



# Cadernos do Desenvolvimento Fluminense

EDIÇÃO ELETRÔNICA  
NÚMERO 18, 2020/2021  
ISSN: 2317-6539

FOTO:  
LUCAS VIMIEIRO  
NO PEXELS



## **Ficha catalográfica**

---

C122 Cadernos do desenvolvimento fluminense / Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. N. 18 (2020). Rio de Janeiro: CEPERJ, 2021.

Semestral

ISSN: 2317-6539 (versão online)

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

CDD: 300.981

---



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

**Presidente**

Gabriel Rodrigues Lopes

**Vice-presidente**

Marcello Coimbra Costa

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

Leonardo Mazzurana

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

**Reitor**

Ricardo Lodi Ribeiro

**Vice-reitor**

Mario Sergio Alves Carneiro

**Diretor de Planejamento e Orçamento**

Bruno Sobral

**Rio de Janeiro**

Abril de 2021

## CONSELHO EDITORIAL

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

Ricardo Lodi Ribeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Gabriel Rodrigues Lopes. Fundação CEPERJ.  
Bruno Leonardo Barth Sobral. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Leonardo Mazzurana. Fundação CEPERJ.

### **Editor Científico responsável**

Floriano Jose Godinho de Oliveira. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

### **Editores Científicos**

Bruno Leonardo Barth Sobral. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Gisela França da Costa. Fundação CEPERJ.  
Luiza Silva. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Leonardo Mazzurana. Fundação CEPERJ.

### **Conselho Científico**

Adair Rocha. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
André dos Santos Rocha. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.  
André Lázaro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
André Luiz Azevedo Guedes. Fundação CEPERJ.  
Andrea Araújo do Vale. Universidade Federal Fluminense.  
Bruno Sobral. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Carlos Antônio Brandão. Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
Eduardo Karol. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Eduardo Duprat Ferreira Mello. Fundação CEPERJ.  
Fabiano Santos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Gaudêncio Frigotto. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Glaucio José Marafon. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Gulnar Azevedo e Silva. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Heitor Soares Mendes. Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ).  
Helena Maria Martins Lastres. Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
Hindenburgo Francisco Pires. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Janine Pessanha de Carvalho. Fundação CEPERJ.  
Joilson de Assis Cabral. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.  
Jorge Britto. Universidade Federal Fluminense.  
José Luis Vianna da Cruz. Universidade Cândido Mendes.  
Leandro Bruno Santos. Universidade Federal Fluminense-Campos dos Goytacazes.  
Leandro Dias de Oliveira. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.  
Lia Hasenclever. Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
Luis Fernando Valverde Salandía. Instituto Pereira Passos.



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

#### **Editoria Executiva**

Bruno Oliveira Castelo Branco. Fundação CEPERJ.  
Geane Silva Grangeiro dos Santos. Fundação CEPERJ.  
Janilce Aparecida Conceição Magalhães. Fundação CEPERJ.  
Margareth Pederneiras. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

#### **Secretaria Executiva**

Bruno Oliveira Castelo Branco. Fundação CEPERJ.  
José Luiz dos Santos Filho. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

#### **Assessoria de Comunicação**

Thais Nogueira Nunes. Fundação CEPERJ.

#### **Projeto Gráfico, Design e Diagramação**

Samara Moreira Coimbra. Fundação CEPERJ.

## SUMÁRIO

### **ENSAIO SOBRE A ECONOMIA FLUMINENSE: DA CRISE HISTÓRICO-ESTRUTURAL ALHEADA À CRISE MANIFESTA**

*Jorge Luiz Alves Natal, José Luis Vianna da Cruz*

### **CRISE, DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE O EXTREMO OESTE DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**

*Leandro Dias de Oliveira, André Luiz Nascimento Germano, Miguel Alexandre do Espírito Santo Pinho*

### **DESENVOLVIMENTO REGIONAL A PARTIR DA INDÚSTRIA DE ÓLEO E GÁS: ESTUDO BIBLIOMÉTRICO**

*Bruno Leonardo Silva Pereira, Henrique Rego Monteiro da Hora, Romeu e Silva Neto*

### **A COMUNICAÇÃO DO PLANO DE EMERGÊNCIA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS-RJ**

*Alfredo Akira Ohnuma Junior, Fernanda Santa Barbara Vissirini, Rosa Maria Formiga Johnsonn Correio*

### **VEGETAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: GESTÃO E BEM-ESTAR SOCIAL**

*Helen Gonçalves Romeiro Ferreira, José Teixeira de Seixas Filho, Silvia Conceição Reis Pereira Mello*

### **TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONSIDERAÇÕES PARA O ESTUDO DO CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

*Thaís Castro Koch, Hernán Armando Mamani*

### **O PRECARIADO DA PRAIA NA CIDADE TURÍSTICA DE CABO FRIO-RJ**

*Felipe de Souza Ramão, Marcos Vinícius Nascimento de Melo*

### **DOS COLETIVOS POPULARES DE CAMPO GRANDE, RJ, AO MOVIMENTO ANTICAPITALISTA GLOBAL**

*Edivan Fulgencio*

### **VALOR COMPLEXO DOS IMÓVEIS E A PRODUÇÃO DAS CONDIÇÕES GERAIS DE PRODUÇÃO: ELEMENTOS PARA UMA ECONOMIA POLÍTICA DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA**

*Oséias Teixeira da Silva*

## Editorial

A Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense sofreu uma descontinuidade no ano de 2020. Ano triste, em que foi decretado o estado de pandemia no mundo, face à expansão da contaminação da COVID-19, deflagrando-se o que pode ser considerada a pior crise sanitária dos últimos 100 anos. Essa crise promoveu o que até então parecia impossível em um contexto social de economia global: a suspensão de atividades produtivas e da circulação de pessoas e mercadorias em todos os países.

As consequências, evidentemente, manifestaram-se em todos os setores sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais, e afetaram a manutenção de programas e projetos como o de nossa revista. Pouco a pouco, porém, começamos a retornar às atividades e nossa atenção se voltou para uma retomada da publicação da revista e para a sua reestruturação, considerando-se os novos cenários de relações sociais que se delineavam para os tempos pós-pandemia. Para este objetivo, a Fundação CEPERJ, que administra a revista, estabeleceu um termo de cooperação com a UERJ e com a EDUERJ para que houvesse a colaboração da Universidade na direção acadêmica do periódico. Uma parceria entre duas instituições de Estado, no estado do Rio de Janeiro, no território fluminense.

Nesta nova fase, a ampliação do escopo de orientação da linha editorial se apresentou como uma possibilidade concreta, já que, face à gravidade e prolongamento do quadro de crise, evidencia-se que as questões do desenvolvimento fluminense a enfrentar requerem atenção, cada vez maior, aos vínculos entre crescimento econômico, recuperação de investimentos produtivos e retomada, em novo patamar, de investimentos em sólidas políticas sociais e ambientais. Ademais, outras dimensões do desenvolvimento social são necessárias em um ambiente socialmente justo, como a das liberdades de manifestações culturais, do respeito às diferenças raciais e étnicas, da diversidade religiosa, da defesa do bem-estar para crianças e adolescentes em todo o território fluminense etc.

As políticas públicas, portanto, tornam-se também um campo privilegiado de reflexão que, esperamos, deve tomar as páginas de nossa revista. Neste sentido, neste processo de reestruturação, ampliamos o número de membros do Conselho Científico, para reforçar a presença de investigadores que privilegiam os diversos temas relacionados

ao desenvolvimento, tanto nas áreas de economia e desenvolvimento regional, quanto nas de educação, da saúde, cultura, demografia, meio ambiente, administração pública e outras.

Além disso, delineamos a ampliação do conceito de produção acadêmica, peculiar nos periódicos científicos, para sugerir que a revista também seja lugar de publicação de artigos que reflitam sobre as ações dos órgãos e instituições do Estado, estimulando e permitindo que técnicos e servidores da gestão pública no estado possam produzir artigos sobre as políticas, as estratégias e o planejamento de programas e projetos, desvelando as políticas de desenvolvimento promovidas pelo Estado, em nosso território.

Com efeito, esperamos que a revista seja mais um instrumento de disseminação de estudos científicos realizados em nossas Universidades e centros de pesquisa, com foco em um largo espectro de problemas que compõem o que poderíamos chamar de “a questão do desenvolvimento fluminense”. Particularmente, procuraremos estimular a publicação de resultados de estudos e pesquisas realizados com financiamentos da Faperj, oferecidos aos projetos selecionados por meio de editais específicos e programas continuados, que oferecem auxílio financeiro e bolsas. Igualmente, estimularemos a produção de artigos científicos que apresentem e reflitam sobre planos e projetos de desenvolvimento no estado do Rio de Janeiro.

Merecerão atenção especial de nossa parte os debates sobre os grandes marcos da recuperação econômica, como os relacionados à economia do petróleo e do gás, do denominado complexo industrial da saúde, do desenvolvimento de atividades relacionadas à produção energética, do desenvolvimento dos parques tecnológicos no estado, dos setores específicos como o de tecnologia, de cinema e vídeo, do turismo, etc. No mesmo sentido, abriremos espaço para trabalhos científicos que compartilhem modelos de aprimoramento da gestão pública, e experiências de inovação na administração de nosso estado. Procuraremos dar destaque à apresentação dos projetos públicos, muitas vezes estruturados a partir de estudos realizados com ampla participação social, como o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PDUI), ou o Plano Estratégico de Logística e Carga do Rio de Janeiro (PELC-45). Este último muito importante neste período de intenso processo de renovação das concessões rodoviárias e ferroviárias no território fluminense.

Enfim, motivados por este conjunto de propósitos, a Fundação CEPERJ e a UERJ retomam agora a publicação desta importante revista, esperando que isso venha a fortalecer a livre circulação de ideias, por meio de produtos científicos, acadêmicos e



técnicos que reflitam o resultado de pesquisas, estudos, projetos e ações do Estado e da sociedade fluminense.

Esta edição, em particular, traz algumas contribuições que passamos a apresentar, e que esperamos possam ser de grande utilidade para todos os leitores da revista.

O primeiro artigo, dos professores Jorge Natal, da UFRJ, e José Luiz Vianna da Cruz, da UFF-Campos dos Goytacazes, intitulado *Ensaio sobre a economia fluminense: da crise histórico-estrutural alheada à crise manifesta*, reúne a expertise de dois analistas sobre o desenvolvimento econômico e social no estado do Rio de Janeiro, e propõem uma análise relacionada a amplos marcos temporais relacionados à identificação de fases de crescimento e de declínio que caracterizam a economia fluminense deste o século XIX. Os autores aconselham que o olhar sobre as regiões e sobre o estado como um todo busquem considerar de forma integrada os encadeamentos dos investimentos dentro da atual Divisão Territorial do Trabalho e as características do federalismo brasileiro. Ainda na fase do diagnóstico, os autores descrevem, de forma oportuna, as “possibilidades não suficientemente aproveitadas, entre os anos 1995-2013”, pela economia fluminense. E nesse percurso destacam as oportunidades mais recentes para o ERJ, vinculadas ao extenso e potente circuito econômico do petróleo, gás e energia, assim como as ações articuladas às infraestruturas de logística e condições gerais de produção, como eixos estruturantes e com capacidade de arrasto para a economia fluminense, sem deixar de lado as possibilidades de desenvolvimento de outras cadeias produtivas. Ao final, várias propostas de planejamento e de ações são sugeridas.

Em seguida temos o artigo *Crise, desenvolvimento e território: reflexões sobre o extremo oeste da região metropolitana do rio de janeiro*, dos professores Leandro Dias de Oliveira, da UFRRJ, André Nascimento Germano e Miguel do Espírito Santo Pinho, da UERJ, que apresentam uma análise do desenvolvimento econômico industrial na área por eles denominada extremo oeste da Região Metropolitana da Rio de Janeiro, formada pelos municípios de Seropédica, Paracambi, Queimados, Japeri e Itaguaí (este último incorporando as atividades no Distrito Industrial de Santa Cruz, no extremo oeste do município do Rio de Janeiro). No texto, os autores destacam um movimento de reestruturação territorial produtiva, face às perspectivas de desenvolvimento das atividades vinculadas ao Porto de Itaguaí.

Fechando este bloco de artigos relacionados ao eixo do desenvolvimento regional, o texto *Desenvolvimento regional a partir da indústria de óleo e gás: estudo bibliométrico*, dos professores Bruno Pereira, Henrique Monteiro da Hora e Romeu e

Silva Neto, todos do IFF-Campos dos Goytacazes, apresenta um estudo sobre a produção bibliográfica concernente a temas relacionados ao desenvolvimento regional em áreas produtoras de petróleo. Identificando centenas de publicações, os autores apontam os aspectos mais enfatizados e ressaltam a importância da realização de estudos sobre o desenvolvimento das áreas impactadas pela produção do petróleo.

Os dois artigos seguintes abordam políticas ambientais e apresentam estudos em municípios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. No artigo *A comunicação do plano de emergência municipal de Duque de Caxias-RJ*, dos professores Alfredo Akira Ohnuma Jr, Fernanda Santa Barbara Vissirini, Rosa Maria Formiga Johnson, todos da UERJ, com formação em engenharia ambiental, apresenta-se uma análise relevante acerca da aplicação do Plano de Emergência Municipal (PEM) do Município de Duque de Caxias, RJ, destacando os mecanismos de comunicação entre os gestores do sistema técnico e a população, demonstrando a necessidade de que seja estabelecido um maior entrosamento entre os gestores do sistema de monitoramento e a população ameaçada pelos eventos hidrológicos graves. O estudo teve por base de estudos a observação os eventos ocorridos em janeiro de 2016. O estudo aponta para a importância de se aprimorar o monitoramento dos fenômenos hidrológicos, para preservar a vida da população em situação de risco ou emergências. O segundo artigo, elaborado pelos professores Helen Gonçalves Romeiro Ferreira, José Teixeira de Seixas Filho e Silvia Conceição Reis Pereira Mello, da UNISAN, intitulado *Vegetação urbana no município do rio de janeiro: gestão e bem-estar social*, destaca um fenômeno importante para o conforto ambiental na cidade, apresentando uma revisão bibliográfica sobre o plantio de espécies ornamentais em praças e jardins e a arborização no ambiente urbano, destacando as políticas e projetos organizados, principalmente, pela Fundação Parques e Jardins, órgão vinculado à administração da cidade do Rio de Janeiro. O estudo dá destaque, em particular, ao Plano de Arborização Urbana da Cidade do Rio de Janeiro (PDAU-Rio). Sua publicação vem em um momento muito oportuno, já que a administração pública da cidade anunciou, por meio da presidência da Fundação Parque e Jardins, que o PDAU, elaborado em 2015 e consolidado no Decreto nº 42.685/2016, será retomado no decorrer do ano de 2021.

O terceiro bloco apresenta artigos que enfatizam a precariedade cada vez mais intensa das formas de contratação do trabalho na sociedade capitalistas, bem como as lutas sociais para seu enfrentamento. O texto *Terceirização na administração pública: considerações para o estudo do caso da universidade federal fluminense*, de Thais Koch e do professor Hernán Mamani debate o processo de terceirização dos servidores da



Universidade Federal Fluminense, no período que se inicia com a Reforma Gerencial proposta por Bresser Pereira, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, até o ano de 2019. O artigo seguinte denominado *O precariado da praia na cidade turística de Cabo Frio-RJ*, apresenta um debate instigante sobre um setor historicamente marginalizado na esfera do trabalho formal. Texto elaborado pelos professores Felipe Ramão e Marcos Nascimento de Melo, sobre os trabalhadores no comércio de praia, ambulantes e comerciantes fixo nas areias das praias de Cabo Frio. O artigo desvela um processo de intensa precarização vinculada tanto às relações de trabalho quanto às tensões geradas pela sazonalidade da oferta laboral. Por fim, o artigo *Dos coletivos populares de Campo Grande-RJ, ao movimento anticapitalista global*, do doutorando Edivan Fulgencio, da UERJ, analisa os Coletivos populares do bairro de Campo Grande, na cidade do Rio de Janeiro, como iniciativas locais e identitárias capazes de se estruturar como novas forma de manifestação dos movimentos sociais urbanos, que apresentam potência para integrar as diferentes redes de indignação anticapitalista, que eclodem ao redor do mundo e assim participar da construção do movimento global.

Nesta edição, inauguraremos a seção *Artigos de Revisão*, apresentando o texto *Valor complexo dos imóveis e a produção das condições gerais de produção: elementos para uma economia política da urbanização capitalista*, do professor Oseias Teixeira, do IFF-Macaé, que traz uma revisão importante do debate teórico importante sobre os aspectos relacionados a um novo mercado imobiliário na sociedade contemporânea, em que conceitos como valor, valorização e precificação, são analisados para alcançar os aspectos presentes na denominada produção das condições gerais de produção no movimento geral da urbanização e metropolização em curso no estado.

Para concluir esta breve apresentação, queremos dizer que este conjunto de trabalhos acadêmicos nos permite mostrar estudos sobre elaborados nas universidades e centros de pesquisas do estado que, esperamos, possam trazer conhecimentos e informações sobre o desenvolvimento fluminense. Boa leitura a todos e a todas.

Os editores.

## ENSAIO SOBRE A ECONOMIA FLUMINENSE: DA CRISE HISTÓRICO-ESTRUTURAL ALHEADA À CRISE MANIFESTA\*

Jorge Luiz Alves Natal<sup>1</sup>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8802-9259>

José Luis Vianna da Cruz<sup>2</sup>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9869-2639>

Recebido em: 11 fev. 2021

Publicado em: 28 abr. 2021

### RESUMO

O ensaio examina a denominada *crise* da economia fluminense, particularmente a da capital – Rio de Janeiro. A tese central defendida é que, em verdade, *as crises* da economia fluminense são manifestações *intermitentes* de uma profunda e *longeva* crise estrutural, e que remontam à passagem do século XIX ao século XX, com alguns interregnos de crescimento e mudanças até a denominada *retomada* dos anos 1990, e alguns *soluços* de crescimento na primeira década dos anos 2000 – que os autores chamam de *milagrinho*, tomando por empréstimo o termo cunhado por Laura Carvalho (2018). Apontando o alheamento em relação à crise estrutural e às abordagens que consideram o *território* ou *região* que abrange o interior fluminense, o ensaio enuncia aspectos metodológicos, teóricos e propositivos relativos não só aos diagnósticos como também – e sobretudo – aos encaminhamentos capazes de responder aos desafios colocados para que o estado, em sua inteireza (e integradamente), cresça de maneira sustentada no tempo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado do Rio de Janeiro. Crise histórico-estrutural. Economia e desenvolvimento fluminense.

### *ESSAY ON THE FLUMINENSE ECONOMY: FROM THE HISTORICAL-STRUCTURAL CRISIS LINKED TO THE MANIFEST CRISIS*

### ABSTRACT

The essay examines the so-called *crisis* of the Rio de Janeiro economy, particularly that of the capital – Rio de Janeiro. The main thesis is that, indeed, the economic *crises* in the North of Rio de Janeiro State are a manifestation of a deep and *long-lasting* structural crisis. They date back to the 19th to the 20th centuries, with some intervals of growth and

---

\* Pesquisa financiada pela FAPERJ.

Doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp-SP, professor universitário aposentado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional-IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro-RJ e professor e coordenador do Módulo Política Econômica e (para o) Desenvolvimento do Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Universidade Candido Mendes-RJ.

<sup>2</sup> Cientista Social, Mestrado e Doutorado em PUR (UFRJ), Pós-Doc em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (UFRRJ), professor aposentado da UFF, em exercício no Programa de Pós Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades (mestrado e doutorado), da UCAM Campos, onde desempenha a função de Coordenador de Pesquisa.



transformation until the *resumption* of the 1990's, and some *responses* of growth in the first decade of the 2000's. The authors call them "small miracle" (In Portuguese, *milagrinho*), borrowing the term coined by Laura Carvalho (2018). By focusing on the alienation in the structural crisis and the approaches that take into account the territory or region that covers the interior of Rio de Janeiro State, the essay describes methodological, theoretical, and propositional aspects concerning not only the analyses but also - and above all - the directions that meet the challenges posed so that the whole state (and integrally) grows in a consistent way in time.

**KEYWORDS:** Rio de Janeiro state. Historical-structural crisis. Fluminense economy and development.

## APRESENTAÇÃO

Entre os estudiosos da temática *economia fluminense*<sup>3</sup>, do passado e do presente, há pelo menos um consenso: nunca se conseguiu constituir uma efetiva e muito menos longeva massa crítica envolvida com a sua análise. Ou seja: essa temática não interessou expressiva e regularmente aos pesquisadores brasileiros, e nem mesmo aos localizados nos limites 'regionais' em questão<sup>4</sup> Pior: ela sequer interessou para valer aos intelectuais sediados no espaço carioca (em sua maioria vinculados aos órgãos públicos neles existentes), independentemente de suas nomeações político-administrativas ao longo do tempo, mesmo sendo nele que eles sempre estiveram concentrados<sup>5</sup>.

Duas razões explicam esse comportamento: o fato de o ex-distrito federal ter sido capital imperial e depois republicana por cento e noventa e sete anos (1763-1960) plasmou na 'região', em especial na então capital do País, um olhar, e não apenas da academia, mais atento sobre as questões nacionais do que sobre as locais; e isso de par com uma visão equivocado-idealizada acerca da natureza da expansão econômica da renda e do emprego verificada a traços largos desde o último quartel do século XIX até o final dos anos 1970 – mais uma vez notadamente no domínio político-administrativo hoje definido como município do Rio de Janeiro, posto que o antigo estado do Rio nunca

---

<sup>3</sup> Por economia fluminense, entenda-se a economia da 'região' atualmente definida como estado do Rio de Janeiro. A esse respeito, vide a nota que segue.

<sup>4</sup> Que antes, no período histórico a ser aqui examinado (1870-2019), abrigou recortes distintos (pela ordem): estado do Rio de Janeiro e Distrito Federal; estado do Rio de Janeiro e Guanabara; e, finalmente, estado do Rio de Janeiro, dada a chamada fusão.

<sup>5</sup> Porém, face à expansão universitária do passado relativamente recente e ao maior número de pesquisadores com formação pós-graduada (processo esse que vem acontecendo desde os anos 1970), há atualmente mais pesquisadores envolvidos nas diversas regiões do estado com o que se poderia denominar genericamente de estudos fluminenses – em regra, referidos aos espaços geográficos de seus endereços institucionais.

apresentou performance a destacar na cena nacional (como se analisará...) <sup>6</sup>. Pode-se dizer assim que esses dois fatos históricos e seus respectivos olhares obscureceram o entendimento dos problemas estruturais tanto da economia carioca, em especial, quanto da fluminense como um todo.

É dizer: de um lado, os problemas mencionados foram alheados por conta da crença de que, ao sediar o Estado, ele ‘era (até 1960) do Rio’ <sup>7</sup> e do suposto (falso) que bastava considerar o crescimento da renda e do emprego para analisar/entender a economia – no caso, a carioca, e, de outro, o igual alheamento do ‘atraso’ da (economia) situada do ‘outro lado da baía’, graças, pelo menos, aos fatores já apontados na nota cinco (ou seja, sua pouca importância econômica, institucional e reflexiva *vis à vis* à ex-capital do país). Nesses termos, no limite, daí emerge o seguinte fato: a negação da ‘região’ como um todo enquanto objeto de estudo nesse longo intervalo temporal.

Deixando de lado, no momento, a economia do antigo estado do Rio de Janeiro, não surpreende que, de um lado, as sugeridas fragilidades estruturais da economia carioca tenham sido ignoradas e, de outro, imbricadamente, numa espécie de corolário, com a crise econômica nacional dos anos 1960, e mais marcadamente com a dos 1980, que as análises tenham sido caracterizadas por um traço distintivo: o da sua vitimização face ao governo federal por conta da transferência da capital para Brasília e, adiante, pela fusão do antigo estado da Guanabara com o também antigo estado do Rio. Transferência da capital para Brasília, fusão do antigo estado do Rio com a também antiga Guanabara e abandono/responsabilização de terceiros (União/Governo Federal) combinaram-se ali à perfeição nessa narrativa! Daí a ‘venda’ da tese de que a crise longo-estrutural teria começado com a referida transferência e, por causa, sido ‘apenas’ aprofundada na década de 1980 <sup>8</sup>.

Porém, sem abandonar a retórica de vítima, a partir desses mesmos últimos anos 1980, passaram a ganhar crescente importância no estado as práticas voltadas para espaços

---

<sup>6</sup> Dadas as anotações anteriores, parte desse fenômeno pode, desde logo, ser creditada na conta das referidas centralidade, massa crítica e concentração institucional sediadas no âmbito da antiga capital federal.

<sup>7</sup> Vide sobre esse fato as muitas ações de Getúlio Vargas e, em especial, as de JK terem como foco principal a industrialização verificada desde cedo em São Paulo.

<sup>8</sup> Vide tese de doutoramento de José Luís V. da Cruz (2003), na qual esse autor resgata diversas vozes do antigo estado do Rio afirmando/defendendo, quando da fusão, a responsabilidade da ex-capital/Guanabara com o seu desenvolvimento. Adendo: bradava boa parte da mídia, na sua busca por atribuir *o problema crise* a outrem (seus adversários políticos), simplista e persecutoriamente, que ela também seria culpa do governante de plantão (no caso, o ex-governador Leonel Brizola).



microrrecortados e/ou as relativas a temas específicos (do estado) numa verdadeira endogenia da análise e da prática. É nessa perspectiva que ganha espaço discursivo e material o chamado Rio Local<sup>9</sup>.

Diversamente: a disjuntiva acima passa a ditar o tom das reflexões e propostas sobre a economia carioca (e mesmo sobre seu desenvolvimento). De outra maneira: respectiva e esquizofrenicamente, as práxis em discussão se moviam de um lado na perspectiva do ‘Rio vítima’ (que desconsidera escalas ‘menores’, incluindo a local) e, de outro, na do ‘Rio que deveria cuidar de si mesmo’ (ignorando escalas ‘maiores’, como a nacional, por exemplo). Logo, à pobreza e à miséria de parte da população do estado juntavam-se naquele tempo histórico duas equivocadas reflexões de consequências nefastas sobre os rumos da sua economia (e não apenas dela), posto que nenhum lugar é tributário apenas de escalas superiores e, menos ainda nos dias atuais, pode ser considerado uma ‘cidadela’ (que se esgota em si)<sup>10</sup>.

Isto posto, mister observar com positividade os esforços atuais de busca por uma angulação histórico-estrutural, com apelos para a necessidade da adoção de uma mirada transescalar, no sentido de explicar e mesmo propor soluções para a complexa crise em que a economia carioca (bem como a fluminense como um todo) mergulhou dramática e manifestamente nos últimos anos, em particular a partir de meados dos anos 2010 – dando seguimento, assim, à sua já secular crise.

À luz do que veio de ser alinhado, visando contribuir com o debate sobre a elaboração de diagnóstico e agenda consequentes para o enfrentamento dos seus graves problemas, sem qualquer isolacionismo escalar, entende-se necessário considerar articuladamente os sujeitos/interesses envolvidos, o que significa não perder de vista os papéis: da academia e da mídia dita especializada (produção reflexiva); dos governos, principalmente o estadual e o federal (federalismo); e das frações do capital atuantes em seu espaço (estrutura econômica). Afinal, não há processo social sem sujeitos sociais.

---

<sup>9</sup> Vide as várias iniciativas daquela época chanceladas sob o “label” *desenvolvimento local, desenvolvimento local e sustentável, planejamento estratégico de cidade, desenvolvimento endógeno* etc. Vale adicionar que esse termo também é tributário, em contraposição, à tese do Rio Nacional (que expressa que os cariocas em geral, bem como suas instituições se ocupariam das grandes questões do país, mas não das que poderiam ser examinadas e enfrentadas nos seus próprios limites político-administrativos).

<sup>10</sup> A esse respeito, vide o excelente livro de Carlos Antônio Brandão (2007) (nas Referências Bibliográficas) e as várias correntes que esse autor, jocosamente, denomina de ‘locairos’.

Para tal, o presente trabalho está estruturado em duas grandes seções, além desta Apresentação e das Considerações Finais, como segue: Seção I. Da problemática expansão econômica do final do século XIX aos 1970, passando pelas duas décadas quase inteiramente regressivas que se seguiram, até as oportunidades perdidas dos anos 1995-2013; e, Seção II. A gravosa e manifesta crise econômica pós-2014 e o estado das artes do debate atual – diagnósticos e propostas.

### **Seção I. Da problemática expansão econômica do final do século XIX aos 1970, passando pelas duas décadas quase inteiramente regressivas que se seguiram até as oportunidades perdidas dos anos 1995-2013**

#### **Seção I. 1. Da problemática expansão econômica do final do século XIX aos 1970**

Há sobejas indicações analíticas e estatísticas, embora essas últimas não sejam plenamente confiáveis, que a economia carioca era mais importante do que a sua congênere paulista no período que se estende dos 1870 aos anos 1910. Do mesmo modo, também há sobejas referências apontando que a primeira economia foi ultrapassada nos vinte anos subsequentes pela segunda – e largamente.

Ou seja: a economia carioca cresceu e se destacou na cena brasileira desde as três últimas décadas do século retrasado até aproximadamente o ano de 1920. Para esse fim, considerem-se os seguintes fatos: a presença em seus domínios da capital federal e os importantes efeitos-renda derivados da máquina pública nela sediada, assim como, para a época, de uma importante indústria, dos principais porto e praça comercial do País e de um já agigantado terciário<sup>11</sup>. Mas não dá para negar que, desde os 1870, quando do início da instalação da pujante economia mercantil cafeeira em São Paulo, começou a ‘florescer’ em seus domínios uma indústria moderna, com diversos efeitos de encadeamento para frente e para trás, irreprodutível em qualquer outro espaço nacional, e que, ademais e à larga, ultrapassou nos decênios 1920-30 a primazia da economia carioca no País. Enfim,

---

<sup>11</sup> Também cabe assinalar nessa “démarche” a importância da ligação existente entre São Paulo e Rio de Janeiro através da Rede Ferroviária Federal que, em verdade, se estendeu pelo menos até os anos 1940 – quando São Paulo, via sistema de cremalheiras, conseguiu galgar a Serra do Mar até Santos (e seu porto). De outra maneira, embora São Paulo tenha ultrapassado largamente a economia carioca, ele continuou nela injetando recursos por conta dessa ligação ferroviária e da anotada importância nacional das praças comercial e financeira (do Rio) até então. Em verdade, a centralidade portuária, comercial e financeira, com temporalidades distintas, avançou para além da passagem do século XIX para o XX - sendo que especialmente essa última chegou até os anos 1970.



era como se a economia paulista, e não apenas industrialmente, passasse a ver a do Rio pelo retrovisor e à distância crescente.

A realidade é que economia paulista afirmou desde cedo relações de complementariedade e especialização com as demais economias regionais, galgando assim o comando da divisão territorial do trabalho (DTT) no País<sup>12</sup>. Não obstante, esse fato tão decisivo é sistematicamente ignorado nas leituras acerca da economia (e desenvolvimento) do Rio (e do estado). Tal desconsideração, vale a ênfase, constitui claro equívoco na medida em que isola analítica e praticamente a economia carioca e fluminense desse macroprocesso e, implicitamente, afora a desconsideração de outras escalas de análise, ‘vende’ a tese de que a questão regional brasileira – com ironia, por favor – se limitaria ao Norte/Nordeste! Enfim: apesar de não esgotar a discussão, DTT em nível nacional não é assunto para minimizar ou deixar de lado, posto constituir óbice estrutural ao desenvolvimento mais ‘equilibrado’ do país em sua inteireza.

Por outro lado, em favor dos que cometeram e cometem esses alheamentos, sublinhe-se que a economia carioca, apesar da sua passagem à condição de segunda economia do País, conquanto crescentemente atrás da paulista, não experimentou duradouras quedas da renda e do emprego até a entrada dos anos 1960. É dizer, a economia carioca continuou crescendo, gerando renda e postos de trabalho ancorada que estava: nas rendas advindas do setor público, sobretudo do ente federal; no crescimento da economia nacional, ‘puxado’ pela paulista; em uma indústria relativamente obsoleta, pouco encadeada e nada competitiva, mas que ainda era a segunda do País<sup>13</sup>; em um terciário que, apesar de precário e assentado em gigantesca informalidade da mão de obra ocupada, apresentava transações econômicas nada desprezíveis; em praças comercial e financeira e num porto e ferrovia (Rede Ferroviária Federal) nacionalmente expressivos em parte importante do período analisado etc.<sup>14</sup>. Ou seja: nas condições dadas, esse crescimento econômico, alguma centralidade espaço-institucional e os aludidos ‘pesos’ portuário, ferroviário, comercial e financeiro (em seus tempos) foram decisivos para o mascaramento das fragilidades estruturais da economia do Rio.

---

<sup>12</sup> Os dois parágrafos anteriores têm como referências as teses doutorais de CARDOSO DE MELLO (1998) e CANO (1977).

<sup>13</sup> Tenha-se em conta neste ponto, mais uma vez, a centralidade financeira do Rio em termos da renda e dos excedentes gerados na economia paulista.

<sup>14</sup> Em complemento, vide segundo parágrafo da página que segue.

