonia, por exemplo, diz que esse tipo “integra uma unidade específica de produção e circulação de capital em geral” (p.5). Ao comparar esses equipamentos diretamente conectados ao processo de produção do capital, com os indiretamente relacionados a esse processo (como educação, saúde e cultura de uma população específica), Lencioni (2007) diz que ocorre uma diferença de tratamento,

porque os equipamentos que estão em conexão direta com o processo produtivo ao permitiram a circulação da mercadoria possibilitando sua realização no mercado, agregam valor à mercadoria, pois às transformam de mercadorias em potencial às mercadorias reais. E, por isso, são prioritários. Enquanto que os equipamentos coletivos de consumo relacionados indiretamente ao processo de produção ficam relegados a segundo plano. (LENCIONI, 2007, p.5)

A partir daí, pode-se compreender os esforços no desenvolvimento dos equipamentos coletivos voltados diretamente para o capital. É isso que explica, segundo Lencioni (2007, p.5) “o ritmo acelerado da produção de rodovias e das redes de fibra ótica, que o ritmo de equipamentos coletivos de consumo voltados para o desenvolvimento de ensino, por exemplo”. A pesquisadora salienta que esses equipamentos serem ou não administrados por empresas públicas ou privadas “traz várias consequências, mas não altera a comparação” (p.5). Durante essa ofensiva neoliberal, no entanto, percebe-se uma preocupação e medidas a serem adotadas para manter a aceleração de circulação de mercadorias, mesmo que totalmente nas mãos da iniciativa privada, enquanto se corta gastos públicos essenciais que combateriam desigualdades sociais.

Neste seu pequeno artigo, Sandra Lencioni (2007, p.6) finaliza tratando das condições gerais de produção e sua relação com o urbano, evocando o debate, mesmo que indiretamente, sobre metropolização do espaço, que produz “uma nova forma de

desigualdade territorial, dada a densidade e aglomeração territorial dessas condições gerais de produção”, que, a partir do mundo neoliberal, é organizada pelos interesses de grandes empresas, conforme visto anteriormente. Para ela, as condições gerais de produção voltadas para determinadas atividades viabilizam a gestão do capital, permitindo interligar o que está territorialmente disperso, “ao estabelecer conexão e nexos entre a reprodução particular de cada capital com a reprodução do capital em geral” (p.6).

3. Metropolização do espaço e a concentração-dispersão: constituição da nebulosa urbana

As relações sociais de produção foram profundamente modificadas a partir da ascensão neoliberal, que nasce como solução capitalista para a crise do sistema fordista-keynesiano. A globalização toma uma nova forma com a intensificação das redes, da diminuição das distâncias através da informática e dos meios de comunicação. As relações entre as regiões se intensificam, o que também fortalece seus interiores. Portanto, as distribuições geográficas da atividade humana e a dinâmica político-econômica do desenvolvimento desigual desses tempos neoliberais esclarecem a importância de investigar o papel que o processo urbano e suas novas fases estão desempenhando no andamento desta reestruturação causada pela globalização contemporânea e as transformações macroeconômicas inerentes a ela (MATTOS, 2015).

A partir de Harvey (2005), percebe-se que as crises que marcaram esse final do século XX não apontaram para uma derrocada triunfante do capital, mas para sua reinvenção. Com “estratégias inovadoras de precarização do trabalho, se acelerou a mobilidade territorial do capital e todas as esferas da vida acabaram subjugadas mais intensamente ao capital” (LENCIONI, 2008, p.41), que foi intensificado de forma global através dessas práticas do neoliberalismo.

Sandra Lencioni (2008, p.41) salientou que a metrópole havia sido elemento estratégico nas políticas públicas no Brasil desenvolvimentista da década de 1970 e, a partir da ascensão do neoliberalismo, tornou-se “produto de uma estratégia de sobrevivência do capitalismo contemporâneo”. A autora propõe, na tentativa de compreender essa nova

realidade urbana que se impõe, destacar o processo de “metropolização do espaço”, que elucida indagações sobre as mudanças na dinâmica urbana desses tempos neoliberais.

A última década do século XX e o início do século XXI se firmam como um momento em que novos processos emergem com força no Brasil, com as alterações nas relações sociais advindas desse neoliberalismo. A metropolização do espaço aparece como um desses processos, que são indissociáveis da “dinâmica territorial” (LENCIONI, 2008, p.46). De maneira figurativa, “é como se a metropolização do espaço se constituísse em uma segunda natureza da urbanização, no sentido de uma urbanização com nova essência e substância” (LENCIONI, 2015, p.7).

Lencioni (2008; 2015) explica que metropolização se constitui numa determinação histórica da sociedade contemporânea associada às transformações internas do capitalismo. Trata-se de “uma determinação histórica porque se coloca como condição, meio e produto fundamental para a reprodução social contemporânea” (LENCIONI, 2008, p.47). Essa metrópole que evidencia uma fase avançada da urbanização e é condição para a reprodução do capital, é também um meio para tal, além de ser uma consequência deste momento da hegemonia do capital imobiliário e financeiro sob égide neoliberal. A chamada nova fase de urbanização demarca os novos tempos que emergem da economia global.

Calor Mattos (2015, p.160), tratando da reestruturação ocorrida nas metrópoles latino-americanas devido aos avanços desse capitalismo neoliberal da globalização, salienta que

essas tendências desencadearam mudanças que afetam tanto a morfologia social como territorial dessas aglomerações; com relação a isso e levando em consideração as conclusões de diversas pesquisas e estudos para várias AMP latino-americanas, conclui-se que a evolução que está sendo observada atualmente mostra, por um lado, maior polarização e segregação social e, por outro, forte intensificação da expansão ou dilatação metropolitana, com incontáveis tendências à suburbanização, periurbanização e policentrismo, que embora já tenham começado a se esboçar no período anterior agora adquirem características diferenciais, inerentes a esse novo período de modernização capitalista. (MATTOS, 2015, p.160)¹²

Portanto, percebe-se que a ascensão da globalização sob o prisma do neoliberalismo proporcionou uma concentração de grandes empreendimentos nas

¹² O que o autor chama de AMP são Áreas Metropolitanas.

metrópoles. Isso trouxe um novo ritmo e provocou um novo tipo de morfologia urbana. Grandes empreendimentos nas bordas metropolitanas, com esvaziamento dos centros das cidades mais importantes e potencialização de outros centros. No entanto, isso ocorre sem fugir da metrópole, expandindo seus tentáculos, através das redes técnicas. Uma dispersão combinada com concentração. O autor explica que surge um processo de integração organizacional baseado na coordenação de tarefas e funções, com especialização dos territórios a partir das empresas. “Em outras palavras, ao se globalizarem, as empresas tiveram de dispersar seus nodos, mas também foram RTF obrigadas a concentrá-los em um determinado número de lugares estrategicamente selecionados” (MATTOS, 2015 p.163).

Então a forma dessa nova fase que emerge tende a se apresentar como imenso aglomerado metropolitano, com vários municípios se apresentando conurbados. Ao passar pelas gigantescas rodovias, mal sabe-se em qual município se situa. A partir desse processo, “já não se tem claramente distintos a cidade e o campo, os limites entre o rural e o urbano, entre o agrário e o industrial e nem entre o intra-urbano e inter-urbano” (LENCIONI, 2008, p.48). Essas distinções tornam-se mais embaçadas e, onde ainda se faz nítida, ganha opacidade quando se percebe o comportamento social pautado por um “modo de ser emanado da metrópole que invade a vida no campo” (LENCIONI, 2015, p.8). Esse aglomerado metropolitano fragmentado em diversas cidades como se fosse um arquipélago, segundo a autora, constitui uma região metropolitana de outro tipo, que não pode ser confundida com àquela relacionada ao processo de industrialização e urbanização do século XX.

“Não se trata mais da indústria motriz como principal agente da atividade industrial fabril e de conformação do urbano, que caracterizou o século XX” (LENCIONI, 2008, p.49). A autora explica que as grandes empresas desses tempos têm como principal característica ancorar no território sem criar raízes. Como disse Santos (1996, p. 247), “os lugares se distinguem pela capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos dessas firmas”. Assim torna-se intensa a chamada “guerra dos lugares” (SANTOS, 1996, p. 247) que marca esse processo de metropolização. Destarte, fica claro que a empresa hoje tem pouco enraizamento no território, situação oposta à das indústrias até meados do século XX. Essas empresas-redes (MATTOS, 2015), inclusive, criam fluxos entre os lugares, mas não só elas. Para Lencioni (2008, p. 49) “todas as atividades se situam num complexo

sistema de redes”. Como Santos (1996) salienta, as novas técnicas do período científico-informacional, das redes digitais de informação e comunicação, aproximam o que é distante.

Esse quadro do mundo neoliberal, onde há essa predominância da lógica empresarial dos territórios, também salientado por Mattos (2015), levando os autores a debaterem as lógicas das empresas-redes e suas influências nas mudanças territoriais, proporciona Lencioni (2015, p.9) a analisar que existe, a partir desse processo de metropolização do espaço, uma nebulosa urbana: “como nebulosa, o fenômeno urbano apresenta-se esgarçado, rompido, com porosidades e descontinuidades face a um quadro de volatilidade permanente” (LENCIONI, 2015: p.9). Faz-se presente um cenário de fragmentação e totalidade. Uma contradição em estado puro. A autora, se baseando em Lefebvre, diz que esse cenário remete ao espaço capitalista como sendo homogêneo, fragmentado e hierarquizado. Sendo assim, é a integração entre as diferentes partes, através das redes, que evidencia o “locus” para apreensão dos limites e possibilidades dessas extensões presentes na urbanização contemporânea.

Lencioni indica que a existência dessas “nebulosas urbanas constituem regiões” (2015: p.10) e propõe tratarmos de dois conceitos, indo além da “figura de linguagem expressa em nebulosa urbana” (p.10): megarregião e urbanização regional.

Megarregião é um conceito usado por alguns autores, entre eles, Sassen (2008). E o de urbanização é um conceito que encontramos em Soja (2013). O que queremos afirmar é que em ambos autores, nas duas concepções, destaca-se a palavra região. A ideia de região ao estar presente expressa o sentido de integração, como assinalamos anteriormente, sentido este indispensável para se compreender uma urbanização difusa e o desenvolvimento de regiões urbanas extensas territorialmente e em coalescência, a expressar unidade na fragmentação. Como afirmamos anteriormente, disperso e difuso não querem dizer infinito. (LENCIONI, 2015, p.10)

A partir daí, expressando unidade na fragmentação, Sandra Lencioni (2015, p.10) propõe a discussão sobre a megarregião Rio de Janeiro-São Paulo, que segundo sua concepção, é “a urbanização regional de maior expressão no território brasileiro”. Vejamos a seguir.

4. Megarregião Rio de Janeiro-São Paulo e as ferroviárias na ofensiva neoliberal

As metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo constituem as principais cidades de uma nebulosa urbana onde se desenvolve a urbanização regional de maior expressão no Brasil e em todo hemisfério sul (LENCIONI, 2015, p. 10), com sua rede de influência numa grande e importante área político e economicamente para o país:

Da região do entorno do Rio de Janeiro, ao longo da costa, indo em direção à Juiz de Fora, penetrando pelo Vale do Paraíba e chegando à Baixada Santista a mancha urbana, quase que contínua, avança para o interior paulista indo além de Campinas e Sorocaba. Esta região integra-se entre si e, em escala global, por meio das atividades econômicas, dos eixos de circulação viária e aérea e das redes de informação e comunicação. (LENCIONI, 2015, p.10-11)

Nessa perspectiva de metropolização do espaço, com uma imensa nebulosa urbana, produzida a partir de dispersão e concentração, fragmentação e totalidade, as redes técnicas, envolvendo os eixos de circulação e de comunicação, com maior ou menor densidade, têm um papel de ligação importante e imprescindível. É um dos pontos que possibilitam essa noção de uma megarregião proposta pela professora Sandra Lencioni (2015).

Além das rodovias, aeroportos e toda a dinâmica econômica, inclusive, conforme indicou Lencioni (2015), com as produções ligadas ao Petróleo, que conecta Rio de Janeiro e São Paulo neste contexto de uma nova urbanização, há neste recorte espacial presença de um sistema ferroviário extenso e intenso. Para não se alongar, pode-se destacar a malha ferroviária sob gestão da MRS Logística. Segundo o próprio site da empresa¹³, ela tem peso estratégico para toda a economia nacional por sua disposição geográfica: opera nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo desde 1996, quando ocorreu o leilão de privatização da Rede Ferroviária Federal S.A., durante a onda de privatização da década de 1990.

Conforme observa Cantisano (2012), a estrutura da empresa liga os três estados citados, bem como a Ferrovia do Aço e aqueles pertencentes à Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, excluídas, em ambos os casos, as malhas metropolitanas de transporte de passageiros no Rio de Janeiro e em São Paulo. São 1.643 km de ferrovia, que equivalem

¹³ MRS. Disponível em: <<https://www.mrs.com.br/>>. Acesso em: 25/12/2021.

a aproximadamente 6% da estrutura nacional e nos quais são transportados cerca de um terço de toda a produção brasileira.

Cantisano (2012), aliás, explica que a ferrovia é o modal mais utilizado como ligação entre os pontos de carga e descarga na cadeia logística do minério de ferro no Brasil, desenvolvendo um papel crucial nos projetos de exportação desta mercadoria. Houve, aliás, a partir da privatização da rede ferroviária federal em 1996, um aumento significativo nos números de exportação de minério de ferro. O autor salienta, usando dados da MRS Logística, que empresa atingiu o volume de 107 milhões de toneladas deste produto transportadas em 2010, ano em que ela movimentou 144 milhões de toneladas, se contarmos a carga geral, incluindo produtos siderúrgicos, agrícolas, cimento e contêineres. Suas linhas possuem acesso de estratégicos terminais de carga no quadrilátero ferrífero de MG aos portos de Rio de Janeiro-RJ, Itaguaí-RJ e Santos-SP.

A partir de dados tabelados de uma planilha disponível pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)¹⁴, que oferece o histórico da movimentação mensal de cargas nas ferrovias federais concedidas, com origem e destino, de 2006 até 2020, percebe-se que a malha ferroviária deste eixo Rio-São Paulo está voltada, principalmente, para exportação de commodities, com ênfase no minério de ferro oriundo do Quadrilátero Ferrífero mineiro e produtos agrícolas, conforme também comentando por Castisano (2012). No entanto, como visto anteriormente, a partir dessa ofensiva neoliberal recente e os interesses empresariais também com a circulação de mercadorias internas, através de uma maior integração logística, há uma visível preocupação com a ampliação destas redes, para outros fins, que não somente o de exportação.

Ocorrendo, de fato, a consolidação do Novo Marco Legal do Transporte Ferroviário, atualmente funcionando por MP, e, por exemplo, os investimentos previstos no Plano Estratégico Ferroviário do Rio de Janeiro, como melhorias no Corredor Ferroviário Rio-São Paulo da MRS Logística e, especialmente, a implantação do Tramo Atlântico da EF-354 e a EF-118, já destacados aqui, o que se verá será uma ainda maior integração neste contexto de urbanização regional e a megaregião Rio de Janeiro – São Paulo, em movimento e pensando a partir dos empreendimentos, tomando proporções ainda mais acachapantes.

¹⁴ANTT, 2021. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/sistema-de-acompanhamento-do-desempenho-operacional-das-concessionarias-siade>>. Acesso em: 13/12/2021.

5. Considerações finais

Vimos que a emergência neoliberal mudou completamente as relações com o espaço, criando nas metrópoles, sob uma organização de dispersão e concentração, fragmentação e totalidade, a partir dos interesses de empreendimentos de diversas esferas. No Brasil, as práticas neoliberais ganharam força a partir dos anos de 1990, mas até o ano de 2016 viviam envolvidas e limitadas pelo pacto constituinte e, no início do século, por práticas desenvolvimentistas de governos de esquerda. Estes, vale ressaltar, impulsionaram e foram impulsionados pelas lógicas da metropolização do espaço no início do século XXI. O neoliberalismo no país vivia em contradição e ataques com os mecanismos de solidariedade do Estado brasileiro, mas estava presente. Ditava alguns ritmos e mudanças desde então.

A partir do golpe que derrubou Dilma Rousseff (PT) da presidência da República, retirando a esquerda e suas preocupações sociais do Governo, tivemos uma ofensiva dessas práticas neoliberais e reformas ensandecidas com a diminuição da participação do Estado na economia e nos rumos do país. Tomaram as agendas do debate público. O teto dos gastos, aprovado ainda sob o Governo de Michel Temer (MDB), talvez seja seu maior símbolo. A partir daí, vemos um aprofundamento e aceleração dos efeitos da metropolização do espaço e a expansão da uma megarregião Rio de Janeiro – São Paulo, que está em movimento intensificado (sua emergência, vale lembrar, notada por Sandra Lencioni (2015), já vinha desde os movimentos e conexões ligados ao pré-sal).

Visto, por exemplo, a eminência da EF118, que ligará o Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro à Vitória, no Espírito Santos, percebe-se a malha ferroviária como uma possível indutora desse movimento expansivo da megarregião Rio de Janeiro – São Paulo. Há, no horizonte, a possibilidade dessa expansão? É algo palpável no contexto atual ou num futuro próximo? Quais serão os limites dessa ofensiva neoliberal? E da megarregião em destaque? Esses são questionamentos que nascem a partir dessa tentativa de diálogo e serão tensionados em trabalhos posteriores, incluindo na tese de doutoramento.

Referências

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo**. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

CANTISANO, Gustavo Maia. **Impacto da variabilidade do preço transoceânico de minério de ferro nos projetos da cadeia logística**: uma abordagem pela simulação estocástica. Dissertação (Mestrado) – Pontifca Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Engenharia Industrial, Rio de Janeiro, 2012.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, Editora Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008 [2005].

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2008 [1989].

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

LENCIONI, Sandra. Condições Gerais de Produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. **Barcelona: Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, 2007.

LENCIONI, Sandra. “Da metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo”. In: PEREIRA, Paulo César Xavier; Hidalgo, Rodrigo. **Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina**. Santiago: PUC-Chile, 2008, p. 41-54.

LENCIONI, Sandra. **Urbanização difusa e a constituição de megaregiões**. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: e-metropolis, n. 22, 2015, p. 6-15.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação: uma noção fundamental para o estudo das transformações e dinâmicas metropolitanas. In: **ENCUENTRO DE GEOGRAFOS DE AMERICA LATINA**, 6, Buenos Aires. Actas. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1997.

MATTOS, Carlos. **Redes, Nodos e Cidades**: transformação da metrópole latino-americana. In RIBEIRO, L.C. (org.). Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro, INCT Observatório das Metrôpoles/Letra Capital, 2015.

MERCADANTE, Aluizio. **As bases do Novo Desenvolvimentismo**: análise do governo Lula. Tese (Doutorado em Economia), Programa de Pós-Graduação em Ciência Econômicas, Instituto de Economia, UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas, 2010.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. **A emersão da região logísticoindustrial do Extremo Oeste Metropolitano fluminense:** reflexões sobre o processo contemporâneo de reestruturação territorial-produtiva. Rio de Janeiro: Espaço e Economia [online], n. 7, 2015.

OLIVEIRA, Leandro Dias de; GERMANO, André Luiz do Nascimento; PINHO, Miguel Alexandre do Espírito Santo. Crise, desenvolvimento e território: reflexões sobre o Extremo Oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n.18, 2021.

PERDIGÃO, Isis Alves do Sacramento. **Os investimentos financeiros na região da Baía de Sepetiba e as articulações com o desenvolvimento territorial:** uma breve nota. Belo Horizonte: XVI ENANPUR, st 1, 2015.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira.** Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles/Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2020.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço:** Técnica e tempo. Razão e Emoção. 4ª ed. 8. reimpr. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2014 [1996].

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil:** Território e sociedade no início do século XXI. 18ª ed. São Paulo: Record, 2014 [2001].

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

A LEI 12.858 E A APLICAÇÃO DE ROYALTIES EM SAÚDE NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES PRODUTORES DE PETRÓLEO NO REGIME DE PARTILHA*

LAW 12.858 AND THE APPLICATION OF ROYALTIES IN HEALTH IN FLUMINENSE MUNICIPALITIES PRODUCING OIL IN THE SHARING REGIME

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle ^A

 <https://orcid.org/0000-0001-8721-6936>

Correspondência: gustavo.territorios@gmail.com

Marlon Gomes Ney ^B

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

Correspondência: marlonney@uenf.br

^A Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Rio de Janeiro, Brasil

^B Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: [10.12957/cdf.2022.67953](https://doi.org/10.12957/cdf.2022.67953)

Recebido em: 06 jun. 2022 | Aceito em: 23 jun. 2022.

RESUMO

O objetivo desse artigo é identificar e analisar os primeiros efeitos da vinculação legal à saúde (Lei 12.858/2013) de parte dos royalties e participações especiais gerados por campos de produção amparados por contratos posteriores a 03 de dezembro de 2012. Para tanto, foram levantados todos os campos enquadráveis nessa normativa e identificados os municípios com eles confrontantes, os quais concentram a maior parte da fatia de royalties geradas por esses campos e distribuídas à instância municipal. Em seguida selecionamos os quatro municípios fluminenses incluídos nessa lista e sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), a saber, Araruama (RJ), Arraial do Cabo (RJ), Quissamã (RJ) e Saquarema (RJ). Não consideramos a capital do estado por estar sujeita a seu próprio tribunal de contas municipal e porque os valores envolvidos são insignificantes frente a seu orçamento. Os resultados apontam que, como a proporção das rendas petrolíferas geradas por campos contratados a partir de dezembro de 2012 na RCL ainda é pequena, a Lei 12.858/2013 não chegou a gerar, no período de 2015 a 2020, um aumento da participação dos gastos com saúde no total das despesas liquidadas.

Palavras-chave: royalties do petróleo; royalties para a saúde; lei 12.858.

* 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 objective of this article is to identify and analyze the first effects of the legal link to health (Law 12,858/2013) of part of royalties and special participations generated by production fields supported by contracts after December 3, 2012. All fields included in this regulation and the municipalities facing them identified, which concentrate most of the share of royalties generated by these fields and distributed to the municipal level. Next, we selected the four municipalities in the state of Rio de Janeiro included in this list and subject to inspection by the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro (TCE-RJ), namely, Araruama (RJ), Arraial do Cabo (RJ), Quissamã (RJ) and Saquarema (RJ). We do not consider the state capital because it is subject to its own municipal court of accounts and because the amounts involved are insignificant compared to its budget. The results show that, as the proportion of oil revenues generated by fields contracted from December 2012 on in the RCL is still small, Law 12,858/2013 did not generate, in the period from 2015 to 2020, an increase in the share of spending with health in the total paid expenses.

Keywords: oil royalties; health royalties; law 12.858.

1. Introdução

Em 2013, a Lei 12.858 obrigou estados e municípios a destinarem integralmente à educação (75%) e à saúde (25%) os royalties e participações especiais gerados por campos marítimos amparados por contratos posteriores a 03/12/12. Mesmo não tendo havido lei ou decreto de regulamentação, pelo menos o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) exige desde 2019 seu cumprimento no âmbito de sua jurisdição¹.

A vinculação de receitas orçamentárias a fins específicos é medida excepcional, que contraria o princípio constitucional da não afetação de receitas (BRASIL, 1988), o qual tem como exceção o uso dos recursos para os serviços públicos de saúde e educação. Outras duas exceções são sua utilização “para realização de atividades da administração tributária” e para a “prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita”. (BRASIL, 1988).

Posições favoráveis à vinculação frequentemente se baseiam, conforme Rajkumar (2004 apud DANTAS, 2008, p. 10), em três postulados. O Princípio do Benefício (*Benefit Principle*) tem como premissas que o bem ou serviço a ser provido deve possuir fortes

¹ Informação verbal do técnico Mateus Aldin Martins, do TCE/RJ, durante formação de equipe do projeto Territórios do Petróleo: royalties e vigília cidadã na Bacia de Campos, em 13/08/21.

características de bem privado e que os valores arrecadados devem ser integralmente aplicados (ou quase isso) na finalidade prevista. O Princípio do Aumento de Receitas (*The Revenue Enhancement*) consiste na constatação de que certas destinações, socialmente valoradas, fornecem um suporte político em geral ausente para o aumento de receitas — por exemplo, “vincular tributos sobre cigarros ou jogos a atividades como esportes, cultura, educação e saúde” (DANTAS, 2008, p. 12). Finalmente, o Princípio da Proteção (*The Protection Principle*) parte da pressuposição de que o processo orçamentário anual seja instável e envolva certa volatilidade nos padrões de gastos ao longo do tempo e, assim, justifica a vinculação como meio de “assegurar que o governo cumpra suas obrigações com itens obrigatórios de despesas” (DANTAS, 2008, p. 13).

Conforme Dal Bianco (2010), não faltam críticas à alegada rigidez orçamentária resultante das vinculações em vigor no Brasil. No dizer de Torres, o engessamento do gasto público, se não reservado à garantia de direitos fundamentais, se converteria em “meras políticas públicas indevidamente constitucionalizadas” (TORRES, 2008 *apud* DAL BIANCO, 2010, p. 110). Meressi (2006, p. 14) chega a afirmar que a não afetação da receita “é o princípio mais infringido no Orçamento da União, haja vista a excessiva utilização de vinculações de receitas, o que torna a peça orçamentária extremamente rígida”.

Carvalho (2010) pondera que o que é considerado bom para um Estado pode ser ruim para outro ou passar de uma condição a outra com o decurso do tempo. Para o autor “o que deve ser primordialmente considerado é que grupos de interesse beneficiados tentam *capturar* o máximo possível do conjunto de externalidades positivas advindas dos recursos públicos” (CARVALHO, 2010, p. 52). As vinculações seriam, assim, mais um instrumento utilizado para a defesa de interesses específicos.

No caso específico dos royalties, o fato de se tratar de recursos finitos sustenta a tese do imperativo ético da justiça intergeracional, ou seja, a ideia de que as gerações futuras também devem usufruir dos benefícios da extração de recursos minerais que ocorre no presente. Esse enquadramento sugere a conveniência de vincular a aplicação de tais receitas a certas atividades ou áreas predeterminadas. Serra (2005, p. 68-69) indica que no nível subnacional a “promoção da justiça intergeracional pode seguir a alternativa de promover a diversificação produtiva (...)”.

De sua parte, Silva *et al.* (2017), ao analisarem a correlação entre variáveis ambientais, econômicas e sociais e receitas petrolíferas municipais, apontam que a maior arrecadação de royalties tem pouco efeito no desenvolvimento social ou ambiental, o que poderia ser explicado pela ausência de dispositivo jurídico que garanta maior uso dos recursos

nessas áreas. Também Acruche *et al.* (2019), ao compararem volumes de repasses de royalties com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, concluíram que “maiores níveis de royalties *per capita* não estão associados a melhores condições de desenvolvimento humano” e que aspectos da legislação anteriores à Lei 12.858/2013 “também contribuíram para uma distribuição de verbas em áreas que não produziam efeitos diretos na saúde e educação” (ACRUCHE *et al.*, 2019, p. 39).

O objetivo deste artigo é, assim, analisar se, e em que medida, a Lei 12.858 tem contribuído para que maior parcela das receitas de royalties e participações especiais seja investida na melhoria da qualidade de vida da população por meio da expansão dos gastos públicos locais em saúde. Serão aqui analisados quatro municípios fluminenses produtores de petróleo: Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema.

A próxima seção faz uma breve análise histórica sobre as mudanças nos marcos regulatórios da exploração e produção de petróleo e gás no Brasil. Os critérios de seleção dos quatro municípios estão descritos na seção 3, bem como a evolução recente das suas receitas de royalties e participações especiais, da receita corrente líquida (RCL) e do efeito da Lei 12.858 na vinculação das rendas petrolíferas aos gastos com saúde e educação. Na quarta seção, é analisada a evolução dos gastos com saúde e como eles podem ser afetados pela lei. O artigo é concluído com as considerações finais.

2. Breve histórico dos marcos regulatórios

A promulgação da Lei 2004 (BRASIL, 1953) consagrou o princípio do monopólio estatal da exploração e produção do petróleo e previu a criação da Petrobras, que exerceria, até 1997, o monopólio em nome do Estado brasileiro². A Petrobras tinha que pagar aos estados produtores (em terra) 5% do valor do petróleo ou gás extraído, em proporção à produção de cada ente. Dos 5%, os estados eram obrigados a repassar um quinto (1% do valor da produção) aos municípios produtores (BRASIL, 1953). Quatro

² Durante o regime militar, houve um período em que outras empresas foram admitidas à exploração e produção mediante contratos de risco. Os primeiros foram assinados em 1976. Por esses contratos, empresas estrangeiras (Shell, Exxon, Texaco, BP, ELF, Total, Marathon, Conoco, Hispanoil, Pecten, Pennzoil) e algumas brasileiras (Azevedo Travassos, Camargo Corrêa e a estatal paulista Paulipetro, entre outras) atuaram, com resultados modestos, no cenário de exploração e produção de petróleo. Com a Constituição de 1988, essa modalidade foi abolida (LUCCHESI, 1998).

anos depois, a lei estabeleceu o repasse direto pela Petrobras de 4% aos estados e 1% aos municípios (BRASIL, 1957).

Até 1969, não havia pagamento de royalties³ pela produção marítima. Nesse ano, um decreto-lei do regime militar previu esse pagamento e destinou os recursos:

em partes iguais, ao Departamento Nacional da Produção Mineral, do Ministério das Minas e Energia, para constituição do Fundo Nacional de Mineração, e ao Ministério da Educação e Cultura, para o incremento da pesquisa e do ensino de nível superior no campo das geociências (BRASIL, 1969).

Em 1973, outro decreto-lei destinou os mesmos recursos ao então Conselho Nacional do Petróleo (CNP), vinculado ao Ministério das Minas e Energia, “para formação de estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e a regularidade de geração de energia elétrica” (BRASIL, 1973).

O não pagamento de royalties a estados e municípios pela produção marítima se prolongou até meados da década de 1980, ainda que já em 1968 tenha sido descoberto o campo marítimo pioneiro de Guaricema, em Sergipe (LUCCHESI, 1998), e que na Bacia de Campos já tivessem sido descobertos campos importantes⁴. Movimentos locais pró-royalties eclodiram em Campos dos Goytacazes (VIANA, 2000) e Macaé (PINHO, 2020)⁵. Em 1984, o Congresso Nacional aprovou projeto de lei com esse teor, mas o projeto foi vetado em 03/07/1984 (A NOTÍCIA 1984 *apud* VIANA, 2000, p. 261)⁶.

Com a queda do regime militar, iniciou-se nova tentativa de aprovar a extensão dos royalties aos estados e municípios confrontantes com a produção marítima. Com o provável objetivo de ampliar o arco de apoios, o novo projeto incluiu no grupo dos

³ Embora devidos desde a lei que criou o monopólio estatal e previu a fundação da Petrobras (BRASIL, 1953), os royalties só surgiram na legislação com essa nomenclatura em 1997 (BRASIL, 1997). Na descrição da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), instituída na mesma ocasião, trata-se de uma “uma compensação financeira devida à União aos estados, ao Distrito Federal, e aos municípios beneficiários pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis.” (ANP, 2021b).

⁴ Exemplos: Garoupa (descoberta 11/12/1974, produção a partir de 28/02/1979), Namorado (descoberta 23/11/1975, produção 30/06/1979), Badejo (descoberta 09/11/1975, produção 01/12/1981) e Albacora (descoberta 11/09/1984, produção 24/10/1987), conforme ANP (2021a).

⁵ Parte importante da memória do movimento pró-royalties de Macaé se encontra em poder de Rubem Gonzaga de Almeida Pereira, membro do Núcleo de Vigilância Cidadã (NVC) macaense em 2021 e filho do ex-presidente da Câmara Municipal Rubem de Almeida Pereira.

⁶ No Diário do Congresso Nacional de 19 de setembro de 1984 é possível constatar a manifestação de deputados e senadores das mais distintas forças políticas, incluindo o partido do governo — Partido Democrático Social (PDS), sucessor da Arena —, contra o veto presidencial (CONGRESSO NACIONAL, 1984). Aponta-se que a presença de Leonel Brizola, destacado opositor do regime militar, como governador do Rio de Janeiro tenha sido fator de resistência do governo federal em atender ao pleito.

municípios beneficiários os situados nas áreas geoeconômicas dos considerados produtores. O projeto, do senador Nelson Carneiro (PTB/RJ), foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo presidente José Sarney em solenidade realizada em praça pública de Campos dos Goytacazes (RJ). Foi a Lei 7.453 (BRASIL, 1985), que fixou os seguintes parâmetros de rateio das receitas: 1,5% do valor da produção aos estados, 1,5% aos municípios e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% ao Ministério da Marinha e 1% para constituir um fundo especial a ser distribuído entre todos os estados e municípios. Para dar sentido prático à lei, seria promulgada, no ano seguinte, a Lei 7.525 (BRASIL, 1986a), que definiu o conceito de áreas geoeconômicas, desdobradas em três zonas por estado: zonas de produção principal e secundária e zona limítrofe⁷.

Essa mesma Lei 7.525 estabeleceu como obrigatoriedade, hoje não mais vigente, a aplicação dos recursos de royalties exclusivamente “em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico” (BRASIL, 1986a)⁸. O decreto 93.189/1986 (BRASIL, 1986b) detalhou os critérios para o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) desenhar a projeção das costas estaduais e municipais em direção ao oceano e, dessa forma, apontar os entes confrontantes com a produção (produtores).

Sem a pretensão de esmiuçar os percentuais destinados a cada ente⁹, importa destacar o princípio de solidariedade (dentro do estado produtor) que se pode ver por trás das normas de rateio previstas por essa lei. Esse princípio se manifesta primeiro na inclusão, entre os beneficiários, de todo um circuito de vizinhança em relação aos municípios produtores. Em segundo lugar, o rateio dos recursos entre os municípios é proporcional à população de cada um, e não à produção a ele atribuída¹⁰.

⁷ A zona de produção principal compreende os municípios confrontantes com poços e aqueles que abriguem três ou mais instalações industriais ligadas à atividade de exploração e produção ou instalações de apoio, como portos, aeroportos e oficinas, entre outras; esse grupo fica com 60% do que é destinado aos municípios produtores e áreas geoeconômicas. A zona de produção secundária, que reúne os municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos ligados diretamente ao escoamento da produção, fica com 10%. Já a zona limítrofe, que fica com os outros 30%, é formada por municípios vizinhos aos integrantes da zona principal e por aqueles que “sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural” (BRASIL, 1986a).

⁸ Essa exigência deixaria de valer com a aprovação da Lei 9.478/1997, que não apenas se omitiu a respeito das aplicações possíveis ou vedadas, como também revogou completamente a Lei 2004/1953; era o artigo 27 dessa lei dos anos 1950, com nova redação definida pela Lei 7.525/1986, que continha tais obrigações.

⁹ Para uma exposição didática e pormenorizada do rateio de royalties e das participações especiais, ver Gantos (2019).

¹⁰ A proporcionalidade é muito distante da perfeição porque, segundo o Decreto 01/1991 (BRASIL, 1991), os municípios são agrupados em 21 faixas de população, sendo que a mais alta inclui todos os municípios com mais de 144 mil habitantes. A falta de atualização dessas faixas após três décadas atribui em 2021 o

Com a Lei 7.990 (BRASIL, 1989), que incluiu entre os contemplados municípios onde se localizem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque, ficou proibida a aplicação dos royalties em pagamento de dívidas e de servidores do quadro permanente. Essa lei se aplica não apenas às receitas advindas do petróleo, mas também às oriundas da extração de outros minerais e da geração de energia elétrica¹¹.

Em 1997, com a chamada Lei do Petróleo (BRASIL, 1997), foi implantado o regime de concessão, que na prática acabou com o monopólio exercido pela Petrobras. Foi ali prevista a implantação do que veio a ser a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). De acordo com esse marco, as reservas de petróleo e gás natural continuam pertencendo ao Estado brasileiro, mas, mediante licitação, empresas ou consórcios poderiam explorar certas porções do território (em terra ou no mar) e, na hipótese de descobertas comerciais, apropriar-se da produção, pagando ao Estado as compensações devidas. A compensação ordinária são os royalties, devidos qualquer que seja o volume da produção, incidindo sobre seu valor bruto e sendo repassados aos estados, municípios e demais beneficiários no segundo mês após o da produção. Extraordinariamente, quando houver grande produção e/ou lucratividade, a empresa é obrigada a pagar também as participações especiais, que incidem sobre um valor líquido correspondente à “receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor” (BRASIL, 1997). Os repasses a estados e municípios produtores são trimestrais. O novo marco duplicou a alíquota dos royalties, que passaram de 5% sobre o valor da produção para uma alíquota padrão de 10%, podendo ser reduzida — conforme os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores — a um mínimo de 5%. Como apontam Serra *et al.* (2006), a lei de 1997:

não alterou a distribuição da alíquota mínima de 5%, mas instituiu um rateio diferente para os chamados royalties excedentes, que fica entre 5% e 10%. Este fato atenuou possíveis resistências dos entes da

mesmo quinhão a municipalidades tão díspares em termos de porte como Angra dos Reis (RJ) e Rio de Janeiro (RJ), cujas populações, contadas pelo Censo de 2010, são respectivamente de 169.511 e 6.320.446 habitantes (IBGE, 2010).

¹¹ Curiosamente, uma alteração introduzida em 2013 por uma norma voltada exclusivamente para os royalties do petróleo (BRASIL, 2013a) acabou valendo para as demais modalidades: a partir de então, os royalties (não apenas do petróleo) podem ser usados para cobrir despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo “as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública” (BRASIL, 1989; BRASIL, 2013a).

federação que poderiam interpretar a lei como uma violação aos direitos adquiridos. (SERRA *et al.*, 2006, p. 77).

Para os chamados royalties excedentes a 5%¹², a nova normatização deixou de lado o traço de solidariedade dentro do mesmo estado, uma vez que concentrou os repasses nos municípios considerados produtores (sem benefício à vizinhança) e estabeleceu o rateio proporcional à produção (e não à população). Esse viés de concentrar nos produtores os recursos repassados aos municípios vale também para o rateio das participações especiais.

A descoberta de reservatórios na camada do pré-sal, de volumes sem precedentes na história da exploração do petróleo no Brasil, suscitou um novo movimento de alteração no marco regulatório do setor. Conforme a Lei 12.351 (BRASIL, 2010), estabeleceu-se o regime de partilha de produção para o chamado polígono do pré-sal¹³ e outras áreas que venham a ser consideradas estratégicas. Essa lei permite que o Estado licite a contratação de empresas/consórcios para efetuar a exploração nessas áreas ou contrate diretamente a Petrobras¹⁴. Diferentemente do regime de concessão, pelo qual a empresa operadora se torna proprietária do petróleo porventura encontrado, mediante pagamento de royalties e eventuais participações especiais ao Estado, no regime de partilha a licitação é definida por um percentual oferecido para o Estado no momento da licitação. Ganha o certame a empresa ou consórcio que oferecer ao Estado a maior fatia do excedente em óleo, ou seja, a maior diferença entre o valor bruto da produção e o chamado custo em óleo, definido como:

parcela da produção de petróleo (...) correspondente aos custos e aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações, sujeita a limites, prazos e condições estabelecidos em contrato. (BRASIL, 2010).

¹² A contabilidade pública frequentemente usa uma nomenclatura inadequada para se referir a esses recursos: “royalties pelo excedente da produção”. Na verdade, não se trata de uma produção excedente, mas de uma parte do percentual sobre a produção que é excedente à alíquota mínima de 5%.

¹³ Porção do território marítimo com aproximadamente 149 mil quilômetros quadrados (PRÉ-SAL PETRÓLEO, 2020?) — em torno de 3,5 vezes a superfície do estado do Rio de Janeiro — situada entre Santa Catarina, a sul, e o Espírito Santo, a norte, delimitada por 11 vértices descritos em anexo à Lei 12.351/2010 (BRASIL, 2010).

¹⁴ Essa opção, que *não foi* abolida com as mudanças introduzidas após a deposição da presidente Dilma Rousseff, em 2016 (ver adiante), é considerada a mais interessante para o país por Sauer & Rodrigues (2016), que a enquadram em um regime de contratação de serviços. (SAUER & RODRIGUES, 2016, p. 201).

A presença obrigatória da Petrobras como operadora e com no mínimo 30% de participação no consórcio vencedor da licitação estava prevista na redação original da lei. Em 2016, já após a deposição da presidente Dilma Rousseff, a Lei 13.365 ofereceu à Petrobras “a preferência para ser operador dos blocos a serem contratados sob o regime de partilha” (BRASIL, 2016). Em sendo exercido o direito de opção pela empresa, permanece em 30% o percentual mínimo de participação no consórcio.

Em 2012, as bancadas dos estados não fortemente contemplados com rendas do petróleo se articularam para estabelecer novos critérios de rateio das participações governamentais. A Lei 12.734 (BRASIL, 2012) diminuiu o quinhão dos estados produtores e ainda mais fortemente o dos municípios assim considerados, aumentando a fatia dos estados e municípios não produtores. Graças a uma ação direta de inconstitucionalidade movida pelo governo do estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2013b), os artigos da lei que tratam da redistribuição das rendas estão provisoriamente sem vigência.

Em sendo validada a íntegra da lei, para os estados produtores a fração dos royalties gerados pela sua produção cairia de aproximadamente 26,5%¹⁵ para 20% no regime de concessão e para 22% no regime de partilha. Para os municípios produtores, a perda seria mais significativa. Na parcela que atualmente repartem com os municípios das zonas de produção secundária e limítrofe, os produtores experimentaríamos uma queda de 30% para 4% do bolo, ou seja, dos royalties gerados em seu estado. Na atual parcela de royalties que fica concentrada nos produtores (royalties excedentes), a “fatia do bolo” cairia de 22,5% para 4% no regime de concessão e para 5% no regime de partilha. Quanto à participação especial, o quinhão dos estados produtores cairia à metade — de 40% para 20% do total —, enquanto o dos municípios produtores cairia de 10% para 4%¹⁶.

Outra mudança importante é a já referida Lei 12.858 (BRASIL, 2013a), que vincula 75% das receitas de royalties e participações especiais recebidas por estados e municípios a gastos com educação e 25% a gastos com saúde. A regra vale apenas para

¹⁵ Supondo, para fins esquemáticos, a alíquota padrão de 10% sobre o valor da produção estabelecida no marco legal de 1997.

¹⁶ No novo marco seria abolida a distinção de critérios de rateio entre a parcela de royalties a 5% e a parcela de royalties excedentes a 5%, habilmente incluída na Lei do Petróleo (BRASIL, 1997). No regime de concessão, isso significaria uma perda adicional aos municípios produtores: todo o montante destinado a estes — e não apenas uma parte — seria repartido com os vizinhos; a participação especial permaneceria restrita aos confrontantes com a produção. No regime de partilha, em que a participação especial não é devida, os royalties ficariam concentrados nos próprios produtores.

campos de produção resultantes de contratos assinados a partir de dezembro de 2012. Na próxima seção, veremos o protagonismo da emergente Bacia de Santos na geração de receitas oriundas da produção de destinadas exclusivamente à educação e saúde, destacando os critérios de escolha dos municípios que serão analisados.

3. O efeito da lei 12.858/2013 na aplicação das receitas de royalties e participações especiais na saúde em municípios fluminenses

Até o mês de maio de 2022, a ANP realizou oito rodadas de licitação na modalidade do regime de partilha, sendo ofertados 25 blocos situados no polígono do pré-sal, entre os quais 19 foram arrematados¹⁷. Embora todos os contratos gerados pelas licitações já tenham sido assinados, até o momento seis campos começaram sua produção, sendo um na Bacia de Campos — o de Tartaruga Verde Sudoeste — e cinco na Bacia de Santos — os campos de Búzios ECO, Mero, Nordeste de Sapinhoá, Noroeste de Sapinhoá, Sudoeste de Sapinhoá. Esses são os campos que atualmente geram royalties que devem ser gastos apenas com saúde e educação¹⁸.

A tabela 1 apresenta os valores das rendas de petróleo exclusivas para a saúde e educação geradas pelos cinco novos campos de produção considerados e que foram recebidos por cada um dos sete municípios com eles confrontantes, a saber, Araruama (RJ), Arraial do Cabo (RJ), Quissamã (RJ), Saquarema (RJ), Rio de Janeiro (RJ), Ilhabela (SP) e São Sebastião (SP). A tabela 1 também mostra o percentual que esses recursos representam nos valores totais de royalties e participações especiais recebidos por cada município, somando os recursos oriundos dos campos contratados antes e depois de

¹⁷ Dados baseados em levantamento feito na seção própria do sítio eletrônico da ANP (ANP, 2022a) e checagem com informação prestada em 16/11/21 pela Agência por meio do e-sic número de protocolo 48003.006512/2021-19. Conforme a ANP, os campos marítimos amparados por contratos posteriores a 03/12/12 e em fase de produção em 16/11/21 eram Nordeste de Sapinhoá, Noroeste de Sapinhoá, Sudoeste de Sapinhoá e Tartaruga Verde Sudoeste. Búzios_ECO e Mero constam como “em desenvolvimento”, mas, conforme o aplicativo ANP para celulares, mesmo com esse *status* tiveram início de produção respectivamente em 01/09/21 e 01/12/17. Na lista da ANP constam ainda como “em desenvolvimento” os campos Bacalhau Norte e Itapu_ECO, para os quais não há, até 30/04/22, registro de início de produção. Em dezembro de 2021 foi realizada a segunda rodada de licitação do excedente de cessão onerosa, tendo sido ofertados e arrematados os blocos de Atapu e Sépia, ambos com a Petrobras como operadora. É de se esperar que tais blocos, situados em áreas já exploradas, gerem novos campos de produção em breve. Os contratos foram assinados em 27/04/22 (ANP, 2022c).

¹⁸ Por ter começado a fase de produção em setembro de 2021, gerando o primeiro repasse de royalties em novembro do mesmo ano, não consideramos aqui os royalties gerados pelo campo de Búzios_ECO.

dezembro de 2012. Conforme pode se observar, Ilhabela (SP) e Saquarema (RJ) são, dentre os municípios selecionados, os que mais receberam, em 2020, renda de royalties e participações especiais, arrecadando respectivamente R\$ 501 milhões e R\$ 456 milhões.

Tabela 1 - Valor nominal dos royalties destinados exclusivamente à educação e saúde, e total de royalties e participações especiais repassados aos municípios de Araruama (RJ), Arraial do Cabo (RJ), Quissamã (RJ), Saquarema (RJ), Rio de Janeiro (RJ), Ilhabela (SP) e São Sebastião (SP), em 2019 e 2020.

| Municípios | 2019 | | | 2020 | | |
|----------------------|------------------|-----------------------------|--------------------|------------------|-----------------------------|--------------------|
| | Educação e Saúde | Royalties + Part. Especiais | % Educação e Saúde | Educação e Saúde | Royalties + Part. Especiais | % Educação e Saúde |
| | Araruama (RJ) | 24.745.131 | 98.977.717 | 25,00 | 21.421.682 | 120.641.412 |
| Arraial do Cabo (RJ) | 17.499.294 | 75.492.243 | 23,18 | 15.658.539 | 91.211.128 | 17,17 |
| Quissamã (RJ) | 665.021 | 98.041.990 | 0,68 | 24.128.896 | 141.084.918 | 17,10 |
| Saquarema (RJ) | 17.375.926 | 205.515.833 | 8,45 | 17.603.154 | 456.070.869 | 3,86 |
| Rio de Janeiro (RJ) | 1.661.672 | 348.847.549 | 0,48 | 26.389.387 | 338.142.791 | 7,80 |
| Ilhabela (SP) | 968.409 | 715.376.120 | 0,14 | 33.864.019 | 501.151.504 | 6,76 |
| São Sebastião (SP) | 2.022.576 | 117.575.121 | 1,72 | 5.869.687 | 91.749.559 | 6,40 |

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados da ANP (2021b).

Nota-se que, em 2020, em três municípios as rendas “carimbadas” se apresentaram mais representativas nos totais recebidos: Araruama, 17,8%, Arraial do Cabo, 17,2%, e Quissamã, 17,1%. Quanto a este último, o salto experimentado nos repasses de aplicação obrigatória de um ano para outro não traduz uma tendência, mas sim um fato isolado que marcou o repasse de agosto de 2020. Naquele mês, o município de Quissamã recebeu, segundo a planilha da ANP, 84,36% do total anual — ou seja, R\$ 20,35 milhões dos R\$ 24,3 milhões acumulados no ano¹⁹.

Embora a agência divulgue apenas a soma dos recursos de royalties destinados à saúde e educação, os valores que cabem à saúde representam 25% desse total. O resultado

¹⁹ Não se pode atribuir esse valor atípico (superior a R\$ 20 milhões) a eventual pico de produção do campo de Tartaruga Verde Sudoeste, que tem 50% de confrontação média com Quissamã. Os royalties totais gerados por esse campo e repassados em agosto de 2020 ao conjunto dos beneficiários (estado, municípios, instâncias federais) foram de R\$ 9.921.925,88 (ANP, 2020).

é que, em 2020, o valor total de recursos destinados exclusivamente à saúde é de R\$ 5,4 milhões em Araruama (RJ), R\$ 3,9 milhões em Arraial do Cabo (RJ), R\$ 6,0 milhões em Quissamã (RJ), R\$ 4,4 milhões em Saquarema (RJ), R\$ 6,6 milhões no Rio de Janeiro (RJ), R\$ 8,5 milhões em Ilhabela (SP) e R\$ 1,5 milhão em São Sebastião (SP). Todos esses valores representam ainda um percentual muito pequeno das receitas de petróleo, em que a parcela máxima chega a apenas 4,4%, em Araruama (RJ), e a mínima é de 1,0%, em Saquarema (RJ). É muito provável que, em um futuro próximo, esses e outros municípios receberão valores bem maiores destinados exclusivamente à saúde.

Conforme se pode observar na tabela 1, além da cidade do Rio de Janeiro, os municípios fluminenses confrontantes com campos produtores de petróleo amparados por contratos posteriores a 03 de dezembro de 2012 são: Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema²⁰. Eles foram escolhidos para a pesquisa porque pertencem ao mesmo estado e são fiscalizados pela mesma instância, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), que passou a exigir o cumprimento da lei em 2019. A capital do estado foi excluída porque — além de estar sujeita a diretrizes de seu próprio tribunal de contas municipal — suas receitas da produção de petróleo correspondem a uma parcela ínfima em relação ao orçamento total (BRETAS *et al.*, 2019). Ressalte-se que os royalties “carimbados” para educação e saúde não chegam apenas aos municípios confrontantes com os campos recentes, mas focamos esse perfil porque os valores repassados a outras categorias de municípios são muito pulverizados e pouco representativos.

A tabela 2 mostra os valores das receitas de royalties e participações especiais dos municípios selecionados, de 2015 a 2020. Os valores reais foram obtidos corrigindo toda série para o ano de 2020, por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE. Nota-se que o valor real dos repasses aumentou significativamente nos quatro municípios, com destaque para Saquarema, em que ele subiu de R\$ 33,5 milhões para R\$ 456,1 milhões (+1.262,3%), e Araruama, onde passou de R\$ 10,1 milhões para R\$ 120,6 milhões (+1.099,2%). Nos outros dois municípios o crescimento foi bem menor, mas ainda assim muito elevado.

Conforme pode se observar na tabela 2, Saquarema é o único município em que se observa um crescimento sistemático do valor real dos repasses das rendas de petróleo, o que se deve em larga medida aos royalties gerados pelo campo de Búzios, cuja produção

²⁰ Conforme nota 19, não consideramos o ultra recente campo de Búzios ECO e seus confrontantes.

diária aumentou em mais de cinco vezes entre janeiro de 2019 e dezembro de 2020, passando de 87.949 para 491.741,26 barris de petróleo equivalente no período considerado (ANP, 2022b). Nos demais municípios, o aumento dos repasses acontece de forma mais clara apenas a partir de 2017 (ver tabela 2). Em Arraial do Cabo, por exemplo, depois de haver uma diminuição da receita advinda da produção de petróleo, de 2015 a 2017, de quase R\$ 35,3 milhões para cerca de R\$ 33,0 milhões, seu valor passa a crescer sistematicamente até chegar a mais de R\$ 91,2 milhões, resultando em uma variação, entre 2015 e 2020, da ordem de +158,5%.

Tabela 2 - Valor nominal e real das receitas de royalties e participações especiais de petróleo e gás natural recebidas pelos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, de 2015 a 2020 (em R\$ 1.000)

| Ano | Valor Nominal | | | | Valor Real | | | |
|------|---------------|-----------------|----------|-----------|------------|-----------------|----------|-----------|
| | Araruama | Arraial do Cabo | Quissamã | Saquarema | Araruama | Arraial do Cabo | Quissamã | Saquarema |
| 2015 | 8.129 | 28.511 | 58.608 | 27.052 | 10.060 | 35.284 | 72.531 | 33.479 |
| 2016 | 6.999 | 46.718 | 44.443 | 30.388 | 8.149 | 54.396 | 51.747 | 35.382 |
| 2017 | 9.337 | 29.164 | 56.125 | 72.743 | 10.561 | 32.985 | 63.479 | 82.273 |
| 2018 | 37.470 | 68.629 | 79.356 | 102.744 | 40.849 | 74.818 | 86.512 | 112.009 |
| 2019 | 98.978 | 75.492 | 98.042 | 205.516 | 103.449 | 78.902 | 102.471 | 214.800 |
| 2020 | 120.641 | 91.211 | 141.085 | 456.071 | 120.641 | 91.211 | 141.085 | 456.071 |

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados da ANP (2021b). Os valores reais foram obtidos corrigindo os valores nominais pelo IPCA até 2020.

As rendas do petróleo claramente puxaram o valor real da receita corrente líquida (RCL) dos municípios pesquisados, mesmo no ano de 2020, marcado por uma forte recessão econômica gerada pela pandemia de Covid-19. Nesse ano o valor real da RCL de Saquarema aumentou em quase 60%, passando de R\$ 460,7 milhões para R\$ 730,2 milhões (ver tabela 3). No município de Araruama, em que a variação percentual da RCL foi menor, em 2020 ela subiu de R\$ 449,0 milhões para R\$ 494,1 milhões, um crescimento de R\$ 45,1 milhões (10,0%), no qual cerca de R\$ 21,7 milhões vêm

diretamente do crescimento da renda de royalties e participações especiais (ver tabelas 2 e 3).

Em todo o período analisado, a receita corrente líquida de Saquarema aumentou em R\$ 478,4 milhões, sendo que desse total R\$ 422,6 milhões — ou seja, 88,3% — vieram exclusivamente de royalties e participações especiais (ver tabela 2 e 3). Não é à toa que a participação do repasse da renda de petróleo na RCL cresce sistematicamente, passando de 13,3%, em 2015, para 62,5%, em 2020 (ver tabela 3). Em todos os outros municípios analisados o aumento da RCL também foi claramente puxado pelo crescimento dos repasses das rendas de petróleo, a qual expandiu sua participação na arrecadação: em Araruama passou de 3,1% para 24,4%; em Arraial do Cabo de 24,6% para 41,3%; e em Quissamã de 30,7% para 45,2%.

Tabela 3 - Valor real da receita corrente líquida (RCL) e participação percentual dos repasses de royalties e participações especial na RCL dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, de 2015 a 2020 (em R\$ 1.000)

| Ano | Valor Real | | | | % de royalties e participações especiais | | | |
|------|------------|-----------------|----------|-----------|--|-----------------|----------|-----------|
| | Araruama | Arraial do Cabo | Quissamã | Saquarema | Araruama | Arraial do Cabo | Quissamã | Saquarema |
| 2015 | 321.951 | 143.481 | 236.027 | 251.781 | 3,12 | 24,59 | 30,73 | 13,30 |
| 2016 | 313.381 | 162.609 | 195.273 | 239.686 | 2,60 | 33,45 | 26,50 | 14,76 |
| 2017 | 307.632 | 129.056 | 205.574 | 306.595 | 3,43 | 25,56 | 30,88 | 26,83 |
| 2018 | 359.585 | 183.990 | 260.421 | 360.640 | 11,36 | 40,66 | 33,22 | 31,06 |
| 2019 | 449.013 | 193.290 | 254.902 | 460.650 | 23,04 | 40,82 | 40,20 | 46,63 |
| 2020 | 494.136 | 221.000 | 312.287 | 730.210 | 24,41 | 41,27 | 45,18 | 62,46 |

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do TCE/RJ (2020c) e da ANP (2021b). Os valores reais foram obtidos corrigindo os valores nominais pelo IPCA até 2020.

A tabela 4 mostra a evolução do valor nominal e real das despesas liquidadas dos municípios. Elas se referem aos dispêndios autorizados pelos municípios e que tiveram os bens entregues ou os serviços prestados, ainda que o efetivo pagamento possa não ter sido feito a todos os fornecedores. Conforme se pode observar, elas tendem a acompanhar de perto a RCL e apresentaram crescimento. Ainda assim chama atenção o fato de que em Saquarema, município em que a receita de royalties mais cresceu, tem acontecido

desde 2017 uma sistemática sobra de recursos, chegando a RCL, em 2020, superar em quase 45,0% o total das despesas liquidadas, mesmo no ano marcado por uma profunda crise econômica e sanitária.

O valor da RCL em Quissamã é 23,7% mais do que as despesas liquidadas, valor que cai para 7,9% em Araruama e 5,8% em Arraial do Cabo. Nota-se ainda que em todos eles o crescimento percentual da RCL foi significativamente superior ao das despesas liquidadas, que aumentaram 102,5% em Saquarema, 33,2% em Araruama, 29,8% em Arraial do Cabo e 6,6%, em Quissamã (ver tabelas 3 e 4).