Um parêntese em dois parágrafos. Quanto à economia do antigo ERJ, essa ‘capotou’ já no próprio último quarto do século XIX diante da moderna e competitiva economia cafeeira mercantil de São Paulo. Tal *indústria cafeeira* (CANO, 1977) foi estruturada, na partida em cima do branco livre assalariado, especialmente o imigrado, de um importante mercado interno (dados os efeitos de encadeamento econômico então suscitados); de modernas técnicas de produção com significativos ganhos de escala; de terras apropriadas para o cultivo do café; e de um sistema de transporte fundamental para a sua dinamização e capacidade exportadora internacional<sup>15</sup> – tudo ao reverso do que ocorria no antigo Rio (mão de obra escrava, com impactos negativos sobre seu mercado interno; encadeamentos econômicos quase inexistentes; terras inadequadas em qualidade, extensão e topografia; sistema de transporte precário etc.).

Destarte, enquanto a burguesia cafeeira paulista soube se aproveitar dos apoios governamentais da época (câmbio etc.) e do momento extraordinário de expansão da economia mundial (exemplo: o avanço das técnicas de navegação ultramarina em rapidez, segurança e capacidade de armazenamento de mercadorias verificado nos anos 1870-1930), sua congênere fluminense não se mobilizou em busca das oportunidades ali ‘surgidas’. Importante registrar em complemento e nesses termos que a modernização do Porto do Rio de Janeiro não foi acompanhada do avanço pelo encadeamento e complementaridade setorial e espacial da economia da ‘região fluminense’. Em suma e no limite, pode-se dizer que a economia cafeeira do antigo estado do Rio ‘perdeu o pé antes mesmo da sua entrada no século XX.

Voltando à economia carioca. Como apontado, ela seguiu se expandindo... afora os aspectos antes listados, isso ocorreu ainda por conta do cenário internacional favorável graças às ‘reservas de mercado’ dos anos 1910 (1ª Guerra Mundial), 1930 (Grande Depressão), 1940 (2ª Guerra Mundial) e parte dos 1950 (Plano Marshall) e, em seguida, pelo avultado crescimento econômico promovido na esteira da implementação do Plano de Metas do governo JK (1956-61). Ou seja: com a economia se expandindo, em que pese à problemática urbanização que se gestava em seus domínios (FARIA, 1991), os problemas estruturais, em especial os da sua economia, continuaram sendo subestimados... afinal, a renda e o emprego cresciam, e o ‘Estado era (?) do Rio’!

---

<sup>15</sup> Vide SILVA, S. (1976).

Na entrada dos 1960, em concomitância histórica, dois fatos acenderam uma primeira luz de alerta: a crise econômica nacional dos anos 1960-67, que por suposto incidiu negativamente sobre as economias estaduais e, em simultâneo, a visível discrepância existente entre a estrutura econômica paulista, principalmente no que trata da dimensão industrial e tecnológica, *vis à vis* à carioca (dados sobretudo os investimentos da era JK).

Foi exatamente nesse contexto que entrou em cena, com efetiva força discursiva e pretensão de diagnóstico, o lamento sobre as dívidas do governo central para com a ex-capital por conta da sua transferência para Brasília. Vale observar que essa tese foi reforçada na medida em que, exatamente naquele contexto, a economia carioca (junto com a nacional, reitere-se) entrou em crise – depois do sucesso espetacular da segunda metade dos anos 1950. Adiante (1970), embora em contexto de crescimento econômico, por conta da decisão arbitrária do regime militar em fazer a fusão antes referida, o ‘ego carioca ferido e não cicatrizado’ pela transferência da capital novamente brandiu a tese diagnóstica das perdas, registrando-as mais uma vez nas contas da União/do governo federal.

Ora, dizer que esses eventos repercutiram negativamente sobre a economia fluminense em geral e, em particular, sobre a da antiga capital é acaciano; todavia, atribuir-lhes a culpa pela crise econômica é um erro, posto que ela é historicamente longeva (como já se defendeu). Mais: se é verdade que essa crise não pode ser afastada da sua complexa relação com o Poder Central, tampouco pode sê-lo da mencionada DTT em nível nacional, das forças econômicas e políticas que comandaram desde cedo as escolhas estratégicas acerca do desenvolvimento econômico da ‘região fluminense’ e da chancela – falsa – de boa performance econômica concedida pela dita mídia especializada – e porque não dizer por conta da ausência de uma crítica-acadêmica rigorosa e tonitruante acerca dos seus graves problemas estruturais<sup>16</sup>.

Mas essa saga de descaminhos não parou por aí. Nos anos do ‘Milagre Econômico’ (1968-73) e do crescimento econômico nacional promovido pelo II Plano

---

<sup>16</sup> É trivial que também participa desse processo o processo de formação do empresariado carioca e do paulista, posto que ‘constituídos’, em regra, de maneira distinta. De forma um tanto caricata, pode-se dizer que, enquanto o último o foi em um ambiente mais apropriadamente capitalista (não obstante traços históricos tão peculiares da formação social brasileira, como o são o clientelismo, o compadrio etc.), o primeiro, o carioca, se deu definitivamente imerso nos referidos ‘atavismos’ (cliente/fornecedor do Estado, tutelado e imbricado em redes de trocas-favores-assistência-clientela).



Nacional de Desenvolvimento do governo Geisel (1974-1979), a insensatez carioca/fluminense continuou em marcha (CASTRO e SOUZA, 1985; LESSA, 1978). Em síntese: a agenda da crise logo saiu de cena, evidenciando que, para alguns analistas, o conceito de ‘boa performance econômica’ se reduziria à mera expansão da renda e do emprego, esquecendo-se (eles) de observar, quiçá por desconhecimento<sup>17</sup>, a essencialidade da dinâmica e natureza do processo de acumulação de capital, dos encadeamentos produtivos, da capacidade competitiva da indústria em questão e das formas disponíveis (ou não) para o financiamento da sua modernização tecnológica etc. – o que, fosse feito, teria desvelado o quão ‘atrasada’, especialmente em termos relacionais, era a economia carioca e, em especial, a antiga economia fluminense...

É dizer: passaram-se cerca de cento e vinte anos sem que a produção reflexiva ‘local’ apontasse, com clareza, as fragilidades estruturais da economia da ‘região’, especialmente a industrial – sendo que não fora bastante esse diagnóstico poderia ter sido feito inclusive em perspectiva histórica e interescalar, posto haver estatísticas e informações disponíveis confiáveis; sem que as frações de classe predominantes do capital também o fizessem, possivelmente porque os principais grupos empresariais sediados em seus espaços – da indústria naval, do setor financeiro, do grande comércio etc. – nada tinham do que reclamar (seus mercados eram lucrativos e, provavelmente, seus jogos patrimoniais junto aos governos estadual e federal operavam a contento); e, sem que a chamada classe política, enquanto representação dos ‘interesses do ERJ’, ‘percebesse’ que as ‘coisas’ não estavam indo bem – possivelmente por supor que o crescimento da renda.

E, no caso do Rio, além deste fato, pela presença da máquina pública em seu território (por quase todo o período em análise) eram de “per se” garantias de sucesso! Esse lamentável estado das artes do saber, da estrutura econômica e da prática política não poderia senão agravar antigos problemas, bem como a eles adicionar, no tempo e cumulativamente, outros tantos...como se mostrará adiante.

---

<sup>17</sup> Infelizmente, sem a devida formação teórica muitos economistas tornam-se especialistas apenas em análise de conjuntura, o que, não obstante a sua importância, tende a levar a perda de vista dos processos mais recônditos e essenciais da marcha da história e dos sujeitos sociais que os empalmam!

## **Seção I.2: Das décadas econômicas quase inteiramente regressivas (1980s-90s) até as oportunidades desprezadas dos anos 1995-2013**

É sabido que houve no País, nos anos 1980, queda pronunciada da renda nacional. No Rio, a crise econômica foi monumental. Foi então que, nele, finalmente, luzes vermelhas se acenderam. Nesse decênio, que economistas denominaram de a ‘década econômica perdida’, as fragilidades estruturais da economia fluminense e carioca foram mais amplamente percebidas. Dentre outras mazelas, ficou nítido que havia: uma estrutura industrial obsoleta em si, quando comparada com a paulista e mais ainda com a das economias centrais (posto terem elas ‘saltado’ para a Terceira Revolução Científica e Tecnológica); um gigantesco e precário terciário, com significativa informalidade da mão de obra ocupada, gerador de expressivos desdobramentos negativos sobre a chamada rede de proteção social, bem como incapaz de produzir a massa necessária de rendimentos para dinamizar mais efetiva e duradouramente a economia; um desemprego generalizado, sem maiores colchões amortecedores para sustentar a renda estadual; uma queda aguda dos rendimentos do trabalho etc. – para não falar da crise social expressa no aumento da violência urbana, na mendicância; uma economia agropecuária em franco descenso no interior do estado e, em alguns casos, inteiramente colapsadas (vide a economia sucroalcooleira do Norte do estado, que foi sepultada com a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool e com a crise do Proálcool, assim como a crise da agropecuária leiteira e da indústria de laticínios)<sup>18</sup>; etc.

Por conseguinte, foi preciso chegar à década de 1980 para se tomar alguma consciência acerca da gravidade da situação. Ex.: do significado problemático (para o País) da DTT nacional capitaneada por São Paulo desde a entrada do século XX; da necessidade de enquadrar nos seus devidos lugares<sup>19</sup> os eventos transferência da capital e

---

<sup>18</sup> O processo de modernização do segmento sucroalcooleiro nacional contemplou São Paulo (SP) como estado privilegiado por várias razões, a saber: as políticas, as tecnológicas e as da iniciativa empresarial. Com o Proálcool, SP se distancia do ERJ e polariza a indústria nacional. Razões inerentes à implantação do Proálcool no ERJ (recursos, defasagem entre investimentos na indústria e na lavoura, dentre outros) e à transferência de recursos dos diversos fundos públicos federais não foram suficientes para estancar a crise no Norte e Noroeste fluminense.

<sup>19</sup> Ressalvem-se aí o início da produção de petróleo na Bacia de Campos, no Norte do estado, em 1978, que, ao final dos anos 1980, já representava mais da metade da produção nacional; e o início das transferências, aos municípios e ao estado, relativas aos royalties da produção petrolífera a partir de 1986 – embora pouco relevantes até 1998.

fusão; da urgência em buscar soluções mais estruturais para a economia do estado (e seu desenvolvimento como um todo); etc.

No entanto, infelizmente, mais uma vez predominaram o escapismo dos agentes econômicos e governos locais, a reiteração das lamentações (por conta da perda da tutela e do patrimonialismo/clientelismo históricos que sustentaram anos a fio a economia da ‘região’) e a precariedade reflexiva (e prática) acerca dos seus problemas econômicos – e vale reiterar: tudo isso chancelado pela maior parte da produção acadêmica e midiática sobre a economia e sociedade carioca/fluminense. Em síntese: as razões de fundo foram varridas para debaixo do tapete, empurrando-se para frente a produção de um diagnóstico consoante à gravidade histórica da economia (e da sociedade) carioca e mesmo da fluminense como um todo.

E assim o foi nos anos 1990 com a chegada de Collor de Mello ao poder e, adiante, Fernando Henrique Cardoso e suas agendas neoliberais. Nesse contexto, passaram a ecoar as seguintes teses: o mundo mudara e, desse modo, seria preciso ‘descolar do Estado’ e saudar uma nova via de desenvolvimento – a que seria ‘tocada’ pela chamada iniciativa privada (como se o recuo do Estado viesse a ser compensado automaticamente pelos investimentos privados)<sup>20</sup>; em simultâneo, defendia-se que, nesses ‘novos tempos’, os anotados investimentos privados, especialmente os estrangeiros, não poderiam senão contemplar o espaço do Rio como uma das principais sedes das suas aplicações; e, por fim, enquanto desdobramento, que os novos investimentos, em especial os mais eivados de modernas tecnologias, confirmariam o destino do Rio enquanto capital tecnológica por excelência do País (dizia-se que isso era o que importava, dado o caráter não poluidor dessas novas indústrias)<sup>21</sup>.

Passada essa década, constatou-se o óbvio: nas condições dadas da economia e da política brasileira, bem como das estratégias locacionais/de mercado das grandes empresas internacionais, o destino privilegiado dos novos investimentos não foi o ERJ, e sim São Paulo. Ou seja: conquanto passasse a ser a sede da gestão de algumas empresas

---

<sup>20</sup> Como aliás voltou a ser brandido nos governos Temer e Bolsonaro!

<sup>21</sup> Vale anotar neste ponto que a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) apresenta nesse tempo histórico composição bastante heterogênea em vista da antiga Federação das Indústrias do Estado da Guanabara (FIEG). Indo ao ponto: muitos empresários abrigados na nova sigla a bem da verdade se mostravam afastados das atividades produtivas propriamente ditas. De maneira mais precisa: seus ganhos eram (e continuam sendo) sobretudo obtidos através das suas aplicações no chamado mercado financeiro – passaram, enfim, a serem ‘sócios menores’ do rentismo e do neoliberalismo financeirizado tão marcado pela ascensão ao poder do senhor Fernando Henrique Cardoso.



que se instalaram no País por força das privatizações de então, o estado recebeu poucos investimentos industriais – com as exceções de montadoras automobilísticas no Médio Vale do Paraíba Fluminense (MVPF) (Volkswagen etc.) e de uma empresa siderúrgica – incontrovertidamente poluidora – em Santa Cruz (bairro do município do Rio)<sup>22</sup>.

Por outro lado, as notícias ruins para a economia fluminense continuaram se sucedendo. Ilustrando, vide: as privatizações de ativos públicos, como ocorreu com a Companhia Siderúrgica Nacional, que elevou o nível de desemprego no MVPF, dadas as demissões em massa que logo foram promovidas<sup>23</sup>; os processos de privatização de então, que, no afã de adequação às novas formas de gestão, além do desemprego gerado, levaram à precarização da força de trabalho contratada para os chamados serviços gerais; mais: que, no bojo desse mesmo processo, foram comprimidos os rendimentos do trabalho das apontadas funções mais especializadas e, conseqüentemente, como antes, a demanda da economia; ainda: que seu impacto positivo imediato em termos de geração de postos de trabalho se concentrou nas empresas demandantes de profissionais altamente qualificados (mas que sabidamente não são “*labor intensive*”) etc. Em resumo: lá se foi outra década econômica perdida – ou seja: 130 anos de degradação/falta de um rumo conseqüente! E tudo isso legitimado pelas ‘vozes do Rio’, que, com força hegemônica, consorciadas em sua maioria com o ‘deus mercado’, nunca ouviram ou mesmo permitiram que as vozes dissonantes existentes (ainda que poucas) verbalizassem e propusessem soluções alternativas acerca dos agudos e estruturais problemas da economia e da sociedade carioca (e fluminense) ...

No entanto, na segunda metade desses mesmos 1990, a economia fluminense, comparada com ela mesmo no tempo, em especial com os anos 1980 e o primeiro quinquênio da década subseqüente, apresentou o que ficou nomeado pelo primeiro autor deste ensaio em escritos anteriores de *inflexão econômica positiva*. Ou seja, por uma série de razões (atração de empresas via guerra fiscal, aumento das receitas derivadas dos royalties do petróleo, alguns investimentos privados, maior capacidade tecnológica do capital produtivo de espraiamento territorial etc.), houve ali uma dada mudança positiva

<sup>22</sup> Montadoras automobilísticas: às margens da Rodovia Presidente Dutra, com estratégias mais ligadas ao mercado existente no estado de São Paulo; Siderúrgica: Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA); e, Telefonia: TIM, TELEMAR, OI/TNC PCS.

<sup>23</sup> Há análises que sugerem que com essa privatização a empresa passou a operar, dada a elevação extraordinária da intensidade do trabalho promovida, com cerca de 1/3 dos quadros antes existentes.

de performance em relação à trajetória de degradação econômica imediatamente precedente.

Passo seguinte, em parte dos anos 2000-13<sup>24</sup>, essa inflexão se fez seguir de uma espécie de ‘milagrinho econômico’ (em coro com a cena nacional). Ele pode ser ilustrado pela importância econômica em si da cadeia de petróleo e gás, bem como pelo seu impacto sobre a indústria naval. Acrescente-se na composição desse quadro: o começo da construção do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ); o início das obras de duplicação da subida da serra de Petrópolis<sup>25</sup>; a construção (e entrega) de uma das alças do Arco Rodoviário Metropolitano (Rio Petrópolis-Itaguaí) e o começo das obras na outra alça (a que ligaria a Rio-Teresópolis à Manilha e dali até São João da Barra); a realização de diversas obras por conta dos grandes eventos esportivos de então (Olimpíadas, Copa do Mundo etc.); a construção de novas fábricas de automóveis no Médio Vale do Paraíba; a construção de terminais portuários; o salto vertiginoso do volume de royalties e participações especiais decorrentes da Lei do Petróleo; os novos investimentos industriais no Norte Fluminense, em decorrência da quebra do monopólio estatal de Exploração e Produção de petróleo e gás, e o “boom” relativo da indústria naval; e, por fim, as obras também iniciadas no Porto de Itaguaí, no Porto do Açu etc)<sup>26</sup>. Em suma, o ERJ foi bem contemplado em termos de investimentos, particularmente em infraestrutura de circulação de mercadorias, e para tal ‘salto’ histórico imprescindível sublinhar o papel decisivo dos PAC I e PAC II (Programa de Aceleração do Crescimento I e II) do governo federal.

De outra forma: sobretudo nesse último intervalo de tempo, tendo em vista o que veio de ser arrolado, houve importante oportunidade para a realização de esforços orientados no sentido da reversão da trajetória de crise econômica longa analisada neste ensaio, dados pelo menos três fatos cruciais (além dos fenômenos antes citados): a elevação da cotação do barril do petróleo no mercado internacional, que injetou massa

---

<sup>24</sup> Isso ocorreu principalmente nos governos Lula II e Dilma I.

<sup>25</sup> Obra atualmente paralisada – desde 2016.

<sup>26</sup> O ERJ, com seus mais de 800 km de costa, possui atualmente (2021) diversos portos em operação, como são os do Açu (operando a partir de 2014), de Itaguaí (operando a partir de 1982) e do Rio de Janeiro. Também vale registrar: a expansão do terminal portuário da Baía de Sepetiba e os novos terminais dos portos Sudeste e PROSUB (Programa de Desenvolvimento do Submarino da Marinha). Registre-se ainda os diferentes terminais portuários de apoio “off shore” de Niterói e do Rio, na Baía da Guanabara. Ressalte-se aqui os projetos e os esforços de implantação de indústrias nas suas retroáreas e áreas de influência – conforme o modelo porto-indústria (ver PESSANHA, 2017).

nada desprezível de recursos no país e, claro, na economia fluminense; a aliança política estabelecida entre os governos municipal do Rio, estadual e federal, que sabidamente implicou, naquela conjuntura, em aumentos significativos de aporte de recursos do governo central aos domínios territoriais fluminenses; e, é trivial, o crescimento econômico do País na esteira do que se denominou de ‘milagrinho’ brasileiro (CARVALHO, 2018).

Nesses termos, resultou: notória a necessidade do ente federal para o desenvolvimento do ERJ; o potencial de crescimento da ‘região’ em tela quando as esferas municipais (principalmente do município-sede) e estadual, bem como as áreas de infraestrutura e petróleo e gás são alcançadas positivamente<sup>27</sup>; a identificação de alguns ‘pontos fracos’, como o são os da estrutura industrial, das finanças públicas; e a ausência de diagnósticos e propostas de políticas públicas mais consoantes às necessidade da economia e do desenvolvimento fluminense na sua integralidade.

No entanto, quer da academia, quer dos governos estaduais do período, e tampouco dos setores empresariais, partiu uma ‘leitura abrangente’ que sublinhasse as possibilidades ali existentes, de sorte a sustar os aproximados 130 anos anteriores de degradação estrutural<sup>28</sup>. Não fora suficiente, nova crise econômica nacional logo se impôs, obstando esse processo potencialmente auspicioso.

Complemento importante: entende-se que o indispensável recurso a séries históricas temporais de maneira a reforçar a tese (verdadeira) da crise econômica longo-estrutural fluminense acabou por contribuir perversamente para ‘evaporar’ os supramencionados milagrinho e inflexão e, assim sendo, para dificultar a devida apreensão das possibilidades posicionadas naquele tempo no que tange à elaboração de um diagnóstico mais abalizado sobre a sua economia, a consequente adoção de adequadas políticas públicas e o estabelecimento dos devidos contenciosos federativos!

---

<sup>27</sup> Como já apontado, daí a necessidade de pensar transescalarmente o temário da economia e do desenvolvimento do estado do Rio...

<sup>28</sup> A exceção, mesmo assim limitada, ficou por conta da alusão à economia petrolífera, com suas rendas adicionadas aos orçamentos que por si só alavancariam a economia estadual/“regional”.



## Seção II. A gravosa e manifesta crise econômica pós 2013-14 e o estado das artes do debate atual – diagnósticos e propostas

Por volta dos anos 2013-2014, a euforia fluminense e seu canteiro de obras já davam indícios de reversão; de certa maneira, o evento Copa do Mundo foi a última página do ‘milagrinho’ do Rio<sup>29</sup>.

A partir daí, praticamente tudo foi revertido. Exemplificando: houve expressiva retração na cotação internacional do barril do petróleo, bem como início do ciclo descendente da produção dos campos maduros da Bacia de Campos, com negativos e sérios impactos sobre o repasse de royalties para os cerca de 2/3 dos municípios do estado que recebem esses recursos (e para o próprio estado, é trivial); com a crise econômica nacional e o ajuste fiscal então reforçado pelo governo federal (CARVALHO 2018), os repasses em geral e para a unidade federativa em análise também foram contraídos; com essa mesma crise econômica, igualmente foi reduzido o repasse do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que, como se sabe, representa a maior parte dos recursos tributários arrecadados no País (cerca de 51% do total) e está umbilicalmente ligado ao nível geral da atividade econômica – logo, com graves e perversos desdobramentos sobre a economia brasileira em geral e, no caso, sobre a do estado do Rio e sua capital; adicionem-se os generosos subsídios concedidos ao setor privado pelo governo do ERJ, que agravaram sua situação fiscal<sup>30</sup>; a paralisia generalizada das obras públicas em curso no estado, como a da subida da serra de Petrópolis, a da segunda alça do Arco Rodoviário Metropolitano etc., com perversos efeitos, dentre outros, sobre o nível de emprego da população fluminense; os efeitos também negativos da Operação Lava Jato, uma vez que ela impossibilitou uma série de gastos de empresas importantes, como o são a Petrobras, grandes empreiteiras de obras etc.; o fim da política de conteúdo local, no governo Temer, relativa ao setor do petróleo e que contribuía de maneira positiva para os tão reclamados encadeamentos produtivos (com reflexos negativos na cadeia industrial, como a indústria naval e os projetos de petroquímica e infraestrutura); queda pronunciada da renda e do emprego desencadeada pela crise nacional e pela estadual propriamente dita etc.

---

<sup>29</sup> Expressão retirada de Laura Carvalho (vide referências bibliográficas) e orientada ao âmbito nacional, especialmente ao período Lula II e aqui, por analogia, empregada.

<sup>30</sup> Não obstante os seus valores exatos sejam controversos, posto haver divergências técnicas acerca dos números divulgados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, TCE-RJ.

Nesse contexto, em perspectiva histórica, com o destaque da exceção de real possibilidade de superação dos seus ‘atávicos’ problemas estruturais logo antes apontada, a economia fluminense apenas conheceu crise (estrutural) em seus últimos aproximados 140-50 anos – vale repetir: mesmo quando a renda e o emprego aumentaram, e tendo ou não a capital federal nos limites territoriais carioca.

Diante desse quadro, cabe recuperar e analisar mais amiúde as teses/defesas que circulam no mercado da produção reflexiva sobre a crise econômica do Rio. Para esse propósito, o que segue nesta seção foi estruturado em três itens: A) Encaminhamentos Metodológicos; B) Diagnósticos; e C) Propostas.

#### A) ENCAMINHAMENTOS METODOLÓGICOS

Dois aspectos devem ser aqui enfatizados, a saber: 1) A crise econômica seria longo-estrutural e o ‘laboratório’ de possibilidades dos anos 1995-2013; e 2) A crise econômica exigiria um olhar acerca das especificidades do ERJ e, em particular, sobre a cidade do Rio, bem como da sua indissociabilidade com os temas da transescalaridade e do federalismo. Como segue:

1) *A crise econômica seria estrutural e longa.* Cabe retomar aqui a inflexão econômica positiva de meados dos anos 1990 e o crescimento que se seguiu com o ‘milagrinho’ fluminense, posto entender-se que esses eventos não devem ser sempre ‘evaporados’ nas chamadas séries temporais (à guisa de ilustração, vale registrar que, até 2014, o ERJ foi o epicentro da indústria de petróleo e gás brasileira). Sem discordar da tese de crise estrutural longa da economia fluminense, como já se analisou, reiterando, defende-se que houve nesses anos uma mudança na trajetória do crescimento econômico do ERJ (insista-se: quando comparado com ele mesmo no tempo apontado) e que ela deve ser destacada – e não ignorada ou minimizada. Mais importante: ela deve ser destacada porque esses momentos transcenderam taxas, comparações nacionais e remissões a séries históricas na medida em que o que verdadeiramente importa é que ocorreu ali um momento/‘laboratório’ extraordinário para a produção de um diagnóstico e elaboração de políticas públicas verdadeiramente consequentes para efeito da reversão de mais de um século de estiolamento econômico (em verdade, não apenas econômico) do conjunto da área hoje definida como estado do Rio de Janeiro.

Como já se apontou, entende-se que esse período é crucial para o desvelamento dos problemas a serem enfrentados, uma vez que foram então realizados investimentos de mobilidade urbana, infraestrutura e alguns diretamente relacionados à cadeia de petróleo e gás, assim como estabelecidas alianças políticas intergovernamentais proativas, bem como é trivial, tornados mais claros os obstáculos a superar (vide especialmente os itens B e C) – e tudo isso em um contexto de adoção de políticas de corte keynesiano (que ainda contou com um cenário externo favorável).

2) *A crise econômica exigiria um olhar acerca das especificidades do estado e, em particular, sobre a cidade do Rio, bem como da sua indissociabilidade com os temas da transescalaridade e do federalismo*<sup>31</sup>. O termo especificidade sugere que as análises devam focar centralmente nas estruturas econômicas existentes no espaço fluminense. Nada a discordar quanto a esse ‘encaminhamento’; ou seja, o de partir delas para efeito da análise e formulação de propostas concernentes ao seu desenvolvimento. No entanto, cumpre chamar atenção que o foco nas aludidas especificidades (que existem) não pode ser confundido com o desprezo pela consideração das escalas maiores, em especial a do País, incluindo-se aí: os contenciosos a serem estabelecidos no plano nacional e, especialmente, com o governo federal no que trata da cobrança do ICMS do petróleo e gás no destino (e não na origem); a necessária e urgente discussão da mãe de todas as reformas, a tributária, para fins da obtenção de recursos capazes de alargar os horizontes das políticas públicas etc. De maneira diversa: focar no ERJ a partir das suas especificidades não pode alhear as disputas federativas, tanto mais se entenda que o seu desenvolvimento exige a consideração do ente federal – e mesmo de outras escalas menores, mas superiores à escala local...

## B) DIAGNÓSTICOS

Para melhor apreciação, entende-se importante discriminá-los em três blocos, a saber:

1. Bloco dos diagnósticos escapistas, mas que não devem ser ignorados liminarmente.

---

<sup>31</sup> Um reparo: entende-se aqui mais adequado o emprego do termo geral *singularidade* (em vez de *especificidade*), por duas e principais razões: uma, derivada do fato de o ex-distrito federal ter sido capital por quase duzentos anos, fato único no Brasil e, por causa, deixado marcas profundas na estrutura socioeconômica do estado; e a outra, associadamente, pelo fato de essa economia ter se desenvolvido por cerca de cem anos em vista do primeiro considerando e do próprio crescimento do País (largamente tributário do crescimento da economia paulista) – e que, assim sendo, não pode ser menosprezada em termos nacionais... apesar dos pesares.

1.1) *A crise econômica seria derivada das perdas do Rio com a transferência da capital para Brasília.* Entende-se que é preciso colocar tal evento definitivamente em seu devido lugar. Afinal, dizer que ele impactou de maneira negativa sobre a sociedade fluminense e, em especial, a economia do estado, não equivale a entendê-lo fundamentalmente para a explicação da crise estrutural em exame (como se fosse uma maldição “*ad infinitum*”). Logo, na presente contemporaneidade, a ‘mirada sobre Brasília’ deve deixar de lado esse evento e se concentrar em problemas contemporâneos e urgentes – vide, por exemplo, o caso do ICMS (antes anotado); o do REPETRO (Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação)<sup>32</sup>; o da indispensável rejeição às políticas neoliberais, posto que elas apenas produzem crise econômica, queda da arrecadação e dos repasses tributários; o da rediscussão do pacto federativo etc.

1.2) *A crise econômica seria não apenas advinda da fusão, como dos problemas que ela implicou no entorno metropolitano carioca.* Como no item anterior, entende-se que esse evento não pode ser invocado como explicação causal da crise econômica do estado, posto que ela lhe antecede no tempo – como já foi sobejamente analisado. Afinal, como antes, uma coisa é dizer que o evento em questão provocou perdas econômicas – no curto e médio prazo –, e outra é atribuir-lhe a importância em questão (vale destacar aqui que durante duas décadas, pelo menos, a economia petrolífera do Norte do estado rendeu bilhões de reais aos cofres do estado e da região em tela). No que trata especificamente do entorno metropolitano, vale lembrar que esse espaço já era degradado desde o final dos ciclos agrícolas da passagem do século retrasado para o passado (como o da laranja, por exemplo, bastante presente no gigante município de Nova Iguaçu de antes das emancipações dos anos 1990 – a esse respeito, vide Oliveira, 2010); da sua histórica secundarização econômica pelo ex-distrito federal e atual capital do ERJ, manifesta na megacefalia dessa fração territorial no seu âmbito regional e mesmo estadual; do preço atrativo das suas terras que, assim sendo, atraíram para seus domínios uma população de limitado poder aquisitivo e muitos migrantes nordestinos, conformando uma ocupação social segregada típica da baixa renda (incluindo-se aí os direitos sociais básicos); do

---

<sup>32</sup> Tal Regime legisla sobre a suspensão da cobrança de tributos federais na importação de equipamentos para o setor de petróleo e gás. A disputa nele envolvida diz respeito ao fato de alguns entenderem que essa suspensão seria benéfica, pois atuaria enquanto elemento de atratividade de investimentos, ao passo que outros entendem que ele prejudica as contas públicas/arrecadação, ainda mais em tempos de crise econômica. A esse respeito, vide o Portal G1, de 23.03.2018, intitulada “Lei que pode alterar o Repetro é debatida em audiência pública na Câmara de Rio das Ostras, no RJ”.



mandonismo do tipo coronelista vigente em seus espaços de longa data, com sérios rebatimentos sociopolíticos; etc...

Assim sendo, se é para trazer à baila a questão metropolitana (e ela deve sê-lo), melhor perseguir outras discussões, tais como a da histórica megacefalia do município-sede, a ausência de fóruns e instâncias governamentais de gestão metropolitana, bem como de fundos específicos para o chamado desenvolvimento regional etc. Por outro lado (e por fim), anote-se que, não obstante os reparos anteriores, mister reconhecer que os objetivos iniciais da fusão não foram mesmo alcançados e que é preciso retomar essa temática urgentemente visando concluí-la para efeito da promoção de um desenvolvimento mais integrado do conjunto do estado. Afinal, o ERJ não rompeu a dicotomia capital/metrópole-interior, não desenvolveu uma estrutura e aparelhos de planejamento e integração territorial, e pior, ainda não se constituiu para valer em termos identitários, político-administrativos, e de planejamento e de desenho e implementação de políticas públicas integradas e integrativas.

## 2. Bloco dos diagnósticos que contribuem em maior grau para a explicação.

2.1) *A crise econômica seria o resultado da má gestão, dos efeitos nefastos da Lava Jato e da farra dos subsídios.* Este ensaio reconhece que os problemas correntes da economia fluminense guardam relação com os efeitos perversos alinhados, mas defende mais uma vez que aqueles transcendem a esses últimos. É dizer que, embora tenha havido dada farra fiscal (em especial no governo Sérgio Cabral), sérios danos sobre a economia do estado por conta da referida Lava Jato (notadamente nos negócios relativos às empresas de engenharia, e de petróleo e gás, dentre outras) e recorrente má gestão (seja em termos de eficiência, seja em termos de eficácia) não devem ser atribuídos a esses aspectos de caráter fundante. De qualquer maneira, forçoso reconhecer que seus malefícios não podem ser olvidados na elaboração de um conseqüente diagnóstico e na formulação das devidas políticas públicas orientadas para o seu desenvolvimento. É dizer que esse desenvolvimento passa pela questão fiscal (gravíssima); pela realização dos investimentos das aludidas empresas em seus domínios; e pela busca de uma gestão efetivamente republicana e comprometida com o desenvolvimento sustentado e sustentável do ERJ.