Tabela 4 - Valor nominal e real do total das despesas liquidadas dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, de 2015 a 2019 (em R\$ 1.000)

| Ano | Valor Nominal | | | | Valor Real | | | |
|------|---------------|-----------------|----------|-----------|------------|-----------------|----------|-----------|
| | Araruama | Arraial do Cabo | Quissamã | Saquarema | Araruama | Arraial do Cabo | Quissamã | Saquarema |
| 2015 | 277.822 | 130.011 | 191.349 | 201.044 | 343.822 | 160.897 | 236.806 | 248.804 |
| 2016 | 286.922 | 143.168 | 170.321 | 216.510 | 334.077 | 166.697 | 198.313 | 252.092 |
| 2017 | 266.571 | 124.426 | 168.970 | 222.876 | 301.494 | 140.727 | 191.107 | 252.076 |
| 2018 | 304.395 | 147.802 | 223.934 | 280.844 | 331.845 | 161.131 | 244.128 | 306.170 |
| 2019 | 356.232 | 186.368 | 245.623 | 359.515 | 372.324 | 194.787 | 256.718 | 375.755 |
| 2020 | 457.914 | 208.867 | 252.474 | 503.947 | 457.914 | 208.867 | 252.474 | 503.947 |

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do TCE-RJ (2020b). Os valores reais foram obtidos corrigindo os valores nominais pelo IPCA até 2020.

Comparando os dados das tabelas 3 e 4, é possível observar que enquanto em 2015 e 2016 a regra era as despesas liquidadas dos municípios superarem as receitas, a situação começa se inverter de 2017 para 2018, quando a receita passa sistematicamente a superar as despesas, com duas únicas exceções para o exercício de 2019 nos municípios de Arraial do Cabo e Quissamã — ainda assim, com um déficit muito pequeno, inferior a 1%. Esse reequilíbrio das contas públicas torna ainda mais evidente a enorme dependência dos municípios em relação aos royalties de petróleo. Diferentemente de Saquarema, nos demais municípios os royalties só crescem de forma clara a partir de 2017.

A seguir veremos como se comportaram especificamente os gastos com saúde nos quatro municípios considerados. Iniciamos trazendo as despesas com essa função que, tal como a educação, é área de aplicação privilegiada pela Lei 12.858.

4. Gastos públicos com saúde nos municípios fluminenses produtores de petróleo no regime de partilha

A tabela 5 e o gráfico 1 mostram a evolução recente do valor nominal e real do total das despesas liquidadas com a função saúde dos municípios analisados: todos aumentaram os valores reais de seus gastos de 2015 a 2020. Saquarema foi o município que mais expandiu seus gastos com a função, passando de R\$ 62,8 milhões para R\$ 125,9 milhões. O crescimento observado em todos os municípios pode ser em grande parte justificado pela pandemia de coronavírus. Quando se compara o ano pré-pandemia de 2019 com o ano de 2015, observa-se uma diminuição em dois municípios: Araruama, de R\$ 82,7 milhões para R\$ 73,5 milhões, e Arraial do Cabo, de R\$ 38,4 milhões para R\$ 31,8 milhões, o que representa uma queda de, respectivamente, 11,2% e 17,2%.

Em termos do peso do gasto com saúde no total das despesas liquidadas, observa-se uma flutuação para baixo e para cima ao longo do período considerado. O que se destaca no gráfico 2 são os percentuais de recursos aplicados em saúde pelo município de Quissamã, que se manteve sempre acima dos demais municípios considerados. Além disso, ele é o único município em que há um crescimento claro da participação da saúde no gasto total. Em Saquarema, maior beneficiado pelo aumento das receitas de petróleo, a participação de 25,0% da saúde na despesa liquidada total, em 2020, chega a ser ligeiramente inferior ao percentual de 25,2% observado no início da série, em 2015. Em Arraial do Cabo, por sua vez, a participação dos gastos com a função diminuiu de cerca de 24,0% para 20,3% — ainda que 2020 tenha sido um ano marcado pelo início da pandemia de coronavírus.

O fato é que, ao contrário do que possa parecer, o limite mínimo constitucional de aplicação em saúde de 15,0% das receitas de impostos não se refere ao total da RCL. O piso deixa de fora não só as receitas de taxas e contribuições, como também as oriundas de repasses de royalties e participações especiais — tanto as geradas por campos antigos, que têm livre aplicação, quanto as originadas de campos amparados por contratos

posteriores a 03/12/12, que devem ser aplicadas em educação (75%) e saúde (25%), mas expressamente não contam para o atendimento do mínimo constitucional²¹.

O gráfico 3 mostra, para o ano de 2020, os valores dos repasses de royalties e participações especiais exclusivos para a saúde em função da Lei 12.858 e o total das despesas liquidadas com a função. Os repasses exclusivos para a função correspondem a 25% da soma dos valores da saúde e educação informados na tabela 1.

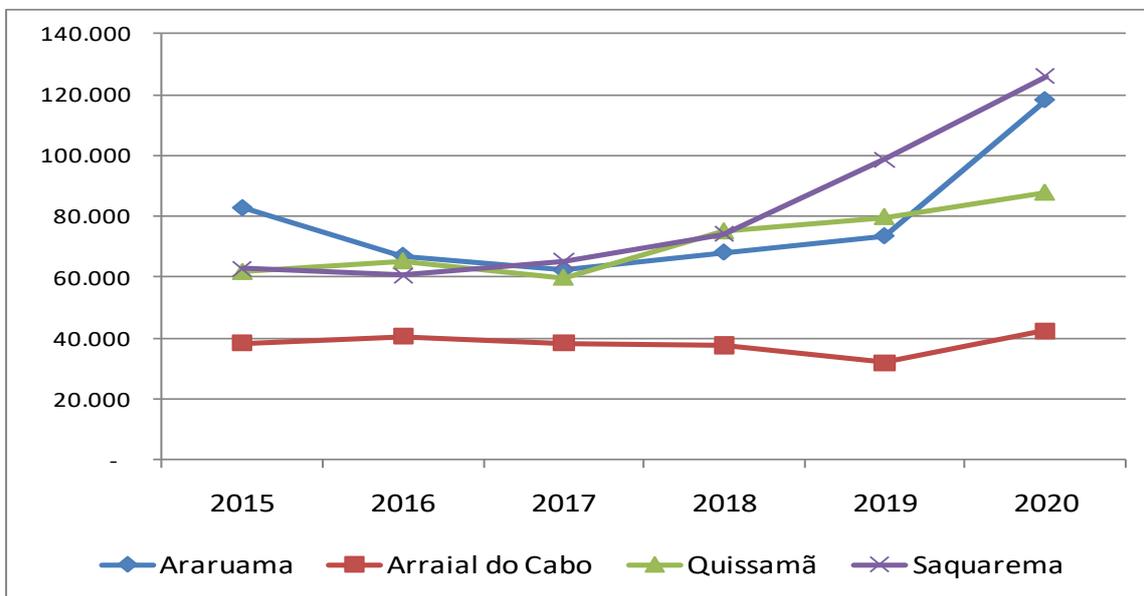
Tabela 5 - Valor nominal e real do total das despesas liquidadas com a função saúde dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema de 2015 a 2019 (em R\$1.000).

| Ano | Valor Nominal | | | | Valor Real | | | |
|------|---------------|-----------------|----------|-----------|------------|-----------------|----------|-----------|
| | Araruama | Arraial do Cabo | Quissamã | Saquarema | Araruama | Arraial do Cabo | Quissamã | Saquarema |
| 2015 | 66.845 | 31.022 | 49.885 | 50.706 | 82.724 | 38.392 | 61.736 | 62.752 |
| 2016 | 57.587 | 34.782 | 56.040 | 52.017 | 67.051 | 40.498 | 65.250 | 60.566 |
| 2017 | 54.939 | 33.854 | 52.926 | 57.535 | 62.136 | 38.289 | 59.860 | 65.073 |
| 2018 | 62.505 | 34.450 | 68.832 | 68.005 | 68.142 | 37.557 | 75.039 | 74.137 |
| 2019 | 70.312 | 30.422 | 76.278 | 94.297 | 73.488 | 31.796 | 79.724 | 98.557 |
| 2020 | 118.182 | 42.405 | 87.709 | 125.946 | 118.182 | 42.405 | 87.709 | 125.946 |

Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do TCE-RJ (2020a). Os valores reais foram obtidos corrigindo os valores nominais pelo IPCA até 2020.

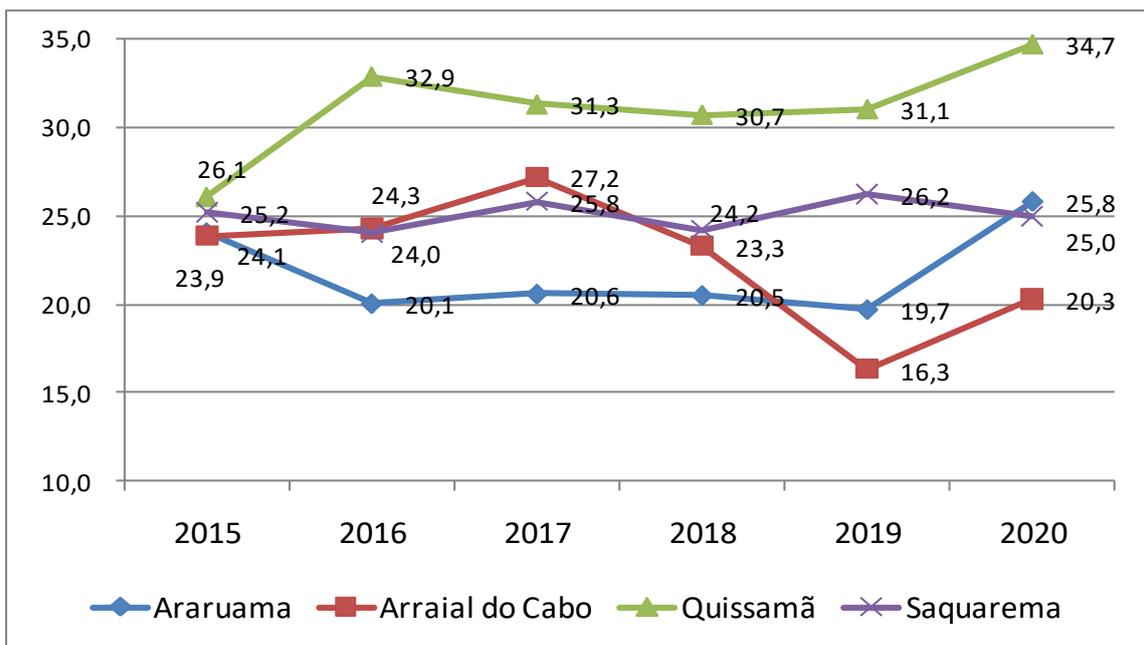
²¹ Os relatórios resumidos do demonstrativo das receitas de impostos e das despesas próprias com saúde publicados no site do TCE-RJ (TCE/RJ, 2020a) deixam evidente que os repasses de royalties e participações especiais não entram no montante sobre o qual é aplicado o percentual mínimo constitucional. Além dos impostos municipais — tais como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços (ISS) —, entram na base de cálculo as receitas de transferências constitucionais e legais tais como as cotas-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) do Imposto Territorial Rural (ITR), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Gráfico 1 - Evolução do valor real¹ do total das despesas liquidadas com a função saúde dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, de 2015 a 2019 (em R\$ 1.000).



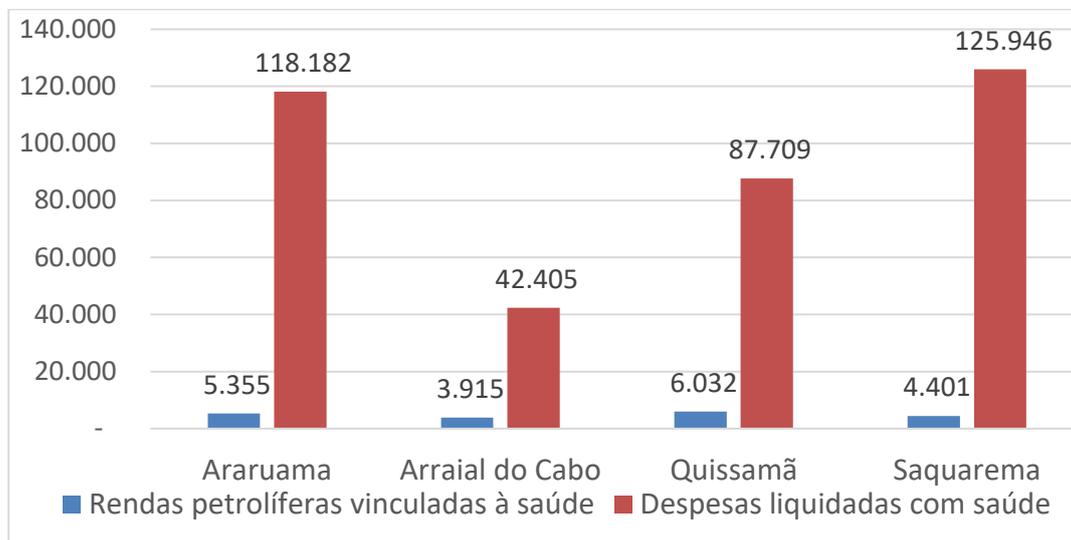
Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do TCE-RJ (2020b). Os valores reais foram obtidos corrigindo os valores nominais pelo IPCA até 2020.

Gráfico 2 - Evolução da participação percentual dos gastos com a função saúde no total das despesas liquidadas dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, de 2015 a 2019.



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do TCE-RJ (2020b).

Gráfico 3 - Valores dos royalties e participações especiais exclusivos para a saúde em função da Lei 12.858, e o total das despesas liquidadas com saúde dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, em 2020. (em R\$ 1.000)



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados da ANP (2021b) e do TCE-RJ (2020b).

Conforme se pode observar no gráfico 3, os repasses de royalties e participações especiais exclusivos para a saúde ainda representam pouco frente ao total de despesas liquidadas com a função, especialmente em Saquarema, município em que os R\$ 4,4 milhões recebidos são pouco mais de 3,0% dos quase R\$ 126 milhões gastos. Arraial do Cabo é onde as receitas exclusivas são mais representativas, chegando a quase 10% do total das despesas liquidadas com saúde. Mesmo nesse município, elas ainda equivalem apenas 4,3% dos R\$ 91,2 milhões das rendas de royalties e participações especiais e 1,8% dos mais de R\$ 220 milhões da RCL.

Como a participação das rendas petrolíferas geradas por campos contratados a partir de dezembro de 2012 na RCL ainda é pequena, e só a partir de 2019 o TCE-RJ exigiu o cumprimento da Lei 12.858 (porque até fins de 2018 não havia geração de royalties sujeitos a essas vinculações), referida lei não chegou a gerar, no período de 2015 a 2020, um aumento da participação dos gastos com saúde no total das despesas liquidadas. De todo modo, é esperado que o aumento da produção de campos contratados a partir da vigência da lei corrija o que vem sendo considerado um erro histórico de uma desvinculação total da aplicação das rendas petrolíferas, especialmente quando se confrontam os repasses com o usufruto desses dois direitos sociais básicos e essenciais para o bem-estar social, que são a saúde e a educação.

5. Considerações finais

Esse artigo resgatou as primeiras experiências de gestões municipais com royalties gerados por campos de produção que geram recursos dos quais 25% devem ser obrigatoriamente aplicados em saúde. Elegemos quatro municípios, selecionados por serem confrontantes com campos recentes (que geram recursos de aplicação obrigatória em saúde), serem do mesmo estado e estarem sujeitos às normativas vindas dos mesmos tribunais de contas: Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema.

Os dados evidenciam forte expansão das receitas correntes líquidas dos quatro municípios estudados, entre 2015 e 2020, as quais foram puxadas em grande medida pelos repasses diretos de royalties e participações especiais (na maior parte, sem aplicação vinculada). Apesar disso, uma parcela ainda muito pequena das receitas de petróleo está destinada exclusivamente à saúde, tendo em vista que ainda é pequena a parte da produção gerada por campos contratados a partir de dezembro de 2012.

Como os repasses das rendas petrolíferas geradas por campos com contratos mais antigos não entram no cálculo do mínimo constitucional de 15% das receitas de impostos que devem ser gastos com saúde, seu crescimento não tem obrigatoriamente efeitos nos gastos com a função. Conforme pôde ser observado, em Arraial do Cabo, por exemplo, mesmo com grande aumento dos repasses de royalties, o valor real das despesas liquidadas com saúde diminuiu de R\$ 38,4 milhões em 2015 para R\$ 31,8 milhões em 2019. No ano primeiro ano da pandemia de coronavírus, em 2020, as despesas liquidadas com saúde até aumentam para R\$ 42,4 milhões, mas ainda assim o valor é apenas 10,5% acima do observado no início da série. O resultado é uma diminuição da participação dos gastos com saúde no total das despesas liquidadas do município.

Ao obrigar os municípios produtores de petróleo a destinarem à saúde 25% dos repasses de royalties e participações especiais gerados pelos novos campos produtores, a Lei 12.858 pode vir a se firmar como um marco no sentido corrigir o erro histórico de uma total desvinculação dos gastos à saúde, contribuindo para que maior parcela dos recursos públicos seja investida em algo que possa gerar melhoria da qualidade de vida da população. No entanto, será preciso observar uma série mais longa para verificar se a tendência se confirma.

Referências

ACRUCHE, Roberto Meireles; MATIAS, Ítalo de Oliveira; ERTHAL JR., Milton; SILVA, Fábio Freitas da; SHIMOYA, Aldo. Relação entre renda petrolífera e melhoria na qualidade de vida por municípios confrontantes da Bacia de Campos. **Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, 1º semestre, 2019.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Rodadas de licitação de petróleo e gás natural**. Brasília: ANP, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/>. Acesso em: 23 mai. 2022.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Painel dinâmico da produção de petróleo e gás natural**. Brasília: ANP, 2022b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzVmNzI1MzQtNTY1NC00ZGVhLTk5N2ItNzBkMDNhY2IxZTIxIiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTl0YTtytNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzIxMyJ9>. Acesso em: 16 mai. 2022.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Brasília: ANP, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/lveco/2-lveco/assinatura-dos-contratos>. Acesso em: 23 mai. 2022.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Aplicativo ANP E&P, versão 0.0.13**. Data de atualização: 11 out. 2021. Brasília: ANP, 2021a.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Royalties**. Publicado em 06 ago. 2020, atualizado em 19 jul. 2021. Brasília: ANP, (2021b). Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em: 26 jul. 2021.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Produção dos campos produtores na plataforma continental para apuração dos royalties**. Mês de crédito: agosto de 2020. Brasília: ANP, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/arq-royalties/pma/2020/2020-08-royalties-planilha.zip>. Acesso em: 19 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016**. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13365.htm. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013** (2013a). Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da

Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917**. Requerente: governador do estado do Rio de Janeiro. Intdo. (a/s): Presidente da República. Data de protocolo: 15 mar. 2013, (2013b). Liminar deferida em 18 mar. 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>. Protocolada em 15/03/2013. Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012**. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar 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, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12734.htm . Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm . Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7990.htm . Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986** (1986a). Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm. Brasília: Presidência da República. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto 93.189, de 29 de agosto de 1986** (1986b). Regulamenta a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, que dispõe sobre a indenização a ser paga pela Petrobras e suas subsidiárias aos Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93189.htm. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 7.453, de 27 de dezembro de 1985**. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que "dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7453.htm. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.288, de 1 de novembro de 1973**. Altera o § 4º, do artigo 27, da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, acrescentado pelo Decreto-lei nº 523, de 8 de abril de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1288.htm. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 523, de 8 de abril de 1969**. Acrescenta parágrafo ao Artigo 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0523.htm#art1. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL **Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957**. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953 (dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3257.htm#art1. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 2004, de 03 de outubro de 1953**. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm . Acesso em: 22 jul. 2021.

BRETAS, Ana Maria; LAUREANO, Fernanda Greco; QUINTANILHA, Nina; NAZARETH, Paula. **Dependência das rendas petrolíferas nos municípios do RJ**. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 35, 2019.

CARVALHO, André Castro. **Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação**: usos e mitigações. Dissertação de mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, USP, 2010.

CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Ano XXXIX, n. 112, 19 de setembro de 1984. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15689?sequencia=1>. Acesso em: 22 jul. 2021.

DAL BIANCO, Dânae. Vinculação de receitas públicas no orçamento. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 72, p. 89-113, 2010.

DANTAS, Karlo Eric Galvão. **A vinculação de receitas pós-Constituição Federal de 1988 — rigidez ou flexibilidade? O caso da Cide-combustíveis**. Dissertação em Economia do Setor Público - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

GANTOS, Marcelo Carlos. **Territórios do Petróleo: cidadãos em ação II – Volume 02 / coordenação de Marcelo Carlos Gantos - Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2019.**

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=1&uf=33>. Acesso em: 26 jul. 2021.

LUCCHESI, Celso Fernando. Petróleo. **Estudos Avançados**, v. 12, n. 33, ago. 1998.

MERESSI, Fernando Sertã. **Macrodinâmica do orçamento**. Texto para discussão. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006.

PINHO, Leila. Rubem Almeida. **Diversidades: Notícias e Variedades de Macaé**. 14 abr., 2020. Disponível em: <http://www.diversidades.com/vida/rubem-almeida>. Acesso em: 26 jul. 2021.

PRÉ-SAL PETRÓLEO. **O pré-sal**. Brasília: Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-sal Petróleo S.A. [2020?]. Disponível em: <https://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/o-pre-sal/caracteristicas#:~:text=Localizado%20em%20uma%20%C3%A1rea%20de,g%C3%A1s%20natural%20dos%20%C3%BAltimos%20anos>. Acesso em: 19 mai. 2022.

SAUER, Ildo L.; RODRIGUES, Larissa Araújo. Pré-sal e Petrobrás além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 88, set. a dez., 2016.

SERRA, Rodrigo Valente. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. Tese de doutorado em Economia Aplicada. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise; PONTES, Carla. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro**, n. 18-19, jan.- dez., pp.59-85, 2006.

SILVA, Liniker Fernandes da; JACOVINE, Laércio Antônio Gonçalves; SILVA, Marcio Lopes da; ISBAEX, REGO, Crismeire; Lyvia Julienne Sousa. **Correlação das variáveis**

socioeconômicas e ambientais com royalties petrolíferos e CFEM municipais. Floresta e Ambiente 24: e00139815, 2017.

TCE/RJ. **Relatório resumido da execução orçamentária:** demonstrativo das receitas de impostos e das despesas próprias com saúde do 6º bimestre de 2020, 2020a. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/relatorios-lrf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

TCE/RJ. **Relatórios resumidos da execução orçamentária:** demonstrativos da execução das despesas por função/subfunção do 6º bimestre de 2015 a 2020, 2020b. Acesso em: 10 dez. 2021.

TCE/RJ. **Relatórios resumidos da execução orçamentária:** demonstrativos da receita corrente líquida do 6º bimestre de 2020, 2020c. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/relatorios-lrf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

VIANA, Paulo. **Royalties:** resumo de uma conquista. Campos dos Goytacazes: Gráfica e Editora Lar Cristão, 2000.

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

INVESTIGAÇÃO SOBRE O PAPEL DAS RENDAS PETROLÍFERAS NA ROTA DE PETRÓLEO DA BACIA DE CAMPOS - RIO DE JANEIRO – BRASIL*

RESEARCH ON THE ROLE OF OIL INCOME IN THE CAMPOS BASIN OIL ROUTE - RIO DE JANEIRO - BRAZIL

Alcimar das Chagas Ribeiro ^A

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

Correspondência: alcimar@uenf.br

^A Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2022.68421

Recebido em: 20 jun. 2022 | Aceito em: 30 jun. 2022.

RESUMO

Este trabalho avalia a importância das rendas petrolíferas e do investimento público, enquanto variáveis preditoras ou explicativas da variável dependente Valor Adicionado Fiscal (proxy da geração de riqueza), nos municípios da Bacia de Campos, Rio de Janeiro – Brasil, a partir do uso da técnica de regressão linear múltipla. Considerando a hipótese do gasto público como elemento essencial do crescimento econômico, chega-se a resultados frustrantes, a exemplo da exclusão da variável preditiva investimento público em alguns casos, em outros a sua correlação negativa, assim como a definição de coeficientes fracos de correlação entre rendas petrolíferas com a variável dependente. Os resultados fortalecem a tese da existência da “maldição dos recursos” nos municípios beneficiários das rendas petrolíferas da Bacia de Campos.

Palavras-Chave: maldição dos recursos; rendas petrolíferas; gasto público e desenvolvimento regional.

* 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.



ABSTRACT

This work evaluates the importance of oil revenues and public investment, as predictors or explanatory variables of the dependent variable Fiscal Added Value (proxy of wealth generation), in the municipalities of Campos Basin, Rio de Janeiro - Brazil, from the use of the multiple linear regression technique. Considering the hypothesis of public spending as an essential element of economic growth, frustrating results are reached, such as the exclusion of the predictive variable public investment in some cases, its negative correlation in others, as well as the definition of weak correlation coefficients between oil rents with the dependent variable. The results strengthen the thesis of the existence of the “resource curse” in the municipalities that benefit from oil revenues in the Campos Basin.

Keywords: resource curse; oil rents; public spending and regional development.

1. Introdução

Países com abundância de reservas naturais tem atingido diferentes padrões de rendas financeiras e desenvolvimento econômico, como consequência dos negócios com a exploração destes recursos. A ampla literatura internacional tem apresentado inúmeras experiências exitosas e outras com elevado grau de dificuldade, o que exige o aprofundamento da pesquisa em busca de respostas para o questionamento se a abundância de recursos naturais representa uma maldição, ou se pode ser uma alavanca para o progresso (TURAN & YANIKKAYA, 2020; HAIJIN YU, *et. al*, 2022).

Especialmente países em desenvolvimento com forte dependência das rendas de recursos naturais, tendem a experimentar uma situação paradoxal de elevados estoques de recursos, riqueza concentrada, fragilidade política e desigualdade social. Alguns exemplos podem ser encontrados na África e no Brasil (FAGBEMI e ADEOYE, 2020; MAHAMED, 2020; RIBEIRO e HASENCLEVER, 2019).

A literatura tem enfatizado que nesses países as rendas dos recursos naturais podem influenciar adversamente tanto a estrutura econômica, quanto a estrutura política. Tal afirmativa tem amparo na teoria da doença holandesa, cujo pensamento indica que os gastos com bens da atividade produtiva (agricultura, manufatura e serviços), são aumentados por choques positivos nas rendas dos recursos naturais (ROSS, 1999). No

longo prazo, ocorre a desindustrialização que gera desemprego, desestabilização política com interferência na governança (BJORVATN; FARZANEGAN, 2015).

Segundo Pr Atangana Henri (2019) a terminologia “doença holandesa” surgiu da observação sobre o declínio do setor manufatureiro holandês, após a descoberta de fontes de gás natural. A sua ocorrência se deu em função do *boom* de matérias-primas que aumentou a receita doméstica e a demanda interna por bens e serviços, impactando negativamente na valorização do câmbio real e na escalada inflacionária. Com os custos de produção de outros setores tradicionais de exportação como manufatura e agricultura em alta, ocorreu a contração dessas mesmas atividades (BADEEB, *et.al.*, 2017).

Alternativamente, a teoria enfatiza que a abundância de recursos naturais, muitas vezes, afasta o investimento público e privado em outros setores, induzindo assim, bases tributárias menores. Com bases tributárias reduzidas, o interesse das pessoas nas políticas do governo torna-se fraco, portanto, mina a importância da boa governança em todos os níveis (FARZANEGAN; MARKWARDT, 2009).

Segundo Dinh; Dinh (2016) a Nigéria é um caso típico onde apesar dos vultosos rendimentos do petróleo bruto, o país sofre de má governança generalizada e instituições públicas fracas. Porém, argumenta o autor, é possível também encontrar exemplos exitosos como Botswana e Canadá, países também ricos em recursos, porém com indicadores com melhor capacidade institucional.

Em relação a estrutura econômica, a evidencia da importância do papel desempenhado pelos recursos naturais no desenvolvimento econômico de qualquer país, não se verifica no processo de transformação das receitas de recursos e ativos produtivos. Os recursos naturais tem efeitos negativos sobre a oferta de infraestrutura (VENABLES, 2016).

Para Sarr e Wick (2010) a volatilidade da renda de recursos, em particular, contribui para o planejamento deficiente e perturba os gastos do governo. Em países com abundância de recursos, as estruturas políticas não são fortes o suficiente para apoiar a implementação de uma política fiscal sólida em tributação e gastos.

Nesses países fica evidenciado que ao invés de acumular ativos produtivos, a abundância de recursos exclui o capital humano pela qualidade duvidosa do investimento em educação, impedindo o crescimento econômico (GYLFASON, 2001a, 2001b; GYLFASON e ZOEGA, 2006; GYLFASON *et.al.* 1999).

As contradições observadas no âmbito dos recursos naturais, com relação a exploração, produção e uso das rendas, especialmente em países em desenvolvimento, podem ser melhor entendidas através de aspectos relacionados a natureza desses recursos não renováveis.

A literatura internacional é expressiva na preocupação em relação a abundância de recursos naturais no interior de diversos países do continente africano, americano e asiático, assim como o seu papel no processo de crescimento econômico e desenvolvimento dos mesmos países. Entender as causas que caracterizam esse recurso em maldição ou alavanca para o progresso é fundamental, o que leva ao resgate de conceitos preponderantes na literatura.

Um conceito pioneiro relacionado a rendas dos recursos minerais é creditado a Hotelling (1931) que ligou renda ao seu custo de uso. O proprietário define a trajetória de extração a partir da maximização do valor da jazida ao longo do tempo, onde o custo de uso da extração do recurso no momento atual é a receita que se abre mão na extração futura. Conclui assim, que a renda do recurso (custo de uso) deve crescer à taxa de juros com o objetivo de otimizar a trajetória de extração, evitando-se que o produtor arbitre a distribuição da produção ao longo do tempo e prejudique as gerações presentes ou futuras.

Já Hartwick (1977) construiu um importante entendimento sobre as condições que ligam as rendas de recursos a sustentabilidade econômica e o bem estar da população. A *Regra de Hartwick* estabelece que um país com apenas um recurso não renovável pode manter um nível de consumo per capita constante indefinidamente se investir certa porção da renda mineral total em capital reprodutível físico e humano.

Mehlumet *et. al* (2006) joga luz sobre a maldição dos recursos naturais, materializada no uso ineficiente dessas rendas e na possibilidade de movimentos propícios a corrupção, comprometendo o bem estar futuro dessas mesmas populações. Para os autores essa é uma das preocupações provenientes da literatura sobre o tema.

O presente trabalho pretende contribuir na discussão, através da investigação sobre o papel das rendas petrolíferas no crescimento econômico dos dez principais municípios beneficiários de royalties e participações especiais da Bacia petrolífera de Campos, localizada no estado do Rio de Janeiro-Brasil.

2. Revisão da literatura

O contexto do debate sobre “maldição dos recursos naturais”, que já dura próximo de três décadas, parece ainda estar aberto a novas contribuições. Exemplos empíricos de diferentes regiões contribuem para um melhor entendimento sobre em que condições esses recursos representam maldição ou benção.

Em uma investida na literatura, encontramos a pesquisa de Haijin Yu, *et. al.* (2022), que busca identificar a existência ou não da “maldição de recursos” em 31 regiões da China. Os autores utilizam um modelo generalizado de regressão em painel de vetores de suporte de mínimo quadrados ponderados (GWLS-SVPR), sob a perspectiva da heterogeneidade espacial, aplicado no período 2009 a 2018. Os resultados mostram que o impacto dos recursos naturais no crescimento econômico depende da variável *proxy* utilizada. Concluem que existe “maldição dos recursos” quando a variável é a dependência de recursos, diferente de quando se utiliza a abundância de recursos. Também, utilizando a taxa de crescimento *per capita* do PIB como *proxy* é mais fácil chegar à conclusão da existência da maldição de petróleo, diferente de usar o PIB *per capita* como variável *proxy*. Outra consideração importante é a heterogeneidade espacial na identificação da maldição de petróleo nas regiões.

Para Muzzammil, *et. al.* (2020), apesar de amplamente discutida a hipótese da maldição dos recursos, são escassos os trabalhos sobre o papel das instituições políticas, preços de energia e desenvolvimento financeiro em países em desenvolvimento. Os autores utilizam o modelo de defasagem distributiva autorregressiva aumentada de seção transversal (CS-ARDL) e um grupo médio de efeito correlacionado comum (CCEMG), para examinar o desenvolvimento financeiro nos BRIC (Brasil, Rússia, China e Índia). Como resultado os autores concluíram que a qualidade político-institucional está afetando positivamente o desenvolvimento financeiro, implicando que uma melhor qualidade das instituições está fortalecendo o desenvolvimento financeiro. Dessa forma, os recursos representam uma benção para as economias BRIC.

Henri (2019), utiliza o método de mínimos quadrados de dois estágios (2SLS) e dados do Banco Mundial (WDI e WGI) no período de 1992 a 2016 para identificar os indicadores institucionais e econômicos mais afetados negativamente pelas rendas dos

recursos naturais na África. Segundo o autor, problemas como: corrupção, justiça, administrações públicas ineficientes, má regulamentação, falta de voz e responsabilidade, instabilidade política e baixo nível de acumulação de capital físico e humano, estão presentes no resultado da investigação. Como orientação o autor sugere a promoção de uma boa governança e diversificação da economia nos países da África.

Turan & Yanikkaya (2020) examinam os efeitos das rendas totais, minerais, de gás natural e de petróleo, nos gastos públicos (educação, saúde e infraestrutura), usando os métodos e dados de estimativa de painel dinâmico em mais de 100 países no período de 1980 a 2015. Os resultados alcançados indicam que as rendas totais dos recursos não têm impacto significativo nos gastos públicos com infraestrutura, porém fornecem uma evidência robusta no efeito adverso em relação aos gastos públicos com educação e saúde. Nesse caso fica notória a maldição dos recursos, explicada pelo efeito adverso sobre a acumulação de capital humano. Os autores ainda testaram se o nível de democracia é importante na investigação dos efeitos das rendas dos recursos sobre os gastos públicos. A conclusão é que as rendas totais dos recursos exercem um impacto negativo sobre os gastos em educação apenas em países autocráticos. A indicação dos autores é de que os formuladores de políticas devem tomar as medidas necessárias para remover os efeitos adversos das rendas dos recursos sobre os gastos públicos com saúde e educação para aumentar a formação de capital humano.

No Brasil, Postali e Nishima (2011) investigaram empiricamente se os *royalties* distribuídos sob lei 9478/97, contribuíram para a melhoria dos indicadores sociais dos municípios contemplados, em relação à média nacional, no período de 2000 a 2007. Utilizando o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), concluíram que as rendas do petróleo não produziram impactos significativos nos indicadores sociais de saúde e de educação dos municípios beneficiados, mas, de forma surpreendente, geraram efeitos negativos sobre seus setores formais de trabalho.

3. Metodologia

A literatura tem apresentado diversos estudos empíricos para identificar o papel das rendas dos “recursos naturais” no processo de transformação de países e regiões, seja no contexto do crescimento econômico, no fortalecimento institucional, no avanço

tecnológico, no fomento ao investimento públicos, etc. (FARZANEGAN e MARKWARDT, 2009; TURAN e YANIKKAYA, 2020; HAIJIN YU, *et. al.*, 2022; GYLFASSON, 2006).

O presente trabalho investiga o papel das rendas petrolíferas e do investimento público como elementos promotores do crescimento econômico. Segundo a teoria keynesiana, o governo deveria manipular os seus gastos e os tributos a fim de regular a atividade econômica, mitigando os efeitos das crises inerentes a instabilidade do capitalismo, com reflexos no aumento do emprego e renda (KEYNES, 1996).

Nesse caso, a unidade de análise é representada por dez municípios da bacia petrolífera de Campos, localizada ao longo das mesorregiões Norte e Baixada Litorânea do estado do Rio de Janeiro no Brasil, indicada na figura 1, a seguir.

Figura 1 – Localização das principais bacias petrolíferas do Brasil.



Fonte: Riccomini, *et. al.* (2012).

A Bacia de Campos ganhou destaque no país com as descobertas no pós-sal dos Campos de Namorado em 1975 e de Marimba e do gigante Albacora em 1984 (RIBEIRO

e ATAYDE, 2019). Em 2019 a Bacia atingiu o seu ponto máximo de produção, equivalente a 82% da produção de petróleo nacional (ANP).

Visando atingir os objetivos propostos, o trabalho utiliza a técnica de regressão linear múltipla, considerando as variáveis independentes “Rendas Petrolíferas e Investimento Público”, como preditores ou explicativas da variável dependente Valor Adicionado Fiscal (VAF), aqui considerada proxy do crescimento econômico local.

A variável VAF substitui o PIB, normalmente utilizado em diversas pesquisas. Tal fato ocorre em função da natureza da exploração *offshore* que combina um conjunto de recursos e gera riqueza não fixada localmente. Dos dez municípios analisados (São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Quissamã, Macaé, Cabo frio, Arraial do Cabo, Armação de Búzios, Cardoso Moreira e Rio das Ostras), somente Macaé apresenta instalações da atividade internamente, avançando para Rio das Ostras pela proximidade física. O PIB, muito elevado nesses municípios, não é compatível com a movimentação econômica internamente. Daí a escolha do VAF (todo valor adicionado nas atividades de comércio, indústria e serviços no território) como melhor indicador de dinâmica economia local.

A função de regressão linear múltipla foi definida com base na estrutura da equação a seguir (HAIR *et. al.*, 2005). $Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k + \epsilon$, onde: a variável dependente Y é representada pelo VAF e X_1, X_2, \dots, X_k representam as variáveis independentes. Na mesma equação de regressão, β_0 representa o intercepto e o termo β_1 representa o coeficiente de regressão, denotando a variação estimada na variável dependente por uma unidade de variação da variável independente. O erro de previsão é a diferença entre os valores reais e os previstos da variável dependente, denominado resíduo (ϵ). No caso específico, busca-se verificar se as variáveis independentes explicam a variável dependente e em que dimensão.

4. Aplicação do método e procedimento de análise

Em consonância com os objetivos, o trabalho utiliza a Análise Multivariada de Dados. Segundo Hair *et al.* (2005) esse método de análise é apropriado quando o problema de pesquisa envolve uma única variável dependente métrica, relacionada a duas ou mais variáveis independentes métricas, com o objetivo de prever as mudanças na

variável dependente, como resposta às mudanças nas variáveis independentes. Os dados foram modelados pelo software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). Foram consideradas as mesmas variáveis selecionadas e hierarquizadas, segundo o seu grau de significância pela análise estatística de regressão, através do método *stepwise*. Duas variáveis (rendas petrolíferas e investimento público) foram identificadas para verificar o poder de determinação da variável dependente. Os modelos gerados, segundo a análise de regressão múltipla, tendo o Valor Adicionado Fiscal como variável dependente, são apresentados a seguir.

4.1 Estrutura modelada para os municípios

4.1.1 Arraial do Cabo

Equação geral:

$$Y = 85692869,77 + 19,957 X1 - 53,772 X2 \quad (1)$$

onde:

Y = Valor Adicionado Fiscal

X1 = Rendas petrolíferas

X2 = Investimento público

4.1.2 Cabo Frio

Equação geral:

$$Y = 2718583682 + 18,408 X1 - 56,312 X2 \quad (2)$$

4.1.3 Carapebus

Equação geral:

$$Y = 381689295,6 + 12,426 X1 - 56,587 X2 \quad (3)$$

4.1.4 Macaé

Equação geral:

$$Y = 306136149,1 + 29,553 X1 \quad (4)$$

4.1.5 Armação de Búzios

Equação geral:

$$Y = 111355532,9 + 10,486 X1 \quad (5)$$

4.1.6 Casimiro de Abreu

Equação geral:

$$Y = 7114472605,6 + 12,256 X1 \quad (6)$$

Tabela 1: Resumo dos modelos de Regressão Linear gerados por municípios

| <i>Municípios</i> | <i>Constante</i> | <i>RenPetrol</i> | <i>InvPubli</i> | <i>R2</i> | <i>R ajustado</i> | <i>Sig</i> | <i>Colinear</i> |
|-------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------|-------------------|------------|-----------------|
| Arraial | 85692869,77 | 19,957 | -53,772 | 0,832 | 0,812 | 0,000 | 1,292 |
| Cabo Frio | 2718583682 | 18,408 | -56,312 | 0,720 | 0,687 | 0,000 | 1,524 |
| Carapebus | 381689295,6 | 12,426 | -56,587 | 0,536 | 0,481 | 0,001 | 1,089 |
| Macaé | 306136149,1 | 29,553 | excluída | 0,494 | 0,466 | 0,001 | 1,000 |
| Búzios | 111355532,9 | 10,486 | excluída | 0,458 | 0,428 | 0,001 | 1,000 |
| Casimiro | 711472605,6 | 12,256 | excluída | 0,404 | 0,371 | 0,003 | 1,000 |

Fonte: Elaboração própria.

Assim, exemplificando o caso mais relevante estatisticamente, no município de Arraial do Cabo, pode-se afirmar que o modelo de regressão $Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2$, mostra significância (com p-valor menor 3%), nos parâmetros $\beta_0 = 85692869,77$ (constante), $X_1 = 19,957$ (associada à variável preditora X_1 , rendas petrolíferas) e $X_2 = -53,772$ (associada à variável preditora X_2 , investimento público). O modelo registrou $R^2 = 0,832$ e R^2 ajustado 0,812 (coeficientes de determinação alto). O nível de

significância da ANOVA 0,00 e o coeficiente de colinearidade 1,292 estão dentro dos padrões de eficiência.

5. Análise da aplicação do método

Os resultados da aplicação do método nos dez municípios da bacia petrolífera, indicaram a exclusão imediata das variáveis explicativas do Valor Adicionado Fiscal (VAF) de quatro municípios (Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Quissamã e Rio das Ostras). Conclui-se, portanto, que as rendas petrolíferas e o investimento público negam a hipótese inicial de que essas variáveis deveriam apresentar correlação positiva com a variável dependente VAF. Essa afirmativa vai em direção oposta ao apelo da teoria keynesiana, hoje tão em voga no combate a pandemia e na crítica as restrições dos gastos orçamentários, a exemplo da Lei do teto de gasto no país.

A nível de ilustração pode-se verificar na tabela 1 a seguir, a trajetória de dependência orçamentária as rendas petrolíferas nos dez municípios produtores de petróleo da bacia de campos.

Tabela 2: Participação percentual das rendas de petróleo no orçamento

| <i>Municípios</i> | <i>2005</i> | <i>2010</i> | <i>2020</i> |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| Armação Búzios | 50,11 | 40,00 | 28,23 |
| Arraial Cabo | 12,17 | 9,33 | 35,32 |
| Cabo Frio (2006) | 53,44 | 38,23 | 16,76 |
| Campos Goytacazes | 65,76 | 55,58 | 16,11 |
| Carapebus | 56,14 | 45,72 | 30,31 |
| Casimiro Abreu | 57,52 | 43,64 | 22,47 |
| Macaé | 50,71 | 31,02 | 21,73 |
| Quissamã | 64,59 | 47,49 | 39,62 |
| Rio das Ostras | 70,29 | 49,73 | 15,37 |
| São João da Barra | 58,48 | 74,46 | 19,20 |

Fonte: TCE/UCAM.

Dos quatro municípios, cujas variáveis explicativas do VAF foram excluídas, Rio das Ostras apresenta o maior nível de dependência em 2005. O percentual das rendas petrolíferas no orçamento atingiu 70,29% declinando nos anos seguintes para 49,73% em 2010 e para 15,37% em 2020. Campos dos Goytacazes aparece logo em seguida com percentuais de dependência orçamentária de 65,76%; 55,58% e 16,11%, consecutivamente. São João da Barra com percentuais de 58,48%; 74,46% e 19,2% e Quissamã com percentuais de 64,59%; 47,49% e 39,62% de dependência orçamentária nos anos de 2005; 2010 e 2020, completam a relação.

Vale a observação de que a queda acentuada nas participações relativas das rendas petrolíferas no orçamento no último período, não se trata de nenhum esforço endógeno dos municípios na busca de alternativas ao petróleo. Com exceção de São João da Barra, que foi beneficiado com a operação do porto do Açú, lhe rendendo elevadas parcelas de Imposto sobre Serviços (ISS), na verdade trata-se de um processo de redução da produção e produtividade da bacia que pode ser considerada como madura, em função de quatro décadas de produção.

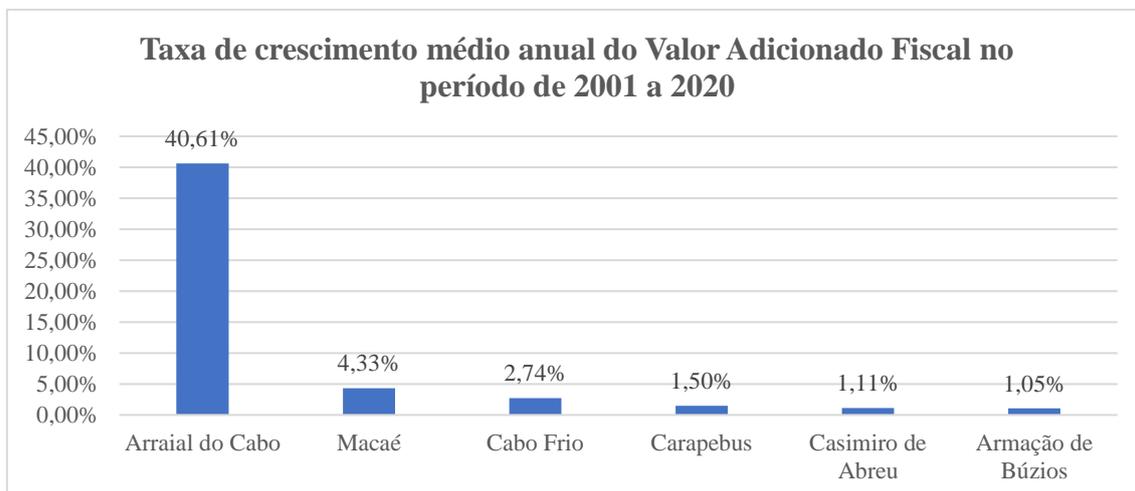
Em relação aos municípios cujas variáveis explicativas se mantiveram no modelo estatístico, um elemento restritivo é acentuado. O investimento se apresenta como variável explicativa, porém negativamente, o que é uma grande contradição teórica. Fica evidente que o aumento das rendas orçamentárias promovido pelos royalties e participações especiais não priorizaram a alocação para benefício das próximas gerações, segundo a natureza do recurso.

Nesse caso as rendas petrolíferas que explicam positivamente a evolução do VAF foram as alocadas em custeio, o que de certa forma materializa a ideia de maldição dos recursos.

Dos seis municípios, cuja variável rendas petrolíferas explicam a evolução do VAF, o destaque vai para Arraial do Cabo que apresentou um coeficiente de correlação R ajustada da ordem de 0,812. Ou seja, tem uma capacidade de explicação forte da evolução média anual de 40,6% do VAF no período de duas décadas. Pode-se observar que o município apresenta uma movimentação de dependência orçamentárias as rendas de petróleo inversa aos outros municípios. Atualmente o mesmo se beneficia da produção de petróleo no pré-sal da Bacia de Santos. Essa bacia é a nova referência de produção no país.

Na figura a seguir são apresentadas as taxas reais de crescimento do VAF nas últimas duas décadas nos municípios indicados.

Figura 2: taxa média de crescimento real anual do VAF no período de 2001 a 2020.



Fonte: SEFAZ-RJ.

As rendas petrolíferas nos outros cinco municípios apresentam um coeficiente R ajustado em um patamar inferior. Cabo Frio em melhor situação tem um R ajustado de 0,687 como elemento resposta para uma taxa de crescimento média de 2,74% no período. Já os outros municípios (Carapebus 0,481; Macaé 0,466; Armação de Búzios 0,428 e Casimiro de Abreu 0,371), respondem mais fracamente a evolução do VAF, conforme indicado na figura.

6. Considerações finais

A presente pesquisa buscou testar a relevância das rendas petrolíferas e do investimento público como variáveis independentes no processo de explicação da evolução do Valor Adicionado Fiscal, proxy da geração de riqueza nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos.

Considerando a hipótese de que gastos públicos, intrínsecos a teoria keynesiana, são essenciais para o desenvolvimento socioeconômico, os testes negativaram essa tese já que o investimento público foi totalmente excluído em quatro municípios, enquanto nos seis municípios restantes, atingiu um grau de correção negativa em relação a proxy de geração de riqueza.

Quanto aos gastos públicos, materializados em custeio, exerceram um poder de explicação forte do VAF em Arraial do Cabo, enquanto nos outros municípios atingiram graus em um padrão de médio para baixo como variável explicadora da variável dependente.

Os resultados encontrados na pesquisa apresentam muitas semelhanças com a base teórica utilizada. Países e regiões que apresentam dificuldades na utilização das rendas oriundas de recursos naturais, normalmente sofrem com o problema de “maldição dos recursos”. Segundo a literatura, em função do ingresso fácil de rendas que aumentam o orçamento, existem um certo afrouxamento de gastos, além da motivação para a corrupção. Normalmente essas regiões apresentam instituições frágeis e os governantes se acomodam, ignorando outras possibilidades relacionadas a dinâmica econômica interna. Com isso a taxa de investimento é sempre muito baixa e o custeio é elevado com gestão pública normalmente ineficiente. Uma maior participação social, com empoderamento das organizações não governamentais, parece ser uma alternativa bastante razoável para o processo de transformação socioeconômica no território investigado.

Referências

ANP – **Agência nacional do Petróleo**. <https://www.gov.br/anp/pt-br/>.

ATKINSON G, HAMILTON K. **Savings, growth and the resource curse thesis**. Routledge, London, 1993.

BADEEB, R., A., LEAN, H., H., CLARK, J. The evolution of the natural resource curse thesis: a critical literature survey. **Resour. Poll** 51, 123-134, 2017.

BJORVATN, K.; FARZANEGAN, M. Resource rents, balance of power, and political stability. **Journal of Peace Research**, v. 52(6), 758-773, 2015.

BALASSA, B. **The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies**. Princeton University, Princeton (1980).

DINH, H. T., & DINH, R. **Managing natural resources for growth and prosperity in low-income countries** (Policy Paper n. p., 16/01). OCP Policy Center, 2016.

FARZANEGAN, M.; MARKWAEDT, G. The effects of oil price shocks on the Iranian economy. **Energy Economics** 31, 134-151, 2009.

GYLFASON, T. *In: Exports, Inflation and Growth*. v. 27. World Development, p. 1031-1057, 1999.

GYLFASON, T. Natural Resources, Education and Economic Development. v. 45. **European Economic Review**, p. 847-859, 2001.

GYLFASON, T., ZOEGA, GYLFI. Natural resources and economic growth: the role of investment. **World Econ.** <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2006.00807.x>.

HAIJING YU, CHENPEI HU, BING XU. Re-examining the of a “resource curse”: A spatial heterogeneity perspective. **Journal of Business Research** 139, 1004-1011, 2002.

HAIR, J.; ANDERSON, R.; TATHAM, R.; BLACK, W. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HARTWICK, J.M. Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. **American Economic Review** 67, n. 5, dez., 972-974, 1997.

HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. **Journal of Political Economy**, abr., 1931, p.137-175.

KEYNES, J. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Os Economistas. Editora Nova Cultural, 1996.

MOHAMED, E. **Resource Rents, Human Development and Economic Growth in Sudan**. Economies, 2020.

MUZZAMMIL HUSSAIN; ZHIWEI YE; MUHAMMAD USMAN; GHULAM MUSTAFA MIR; AHMAD USMAN; SYED KUMAIL ABBAS RIZVI. **Re-investigation of the resource curse hypothesis: The role of political institutions and energy prices in BRIC countries**. Resources Policy 69 (2020) 101833.

POSTALI, F.; NISHIJIMA, M. Distribuição das Rendias do Petróleo e Indicadores de Desenvolvimento Municipal no Brasil nos anos 2000. **Est. Econ.**, São Paulo, v.41, n.2, p.483-485, abril - junho 2011.

HENRI, Pr Atangana Ondo. **Natural resources curse: A reality in Africa**. Resources Policy 63 (2019) 101406.

RAMEY, G., RAMEY, V. Cross-country evidence on the links between volatility and growth. **Am. Econ. Rev.** 85 (Nº 2), 1138-1151, 1995.

RIBEIRO, Alcimar Chagas e HASENCLEVER, Lia. Investigação sobre a capacidade de absorção de externalidades positivas geradas por grandes projetos no estado do Rio de Janeiro. **Revista Econômica do Nordeste**, v.50, n. 2, p. 133-145, 2019.

RIBEIRO, Alcimar Chagas e ATHAYDE, Kátia. Cenários da Economia do petróleo no Brasil: A inserção e Perspectivas do Município de Macaé. In: **A Experiência de 40 anos: Vocações, Transformações, Rupturas**. Prefeitura de Macaé (2019).

RICCOMINI, C., SANT ANNA, L.G., e TASSINARI, C.C.G. Pré-sal: geologia e exploração. **Revista USP**, 95 (2012), p.33-42. doi: 10.11606/issn. v. 0i95, p. 33-42.

ROSS, M. The Political Economy of the Resource Curse. **World Politics** 51, p. 297-322, 1999.

ROSTOW, W. **The Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto**. Cambridge University Press, Cambridge, 1961.

SARR, M.; WICK, K. Resources, conflict and development choices: public good provision in resource rich economies. **Econ Gov**, 11:183-205, 2010.

SEFAZ-RJ. – **Secretaria de Fazenda do estado do Rio de Janeiro**.

http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/servicos?_afLoop=48309893808271478&_afWindowMode=0&_afWindowId=null&_adf.ctrl-state=rsh0h9imn_40.

TCERJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.
<https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf>

TURAN T.; YANIKKAYA H. Natural resource rents and capital accumulation nexus: do resource rents raise public human and physical capital expenditures? **Environmental Economics and Studies**, 22: 449-466, 2020.

VENABLES, A. Using Natural Resources for Development: Why Has It Proven So Difficult? **Journal of Economic Perspectives** – v. 30, n. 1, 2016.

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

DESASTRES AMBIENTAIS E A PERCEPÇÃO DE RISCOS NA CIDADE

ENVIRONMENTAL DISASTERS AND THE PERCEPTION OF RISKS IN THE CITY

Clóvis Peixoto Firmo ^A

 <https://orcid.org/0000-0002-5533-2438>
Correspondência: clovis_firmo@yahoo.com.br

Érica Tavares da Silva Rocha ^B

 <https://orcid.org/0000-0002-2427-5602>
Correspondência: ericatavr@gmail.com

^A Universidade Federal Fluminense (UFF/Campos).

^B Universidade Federal Fluminense (UFF/Campos).

DOI: 10.12957/cdf.2022.64369

Recebido em: 30 dez. 2021 | Aceito em: 29 jun. 2022.

RESUMO

O processo de urbanização e sua relação com a dinâmica ambiental revela a desigual distribuição dos ganhos e custos ambientais e sociais nas cidades, sobretudo quando abordamos as situações de desastre, levando à compreensão de que os desastres são processos socialmente construídos. O objetivo deste artigo é analisar as condições sociais e de infraestrutura urbana, assim como a percepção sobre o risco, em uma área urbana com ocorrência de desastres ambientais, articulando referenciais teóricos sobre ocupação do espaço urbano, riscos e desastres. A metodologia utilizada baseou-se em pesquisa quantitativa com a realização de um *survey* domiciliar por meio de entrevistas estruturadas na localidade de Ururá em Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil. Ao analisarmos a relação entre o espaço físico e social nas cidades brasileiras, observa-se que a diferenciação social, que se manifesta nos processos de ocupação e apropriação do espaço, também está relacionada à suscetibilidade da população aos desastres ambientais nas periferias das cidades. Muitos indivíduos e famílias são constrangidos, por vários fatores sociais e econômicos, a construir suas moradias em áreas sujeitas a alagamentos, inundações e deslizamentos.

Palavras-Chave: desastres ambientais; risco; cidade; desigualdades.



ABSTRACT

Urbanization and its relationship with environmental dynamics reveal the unequal distribution of environmental and social gains and costs in cities, especially when we approach disaster situations, leading to the understanding that disasters are socially constructed processes. This article analyzes the social conditions, urban infrastructure and the perception of risk in an urban area with the occurrence of environmental disasters, articulating theoretical references on urban space occupation, risks and disasters. The methodology used was based on quantitative research with a household survey through structured interviews in Ururaí, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brazil. When analyzing the relationship between the physical and social space in Brazilian cities, it is observed that the social differentiation, which manifests itself in the processes of occupation and appropriation of space, is also related to the population's susceptibility to environmental disasters on the outskirts of cities. Many individuals and families are constrained, by various social and economic factors, to build their homes in areas subject to flooding and landslides.

Keywords: environmental disasters; risk; city; inequalities.

RESUMEN

El proceso de urbanización y su relación con la dinámica ambiental revelan la distribución desigual de los beneficios y costos ambientales y sociales en las ciudades, especialmente cuando se trata de situaciones de desastre, lo que lleva a entender que los desastres son procesos construidos socialmente. El objetivo de este artículo es analizar las condiciones sociales, la infraestructura urbana y la percepción de riesgo en un área urbana con la ocurrencia de desastres ambientales, articulando referencias teóricas sobre ocupación del espacio urbano, riesgos y desastres. La metodología utilizada se basó en una investigación cuantitativa con una encuesta de hogares a través de entrevistas estructuradas en Ururaí, Campos dos Goytacazes, Río de Janeiro, Brasil. Al analizar la relación entre el espacio físico y social en las ciudades brasileñas, se observa que la diferenciación social, que se manifiesta en los procesos de ocupación y apropiación del espacio, también se relaciona con la susceptibilidad de la población a desastres ambientales en la periferia de las ciudades. Muchas personas y familias se ven obligados, por diversos factores sociales y económicos, a construir sus hogares en áreas sujetas a inundaciones y deslizamientos de tierra.