2.2) *A crise econômica (e da própria sociedade fluminense) seria devido à falta de instituições adequadas.* Amparada no economista Douglas North<sup>33</sup>, essa tese diagnostica que o ERJ, notadamente a sua capital, por razões históricas diversas (o golpe político-militar de 1964, que retirou arbitrariamente da vida pública uma série de inteligências; o tamanho do aparelho de Estado, que inibiu o aparecimento ou o avanço das instituições da sociedade civil; etc.), apresenta/constituiu instituições frágeis – processo esse que alcançou gravosamente as dedicadas ao estudo e à formulação de propostas concernentes ao desenvolvimento fluminense.

Sublinhe-se que os autores deste ensaio reconhecem a importância das instituições na vida societária de qualquer recorte geográfico/político-administrativo, mas que igualmente entendem que tal recurso, o da consideração das fragilidades institucionais do estado, o que é inteiramente procedente, não pode deixar de lado os sujeitos políticos e econômicos, que dão sentido à formação social em exame (como apontado, seja ela qual for), e suas instituições. Sendo assim, no caso concreto, parece mais pertinente se perguntar o porquê de eles, com exceções, não terem dado importância aos centros de pesquisa e à produção de conhecimento sobre o ERJ – afinal, qualquer analista bem aparelhado intelectualmente sabe que elas não pairam abstratamente sobre as relações econômicas e de poder.

### 3. Bloco dos diagnósticos verdadeiramente explicativos.

3.1) *A crise econômica derivaria da falta de uma estrutura produtiva encadeada e competitiva.* Tal tese vai ao encontro do que se alinhou na primeira seção. Vale dizer: a estrutura industrial fluminense é desde sempre frágil e pouco encadeada. E isso, tal como acontece no âmbito do País como um todo, estiola qualquer projeto de expansão econômica mais sustentada no tempo na medida em que implica o agravamento das contas externas e/ou a migração de renda para outras localidades – no âmbito nacional, notadamente para São Paulo. Por conseguinte, mister identificar as indústrias e cadeias

---

<sup>33</sup> Douglas North (1920-2015), economista estadunidense, é considerado um dos fundadores da chamada nova economia institucional. Nela, ele defende que as instituições seriam restrições humanamente concebidas para efeito da estruturação das interações políticas, econômicas e sociais, cujo objetivo visaria a promoção do crescimento econômico. Para esse autor, com as instituições, estariam garantidas a propriedade privada e a redução dos chamados custos de transação e, por consequência, o aumento do crescimento da renda. Embora pertencente à escola neoclássica de economia, ele rejeitava o suposto da racionalidade dos agentes econômicos (tão caro à tradição teórica neoclássica), sem deixar de mencionar que a ideologia não estava à margem na formulação dos economistas.

produtivas a valorar para o soerguimento sustentado da economia do estado, sabendo-se de antemão que pelo menos duas delas são cruciais: a de petróleo e gás e a relativa à infraestrutura (neste caso, dada a existência de importantes empresas de engenharia pesada no País, apesar de combalidas pela ação deletéria da Lava Jato sobre elas). Além disso, há a possibilidade de explorar indústrias outras que se relacionam com as demandas mais urgentes da população, como as da moradia, saúde etc. – que, tal é o ‘déficit’ existente nessas áreas, abririam mais frentes de expansão econômica e de geração de emprego. Ou seja, demanda-se uma ação planejada, baseada nas características, na história e nas práticas econômicas do estado em toda a sua diversidade<sup>34</sup>.

3.2) *A crise econômica seria a resultante dos graves problemas fiscais existentes.* Esta tese é um dos pilares para a discussão sobre o desenvolvimento sustentado da economia fluminense e do próprio estado como um todo. Nesses termos, cumpre examinar quais são os problemas tributários e, em plano mais geral, fiscais do ERJ. Alguns já foram assinalados (REPETRO e ICMS sobre o petróleo e gás no destino) e outros devem ser arrolados, como o dos passivos da União com os governos estaduais por conta da chamada Lei Kandir, a distribuição dos royalties no País e os termos recentes da denominada recuperação fiscal do estado vinculada, que foi ao corte dos gastos públicos e à venda do patrimônio público etc. Impõem-se, então, a necessidade da rediscussão do pacto federativo, com destaque para os mecanismos fiscais de financiamento do desenvolvimento dos estados e municípios (incluindo aí os tributários, marcados por uma estrutura regressiva, que impede o aumento da arrecadação), bem como a discussão soberana da política econômica em curso no País (aliás, de longa data), posto que ela é contrária à geração de renda, à criação ‘a maior’ de emprego e ao aumento da arrecadação...

---

<sup>34</sup> Vide, ilustrando, os atuais nichos de produção de cachaça espalhados por todo o estado – com parte da produção exportada; o reerguimento da produção cafeeira no Noroeste do estado, com base em cafés selecionados, gourmet e da agroecologia – também com parte da sua produção já exportada; a produção agroindustrial de diversos assentamentos rurais; etc.

### C) PROPOSTAS

No que tange às propostas, elas são referidas aos seguintes eixos (complementares), como segue: 1) estrutura produtiva; 2) finanças públicas; 3) dimensão espacial (do desenvolvimento); 4) lutas federativas; e 5) produção reflexiva e gestão governamental.

#### 1) O eixo estrutura produtiva

Partindo da tese de que a estrutura industrial do ERJ é competitivamente frágil e pouco encadeada, este eixo deve ser considerado sob dupla angulação: enquanto vetor de dinamização econômica de “per se” e suporte para o crescimento da renda e emprego. Sob a primeira perspectiva, tendo em vista os grandes mestres da boa teoria econômica (Keynes (1971), Kalecki (1977), Schumpeter (1982), etc.), resulta trivial que o investimento é basilar para a dinamização da economia. É dizer, conquanto implique aumento potencial da oferta na economia, dada a capacidade instalada que gera, o investimento é essencialmente propulsor/demandante da produção de máquinas e equipamentos (os chamados efeitos para frente e para trás cumprem aqui papel crucial para a ativação da economia). Já no que concerne à segunda perspectiva, importante observar que o investimento opera como suporte para a geração de emprego (vide o chamado efeito-multiplicador keynesiano), bem como para a ativação econômica ao impedir, quanto mais for encadeada a indústria no âmbito espacial em questão, que qualquer queda da demanda em algum setor ou espaço específico se traduza em imediata crise generalizada da economia. Além disso, observe-se que uma estrutura robusta e encadeada no âmbito do estado contribuiria para a redução de vazamentos de renda via compras, quer para outras unidades federativas, quer via importação, para o exterior, evitando desse modo problemas nas contas externas do próprio País<sup>35</sup>. Mais: o investimento opera (ainda) como antídoto para que pressões de demanda resultem em alta generalizada de preços por conta da capacidade ociosa que caracteriza as empresas de bens de capital, assim como o conjunto da estrutura oligopolista (STEINDL 1996).

Nesse sentido, parece urgente considerar prioritariamente o setor industrial, posto que a sua economia, para crescer sustentadamente, não deve ficar apenas às expensas do setor terciário (que é recorrentemente destacado nas análises sobre o Rio). Para tal, uma

---

<sup>35</sup> Observe-se aqui que 80% dos fornecedores da Petrobras estão situados fora do ERJ, o que exige adensar ‘para dentro’ a chamada cadeia produtiva (fluminense) para efeito do seu desenvolvimento.



vez mapeada a estrutura industrial em questão, necessário repensá-la, de sorte que venha ocupar lugar de relevo na agenda do desenvolvimento do ERJ; e, *pari passu*, fazer com que sejam retomados os investimentos no COMPERJ; lutar para que volte a valer legalmente a política de conteúdo local da exploração do petróleo (que impacta positivamente sobre a indústria naval, por exemplo); idem quanto à retomada dos investimentos federais antes em curso no estado (vide as muitas obras ora paralisadas); estimular a constituição ou o desenvolvimento de algumas cadeias produtivas, tais como a da saúde; etc.

## 2) O eixo finanças públicas

O presente eixo é tão fundamental quanto o industrial para a promoção do desenvolvimento do ERJ. Observe-se que o primeiro requer a elaboração de um diagnóstico acerca da matriz industrial a definir (pensado em vista do conjunto dos espaços fluminenses), observados os limites inerentes aos mercados em questão e, é trivial, as forças econômico-políticas envolvidas; já o das finanças requer gerar receitas públicas mexendo com forças sociais poderosíssimas, dada a necessidade de tornar a estrutura tributária progressiva e direcionar os gastos públicos para as maiorias populacionais do estado (que, em termos estritamente econômicos, aponta para o fortalecimento do mercado interno). Mas não haverá outro jeito: ou será isso ou não se terá como fomentar o desenvolvimento sustentado da economia do estado. Acrescente-se que os conflitos a serem estabelecidos exigirão, inclusive e decididamente, envolver o ente federal nessa discussão. Nesses termos, será necessário lutar por uma reforma tributária de caráter progressivo no âmbito federal, dada a sua importância para o desenvolvimento do estado e do conjunto do País<sup>36</sup>.

Mas, para alcançar o intento aqui indicado, será necessário ir além, como segue: questionar a cobrança do ICMS no destino e não na origem, como ocorre com todos os bens e serviços, no caso do petróleo, gás e energia elétrica, itens esses em que o ERJ é ‘superavitário’; questionar a atual legislação do REPETRO, posto que ela reduz a receita

---

<sup>36</sup> Pois não é crível que a estrutura regressiva ora existente continue a penalizar o conjunto da nação e dos estados. Exemplo: na França, o Imposto sobre Grandes Fortunas/herança, em tempos nos quais tanto se discute a chamada meritocracia no país, carrega para os cofres públicos, com alíquota bem baixa, cerca de 12 bilhões de Euros/ano. No Brasil, outra ilustração, paga-se tributo sobre a propriedade de veículos automotores, mas não sobre iates e jatinhos etc.

de ICMS do estado quando da importação de equipamentos para extração de petróleo no litoral fluminense; questionar as regras que elevaram os salários e as aposentadorias de membros do poder judiciário do estado, que, sabidamente, extrapolam o teto constitucional estabelecido no País – e que ‘sangra’ as contas públicas do estado (aliás, de todos os estados brasileiros); questionar as regras de teto dos gastos públicos e sua imbricação direta com a venda de ativos públicos que, ao invés de contribuir para o desenvolvimento do estado, tende a constrangê-lo; etc. Ainda, na busca por recurso para financiar o desenvolvimento do estado, será preciso buscar decididamente agências internacionais, tais como o são o BIRD (Banco Mundial) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Isto posto – e apenas assim –, será possível fortalecer agências como a AGERio (Agência Estadual de Fomento)<sup>37</sup> e a FAPERJ (Fundação de Amparo à Pesquisa do ERJ) – neste último caso, em especial a área de tecnologia, sabidamente fundamental para a promoção do desenvolvimento do ERJ.

### 3) O eixo dimensão espacial (do desenvolvimento)

Outra frente propositiva diz respeito à dimensão espacial na medida em que não pode haver desenvolvimento estadual sem que todas as suas regiões sejam devidamente valoradas/incorporadas. Nesses termos, a matriz industrial a ser seguida deve observar, com rigor, na discussão das cadeias produtivas (setoriais e intersetoriais) a serem criadas ou fortalecidas, o papel dos diversos espaços fluminenses – em especial, pelo adensamento populacional e elevada conurbação, o entorno metropolitano do município do Rio de Janeiro, sem perder de vista o necessário combate à megacefalia carioca e à estagnação ou mesmo regressividade em curso em dadas regiões do estado.

Vale lembrar que no período supramencionado da inflexão econômica positiva e do ‘milagrinho fluminense’ que lhe sucedeu, e mesmo um pouco antes, particularmente

---

<sup>37</sup> Trata-se de “uma sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Geração de Emprego e Renda. A Agência tem como objetivo principal estimular o desenvolvimento econômico do estado do Rio de Janeiro, levando como pilares essenciais a responsabilidade socioambiental e as boas práticas de governança. A AGERio investe em projetos de todos os portes, desde a micro à grande empresa, por meio de recursos próprios, repasses de linhas de crédito do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Caixa Econômica Federal (CEF)/FGTS e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)/INOVACRED. Assim, a empresa contribui para a geração de emprego no estado do Rio de Janeiro e para o aumento da qualidade de vida dos cidadãos” – texto extraído da página da Agência na Internet em 13/06/2019.

no governo Antony Garotinho, em que pese os senões que poderiam ser anotados, houve no ERJ uma série de investimentos de mobilidade urbana na sua capital e de integração rodoviário-espacial entre regiões, tal como: a duplicação de pistas no trecho que liga Macaé a Campos, Niterói a Manilha e Rio a Petrópolis; obras tornando mais adequadas a ligação entre Friburgo e a região dos Lagos; a construção ou recuperação de algumas estradas vicinais; etc. Tudo isso é trivial, rompendo com o relativo isolamento do município-sede em relação ao restante do estado e mesmo entre as regiões interioranas (e vice-versa). Houve, ainda, por conta dos Programas de Aceleração do Crescimento, a construção da já referida alça do Arco Metropolitano ligando a Rio-Petrópolis à rodovia Rio-SP, bem como à Itaguaí; a modernização da Rio-São Paulo (que liga as duas maiores cidades do País). Logo, como escrito em trabalhos anteriores (NATAL, 2005 e 2015), houve ali o ensaio de uma incipiente rede urbana ‘puxada’ pelos negócios da cadeia de petróleo e gás, pela vontade política aliançada dos governantes de então e pelo aumento de receitas públicas (como já se explicou).

Ou seja: a retomada dos investimentos no estado, uma vez pensada em termos espaciais, contará com uma base nada desprezível... Não se estará começando do zero!

#### 4) O eixo lutas federativas

Concordando com Sobral (2019), também se defende, neste ensaio, que ‘o Rio não é apenas um estudo de caso’ (como também não o é a discussão dos demais estados) e que pensar o seu desenvolvimento, tendo essa unidade federativa como ponto de partida, exige pensar o do próprio País. Em suma, seguindo esse autor, entende-se que não há como pensar o desenvolvimento do estado (do Rio e de qualquer outro) sem colocar na arena duas questões nevrálgicas e associadas: a dos contenciosos federativos e a da independência nacional.

Afinal, enquanto esse último aspecto não for enfrentado, todas as unidades federativas continuarão sendo submetidas pelo ente federal aos ditames da banca, que sacrifica as contas públicas em nome do atendimento ao rentismo/especulação financeira; aos ditames dos interesses dos muito ricos (nacionais e estrangeiros), isentos do pagamento dos devidos tributos, o que também sacrifica as contas públicas, posto minimizar a arrecadação para a realização das adequadas e necessárias políticas públicas – sem esquecer das generosas anistias fiscais; aos ditames dos interesses antinacionais e

antipopulares que insistem na privatização dos ativos públicos, impedindo que empresas como a Petrobras, por exemplo, possam ser elementos de dinamização da economia brasileira (e dos seus diversos espaços) etc. Logo, enquadrados esses interesses minoritários, antinacionais e antipopulares, os referidos contenciosos federativos seriam melhor aclarados, legitimados e colocados em patamar positivo para a discussão do desenvolvimento do País e das suas ‘partes’.

Nesses termos, estaria fora de questão isolar o Rio (e qualquer outro estado) e pensá-lo (pensá-los) como estritamente tributário(s) do ente federal. Ou seja, insistindo, as práxis partiriam necessariamente da unidade federativa em tela e situariam seus desafios em termos de políticas públicas para assim entender os desafios e as interações escalares a estabelecer, bem como o seu lugar dentro dessa nova conformação político-societária. Daí derivaria que, com esse procedimento, seriam identificados os verdadeiros adversários do desenvolvimento do País e, como anotado, das suas ‘partes’: os arautos da austeridade fiscal, os que criminalizam os gestores de políticas públicas inovativas que escapam do “mainstream” e os entreguistas que usam a capa do neoliberalismo para ‘apenas’ fazer negócios patrimoniais.

##### 5) O eixo produção reflexiva e gestão governamental

Este eixo, face a tudo que aqui se expôs, é uma inevitável consequência; mas, ao mesmo tempo, ponto de partida para que as discussões acerca da economia e do desenvolvimento do ERJ sejam permanentemente embasadas com dados e análises, assim como agente essencial para a criação de espaços verdadeiramente públicos para que elas, as discussões, possam ocorrer de maneira livre e profícua (um adendo: não se tem aqui a pretensão e nem caberia nos limites de um ensaio propor qualquer modelo institucional para que esses desideratos sejam alcançados...).

Já no caso do aspecto gestão governamental, defende-se que é imprescindível tanto avançar na criação de mecanismos de controle e participação verdadeiramente públicos como realizar esforços urgentes para qualificar ininterruptamente a máquina governamental e melhorar as formas da gestão, de sorte que bons diagnósticos e propostas não sejam esterilizados em seus ‘escaninhos’. Dado o ‘espírito’ deste ensaio, ainda, seria de bom tom avançar no sentido da criação de instâncias e instrumentos de planejamento capilarizados (por regiões, por consórcios e formas diversas de associação e cooperação



entre municípios e escalas regionais etc.), participativos e integrados pelos municípios e com o estabelecimento de acordos com as unidades de ensino e pesquisa espalhadas por todo o estado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este ensaio teve como propósito defender que o ERJ, especialmente sua economia, não está condenado a nenhum atavismo de degradação permanente. Mostrou-se assim que o que ocorreu aproximadamente de meados dos anos 1990 até 2013, em que pese suas limitações, constituiu um emblema das possibilidades existentes de crescimento econômico e dos constrangimentos a enfrentar de maneira a levar essa mesma economia, os espaços e a sociedade como um todo a dias melhores...

Para tal, dadas as teses esgrimidas, em que pese algumas divergências quanto ao diagnóstico, umas mais importantes outras nem tanto, há grande convergência quanto às propostas alinhadas no debate contemporâneo. Em particular, sublinhamos o criativo aporte de Sobral, posto situar questão metodológica de fundo, sem escapismos, conciliações e concessões ao pensamento e às práticas/interesses conservadores. De outra maneira: esses autores, além de propor uma práxis que parta do Rio, aporta à reflexão a necessidade da consideração da escala nacional, mas sem apelo ao Estado Federal Unitário, e sim a um Estado Nacional Federativo para o soerguimento mais coetâneo e conjunto do País (como se indicou ao final da última subseção) – com indicações precisas de diagnóstico, como o é o caso da estrutura industrial fluminense.

Concluindo, cabe ampliar as vozes críticas do Rio e reverberá-las, rompendo assim o bloqueio ideológico existente – aliás, de longa data –; cabe lançar luzes sobre os sujeitos sociais que querem o verdadeiro desenvolvimento econômico, social e civilizatório do ERJ e os que querem apenas jogar jogos patrimonialistas; cabe avançar na pesquisa acerca da matriz industrial a perseguir e no enfrentamento da questão fiscal; etc. Afinal, apenas desse modo será possível ampliar as perspectivas das políticas públicas a serem levadas adiante para o definitivo início sustentado (e sustentável) do desenvolvimento do ERJ (economia, dentro).

**REFERÊNCIAS**

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento – as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Unicamp, 2007.

BRUN, A. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. Ijuí/RS: Unijuí; Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Difel, 1977.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

CARDOSO DE MELLO, J. M. Consequências do neoliberalismo. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas/SP: *Unicamp*, n. 1, ago. 1992.

CARVALHO, L. **Diversificação ou especialização: uma análise do processo de mudança estrutural da indústria brasileira nas últimas décadas**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

COMPANS, R. **A emergência do empreendedorismo público na cidade do Rio de Janeiro**. 2001. Tese (Doutorado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, Rio de Janeiro.

COUTINHO, L. A. A terceira revolução industrial. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas/SP: Unicamp, n. 1, ago. 1992.

CRUZ, J. L. V. da. **Projetos nacionais, elites locais e regionalismo**. 2003. Tese (Doutorado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/UFRJ, Rio de Janeiro, 324 p.

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil – tendências e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, N. 29, p. 98-119, mar. 1991.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1976.

HARVEY, D. **Neoliberalismo – história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

KALECKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: HUCITEC, 1977.

KEYNES, J. **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero**. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.

KOMATSU, B. **Salário mínimo, desigualdade e informalidade**. 2013. Dissertação (Mestrado) FEA/USP, São Paulo. (Disponível em “doi:10.11606/D.12.2013.tde-26032014-I94017”).

LABINI, S. **Oligopólio e progresso técnico**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LAGO, L. **Desigualdade e segregação na metrópole – o Rio de Janeiro em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

LESSA, C. **Autoestima e identidade nacional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

- LESSA, C. **Estratégia de desenvolvimento, 1974-76: sonho e fracasso**. 1978. Tese (Doutorado) - IE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- LESSA, C. **O Rio de todos os brasis: uma reflexão em busca da autoestima**. São Paulo: Record, 2000.
- MARCELINO, I; RABELO, H. Crise fluminense e possíveis caminhos para sua superação. **Jornal dos Economistas**, N.354, fev. 2019, p. 6-7.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MEDEIROS Jr., H. Planejamento ausente, resignação presente: diferenciais negativos do desenvolvimento carioca entre 1991-2000. **Coleção Estudos Cariocas**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, n. 9, 2009.
- MAZZUCATO, M. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MELO, H. P. **O café e a economia fluminense, 1870-1920**. 1993. Rio de Janeiro, Tese (Doutorado) - IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1993, 424 p.
- NATAL, J. **O estado do Rio de Janeiro pós-1995: dinâmica econômica, rede urbana e questão social**. Rio de Janeiro: Publicatti, 2005.
- NATAL, J. **Cidades e capitalismo – a barbárie urbana contemporânea em diferentes espaços**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- NOVAIS, P. **Uma estratégia chamada Planejamento Estratégico – deslocamentos espaciais e atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2010.
- OLIVEIRA, A. *De Maxambomba a Nova Iguaçu (1833-1990's): economia e território em processo*. 2010. Dissertação (Mestrado) - IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 118 p.
- OSÓRIO, M.; VERSIANI, M. H. Rio de Janeiro: como sair da crise? **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, N. 354, p. 3-5, fev. 2019.
- PEREIRA, P. **Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): impasses, embates e conflitos**. 2009. Dissertação (Mestrado) - IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 220pp.
- PESSANHA, R. M. **A relação transescalar e multidimensional “Petróleo-Porto” como produtora de novas territorialidades**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2017.
- POSSAS, M. L. **Dinâmica da economia capitalista – uma abordagem teórica**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).
- SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- SOBRAL, B. O Rio não é apenas um estudo de caso. **Jornal dos Economistas**, n. 354, fev. 2019, p. 8-9.

STEINDL, J. **Maturidade e estagnação no capitalismo americano**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 75-103.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

WACQANT, L. **As prisões da miséria**. Paris: Raison d'Agir, 1999.

WILKINSON, R.; PICKETT, K. **The spirit level: why greater equality makes societies stronger**. Nova York: Bloomsbury Press, 2010.



## **CRISE, DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE O EXTREMO OESTE DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**

**Leandro Dias de Oliveira<sup>1</sup>**

ORCID <http://orcid.org/0000-0001-7257-0545>

**André Luiz Nascimento Germano<sup>2</sup>**

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

**Miguel Alexandre do Espírito Santo Pinho<sup>3</sup>**

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8832-117X>

Recebido em: 31 mar. 2021

Publicado em: 28 abr. 2021

### **RESUMO**

O objetivo deste artigo é, a partir dos conteúdos da geografia econômica e da economia política, analisar os limites do modelo de desenvolvimento instituído nas últimas décadas nas cidades do extremo oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, formado pelos municípios de Seropédica, Paracambi, Queimados, Japeri e Itaguaí (integrada ao Distrito Industrial de Santa Cruz). A reestruturação territorial-produtiva dessas cidades incluiu a implementação de novos empreendimentos do ramo industrial e logístico, tornando a região numa área de expansão direta, influência e propagação política, econômica, social, cultural e ambiental da metrópole. Questionando o modelo de desenvolvimento instituído e fazendo uma análise crítica dos últimos anos, são apresentadas provocações acerca da construção de um modelo de desenvolvimento social para a região.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento. Reestruturação territorial-produtiva. Geografia Econômica. Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

### ***CRISIS, DEVELOPMENT AND TERRITORY: REFLECTIONS ON THE FAR WEST OF THE METROPOLITAN REGION OF RIO DE JANEIRO***

---

<sup>1</sup> Professor Associado do Departamento de Geografia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, Campus Seropédica. Licenciado em Geografia pela UERJ-FFP, Mestre em Geografia pela UERJ, Doutor em Geografia pela UNICAMP e Pós-doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ.

<sup>2</sup> Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGGEO) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ, 2020), na linha de pesquisa “Espaço, Política e Planejamento”. Membro da linha de pesquisa Reestruturação Econômico-Espacial Contemporânea, vinculada ao Laboratório de Geografia Econômica e Política (LAGEP), no Departamento de Geografia da UFRRJ.

<sup>3</sup> Mestre em Geografia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e doutorando em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Membro da linha de pesquisa Reestruturação Econômico-Espacial Contemporânea, vinculada ao Laboratório de Geografia Econômica e Política (LAGEP), no Departamento de Geografia da UFRRJ.

**ABSTRACT**

The objective of this article is, based on the economic geography and the political economy, to analyze the limits of the development model instituted in the last decades in the cities localized in the extreme west of the Metropolitan Area of Rio de Janeiro, formed by the cities of Seropédica, Paracambi, Queimados, Japeri and Itaguaí (integrated with the Industrial District of Santa Cruz). The territorial-productive restructuring of these cities included the implementation of new industrial and logistical projects, making this region as direct expansion area of influence and propagation of Metropole, in questions political, economic, social, cultural and environmental. Questioning the development model established and making a critical analysis of the last years, provocations about the construction of a model of social development for the region are presented.

**KEYWORDS:** Development. Territorial-Productive Restructuring. Economic Geography. Metropolitan Area of Rio de Janeiro.

**INTRODUÇÃO**

Nos últimos vinte anos assistimos a profundas mudanças na geografia econômica da Região Metropolitana Fluminense. A cidade do Rio de Janeiro se consolidou definitivamente como centro de serviços e negócios, especialmente na condição de espaço para realização de grandes eventos – em particular, os esportivos, adotando as características da urbanização turística-olímpica-esportiva<sup>4</sup> – e processos de segregação valorização imobiliária (BOTELHO, 2013). Ao mesmo tempo, as franjas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro viveram uma espécie de revolução industrial intempestiva, com a projeção de uma espécie de *cinturão industrial metropolitano* por meio de um profundo processo de reestruturação territorial-produtiva (OLIVEIRA, 2015 e 2020).

Revolução industrial é, evidentemente, um termo genérico e complexo, mas esteve presente nos anúncios locais de prefeituras<sup>5</sup> que saudavam a chegada de novas unidades fabris. Outrossim, a reestruturação é, de maneira imbricada, *produtiva*, pois envolve as transformações contemporâneas da produção fabril (produção *just-in-time*, volatilização do trabalho, formas consorciadas de manufaturação, etc.), e *territorial*, com a emersão de um espaço com novas relações de poder, de urbanização e de uso de território, com mecanismos de governança público-privada, urbanização rarefeita e

<sup>4</sup> Consultar: MASCARENHAS, 2014; MASCARENHAS, BIENENSTEIN, SANCHEZ, 2011. Sobre urbanização turística, também indicamos: MASCARENHAS, OLIVEIRA, RAMÃO, 2020.

<sup>5</sup> Foi o caso de Seropédica, conforme: OLIVEIRA, 2016.

localização de plantas industriais em esconderijos espaciais (OLIVEIRA, 2015), bem como de potencialização do complexo porto-indústria (PESSANHA, 2017; PESSANHA, GOMES FILHO, QUINTO JÚNIOR, OLIVEIRA, 2014), e das redes logísticas.

Em especial, nas cidades localizadas nas franjas metropolitanas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro emergiram novas economias de aglomeração industrial.

A instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj, rebatizado de Polo GasLub Itaboraí) na parte leste da região metropolitana do Rio de Janeiro (Grande Niterói) era o símbolo máximo do período: integrando rodovias, um porto específico e outras estruturas produtivas, especialmente nas cidades de Itaboraí, São Gonçalo e Maricá (OLIVEIRA, 2018; CANDIDO, 2019), se tornaria um importante vetor de desenvolvimento, em particular pela integração por meio do Arco Rodoviário Metropolitano (TINOCO, 2019) com o polo de desenvolvimento da Refinaria Duque de Caxias (Reduc-Petrobrás), situada no eixo da BR-040 na cidade de Duque de Caxias, e finalmente com o Porto de Itaguaí, em um verdadeiro complexo portuário-siderúrgico-industrial situado na Baía de Sepetiba<sup>6</sup>. Tais investimentos se constituíram em um marco no processo de recuperação da economia no estado e na delimitação de novas territorialidades no Rio de Janeiro e foram indutores da reversão de um quadro de relativo esvaziamento das atividades econômicas indústrias na Região Metropolitana (OLIVEIRA, F.; OLIVEIRA, L; 2020). Em cidades com feições muito rurais, como o caso de Seropédica, os novos aportes logísticos passaram a atrair importantes empresas para os seus limites, constituído novas redes que se comunicam e contagiam para além do próprio espaço metropolitano.

Todavia, este processo ficou aquém de significar grandes melhorias para a população do entorno, tanto pela geração insuficiente de postos de trabalho, mas também pelos próprios impactos ambientais e poucas implicações sociais positivas. Eis o objetivo deste central artigo: aproximando os olhares da geografia econômica e da economia política – e, importante insistir, também da ecologia política –, a intenção é refletir sobre

---

<sup>6</sup> De acordo com Perdigão (2015), a Baía de Sepetiba é um ambiente aquático de transição entre rio e mar, com 447 km<sup>2</sup> de área. Suas águas estão em três municípios fluminenses: o município do Rio de Janeiro, nos bairros de Barra de Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Sepetiba e Santa Cruz; o município de Itaguaí; e o município de Mangaratiba. É composta por sub-bacias hidrográficas que envolvem 15 municípios do Estado do Rio de Janeiro: Seropédica, Queimados, Engenheiro Paulo de Frontin, Japeri, Paracambi, Miguel Pereira, Mangaratiba, Vassouras, Barra do Piraí, Mendes, Nova Iguaçu, Piraí, Rio Claro e os já citados Rio de Janeiro e Itaguaí.

os desafios inerentes ao modelo de desenvolvimento instituído nas últimas décadas por meio um breve balanço crítico; e, a partir dessa análise, apresentar algumas proposições, ainda que de forma ensaística, para a construção de um modelo de desenvolvimento social para a região.

### **As mudanças produtivas no Extremo Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro**

O Brasil viveu um ciclo expansivo de sua economia, com crescimento acima da média da década de 1990, entre 2004 até 2014, e aumento dos investimentos públicos e privados. O Partido dos Trabalhadores governou o país de 2003 a 2016, vencendo quatro disputas presidenciais seguidas e tendo o último mandato eleito, o da presidente Dilma Rousseff, sido interrompido por um golpe de estado disfarçado de impeachment – um golpe jurídico-parlamentar ou ainda um *golpeachment* (SOUZA, 2017). Esse período de gestões do PT foi chamado de *neodesenvolvimentista* (BOITO JÚNIOR, 2015), de *novo desenvolvimentismo* (MERCADANTE, 2010) e *social-desenvolvimentismo* (POCHMANN, 2010) por analistas que viam uma inflexão em maior ou menor grau do neoliberalismo aplicado desde 1990 e maior estímulo a um modelo de desenvolvimento de matriz nacional com maiores preocupações sociais.

É neste contexto que veremos a emergência do Extremo Oeste Metropolitano (EOM), formado por uma parcela dos municípios da Baixada Fluminense que passaram por um processo de reestruturação regional com características comuns: Queimados, Japeri, Paracambi, Seropédica e Itaguaí – este último, sempre pensado de maneira contígua ao Distrito Industrial de Santa Cruz (OLIVEIRA, 2015) (Ver Mapa 1). Os municípios que formam o EOM conformaram um recorte regional a partir das transformações comuns que sofreram no processo de reestruturação contemporâneo, baseadas especialmente nos recentes aportes industriais e logísticos, e não por relações históricas de integração econômica como o restante da Baixada Fluminense.

Neste sentido, buscamos segmentar o espaço metropolitano em áreas específicas: leste metropolitano, influenciado pela economia do petróleo e sob a influência de fóruns econômicos e administrativos, como o Conleste e o Fórum Comperj; o centro da Baixada Fluminense, cuja territorialidade se altera com as novas perspectivas de circulação viária, tanto pela Rodovia Presidente Dutra (Rio – São Paulo) quanto pelo Arco

Metropolitano, que corta o município de Nova Iguaçu e o interliga aos demais municípios metropolitanos sem passar pela cidade do Rio de Janeiro; a área portuária no município de Itaguaí (ou extremo oeste metropolitano fluminense), que produz uma retroárea com perspectiva industrial ao longo do Arco Metropolitano e que se estende pelos municípios de Seropédica, Japeri, Queimados e Paracambi; e a cidade do Rio de Janeiro, marcada por investimentos para abrigar megaeventos e turismo e para atualizar suas funções e status de centro de gestão de negócios (OLIVEIRA, OLIVEIRA, 2020) (Ver Mapa 1).