Palabras clave: desastres ambientales; riesgo; ciudad; desigualdades.

Introdução

A organização do espaço urbano e as formas de sua apropriação envolvem uma relação complexa entre os aspectos físicos, sociais, econômicos, políticos e ambientais relativos ao espaço. Sendo assim, muitas vezes, a dimensão ambiental ou os conflitos relacionados ao meio ambiente apenas são percebidos quando uma parcela da população passa a enfrentar riscos ambientais, ou mesmo a ocorrência de eventos adversos, mais frequentes nas periferias, no caso do Brasil.

O objetivo deste artigo é analisar as condições sociais, de infraestrutura urbana e a percepção sobre os riscos em uma área urbana com ocorrência de desastres ambientais, articulando referenciais teórico-conceituais sobre ocupação do espaço urbano, desastres e riscos. Para tanto, este trabalho operacionaliza as questões levantadas na localidade de Ururaí no município de Campos dos Goytacazes/RJ, uma vez que apresenta um histórico de desastres relacionados à água, como as inundações.

Os processos de realocação planejada da população liderada pelo estado têm sido uma resposta comum do poder público frente às mudanças climáticas em vários lugares do mundo (ARNALL, 2018; MARTER-KENYON, 2020) e em especial no Brasil mediante a problemática ambiental instalada nas cidades (SIQUEIRA *et al.*, 2015; TAVARES, 2021).

Entretanto, esse tipo de ação acarreta uma série de outras questões relativas às condições de reprodução social dos afetados e os vínculos de pertencimento com o lugar. O processo de desterritorialização das famílias atingidas por desastres no município de Campos dos Goytacazes e a controversa atuação do poder público são abordagens recentes, o que demanda maior compreensão do fenômeno. As intervenções são múltiplas e podem ocorrer a partir das ações do poder público, das próprias famílias afetadas, ou mesmo das forças de mercado que operam sobre os diversos territórios da cidade, inclusive nos periféricos, onde será operacionalizada a pesquisa.

Para realização dos objetivos propostos neste artigo, parte-se de uma revisão de literatura sobre as concepções existentes a respeito da relação entre a constituição do urbano e os processos sociais e ambientais, principalmente abordagens sobre riscos e desastres em uma perspectiva sociológica (DOUGLAS, WILDAVSKY, 2012; GUIVANT, 1998; QUARANTELLI, 2015; VALENCIO *et al.*, 2009; etc.). Também

apresentamos os dados provenientes de uma pesquisa de *survey* na localidade de destaque sobre temas importantes referentes à dinâmica socioambiental, às características sociais e econômicas, às condições de infraestrutura e a percepção sobre o risco ambiental.

Sendo assim, o artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. A primeira seção trata sobre questões relacionadas à constituição do urbano no Brasil, aos riscos sociais e ambientais e às desigualdades, que são, na nossa perspectiva, fios condutores para a formulação do entendimento sobre os desastres. A segunda seção trata sobre os aspectos metodológicos da pesquisa. A terceira e última seção traz parte das evidências da pesquisa sobre as condições sociais e de infraestrutura urbana em uma área com ocorrência de desastres, a localidade de Ururaí em Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil assim como expressões da percepção dos moradores sobre estarem em área considerada de risco.

1. Urbanização, desastres ambientais e a noção de risco

Para tratar sobre os riscos e os desastres ambientais no contexto da urbanização, é preciso tratar sobre suas concepções no campo das ciências humanas e sociais aplicadas. Beck (2010) torna seu trabalho marcante ao introduzir o conceito de “sociedade de risco”, referindo-se à fase radical causada pela modernidade. Para Guivant (1998), o autor analisa uma sociedade na qual a preocupação com a satisfação das necessidades materiais básicas teria sido substituída pela preocupação com o risco potencial de autodestruição da humanidade (GUIVANT, 1998).

De acordo com Beck (2010), a sociedade de risco já não seria explicada apenas em seu viés de classe, pois os riscos que antes eram vistos como individuais passariam a ser percebidos como globais, atravessando as fronteiras de classes. Ao mesmo tempo, as possibilidades e capacidades de lidar com situações de riscos acabam sendo também desigualmente diferentes entre as classes sociais, existindo uma forte relação entre pobreza extrema e risco extremo:

[...] Isto não anula o fato de que muitos riscos sejam distribuídos de um modo especificado pela camada ou pela classe social. A história da distribuição dos riscos mostra que estes se atêm, assim como a riqueza, ao esquema de classe – mas de modo inverso: as riquezas acumulam-se em cima, os riscos em baixo. Assim os riscos parecem reforçar, e não revogar a sociedade de classe (BECK, 2011, p. 41).

Giddens (1991) também foi um autor importante para pensar sobre os riscos da modernidade. Ao conferir maior relevância às transformações cotidianas, aponta que a especificidade dos riscos se encontra na forma como são engendrados, ou seja, os riscos da alta modernidade não são naturais, porém artificialmente construídos. Para esse autor, com o advento da modernização, os riscos deixam de ser vistos apenas como acidentes e passam a configurar como uma produção da sociedade a partir da incisiva intervenção humana sobre o meio. Assim, os riscos são ocasionados pelo próprio desenvolvimento científico e tecnológico, pois viver no universo da alta modernidade é viver concomitantemente num ambiente de opções e riscos, inevitáveis perante um sistema orientado para o domínio da natureza e construção reflexiva da história (GIDDENS, 1991).

A grande dificuldade em lidar com os riscos da modernidade é que eles não são mais riscos externos, mas são fabricados e produzidos de modo que as pessoas – leigos ou peritos – não possuem elementos para julgar. Neste sentido, sociedade de risco não remeteria só ao fato de que a vida moderna introduz novas formas de perigo que a humanidade enfrenta, mas, especialmente, a novas relações entre sistemas de conhecimentos leigos e peritos, num contexto em que a estimativa dos riscos é, em grande parte, imponderável (GUIVANT, 1998).

Embora os trabalhos de Beck e Giddens considerem os riscos como eixo central de suas abordagens e em uma escala mais ampla que a deste trabalho, seus trabalhos foram fundamentais para destacar a importância de novos conceitos para entender as sociedades na modernidade, abarcando a complexidade que envolve os contextos de incertezas, inseguranças e riscos.

Mas é preciso reforçar que os riscos não são distribuídos de forma igualitária, constituindo igualmente posições, sejam essas de ameaças ou posições de classe. Os riscos possuem diversas dimensões e características, cada vez mais estão no centro de atenção da sociedade moderna, entretanto, nem todos os vivenciam da mesma forma.

Marandola Jr e Hogan (2004) salientam que, há várias décadas, diversos autores têm analisado as dimensões e características do risco. “Temos assim desde abordagens fortemente marcadas por uma leitura objetivista da realidade, encarando o risco em um sentido probabilístico, até outras que se orientam por uma abordagem subjetivista, onde

o risco só existe a partir das interações sociais” (MARANDOLA JR; HOGAN, 2004, p. 27).

Cunico e Oka-Fiori (2014), ao tratarem sobre o conceito de risco, afirmam que o risco está relacionado a um acontecimento que pode se realizar ou não, e que a noção de risco está frequentemente ligada aos conceitos de vulnerabilidade e perigo, atingindo a sociedade tanto em escala local como global. Contudo, a existência de um risco só se estabelece quando há valoração de algum bem material ou imaterial, uma vez que está diretamente vinculado à noção de se perder alguma coisa, ou melhor, à possibilidade da perda que, numa visão holística, inclui a própria vida. Tal possibilidade está ligada à distribuição espacial dos riscos que evidencia sua concentração em determinados lugares, como em algumas áreas da cidade ou dos grandes centros urbanos (CASTRO et al., 2005).

Visto que os riscos contemporâneos, segundo Cunico e Oka-Fiori (2014), envolvem tanto os riscos naturais como tecnológicos e sociais, esses não podem ser analisados de maneira contingente, pois são resultados de um passado de escolhas políticas ou econômicas. Assim, o risco é indissociável das decisões no âmbito político, uma vez que essa esfera é responsável pela tomada de decisões relacionadas à organização e gestão do território, à repartição de bens, ao uso dos recursos, dentre outras. Douglas e Wildavsky (2012) também colocam que a questão sobre “que tipos de riscos são aceitáveis para que tipos de pessoas” é sempre uma questão política. Tais autores problematizam o próprio conhecimento sobre os riscos questionando, principalmente, a perspectiva técnica e o saber perito.

Marandola Jr e Hogan (2004) apontam que vários estudiosos vêm investigando o conceito de população em situação de risco, referindo-se à vulnerabilidade e às consequências de eventos ambientais, como as inundações e deslizamentos. O foco é localizar a origem desses fenômenos e entender as dinâmicas sociais que expõem grupos populacionais de determinados segmentos sociais a vivenciarem ou não esses riscos. Assim, ao mesmo tempo em que os riscos sociais e ambientais atravessam escalas desde o local até o global, os riscos aos quais determinadas famílias estão sujeitas, principalmente as de classe pobre, são parte de um processo de construção social (SANTOS, 2015), pois foram produzidos a partir da ação da sociedade e é sobre ela que eles se manifestam.

Mediante essa concepção fica evidente que não se trata pura e simplesmente da maior ou menor exposição aos riscos e sim da dificuldade desses grupos, marginalizados, em identificar e reagir ao problema, cujas raízes estão relacionadas a processos históricos, políticos, e econômicos estabelecendo assim como foco de investigação dos processos sociais oriundos dessa temática. (PORTO; THOURET, 2007 *apud* SANTOS, 2015, p. 79).

Nessa linha, o presente trabalho trata sobre os riscos ambientais relacionados ao processo de ocupação e apropriação do espaço pelos grupos sociais, considerando-os essenciais para o entendimento da relação entre ambiente e população no contexto urbano, uma vez que a ocupação de determinado espaço não envolve apenas escolhas familiares, mas também uma série de constrangimentos econômicos e sociais.

O Brasil é um dos vários países da América Latina que apresenta expressiva concentração da sua população no espaço urbano, origem de um intenso processo de urbanização impulsionado a partir da segunda metade do século XX, que também gerou uma distribuição desigual dos ganhos e custos sociais e ambientais. Simultaneamente ao processo de expansão das cidades, avolumaram-se os problemas de diversas ordens como a falta de emprego, de habitação, de transportes, de lazer, de água, de esgotos, de educação, de saúde etc. (DIAS, 2007). Gottschalg (2012) argumenta que houve uma “dupla face estabelecida pelo processo de urbanização brasileiro: concentração de riqueza e de pobreza, está configurada pela segregação socioespacial instalada nas favelas e periferias das metrópoles” (GOTTSCHALG, 2012, p. 7).

As contradições da urbanização levaram ao aumento simultâneo dos riscos, da vulnerabilização social e dos desastres ambientais (JATOBÁ, 2011; MARANDOLA JR, 2008). Sob esta condição, a ocorrência dos desastres ambientais nas cidades é cada vez maior. Corroborando com o exposto, Carmo (2014) aponta que esse processo rápido de urbanização foi marcado pela construção de residências em áreas que traziam risco e perigo, como áreas de preservação ambiental e as margens dos rios.

O Estado foi incapaz de realizar uma política de ocupação do solo urbano, assim como teve dificuldades para estabelecer uma política habitacional capaz de atender ao crescimento da população residente nas cidades, não tendo também conseguido evitar a ocupação de áreas não adequadas (CARMO, 2014, p. 7).

Dessa forma, foi possível observar a constituição de “áreas não urbanizadas” nas cidades, onde a população geralmente fica exposta a expressivos riscos ambientais como

deslizamentos, inundações e alagamentos, ou seja, um padrão de urbanização que envolveu a articulação entre uma relativa ausência do poder público nessas áreas e uma “tolerância” com as formas de apropriação do espaço, contribuindo para expansão dos riscos ambientais, que geralmente acometem as populações mais pobres e vulneráveis.

Assim, as escolhas residenciais não são apenas escolhas locacionais, ou seja, os indivíduos não se estabelecem em locais mais propensos à vulnerabilidade e/ou desvantagem socioambiental de acordo com seus próprios desejos. Essas ocupações são baseadas/reguladas em função das necessidades sociais dos indivíduos e famílias, com forte relação com as condições econômicas. Valencio *et. al* (2009) ponderam:

[...] Tudo se passa, entretanto, como se a inserção de moradias em solos propensos a tais eventos fosse um risco autoimposto à vida, uma convivência arbitrária dos moradores do local com ameaças naturais o que converteria sua territorialização em algo inadmissível, ilegítimo (VALENCIO, *et. al*, 2009 p. 35).

Essas desigualdades não acontecem apenas na forma como as famílias se estabelecem no território urbano, mas também na desigualdade de acesso aos bens e serviços públicos que definem, em grande medida, a urbanidade ou a sua falta, ratificando o crescimento das cidades brasileiras marcado pela desigualdade em termos de sua estruturação interna (CARMO, 2014). Portanto, a “distribuição desigual dos recursos coletivos urbanos decorre de processos sociais e espaciais que implicam posse e desposse dos indivíduos ou grupos sociais no território” (RIBEIRO *et al.*, 2013).

Nessa linha, uma série de direitos, como o acesso a esgotamento sanitário, coleta de lixo, abastecimento de água, pavimentação das ruas, entre outros elementos daquilo que Ribeiro *et al* (2014) apontam como componentes do bem-estar urbano, implicam em recursos que dependem menos da ação isolada das pessoas, pois são adquiridos de forma coletiva e contribuem para melhoria das condições de vida das famílias no espaço urbano. Em boa medida, são elementos provenientes da ação do Estado, recursos que contribuem como mecanismos de acesso às oportunidades e mitigação da vulnerabilidade das famílias, ajudando-as, portanto, a superar as situações adversas, como no caso dos desastres.

Siena (2010) argumenta que a forma como o Estado atuou no planejamento da urbanização fez com que as famílias pobres fossem “empurradas” para os espaços que

hoje entendemos como áreas de risco. Portanto, essa forma de urbanização ensejou formas precárias de ocupação, autoconstruções de moradias localizadas em áreas suscetíveis a eventos adversos, tais como encostas, fundo de vale e várzeas, tornando as famílias que ali habitam sujeitas aos desastres ambientais, em um “permanente estado de insegurança físico-ambiental e, eventualmente, social” (GOTTSCHALG, 2012, p. 7-8).

Marchezini (2009) apresenta diferentes abordagens sobre o conceito de desastre que podem ser entendidas através de três principais paradigmas: o desastre como um agente externo ameaçador; o desastre como expressão social da vulnerabilidade; e, por último, o desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições.

Sobre a primeira perspectiva, o autor diz que o desastre deve ser entendido como um agente externo que causa impactos sobre as comunidades humanas e estas tendem a responder aos eventos. Assim, os desastres são concebidos como decorrentes de causas externas à comunidade. Esse paradigma sofre uma confrontação, principalmente quando é introduzida a concepção do desastre como “um modelo de ‘consenso social a respeito da vivência de uma crise’” (MALAGODI, 2015, p. 217). A análise passa a ser baseada nos agentes humanos e não somente nos agentes destrutivos externos. A noção do senso comum de que há somente um agente externo causador do desastre deve ser desfeita.

Ao trazer a concepção do segundo paradigma, Marchezini (2009) fala que a natureza dos desastres deve ser buscada na organização social, compreendendo-os como um processo ligado à vulnerabilidade social. As causas devem ser explicadas segundo problemas estruturais deve, ser contextualizadas, introduzindo assim novos desafios.

Por fim, o autor trata sobre o terceiro paradigma que compreende o desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições. Esse seria produzido pelas sociedades complexas a partir de disfunções resultantes das frágeis articulações entre as especialidades científicas. Desse modo cria-se um vácuo de representações e práticas capazes de reduzir o risco.

Dentro desse pensamento, Fragoso (2013) argumenta que, para ser considerado desastre, um impacto provocado por um fenômeno natural deve ser deslocado sobre um sistema social gerando uma potencial situação de perigo para as pessoas e bens, sendo difícil a superação para as famílias afetadas, devido aos danos e prejuízos causados, como no caso das inundações e deslizamentos. Nesse sentido, percebe-se que tal fenômeno deixa de ser um evento natural e passa a ser considerado um desastre.

Valencio (2009) diz que o desastre aparece como um fenômeno desaglutinador da ordem social, é a vivência de uma crise e aponta ainda a necessidade da construção de uma nova dinâmica social. Nesse sentido, o estudo das condições sociais em sua historicidade é fundamental para entendê-los, até porque na perspectiva das Ciências Sociais, desastres são considerados processos socialmente construídos (SIQUEIRA, 2015). Sendo assim, entende-se que a sociedade e a natureza devem ser analisadas de forma interligada. Portanto, as ciências sociais debruçam-se sobre a relação sociedade e natureza, tendo os conflitos ambientais como um dos seus temas. Salienta a autora:

Trata-se de prolongar os estudos desse campo para além do momento da “ruptura grave”, provocada por fenômenos físicos como chuvas, terremotos, movimentos de massa, dentre outros. O enfrentamento desse processo não deve se restringir ao dia do acontecimento do fenômeno natural (SIQUEIRA, 2015, p. 65).

Ainda nessa ótica, Valencio (2009) argumenta que, ao colocar os desastres como objetos da Sociologia, ou seja, como passíveis de investigações que vão além das variáveis intrínsecas ao fenômeno natural, os desastres passam a ser compreendidos através da estrutura e dinâmicas sociais, de modo multidimensional e multiescalar. Portanto, no que diz respeito à dimensão ambiental, os problemas não existem por si mesmos, mas constituem o resultado de um processo multifacetado (VALENCIO, 2009).

Assim, vale ressaltar a importância de tratar a questão do desastre não somente na perspectiva das ameaças naturais. Conforme Quarantelli, (2015), a ameaça natural passa a ser compreendida não como causa do desastre, mas como o prenúncio de uma crise e de determinados comportamentos relacionados ao contexto social. Diante disto, é preciso associar os processos sociais como elementos centrais da prevenção de desastres, até porque o encontro de uma ou mais ameaças com uma ou mais vulnerabilidades contribui para a produção dos desastres ambientais.

Voltando à abordagem sobre os riscos, é muito comum que os estudos sobre os desastres ambientais acionem também a concepção dos riscos e suas percepções. Di Giulio *et al.* (2015), ao abordar a percepção do risco ambiental dentro da corrente psicológica, relata que os indivíduos constroem sua própria realidade e avaliam o risco de acordo com suas percepções subjetivas. A discussão sobre a relação entre população e meio ambiente, por exemplo, inclui principalmente as discussões sobre riscos socioambientais, justamente por ter a capacidade de revelar as consequências da

destruição ambiental sentidas por diferentes indivíduos ou grupos sociais de forma desigual ou desuniforme através do território.

[...] a categoria risco ambiental pode ser particularmente importante para uma abordagem sociológica e demográfica da questão ambiental, por nos permitir identificar e mensurar as diferentes características sociais e demográficas dos vários grupos populacionais expostos a diferentes tipos e graus de risco ambiental. Desse modo, a ideia de risco nos permite explicitar também os impasses técnicos e os confrontos políticos inerentes à delimitação do problema em termos espaciais e do número de indivíduos afetados (TORRES, 2006, p. 54).

Assim, a percepção é importante não apenas porque ela varia de pessoa para pessoa e de grupo para grupo, mas porque varia de situação para situação e de perigo para perigo. “A percepção dos grupos afetados (há ou não há risco, de qual magnitude e o que deve ser feito a respeito) influenciará na preparação e reação quando o perigo ocorrer, podendo potencializar ou mitigar os danos” (MARANDOLA JR, 2008, p. 39).

As diferentes percepções têm expressivo impacto nas ações empreendidas tanto pelo estado quanto pela população afetada. Arnall (2018) e Marter-Kenyon (2020) refletem profundamente sobre os processos de realocação planejada da população liderada pelo estado, que têm se constituído cada vez mais como uma forma de adaptação às mudanças climáticas. Esse tipo de ação é denominado por *climate-related relocation* (CRR) e visa afastar as pessoas de áreas ambientalmente perigosas, sendo compreendido como um mecanismo para diminuição da exposição ao perigo. A problemática colocada é que a intervenção efetiva do estado geralmente ocorre somente após o momento crítico do desastre, gerando muitas vezes os deslocamentos forçados. A remoção de famílias das “áreas de risco” para outras áreas da cidade geralmente envolve uma administração técnica dos riscos, que considera padrões de situações de risco, e não a diversidade das realidades e dos comportamentos sociais (GUIVANT, 1998).

É a partir dessas reflexões que apresentamos um estudo com base na relação entre riscos e desastres na cidade. A localidade analisada apresenta um histórico de inundações ligadas ao próprio processo de ocupação e apropriação do espaço, também apresentou uma série de intervenções do poder público que levaram à realocação da população, revelando os embates entre o saber dos peritos e a percepção da população.

2. Aspectos metodológicos da pesquisa

A estratégia metodológica desse estudo baseou-se em pesquisa quantitativa visando à produção de dados primários¹. Foi realizada uma pesquisa de *survey* em uma localidade do município de Campos dos Goytacazes/RJ que apresenta um histórico de ocorrência de desastres relacionados à água, uma vez que Ururá é constantemente afetada por alagamentos e inundações. O reconhecimento da extensão geográfica de Ururá através do mapa dessa localidade foi de grande importância, pois direcionou a identificação das áreas mais afetadas por inundações. A definição destas áreas baseou-se ainda em trabalho de campo e em estudos anteriores já realizados na localidade (CASTRO, SIQUEIRA, 2014; SIQUEIRA, 2015). Assim, a pesquisa foi realizada nos 232 domicílios identificados como ocupados nas áreas mais próximas ao Rio Ururá, ou seja, as que foram mais afetadas pela cheia de 2008 (principal referência temporal dessa pesquisa) e ainda hoje sofrem com as cheias sazonais. Nesses 232 domicílios, havia 795 moradores, para os quais também foram coletadas informações de caráter socioeconômico e demográfico.

Como instrumento de pesquisa, utilizou-se o questionário aplicado por meio de entrevista a um dos moradores de cada domicílio identificado. Este deveria ter mais de 18 anos e se dispor a participar da pesquisa, registrando o aceite no termo de consentimento livre e esclarecido. Tal instrumento continha perguntas fechadas de única escolha, de múltipla escolha, assim como perguntas abertas de caráter qualitativo, para posterior análise de conteúdo e codificação. Os dados foram tabulados, tratados e analisados através do software *Statistical Package for Social Science* (SPSS).

Vale ressaltar que o interesse em conhecer quais situações, eventos, atitudes ou opinião estão manifestos em uma população, ou seja, descrever alguns fenômenos dessa população usando o *survey* como instrumento, auxilia a entender os determinantes e os efeitos das condições sociais e ambientais sobre a população, considerando uma abordagem analítico-descritiva.

¹ Os dados são provenientes de trabalho de campo realizado em 2015 no âmbito do projeto de pesquisa “Cartografia socioambiental e mapeamento das áreas de risco de inundações no norte fluminense: subsídios para a implementação de sistemas de alerta”, financiado pela FAPERJ e realizado pelo NESA (Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais) da Universidade Federal Fluminense em Campos.

O que se segue, portanto, é uma análise dos dados obtidos considerando a localização dos domicílios e as dimensões relacionadas à infraestrutura urbana, às características sociais e econômicas e a percepção sobre o risco, tanto por parte do poder público como dos moradores desta localidade.

3. Desastres e riscos a partir das experiências dos sujeitos: as áreas de inundação em Ururá

O bairro de Ururá fica localizado ao sul do município de Campos dos Goytacazes, é cortado pela BR 101 e está a 12 km aproximadamente do centro da cidade. Sua população era de aproximadamente 8.800 habitantes em 2010, com cerca de 2.640 residências, segundo dados do IBGE (2010). O povoamento desse bairro esteve bastante atrelado à presença do município de Campos na agroindústria açucareira nacional no século passado.

A dinâmica social e econômica da localidade foi bastante influenciada pela presença da Usina Cupim, que empregou várias pessoas na produção sucroalcooleira, setor forte na dinâmica econômica do município e região durante boa parte do século XX. Além disso, a usina também concedeu terrenos e casas para os trabalhadores, o que impulsionou o assentamento de muitas famílias na localidade. Entretanto, a ocupação do espaço se deu muito próxima ao Rio Ururá que circunda parte do bairro. Siqueira et al. (2016) apontam que, como não havia casa nem terrenos disponíveis a preços acessíveis para todos, principalmente para os trabalhadores da lavoura, muitos só tiveram como alternativa ocupar as áreas de domínio estatal, como margens de rios, lagoas, canais, rodovias e ferrovias.

Como consequência, uma parte considerável da localidade é acometida constantemente por alagamentos em períodos de chuvas intensas, além da ocorrência de inundações. Em 2008, ocorreu uma grande inundação que atingiu praticamente toda a localidade. Diante desse quadro, a resposta do poder público se deu em algumas frentes.

Uma delas foi o Programa Bairro Legal, uma política pública municipal que promoveu a construção de redes de água e esgoto, pavimentação, urbanização e sinalização viária das ruas logo após a ocorrência da inundação de 2008 – o que trouxe certa melhoria na infraestrutura do bairro no período pós-desastre. Além disso, algumas famílias atingidas foram realocadas na própria localidade através do Aluguel Social.

Entretanto, a principal política se deu através da remoção de muitas famílias para conjuntos habitacionais, no âmbito do Programa Morar Feliz. Arruda (2014) aponta que o programa teve como objetivo o reassentamento das famílias que se encontravam em situação de vulnerabilidade, moradores de área de risco e aqueles que estavam no aluguel social. Ou seja, a política de remoção se aproxima bastante dos processos de realocação planejada da população liderada pelo estado. Entretanto, como também problematizado por Arnall (2018), a política foi marcada por inúmeras contradições, como a ausência de processo participativo por parte dos moradores, remoções para áreas distantes do lugar de origem, quebra de vínculos sociais e territoriais, desvinculação com outras políticas públicas, entre outros aspectos que são conhecidos nas políticas habitacionais no Brasil. Sendo assim, o local das remoções foi aquele denominado pela prefeitura como “área de risco”, sobretudo devido às históricas inundações no lugar.

Dessa forma, buscamos entender a percepção dos moradores que residem nessa área sobre a situação de estarem em “área de risco”, a ocorrência das inundações, a perspectiva ou não de sair da localidade e as condições de moradia em geral.

3.1. Infraestrutura urbana e aspectos sociais e econômicos

As condições de infraestrutura envolvem tanto os aspectos relacionados à ocupação do espaço e estrutura interna dos domicílios quanto aqueles relacionados ao acesso aos serviços coletivos urbanos. Sobre a ocupação do lugar, no geral, os domicílios estão em uma área que apresenta certa dificuldade de definição da propriedade do terreno. Várias respostas foram encontradas entre os moradores que participaram da entrevista a respeito dessa definição: uns afirmam que essas áreas pertenciam a Usina de cana de açúcar Cupim, do Grupo Othon – que hoje se encontra desativada – localizada no mesmo bairro que cedeu terrenos e moradias para algumas famílias. Outros disseram que era propriedade da família, já outros declararam que tomaram posse ou ocuparam o espaço.

Sobre a situação do terreno, nota-se a coexistência de vários domicílios construídos em um mesmo lote. Apenas 37% dos domicílios estão em lotes em que há apenas o próprio domicílio. Os demais estão em lotes nos quais chegamos a observar vários domicílios aglomerados. Quando perguntados sobre a forma de utilização dos domicílios, a maioria dos moradores (96%) tem uso exclusivamente residencial. Apenas

9 domicílios são utilizados para fins residenciais e comerciais – no geral, com algum estabelecimento de comércio em frente à residência.

Sobre a estrutura da casa e condições das paredes, dimensão importante em áreas com constantes inundações, nota-se que menos da metade dos domicílios (41,1%) são de construções de alvenaria com revestimento e pintura; 27,2% dos domicílios são apenas com alvenaria (só tijolo); e 28,9% são de alvenaria com revestimento (reboco)². O destaque fica por conta de muito moradores terem afirmado que ficam com receio de reformarem suas residências, pelo fato de não terem certeza de que permaneceriam naquela área, devido às remoções que haviam ocorrido e ainda poderiam ocorrer. Quanto ao tamanho das residências, a maior parte possui 4, 5 ou 6 cômodos por domicílio (correspondendo a 78% do total).