**Mapa 1 - Complexidades sub-regionais do espaço metropolitano do Rio de Janeiro**



Fonte: Oliveira, L.D. de (2020a).

Embora o processo de industrialização nessas cidades remeta a momentos anteriores e não sejam inteiramente novos, há um novo impulso em curso gerado pelo crescimento econômico fluminense e nacional, que causa transformações espaciais significativas. O espraiamento dos investimentos nesses territórios também foram fruto de um processo de articulação política e de políticas públicas visando atração de empresas. Soja demonstra que um processo em que o capital busca por novos espaços mais vantajosos do ponto de vista da acumulação podem levar a “*inversões de papel das regiões*”, na medida em que áreas industriais antes prósperas vão declinando de forma



simultânea à rápida industrialização de periferias regionais antes menos desenvolvidas (SOJA, 1993 [1989] p. 193).

Esse processo está diretamente ligado à expansão da economia fluminense e o espraiamento metropolitano das atividades econômicas, mais especificamente nesse caso, para as suas bordas, com o surgimento de novas economias de aglomeração urbana, reconstituindo os novos empreendimentos produtivos como centralidades urbanas e requalificando a indústria como vetor de progresso em áreas mais pobres (OLIVEIRA, 2015). Mesmo com a heterogeneidade histórica das relações entre essas cidades da região, o elemento em comum é questão produtiva-logística e o próprio processo de reestruturação regional:

O que aproximou Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Queimados e Japeri foi o trunfo territorial produtivo-logístico. São cidades com histórias diferentes: Itaguaí pertence historicamente ao bloco regional da Costa Verde; Seropédica foi emancipada de Itaguaí apenas em 1995; Paracambi é uma cidade formada pela integração de partes emancipadas dos municípios de Vassouras e Itaguaí, no ano de 1960; por sua vez, Queimados e Japeri possuem histórias mais próximas à Baixada Fluminense *strictu sensu*, emancipadas de Nova Iguaçu respectivamente em 1990 e 1991 (OLIVEIRA, 2020, p. 8).

A ascensão do Extremo Oeste Metropolitano esteve diretamente relacionada à conjuntura de crescimento econômico para além da capital mediante a intenção de criar uma espécie de *novo caminho do desenvolvimento*. Nesse sentido, esse novo caminho do desenvolvimento, visibilizado com a construção do Arco Rodoviário Metropolitano, teve um impacto muito grande em espaços outrora muito isolados e distantes do centro urbano-metropolitano do município do Rio de Janeiro. Nota-se, portanto, uma complexidade muito maior ao tratar da Baixada Fluminense, pois as cidades do EOM são mais distantes e com problemas diferentes daquelas historicamente que compõem a Baixada Iguaçuana (ROCHA, 2014), centralizadas pelas grandes cidades de Nova Iguaçu e Duque de Caxias.

Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Queimados e Japeri compõem, preliminarmente, a *periferia da periferia*, com diferentes ritmos e realidades quando comparadas com o restante da Baixada Fluminense. Todavia, essa “Segunda Baixada” tem apresentado importantes fricções e *linkages* produtivos com outras partes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tanto da Baixada Fluminense quanto com a própria capital, especialmente com sua porção contígua – a Zona Oeste –, além do Médio Vale Paraíba Fluminense,

entendido aqui não apenas como trilha para São Paulo, mas também a partir de um espectro megarregional que permita aproximar as duas metrópoles nacionais em apenas uma nebulosa metropolitana (LENCIONI, 2015).

As transformações nessas cinco cidades têm se revelado muito potentes com as mudanças produtivas recentes por meio de uma dinâmica econômica de fluxos muito intensos, com empresas de grande porte atuando em cidades que não possuíam tais aportes e cuja urbanização ainda é recente<sup>7</sup>. São fortalecidos, portanto, os condomínios logísticos que espocam nas estradas principais e mesmo nas de menor tráfego (respectivamente, Rodovia Presidente Dutra [BR-116] e Rodovia Ary Schiavo [RJ-125] são exemplos significativos); grupos internacionais se instalam em estradas vicinais (como o Grupo Saint-Gobain, mediante a instalação da unidade da Brasilit, na Estrada Santa Alice, em Seropédica); complexos siderúrgicos ficam situados no limite da região (como a Ternium-CSA, no bairro de Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro) e distritos industriais são redinamizados, como os casos de Queimados e Santa Cruz, criados na década de 1970.

No eixo Santa Cruz-Itaguaí, por meio dos financiamentos Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de isenções fiscais e da construção da infraestrutura necessária, como energia elétrica subsidiada, abertura de estrada e construção de portos, ocorreu a instalação de novos empreendimentos e redinamização dos próprios fluxos de mercadorias. Somente na Ternium-CSA, localizada no limite do bairro de Santa Cruz e de Itaguaí, quando somados o financiamento do banco com os valores relativos a todas as isenções fiscais de todas as esferas do Estado brasileiro, chega-se à cifra de R\$ 5 bilhões de recursos públicos investidos (MOURA, RODRIGUES, 2018). Após o começo das obras da Ternium, em 2006, os processos de licenciamento dos seguintes projetos foram iniciados nesta mesma região: a construção de um grande porto e estaleiro para a construção de submarinos da Marinha do Brasil; o Porto Sudeste, então pertencente à LLX Logística; a expansão da capacidade produtiva da Gerdau Cosigua e a construção da nova usina de aços especiais; a ampliação do Porto de Itaguaí; e a edificação de um gigantesco porto compartilhado entre Petrobras, Gerdau e CSN (PACS, 2009). Todos esses planos realizados com base na exploração de riquezas

---

<sup>7</sup> Para um aprofundamento detalhado dos espaços industriais existentes no Extremo Oeste Metropolitano Fluminense. Cf.: OLIVEIRA, 2015.

naturais, em particular *commodities* agrícolas e minerais<sup>8</sup>. O porto de Itaguaí se firmou progressivamente como exportador de minério e produtos siderúrgicos, se consolidando com um verdadeiro vetor da globalização (SANTOS; SILVEIRA, 2001)<sup>9</sup>.

### **O desenvolvimento para além da questão eminentemente econômica**

É cada vez mais urgente que se compreenda o desenvolvimento para além da face estritamente econômica e que seu significado extrapole a vinculação com as noções de *modernização*, *crescimento* e *progresso econômico*. Limitar o desenvolvimento à acumulação de riquezas, à expansão geográfica do modelo civilizacional, à artificialização do espaço e à ruptura com ambiente rural-natural também são limitadores interpretativos e ideológicos do termo.

O desenvolvimento que prezamos deve ter como princípios e objetivos gerais: a *satisfação das necessidades humanas*; a capacidade de potencializar o *gênio inventivo* e as *liberdades intelectuais*; a *não obliteração a natureza como “recurso”* e o *respeito e preservação das formas comunitárias de produção tradicional*; e o *zelo às liberdades, à democracia e à justiça social*. À luz da geografia, o desenvolvimento deve ser *multiescalar* e capaz de promover o diálogo com a comunidade, com o entorno imediato e com a região; há que ser processo social e não fim em si mesmo, numa construção coletiva, democrática e dialógica.

Parecem observações simples, mas, em meio a este grande aporte de investimentos produtivos e logísticos e surgimento concomitante de condomínios luxuosos que atenderam somente às classes médias, os grupos tradicionais precisaram

---

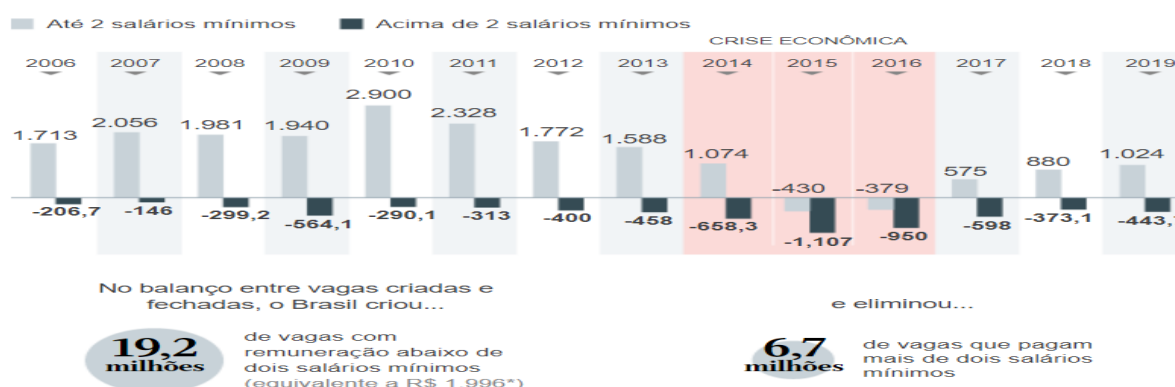
<sup>8</sup> O eixo Santa Cruz – Itaguaí-RJ se consolidou como um polo de atividades portuárias-industriais de grande magnitude e altíssimo dinamismo. Há um imenso parque industrial e um complexo portuário voltado para a exportação de *commodities* minerais e produtos siderúrgicos neste eixo do extremo oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (OLIVEIRA, 2015). No bairro carioca Santa Cruz funciona um Distrito Industrial que foi inaugurado nos anos de 1970 (DAMAS, 2008) como consequência de projetos que calcaram na indústria e no desenvolvimentismo a política nacional, além de forte influência do contexto global de expansão geográfica do capitalismo (BOTELHO, 2014). Na mesma conjuntura, para atender demandas, entre outros, deste distrito industrial, o atual Porto de Itaguaí, inicialmente chamado de Porto de Sepetiba, foi construído como um dos importantes investimentos em infraestrutura daquele momento, na busca de facilitar as dinâmicas de expansão do capital e da globalização crescente.

<sup>9</sup> O conglomerado industrial-siderúrgico-portuário instalado em Santa Cruz possui usina siderúrgica integrada, usina termoeletrica e um porto, com dois terminais (PACS, 2012). A presença de portos e as redes ferroviárias trazem um embate de lógicas econômicas baseadas em sistemas técnicos distintos, com as atividades siderúrgicas impondo normas às atividades pesqueiras, antes característica tradicional da região da Baía de Sepetiba.

*enfrentar* o desenvolvimento, entendido com um duro e opressor processo de modernização. Não há dúvida que nesta *periferia da periferia* sobrevivem populações *periferizadas*, que não participam da celebração e tampouco usufruem das benesses do modelo (OLIVEIRA, 2020). O enorme terminal portuário da Ternium-CSA, na Baía de Sepetiba, por exemplo, avança 4 km no mar e impede que os mastros dos barcos dos pescadores passem por debaixo da ponte; destarte, para trafegar de um ponto ao outro em uma área onde tradicionalmente circulavam livremente, os pescadores precisam contornar a construção (PACS, 2012). Da mesma maneira, a poluição e os impactos na costa de um complexo portuário-siderúrgico de grande porte consolidaram tanto a Baía quanto a Baixada de Sepetiba como verdadeiros *paraísos de poluição*, ou *zonas de sacrifício* e *áreas de injustiças ambientais* (OLIVEIRA, 2020). Os impactos, denúncias, imbróglis e disputas revelam o embate entre lógicas com base técnica e escalas geográfica distintas<sup>10</sup>.

Da mesma maneira que a questão socioambiental, é possível pensar o modelo de desenvolvimento empreendido no EOM a partir da questão da oferta de empregos. Preliminarmente, é oportuno apontar que o modelo brasileiro de desenvolvimento gerou um processo interessante no mercado de trabalho: o Brasil teve um saldo positivo muito elevado nos empregos até 2 salários mínimos e um saldo negativo de postos de trabalho de mais de 2 salários mínimos. Isto é visível no gráfico 1.

**Gráfico 1 - Empregos gerados abaixo e acima de 2 salários mínimos (x 1.000)**



Fonte: CAPETTI, 2020 (Dados CAGED).

<sup>10</sup> O próprio acesso da população de Santa Cruz a políticas públicas voltadas para direitos básicos está entre os mais precários do município do Rio de Janeiro. A aparição de moradores de Santa Cruz em jornais televisionados, por exemplo, quase sempre vem acompanhada de cobranças por esgotamento sanitário, água tratada, asfalto, ar limpo, medicamentos, merenda e material escolar em aparelhos públicos (PACS, 2012; GERMANO, 2020).

O gráfico 1 demonstra uma tendência de eliminação de vagas de trabalho que ganham acima de 2 salários mínimos e a substituição por ocupações que ganham até 2 salários mínimos. Pelo volume muito discrepante entre os empregos gerados e os postos eliminados, entendemos que não se trata apenas de um rebaixamento salarial dos já empregados ou substituição por outros funcionários recebendo menos. O que temos é uma mudança no perfil das ocupações, pois, os setores dinâmicos que alavancaram o crescimento do emprego no Brasil nos anos recentes, de acordo com Gala (2017) e Carvalho (2018), se deram pelo aquecimento do mercado interno e por meio da expansão de serviços simples, que possuíam o consumo deprimido por causa da baixíssima renda de uma parcela muito significativa da população no país.

Não é possível um crescimento autossustentado desses setores sem a política contínua de expansão da renda dos mais pobres e gastos públicos que mantenham o aquecimento econômico. Sem o desenvolvimento de um setor industrial ligado à indústria de transformação de alta produtividade e serviços complexos dela derivados, não encontraremos meios de gerar empregos mais bem remunerados. Não há cogitação de se pagar salários mais altos em setores que há pouca ou nenhuma capacidade de intensificação da produtividade do trabalho com a inserção de novas tecnologias, uma vez que com a ausência de ganhos de escala, necessitam contratar empregados com baixos salários para aumentar a competitividade e seus lucros. Com a redução de ritmo do crescimento da economia chinesa comprimindo drasticamente os preços das *commodities*, já no final de 2014 o governo brasileiro optou por um duro ajuste fiscal, derrubando investimentos e gastos discricionários, que ampliou o cenário de crise econômica.

Assim, de maneira geral, o perfil dos empregos gerados em tempos de desenvolvimento do EOM foi de baixa remuneração e ligados a serviços pouco complexos (PINHO, 2021). Em Queimados, onde vislumbrou-se um modelo de crescimento que inspiraria outras prefeituras, mesmo a forte participação da indústria na economia gerou ocupações com remunerações modestas, dentro do perfil dos empregos gerados no Brasil em setores menos dinâmicos da economia. Os baixos salários pagos na indústria queimadense são um indício de baixa produtividade desses segmentos instalados no município, com poucos investimentos em inovação. A indústria local também não foi



capaz de gerar na cidade a instalação de serviços sofisticados, como engenharia, *marketing*, programação, informática, serviços contábeis e jurídicos que pudessem pagar salários mais elevados e reter mais renda circulando na cidade. Se os serviços mais simples são executados nas cidades vizinhas mais encorpadas por densidades empresariais, atividades de grande fôlego instrumental e tecnológico são provavelmente executados em grandes centros, como as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

Analisando a renda média dos trabalhadores nas cinco cidades que compõe o EOM, é possível compreender as tendências de acréscimo ou não da renda dos trabalhadores na região em meio aos bons ventos econômicos a partir de 2010 e do período de crise que se inicia na virada de 2014 para 2015 (Ver: Tabela 1).

**Tabela 1 - Média dos rendimentos em salários mínimos no Extremo Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro**

Ano	Queimados	Japeri	Paracambi	Seropédica	Itaguaí
2010	2,4	2	1,8	4,1	3
2011	2,4	2,1	4	4	3,2
2012	3,1	2	3,5	3,8	3,4
2013	2,6	2,1	1,8	4,2	3,5
2014	2,4	2	1,9	4,3	3,5
2015	2,4	2,1	1,9	3,9	3,4
2016	2,3	2	1,7	3,8	3,3
2017	2,3	2,1	1,8	4	3,1
2018	2,4	2,1	1,9	4,1	3,1

Fonte: IBGE Cidades (Organização: Miguel Pinho).

Em que pese uma participação significativa de atividades industriais nas cidades do EOM, observamos que os momentos de aumento significativo das médias salariais ocorrerem apenas em duas cidades, Queimados e Paracambi. Em Queimados, observamos no ano de 2012 a renda média subir de 2,4 salários para 3,1; no ano subsequente, ainda manteve valor ligeiramente superior, sendo de 2,6, quando a partir de 2014 retorna ao patamar de 2,4 e 2,3 salários. Paracambi teve uma excepcionalidade da renda média nos anos de 2011 e 2012, aumentado de 1,8 para 4 salários, depois uma redução para 3,5, e retornando ao patamar anterior a partir de 2013. Em Japeri a renda

oscilou entre 2 e 2,1 salários ao longo desses nove anos e se observou mudanças significativas. Seropédica manteve uma renda elevada, fato este mais ligado à existência do campus-sede da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro como fator de atração de professores e técnicos para habitarem em seus limites do que pela pujança de atividades fabris, encontrando uma irregularidade no padrão acréscimo e decréscimo da renda ao longo dos anos analisados. Itaguaí vivenciou nos anos de 2014 e 2015 o ápice da renda em salários mínimos, mas logo retomou a valores próximos ao patamar de 2010.

Podemos observar que em todo o EOM, em que pese anos diferentes em cada cidade em que os trabalhadores aferiram rendas melhores, observamos que em todos os municípios se retornou aos patamares próximos aos 2010 em 2018, não sendo possível verificar uma melhora significativa da renda média das pessoas na cidade.

Para compreensão mais apurada dos impactos limitados no emprego no EOM entre os anos de 2009 e 2019, coletamos dados disponíveis no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), catalogando o saldo entre admissões e desligamentos entre os anos analisados em todos os municípios pertencentes ao EOM (Ver Tabela 2). Isto serve para observar a perenidade das transformações produtivas e seus impactos no mercado de trabalho, que é o elemento mais sensível para a população fruto intensificação das atividades econômicas. O CAGED analisa somente as movimentações no mercado de trabalho formal e exclui os postos de trabalho de regime estatutário; apenas os trabalhadores celetistas são contabilizados.

**Tabela 2 - Saldos de admissões e desligamentos nos setores industriais no Extremo Oeste Metropolitano 2009-2019**

Município	Extrativismo mineral		Indústria de transformação		Construção civil	
	Admissões	Desligamentos	Admissões	Desligamentos	Admissões	Desligamentos
<b>Queimados</b>	372	377	10.604	10.511	16.929	11.842
<b>Japeri</b>	111	111	4.389	4.106	1.424	1.323
<b>Itaguaí</b>	814	954	13.466	12.286	39.698	39.285
<b>Seropédica</b>	1.592	1.699	4.076	3.893	8.906	7.889
<b>Paracambi</b>	30	20	4.414	4.175	637	764
<b>Saldo</b>	-242		1978		6411	

Fonte: CAGED (Organização: Miguel Pinho).

O primeiro apontamento é dos números modestos de admissões na indústria extrativista em todo EOM, tendo alguma relevância apenas em Seropédica e Itaguaí, mas o que vimos é que houve uma retração entre o número de empregados. A indústria de transformação teve um saldo modesto de menos de 2 mil novas vagas. Itaguaí obteve o maior saldo em admissões e desligamentos, respondendo por mais da metade do saldo final da região, e teve um montante grande de admissões ao lado de Queimados. Os dois municípios são os principais polos industriais do EOM. Todavia, todos os 5 municípios obtiveram números acima das 4 mil admissões ao longo dos 11 anos analisados e com obtenções de saldos positivos, demonstrando que mesmo de forma na maioria dos casos, houve um crescimento tímido do emprego na indústria de transformação. Em nossa análise, isso significa que mesmo com a crise, houve no mínimo a manutenção dos patamares de trabalhadores admitidos na indústria de transformação.

O setor de construção teve seu grande *boom* em Queimados, que correspondeu à maior parte do saldo entre admissões e desligamentos das cinco cidades. A única cidade em que houve retração do setor de construção foi em Paracambi, mas esse setor apresentou uma dinâmica modesta de contratações, o que indica baixa atividade ao longo dos anos analisados. Itaguaí, apesar de um saldo baixo, apresentou um valor muito significativo de admissões no período chegando a um total de 39.698. Esse número indica que houve um período de intensa necessidade de contratação de trabalhadores, mas que essa necessidade se esgotou com o fim das obras.

Denis Castilho, ao tratar das redes e processos espoliativos, afirma que “nunca se viu tantos objetos técnicos, tantas redes e tanta infraestrutura, tampouco tanta exclusividade e tantas pessoas sem acesso a serviços e infraestruturas básicas” (CASTILHO, 2019, p. 295). No capitalismo contemporâneo, da globalização acachapante, de concentração e dispersão, áreas com conexões aos mercados globais convivem ao lado de áreas com precariedade de redes básicas. No Brasil, a partir especialmente de 2016, 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 ao neoliberalismo – aprovações de teto de gastos públicos e reformas trabalhista e da previdência –, progressivamente assistimos a um país ainda mais desigual e pouco preocupado com disparidades sociais

A lógica industrial-logística, pensada como ferramenta de modernização e desenvolvimento, não permitiu melhorias significativas da qualidade de vida das populações diretamente impactadas. Ademais, sem uma real integração e participação popular, acabou por se tornar justificativa para a instalação de empreendimentos que beneficiaram apenas determinados setores. A instalação de redes técnicas que viabilizam tais atividades, aprisionadas ao modelo produtivo que espolia os territórios, se não forem pensadas e baseadas na diversificação de suas funções e na democratização do acesso, não cessará com a escalada de destruição e a ampliação das desigualdades (CASTILHO, 2019), algo tão evidente nas cidades do extremo oeste metropolitano do Rio de Janeiro.

### **Considerações Finais: Provocações acerca de um modelo de desenvolvimento social para a região**

Em meio ao colapso sanitário, econômico e social em decorrência da pandemia da COVID-19 e da necessidade de imunização da população (em meio à adoção desenfreada das práticas neoliberais por parte da Administração Federal), foi anunciada, ainda em 2020, a construção da maior fábrica de vacinas da América Latina, a ser instalada em Santa Cruz num futuro e ambicioso complexo industrial da saúde. Assim, o Distrito Industrial de Santa Cruz abrigará o Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que será o maior centro de produção de produtos biológicos da América Latina e um dos mais modernos do mundo.

O CIBS certamente demandará insumos como frascos, rolhas, tampas, caixas, etc., e isto vem constituindo um novo imaginário de desenvolvimento na região pela atração de novos aportes fabris. As justificativas para o gigantesco projeto na região vão desde a necessidade de vacinação em massa, o fortalecimento do Sistema Único de Saúde e do Plano Nacional de Imunização, mas especialmente a geração de empregos e o almejado desenvolvimento econômico e social, recorrendo às mesmas promessas de momentos anteriores ligados a outros empreendimentos igualmente industriais. Acreditamos que, para que tal promessa se cumpra desta vez, tal complexo precisa ser integrado ao entorno para que possa gerar mais oportunidades de trabalho, capacitação e transbordamentos para a comunidade.

Para além de um simples receituário, entendemos ser possível apresentar alguns elementos circunstanciais para o desenvolvimento social das cidades do Extremo Oeste

Metropolitano do Rio de Janeiro. Entre as ações balizadoras de possíveis caminhos para o desenvolvimento do EOM, podemos destacar, ainda que de maneira livre e provocadora:

- a) A efetivação de planos urbanos e regionais de desenvolvimento mais democráticos, integrados e incisivos, com respostas mais profícuas às necessidades sociais mais imediatas;
- b) A constituição de espaços públicos como lugares de (con-)vivência, alimentando o direito à cidade, ao cotidiano e ao encontro; isto significaria repensar as estratégias de contenção de violência urbana e valorizar atividades de integração, mobilização e democratização da urbe;
- c) A proposição de maior diálogo com a população que permanece *periferizada*, respeitando-se as produções locais, como pequenas e médias empresas e as produções agrícolas orgânicas e familiares;
- d) O atendimento das necessidades mais básicas da população, que incluem moradia, saneamento básico e saúde – especialmente nesses tempos tão difíceis –, com ampliação dos setores públicos de atendimento; sobre o saneamento básico, é necessário um consórcio entre municípios, estado e União para responder tal questão, bem como buscar o tratamento das águas dos rios que abastecem toda a região metropolitana;
- e) A adoção de práticas de produção industriais ecologicamente menos agressivas e mais adequadas a um modelo de sociedade verdadeira sustentável, retirando a proteção ambiental das grades do simples *marketing* empresarial e combatendo medidas inócuas quando não falaciosas;
- f) A criação, manutenção e ampliação de unidades instrucionais, de ensino técnico integrado e educação superior – como a própria UFRRJ –, com protocolos de cooperação com prefeituras e demais entes do Estado, mantendo a autonomia e altivez das intuições de ensino-pesquisa; nesse sentido, a adoção de políticas



públicas de apoio a jovens profissionais, empreendedores e pequenos empresários que emergem na região se torna fundamental;

- g) A consolidação de polos de inovação, não somente técnica, mas especialmente voltada para a *inovação social*, apontando soluções para os problemas e necessidades regionais, como habitação, saneamento, reflorestamento, agricultura familiar e outros. O Polo do Mar<sup>11</sup>, iniciativa que congrega instituições localizadas no entorno do Porto de Itaguaí, permite vislumbrar uma importante medida que precisa ter como caminho também a inclusão social;
- h) A integração modal de passageiros, aproximando a UFRRJ, os Distritos Industriais de Santa Cruz e Queimados, as cidades de Seropédica e Itaguaí das demais cidades da Baixada Fluminense e da cidade do Rio de Janeiro, bem como os municípios da Costa Verde.

Neste aspecto, a integração ferroviária da parte do extremo oeste, que atualmente transporta *commodities* e permite uma ligação muito intensa e contínua de Itaguaí com o restante do Brasil, necessita transbordar para uma mobilidade ferroviária de passageiros, com a possível edificação de uma Estação Ferroviária Seropédica-UFRRJ, aproveitando os caminhos dos trilhos logísticos existentes para aproximar as populações locais. Afinal, apenas 12 km separam o entroncamento dos trilhos da MRS (empresa que opera a Malha Regional Sudeste da Rede Ferroviária Federal S. A.) na altura do cruzamento com a BR-465 – onde é possível projetar a construção da Estação Ferroviária Seropédica-UFRRJ – da estação ferroviária de Japeri. Um esforço público-privado, envolvendo prefeituras, governos estaduais e a esfera federal, e de diferentes sujeitos, como o próprio corpo

---

<sup>11</sup> O Polo do Mar da Baía de Sepetiba tem como intento a promoção do desenvolvimento sustentável da região do entorno da Baía de Sepetiba, por meio de projetos ancorados em três focos principais: Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Local, Responsabilidade Social e Negócios Sociais, e Tecnologia, articulando a cooperação para a indução, o fomento, a gestão e a execução de atividades de extensão, projetos de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação em prol do desenvolvimento socioeconômico sustentável da Baía de Sepetiba, Itaguaí e demais regiões do entorno. Agregando empresas como a ICN, Vale, Porto Sudeste, Nuclep; instituições de Ensino Superior, como a UFRRJ, UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), UEZO (Fundação Centro Universitário Estadual da Zona Oeste), FAETEC (Fundação de Apoio à Escola Técnica); a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI RJ; instituições de Pesquisa como a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), entre outras, intenciona-se construir parcerias em prol do desenvolvimento socioeconômico regional e do sucesso de projetos inovadores. Ver: <https://portal.ufrj.br/wp-content/uploads/2019/05/Polodo-Mar.pdf>. Acesso em: 30 de março de 2021.

técnico da UFRRJ, dos empreendimentos locais e organismos civis, são capazes de projetar não somente a integração Seropédica-Japeri, mas também desenvolver um projeto executivo para uma linha férrea de passageiros capaz de atender Seropédica, Itaguaí e o Distrito Industrial de Santa Cruz, integrando os novos aportes produtivos aos trabalhadores da região.

Segundo estimativa do IBGE, há somente nas cidades de Itaguaí e Seropédica mais de duzentos mil habitantes ávidos pela diversificação dos modais de transportes e que seriam profundamente atendidos com novas formas de mobilidade espacial. Da mesma maneira, a centralidade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), que abriga mais de 14 mil alunos no seu campus-sede, em Seropédica, também se reforçou mediante sua expansão recente, atraindo alunos da região metropolitana e oferecendo capacitações diversas para seus egressos. O movimento pendular intenso de professores, alunos e técnicos justifica a atenção à proposta aqui levantada.

Reforçamos, assim, a leitura territorial do desenvolvimento. O exercício analítico aqui proposto é realizado não somente com base em ferramentas fundamentais de estatística, projeções de investimentos e reverberações em cadeias produtivas, mas executado olhando-se para o território, seus objetos e seus fluxos. Tão importante quando pensarmos nos valores investidos é observar as implicações territoriais, os impactos ambientais, as ações no entorno e os encadeamentos produtivo-espaciais. E o território não é tão somente um mapa aberto sobre a mesa de decisões – ainda que isto também seja fundamental –, mas é o espaço animado por pessoas que moram, trabalham, estudam, se divertem e lutam na expectativa de um desenvolvimento mais inclusivo.

## REFERÊNCIAS

BOITO JÚNIOR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. **PIMSA Documentos y comunicaciones**, 2013-2014, n.º15, 2015, p. 209-226.

BOTELHO, Maurilio Lima. Crise urbana no Rio de Janeiro: favelização e empreendedorismo dos pobres. In: Brito, Felipe; Oliveira, Pedro Rocha de. (OrgS.). **Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social**. São Paulo: Boitempo, 2013, v. 1, p. 169-213.

BOTELHO, Maurílio Lima. Teoria da Crise em David Harvey: observações sobre Os Limites do Capital. **Revista Continentes** (UFRRJ), Rio de Janeiro, ano 3, n.4, 2014, p. 66-111. Disponível em:

<https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/40>. Acesso 15 mar. 2020

**CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.** Ministério do Trabalho. Brasil. Disponível em <http://pdet.mte.gov.br/caged>. Acesso em: 13 mar. 2021.

CANDIDO, D’Jeanine. As transformações espaciais resultantes da inserção de redes técnicas em São Gonçalo: o Sistema UHOS (Ultra Heavy Over Size) e a sua refuncionalização com o projeto Cidade da Pesca. **Espaço e Economia** [Online], 15, 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/7063>. Acesso em: 13 mar. 2021.

CAPETTI, Pedro. País não cria vagas com ganhos acima de 2 salários mínimos há 14 anos. **O Globo**, dia 25/01/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/pais-nao-cria-va-gas-com-ganhos-acima-de-2-salarios-minimos-ha-14-anos-24211895>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do bom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

CASTILHO, Dênis. Redes e processos espoliativos no Centro-Norte do Brasil. In: OLIVEIRA, Floriano Godinho de; OLIVEIRA, Leandro Dias de; TUNES, Regina Helena; PESSANHA, Roberto Moraes (Orgs.). **Espaço e economia: geografia econômica e a economia política.** Rio de Janeiro: Consequência, 2019, p. 295-320.

DAMAS, Eduardo Tavares. **Distritos industriais da cidade do Rio de Janeiro: gênese e desenvolvimento no bojo do espaço industrial carioca.** 2008. 143f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

GALA, Paulo. **Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2017.

GERMANO, André Luiz do Nascimento. **Novo Desenvolvimentismo Brasileiro: a atuação da Ternium CSA – Companhia Siderúrgica do Atlântico, em Santa Cruz, Rio de Janeiro - RJ.** 2020. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2020.

**IBGE Cidades.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2021.

LENCIONI, Sandra. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. **E-metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, ano 6, n.º 22, setembro de 2015. Disponível em: [http://www.emetropolis.net/index.php?option=com\\_edicoes&task=artigos&id=132&lang=pt](http://www.emetropolis.net/index.php?option=com_edicoes&task=artigos&id=132&lang=pt). Acesso em: 05 mar. 2021.

MASCARENHAS, Gilmar. Cidade mercadoria, cidade-vitrine, cidade turística: a espetacularização do urbano nos megaeventos esportivos. **Caderno Virtual de Turismo**

(UFRJ), v. 14, p. 52-65, 2014. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/1021> . Acesso em: 30 mar.2021.

MASCARENHAS, Gilmar; BIENENSTEIN, Glauco; SANCHEZ, Fernanda (Orgs.). **O Jogo continua: Megaeventos esportivos e cidades**. Rio de Janeiro: EDUERJ / FAPERJ, 2011.

MASCARENHAS, Gilmar; OLIVEIRA, Leandro Dias de; RAMÃO, Felipe de Souza. Urbanização turística e produção do espaço na cidade de Cabo Frio - RJ: um balanço crítico (1997-2018). **Revista Tamoios**, v. 16, p. 15-28, 2020. Disponível em: <http://https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/45750/34170>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MERCADANTE, Aluízio. **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.

MOURA, Iara; RODRIGUES, Isabelle. A realidade por trás da Ternium. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2018. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-realidade-por-tras-da-ternium-brasil/>&gt;. Acesso em: 24 out. 2020.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. Investimentos produtivos, territorialidades e gestão do uso do território no leste metropolitano do Rio de Janeiro In: BINSZTOK, Jacob e BARBOSA, Jorge Luiz (org.). **Modernização fracassada: Dossiê Comperj**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de; OLIVEIRA, Leandro Dias de. Espaço metropolitano, regionalização da economia e reestruturação produtiva no estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Cuyonomics**. Investigaciones En Economía Regional, 3(5), 39-65, 2020. Disponível em: <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/cuyonomics/article/view/3601>. Acesso em: 12 mar. 2021.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. A emersão da região logístico-industrial do Extremo Oeste Metropolitano fluminense: reflexões sobre o processo contemporâneo de reestruturação territorial-produtiva. **Espaço e Economia** [Online], 7, 2015. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/1814>. Acesso em: 25 mar. 2021.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. Seropédica Sustentável: Transformações ecológico-econômico-espaciais recentes em um lacônico julgamento. **Recôncavo Revista de História da UNIABEU**, v. 6, p. 87-101, 2016. Disponível em: <http://www.uniabeu.edu.br/publica/index.php/reconcavo/article/view/2562/pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. Ecologia política, reestruturação territorial-produtiva e desenvolvimento sustentável no Brasil: lições do extremo oeste da Região Metropolitana

do Rio de Janeiro. **Espaço e Economia** [Online], 19 | 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/16203>. Acesso em: 25 mar. 2021.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. Para além da capital: os eixos geográficos de dispersão da pandemia no estado do Rio de Janeiro. **OpenLab / PPGIHD-UFRRJ**, 2020a. Disponível em: <https://www.ppgihd-open-lab.com/post/para-al%C3%A9m-da-capital>. Acesso em: 25 mar. 2021.

PACS. **Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA: Impactos e Irregularidades na Zona Oeste do Rio de Janeiro**. PACS, 2ª edição, 2009.

PACS. **Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA: Impactos e Irregularidades na Zona Oeste do Rio de Janeiro**. PACS, 3ª edição, 2012.

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

PESSANHA, Roberto Moraes. **A relação transescalar e multidimensional “Petróleo-Porto” como produtora de novas territorialidades**. 560 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

PESSANHA, Roberto Moraes; Gomes Filho, Hélio; QUINTO JÚNIOR, Luiz Pinedo; SILVA NETO, Romeu; OLIVEIRA, Floriano Godinho. A Gênese do Complexo Logístico Industrial Porto do Açu: oportunidades e desafios para o desenvolvimento da Região Norte Fluminense. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 10, n. 2, jun. 2014. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1355>. Acesso em: 25 mar. 2021.

PINHO, Miguel Alexandre do Espírito Santo. **A miragem do desenvolvimento na periferia metropolitana: reestruturação e crise em Queimados – RJ**. 2021. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2021.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

ROCHA, André Santos. **As representações ideais de um território: Dinâmica econômica e política, agentes e a produção de novos sentidos na apropriação territorial da Baixada Fluminense pós 1990**. Tese (Doutorado em Geografia), PPGG – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

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

SOJA, Edward W. **Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1993 [1989].



SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TINOCO, Victor. O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro: modernização, acumulação e novo desenvolvimentismo. **Espaço e Economia** [Online], 14 | 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/6136>. Acesso em: 30 mar. 2021.

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL A PARTIR DA INDÚSTRIA DE ÓLEO E GÁS: ESTUDO BIBLIOMÉTRICO

**Bruno Leonardo Silva Pereira<sup>1</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6790-6865>

**Henrique Rego Monteiro da Hora<sup>2</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7192-9245>

**Romeu e Silva Neto<sup>3</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7061-8824>

Recebido em: 09 jul. 2020

Publicado em: 28 abr. 2021

### RESUMO

A indústria de óleo e gás vem desde a revolução industrial tendo um papel ímpar na economia mundial e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social das diversas áreas produtoras. Nesse contexto é importante notar que apesar do recurso ser o mesmo, as diretrizes e políticas adotadas em cada região influenciaram suas características socioeconômicas. A presente pesquisa tem objetivo de sacar estudos de temas relacionados ao desenvolvimento regional em áreas produtoras de petróleo. Para tal foi realizado um estudo bibliométrico na base *Scopus* utilizando palavras-chave relacionadas ao tema a fim de obter um conjunto de produções acadêmicas da área. Uma amostra de 397 estudos fora relacionada, apresentando palavras-chave mais encontradas, periódicos com maior número de artigos relacionados, autores com maior número de publicações, cronologia das produções científicas, etc. Por fim mostrando que o tema tem espaço para novas pesquisas, como por exemplo, o desenvolvimento de áreas que tiveram o petróleo como um alavancador socioeconômico, além do aumento significativo nos últimos anos de publicações relacionadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Óleo e gás. Desenvolvimento econômico. Bibliometria.

---

<sup>1</sup> Especialista em Gestão Industrial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/Campinas). Graduado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

<sup>2</sup> Professor do Instituto Federal Fluminense (IFF). Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Diretor-presidente da TECCAMPOS - Incubadora de empresas de base tecnológica.

<sup>3</sup> Professor titular do Instituto Federal Fluminense (IFF). Doutor em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ).

## ***REGIONAL DEVELOPMENT FROM THE OIL AND GAS INDUSTRY: BIBLIOMETRIC STUDY***

### **ABSTRACT**

The oil and gas industry since the industrial revolution has played a unique role in the world economy and contributing to the economic and social development of the various producing areas. In this context it is important to note that although the resource is the same, the guidelines and policies adopted in each region have influenced its socioeconomic characteristics. The objective of this research is to study studies related to regional development in oil producing areas. For this, a bibliometric study was carried out at the Scopus base using keywords related to the subject in order to obtain a set of academic productions of the area. A sample of 397 studies were related, presenting more found keywords, periodicals with greater number of related articles, authors with greater number of publications, chronology of scientific productions, etc. Finally, it shows that the theme has room for new research, such as the development of areas that had oil as a socio-economic leverage, in addition to the significant increase in the last years of related publications.

**KEYWORDS:** Oil and gas. Economic development. Bibliometrics.

### **INTRODUÇÃO**

Desde a época da revolução industrial, o setor de óleo e gás vem desempenhando um papel fundamental na transformação econômica e mobilidade na vida cotidiana da maior parte da população mundial. De acordo com a *Global Agenda Concil on the Future of Oil & Gas* (2016) numa discussão sobre o futuro do óleo e gás no *World Economic Forum*, o petróleo era tão fundamental para o desenvolvimento da sociedade moderna e para a industrialização, que o século XX pode ser considerado como a Idade do Petróleo. Ainda hoje aproximadamente 31% da energia primária usada globalmente vem de combustíveis à base do petróleo enquanto o gás natural representa mais 21% do total da oferta mundial de energia.

Acerca disto busca-se explorar como se deram as evoluções no ciclo exploratório do petróleo no que tange às políticas adotadas, ao modelo de desenvolvimento e a evolução socioeconômica da região.

Araújo e Alvarenga (2011) ressaltam que a bibliometria como área de estudo tem um papel fundamental na análise da produção científica de um país, podendo retratar o comportamento e o desenvolvimento de uma área de conhecimento.

Segundo Chueke e Amatucci (2015) estudos bibliométricos colaboram na tarefa de sistematizar as pesquisas realizadas num determinado campo conhecimento e endereçar oportunidades a serem investigadas em pesquisas futuras. A pesquisa acadêmica deve tratar problemas herdados de conhecimentos anteriores visando avançar na geração de novas descobertas.

Neste contexto, o objetivo deste estudo é mapear a produção científica na área do desenvolvimento regional em localidades produtoras de óleo e gás, propondo-se a identificar como se aborda esta temática no meio acadêmico e agregando a pesquisadores da área informações relevantes para o estudo do tema previamente abordado. Para Costa *et al.* (2012) a bibliometria é uma técnica quantitativa e estatística que permite medir índices de produção e disseminação do conhecimento e, uma vez identificada a produção científica, é importante compreender de que forma ela pode ser avaliada.

## **ESTRATÉGIA METODOLÓGICA**

### **Classificação da pesquisa**

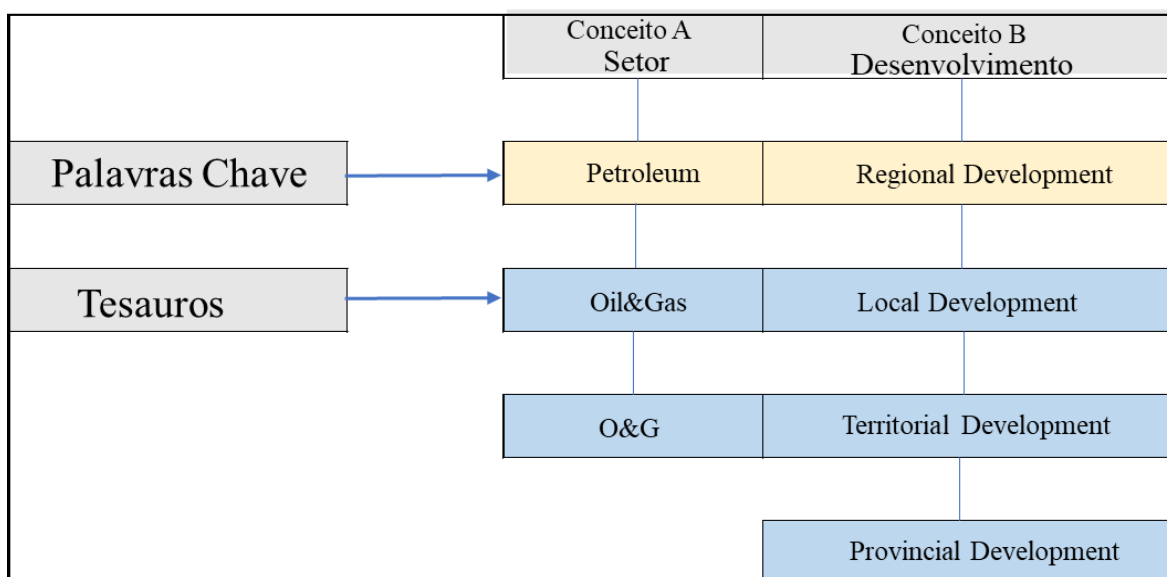
Segundo Silva e Menezes (2005), a pesquisa pode ser classificada em quatro vertentes: quanto a sua natureza, quanto a forma de abordagem do problema, quanto aos seus objetivos e quanto aos procedimentos técnicos.

Do ponto de vista da natureza, esta pesquisa é classificada como aplicada por não se preocupar em desenvolver novos métodos e sim em utilizar conhecimento já existente em um cenário real. Quanto a abordagem é uma pesquisa quantitativa, uma vez que procura traduzir números para serem analisados de forma estatística. Com relação aos objetivos a pesquisa é exploratória, buscando maior familiaridade ao assunto abordado e tornando-o mais exposto. E quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é fundamentalmente bibliográfica, sendo executada com recursos bibliométricos.

### **1. PROCEDIMENTOS TÉCNICOS**

Para a coleta da amostra de estudos científicos, a base de dados utilizada para o estudo bibliométrico foi a *Scopus*. A maior base de dados de publicações científicas, que reúne mais de 75 milhões de registros e mais de 24 mil periódicos (ELSEVIER, 2019).

**Figura 1 - Palavras-chave, tesouros e termos correspondentes**



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em seguida para se iniciar a pesquisa foram selecionadas as palavra-chave “oil and gas” ou “Petroleum” ou “Oil&Gas” ou “O&G” e “regional w/2 development” ou “local w/1 development” ou “territorial w/1 development” ou “provincial w/1 development”.

**Quadro 1 - Estratégia de busca**

Frase de busca	Conceito
<b>TITLE-ABS-KEY</b> (“oil and gas” <b>OR</b> “Petroleum” <b>OR</b> “Oil&Gas” <b>OR</b> “O&G”)	Setor de óleo e gás
<b>TITLE-ABS-KEY</b> (“regional w/2 development” <b>OR</b> “local w/1 development” <b>OR</b> “territorial w/1 development” <b>OR</b> “provincial w/1 development”)	Desenvolvimento regional

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na sequência com essa seleção realizada, busca-se dar ênfase em pontos como: periódicos com maior número de artigos relacionados, autores com maior número de publicações, cronologia das produções científicas, etc.



Os metadados dos documentos retornados da estratégia de prospecção de artigos foram tratados via ferramenta bibliometrix.

Também via bibliometrix na identificação das palavras chaves foi selecionada a opção *Keywords Plus*, onde o programa realiza a busca não somente em títulos e resumos, mas também realiza uma análise de correspondência múltipla na estrutura no trabalho buscando definir as palavras e termos mais encontrados.

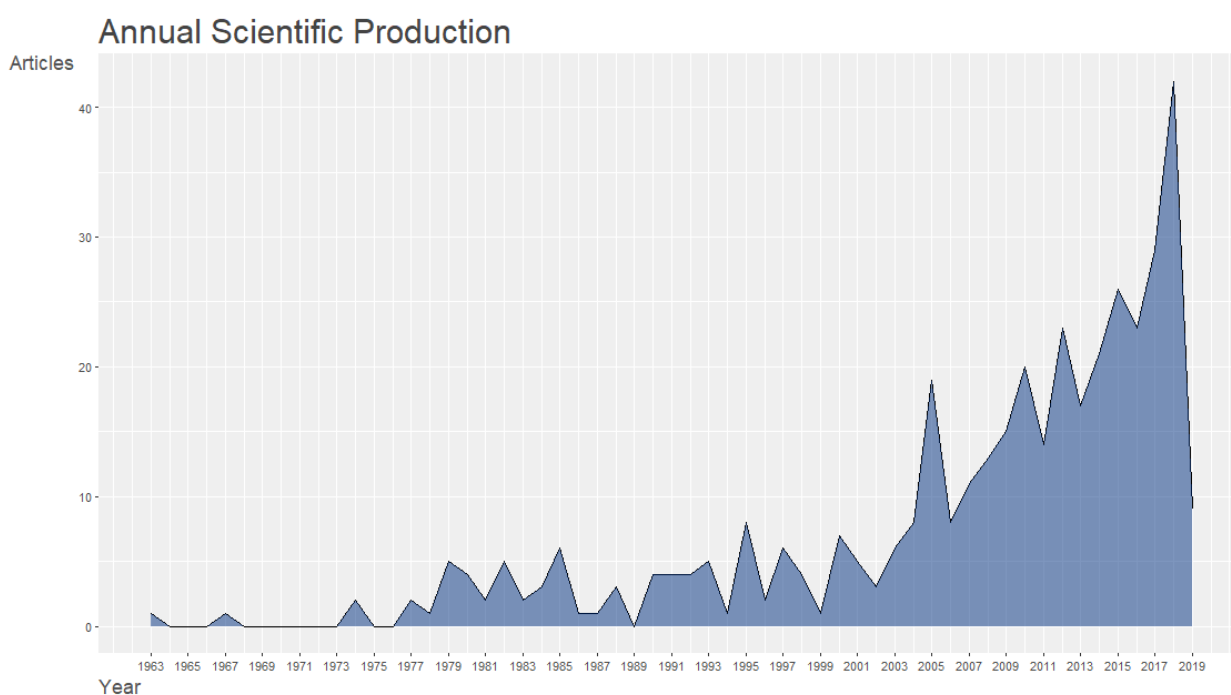
### 1.1.Resultados

Na base onde foi realizada a busca, identificou-se 397 periódicos datados entre 1963 a 2019, com um número de autores próximo de 955.

#### 1.1.1. Levantamento da Cronologia da Produção

O número de artigos encontrados por ano de publicação relacionado ao assunto abordado está representado na figura abaixo. O que permite observar quando os temas passaram a ser abordados na literatura acadêmica em uma ordem cronológica, analisando ainda os períodos de maior exploração.

**Figura 2 - Evolução anual da produção científica**



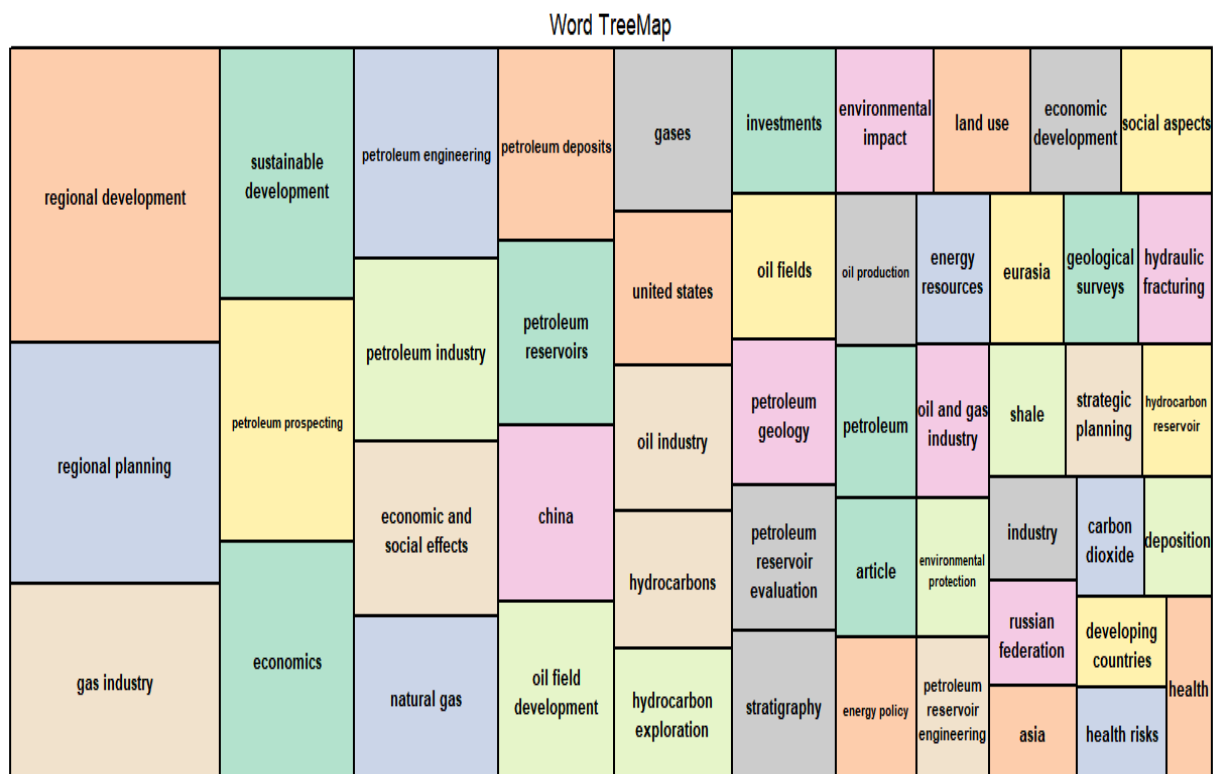
**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Através da análise da figura 2, podemos inferir que o estudo do tema abordado no artigo não é recente, mas que a exploração acadêmica teve um crescimento considerável após o ano de 2003, ultrapassando a barreira dos 40 estudos anuais em 2018. Uma grande relação que pode ser feita a este fato foi o aumento de preço deste insumo atrelado ao aumento de consumo na década passada, gerando certa relevância ao tema no meio acadêmico.

### 1.1.2. Termos relevantes e emergentes

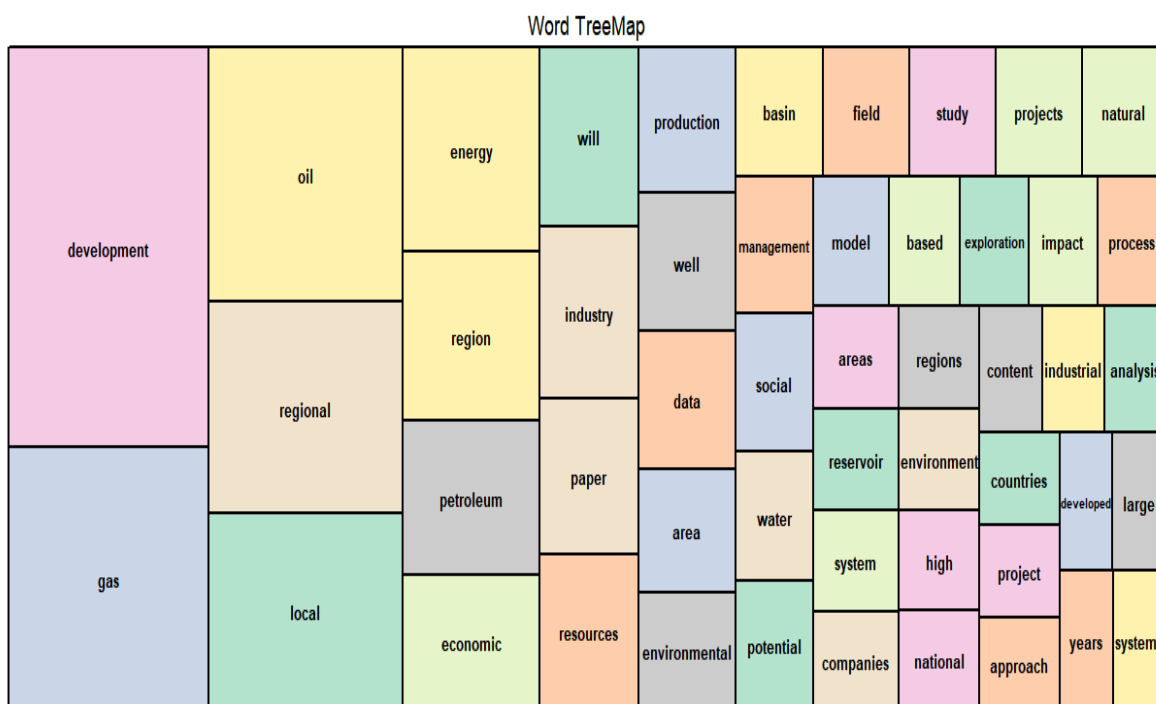
Verificando as palavras-chave (*Keywords*) dos artigos pesquisados, foram identificados 50 termos mais frequente que foram agrupados em forma de nuvem de palavras conforme figura 3.

**Figura 3 - Palavras chaves dos artigos pesquisados – *Keywords Plus***



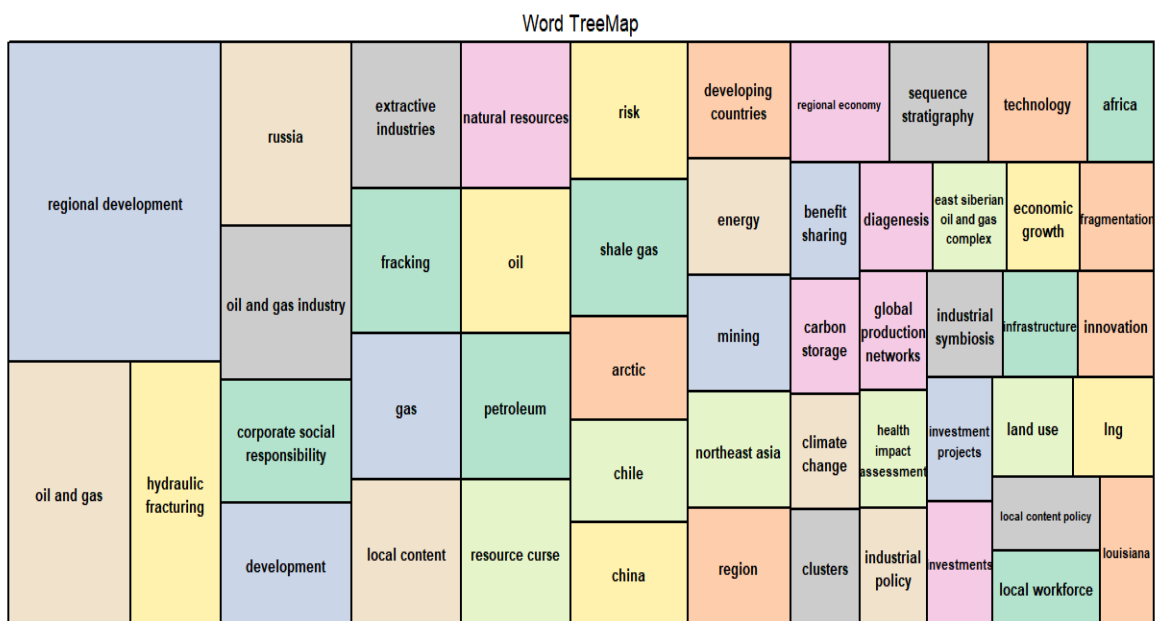
Fonte: Elaborado pelos autores.

**Figura 4 - Palavras chaves dos resumos pesquisados – Abstracts**



Fonte: elaborado pelos autores.

**Figura 5 - Palavras chaves dos autores pesquisados – Author`s Keywords**

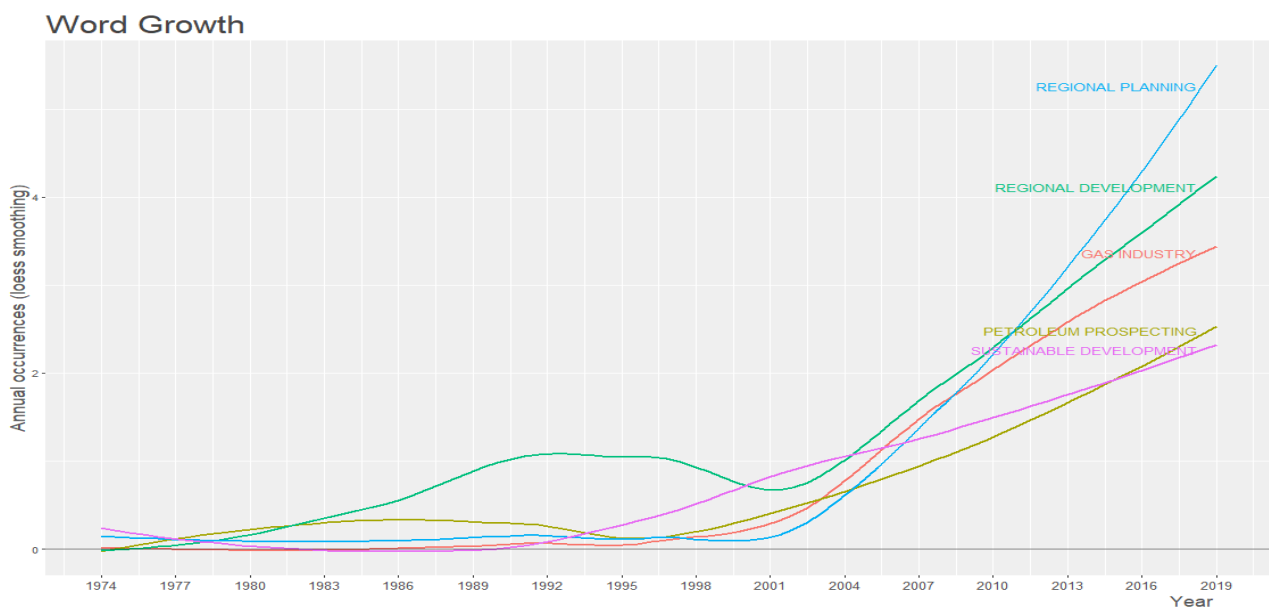


Fonte: elaborado pelos autores.

A árvore de palavras ilustra a quantidade de vezes em que os termos apareceram nas palavras-chave dos artigos pesquisados. Lembrando-se que foram excluídas para a elaboração da nuvem as palavras-chave utilizadas na pesquisa por apresentarem grande associação com o tema e com o objetivo de proporcionar uma visão apenas dos termos semelhantes e correspondentes. Os termos “regional development”, “regional planning”, “gas industry”, “sustainable development” e “petroleum prospecting” foram os mais citados em comparação aos outros.

Verificou-se a seguir, na figura 6, como se deu a evolução dos termos na comunicação científica em série histórica:

**Figura 6 - Evolução dos Termos Citados**



**Fonte:** elaborado pelos autores.

### 1.1.3. Veículos usuais de comunicação científica

O quadro 2 destaca os 23 periódicos que possuem no mínimo três publicações sobre o tema, mostrando o título do periódico com a respectiva quantidade de artigos publicados.

**Quadro 2 - Quantidade de artigos por periódicos**

<b>Periódico</b>	<b>A rtigos</b>	<b>Per centual</b>
Energy policy	8	2,0
Society of petroleum engineers - spe international conference on health safety and environment in oil and gas exploration and production 2010	8	2,0
Oil and gas journal	7	1,8
Proceedings - spe annual technical conference and exhibition	6	1,5
International gas union world gas conference papers	5	1,3
Aapg bulletin	4	1,0
Geological society special publication	4	1,0
Iop conference series: earth and environmental science	4	1,0
Norsk geografisk tidsskrift	4	1,0
Proceedings of the annual offshore technology conference	4	1,0
World petroleum congress proceedings	4	1,0
2005 international petroleum technology conference proceedings	3	0,8
Atmospheric environment	3	0,8
Energy research and social science	3	0,8
Extractive industries and society	3	0,8
Geologia nefiti i gaza	3	0,8
Marine and petroleum geology	3	0,8
Petroleum geology conference proceedings	3	0,8
Proceedings of the international offshore and polar engineering conference	3	0,8
Regional research of russia	3	0,8
Resources policy	3	0,8
Society of petroleum engineers - spe/appea int. Conference on health safety and environment in oil and gas exploration and production 2012: protecting people and the environment - evolving challenges	3	0,8
World oil	3	0,8

**Fonte:** elaborado pelos autores.



Através da análise do quadro acima, infere-se que a soma dos artigos publicados nestes 23 periódicos representa 23,9% dos artigos publicados referentes ao tema. Entretanto podemos notar pelo número de periódicos (393), que o tema é amplo e abordado em periódicos de diversas áreas. Ressaltando ainda que não existe um meio dominante, visto que os artigos estão bem distribuídos em vários periódicos.

### AUTORES MAIS FREQUENTES

**Quadro 3 - Quantidade de publicações por autores**

<b>Autores</b>	<b>Artigos</b>	<b>Autores</b>	<b>Artigos</b>
NA NA	13	MACKAY GA	2
LI J	4	MOORE BJ	2
LI Y	4	MYERS SD	2
LIU Z	4	NICOT JP	2
CHEN J	3	PERVEZ T	2
GRAUE A	3	PETROV AN	2
NILSEN T	3	POSTALI FAS	2
WANG X	3	QAMAR SZ	2
WANG Z	3	RACH NM	2
ZHANG X	3	ROBERTSON DC	2
BORDMANN V	2	SHANNON PM	2
DITTRICK P	2	SHARF IV	2
DUNCAN IJ	2	UNDERTHUN A	2
FERREIRA SLA	2	VIZHINA IA	2
HAO Y	2	WANG J	2
HAY PW	2	WELMAN L	2
HILL H	2	YAN X	2
HUANG X	2	YANG S	2
JIANG T	2	YANG X	2
JOHNSON CA	2	ZHANG B	2
KHARITONOVA VN	2	ZHOU J	2
LI C	2	ZHOU X	2
LI S	2	ZHOU Y	2
LIU H	2	LIU Y	2

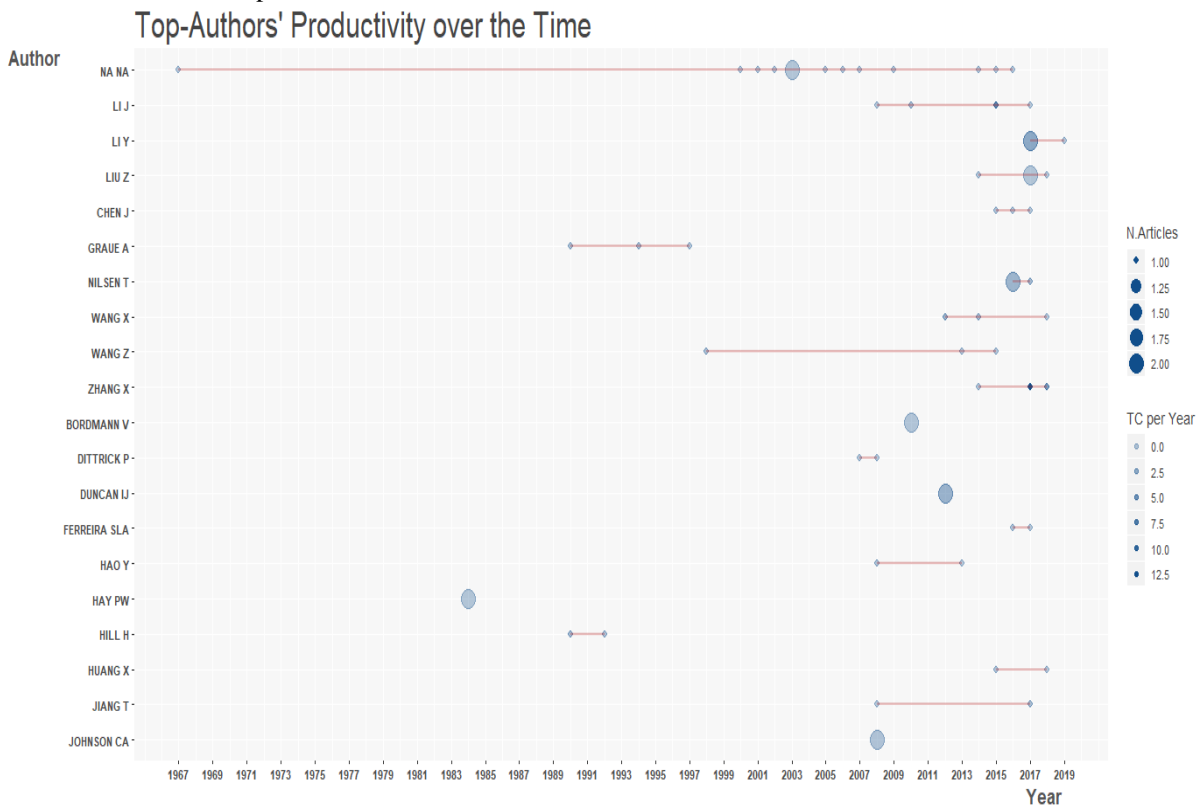
Fonte: elaborado pelos autores.