Os aspectos relativos ao acesso aos serviços coletivos urbanos (tabela 1) evidenciam uma situação bastante complexa. Sobre o acesso à água, boa parte dos entrevistados declarou que seus domicílios têm acesso à rede regular (81,9%); alguns disseram que a água vem da rua ou que não tem registro (12,1%); os demais declararam outras situações como poço, rio, emprestada ou não especificaram. Entretanto, foi possível notar que muitos que declararam “rede regular” apresentam tal entendimento pelo fato de a água vir da concessionária, mas “pegam” essa água de fonte existente na própria rua, sem pagar conta.

Sobre o acesso à rede de esgoto, por exemplo, fica evidente a situação precária, pois 28,4% declararam que despejam o esgoto diretamente no rio e, entre os 6% que declararam vala, rua ou brejo, geralmente o destino final também é o rio, segundo alguns moradores. Apenas 25,9% têm acesso à rede regular de esgoto e 38,4% afirmaram que possuem fossa.

Quanto aos demais serviços, no que se refere à energia elétrica, a maior parte declarou que tem acesso à luz, sendo que 30% declararam que possuem luz elétrica, mas não tem medidor. Vale ressaltar que esse é um serviço acessado via mercado, que deve ser difícil para famílias de um bairro, como Ururaí, que possui entre 60% e 80% dos domicílios com renda per capita de até um salário mínimo.

² Essa questão era de marcação do próprio entrevistador a partir de sua observação do domicílio. Para uma pequena porcentagem (3,9% - 9 domicílios) não foi possível identificar.

Quanto à coleta de lixo, a maior parte declarou que há coleta de lixo regular ou que colocam em caçamba na rua mais próxima do asfalto (93,1% dos domicílios nestas duas categorias). Quanto ao acesso à telefonia, a maior parte dos entrevistados declarou que possui apenas a telefonia móvel, ou seja, a posse de celular para se comunicar.

Tabela 1 – Indicadores de acesso a serviços coletivos urbanos

| Categoria/Serviço | Frequência | Percentual |
|------------------------------|------------|--------------|
| Abastecimento de água | | |
| Rede regular | 190 | 81,9 |
| Poço | 6 | 2,6 |
| Rua/Sem registro | 28 | 12,1 |
| Rio | 1 | 0,4 |
| Outros | 7 | 3,0 |
| Destino do esgoto | | |
| Rede regular | 60 | 25,9 |
| Fossa | 90 | 38,8 |
| Vala/Rua/Brejo | 14 | 6,0 |
| Rio | 66 | 28,4 |
| Outros | 2 | 0,9 |
| Coleta de lixo | | |
| Coleta regular | 191 | 82,3 |
| Caçamba | 25 | 10,8 |
| Joga no rio/mar | 3 | 1,3 |
| Joga no terreno vazio | 1 | 0,4 |
| Queima | 12 | 5,2 |
| Energia elétrica | | |
| Com medidor | 164 | 70,7 |
| Sem medidor | 67 | 28,9 |
| Não tem/Não especificado | 1 | 0,4 |
| Total geral | 232 | 100,0 |

Fonte: NESA-UFF-Campos – 2015.

Sobre algumas características sociais e econômicas, em relação à escolaridade, por exemplo, a área pesquisada em Ururá apresenta uma taxa elevada de indivíduos que não tiveram acesso à instrução ou possuem nível fundamental incompleto – cerca 63,5% do total de 795 pessoas residentes nessas áreas. Mesmo considerando apenas a população de 18 anos ou mais, o percentual daqueles sem instrução ou nível fundamental incompleto, apesar de diminuir um pouco pela retirada dos mais jovens, permanece com mais da metade – em torno de 54,7% da população se encontra nesta condição. No outro

extremo, há apenas 11 pessoas que possuíam ou cursavam o nível superior – 2,1% do total da população de 18 anos ou mais.

Quando se faz a análise sobre a renda, verifica-se que, considerando a renda proveniente do trabalho, 8% recebem até meio salário mínimo (SM); aproximadamente 40% recebem de meio a um SM; outros cerca de 40% recebem de um a dois SM; os demais recebem mais de dois SM (o salário mínimo era no valor de R\$ 788,00 nesta época). Essas informações referem-se apenas à população ocupada. Se considerarmos a renda per capita domiciliar total, que abarca a renda proveniente do trabalho, aposentadoria, pensão, benefício etc. para todos os membros da família, 50,9% dos domicílios apresentaram renda per capita de até meio SM; 32,3% de mais de meio até um SM; 16,8% de mais de um a dois SM; e 3% de mais de três SM. Vale ressaltar, segundo dados do censo de 2010, que os setores censitários relativos à área onde a pesquisa foi realizada também apresentaram valor do rendimento médio mensal dos domicílios particulares permanentes de cerca de meio salário mínimo per capita, enquanto o mesmo indicador para o município de Campos ficou em torno de um salário mínimo per capita (IBGE, 2010), o que revela a desigualdade de rendimentos entre a localidade e demais áreas do município.

3.2.Experiências dos moradores e a percepção sobre o risco

Segundo o poder público local, boa parte dessa área estudada se encontrava em situação de risco à época da pesquisa, devido, sobretudo, à proximidade com o rio e a ocorrência de diversos períodos de inundações sofridas no local. Portanto, a pesquisa levantou informações relativas ao objetivo deste artigo no sentido de apresentar a percepção dos moradores em relação ao risco e sua concepção em relação à área em que residem. Isso porque essa denominação geralmente parte somente do poder público, e a população fica alijada tanto do processo de definição quanto das medidas a serem tomadas. Portanto, tem sido nosso interesse ouvir dos próprios sujeitos suas percepções, a partir de suas experiências e vivências na localidade.

Sendo assim, quando perguntados se “o seu domicílio se encontra em área de risco?” (tabela 2), obtemos as seguintes respostas: 47,4% dos entrevistados (110 pessoas em domicílios) disseram que sim, enquanto outros 51,7%, sendo 120 pessoas,

responderam que não acham seu lugar de moradia como área de risco. Portanto, percebe-se que as opiniões foram bem divididas.

Tabela 2 – Opinião sobre o domicílio estar em área de risco

| Respostas | Frequência | Porcentual |
|------------------------|------------|------------|
| Sim | 110 | 47,4 |
| Não | 120 | 51,7 |
| Não sabe/Não respondeu | 2 | 0,9 |
| Total | 232 | 100,0 |

Fonte: NESAs-UFF-Campos – 2015.

Os entrevistados foram questionados sobre o porquê da resposta positiva ou negativa. As respostas elencadas foram as seguintes: os que disseram “não” relataram que a água jamais havia chegado a suas casas ou que a enchente muito intensa ocorreu apenas uma vez – no ano de 2008, e que nas demais vezes foi possível lidar com a enchente, sendo possível reformar a casa, comprar móveis em substituição aos que foram perdidos e tomar os procedimentos cabíveis para que pudessem amenizar a situação pós-enchente. Já os que disseram “sim” (acham que a área é de risco) apontaram como motivo das suas respostas a proximidade com rio, a ocorrência frequente das enchentes, a estrutura ruim das casas, as falhas de infraestrutura já existentes, entre outros. Alguns atribuíram o risco à preocupação com afogamentos também, principalmente em relação às crianças nos períodos em que o rio está cheio.

É importante ressaltar que quando foi feita a pergunta se alguém ou alguma instituição já lhes havia dito que o lugar de moradia era de risco, a resposta também ficou bem dividida, pois 48,7% disseram que sim e 50,4% informaram que não (tabela 3). Entre os que disseram que Sim, a maior parte afirmou ter ouvido da Defesa Civil que aquela é uma área de risco.

Tabela 3 – Recebimento de comunicado de alguém ou alguma instituição sobre o domicílio estar em área de risco

| Respostas | Frequência | Porcentual |
|------------------------|------------|------------|
| Sim | 113 | 48,7 |
| Não | 117 | 50,4 |
| Não sabe/Não respondeu | 2 | 0,9 |
| Total | 232 | 100,0 |

Fonte: NESA-UFF-Campos – 2015.

Se cruzarmos a informação de quem acha que o seu domicílio está em área de risco ou não, com quem disse que já foi informado/notificado a respeito (tabela 4), é possível observar que há uma relação entre quem deu resposta positiva e negativa em ambas as questões. Entre os que declararam que acham que seus domicílios estão em área de risco, 70% também disse que já foram informados sobre isso por terceiros, ou seja, a maior parte. Ao mesmo tempo, entre os 118 entrevistados que manifestaram não concordar que estão em área de risco, quase 70% também disse que jamais foram informados a respeito.

Tabela 4 – Cruzamento entre as variáveis de percepção sobre o risco (apenas respostas válidas)

| O domicílio está em uma área de risco? | Alguém já disse que a sua casa está em área de risco? | | Total (N) |
|--|---|--------|-----------|
| | Sim | Não | |
| Sim | 70,0 % | 30,0 % | 100 |
| Não | 30,5 % | 69,5 % | 100 |
| Total (N) | 101 | 99 | 200 |

Fonte: NESA-UFF-Campos – 2015.

Portanto, na perspectiva da construção social do risco, vemos que é possível identificar uma concepção de “estar em risco” construída socialmente, no caso, especialmente pela influência do poder público e de “peritos”, como os agentes da Defesa Civil. Ao mesmo tempo, a ausência de informação vinda de profissionais e representantes do poder público no que se refere ao assunto pode ter contribuído para não considerar tais áreas como de risco.

Se correlacionarmos as pessoas que declararam que pretendem sair da casa devido às enchentes com a percepção sobre a área de risco (tabela 5), também é possível supor que há uma relação entre essas variáveis. Embora o mais recorrente sejam pessoas que

não gostariam de sair de suas casas, também encontramos várias pessoas que manifestaram interesse em sair da casa. Alguns disseram ainda que pretendem/gostariam de sair da casa, mas não gostariam de sair do bairro, entre esses alguns já estavam à espera de uma casa, inclusive. Nota-se que, para estes que querem sair (69 pessoas em domicílios), a maior parte (75%) disse que mora em área de risco. Já entre os que não querem sair da casa, a percepção de que o lugar é uma área de risco se restringe a um percentual menor (36,9%).

Tabela 5 – Cruzamento entre percepção sobre o risco e mudança de residência

| O domicílio está em uma área de risco? | Pretende sair da casa para outro bairro em função das cheias? | | Total (100%) |
|--|---|------|--------------|
| | Sim | Não | |
| Sim | 75,4 | 36,9 | 110 |
| Não | 24,6 | 63,1 | 116 |
| Total | 69 | 157 | 226 |

Fonte: NESA-UFF-Campos – 2015.

Enquanto mudar de casa em função das cheias mostrou-se uma opção para 69 entrevistados, a mudança de bairro foi indicada como alternativa para 52 entrevistados nos domicílios das áreas afetadas por enchentes no bairro Ururaí. Vale ressaltar que essa pergunta sobre a mudança de bairro não estava atrelada à dimensão das enchentes. Entre aqueles que manifestaram querer mudar de bairro, as respostas foram muito dúbias, alguns diziam que gostavam do bairro, mas indicavam problemas relacionados à violência, drogas, falta de infraestrutura, pobreza etc.

Considerações finais

Diante do exposto, observa-se que a suscetibilidade aos desastres ambientais no contexto urbano pode estar ligada ao histórico processo de ocupação e apropriação do espaço, associado às desigualdades socioespaciais que permeiam os bairros das cidades como, por exemplo, na localidade de Ururaí em Campos dos Goytacazes/RJ, potencializando os riscos sociais e ambientais.

Sobre a relação entre as desigualdades sociais e econômicas e as questões ambientais, é possível identificar na localidade uma sobreposição de situações. Ao passo que os dados realmente revelam uma situação profundamente desigual em relação a

outras áreas da cidade, no que se refere aos aspectos sociais e econômicos, também se observam situações de risco – embora a percepção sobre estes não seja completamente convergente entre o saber técnico e perito e a própria população.

Ao utilizar o discurso do “risco” e promover ações principalmente após o momento crítico dos desastres, o poder público acaba por ocultar a perspectiva dos desastres ambientais como processos socialmente construídos e impedir uma melhor identificação das efetivas “situações de risco”. Embora certos apontamentos desta pesquisa representem especificidades da localidade e do município onde ocorreu a análise, observamos que as lógicas que atuam sobre a relação sociedade e ambiente são as mesmas para muitas cidades brasileiras.

Além da importância de considerar a percepção dos próprios sujeitos na linha da construção social do risco, também deve-se avançar na compreensão dos mecanismos empreendidos pela população para o enfrentamento dos desastres e as estratégias de mobilização. É importante o estabelecimento de maior diálogo entre os atores envolvidos, com a participação da comunidade nos processos decisórios e implementação de políticas integradas nessas áreas.

Referências

ARNALL, Alex. Resettlement as climate change adaptation: What can be learned from state-led relocation in rural Africa and Asia? **Climate and Development**, v. 11, p. 253-263, 2018.

ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira. **Política habitacional e direito à cidade: a experiência do Programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Estadual do Norte fluminense, Campos dos Goytacazes - Rio de Janeiro, 2014.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

CARMO, Roberto Luís. Urbanização e Desastres: Desafios para a segurança humana no Brasil. In: CARMO, Roberto Luís; VALENCIO, Norma. (orgs.). **Segurança humana no contexto dos Desastres**. NEPO/UNICAMP, NEPED/UFSCAR, FMCJS, Campinas, 2014.

CASTRO, Cleber Marques de; et al. **Riscos Ambientais e Geografia: Conceituações, Abordagens e Escalas**. Anuário do Instituto de Geociências UFRJ, v. 28, n.2, p. 11-30, 2005. Disponível em:

http://www.anuario.igeo.ufrj.br/anuario_2005/Anuario_2005_11_30.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

CASTRO, Amanda Gomes; SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata. Proteção aos direitos de crianças e adolescentes em situação e desastres ambientais no estado do Rio de Janeiro/Brasil. In: Seminário Internacional – Direitos Humanos, violência e pobreza – a situação de Crianças e Adolescentes na América Latina, 5, 2014. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Universidade de Buenos Aires. **Anais...** 2014. Disponível em: <http://www.nesa.uff.br/index.php/publicacoes/artigo/>. Acesso em: 10 out. 2021.

CUNICO, Camila; OKA-FIORI, Chisato. O Estado de Normalidade e o Estado de Exceção Diante da Importância das Categorias de “Vulnerabilidade”, “Risco” e “Resiliência”. *Caminhos da Geografia*, Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 01-20, dez. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/>. Acesso em: 31 de mar. 2020.

Di GIULIO, Gabriela Marques; et al. Percepção de risco: um campo de interesse para a interface ambiente, saúde e sustentabilidade. *Saúde soc.*, vol. 24, n. 4, p. 1217-1231, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902015136010>. Acesso em 12 out. 2019.

DIAS, Mário Benjamin. **Urbanização e Ambiente Urbano no Distrito Administrativo de Icoaraci, Belém-PA**. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas Departamento de Geografia Programa de Pós-Graduação Em Geografia Humana. São Paulo, p. 1-314, 2007. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-03122007-114244/publico/TESE_MARIO_BENJAMIN_DIAS.pdf. Acesso em: 02 fev. 2021.

DOUGLAS, Mary; Wildavsky, Aaron. **Risco e cultura**. Um ensaio sobre a seleção de riscos tecnológicos e ambientais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

FRAGOSO, Maria de Lourdes de Carvalho. **Desastre, risco e vulnerabilidade socioambiental no território da mata sul de Pernambuco/Brasil**. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Pernambuco – Recife, 2013.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GOTTSCHALG, Maria de Fátima S. **Segregação Socioespacial Urbana e Intervenção Estatal: Uma abordagem geográfico-social**. Conselho regional de Serviço Social de Minas Gerais – CESS 6ª Região, abril, 2012.

GUIVANT, Julia S. A Trajetória das Análises de Risco: da Periferia ao Centro da Teoria Social. In: **ANPOCS**, n. 46, p. 3-38, 1998. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228362682_A_trajetoria_das_analises_de_risco_da_periferia_ao_centro_da_teoriasocial/link/5547ac400cf26a7bf4da94e8/download. Acesso em: 14 fev. 2021.

JATOBÁ, Ulisses Silva Jatobá. Urbanização, Meio Ambiente e Vulnerabilidade Social. **IPEA Boletim regional, urbano e ambiental**, 05 jun. 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5567/1/BRU_n05_urbanizacao.pdf.

Acesso em: 02 fev. 2020.

MALAGODI, Marco Antônio Sampaio. Natureza e ambiente: o estudo dos desastres e a geografia. In: SIQUEIRA, Antenora; VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MALAGOLI, Marco Antônio. **Riscos de desastres relacionados à água**: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos. São Carlos: RiMa, 2015.

MARANDOLA JR., Eduardo. **Habitar em risco**: mobilidade e vulnerabilidade na experiência metropolitana. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências – Campinas/SP, 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/20811>. Acesso em: 28 mar. 2020.

MARANDOLA JR. Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. Vulnerabilidades e Riscos: entre Geografia e Demografia. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, 14, **Anais...** Caxambú /MG, Brasil, set. 2004, p. 1-38.

MARCHEZINI, Victor. Dos desastres da natureza à natureza dos desastres. In: VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano Costa (org.). **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. RiMa Editora, p. 48-57, 2009.

MARTER-KENYON, Jessica. Origins and functions of climate-related relocation: An analytical review. **The Anthropocene Review**, v. 7, n. 2, p. 159-188, 2020.

QUARANTELLI, Enrico Louis. Uma agenda de pesquisa do século 21 em ciências sociais para os desastres: questões teóricas, metodológicas e empíricas, e suas implementações no campo profissional. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 25-56, 2015.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **IBEU: Índice de Bem-Estar Urbano**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letras Capital, 2013.

SANTOS, Jader de Oliveira. Relações Entre Fragilidade Ambiental e Vulnerabilidade Social Na Susceptibilidade aos Riscos. **Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 75-90, mai./ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14n2/1984-2201-mercator-14-02-0075.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

SIENA, Mariana. Política de Remoção: Fazer Viver e Deixar Morrer. In: VALENCIO, Norma. **Sociologia dos Desastres**: construções, interfaces e perspectivas no Brasil. v. 2. São Carlos: RiMa, 2010.

SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata. **Conflitos em contextos de desastres relacionados com as águas**. In: SIQUEIRA, Antenora; VALENCIO, Norma; SIENA,

Mariana; MALAGOLI, Marco Antônio. **Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos.** São Carlos: RiMa, 2015.

SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata; MENDES, Juliana Nazareno; FILHO, Alex José Lemos. **Desastres ambientais e conflitos socioespaciais no Brasil.** p. 109 – 121, jun./dez., 2016. Disponível em: <http://www.nesa.uff.br/wp-content/uploads/2017/02/DESASTRES-AMBIENTAIS-E-CONFLITOS-SOCIOESPACIAIS-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

TAVARES, Érica. Mobilidade humana e desastres ambientais: a gestão urbana em áreas de risco. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, v. 15, p. e02767, 2021. Disponível em: <https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/2767>. Acesso em: 22 dez. 2021.

TORRES, Haroldo da G. A demografia do risco ambiental. In: TORRES, Haroldo da G; COSTA, Heloísa (org.). **População e meio ambiente: debates e desafios.** São Paulo: Editora SENAC, p. 53-73, 2006.

VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano Costa. **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil.** São Carlos: RiMa, 2015.

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

UM BALANÇO DE MINHA TRAJETÓRIA ACADÊMICA

Rosélia Piquet

A BALANCE OF MY ACADEMIC TRAJECTORY

Rosélia Perissé da Silva Piquet ^A

 <https://orcid.org/0000-0003-3801-3782>

^A Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil

Correspondência: ropiquet@terra.com.br

DOI: 10.12957/cdf.2022.68566

Recebido em: 15 mai. 2022 | Aceito em: 17 jun. 2022.



*A professora Rosélia Piquet.
Imagem cedida pela autora.*

Apresentação

Resgatar uma vida profissional que já se alonga por 50 anos não é tarefa fácil. É buscar racionalidades nas ações, opções, atuações, as quais muitas vezes não estiveram presentes. É deixá-las escapar onde existiram. É perceber oportunidades perdidas. É reviver momentos marcantes, lembrar amigos queridos, emocionar-se, tensionar-se, é, enfim, viver.

Uma carreira universitária em um país que, neste mesmo intervalo de tempo, atravessou conjunturas traumáticas estará inexoravelmente marcada pelas condições da vida nacional. Será sob esta perspectiva que apresentarei este Memorial, o qual procura retratar não só minha própria busca pelo conhecimento, como também por um ensino universitário mais qualificado, à medida que permitiram minhas forças e as forças sociais ante as quais me situei.

1. Formação

Ingressando na universidade na segunda metade da década de 1950, minha formação acadêmica em Ciências Sociais foi desde cedo marcada pela presença de professores de renome: Evaristo de Moraes Filho, Vitor Nunes Leal, Djacir Menezes, Maria Ieda Linhares, Josué de Castro, Darcy Ribeiro. As profundas diferenças ideológicas entre esses professores permitiam que seus alunos tivessem, desde logo, acesso a autores clássicos do pensamento social de diferentes matrizes teóricas, tais como: Ricardo, Marx, Keynes, Schumpeter, Hansen.

Minha acentuada inclinação pelo campo econômico levou-me a cursar Economia na Universidade Federal Fluminense, aliando, desta maneira, um aprendizado mais aprofundado nesta ciência à formação humanista proporcionada pelo curso de Ciências Sociais. Graduei-me em ambas.

Assim foi como aprendi que existiam problemas e conceitos básicos difíceis, mas centrais para o entendimento da Teoria Econômica e, também, da História e Política Econômica, que não podiam ser tratados por simples equações. Felizmente, a esterilidade bem-comportada de certos manuais de micro e macroeconomia não estava ainda em moda em nossas escolas, e pude interessar-me pelos mesmos problemas que preocupam sucessivas gerações de economistas: como se forma e se acumula capital, como se distribui a renda, como se move e desenvolve um sistema econômico capitalista com sua estrutura técnica de produção e suas instituições básicas. Estas são questões ainda hoje centrais no debate econômico e muito mais complexas do que a compreensão de uma curva de indiferença ou os efeitos da elasticidade na variação de preços. Assim fui iniciada no estudo da Teoria Econômica: na tradição da relevância teórica e abertura ideológica.

Tendo iniciado na carreira docente com apenas 24 anos, a formação paulatina de minhas próprias opiniões sobre economia brasileira e política econômica não poderiam deixar de estar profundamente influenciadas pelo pensamento da Comissão Econômica da América Latina e o Caribe CEPAL. As contribuições de Aníbal Pinto, Raúl Prebisch, Celso Furtado exerciam fascínio sobre os jovens universitários e pesquisadores do país. A concepção teórica cepalina na qual me formei denunciava o liberalismo econômico, a divisão internacional do trabalho entre países industrializados e não industrializados, assim como a política monetária e financeira do Fundo Monetário Internacional (FMI). Daí ousava-se insistir em conceitos, tais como: “desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico”; “industrialização deliberadamente perseguida”; “planejamento conduzido pelo Estado”. Acreditava-se firmemente que a promoção do desenvolvimento via industrialização e mediante a ação planejada do Estado seria capaz de transformar o país em uma grande nação.

Um dos centros de pesquisa de maior renome no Rio de Janeiro era então o Centro Latino-Americano de Pesquisa em Ciências Sociais, patrocinado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), no qual iniciei, como bolsista concursada, meu aprendizado em metodologia de pesquisa.

A seguir, já então no Instituto de Ciências Sociais, tive a oportunidade de trabalhar sob a orientação do prof. Maurício Vinhas de Queiroz na pesquisa “Grandes Grupos Econômicos do Brasil”, investigação pioneira sobre a formação industrial do país. Ainda nessa Instituição e como desdobramento das questões levantadas pela investigação, participei da pesquisa “Setores Líderes da Industrialização Brasileira”. Mas os sonhos com as reformas de base e com as propostas industrialistas da CEPAL dramaticamente chegam ao fim na década de 1960.

Com as equipes de pesquisas desmanteladas e a perseguição política implantada no interior da Universidade, orientei-me no sentido de solicitar licença para a realização de estudos que permitissem preencher lacunas de minha formação. Meu ingresso no curso de Aperfeiçoamento em Engenharia Econômica e Administração de Empresas, ministrado na Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), teve esse objetivo. O curso, de 520 horas em sala de aula, estruturava-se em blocos de disciplinas que exigiam provas individuais em sala de aula. Ao concluí-lo solicitei minha transferência para a Faculdade de Economia e Administração.

O ambiente universitário dos primeiros anos da década de 1970 foi marcado por um clima de desolação, desconfiança e tristeza, notadamente para as áreas de Ciências Sociais. A Reforma Universitária de 1970 duplicou o número de alunos aceitos sem a correspondente alteração dos quadros docentes. Na Faculdade de Economia, não foi diferente, e passei, com isso, a dar aulas para turmas de até 100 alunos, o que exigia um esforço adicional em termos didáticos e de capacidade de liderança.

Nesses anos de triste memória para as universidades públicas brasileiras, o ambiente acadêmico da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) se apresentava mais aberto, e era possível, ainda que sob permanente risco, debater as questões que tanto afligiam nossa sociedade. Durante três anos (de 1971 a 1973), lecionei Economia para o Ciclo Básico dessa Universidade.

Contrastando com o quadro repressivo nas Ciências Sociais, a área tecnológica passou a contar com crescente apoio financeiro dos principais órgãos de financiamento do país, viabilizando a implantação de novos cursos de mestrado. Na UFRJ, a Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia (COPPE) firmou-se como centro de excelência e, dentre os seus cursos, o Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, pelo seu caráter interdisciplinar, tornou-se desde logo muito procurado. Em 1974, ano em que me inscrevi, 110 candidatos disputaram as 30 vagas oferecidas.

Até então, meu campo de interesse concentrava-se nos aspectos macroeconômicos do processo de desenvolvimento segundo a concepção de espaço abstrato das relações sociais. A passagem pelo mestrado indicou-me a importância das repercussões sobre o espaço territorial, em suas escalas nacional, regional e local, das transformações que se operam no plano socioeconômico. A adoção do planejamento como meio de orientar e modificar as tendências da urbanização e como forma de intermediar os conflitos entre interesses nacionais e regionais atravessava seu período áureo no país.

Seja pela influência das agências governamentais de planejamento, que pressionavam no sentido da formação de quadros técnico-operacionais, seja por sua inserção acadêmico-institucional na COPPE, a estrutura curricular do curso era marcadamente quantitativa, incluindo Estatística, Programação Linear, Métodos Quantitativos de Análise Regional, e os conteúdos programáticos das disciplinas eram centrados em modelos analíticos também quantitativos.

Foi sob essa orientação que elaborei meu trabalho de dissertação, no qual desenvolvi um estudo sobre o grau de concentração industrial exercido pela Área Metropolitana do Rio de Janeiro. Utilizando-me de dados censitários e com base na metodologia desenvolvida por Dunn, Perloff e Isard, busquei avaliar e quantificar as modificações na estrutura e no desempenho desse parque industrial.

O país, ainda que timidamente, começava a se desvencilhar da repressão política mais pesada, e foi nesse período que fui convidada, pelo Ministério das Relações Exteriores, para integrar o corpo docente do Instituto Rio Branco. Esta foi uma das experiências didáticas mais gratificantes que tive em minha carreira de professora universitária. O alto nível intelectual dos alunos e a dedicação com que levavam o curso constituíam-se em um permanente desafio. O tratamento que imprimi ao curso, incluindo temas inovadores, tais como: o conceito de industrialização restringida, o debate sobre desemprego tecnológico, a análise do papel do investimento público como suporte da acumulação privada e a introdução de autores como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Carlos Lessa, bem como a abordagem crítica sobre a política econômica vigente, conquistaram os futuros diplomatas, que me indicaram entre seus professores homenageados nas três turmas em que participei. A transferência do Instituto para Brasília, em 1977, impediu, contudo, o prosseguimento dessa experiência gratificante.

Considerando o pequeno número de cursos de doutorado existentes no país até o ano de 1978, a legislação brasileira permitia a todos aqueles que contassem com dez anos ou mais de efetivo exercício do Magistério Superior candidatar-se ao exame de doutorado e, simultaneamente, ao concurso de livre-docência. Estruturado nos mesmos moldes do concurso para professor titular da época, este concurso apresentava as seguintes exigências: Prova Escrita, com ponto sorteado na hora; Prova de Títulos; Defesa de Tese inédita; Prova Didática, com ponto sorteado em 24 horas de antecedência, perante banca examinadora constituída de cinco professores, sendo três obrigatoriamente de outras instituições de ensino superior do país.

O ponto sorteado para a Prova Escrita — “A especificidade histórica do fenômeno do subdesenvolvimento” — permitiu-me apresentar a revisão crítica do pensamento da CEPAL e discorrer sobre as teses que interpretavam a industrialização dos países subdesenvolvidos como retardatária e restringida.

Ao elaborar meu trabalho de tese — “A industrialização brasileira em sua dimensão espacial” —, pude aprofundar o tema que então me instigava: as formas espaciais assumidas por um processo de industrialização retardatária. Tomando como base empírica de referência o caráter espacialmente concentrado da industrialização brasileira, foram examinadas as principais correntes do pensamento econômico, que têm na alocação espacial de recursos seu ponto central de interesse, o papel das metrópoles no decorrer do processo de desenvolvimento e, ainda, as condições e os problemas enfrentados pelo planejamento regional em um contexto econômico subdesenvolvido.

A banca examinadora foi constituída pelos professores da UFRJ Oscar Dias Correa (professor titular, presidente da banca) e Maria da Conceição Tavares (professora titular), Roberto Macedo (professor titular FEA/USP), Paulo Haddad (professor titular FEA/UFMG) e Francisco Lopes (PUC/RJ).

2. Atividades docentes e atuação institucional

A realização do concurso de livre-docente constituiu-se um marco definidor em minha carreira: pude então ascender à condição de professora adjunta e passei ao regime de 40 horas e Dedicção Exclusiva. Convidada pela diretoria da COPPE para integrar o corpo docente do Mestrado em Planejamento Urbano e Regional (PUR), já então com quase 20 anos ininterruptos de exercício no ensino de graduação, iniciei uma nova experiência acadêmica: desenvolver o ensino e a pesquisa em uma unidade de pós-graduação.

Em 1980, a COPPE propôs a desvinculação de três de seus Programas: Administração, Economia da Tecnologia e Planejamento Urbano e Regional. Enquanto os dois primeiros foram imediatamente incorporados ao Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE), o PUR sofreu um longo e penoso percurso administrativo até sua vinculação definitiva a este Centro.

É nesse período que julgo ter desempenhado um papel decisivo nesse processo: assumindo a coordenação do mestrado em 1981, contando com apenas seis professores (dos quais três haviam ingressado na Universidade em 1980) e enfrentando a hostilidade de uma reitoria que não aceitava a orientação acadêmica adotada. A manutenção e a reestruturação do PUR exigiram muita dedicação e energia. Foram anos de luta

administrativa no interior da Universidade para que o curso não se descaracterizasse ou, até mesmo, fosse extinto.

Lutei com todas as minhas forças para preservá-lo, contando, naturalmente, com o apoio do corpo docente e discente do PUR e com a discreta simpatia pela causa, manifestada por professores e dirigentes da UFRJ. Foi o esforço, a dedicação e a solidariedade do corpo docente do PUR que proporcionaram o reconhecimento do curso junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), bem como a montagem de uma nova estrutura curricular. Ao assumir a coordenação, o PUR contou com conceito “C” na avaliação da CAPES. Após quatro anos de mandato, além de conceito “A”, o processo de credenciamento do curso junto ao Conselho Federal de Educação encontrava-se concluído. Sua vinculação institucional ao Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas permanecia, contudo, ainda inconclusa. As tarefas administrativas, dado seu caráter conflituoso, ocupavam muito de meu tempo de trabalho que, evidentemente, abrangiam as atividades didáticas e de pesquisa.

Em meados da década de 1980, as universidades federais atravessavam um dos seus períodos críticos e, na pauta das reivindicações das Associações Docentes, o item “autonomia universitária” ganhava relevância. Para a UFRJ, a luta concentrou-se na defesa da escolha autônoma dos novos dirigentes. Abriam-se, assim, novos horizontes para a vida administrativa da UFRJ: pela primeira vez em sua história, seus dirigentes seriam eleitos pela escolha direta de professores, alunos e funcionários. Sensível à importância de participar desse movimento renovador, aceitei a sugestão de colegas do Departamento de Economia e candidatei-me ao cargo de decano do CCJE. Vi-me, então, envolvida em uma campanha eleitoral que assumiu proporções bem maiores do que eu supunha, uma vez que quatro candidatos se inscreveram. Eleita pela maioria dos votos das três categorias de votantes, assumi o cargo em dezembro de 1985.

Convicta de que os professores da pós-graduação deveriam participar do ensino de graduação, me atribuí como primeira tarefa estabelecer formas de entrosamento didático entre os cursos. Neste sentido, pude contar com a colaboração efetiva de professores do Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (COPPEAD) e

do PUR e pessoalmente passei a oferecer a disciplina Economia Regional para os alunos do curso de Economia.

Dispondo de mais um mandato no Conselho Universitário e tendo sido eleita por meus pares para constituir a Comissão de Ensino e Títulos deste Conselho, tornou-se possível recolocar a questão da vinculação institucional do PUR. Procurei, então, defender perante esse Conselho que a proposta de criação de um Instituto autônomo vinculado ao CCJE não era fruto de disputas menores no interior da Universidade, mas decorria do próprio perfil curricular do curso e da natureza específica do planejamento urbano e regional. Com a aprovação, pelo Conselho Universitário, da proposta de criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), este passou a se constituir em uma experiência original e inovadora nesta área de conhecimento no contexto universitário brasileiro.

Os convites que passei a receber para participar de Comissões de Avaliação da CAPES e as solicitações do CNPq e da Finep para elaborar pareceres técnicos em propostas de pesquisas, creio, são formas de reconhecimento ao meu trabalho.

Ao longo de todo esse período, procurei renovadas formas de aperfeiçoamento individual e de abertura institucional para o IPPUR. Foi neste sentido que permaneci, durante três meses, como professora visitante da Universidade Politécnica de Barcelona. Posteriormente, dirigi-me à Universidade Nacional Autônoma do México, onde tive a oportunidade de discutir com professores do Departamento de Teoria e Análise Econômica formas de colaboração acadêmica com o IPPUR. Representei também a UFRJ no Seminário “Universidad y Derechos Humanos en América Latina”, na Universidade de Lomas de Zamora, em Buenos Aires.

Nesse mesmo sentido, passei a participar da *Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio – RII*, com direção geral do prof. Carlos de Matos. Pela minha frequente participação na apresentação de trabalhos e nos encontros dos seminários anuais (1993-2012), fui convidada para coordenar, em colaboração com a professora Alicia Castanha, o *Grupo 1. Reestructuración económica global y transformaciones tecno-productivas: impactos territoriales, socio-ambientales del cambio climático y la crisis alimentaria*.

3. Atividades de pesquisa

Em 1982, iniciei pesquisa individual apoiada por bolsistas de iniciação científica com o apoio financeiro do CNPq. Desenvolvi a linha de pesquisa sobre *Emprego Metropolitano e divisão espacial do trabalho no Brasil* durante os anos de 1982/1989. Artigos publicados com base nela encontram-se no meu currículo.

Posteriormente, meu interesse concentrou-se na análise sobre *As articulações entre capital, trabalho e Estado na produção do meio ambiente construído, com foco na provisão de moradia ao trabalhador*. Embora considerando que a moradia do trabalhador, enquanto objeto de estudo, fosse um dos campos privilegiados pela análise sociológica e antropológica e, portanto, um caminho já bastante trilhado, julguei que a abordagem econômica poderia levantar novos ângulos sobre a questão. Para desenvolver essa temática, realizei estudos de caso de gêneses diversas e subordinados a dinâmicas específicas. Ao optar por estudos de caso, tinha presente que este formato de investigação não permitia generalizações. Mas, dada a multiplicidade dos aspectos que permeiam a questão básica discutida, considerei que, por meio desses estudos, um pouco da história das lutas que se travaram e se travam entre capital, trabalho e Estado em torno do meio ambiente construído poderia ser resgatada.

Metodologicamente, o que pretendi foi permanecer no difícil equilíbrio entre as generalizações que nada avançam — por exemplo: identificar, no modo de produção capitalista, as causas das condições de reprodução da força de trabalho, remetendo nossa história à história já feita pelas sociedades nacionais europeias — e, ao mesmo tempo, evitar perder-me no particular, nas “especificidades locais”, isolando, com isso, os processos analisados de suas determinações mais gerais.

A primeira dessas investigações refere-se à região açucareira de Campos, RJ, quando então foram levantadas as condições da produção agroindustrial canavieira — que teriam exigido, no passado, a criação de vilas operárias nas dependências das usinas — e as transformações ocorridas nas relações sociais e nas condições gerais da produção, que levaram à superação desse modelo. Ao focar o caso da agroindústria açucareira, busquei demonstrar que este capital, impondo seu ritmo próprio de atividade (a sazonalidade) e sob a proteção do Estado, subordinava não só a força de trabalho como a própria cidade.

Os resultados dessa pesquisa foram apresentados no Seminário *Acumulação e pobreza em Campos: uma região em debate*. Posteriormente, os temas tratados no seminário foram publicados, com esse mesmo título em: Rio de Janeiro Publipur/UFRJ, 1986, Série Monográfica n. 3.

Nessa temática básica, mas já em 1987, iniciei nova pesquisa sobre a questão dos assentamentos humanos induzidos pela implantação de Grandes Projetos de Investimentos (GPIs). Elaborei, assim, um plano de trabalho mais abrangente a ser desenvolvido por etapas sucessivas e escopos específicos complementares. Seu fio condutor situou-se nos estudos dos processos urbanos deflagrados pela implantação de empresas de grande porte. Foram analisadas experiências englobando empresas tanto do setor produtivo estatal quanto do setor privado e que tivessem suas unidades produtivas localizadas não só em regiões de fronteira econômica como também em áreas já consolidadas. Considerou-se expressivo que tais empresas estivessem compreendidas em setores competitivos internacionalmente, posto que lhes seriam exigidos elevados padrões tecnológicos na esfera da produção. Os casos analisados cobrem diferentes períodos da história da industrialização brasileira.

O primeiro desses estudos reportou-se à experiência da **Cia. Siderúrgica Nacional (CSN)**, que, na década de 1940, ao localizar-se de forma isolada, afastada de qualquer malha urbana prévia, promoveu suas próprias condições gerais da produção, dando origem à cidade de Volta Redonda. A análise desse caso permitiu-me identificar as mudanças nas prioridades não só da Companhia como também do próprio Estado relativas à moradia e à provisão dos bens coletivos de consumo. Representa um exemplo clássico e consolidado de cidade que teve sua origem em função de um grande empreendimento.

O estudo da implantação e trajetória das **Indústrias Klabin de Papel e Celulose**, no município de Telêmaco Borba, no Paraná, retrata o pioneirismo de um grupo nacional que se instalou em 1934 em região de fronteira econômica do país.

Os projetos bilionários do setor produtivo estatal foram representados pela análise do caso da companhia **Aço Minas Gerais S.A. (Açominas)**. O elemento instigante de seu estudo foi o fato de, mesmo sendo localizada no coração histórico do país, ter optado por construir uma bem equipada cidade no pequeno município de Ouro Branco, em Minas Gerais.

A versão moderna do empresariado nacional de então foi analisada no caso da **Aracruz Celulose S. A.**, a maior exportadora de celulose de fibra curta do país, que instalou, na década de 1980, em obscuro e pobre município do Espírito Santo, um complexo produtivo verticalizado englobando florestas, unidade fabril, porto e núcleo urbano.

Finalmente, a conturbada região de Carajás é examinada por meio da análise do Projeto Ferro Carajás, da **Cia. Vale do Rio Doce (CVRD)**. Mais do que relatar as características da cidade “fechada” construída pela Vale na Serra dos Carajás, este estudo teve como objetivo registrar o papel que essa companhia desempenhou na formação urbana de uma região ínvia e de fronteira econômica à época.

A análise dos impactos locais desses projetos permitiu-me apreender, de forma clara e concreta, a fragilidade das organizações sociais e das lideranças políticas locais frente ao poder inerente a um grande empreendimento e a amplitude de questões relevantes que mereciam ser investigadas. Assim, iniciei, em 1989, uma nova etapa nessa linha de investigação, na qual analiso as externalidades geradas pelos projetos minerometalúrgicos (22 projetos contavam com os incentivos fiscais concedidos pelo Programa Grande Carajás) localizados na área de influência da CVRD. Nesta etapa da pesquisa, analisei as concessões que o poder público colocou à disposição dos investidores; as relações estabelecidas entre as diversas instâncias do poder público no processo de tomada de decisão; e os efeitos desses empreendimentos frente aos problemas sociais provocados, notadamente sobre a formação e transformação dos núcleos urbanos que lhes dão suporte. Esta fase foi concluída em outubro de 1992.

Durante o desenvolvimento dessas pesquisas, passei a Bolsista de Produtividade em Pesquisa e, gradualmente, atingi a categoria 1-A, nível mais alto de classificação do CNPq. Não obstante, o fato de que a reflexão sobre as condições que marcaram a implantação desses projetos no Brasil poderia lançar luz ao debate sobre os desvios do papel do investimento público e sobre as sequelas sociais e espaciais daí advindas foi um campo pouco explorado pelas Ciências Sociais. A literatura brasileira voltada ao tema evidencia que foram implantados projetos sem claras razões produtivas, sem estudos sobre seus impactos locais e/ou regionais e, sobretudo, com o desconhecimento da sociedade sobre os custos sociais que implicavam.

As deficiências conceituais e metodológicas que afetam a avaliação de projetos se apresentaram desde logo: seja quanto à imprecisão do conceito “grande projeto”; seja pela heterogeneidade dos indicadores e a conseqüente importância de selecioná-los e hierarquizá-los segundo os objetivos da investigação; seja pelas controvérsias quanto ao período de tempo que as análises devem cobrir; seja, ainda, quanto à delimitação espacial de sua área de influência.

Os impactos provocados por esses projetos ganharam visibilidade nacional, pois sua implantação e posterior entrada em operação mudou os fluxos de mercadorias, alterou o sentido das migrações e redefiniu contornos regionais pretéritos. Seria de esperar, portanto, que os anos 1980 fossem marcados por um intenso debate sobre esses empreendimentos, uma vez que seus impactos já se faziam presentes e que o país atravessava um período de relativa abertura política. As diretrizes voltadas para sua reavaliação ficaram, contudo, limitadas aos esforços isolados de pesquisadores ou instituições não governamentais, trabalhando sob condições financeiras restritivas e não contando com meios eficientes de divulgação de seus resultados. Coincidentemente, a formação de pessoal especializado foi desprezada com o cancelamento da disciplina *Elaboração e Avaliação de Projetos* nos currículos de inúmeras escolas de Economia do país.

A avaliação de projetos constitui-se ainda em campo de investigação a ser renovado, desde que sob uma perspectiva interdisciplinar e com base em novos paradigmas metodológicos. Portanto, não enquanto avaliação de projetos “*stricto sensu*”, mas, sim, enquanto campo de investigação sobre a realidade brasileira.

Ao orientar e/ou pessoalmente desenvolver as análises acima referidas, pretendi demonstrar que os novos recortes regionais promovidos por grandes investimentos — que se tornaram os veículos de novas condições técnicas da produção por todo o território nacional — romperam os cortes analiticamente utilizados de velhas dicotomias: urbano/regional, cidade/campo e tradicional/moderno. Os resultados dessas pesquisas foram por mim organizados e publicados no livro: *Cidade-Empresa: presença na paisagem urbana brasileira*, publicado em: Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

Com o término de meu mandato de decana do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas em 1990, retornei às minhas atividades de professora do IPPUR. Logo a seguir, foram abertos concursos para vagas de professor titular, dentre as quais uma havia

sido destinada ao Instituto. Preparava-me para enfrentar mais esse desafio em minha carreira. Ao contrário da maioria dos concursos para essa categoria docente só contarem com um candidato, no meu caso, outro professor do Instituto também havia se inscrito. Tive, mais uma vez, que me preparar e me tencionar para enfrentar o desafio. Em 23 e 24 de março de 1993, diante da banca examinadora constituída pelos professores Carlos Lessa (UFRJ), Milton Santos (USP), Aldo Paviani (UNB), Celso Lamparelli (USP) e José Antônio Ortega (UFRJ), apresentei a palestra *Reestruturação do Espaço Regional e Urbano no Brasil: o poder do Estado e dos grandes investimentos*.

Os debates sobre esse tema estavam em plena efervescência, pois esse era o momento em que se delineavam no cenário nacional e se firmavam no cenário mundial movimentos de globalização, de um lado, e de regionalização, de outro, pressionando no sentido de enfraquecimento do Estado-Nação. O nível regional passou a ter importância relativamente menor, dado que as intervenções setoriais assumiram papel central na dinâmica dos circuitos espaciais da produção. O texto da palestra foi posteriormente publicado na Série Monográfica, da UFRJ/IPPUR, 1993.

Com minha aprovação em primeiro lugar, passei à categoria de professora titular, dando continuidade à minha carreira na UFRJ. Nessa época, o IPPUR já contava com os cursos de mestrado e doutorado, excelente avaliação na CAPES, um corpo docente qualificado e com uma importante participação discente e docente nos encontros da área. Em 1999, com mais de 35 anos de intenso e ininterrupto exercício docente decidi me aposentar.

4. Novas perspectivas de trabalho

Logo após aposentar-me, fui convidada pela diretoria da Universidade Candido Mendes de Campos dos Goytacazes (UCAM-Campos) para implantar um mestrado na área de Planejamento Urbano e Regional. A Candido Mendes é uma tradicional universidade do setor privado, fundada há mais de 100 anos, com atividades no ensino de pós-graduação, sede na cidade do Rio de Janeiro e unidades de ensino em cidades do interior do estado. A unidade de Campos dos Goytacazes exercia um importante papel no ensino de graduação da Região Norte Fluminense. Tendo em vista que o Centro de Pesquisas da Candido Mendes (Cepecam) desenvolvia apenas pesquisas de opinião e

pequenos estudos encomendados, considereei que o mais adequado seria propor um mestrado profissional, recente modalidade de curso *stricto sensu* implantado pela Capes em 1998.

A Região Norte Fluminense, segunda em importância no estado, era então conhecida como de hábitos conservadores. Sua economia baseada na produção de açúcar e álcool já se encontrava em franca decadência nos anos 2000, com usinas utilizando até mesmo trabalho escravo. Em levantamentos posteriores sobre o período ditatorial, uma delas foi apontada como crematório de condenados pela ditadura. Era também nessa região que a organização “Tradição, Família e Propriedade (TFP)” ainda realizava reuniões regulares na cidade de Campos e que os cultos da Igreja Católica permaneciam sendo realizados em latim, com o padre celebrando as missas de costas para os fiéis (até hoje um de seus bispos mantém esse ritual). Surpreendentemente, pude contar com total liberdade acadêmica, e até mesmo política, proporcionada pela diretoria da unidade de Campos.

Por ser egressa da UFRJ e vinculada ao curso avaliado pela Capes como o melhor do país na área de planejamento urbano e regional (IPPUR), adotei, desde logo, rigorosas regras de controle quanto à qualidade do ensino e à avaliação discente. Uma das inovações foi a inclusão, na grade curricular das disciplinas, de Estatística Aplicada ao Planejamento I e II e Introdução à Demografia, que não constavam nos demais mestrados da área, mas que eram consideradas fundamentais como base para a pesquisa acadêmica. Primeiro mestrado profissional na área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia, desde 2001, o curso apresentou uma trajetória de sucesso não só pelo rápido credenciamento da Capes obtido em 2002 como também pela elevada demanda de candidatos nos primeiros anos graças ao reconhecimento da alta qualificação da equipe de professores constituída de docentes oriundos da UFRJ.

Com o correr dos anos, o corpo docente passou gradualmente a ser exercido por professores-doutores de outras universidades, tais como da UFMG, UNICAMP, UENF, Viçosa; hoje é exercido por docentes residentes em Campos. Além das atividades didáticas estrito senso, desde 2001, tendo como objetivo proporcionar aos discentes o acesso a profissionais de reconhecido conhecimento nos temas da área PURD, passamos a organizar anualmente um dos eventos que posteriormente veio a se tornar uma importante reunião acadêmica da região, o *Seminário de Integração Regional – SIR*.

Como coordenadora do Programa, outras iniciativas de relevo foram atingidas, contando sempre com o apoio do corpo docente.

São elas:

- Criação do *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, que levou a temática central do curso para o público externo proporcionando visibilidade ao Programa.
- Criação do banco de dados *Info Royalties* por meio da consolidação e reorganização dos dados oficiais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que se tornou uma importante fonte de informações de dados sobre o rateio da distribuição de royalties e participações especiais aos estados e municípios de todo o país. Este Boletim até hoje vem sendo consultado não só por pesquisadores acadêmicos como também por políticos e agentes públicos.
- Elaboração do livro *Indústria e Território no Brasil Contemporâneo* (Editora Garamond, 2007) utilizando linguagem mais acessível do que a de sofisticados compêndios econômicos, em decorrência da diferenciada formação dos alunos do Programa (engenheiros, médicos, advogados e outros) como também por ministrar a disciplina Economia e Território no Brasil.
- Publicação de seis coletâneas sobre o desenvolvimento da Região Norte Fluminense.
- Participação crescente do corpo docente e discente nos encontros acadêmicos da área.
- Produção bibliográfica que, em 2019, foi a mais alta de todos os programas da área PURD.

Em 2017, com a certeza de já termos atingido maturidade acadêmica, solicitamos e obtivemos o credenciamento do curso de doutorado, o que exigiu mudanças na estruturação do programa de mestrado, quando então passamos para mestrado acadêmico. Hoje o Programa conta, em seu acervo, com 205 dissertações e 11 teses de doutorado defendidas.

Durante o período de trabalho na UCAM, organizei as seguintes coletâneas:

- *Petróleo, Royalties e Região*. Rosélia Piquet (organizadora). Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

- *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rosélia Piquet e Rodrigo Serra (organizadores). Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- *Mar de riqueza, terra de contrastes: o petróleo no Brasil*. Rosélia Piquet (organizadora). Rio de Janeiro: Mauad X FAPERJ, 2011.
- *O Desafio da Abundância – 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Rosélia Piquet, José Luis Vianna da Cruz, Rodrigo Machado Vilani (organizadores). Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- *Transformações em curso na indústria petrolífera brasileira*. Rosélia Piquet, Helder Queiroz Pinto Junior (organizadores). Rio de Janeiro: E-Papers, 2018.
- *Norte Fluminense: uma região petrodependente*. Rosélia Piquet (organizadora). Rio de Janeiro: Telha, 2021.

Rosélia Piquet

Junho de 2022.

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

DOSSIÊ ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DO MAR

DOSSIER DEVELOPMENT STRATEGIES FROM THE SEA

Thauan Santos ^A

 <https://orcid.org/0000-0002-4001-4322>
Correspondência: thauan@marinha.mil.nbr

Lia Hasenclever ^B

 <https://orcid.org/0000-0003-1384-6323>
Correspondência: lia.hasenclever@ucam-campos.br

Heitor Soares Mendes ^C

 <https://orcid.org/0000-0002-5134-6752>
Correspondência: heitor.mendes5@gmail.com

^A Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro, Brasil

^B Universidade Candido Mendes (UCAM), Campos dos Goytacazes, Brasil

^C Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2022.68781

Recebido em: 29 mar. 2022 | Aceito em: 30 jun. 2022.

Ainda que o mar não seja tradicionalmente objeto de estudo específico na Ciência Econômica em termos teóricos e metodológicos, é fato que ele desempenha um papel fundamental no desenvolvimento econômico, particularmente nas regiões e nos países costeiros e litorâneos. Contudo, após a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em 2012, no Rio de Janeiro, cresce a literatura sobre Economia Azul, termo amplamente utilizado na agenda global para fazer menção não apenas aos setores da Economia do Mar, mas, inclusive, à Governança do Oceano.

Trata-se de uma agenda bastante ampla, crescente em termos de temáticas e atores envolvidos (SANTOS, 2021). No mundo, diferentes países e regiões encontram-se em

estágios distintos no que se refere à compreensão do que, efetivamente, significa “economia azul” e, conseqüentemente, como utilizá-la como motor de desenvolvimento. Sem dúvida, está muito relacionada ao conceito de desenvolvimento sustentável e tem em países/regiões como União Europeia (UE), Estados Unidos (EUA), Austrália e China, por exemplo, casos relevantes que utilizam a ideia de *blue growth* (crescimento azul) como novo vetor de desenvolvimento de setores associados à economia do mar.

Nesse contexto, e sobretudo nos últimos anos, o Brasil tem avançado nesse debate, por meio de publicações, iniciativas públicas e privadas em prol de promover a economia do mar. No âmbito nacional, destaca-se, por exemplo, a criação do Grupo Técnico (GT) “PIB do Mar”, em 2020, que é coordenado pelo Ministério da Economia junto à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), e que tem como principais objetivos: I - definir o conceito de Economia do Mar para o Brasil; II - identificar os setores e atividades; III - elaborar uma proposta de metodologia que permita mensurar o PIB do Mar; e IV - apresentar sugestão para a institucionalização, de modo que possa servir como uma eficaz ferramenta e subsídio para a elaboração e condução de políticas públicas relacionadas. O GT, ao longo dos últimos meses, tem se debruçado em uma proposta de definir um conceito e um método de mensuração oficiais, o que inexistia até o momento.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, houve a criação, em outubro de 2021, da Comissão Estadual de Desenvolvimento da Economia do Mar (Cedemar), vinculada à secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais do Rio de Janeiro. Ela será responsável pela elaboração de políticas públicas com o objetivo de fomentar segmentos ligados à Economia do Mar, junto a diferentes instituições, como: Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro (CTN-RJ), Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), Firjan, Sebrae, Fecomércio, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Instituto Federal Fluminense (IFF) e Escola de Guerra Naval (EGN).

E um estudo realizado por Cabral *et al.* (s/data) a partir da análise de clusters espaciais, identificou que as atividades relacionadas ao mar (ARM) são mais importantes para a economia fluminense do que para a economia nacional. Entretanto, as ARM no estado do Rio de Janeiro estão concentradas em poucos municípios e apresentam pouca diversificação produtiva com concentração nas atividades de óleo e gás, portuária e turística. A recente iniciativa do Governador Claudio Castro da Lei 9.466/21, sancionada

em 25 de novembro de 2021, reforça a importância do desenvolvimento das cadeias produtivas de exploração de petróleo, da pesca e do turismo costeiro.

Os mesmos autores, porém, exemplificaram outras áreas de atividades relacionadas com a economia do mar, tais como a pesca e aquicultura; a construção e reparação naval; e os transportes, que também poderiam ser objeto de uma estratégia de desenvolvimento. Além disso, outros autores referem-se à importância do estudo do tema com foco na questão da sustentabilidade como, por exemplo Ahmed (2018) com o tema cidadania para o despertar do cuidado com a qualidade das praias urbanas pelos frequentadores e moradores das cidades litorâneas, e o tema do uso do território marítimo para produção de energias alternativas, tais como o hidrogênio verde.

A título de exemplo, considerando-se o debate econômico recente, as iniciativas locais teriam relação com iniciativas nacionais já em curso, como o “BR do Mar”, o avanço da energia eólica *offshore* e a retomada da construção naval com a criação das quatro fragatas “Classe Tamandaré”. Dessa maneira, é possível identificar que, no caso brasileiro, há dois movimentos que ocorrem de modo paralelo e que, sem dúvida, se alimentam: por um lado, há uma iniciativa federal no sentido de prover conceitos e dados oficiais acerca da economia do mar, visando a mapear a relevância desses setores na economia nacional, divulgar tal informação com a sociedade e, em última instância, subsidiar políticas públicas; por outro lado, há iniciativas locais de promoção dos setores da economia do mar, seja por meio de *clusters* regionais e/ou comissões técnicas, que buscam estimular o desenvolvimento setorial na ótica dos estados e municípios. Tratam-se, contudo, de iniciativas isoladas e – ainda – não coordenadas, o que abre espaço para um debate nacional acerca da necessidade de se desenhar políticas públicas de estímulo ao crescimento econômico, à geração de emprego e renda e ao aprimoramento de setores estratégicos tendo, efetivamente, o mar como centro propulsor.

Diante desta falta de densidade produtiva e territorial de atividades relacionadas à Economia do Mar, entende-se que é estratégico para o estado fluminense articular e aprimorar um *Cluster* Produtivo e Tecnológico da Economia do Mar, que seja capaz de catalisar o desenvolvimento econômico, social e ambiental, promovendo o desenvolvimento sustentável para os próximos anos. Essa iniciativa estaria em linha com grandes movimentos da agenda global, como a Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável.

O primeiro deles, contemplando o período 2016-2030, embora lide diretamente com a agenda marinha no ODS 14, cujo foco é sobre pesca, biodiversidade e conservação, tem nos outros ODS temas centrais aos setores da economia do mar e, de modo mais amplo, à governança da economia azul (SANTOS, 2020). O segundo, contemplando o período 2021-2030, é também conhecido como “Década do Oceano” e busca um oceano limpo; um oceano saudável e resiliente; um oceano previsível; um oceano seguro; um oceano produtivo e sustentável; um oceano transparente e acessível; um oceano que inspira e engaja (UNESCO-IOC, 2021; SANTOS, 2022).

Sendo assim, a presente edição especial contempla, mas não se limita, aos seguintes temas: relevância do mar no desenvolvimento regional e nacional; análises setoriais e seus impactos sobre geração de emprego e renda; barreiras à promoção da Economia do Mar no Brasil e no mundo; contribuição de conceitos e métodos da Ciência Econômica à Economia do Mar; políticas públicas de estímulo à Economia do Mar e à sua sustentabilidade; estudos prospectivos: a Ciência Oceânica e o desenvolvimento sustentável; aproveitamento socioeconômico do litoral fluminense; estudos de caso da região fluminense; o desenvolvimento da Cultura Oceânica e seus impactos socioeconômicos; estudos comparados dos conceitos e das políticas em prol do crescimento azul.