No quadro 3 estão representados 48 autores com mais de duas publicações indexadas na base *Scopus*. Observa-se um destaque para os autores Li J, Li Y e Liu Z que aparecem com quatro publicações cada.

É possível verificar através da Figura 7, a produção ao longo do tempo dos autores referenciados anteriormente.

**Figura 7 - Produção ao Longo dos Anos**

Fonte: elaborado pelos autores.



É possível notar que muitas das publicações destes autores são recentes acerca do tema, o que vai de encontro com a evolução do setor do óleo e gás neste período. Sua evolução se dá a partir da década de 80 e que pode-se identificar alguns poucos autores que se dedicam por um tempo maior ao tema. Pode-se citar Wang Z, que iniciou seu trabalho neste tema em 1996 e foi até 2015. Li J com início em 2008 até 2017 e Jiang T, também de 2008 a 2017.

## ARTIGOS COM MAIOR NÚMERO DE CITAÇÕES

Foram apontadas as publicações que apresentaram o maior número de citações. Dentre esses, foram selecionados os que apresentaram mais do que 30 citações como mostrado no quadro 4:

**Quadro 4 - Artigos com maior número de citações**

Autor	Título do Artigo	Periódico	Nro de Citações	Ano de Publicação
DEMIRBAS AH;DEMIRBAS I	IMPORTANCE OF RURAL BIOENERGY FOR DEVELOPING COUNTRIES	ENERGY CONVERSION AND MANAGEMENT	168	2007
ANTIZAR-LADISLAO B;TURRION-GOMEZ JL	SECOND-GENERATION BIOFUELS AND LOCAL BIOENERGY SYSTEMS	BIOFUELS, BIOPRODUCTS AND BIOREFINING	146	2008
DROHAN PJ;BRITTINGHAM M;BISHOP J;YODER K	EARLY TRENDS IN LANDCOVER CHANGE AND FOREST FRAGMENTATION DUE TO SHALE-GAS DEVELOPMENT IN PENNSYLVANIA: A POTENTIAL OUTCOME FOR THE NORTHCENTRAL	ENVIRONMENTAL MANAGEMENT	91	2012
HENDRIX MS;BRASSELL SC;CARROLL AR;GRAHAM SA	POTENTIAL OF JURASSIC COAL MEASURES: TARIM, JUNGGAR, AND TURPAN BASINS, NORTHWEST CHINA	AMERICAN ASSOCIATION OF PETROLEUM GEOLOGISTS BULLETIN	83	1995
SMITH LG	IMPACT ASSESSMENT AND SUSTAINABLE RESOURCE MANAGEMENT	IMPACT ASSESSMENT AND SUSTAINABLE RESOURCE	51	1993
FEARY DA;BURT JA;BARTHOLOMEW A	ARTIFICIAL MARINE HABITATS IN THE ARABIAN GULF: REVIEW OF CURRENT USE, BENEFITS AND MANAGEMENT IMPLICATIONS	OCEAN AND COASTAL MANAGEMENT	47	2011
KARAGIORGAS M;BOTZIOS A;TSOUTSOS T	INDUSTRIAL SOLAR THERMAL APPLICATIONS IN GREECE ECONOMIC EVALUATION, QUALITY REQUIREMENTS AND CASE STUDIES	RENEWABLE AND SUSTAINABLE ENERGY REVIEWS	47	2001
DOGLIONI C;PROSSER G	FOLD UPLIFT VERSUS REGIONAL SUBSIDENCE AND SEDIMENTATION RATE	MARINE AND PETROLEUM GEOLOGY	42	1997
PENGE J;TAYLOR B;HUCKERBY JA;MUNNS JW	EXTENSION AND SALT TECTONICS IN THE EAST CENTRAL GRABEN	PETROLEUM GEOLOGY CONFERENCE PROCEEDINGS	39	1993
BEYDOUN ZR	EVOLUTION OF THE NORTHEASTERN ARABIAN PLATE MARGIN AND SHELF: HYDROCARBON HABITAT AND CONCEPTUAL FUTURE POTENTIAL	REVUE - INSTITUT FRANCAIS DU PETROLE	38	1993
ZHANG X;BAI X	INCENTIVE POLICIES FROM 2006 TO 2016 AND NEW ENERGY VEHICLE ADOPTION IN 2010-2020 IN CHINA	RENEWABLE AND SUSTAINABLE ENERGY REVIEWS	38	2017
HILL H	INDONESIA'S INDUSTRIAL TRANSFORMATION I PART I	BULLETIN OF INDONESIAN ECONOMIC STUDIES	36	1990
NYGAARD E;LIEBERKIND K;FRYKMAN P	SEDIMENTOLOGY AND RESERVOIR PARAMETERS OF THE CHALK GROUP IN THE DANISH CENTRAL GRABEN.	GEOLOGIE EN MIJNBOUW	34	1982
LI J;ZHENG M;CHEN X;LI D;WANG S;SONG T	CONNOTATION ANALYSES, SOURCE-RESERVOIR ASSEMBLAGE TYPES AND DEVELOPMENT POTENTIAL OF UNCONVENTIONAL HYDROCARBON IN CHINA	SHIYOU XUEBAO/ACTA PETROLEI SINICA	33	2015
MOLIERE M	BENEFITING FROM THE WIDE FUEL CAPABILITY OF GAS TURBINES: A REVIEW OF APPLICATION OPPORTUNITIES	AMERICAN SOCIETY OF MECHANICAL ENGINEERS	32	2002
ITE UE	PARTNERING WITH THE STATE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: SHELL'S EXPERIENCE IN THE NIGER DELTA, NIGERIA	SUSTAINABLE DEVELOPMENT	31	2007
GREINER R;YOUNG MD;MCDONALD AD;BROOKS M	INCENTIVE INSTRUMENTS FOR THE SUSTAINABLE USE OF MARINE RESOURCES	OCEAN AND COASTAL MANAGEMENT	31	2000
KLAUSEN TG;RYSETH AE;HELLAND-HANSEN W;GAWTHORPE R;LAURSEN	REGIONAL DEVELOPMENT AND SEQUENCE STRATIGRAPHY OF THE MIDDLE TO LATE TRIASSIC SNADD FORMATION, NORWEGIAN BARENTS SEA	MARINE AND PETROLEUM GEOLOGY	30	2015

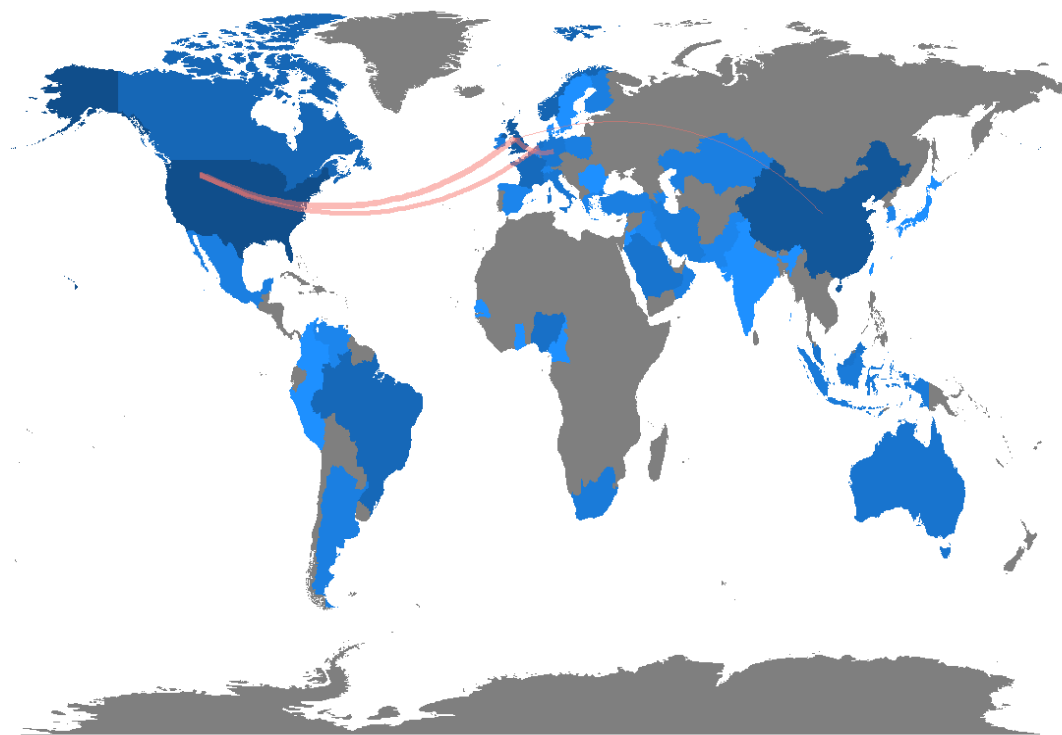
Fonte: elaborado pelos autores.

O quadro 4, apresenta os autores, artigos, periódico, número de citações e ano de publicação dos 15 artigos identificados na presente pesquisa. A análise dos resultados apesar de mostrar um autor com mais de 150 citações, Demirbas AH, existe uma distribuição bastante homogeneia em número de citações entre os outros autores. Outro ponto a ser ressaltado é que existem dois periódicos que aparecem duas vezes entre estes 15 mais citados, são eles *Ocean and Coastal Management* e *Petroleum Geology Conference Proceedings*.

### PRODUÇÃO CIENTÍFICA GLOBAL

Pela análise do mapa *mundi*, identificou-se que a nacionalidade dos trabalhos relacionados nesta pesquisa se concentra entre americanos e chineses, que apesar de serem os mais produtivos nesta temática, não conduzem pesquisas em colaboração entre si.

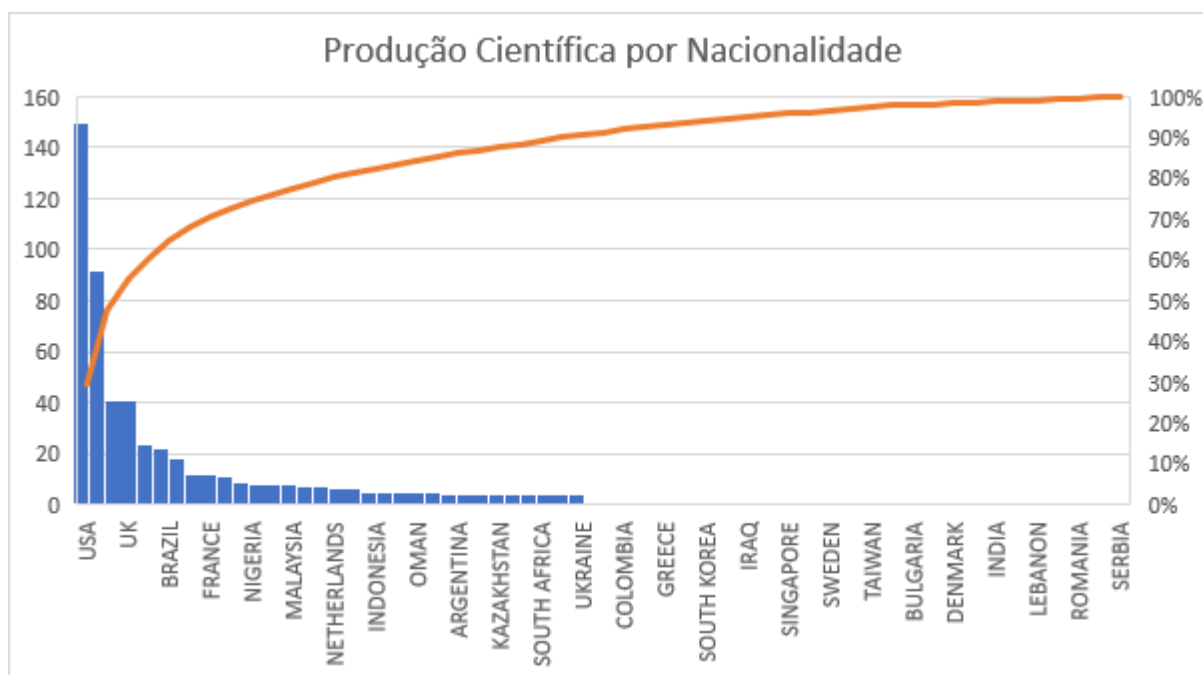
**Figura 8 – Produção Científica no Mundo**



**Fonte:** elaborado pelos autores.

Entretanto analisando a Figura 8, identificamos que também existe espaço para outras nacionalidades e dentre elas alguns relevantes que serão abordas em trabalhos futuros dando ênfase em áreas específicas em regiões do Brasil, México, Canadá e Noruega.

**Figura 9 – Produção científica por nacionalidade**



Fonte: elaborado pelos autores.

## 1.2.Considerações Finais

### 1.2.1. Quanto aos objetivos

Após a análise de algumas características sobre o tema pesquisado, pode-se inferir algumas considerações acerca das informações contidas neste estudo. No que tange ao campo da bibliometria o trabalho atinge seu objetivo, pois foi mapeada a produção científica na área do desenvolvimento regional em localidades produtoras de petróleo, identificando como esta temática é abordada no meio acadêmico.

### 1.2.2. Quanto ao trabalho realizado

No estudo destacam-se palavras-chaves, periódicos com maior número de artigos, autores com maior número de publicações, distribuição da produção científica no mundo e a cronologia das publicações levantadas.

Com relação a área do Petróleo existem inúmeras publicações referentes a diversos assuntos, entretanto, no que tange ao assunto abordado neste estudo, a amostra levantada foi de 397 publicações sendo destacada a relação entre “oil and gas”, “Petroleum” e “regional development”.

Tomando os 50 termos mais encontrados, as palavras-chave que mais se destacam são “regional development”, “regional planning”, “gas industry”, “sustainable development” e “petroleum prospecting”, mostrando uma relação intrínseca com as palavras-chave. Não foi pesquisado “economics”, entretanto pode-se aferir que quando se trata da indústria de óleo e gás é quase que intrínseco falar de economia tanto nas formas políticas de direcionamento quanto na evolução local ou global neste aspecto.

No âmbito dos autores, dos 48 autores com mais de 2 publicações percebe-se um equilíbrio entre eles onde somente três autores, Li J, Li Y e Liu Z indexaram quatro trabalhos na base analisada. Já com relação aos trabalhos com maior número de citações, ressalvo o trabalho publicado por Demirbas (2007), com 168 citações, verifica-se uma maior homogeneidade no número de citações no restante do grupo de 15 artigos.

Em relação à nacionalidade das produções científicas indexadas nesta pesquisa destacam-se dois países, Estados Unidos e China, com 150 e 92 documentos respectivamente. O Brasil aparece em quinto lugar com 22 estudos, mostrando que o assunto é também relevante no meio acadêmico nacional e bem atrelado ao desenvolvimento que o setor vem apresentando nas últimas décadas.

A análise cronológica aponta que o período a partir de 2003 apresenta um aumento considerável na exploração dos temas analisados, o que pode ser notado pelo aumento no número de publicações. Isto pode denotar que ainda é um tema que precisa ser explorado e que faz sentido futuras pesquisas sobre novos pontos de vista ou dando continuidade a algumas vertentes já abordadas.

### 1.2.3. Quanto ao trabalho futuro

Observa-se que com o aumento do número de publicações nos últimos anos mostra que a comunidade científica tem dado pertinência ao tema. Alguns gráficos nos remetem ao aumento de consumo/exploração e expansão do setor a partir do ano de 2003. Outro aspecto relevante é que não existe nenhuma autor referência sobre o tema, que ainda



se mostra bastante amplo acerca das vertentes que podem ser consideradas. Abre-se também para o futuro, a análise mais detalhada dos trabalhos levantados nesta pesquisa através de uma revisão sistemática, vendo que muitos deles trazem questões regionais de países que serão utilizados como fonte de estudo nos próximos artigos, a fim de se buscar um conhecimento mais aprofundado acerca do tema.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. F.; ALVARENGA, L. A bibliometria na pesquisa científica da pós-graduação brasileira de 1987 a 2007. **Encontros Bibli: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da informação**, Florianópolis, v. 16, n. 31, p. 51-70, 2011.

BIBLIOMETRIX. Disponível em: <https://www.bibliometrix.org/>. Acesso em: 8 out. 2019.

CHUEKE, G. V.; AMATUCCI, M. O que é bibliometria? Uma introdução ao Fórum. **Internext**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 1-5, 2015.

COSTA, T. et al. A Bibliometria e a Avaliação da Produção Científica: indicadores e ferramentas. In: CONGRESSO NACIONAL DE BIBLIOTECÁRIOS, ARQUIVISTAS E DOCUMENTALISTAS, 11, 2012, Lisboa. **Anais do Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas**. Disponível em: <https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/view/429>. Acesso em: 30 nov. 2019.

ELSEVIER. **Scopus**. 2019. Disponível em: [https://www.elsevier.com/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/114533/Scopus\\_GlobalResearch\\_Factsheet2019\\_FINAL\\_WEB.pdf](https://www.elsevier.com/__data/assets/pdf_file/0017/114533/Scopus_GlobalResearch_Factsheet2019_FINAL_WEB.pdf). Acesso em: 10 set. 2019.

GLOBAL AGENDA COUNCIL ON THE FUTURE OF OIL & GAS. **Future of Oil & Gas**. 2016. Disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/GACFutureofOilandGas\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GACFutureofOilandGas_Executive_Summary.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

HILSON, G. The extractive industries and development in sub-Saharan Africa: An introduction. **Resources Policy**, [s.l.], v. 41, n. 1, p. 1-3, 2014.

KASTNING, T. **Basic overview of Ghana's emerging oil industry**. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ghana/10490.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

LAGUNA, N. M. Oil policies and privatization strategies in Mexico: Implications for the petrochemical sector and its production spaces. **Energy Policy**, United Kingdom, v. 32, n. 18, p. 2035-2047, 2004.

MASSARA, V. M.; YOSHIZAKI, H. T. Y; UDAETA, M. E. M. Regional development in Metropolitan Region of Santos and pre-salt [Desenvolvimento regional na Região Metropolitana de Santos e o pré-sal]. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 10, n. 1, p. 257–280, 2014.

PLYASKINA, N. I.; KHARITONOVA, V. N.; VIZHINA, I. A. Policy of regional authorities in establishing petrochemical clusters of Eastern Siberia and the Far East. **Regional Research of Russia**, Russia, v. 7, n. 3, p. 225–236, 2017.

PORTER, Michael E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

POSTALI, F. A. S.; NISHIJIMA, M. Oil windfalls in Brazil and their long-run social impacts. **Resources Policy**, [s.l.], v. 38, n. 1, p. 94–101, 2013.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: [https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia\\_de\\_pesquisa\\_e\\_elaboracao\\_de\\_teses\\_e\\_dissertacoes\\_4ed.pdf](https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf). Acesso em: 13 jan. 2019.

TORDO, S. et al. **Local content policies in the oil and gas sector**. Washington: World Bank, 2013. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/549241468326687019/pdf/789940REVISED000Box377371B00PUBLIC0.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2019.

## A COMUNICAÇÃO DO PLANO DE EMERGÊNCIA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS-RJ\*

**Alfredo Akira Ohnuma Jr<sup>1</sup>**

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-0772-9334>

**Fernanda Santa Barbara Vissirini<sup>2</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3877-0206>

**Rosa Maria Formiga Johnsonn Correio<sup>3</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2047-9912>

Recebido em: 06 ago. 2020

Publicado em: 28 abr. 2021

**RESUMO:** O Plano de Emergência Municipal (PEM) como instrumento de apoio na incidência de riscos ambientais auxilia a comunicação junto à população diante de possível desastre, a partir do Gabinete de Gestão de Crise Municipal (GGCM). Este trabalho visa avaliar os procedimentos de comunicação de risco entre os agentes envolvidos e a comunidade do evento hidrológico que atingiu o município de Duque de Caxias-RJ entre 15 e 16 de janeiro de 2016. O GGCM integra ações de controle da comunicação entre a governança municipal e a comunidade com vistas à otimização de resposta às situações de eventos naturais extremos. Resultados apresentam equipes mobilizadas no atendimento de 58 ocorrências de áreas atingidas por alagamentos, inundações e escorregamentos. Conclui-se que o monitoramento hidrológico acompanhado de comunicação reversa participativa auxilia na prevenção de danos causados por desastres de eventos de inundação no atendimento à população em situações de risco ou de emergência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inundações urbanas. Desastre. Gestão do risco.

### *THE MUNICIPAL EMERGENCY COMMUNICATION PLAN OF DUQUE DE CAXIAS-RJ*

**ABSTRACT:** The Municipal Emergency Plan (MEP) has proved to be a valuable support in tackling environmental risks by providing communication services to communities faced with possible disaster. The Municipal Crisis Management Office (MCMO) is responsible for disaster response and preventive action. The main purpose of this study is to evaluate the strategic plans for risk communication that were put into effect of the

---

\* Pesquisa financiada pela FAPERJ.

Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental pela USP / EESC - Universidade de São Paulo. Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro desde 2012.

<sup>2</sup>Doutoranda e Mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

<sup>3</sup>Doutora em Ciências e Técnicas Ambientais pela Université de Paris-Est Créteil (França). É professora associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), atuando no Departamento de Engenharia Sanitária e do Meio Ambiente (DESMA) e como coordenadora adjunta do curso de doutorado em Meio Ambiente (PPGMA/UERJ), mandato 2019-2021.

hydrological event that affected the town of Duque de Caxias in the January 2016. The MCMO carries out communication control procedures by the municipal authorities for the community. The results show that rescue teams were deployed in providing assistance in 58 cases of areas affected by landslides, flooding and soil erosion. It can be concluded that the hydrological monitoring and the assistance provided by communication at a local level, can help in the prevention of damage caused by disasters, and greatly assist communities faced with extreme hydrological events.

**KEYWORDS:** Urban flood. Disaster. Risk management.

## INTRODUCTION

In general terms, the management of risks and natural disasters should be related to questions involving urban planning and investment in preventive and response measures, since this can assist in controlling the use and occupation of land in areas at risk.

At present, there is a recognition by local communities susceptible to hydrological disasters that risk communication is inadequate in so far as the information does not reach the affected population in an effective way and thus makes a rapid response to risks impossible (DI GIULIO, 2013). In contrast, participative risk communication (PRC) brings together key social players, such as residents, researchers, policymakers and government officials involved in risk management with the aim of extending the range of preventive measures and combating extreme hydrological events in vulnerable areas (RENN, 2008).

High-elevation regions that are densely urbanized, are more prone to natural disasters such as the collapse of hillsides and urban flooding. Historical records of extreme natural phenomena have only recently been compiled and hence there is a need to combine systems for monitoring, modelling and mapping areas at risk, with contingency plans or preventive measures.

Most of the research studies on the impact of extreme hydrological events in Brazil and the rest of the world portray natural disasters by dividing them into the following categories:

- (i) *historical* - with the aim of showing, determining and analyzing extreme events for the mapping of areas at risk (FARIAS JUNIOR *et al.*, 2013; DOURADO *et al.*, 2012);

- (ii) *public health* – to assess the socio-environmental effects of natural disasters on the infrastructure, public services and the health of the population affected (FREITAS e XIMENES, 2012; HSU *et al.*, 2011; MURPHY *et al.*, 2010; DU *et al.*, 2010; DAI, 1992);
- (iii) *adaptation and vulnerability* - finding a way to build up urban resilience and provide risk management in response to climate change and health warnings (FARIAS JUNIOR *et al.*, 2013; KIM e CHOI, 2011; HAINES *et al.*, 2006) and
- (iv) *humanitarian support* – seeks to provide assistance in the coverage and logistical planning of those affected by natural disasters (HORITA *et al.*, 2015; POSER e DRANSCH, 2010; GOODCHILD and GLENNON, 2010).

One-off measures have been implemented as a means of addressing one of these factors, as in the case of the town of Duque de Caxias, RJ. After setting up the Municipal Emergency Plan (MEP) - or "Summer Plan" - the town formed a number of strategies to bring together the various sectors of policymaking and the civil society community with the aim of optimizing the response measure to the emergencies and disasters that occurred in the town. Following the strengthening of the National Civil Defense Policies implemented in 2012 (BRASIL, 2012), disaster risk management obtained the support of different government bodies which heightened the awareness of multidisciplinary environments of the need to prevent, or take steps to prepare for, natural disasters.

The peculiar environmental features of the lowlands, intensified by anthropic factors, are conducive to the outbreak of natural disasters, in particular those of a geological or hydrological kind. The heavy rainfall which is experienced in the upper parts of the basin, causes significant changes to the drainage system, especially when the water reaches the plains and this leads to much more frequent occurrences of mass movements of soil, erosion, flooding, torrents of water and landslides.

The MEP of Duque de Caxias-RJ follows risk communication procedures in so far as it adopts strategic management measures to reduce the risk of disasters in the town

so as to avoid failures in communication by the parties involved, as well as to form closer ties between the administrators and the communities in the areas at risk.

The aim of this study is to characterize the effectiveness of disaster risk communication, especially in the period when there was torrential rain in the town of Duque de Caxias-RJ, (15th-16th January 2016). In this way, it will be possible to determine the consequences of the events, the guidelines for action and the procedures taken by the public authorities.

## **METHODS**

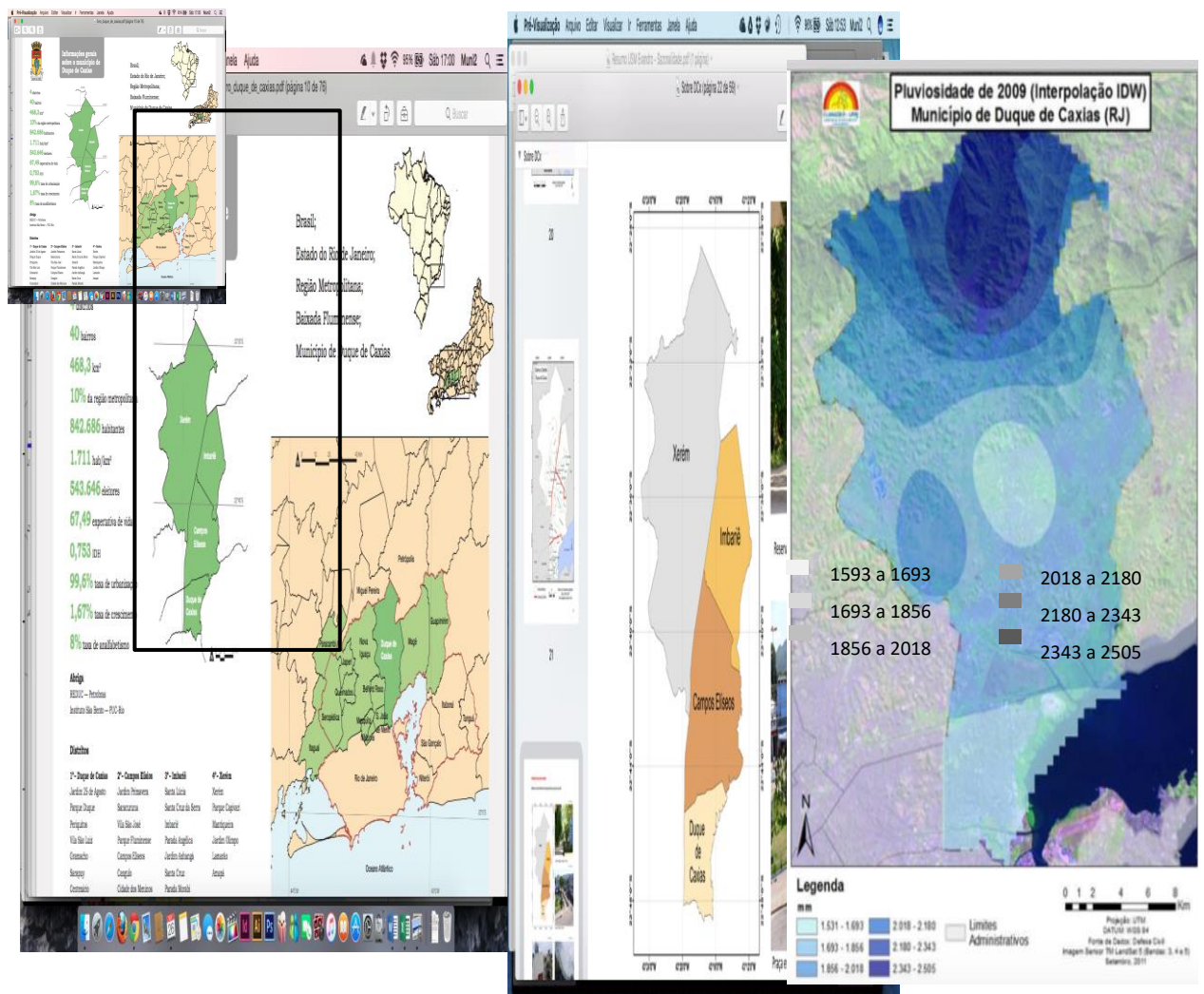
### **Area of study**

With a surrounding area of 467.6 km<sup>2</sup>, the town of Duque de Caxias-RJ has a population of about 882,729 inhabitants, with around 99% of them living in the urban area (IBGE, 2015). Although there is convective and frontal rain in the region, what is most predominant in the town of Duque de Caxias-RJ is orographic rainfall with an annual average of 1300 mm and temperature of 23.2 °C. The region has contrasting topographical features with a landscape accentuated by mountain ranges and lowland plains. This intensifies the hydrological processes in the basin, in particular the increased volumes of surface drainage in these areas. These effects are also caused by the backwater curves in the contours of water from certain canals in the town and also influenced by the tide since the region is located at the north-east end of the Guanabara Bay.

The town is divided into four districts which are listed in descending order of urban occupation: Duque de Caxias, Campos Elíseos, Imbariê and Xerém (Figure 1). All these places have, to some extent, faced problems caused by the slippage of land in the mountain slopes, urban inundation, flooding of public highways and mudslides. There is a much larger amount of rainfall in the mountainous regions which leads to a greater concentration and spillage of water to the plains below where the district of Xerém is located (Figure 1).



**Figure 1 - Location of the town, districts of Duque de Caxias-RJ**



**Source:** Location of the town, districts of Duque de Caxias-RJ (PDC, 2008) and annual rainfall in mm (OSCAR and BRANDÃO, 2009).

Although structural measures have been taken in the region with a view to mitigating the effects of the disasters, especially by the Director of Planning for Hydric Resources in the Rio Iguaçu-Sarapuá Basin (SERLA, 1994), the town of Duque de Caxias-RJ still lacks effective measures that can assist in the risk management of natural disasters.

There were 35 recorded serious events caused by heavy rain in the period 2008-2015, which did not necessarily affect the population but caused some kinds of crisis in the town, such as problems of water supply, traffic complications and an accumulation of rubbish in the streets (BARCELLOS *et al.*, 2016).

### **Municipal Emergency Plan (MEP) and Hydrometeorological Monitoring**

The MEP was first based on data obtained from the mapping of areas at risk of flooding and erosion, as defined in the Municipal Plan for Disaster Risk Reduction (REGEA, 2013). The monitoring system that is implemented depends on funding schemes that are supported by the federal government. It consists of a total of 18 sirens installed at strategic places in the town, with a coverage of approximately 50% of the R3/R4 high-risk areas (REGEA, 2013) and assists in the system of prevention, preparation and mitigation of natural disasters in the city.

The sirens and the response procedures operate within the communication risk management strategies of the community's local flood warning systems or A2C2I, as a tool used in the town to reduce disasters and mitigate their effects. The schedule for the different stages of the operation involved public officials, and people from private enterprise and organized civil society, together with volunteers and community leaders, as well as the inhabitants of the vulnerable regions, in activities involving qualifying and training personnel, monitoring and issuing alerts and alarms.

Risk communication varies in accordance with the intensity of the rainfall observed at the monitoring stations and these define the stages of the operation and the teams that are deployed (Table 1). It should be made clear that changes in the schedule occur when values of intensity are reached (together with the weather forecast) that suggest there may be an accumulation of cloud in the next few hours.

**Table 1 - Operational stages of communication**

<b>Pluviometric intensity (mm/h)</b>	<b>Operational stage</b>	<b>Team in action</b>
12	(1) Surveillance	Stage 1 Team: on duty 24 hours
22	(2) Attention	Stage 1 Team + members of the management
34	(3) Alert	Stage 2 Team + sub-secretaries, operational teams and community protection + municipal administrators + community leadership.
40	(4) Alarm	Stage 3 Team + municipal secretary + permanent staff + population

Source: Adapted Duque de Caxias, 2016.

In summary, the team in action for the stage of surveillance includes a specialist in meteorology who provides information every hour and the team on daily duty which have a daily supervisor and three civil defense officials. The Attention Stage includes ten directors as well as the team that is already present. After this, the Alert Stage adds four municipals civil defense subsecretaries to the group, together with six municipal secretaries. In the Alarm Stage, the Secretary of Civil Defense joins the permanent staff and the community is given assistance at the support points stipulated for civil defense.

SAC-RJ makes use of three pluviometric and two fluviometric stations installed in the lower region of the River Capivari basin (Table 2), namely: (1) Ponte Ferro Capivari, in the River Capivari basin, (2) Santa Cruz da Serra, located in the River Saracuruna basin and (3) Xerém – Mantiquira, in the River Capivari basin.

**Table 2 - Location of the monitoring stations of INEA, in Duque de Caxias-RJ**

Station	Basin	Measurement	Latitude	Longitude
Ponte Ferro Capivari	River Capivari	Level and rainfall	22°40'S	43°20'W
Santa Cruz da Serra	Rio Saracuruna	Level and rainfall	22°38'S	43°17'W
Xerém – Mantiquira	River Capivari	rainfall	22°33'S	43°18'W

Source: Adapted INEA, 2021.

The hydrological station located at the Ponte de Ferro Capivari [Capivari Iron Bridge] belongs to the 4th District of Xerém and the Santa Cruz da Serra station in the 3rd District of Imbariê. As well as these, the National Center for Monitoring and Early Warning of Natural Disasters – CEMADEN - supplies data through the network in the town which relies on 14 automatic pluviometers (Table 3).

**Table 3 - Location of the CEMADEN pluviometric monitoring stations in Duque de Caxias-RJ**

Station	Basin	Latitude	Longitude
Xerém	River Capivari	22°34'S	43°18'W
Xerém 2	River Capivari	22°35'S	43°17'W
Xerém 3	River Capivari	22°34'S	43°18'W

Jardim Mariana	River Capivari	22°41'S	43°21'W
Santa Cruz da Serra	River Saracuruna	22°38'S	43°16'W
Jardim Anhangá	River Saracuruna	22°38'S	43°14'W
Taquara	River Taquara	22°37'S	43°14'W
São Judas Tadeu	River Iguaçu	22°39'S	43°17'W
Pilar	River Iguaçu	22°41'S	43°17'W
Cidade dos Meninos	River Iguaçu	22°42'S	43°17'W
São Bento	River Iguaçu	22°43'S	43°18'W
Sarapuí	River Sarapuí	22°45'S	43°18'W
Jardim Olavo Bilac	River Sarapuí	22°47'S	43°19'W
Parque Duque	River São João de Meriti	22°48'S	43°17'W

Source: Adapted INEA, 2021.

In addition, some of the sirens installed by CEMADEN-RJ have pluviometers attached to them, which allow the monitoring to be carried out through the National CEMADEN platform (this division can be seen in Table 4). Altogether, there are 18 sirens and six of them are pluviometers. All the stations and sirens and the district they belong to, can be observed in Figure 2.

**Table 4 - Location of the sirens for CEMADEN-RJ, in Duque de Caxias-RJ**

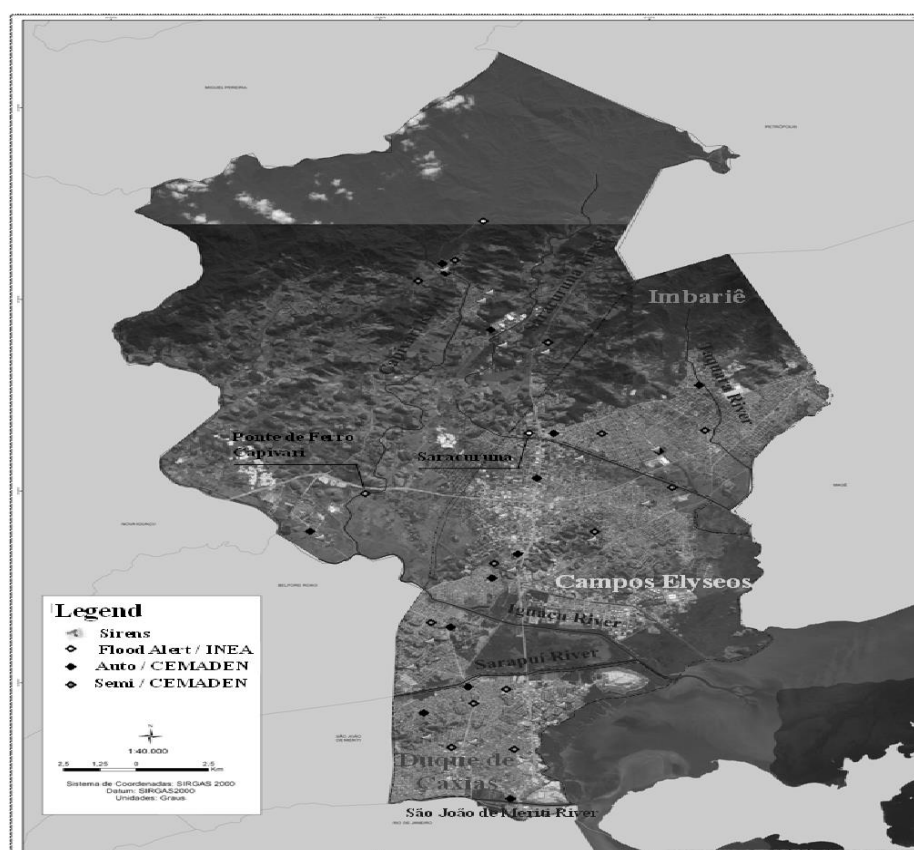
River Basin	Station	Measurement	Latitude	Longitude
Capivari	Xerém	Siren and Rain Rain	22°34'S	43°18'W
	Pocilga	Siren	22°34'S	43°17'W
	Estrada do Garrão	Siren	22°35'S	43°18'W
	Xerém 2	Siren	22°36'S	43°17'W
	Amapá	Siren	22°41'S	43°21'W
Saracuruna	Santo Antônio	Siren and Rain	22°36'S	43°16'W
	Jardim Anhangá	Siren	22°38'S	43°14'W
	Parque Paulista	Siren	22°39'S	43°16'W
	Vila Urussaí	Siren and Rain	22°40'S	43°15'W
Iguaçu	Parque Uruguaiana	Siren and Rain	22°41'S	43°16'W
	Jardim Primavera	Siren	22°41'S	43°16'W
	Pilar	Siren	22°42'S	43°17'W
	Parque Fluminense	Siren	22°43'S	43°19'W
Sarapuí	Pantanal	Siren and Rain	22°44'S	43°19'W
	Jardim Gramacho	Siren	22°45'S	43°16'W
	Jardim Gramacho	Siren and Rain	22°45'S	43°17'W
Meriti	Centenário	Siren	22°46'S	43°19'W
	Corte Oito	Siren	22°46'S	43°18'W

Source: Adapted INEA, 2021.

The pluviometric data are obtained in real time from the monitoring system of the National Center for Monitoring and Early Warning of Natural Disasters (CEMADEN) and the Early Warning System of Heavy Rain, in Rio de Janeiro (SAC-RJ), as a means of integrating the analysis with the Civil Defense team of qualified technicians of Duque de Caxias.

The hydrometeorological monitoring takes place 24 hour a Day, 7 days a week (24/7), initially in the stage of surveillance. As the intensity of the rainfall reaches the limits indicated, the operational stages are altered for the action of the team. Throughout the period of monitoring, data on the patterns of rainfall and levels of water in the river are drawn on, as well as the communication between the Civil Defense specialists.

**Figure 2 - Location of monitoring posts**



Source: Duque de Caxias, 2016.

Another source of communication is the Civil Defense Community Centers (NUDECS), which depend on the leadership of the local community who are immediately



alerted about changes in the stage and then inform the residents of each change in the procedure. The volunteers and friends of the community who are registered in the network (SVAC), are sent e-mails and text messages giving information about the locality where there has been a change in the stage. This shared information makes it possible to determine the situations in the region that are likely to be at a critical level, particularly in areas without the coverage of monitoring posts in real time.

### **Triggering of the Sirens**

When heavy rainfall is recorded by the monitoring system, the stages are altered so that at the moment when it reaches the water level alarm, it is necessary to trigger the sirens that are responsible for Civil Defense. At this time, action is taken by the participative risk communication during which the people who are informed and trained, show the effects of the decision-making by being directed to a safe place such as a support point or home base that has been established in advance by the Civil Defense or another spot that is away from the areas at risk. The Support Points act to assist and give support to the people by giving basic information about the event and supplying water and food, as well as assisting in the necessary procedures for coping with an imminent disaster situation, in particular through risk communication.

The subsecretary for community protection is responsible for the first measures by making contact with the community leaders and trained volunteers, in combination with the teams of public officials who travel to the place where assistance is needed.

### **Operational measures and the Head Office (MCMO)**

The operational measures are carried out in the phase that involves a response to what is believed to be an extreme event or an imminent disaster. In this stage, communication is directed at occurrences caused by an event that has been detected by the hydrometeorological monitoring, in a way that involves humanitarian reverse logistics and information assurance, as a response by the people to the public body responsible.

The subsecretary of the operations supervises the response measures and the technical inspection, as requested by the community leaders, volunteers and calls to the



emergency 199 phone number of the Civil Defense. The calls become a tool for detecting anomalies or abnormal situations. The Civil Defense Communications Center receives, on average, 40 phone calls per day in normal periods, while in periods of abnormality, this number is exceeded, according to the information given by the Civil Defense Communications Center of the town. After receiving a request, the operational team begins the process of inspection, depending on the degree of risk and the requirements.

The MCMO is an innovative system of the MEP of Duque de Caxias-RJ and serves as a municipal physical environment established in the presence of the different teams of public officials and active volunteers that follow the forecasts and the occurrence of hydrometeorological events. The Head Office, which was set up to be responsible for organizing and improving response measures to emergencies and disasters, also coordinates the municipal secretaries to ensure that the communication is shared with all those involved in an effective way. The procedures allow a broadening of the support measures and assistance to the public in situations of abnormality.

The federal entity must send the Disaster Information Form of the Ministry of Integration as a means of recognizing situations of emergency or public disaster. In this way, it becomes an instrument for releasing resources that can provide information of the extent of the damage resulting from disasters.

## **RESULTS**

### **Hydrometeorological Monitoring**

Data obtained from the monitoring system indicate that there was a heavy deluge of rain in the town of Duque de Caxias-RJ on 15th January, 2016, This region is characterized by the South Atlantic Convergence Zone (SACZ) and extensive nebulosity spreading south of the Amazon region to the South-East of Brazil and covering the Center-West region and the coastal strip by the Atlantic Ocean. Through the Brazilian Coding System for Disasters (COBRADE), the phenomenon can be classified as heavy rain (encoded as 1.3.2.1.4), owing to the excessive volumes accumulated in particular locations and multiple disasters such as floods, mass movements of soil and mudslides.

The observed data recorded variations in accumulated rainfall over a period of 24 hours between the 5 pluviometric monitoring posts of CEMADEN and SAC-RJ. Among the regions monitored, the post located at Morro da Caixa d'Água obtained the greatest amount of rainfall in the 24-hour period, with around 212 mm. In contrast, in the same period the pluviometric post at Parque Duque recorded 101 mm (Table 5). The average volume of rainfall was calculated as 149 mm and with a standard deviation of 48 mm gave clear information about the pattern of rainfall, despite the proximity of the posts in the region.

Owing to the very high rate of accumulated rainfall in the region at 23 hours on 15th January 2016, CEMADEN-RJ determined that there was “A high risk of mass movements of soil” in the town of Duque de Caxias-RJ. The accumulation of 73 mm of rainfall in an interval of 1 hour observed in the post located in Morro da Caixa D'água, was enough to activate the alert/alarm stage in the region.

**Table 5 - Accumulated rainfall in a period of 24 hours at the pluviometric posts**

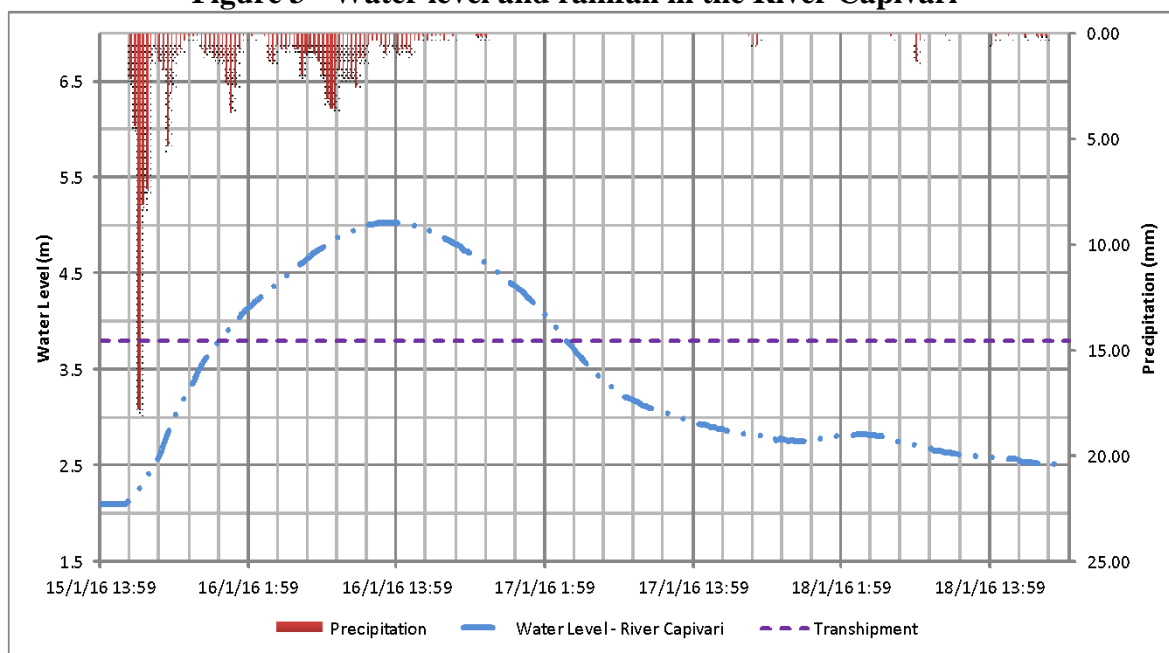
<b>Pluviometric Post</b>	<b>Accumulated rainfall (mm)</b>
Jardim Olavo Bilac	111.71
São Bento	135.06
Parque Duque	101.09
Morro da Caixa d'água	212.00
Santo Antônio	188.20
<b>Arithmetic Average</b>	149.61
<b>Standard Deviation</b>	48.43

Source: made by the author.

Data obtained from the SAC-RJ made it possible to record the extent of the overflow of the rivers Capivari and Saracuruna. At the Ponte de Ferro Capivari station (water level and rain), the River Capivari reached a peak of 5.03 metros, about 1.20 meter above the overflow limit of 3.80 metros for accumulated rainfall of 123 mm in 24 hours (Figure 3). At the Santa Cruz da Serra station (water level and rain), the River Saracuruna reached a peak of 3.94 metros, about 0.14 meters above the overflow of 3.80 m, which

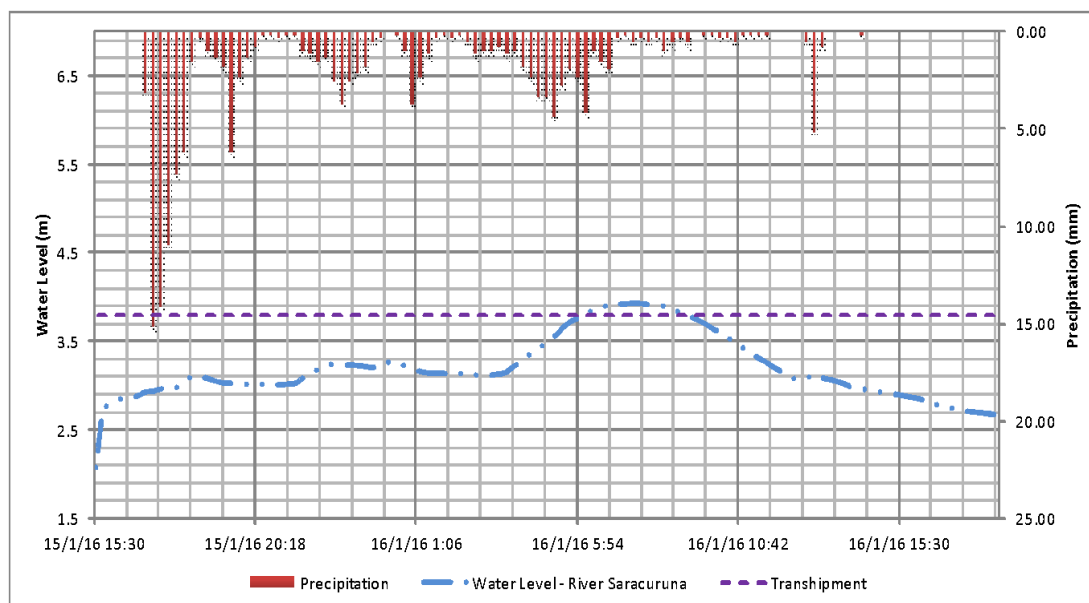
was considered to be disastrous because it indicated points of flooding in particular districts and recorded 157.20 mm in 24 hours (Figure 4). The material damage caused by these rainfall events (inundations, flooding and landslides) led to communications and calls for assistance from the town's Civil Defense Operational Team.

**Figure 3 - Water level and rainfall in the River Capivari**



Source: made by the author.

The overflow of these rivers had a serious effect on rivers downstream such as the Rivers Pilar and Calombê, and a rise in the level of River Iguaçú. Contact with the community leadership showed that flooding had been recorded in other places in the town such as in the Farias canal, Vila Urussaí and Caboclo canal.

**Figure 4 - Water level and rainfall in the River Saracuruna**

Source: made by the author.

### Triggering of the sirens and operational measures

Six PAs were opened after the following: the change to the alarm stage, the rise in the level of the rivers, the increase in requests made through the 199-emergency number, the worsening of situations observed in the monitoring and the order to activate 3 sirens. After this, a total number of 84 Civil Defense officials, Municipal Guards and Social assistance personnel were involved in assisting the people located in the areas at risk.

The control of the measures taken by the operational team was of an innovative kind with regard to communication and as it took place within the MEP, it was possible to chart the occurrences triggered by the event under study. As a result, this chart could be planned.

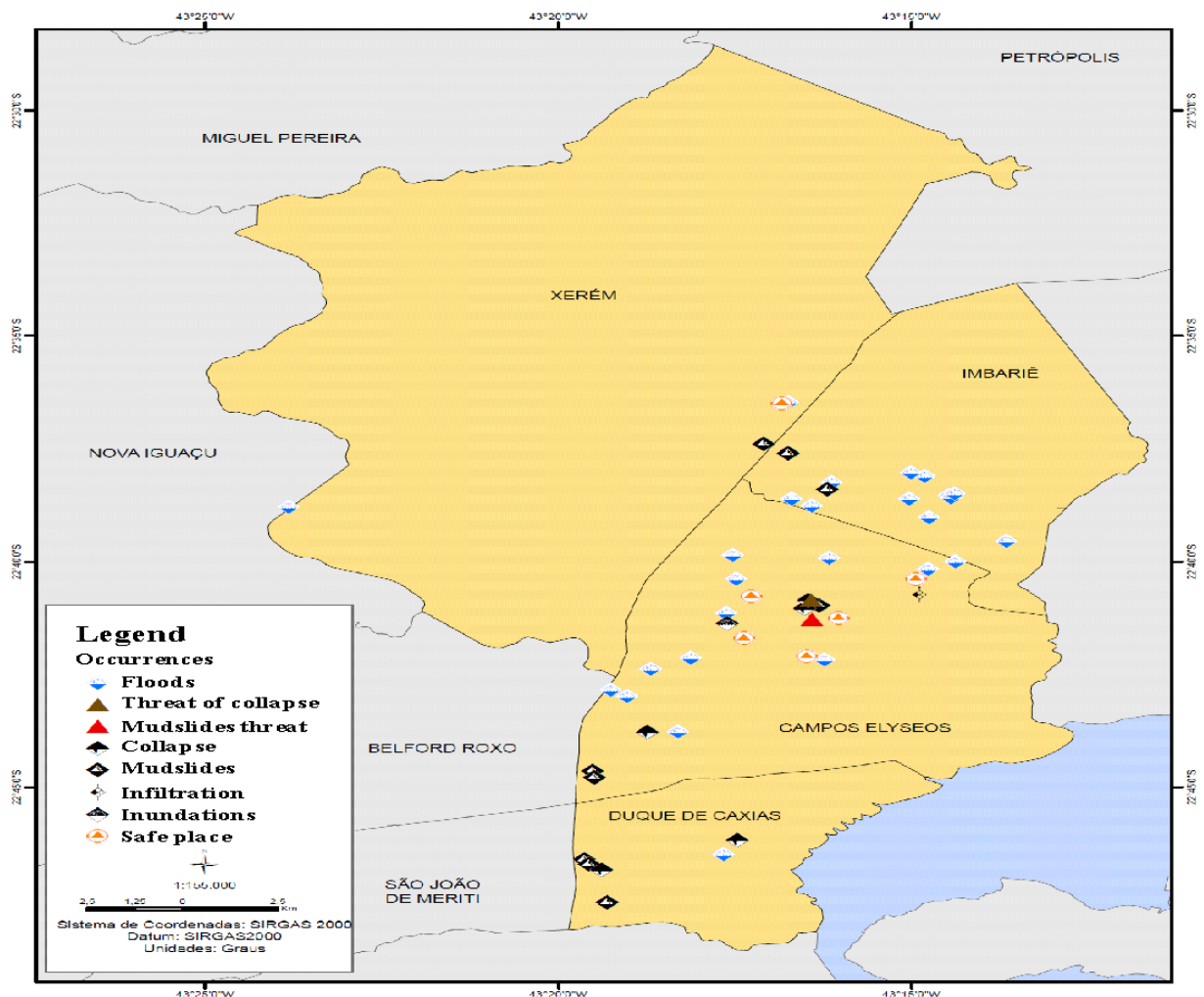
The map for locating the occurrences showed the places where flooding occurred, the areas under water, the threats of landslides from slopes and the support points available to the people (Figure 5).

The separation of occurrences into mudslides, falling rubble, flash flooding and inundations became a matter of internal communication between the service teams and the groups of technical researchers on disasters. This allowed an exchange of information

that was shared with the different organizational sectors as a means of improving the disaster response system.

A total of 58 occurrences were recorded which included 24 floods, 15 mudslides, 11 cases of falling rubble, 5 inundations and 3 other related causes. These occurrences led to 20 embargos on property development where there was a serious risk of collapsing rubble and 12 subpoenas on the need to make alterations to the building. However, 40 people were displaced from their homes and assisted in the open PAs.

**Figure 5 - Mapping of the occurrences of the observed event**



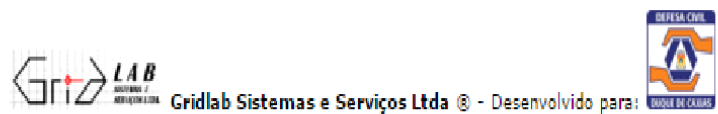
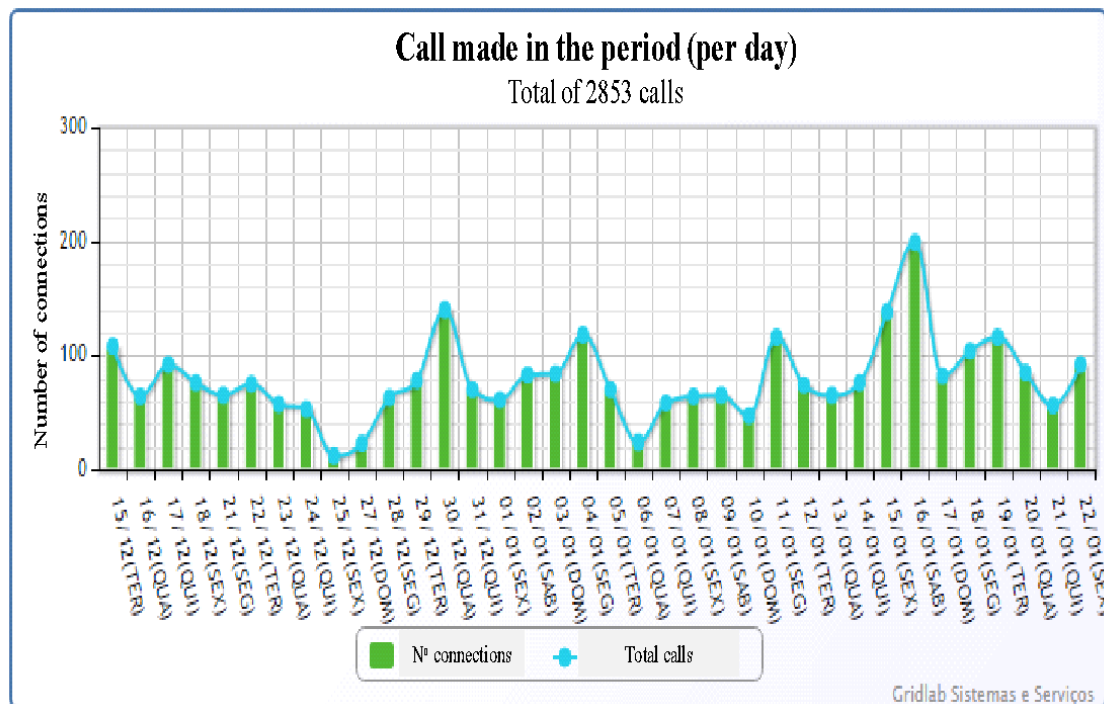
Source: Duque de Caxias, 2016.

The occurrences covered the four districts although that of Campos Elyseos suffered most (mainly from flooding) and more than 25 boroughs were affected. With regard to the system of controlled links received by the town's Civil Defense

Communications Center, during the event more than 300 phone calls were recorded between the 15th and 17th January 2016 (Figure 6).

As well as the Executive Secretary of civil Defense, the management put into effect by the GGCM, includes other municipal authorities such as the Mayor, Deputy Mayor, Municipal Secretaries of Works, Social Assistance and Human Rights, the Environment, Planning, Housing and Urbanism.

**Figure 6 - History of recorded phone calls.**



**Source:** Duque de Caxias, 2016.

Consolidated social communication applications such as whatsapp groups constitute the support features for the community in general. GGCM has become a permanent body since records were first kept of rainfall, and was on standby until the activities for prevention and response on 19th January 2016, were declared to be terminated i.e. until when the effects of the occurrences were under control and the town could return to the normal state of surveillance.



## CONCLUSIONS

The following conclusions can be drawn from this article:

- (1) The abnormal situation which began in the town of Duque de Caxias-RJ, in the afternoon of 15th January 2016, led to the operational installation of the Crisis Management Head Office and an improvement in communications management between the municipal authorities and the affected community;
- (2) The hydrological monitoring and creation of a database for disasters in the town means that information can be supplied which can assist in the prevention of the damage caused by disasters, in particular flood events;
- (3) Participative risk communication, which involves activating sirens and taking operational measures, such as the creation of the GGCM, helps in bringing the town secretaries together and makes it possible to give assistance to people in abnormal situations or suffering from extreme hydrological events.

As in the case of Duque de Caxias, several Brazilian towns and cities still need to adopt a wide range of structural and non-structural measures to reduce the risk of disasters. It is recommended that the town should gradually build up resilience as well as to make improvements in the MEP/Caxias so that it involves more secretaries in the town, as well as work related to civil defense operational activities based on scientific and technical knowledge.

## Acknowledgments

We would like to express out thanks to the The Town Hall of Duque de Caxias-RJ, the Municipal Secretary for Civil Defense and Information Security Policies and the Carlos Chagas Filho Research and Support Foundation, Rio de Janeiro (FAPERJ), from Process N° E-26/010.001050/2016 of the APQ1/2015-2 Program.

**REFERENCES**

BRAZILIAN ATLAS OF NATURAL DISASTERS: 1991 A 2012. University Research Center on Disasters, 2ª ed. rev. ampl. Florianópolis, CEPED, UFSC, 2013.

BRASIL. Law No. 12.608. 10th April 2012. Enacts the National Policies of Protection and Civil Defense (PNPDEC); orders the National System of Protection and Civil Defense (SINPDEC) and the National Council of Protection and Civil Defense (CONPDEC)].

BRASIL. **Ministry of National Integration, National Secretary of Civil Defense. National Center for the Management of Risks and Disasters. Brazilian yearbook of natural disasters.** National Center for the Management of Risks and Disasters, CENAD, 2012.

BRASIL. **Ministry of National Integration. National Secretary of Civil Defense. Database and records of disasters: integrated system of information about disasters - S2ID.** 2013.

BRASIL. **Risk communication of disasters. University Research Center on Disasters – CEPED – UFSC,** 2010.

CASTRO, A. L. Glossary of civil defense: studies of risks and medicines for disasters Brasília: **MPO/ Department of Civil Defense,** 1998.

DAI, Z.C. No epidemics despite devastating floods. **Chin Med J (Engl).** v. 105, n.7. p.531-534. 1992.

DI GIULIO, G. M. **Risk, environment and health: a debate about risk communication and governance in contaminated areas São Paulo:** Annablume, 2012.

DUQUE DE CAXIAS. **Emergency Planning in the Town of Duque de Caxias. Municipal Secretary of Civil Defense and Security.** Duque de Caxias, 2016.

DOURADO, F., ARRAES, T.C.; FERNANDES e SILVA, M. O. The megadisaster of the Serrana Region of Rio de Janeiro – the Causes of the Event, Mechanisms of Mass Movements and the Spatial Distribution of Funding for Reconstruction in the aftermath of the Disaster. **Yearbook of the Institute of Geosciences.** Federal University of Rio de Janeiro. Vol. 35, n. 2. p.43-54. 2012.

DU, W.; FITZGERALD, G.J.; CLARK, M.; HOU, X.Y. **Health impacts of floods.** PrehospDisaster Med. v. 25, n.3. p.265-272. 2010.

FARIAS JUNIOR, J.E.F.; IKEMOTO, S.M.; RAMOS, M.; FORMIGA-JOHNSSON, R.M. Flood risk management and the tragedy of the Serrana Region: activities, results, challenges and future perspectives In: **XX Brazilian Symposium of Hydric Resources 2013, Bento Gonçalves.** Anais. Porto Alegre: ABRH, 2013.

FREITAS, C.M. e XIMENES, E.F. Floods and public health – a question in the recent literature on the causes, consequences and responses to prevention and mitigation. **Science & Collective Health**, Vol 17, n. 6. p. 1601-1615. 2012.

GOODCHILD, M.F.; GLENNON, J.A. Crowdsourcing geographic information for disaster response: a research frontier. **International Journal of Digital Earth** v.3 n.3. p. 231–241. 2010.

HAINES, A.; KOVATS, R.S.; CAMPBELL-LENDRUM, D.; CORVALAN, C. Climate change and human health: impacts, vulnerability, and mitigation. **Lancet**. v. 367(9528). p.2101-2109. 2006.

HORITA, F.E.A.; ALBUQUERQUE, J.P.; DEGROSSI, L.C.; MENDIONDO, E.M.; UHEYAMA, J. Development of a spatial decision support system for flood risk management in Brazil that combines volunteered geographic information with wireless sensor networks. **Computers & Geosciences** 80, p. 84–94. 2015.

HSU, N.Y.; CHEN, P.Y.; CHANG, H.W.; SU, H.J. Changes in profiles of airborne fungi in flooded homes in southern Taiwan after Typhoon Morakot. **Sci Total Environ**. v. 409. n. 9. p.1677-1682. 2011.

INEA/COPPETEC. Assessment of the Quali-Quantitative Network for the Management of Waters in the State of Rio de Janeiro and Plans for Control Points in the Strategic Basins Rev3. State Environmental Institute. Coppetec Foundation. **Elaboration of the State Plan of Water Resources of the State of Rio de Janeiro**, Strategic Technical Issues. 37p. 2014.

INEA. **Estações componentes do sistema de alerta de cheias. Instituto Estadual do Ambiente**. 2021. Disponível em [http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwff/mdi3/~edisp/inea\\_027687.pdf](http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwff/mdi3/~edisp/inea_027687.pdf). Acesso em 22 de abril de 2021.

KELMAN, J.; MOREIRA, J.C. e MAGALHÃES, P.C. Control of Urban Flooding – the Case of the Fluminense Basin In: **Proceedings of the Regional Seminar on Urban Environmental Management**, World Bank Economic Development Institute (IDE), Rio de Janeiro, 1995.

KIM, E.S., CHOI, H.I. Assessment of vulnerability to extreme flash floods in design storms. **Int J Environ Res Public Health**. V. 8, n.7. p. 2907-2922. 2011.

MARTINS, M. H. da M.; SPINK, M. J. P. The use of risk communication technology for disasters as preventive health measure *Revista Interface, Communication, health, education*. 2014.

PDC. **The Town Hall of Duque de Caxias, Secretary of the Environment**. Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro Duque de Caxias, Rio de Janeiro. 2008.

REGEA. Program: Support for the prevention and eradication of risks in the very poor settlements - **Municipal Planning for Risk Mitigation 2013**.

RENN, O. **Risk governance**: coping with uncertainty in a complex world. London: Earthscan, 2008.