Dessa maneira, essa chamada especial busca consolidar uma série de estudos e pesquisas que endereçam, especificamente, a economia do mar e, em particular, analisam seu potencial para a economia fluminense. A partir disso, pretende-se colaborar com a literatura especializada no sentido de ampliar as contribuições de um recorte teórico, analítico e metodológico que coloque o mar no centro do debate, destacando seu potencial no sentido de promover estratégias de desenvolvimento local e nacional.

Referências

AHMED, Flavio. **Tutela Jurídica das Praias Urbanas no Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda., 2018.

CABRAL, Joílson; CABRAL, Viviana de F.; LIMA, Paulo Vitor dos S. **Economia do mar: estratégia de desenvolvimento para a economia do estado do Rio de Janeiro?** Rio de Janeiro: UFRRJ, s/d.

SANTOS, Thauan. Economy of the Sea and the 2030 Agenda Beyond Boxes. In: **Blue Planet Law: Development and Global Ecology**, Lisbon (virtual), 24-25 de September, 2020.

SANTOS, Thauan. Economia do Mar: Agenda global e o caso do Brasil. **GEM Policy Brief**, v. 1, n. 1, 2021.

SANTOS, Thauan. Dotting the I's and crossing the T's on the fifty shades of blue economy: an urgent step to address the UN Ocean Decade. **Ocean And Coastal Research**, v. 69, p. 1-11, 2022.

UNESCO-IOC. **The United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development (2021-2030): Implementation plan – Summary**. Paris, UNESCO. IOC Ocean Decade Series, 19, 2021.

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

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

DOSSIER MANAGERS AND PUBLIC MANAGEMENT:
IMPACTS AND REPERCUSSIONS ON THE STATE AND SOCIETY

Floriano José Godinho de Oliveira ^A

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

Correspondência: fgodinhodeoliveira@gmail.com

Leonardo Mazzurana ^B

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

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

Vivian Cristina da Silva Zampa ^C

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

Correspondência: vivianzampa@hotmail.com

Marcia Cristina Silva Flor ^D

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

Correspondência: marciaflor.2006@gmail.com

^A Professor Associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil

^B Diretor da Escola de Gestão e Políticas Públicas da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), Rio de Janeiro, Brasil

^C Professora Adjunta do Colégio de Aplicação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil

^D Universidade Salgado de Oliveira (Univero), São Gonçalo, Brasil

DOI: 10.12957/cdf. 2022.68868

Recebido em: 07 abr. 2022 | Aceito em: 15 jun. 2022.

Nas conversações cotidianas, ainda é frequente a expressão de manifestações de descontentamento com a qualidade e o alcance da gestão pública. O cidadão que precisa de saúde, educação, transporte e segurança, entre outras políticas públicas fundamentais, não se conforma com a sua precarização e ineficiência. Por outro lado, o debate político

costuma cair em dicotomias simplistas, como mercado-Estado ou privatização-estatização, supondo que tudo o que funciona em termos de serviços e práticas de gestão reside de um lado da equação, em detrimento do outro. Trava-se um verdadeiro monólogo, já que as partes envolvidas, de modo geral, não se dispõem a ouvir opiniões divergentes e abdicam de pensar para além do tempo de um mandato – ou de uma doutrina –, de modo a não esboçar uma perspectiva de gestão pública que tenha como princípio basilar *servir ao público*.

Sensíveis a essas questões, diversos pesquisadores têm se dedicado ao desenvolvimento conceitual da noção de “gestão pública”. Para alguns, a expressão se confunde com a definição de administração pública, enquanto para outros marca uma mudança conceitual e a adoção de ferramentas da gestão do mundo corporativo. Druker (1993) considera que gestão não se refere a uma organização hierarquizada, mas a uma capacidade de promoção da inovação sistemática do saber e sua aplicação à produção. Para Pollit (2004), por sua vez, o uso de novas tecnologias gerenciais na gestão pública não é um processo trivial, já que necessita de adaptações e ajustes operacionais, além de uma conformação ao arcabouço institucional, à cultura organizacional e à capacidade técnica da própria administração pública, dentre outros fatores.

Nesse sentido mais amplo, a literatura sobre análise de políticas (“*policy analysis*”), a partir do campo da ciência política, diferencia três dimensões que são fundamentais para a compreensão da área. Os conceitos, comumente trabalhados na língua inglesa como *policy*, *politics* e *polity*, correspondem ao estudo dos conteúdos da política, dos processos políticos e das instituições políticas, respectivamente (FREY, 2000).

A *policy*, em especial, caracteriza a configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e do desdobramento do conteúdo das decisões políticas. Essas dimensões, que são entrelaçadas e estão constantemente se sobrepondo umas às outras, agem de modo que o resultado material concreto de uma política pública depende de toda uma cadeia de interrelações, que vai do sistema político instituído ao provimento de bens e serviços à população. É dentro dessa cadeia, como elos entre as diferentes camadas, que gestores tendem a atuar em suas esferas de decisão e influência.

Esses conceitos guardam relação com as definições mais contemporâneas relacionadas à governança pública. Considerada, de forma ampla, como a capacidade

financeira e administrativa de um governo implementar políticas (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998; BAETA; PEREIRA; MUCCI, 2016), a governança pública também está intrinsecamente associada às ideias de realização; de legitimidade para agir em nome do ente público; de reunir atributos que resultem em eficiência, eficácia e efetividade na implementação das políticas públicas; e ao desenvolvimento de uma cultura gerencial que promova melhores práticas e transparência, cujo horizonte seja o desempenho e o alcance dos resultados na geração de bem-estar social (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Um dos benefícios de uma governança pública diz respeito à manutenção da sociedade sempre informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos. Dentre os benefícios elencados pelo Tribunal de Contas da União como referencial básico de uma boa governança pública, está o de controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável, agregar a esse valor a garantia da entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais aos cidadãos de forma transparente, mantendo a sociedade sempre informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos, justificar suas decisões em informações de qualidade e processos robustos de apoio a elas, definir os processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e autoridade e, institucionalizar estruturas adequadas de governança. Esses não são apenas os benefícios de uma boa governança, mas os próprios desafios para o alcance de políticas públicas responsivas e voltadas ao cidadão (TCU, 2020).

Nesse ínterim, destaca-se o papel crucial atribuído ao Estado como promotor de desenvolvimento e bem-estar, além da necessidade de se desenvolver novas capacidades, o que tem como pressuposto burocracias fortes e competentes. Importante também ressaltar a ênfase na relação com a sociedade e com processos democráticos para definição de prioridades e realização de escolhas, o que remete, também, à noção de governança. Todos esses elementos que articulam a gestão pública com a dimensão democrática e, portanto, com a dimensão política, não se restringem a aspectos instrumentais e técnicos com vistas à eficiência em um sentido restrito, mas à definição da própria atuação do Estado e à sua eficácia social (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

Para que sejam dadas melhores respostas às demandas da população, é preciso que o papel da burocracia pública seja constantemente avaliado e esteja em permanente evolução. São os gestores públicos, de uma maneira geral, que podem oferecer uma visão para além dos interesses políticos mais imediatos e resguardar os interesses intrínsecos

das políticas públicas. É a partir do compartilhamento de suas experiências a frente das mais variadas entidades e órgãos vinculados ao Estado que podemos conhecer tal gestão por dentro, sob a perspectiva de quem se envolve cotidianamente com os problemas que mais afetam os cidadãos fluminenses.

É nesse sentido que a Revista *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense* convida gestores públicos do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) a compartilhar suas experiências e reflexões nessas diversas dimensões, considerando a relevância dos temas nos seus aspectos teóricos e empíricos e/ou os seus impactos, sentidos e repercutidos diariamente no Estado e na sociedade. O presente dossiê temático, desta forma, visa incluir artigos inéditos que abordem, entre outras questões:

1. As políticas públicas no ERJ, considerando etapas como a formulação, a implementação, o monitoramento, e a avaliação;
2. Os papéis, estratégias, estruturas, processos e relações de poder manifestos no âmbito do ERJ, principalmente, nos períodos de crise e reformas;
3. Os serviços públicos, sua gestão, avaliação e controle, envolvendo tanto organizações públicas quanto organizações sociais, parcerias público-privadas, agências executivas e agências reguladoras.
4. E estudos de caso, pertinentes à proposta, entre outros.

Esperamos que este dossiê contribua tanto para registrar experiências exitosas no âmbito da gestão pública fluminense quanto apontar propostas de superação dos obstáculos enfrentados no ERJ, de modo a promover, assim, o compartilhamento do conhecimento de profissionais da área e de acadêmicos, engajados na construção de uma gestão pública eficiente, transparente, democrática e atenta às principais demandas da população.

Referências

BAÊTA, O. V.; PEREIRA, J. R.; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e. Contribuições da Racionalidade Comunicativa para a Governança Pública Brasileira. **Espacios** (Caracas), v. 37, p. 19-33, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro**: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194.

DRUCKER, Peter. **La sociedad poscapitalista**. Madrid: Apóstrofe, 1993.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP**. Brasília, nº 21, p. 211-259, junho de 2000.

POLLITT, Christopher. From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms. In: **Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública**, 9. Madrid, 2004.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: Uma revisão conceitual. **RSP**. Brasília, nº 70 (4) p. 519-550, out – dez 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança pública**: referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Edição 3. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex-Administração, 2020.

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

LOGISTICA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

LOGISTICS AND REGIONAL DEVELOPMENT

Eduardo Duprat Ferreira de Mello ^A

 <https://orcid.org/0000-0002-9771-8320>
Correspondência: eddup07@gmail.com

Floriano José Godinho de Oliveira ^B

 <https://orcid.org/0000-0002-9487-3341>
Correspondência: fgodinhodeoliveira@gmail.com

^A Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), Rio de Janeiro, Brasil

^B Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2022.68876

Recebido em: 04 mar. 2022 | Aceito em: 16 abr. 2022.

A infraestrutura representa um dos principais pilares do desenvolvimento econômico, sendo um indicador fundamental para a aferição da competitividade e do ambiente de negócios de um país ou região. Mas, para além da infraestrutura geral de apoio ao setor produtivo (água, energia, telecomunicações etc.), deve ser dada especial importância à *infraestrutura logística*. Trata-se de um conjunto de ativos que compreende portos e aeroportos, rodovias e ferrovias, dutovias e centros de consolidação e desconsolidação de cargas. Esse segmento tem influência direta na economia, porque:

- Representa uma das principais fatias do ICMS arrecadado pelos cofres do Estado do Rio de Janeiro, proveniente da nacionalização de mercadorias importadas
- Envolve o custo e o tempo gastos na circulação: combustível, pedágio, salários, manutenção, substituição de peças, deterioração de veículos, seguros etc.

- Possibilita a segurança e a agilidade das operações no fluxo de mercadorias e serviços, com *efeitos multiplicadores e indutores do desenvolvimento regional*.

Entende-se como *Macrologística* a infraestrutura de suporte aos grandes investimentos de acesso viário, ao passo que o conceito de *Micrologística* se aplica às operações para a distribuição de bens e o armazenamento de produtos, hoje com grande destaque para o e-commerce.

Entre essas dimensões, deve-se atentar para um conjunto de intervenções de menor porte, mas de vital importância para o desenvolvimento local/ regional. São diversos os casos em que projetos de menor investimento e complexidade - técnica e institucional – impactam diretamente na desobstrução de gargalos, e induzem à vitalidade do tecido produtivo, do fluxo comercial e da mobilidade urbana, principalmente em cidades periféricas e interioranas.

Aí se incluem rodovias vicinais, ramais ferroviários, canais de navegação e irrigação, aeroportos regionais, centros logísticos e a infraestrutura de distritos industriais, que dialoguem com as reais potencialidades de *Encadeamento Produtivo*.

O Programa de Encadeamento Produtivo do Setor Logístico, atualmente capitaneado pelo SEBRAE junto a diversas outras entidades públicas e privadas, tem como principal objetivo a criação de uma agenda indutora, de forma a promover as compras de grandes empresas junto aos fornecedores, fortalecendo o setor logístico, ao tempo em que facilita a fluidez na estrutura de produção e comercialização no estado.

Tomando por base os levantamentos do Plano Estratégico de Logística e Cargas do Estado do Rio de Janeiro (*PELC RJ 2045*), essa estratégia tem atuado em diversas frentes (fomento, divulgação, estímulo às parcerias etc.), já se viabilizando importantes conexões entre empresas, derivadas dos Fóruns de Fornecedores, notadamente os de Itaguaí e Mangaratiba, em 2021.

Por sua vez, o PELC RJ 2045, financiado pelo Banco Mundial, identificou *12 âncoras logísticas no território fluminense**, e trabalha desde 2016 com o conceito de que, se esses ativos funcionarem com seu efetivo potencial, estará assegurada a inserção competitiva da Plataforma Logística fluminense no cenário nacional e internacional. A esse Plano outros se somam, tais como o Plano Aeroviário do Estado (PAERJ), o PDTU (em atualização) e o Plano Estratégico Ferroviário (PEF), recentemente concluído.

Esses Planos pressupõem respaldo legal, constante atualização e uma *estrutura de Governança* que permitam sua execução, sem solução de continuidade. São elencos de intervenções respaldadas na pluralidade e na convergência de visões da administração pública, de operadores privados, de especialistas e de acadêmicos vinculados ao setor.

A intensa participação da sociedade é fundamental, para que os planos não sejam relatórios elaborados entre quatro paredes, sem sintonia – ou às vezes até com oposição – entre *agentes do mesmo setor e mesma região*. Com a devida cobertura organizacional, os projetos e ações com benefícios mútuos (ganha-ganha) são melhor agilizados, avaliados e continuados. Um exemplo dessa prática pode ser dar na pontuação de um processo licitatório em uma concessão de rodovias regionais. Recebe pontos adicionais o concorrente que melhor apresentar contrapartidas com geração de valor, de emprego e de renda, associadas às localidades limítrofes, incluindo a promoção de suas vocações turísticas, econômicas e/ou culturais.

- *As 12 âncoras do PELC*

| | |
|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Porto do Rio de Janeiro | Eixo Multimodal Rio São Paulo |
| Eixo Multimodal do Açu | Eixo Multimodal Central Rio-MG |
| Aeroporto do Galeão | Eixos Rodoviários Metropolitanos |
| Porto de Itaguaí | Eixo Multimodal Rio-Espírito Santo |
| Arco Metropolitano | Eixo Rodov. Região Serrana – Noroeste |
| Ligações Rodoviárias Transversais | Instalações de Apoio Offshore |

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

RESENHA

PIQUET, Rosélia (org.) *Norte fluminense: uma região petrodependente*. Rio de Janeiro: Editora Telha, 2021.

Carlos Antônio Brandão ^A

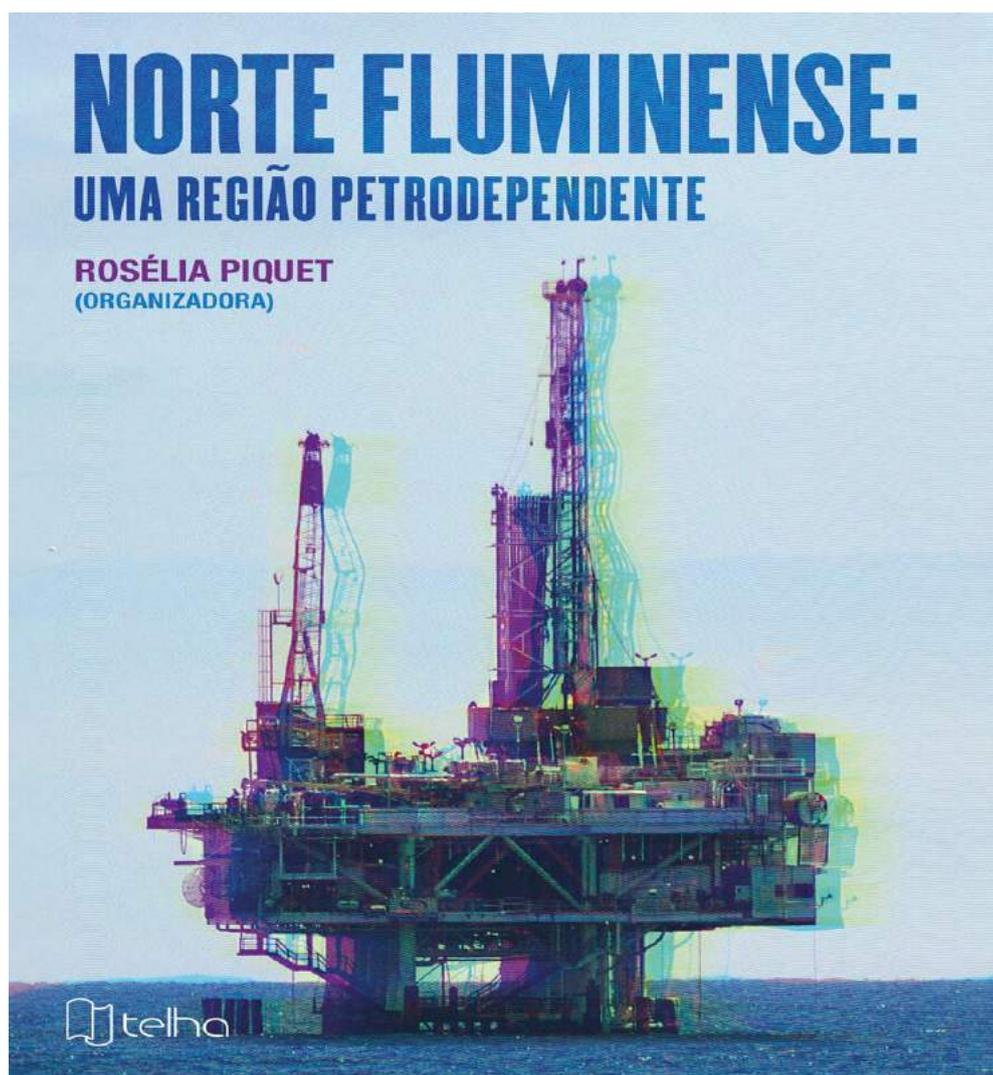
 <https://orcid.org/0000-0002-9014-6681>

^A Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ), Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

Correspondência: brandaoufrj@gmail.com

DOI: 10.12957/cdf.2022.68487

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



Apesar do avanço, muito promissor, que vem ocorrendo nos últimos anos nas análises da sociedade e economia fluminenses, ainda são desejáveis mais pesquisas, sobretudo de outras regiões que não a metropolitana, geralmente a mais estudada.

Neste contexto, o papel de liderança intelectual da Professora Rosélia Périssé da Silva Piquet na liderança de um grupo competente e plural de pesquisadoras e pesquisadores, bastante comprometido em desvendar os processos histórico-estruturais e conjunturais do Norte Fluminense, foi decisivo para que se consolidasse hoje uma enriquecida perspectiva sobre a socioeconomia fluminense.

A trajetória acadêmica da Professora Rosélia Piquet se confunde com a própria área do Planejamento Urbano e Regional no Brasil (vide seu memorial neste número da revista): a do grande debate sobre as dinâmicas das profundas desigualdades e heterogeneidades estruturais dos nossos muito específicos espaços urbano-regionais e a discussão de estratégias de desenvolvimento mais consequentes para a transformação destas situações. Assim, depois de suas marcantes contribuições para o debate regional e metropolitano brasileiro, quando era professora da UFRJ, aceitou o convite da Unidade da Universidade Cândido Mendes (UCAM) em Campos dos Goytacazes, para criar um mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades (mais tarde também doutorado), do qual foi coordenadora por mais de vinte anos.

A partir da UCAM de Campos, graças à liderança da Professora, o Norte Fluminense se tornou a região mais estudada e da qual temos maior conhecimento acumulado hoje, depois da RMRJ. As perseverantes pesquisas sob sua coordenação, nas últimas duas décadas, sobre as peculiaridades de um espaço tão singular no contexto do heterogêneo território fluminense, foram decisivas para que se construísse um valioso quadro, em movimento, das transformações regionais.

O livro *Norte fluminense: uma região petrodependente*, recém-lançado pela Editora Telha, vem se juntar e coroar uma já longa, profícua e sólida trajetória de análises sobre a estrutura e a dinâmica dessa porção territorial tão particular do Estado do Rio de Janeiro. Na verdade, este é como fosse o sexto volume, se considerarmos as anteriores coletâneas organizadas pela professora, nos últimos vinte anos (“Transformações em Curso na Indústria Petrolífera Brasileira”; “O Desafio da Abundância: 10 anos do Boletim Petróleo,

Royalties e Região”; “Mar de Riqueza, Terras de Contrastes: o petróleo no Brasil”; “Petróleo e Região no Brasil - o desafio da abundância”; “Petróleo, Royalties e Região”).

Este sexto volume da “coleção”, examina as diversas dimensões - a partir de diferentes ângulos de análise e formações disciplinares dos autores - do processo de desenvolvimento recente do Norte Fluminense e suas mais decisivas transformações, tendências e perspectivas futuras.

Tendo claro que o ponto de partida para a análise regional crítica deve ser o longo processo histórico, o livro descortina um espaço que viveu um momento de auge da agroindústria sucroalcooleira, para depois se tornar um território dependente da cadência e dos ritmos extrativos do Petróleo, e mais recentemente também se orientando a se tornar um novo polo logístico. São destacadas, ao longo desta trajetória, sobretudo as transformações vivenciadas pelos municípios de Campos dos Goyatacazes, Macaé e São João da Barra. Estão presentes nas análises de vários capítulos do livro as marcas históricas das características herdadas pelo travejamento do movimento histórico das temporalidades estruturais da longa duração da cana-de-açúcar para a aceleração dos ritmos das temporalidades estruturais-conjunturais da dinâmica contraditória mais recente Petróleo-Porto.

Seus sete capítulos examinam minuciosamente: a questão do impacto das rendas petrolíferas nas finanças municipais; a problemática da repartição dos royalties; o papel da política de conteúdo local na dinâmica regional; a inserção do Porto do Açúcar no sistema marítimo-portuário mundial; os efeitos sobre as finanças e sobre o mercado de trabalho da implantação do Porto; um balanço da reconfiguração dos espaços urbano-regionais no contexto do Norte Fluminense.

Em minha leitura reconheci na obra uma rica perspectiva crítica, das espacialidades e temporalidades mutantes e dos deslocamentos socioespaciais, que consegue captar e destacar com precisão uma espécie de fuga para a frente, um fenômeno de movimento de forças ao longo do território, que é importantíssimo também para o debate urbano-regional brasileiro mais geral. Evidencia-se uma abordagem que lembra temas caros aos grandes clássicos do pensamento social brasileiro: a itinerância, em Celso Furtado, e a extensividade, em Caio Prado Júnior, que se perguntavam: em que situação ficam as atividades e pessoas das regiões que vão perdendo dinâmica?

O livro assinala e analisa o movimento histórico-geográfico em que a Bacia de Campos, embora abrigando parcela expressiva da produção brasileira de óleo e gás, depois de explorar durante um quarto de século e já tendo alcançado $\frac{3}{4}$ da produção estimada, vai perdendo ritmo, à medida em que a fronteira de exploração do petróleo vai se deslocando para os campos de maior produtividade da Bacia de Santos. Nesta itinerância extensiva, o Norte Fluminense vai deixando de ganhar novas inversões das petroleiras e, portanto, os decorrentes royalties e participações especiais.

Este alentado esforço de pesquisa coletiva escrutina os impactos diretos e indiretos da benção/maldição dos recursos naturais. Demonstra que transformações rurais, urbanas e regionais multidimensionais e ponderáveis ocorreram na região nas últimas décadas. O ingresso de vultosos recursos dos royalties e participações especiais fortaleceu as finanças municipais. Entretanto, não se destinou a maior parte do excedente social para a ampliação dos horizontes de decisão regional, que ampliariam o raio de manobra para a construção de trajetórias mais sustentadas e perenes de desenvolvimento. Não se lograram constituir, a partir da nucleação da cadeia produtiva do petróleo, ramificações econômicas intersetoriais mais vigorosas e dinâmicas. Não se avançou na adequada canalização para a internalização e o enraizamento de emprego e renda. Pouco foram enfrentadas as desigualdades e mazelas sociais.

Assim, a natureza da petrodependência é revelada no livro, quando se demonstra que ela é determinada e condicionada pelo: perfil do fornecimento de bens e serviços dos bens mais dinâmicos e sofisticados, com pouca endogenia, sendo basicamente extrarregional; modo de destinação do excedente, que poderia ser mais internalizada, através de políticas de exigência de conteúdo nacional; enraizamento das heranças e rugosidades da estrutura de poder regional, marcada por uma longa história de dominação oligárquica, dentre outras questões.

Para além da indústria do petróleo *per se*, outro aspecto da vida regional destacado em alguns capítulos da coletânea foi a constituição do Complexo Industrial e Portuário do Açu, em São João da Barra. Sem querer adiantar a minuciosa análise de sua instalação, discute-se como as potencialidades para se avançar em um polo dinâmico de desenvolvimento, nucleado por um porto multifuncional, ao fim e ao cabo, acabou, infelizmente, subordinada pela lógica mais restrita da ultra especialização petrolífera. É

colocada a pergunta central sobre o seu futuro, se o Porto se constituirá em “um simples nó de trânsito” ou em um polo “fixador de valor agregado” no território?

O livro investiga e revela uma dinâmica regional norte-fluminense com ritmo acelerado e muitos potenciais, porém volátil e vulnerável, atrelada às atividades extrativas, que em sua maioria não logrou fazer uso adequado do excedente social para o enraizamento de geradores mais endógenos de emprego e renda e para a diversificação produtiva. Nesse sentido, o trabalho explicita a questão do “custo de oportunidade de não terem sido, com os abundantes royalties, construídas alternativas à cadeia petrolífera”.

Seus sete capítulos ajudam no entendimento (e podem servir de alerta a outras regiões) de que o caminho para o desenvolvimento, no sentido de alargamento do leque de possibilidades regionais mais autônomas, exige que se “estabilize as instabilidades” estruturais, quando se deseja armar estratégias concertadas sociopoliticamente de mais longa duração. Uma região que se atrela mecanicamente às volatilidades e instabilidades extrativas, e não constrói alternativas de retenção e aplicação mais soberanas do excedente social que circula por seu território, arrisca ser conduzida, ou ficar subjugada, pelas temporalidades curtas do espaço-tempo conjuntural e não produzir opções consistentes e duradouras de desenvolvimento. Ou seja, pode perder uma oportunidade histórica de planejar um outro futuro, com maior diversificação produtiva, agregação de valor na escala regional, aprofundamento do conteúdo tecnológico e, sobretudo, justiça socioespacial.

Estas problemáticas ficam ainda mais salientes quando se vislumbra, no futuro próximo, uma trajetória crescente de fuga dos usos dos combustíveis fósseis na escala mundial, o que provocará uma disruptiva transição energética no futuro. Assim, as regiões petrodependentes deveriam se preparar, em um planejamento de longo prazo, para realizarem mutações que evoluam para novas alternativas espaço-tempos estruturais e de longa duração de sua base socioeconômica. Deveriam buscar construir estratégias de desenvolvimento que envolvessem o exercício do poder decisório de ampliação da autonomia e do leque de opções regionais.

O certo é que, de forma muito inspiradora, o livro municia debates e lutas nacionais e regionais por ampliação das justiças social, espacial e intergeracional. Diagnostica o movimento histórico e contraditório das estruturas (produtivas, sociais,

ocupacionais, socioespaciais etc.) e tem forte potencial para orientar estratégias mais consequentes e trajetórias mais audaciosas de desenvolvimento regional.

Em suma, o livro oferece aprofundadas e férteis análises críticas, mas também apresenta possíveis caminhos alternativos de enfrentamento dos dilemas fluminenses. Estrutura uma agenda de reflexões fundamentais para o Norte Fluminense, para o Estado do Rio de Janeiro e para o Brasil. Precisa ser lido e debatido, na região, no estado e no país, pois tem alertas e chamamentos cruciais para o presente e sobretudo para um futuro que possa ser mais democrático e justo.

Referências

PIQUET, Rosélia; PINTO JUNIOR, Helder Queiroz. (org.). **Transformações em Curso na Indústria Petrolífera Brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2018.

PIQUET, Rosélia; VIANNA, José Luiz; VILANI, R. (org.). **O Desafio da Abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond/Faperj, 2013.

PIQUET, Rosélia. **Mar de Riqueza, Terras de Contrastes: o petróleo no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

PIQUET, Rosélia. **Petróleo e Região no Brasil - o desafio da abundância**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PIQUET, Rosélia. **Petróleo, Royalties e Região**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.

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



Agenda do desenvolvimento

EDIÇÃO ELETRÔNICA
NÚMERO 22