SAC. **Flood Warning System**. Available in: <http://alertadecheias.inea.rj.gov.br/mapa.php>. Accessed on May 25, 2020.

SERLA. Director of Planning of Hydric Resources in the River Iguaçú-Sarapuí basin with a stress on the Control of Flooding: Hydrological Studies V.1. Government of the State of Rio de Janeiro. Secretary of State for Environment and Special Projects. **Foundation State Superintendence of Rivers and Ponds**. Agreement SERLA-COPPE / UFRJ. Funding CEF / IBRD 2975-BR. UNDP Project BRA 93/022. 1994.

## VEGETAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: GESTÃO E BEM-ESTAR SOCIAL

**Helen Gonçalves Romeiro Ferreira<sup>1</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9515-1247>

**José Teixeira de Seixas Filho<sup>2</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5021-1290>

**Silvia Conceição Reis Pereira Mello<sup>3</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5537-3563>

Recebido em: 28 set. 2020

Publicado em: 28 abr. 2021

### RESUMO

Este artigo é uma revisão de literatura que teve por objetivo levantar informações sobre o plantio de espécies ornamentais em praças e jardins e a arborização no ambiente urbano da Cidade do Rio de Janeiro, buscando evidenciar a importância dessas práticas para a população local. As fontes utilizadas englobam artigos científicos sobre o tema, levantados nas bases de dados Scielo e Google acadêmico, além de trabalhos técnicos, legislações e dados oficiais de órgãos públicos. As áreas verdes vão além de fins estéticos, contribuem para o equilíbrio térmico e a redução da poluição sonora, auxiliando de forma significativa o sistema de drenagem das cidades, servindo ainda, para alimentar e abrigar a fauna local, além de trazer conforto psicológico e diminuição do estresse para a população. Entretanto, a vegetação urbana constantemente entra em conflito com o desenvolvimento das cidades, devido ao crescimento urbano desenfreado e ao plantio irregular devido à falta de orientação técnica quanto às espécies apropriadas e condições adequadas de plantio, que causam problemas secundários, como destruição de calçadas, interferências com a fiação aérea ou subterrânea. Esses contratempos acabam dificultando uma convivência harmônica entre a população e a natureza. A Fundação Parques e Jardins é a responsável pelo plantio e conservação de árvores e espécies ornamentais na cidade do Rio de Janeiro, o trabalho de valorização da flora realizado por esta instituição é fundamental para a manutenção dos espaços verdes, mas necessita ser divulgado, para que a população entenda a importância desse trabalho e passe a ser uma forte aliada. Dessa forma, essas áreas verdes poderão ser melhor preservadas, trazendo cada vez mais benefícios para a cidade.

---

<sup>1</sup>Pós-graduanda em Ensino de Ciências Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ (2020.1). Mestre (2020) em Desenvolvimento Local (Mestrado Profissional) pelo Centro Universitário Augusto Motta - UNISUAM.

<sup>2</sup>Doutor em Zootecnia pela Universidade Federal de Viçosa (1998) e Pós-doutorado em Bioquímica/Enzimologia pelo Instituto de Biotecnologia Aplicada à Agropecuária - BIOAGRO - da Universidade Federal de Viçosa (2008).

<sup>3</sup>Doutora (2009) e Mestre (2000) em Higiene veterinária e processamento tecnológico de produtos de origem animal pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

**PALAVRAS-CHAVE:** Áreas verdes. Vegetação urbana. Gestão. Plantio irregular. Qualidade de vida.

***URBAN VEGETATION IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO:  
MANAGEMENT AND SOCIAL WELL-BEING***

**ABSTRACT**

This article is a literature review that aimed to gather information about the planting of ornamental species in squares and gardens and afforestation in the urban environment of the City of Rio de Janeiro, seeking to highlight the importance of these practices for the local population. The sources used include scientific articles on the topic, collected in the Scielo and Google academic databases, in addition to technical works, legislation and official data from public agencies. The green areas go beyond aesthetic purposes, contribute to the thermal balance and the reduction of noise pollution, significantly assisting the drainage system of cities, also serving to feed and shelter the local fauna, in addition to bringing psychological comfort and reduction of stress for the population. However, the urban vegetation constantly conflicts with the development of cities, due to unbridled urban growth and irregular planting due to high technical guidance on the appropriate species and adequate planting conditions that cause secondary problems, such as destruction of sidewalks, interference with overhead or underground wiring. These setbacks end up hampering a harmonious coexistence between the population and nature. The Fundação Parques e Jardins is responsible for the planting and conservation of trees and ornamental species in the city of Rio de Janeiro, the flora valorization work carried out by this institution is fundamental for the maintenance of green areas, but it needs to be disclosed, so that the population understands the importance of this work and becomes a strong ally. In this way, green areas can be better preserved, bringing more and more benefits to the city.

**KEYWORDS:** Green areas. Urban vegetation. Management. Irregular planting. Quality of life.

## **1. INTRODUÇÃO**

No Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017a) referente ao censo realizado em 2010, 76% da população era urbana, e no ano de 2017 esse percentual passou para 84,4%. O mesmo Instituto (IBGE, 2017b) destacou ainda, no censo de 2010, que a cidade do Rio de Janeiro possuía cerca de 6.320.446 habitantes. De acordo com a previsão do IBGE (2020), no ano de 2020 a população estaria atingindo a marca de 6.747.815 habitantes, mostrando um aumento considerável da



população. Diante do número de habitantes expostos, percebe-se que a cidade do Rio de Janeiro, se enquadra na categoria de grande cidade.

Com base no relatório produzido pelo programa da Organização das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) em 1995 havia 22 grandes cidades e 14 megacidades no mundo. Já em 2015, esse número aumentou para 44 grandes cidades e 29 megacidades. Sendo consideradas grandes cidades, aquelas que possuam de 5 a 10 milhões de habitantes, já as megacidades devem superar 10 milhões de habitantes (ONU - BRASIL, 2016). Esse levantamento alerta sobre as fragilidades do modelo atual de urbanização, destacando-se a falta de planejamento frente ao crescimento demográfico e êxodo rural.

Para Alchorne *et al.* (2020) as metrópoles brasileiras como o Rio de Janeiro estão em constante crescimento e têm que lidar com inúmeros desafios que acabam por comprometer economicamente, socialmente e ecologicamente o desenvolvimento das cidades. As questões básicas como saneamento ambiental, moradia, pavimentação, trabalho, educação, saúde, transportes, assistência social não acompanham o crescimento das cidades e tornam-se um drama sendo um dessa forma, um desafio no âmbito das políticas públicas.

Nesse contexto, a vegetação urbana pode apresentar inúmeros benefícios para a população, porém, por mais que a consciência ambiental esteja crescendo, o avanço de sua execução se encontra comprometido por diversos fatores, pois o meio urbano não apresenta condições de qualidade para o plantio, como o solo alterado e compactado; irrigação de quantidade e qualidade insatisfatória; impedimentos físicos que tornam seu crescimento limitado, além da incidência solar insuficiente. As ações antrópicas de intervenção nas copas e raízes, causadas na maioria das vezes por obras nos espaços urbanos afetam a qualidade da arborização. A população também interfere na arborização através de pedidos de poda ou mesmo remoção de árvores por razões culturais, emocionais e de segurança pública. O setor público e privado também exercem suas demandas tendo como principais motivos para solicitação de podas ou remoções de árvores, a iluminação pública e privada, redes aéreas, redes de dados, ligações irregulares, redes subterrâneas, redes de telefonia, televisão a cabo, sistemas de sinalização e engenhos publicitários, edificações existentes, obras novas, reformas e ampliações

edilícias, e ainda com obras e serviços de pavimentação, calçadas, paredes, muros, portões e acessos de veículos além do próprio manejo inadequado das espécies vegetais (SVMA-SP, 2015; PDAU, 2015).

Por outro lado, Locastro *et al.* (2017) identificaram que pequenos municípios do Paraná têm demonstrado interesse em implementar projetos voltados para a arborização urbana, onde a criação de áreas verdes vem se integrando cada vez mais aos esforços de sustentabilidade nas cidades, estimulando o desenvolvimento urbano consciente, tendo impacto direto sobre população, atuando no clima, na promoção da consciência verde, na segurança alimentar, além de propiciar zonas de lazer e educação ambiental (MINKS, 2013).

Apesar de vários conceitos de classificação as áreas verdes urbanas devem abranger alguns quesitos como ser um espaço livre composta por vegetação arbórea e arbustiva tendo seu solo com 70% da área livre de edificações ou coberturas impermeabilizantes podendo ser de acesso público ou privado e que exerça mesmo de maneira mínima as funções ecológicas, estéticas e de lazer. Esses requisitos são comumente encontrados em praças; parques urbanos; parques fluviais; parque balneário e esportivo; jardim botânico; jardim zoológico; alguns tipos de cemitérios (PARANÁ, 2021).

Sustentando esse argumento, Freitas, Pinheiro e Abrahão (2015) afirmaram que a falta de arborização urbana é prejudicial para a qualidade de vida da população. De acordo com Duarte *et al.* (2018) a implantação de áreas verdes no Brasil ainda é um obstáculo a ser ultrapassado, devido à falta de incentivos público e privado e de políticas que favoreçam essas atividades, além de poucos estudos técnicos e científicos nessa área.

Na cidade do Rio de Janeiro a maioria dos plantios são realizados pela obrigatoriedade das Leis Municipais nº 613/84 em áreas de edificação e loteamento e 1.196/88 concessão de habite-se ou por meio de ações coletivas de plantio que vem contando cada vez mais com o apoio da população (PDAU, 2015; RIO DE JANEIRO, 2021a). A Fundação Parques e Jardins é a responsável pelo plantio e conservação de árvores e espécies ornamentais nos espaços públicos urbanos da cidade do Rio de Janeiro e busca oferecer à população áreas verdes em praças e jardins municipais e ainda

promover o sombreamento de ruas e avenidas visando amenizar os impactos da urbanização.

No presente estudo, por meio de levantamento bibliográfico, foi identificada a trajetória da implantação de áreas verdes na cidade do Rio de Janeiro de modo a incentivar e mensurar a importância da vegetação urbana. Destacam-se os pontos positivos que vão desde conforto térmico, diminuição de ruídos, embelezamento, áreas de lazer entre outros que impactam diretamente na melhoria da qualidade de vida da comunidade. Além dos desafios na implantação e manutenção da vegetação urbana na cidade do Rio de Janeiro e a legislação que regulamenta a forma de gestão dos parques e jardins na Cidade.

## **2. METODOLOGIA**

Foi realizado um levantamento bibliográfico, através de Revisões Literárias em artigos científicos, legislações, livros e sites governamentais sobre a importância da vegetação urbana e seu benefício para a sociedade, em especial do município do Rio de Janeiro. Foram consultadas publicações sob as bases eletrônicas dos portais da Scielo, Google acadêmico e sendo a pesquisa efetivada a partir dos seguintes descritores: áreas verdes, vegetação urbana, gestão, plantio irregular e qualidade de vida.

## **3. VEGETAÇÃO NOS ESPAÇOS URBANOS**

O mundo vem passando por um processo gradativo de conscientização sobre conservação ambiental, provocando uma tendência de transformar os ambientes privados ou públicos em zonas verdes. Sendo zona verde um termo abrangente para espaços verdes, áreas verdes, equipamento verde que compreende qualquer espaço livre no qual predominam as áreas plantadas como parques, jardins ou praças (LIMA *et al.*, 1994). Essas ações se dão devido ao ampliamto da consciência dos cidadãos sobre agravamento das condições ambientais fazendo com que a sociedade passe a exigir o envolvimento público e privado em prol da causa (JESUS, 2017).

Rodrigues *et al.* (2002) consideram arborização urbana, toda cobertura vegetal de porte arbóreo que se situe nas cidades, ou seja, a arborização urbana engloba qualquer

cobertura vegetal de porte arbóreo em meio público ou privado, sendo o mesmo natural ou cultivado. Já o paisagismo, de forma didática, é uma ciência que realiza interferências e estuda a concepção da paisagem e formas que interferem e manipulam conscientemente como forma de expressão e criatividade sendo isento de regras e em geral acompanha as transformações históricas das sociedades (ALENCAR e CARDOSO, 2015) sendo muito explorado na confecção de jardins.

A arborização atua de forma a amenizar os impactos gerados pelo comportamento humano, assim como os impactos causados por fenômenos naturais. As copas das árvores fragmentam a água da chuva, o que impede o seu contato direto com o solo, diminuindo as chances de erosões. Além de que, as folhas, frutos e galhos funcionam como uma retenção hídrica natural, levando a minimizar as enchentes (SVMA-SP, 2015). Segundo Silva e Santos (2018) as árvores acabam por armazenar grande volume de água pluvial, causando assim uma redução significativa no volume de escoamento auxiliando no sistema de drenagem e evitando a sobrecarga no solo. Sendo assim uma ótima alternativa para a conservação de recursos públicos, já que ajuda a proteger o solo de avarias causadas pela exposição ao sol, como contração e dilatação (SVMA-SP, 2015). Essa proteção se deve às folhas e troncos que detêm e armazenam água e amortecem o impacto da chuva diretamente no chão, o que ajuda a diminuir a lixiviação e assim preservar o solo. A água retida passa a ser liberada lentamente, por meio do solo para atmosfera, o que colabora para o microclima da região (SILVA e SANTOS, 2018). Assim a arborização urbana vem a contribuir para atenuar a sobrecarga dos sistemas de drenagem causados pela impermeabilização do solo nos centros urbanos (DUARTE *et al.*, 2018).

As sombras proporcionadas pelas árvores apresentam grande relevância para minimização de raios solares, que em exagero podem causar problemas de pele e visão. Formam corredores ecológicos sendo de grande importância social e ecológica, pois possibilitam a interação maior entre a população e a natureza, ao abrigarem uma gama enorme de seres vivos expandindo a biodiversidade urbana. Além de atuarem também como uma barreira natural contra ventos, atenuam ruídos e luminosidades. Suas folhas têm a capacidade de reter partículas que se encontram no ar, conseqüentemente diminuindo a poluição suspensa. Através do processo de fotossíntese ocorre a absorção de gás carbônico (CO<sub>2</sub>) da atmosfera, para se empregar na formação de matéria energética para o desenvolvimento vegetal (SVMA-SP, 2015). De acordo com Oliveira e

Ferreira (2018) transpiração vegetal é um processo de regulação da quantidade de água presente no interior da planta, quando em excesso a água é libertada sob a forma de vapor através dos estômatos existentes nas folhas. Por meio da liberação de água na atmosfera, as plantas contribuem para o equilíbrio térmico local, melhorando a sensação térmica e diminuindo as ilhas de calor nos centros urbanos.

Tian *et al.* (2011) ressaltaram que além dos benefícios físicos proporcionados pela arborização urbana, deve ser levado em conta, os benefícios psicológicos, como a diminuição do estresse, rejuvenescimento populacional influenciando na longevidade de indivíduos idosos. Entretanto, a arborização para o meio urbana exige certas particularidades na escolha das espécies visando minimizar danos, como resistência a pragas e doenças (o que diminui o uso de fitossanitários); velocidade de desenvolvimento; evitar árvores com frutos de grande porte e priorizando frutos que possam servir de alimento para o homem ou animais mantendo o equilíbrio biológico preferenciando espécies lenhosas resistentes e livres de espinhos; flores de pequeno porte que não exalam odores fortes; as plantas devem sofrer adaptação para o meio urbano; as copas das árvores devem possuir um tamanho adequado, que não interfira nas fiações aéreas e na passagem de veículos e pedestres (PIVETA, 2002; DANTAS, 2004).

Outro benefício da arborização é a integração social que ela proporciona, incentivando o uso de áreas públicas e o convívio mais harmônico entre os vizinhos. Na mesma linha de pensamento Moura (2010) ressaltou que a arborização urbana é mais do que somente uma ligação com concepções ambientais e abrange uma responsabilidade social em prol da qualidade de vida.

Entretanto, manter a convivência harmônica entre o meio urbano e a natureza é uma tarefa árdua, que acaba por gerar muitos conflitos provocados, na maioria das vezes, pela implantação inadequada da vegetação e sua manutenção. Esses conflitos, que vão desde calçadas quebradas, árvores na entrada de garagem, estética, problemas com serviços públicos como Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), LIGHT entre outros. Essas insatisfações, muitas das vezes, são expressadas na forma de solicitações de poda e remoção da vegetação ou vandalismo da própria população ao tentar resolver o problema.

Moraes (2017) ressaltou que a vegetação urbana reduz a poluição do ar e sonora, atenua a força dos ventos, proporciona um microclima mais ameno, melhora o balanço hídrico, além de propiciar abrigo e alimento para a fauna. E como fator secundário, de acordo com Zorzi e Grigoletti (2016) promove o equilíbrio térmico, que pode vir a contribuir para redução do uso de ar-condicionado, levando a uma economia de energia.

No entanto, Locastro *et al.* (2017) alertaram que o plantio desordenado pode causar danos tanto ao patrimônio público como particular, o que gera a necessidade de se desenvolver e incentivar estudos relacionados às espécies adequadas a serem plantadas, visando ainda determinar as melhores técnicas e o ambiente mais propício para sucesso no plantio.

A adoção de técnicas adequadas de plantio evita danos como o soerguimento de calçadas, destruição da fiação (mais comum em fiação aérea) ou presença de tocos que atrapalham a movimentação dos transeuntes (LOCASTRO *et al.*, 2017). São entraves para a execução do plantio, a precariedade de espaços adequados, que pode interferir diretamente no crescimento vegetativo das plantas, sendo essencial um estudo do local para se escolher a espécie; a compactação do solo dificulta a infiltração da água; solos empobrecidos estão ligados ao asfaltamento do solo, atritos e emissões causadas por veículos, além da própria depredação (SVMA-SP, 2015).

A Rede de Design Verde Urbano busca harmonizar a jardinagem urbana, promovendo a proteção, criação e conexão de áreas verdes sustentáveis com design ecológico incentivando a biodiversidade, a segurança alimentar, através de horticultura e agricultura urbanas, agricultura biológica, assim gerando novas oportunidades de trabalho e locais de encontro. A conexão de áreas verdes ajuda as cidades a desenvolver tecnologias inovadoras que ajudam a mitigar condições complexas da mudança climática (MINKS, 2013). Ainda segundo Minks (2013) a produção vegetal urbana se torna uma fonte geradora de emprego e renda para a comunidade em seu entorno. Proporcionando alimentos frescos e mais baratos para as famílias locais. A utilização de terrenos baldios urbanos para essa prática contribui para tornar a cidade mais verde e o clima mais ameno. A interação social proporcionada pelos jardins urbanos não se restringe apenas aos idosos e sua popularidade vem crescendo entre os grupos de solteiros de meia idade, jovens



adultos e jovens famílias. Fazendo assim que a comunidade interaja entre si conectando diferentes gerações e culturas em um mesmo ambiente.

O crescimento urbano desenfreado, em conjunto com a escassez de áreas verdes, acaba por promover alterações no microclima das cidades, o que prejudica a qualidade de vida da população (ZORZI; GRIGOLETTI, 2016). Scanavaca Júnior e Corrêa (2014) consideram as cidades como zonas de desequilíbrio, devido ao uso de elementos não naturais em sua construção, contribuindo para a formação das ilhas de calor. Outro ponto a se considerar com a urbanização é o avanço da impermeabilidade do solo, o que prejudica a absorção de água e, conseqüentemente, aumenta os riscos de enchentes (SVMA-SP, 2015).

O crescimento desordenado das cidades por si só já traz muitos conflitos que interferem na qualidade de vida da sociedade. Por conseguinte muitos desses problemas podem ser solucionados ou amenizados através da implantação de áreas verdes. Entretanto, criar e manter harmonia entre espaços verdes e o meio urbano ainda é um desafio, seja por falta de conscientização, planejamento e até mesmo de trabalhos técnico científicos sobre o tema, que contribuam para uma melhor gestão das áreas verdes, nos centros urbanos.

#### **4. LEGISLAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO DA VEGETAÇÃO URBANA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

No início da formação da cidade do Rio de Janeiro não se discutia a questão da vegetação urbana, as ruas eram estreitas, no estilo português de construção, que resultava em uma rua sombreada, não necessitando de arborização. Os primeiros relatos de relevância referentes à vegetação urbana transcorreram no final do período colonial, em 1783, quando o Rio de Janeiro ainda era a capital do vice-reino, com a concepção do Jardim do Passeio Público, que veio a se tornar um dos primeiros jardins públicos do Brasil, atendendo as necessidades de melhorias em uma cidade em expansão que precisava de áreas de lazer para a população (PDAU,2015).

De acordo com Duarte *et al.* (2018), a partir de 1810, o então ministro Marquês de Aguiar regulamentou a expansão urbana e determinou que a arborização não era

apenas para embelezamento, e sim uma questão de melhoria da qualidade de vida. Leitão (2016) destacou que, naquela época, a arborização era voltada somente para a elite social, não abrangendo a todos, como um benefício coletivo. Entretanto, já no final do século XIX, a administração pública passou a demonstrar insatisfação com a ausência de arborização nas ruas do Rio de Janeiro, e com os problemas causados por plantios de espécies inadequadas ao perímetro urbano. A partir de 1882, a Diretoria de Obras Municipais da Corte estabeleceu normas para o plantio em perímetro urbano, decretando o espaçamento de 7 metros entre árvores, uma altura mínima de 3 metros para as mudas e a utilização obrigatória de protetores para a melhoria do substrato (PDAU, 2015).

Com a Lei federal nº 6.766 (BRASIL, 1979) se regulamentou o ordenamento de área urbana, que deveria ser redigida pelo Distrito Federal, os Estados e Prefeituras Municipais, assim se adequando às peculiaridades regionais determinando o uso do solo o que acabou por favorecer a prática da arborização urbana.

Já a Lei federal nº 6.938 (BRASIL, 1981) é um dos pilares mais antigos de ordem pública para questões ambientais, como a Política Nacional de Meio ambiente, apresentando como finalidade a preservação, buscando melhorias e recuperação da qualidade ambiental, a manutenção do equilíbrio ecológico, por considerar o meio ambiente como um patrimônio público e de uso coletivo que deve ser preservado.

Após um período de abandono da vegetação urbana na cidade do Rio de Janeiro, aos poucos, com apoio técnico e científico criou-se uma onda de incentivos à vegetação urbana. A Lei municipal nº 613 de 1984 garantiu a manutenção de lotes e o plantio de árvores em novas construções ou na legalização de construções já existentes. “É obrigatório o plantio de uma muda de árvore para cada 150m<sup>2</sup> ou fração de área total de edificação” de uso não residencial (RIO DE JANEIRO, 1984).

Contudo, o Plano Diretor de Arborização passou a ser exigido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo obrigatório para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes (LEITÃO, 2016).

A cidade do Rio de Janeiro possui o Plano Diretor de Arborização Urbana da Cidade do Rio de Janeiro (PDAU) que foi aprovado pelo Decreto Municipal nº 42.685/2016, sendo um documento técnico contendo diretrizes necessárias para a

implantação, monitoramento, avaliação, conservação e expansão da arborização urbana do município (RIO DE JANEIRO, 2021b).

Na cidade do Rio de Janeiro, a Lei Municipal nº1.196 de 1988, passou a regulamentar o plantio de árvores nos calçamentos cariocas e encontra - se vinculada com o habite-se para imóveis de qualquer natureza (RIO DE JANEIRO, 1988). O "Habite-se" é o documento de licenciamento de edificações de qualquer natureza e sua obtenção está vinculada a várias exigências, sendo uma delas o plantio ou doação de mudas de árvores para a cidade através de seu órgão competente. É importante destacar que as espécies para o plantio são determinadas pela autoridade municipal e caso o logradouro não comporte o plantio ou algum critério que dispense essa exigência, o mesmo pode ser feito em logradouros públicos sendo o procedimento todo custeado pelo dono do imóvel. As árvores plantadas não poderão ser trocadas, nem cortadas, sem a prévia autorização do órgão municipal competente, sujeito o infrator a punição (RIO DE JANEIRO, 1988; PDAU,2015).

Entre os anos de 1990 a 2000 implantou-se o Projeto Rio Cidade, com a finalidade de arborizar a cidade e renovar o mobiliário urbano, contribuindo com a melhoria de calçadas com foco na acessibilidade, além da drenagem urbana, iluminação pública e telefonia subterrânea. Nos bairros onde o projeto de arborização foi implantado houve o plantio de mais de 12 mil árvores, já no final da mesma década a construção da linha amarela pressupôs o plantio de 25 mil árvores (PDAU, 2015), sendo uma medida de compensação já que toda grande obra causa grande remoção da flora local.

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro de 1990 (RIO DE JANEIRO, 2010) tem como objetivo zelar pelo ordenamento do território, preservando a função social da propriedade urbana e rural vigente até os dias atuais. O Art. 473 trata a arborização urbana como uma parte importante do desenvolvimento da cidade, e incentiva a criação de áreas verdes em conjunto com a própria comunidade. A Lei Orgânica também orienta sobre o manejo da arborização, como permissão para remoção de vegetação através de órgão competente, exigência necessária para qualquer interesse em intervir com remoção de árvores em áreas públicas ou privadas como ressaltado no Art. 477 “Os serviços de derrubada de árvores somente poderão ser efetuados mediante prévia autorização do órgão ambiental e sob sua orientação” (RIO DE JANEIRO, 2010).

Apoiado pelo Art. 477 da Lei Orgânica e pela Lei de Crimes Ambientais, o Decreto Municipal nº 28.328 de 17 de agosto de 2007 exige que profissionais credenciados na Prefeitura, através da Fundação Parques e Jardins (FPJ), sejam os responsáveis pela remoção ou poda de árvores. Sucessivamente no Art. 4º a FPJ possui total autonomia para autorizar qualquer intervenção em logradouros públicos mediante o interesse da administração pública para poda ou remoção de vegetação ou designar essa função para outra empresa credenciada (RIO DE JANEIRO, 2007). O Decreto frisa que o manejo arbóreo de plantio, poda, remoção deve ser feito pela Fundação Parques e Jardins, pois essa fundação possui profissionais capacitados ou empresas credenciadas, com funcionários que possam exercer essa competência técnica qualificada. Assim desestimulando qualquer uma dessas atividades por meio autônomo, já que o cidadão em sua maioria, não mensura os danos futuros que um plantio inadequado pode gerar. Apesar disso o Decreto Municipal nº 28.981 de 01 de fevereiro de 2008 considera competência parcial da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), o trabalho de conservação e capinas, além de podas de árvores em áreas públicas, por meio da sua Diretoria de Serviços em Áreas Verdes (DSV) (RIO DE JANEIRO, 2008).

Para qualificar os serviços arbóreos, a FPJ publicou a Portaria Normativa nº 89, de 31 de julho de 2009, onde se estabelece que qualquer intervenção de plantio, poda ou remoção de árvores seja realizada pela Fundação ou por empresas particulares credenciadas. As mesmas devem contar com profissionais formados em engenharia agrônômica ou florestal, ou ainda em biologia, sendo que esse último deve possuir especialização em botânica (RIO DE JANEIRO, 2009).

Por meio da Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001 foi criado o Estatuto das Cidades, que tem como objetivo estabelecer diretrizes que se propõem a estabelecer normas para o uso do domínio social urbano para o bem do coletivo. Porém, o Estatuto das Cidades deixa a encargo dos municípios a autonomia de ter seus próprios planos diretores para reger e gerir a arborização urbana de acordo com seus próprios critérios (BRASIL, 2001).

O Código Florestal, que foi atualizado pela Lei Federal nº 12.651 em maio de 2012, estabelece normas gerais de proteção à vegetação tanto rural quanto urbana, cabendo a criação de áreas verdes de preservação e manutenção. O poder municipal passa

a gerir as áreas verdes urbanas e a estabelecer zonas verdes em loteamentos e empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura. Toda implantação de áreas verdes pelas prefeituras municipais será realizada com recursos oriundos da compensação ambiental (BRASIL, 2012). Para minimizar essas desavenças a ocupação do solo ou corte de vegetação requer licença concedida pela prefeitura.

A Sociedade Brasileira de Arborização Urbana (SBAU) foi fundada em 1992 e desde então procura discutir e desenvolver conteúdos voltados para a arborização nas cidades, com a preocupação de buscar a sustentabilidade e qualidade ambiental, além de funcionar no Brasil como uma extensão da “International Society of Arboriculture” (ISA) (SBAU, 2019).

Duarte *et al.* (2018) destacaram que em geral as pesquisas referentes à arborização no Brasil são restritas a pequenas áreas urbanas. Em sua maioria, abordando indicadores de presença ou ausência de cobertura vegetal. Esses autores ressaltaram que essa regionalização dos estudos se deve a grande dimensão territorial do país e sua diversificação de biomas e climas, o que gera desavenças de métodos e conceitos de arborização urbana. Duarte *et al.* (2018) também destacaram que a densidade de arborização das áreas urbanas está relacionada com a infraestrutura urbana de cada região, ou seja, o nível de arborização oscila de acordo com o poder econômico das regiões, para mais arborizadas em localidades com maior poder aquisitivo e menos arborizadas em áreas com menor poder aquisitivo. De acordo com o IBGE (2010) são poucas as cidades brasileiras que possuem legislação específica para a arborização urbana ou planejamento de qualidade ambiental.

A cidade do Rio de Janeiro, por meio da Lei Municipal complementar nº 111 instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Esse plano é analisado a cada cinco anos e retificado a cada dez anos, o Plano Diretor em suma deve se preocupar em garantir o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a isonomia social. Os projetos voltados para a arborização urbana se destacam nos Artigos 182 e 183 (RIO DE JANEIRO, 2011). O Art.183 foca a gestão da arborização urbana, com normas técnicas e diretrizes para implantação, monitoramento, avaliação, conservação e expansão da arborização no meio urbano.

O Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (PDAU) incentiva o plantio de árvores pelo poder público e divide a cidade considerando a incidência arbórea. A concentração de área construída e a elevação de temperatura são parâmetros de planejamento da arborização urbana (LEITÃO, 2016).

Duarte (2016) alertou que a falta de estrutura e de fiscalização de muitos municípios dificulta a criação e a execução de Leis específicas para a arborização e muitas vezes, os projetos de áreas destinadas para a cobertura vegetal não são executados ou se degradam pela falta de manutenção. De acordo com Duarte *et al.* (2018) a falta de planejamento arbóreo acaba por não favorecer à prática da arborização urbana, já que a infraestrutura atual do Brasil não foi planejada para o plantio urbano, apresentando calçadas e vias estreitas, rede elétrica, fachadas comerciais, cercas elétricas, que são os obstáculos mais comumente encontrados. O que mostra que a desvalorização da arborização no planejamento urbano vem desde o período colonial e que na atualidade agravou-se por fatores sociais e econômicos.

A legislação existente para implantação e gestão da vegetação urbana é um ponto positivo na melhoria e preservação de áreas verdes nas cidades, mas a fiscalização ainda é escassa, assim como o apoio técnico científico para seu planejamento e execução.

## **5. IMPLANTAÇÃO DE PARQUES E JARDINS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

O Real Horto atual Jardim Botânico do Rio de Janeiro foi criado em 1808, logo após a vinda da família real para o Brasil, na época era costume possuir coleções de plantas exóticas. O Príncipe-Regente, D. João também possuía um interesse pessoal em cultivo de plantas, principalmente de especiarias, aos poucos muitas das espécies cultivadas no horto passaram a fazer parte dos jardins de todo Brasil (MULTIRIO, 2019). De acordo com Duarte *et al.* (2018), o Real Horto também tinha função econômica, onde se pesquisavam plantas tanto exóticas que se adaptassem ao Brasil, quanto as nativas que pudessem possuir algum valor.

No período pós-independência, em 1825, foram inaugurados jardins públicos nas províncias brasileiras de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco e Maranhão que, posteriormente, passaram a ser estados brasileiros (LEITÃO, 2016). No Rio de Janeiro,



o mais conhecido é o Jardim Botânico que em 1995 passou a se chamar Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, sendo um órgão federal subordinado ao Ministério do Meio Ambiente de reconhecida importância na pesquisa mundial, nas áreas de botânica e conservação da biodiversidade (JBRJ, 2014).

No século XIX ocorreu um significativo plantio de árvores no meio urbano no Brasil, a efetivação arbórea no Rio de Janeiro se deu pelos projetos do horticultor francês Auguste François Marie Glaziou, em 1858. O mesmo se tornou responsável pelas reformas e instalações de praças, parques, jardins e arborização de ruas. Foi também responsável por obras de grande relevância, como a reforma do Passeio Público e a implantação de projetos, como do Campo de Santana e da Quinta da Boa Vista, sendo que este último foi grandemente enriquecido com uma flora exótica. Com a criação da Diretoria de Parques e Jardins da Casa Imperial, em 1869 por D. Pedro II, Glaziou foi nomeado seu diretor (PDAU, 2015).

O reflorestamento do Maciço da Tijuca foi um marco de extrema relevância para a cidade e, na ocasião, o intuito era resolver a escassez hídrica causada pelo desmatamento exacerbado, que foi motivado pela extração de madeiras e monoculturas, especialmente a cafeicultura. Em 1861, D. Pedro II declarou as florestas da Tijuca e das Paineiras como Florestas Protetoras, acarretando uma série de desapropriações de chácaras e fazendas, permitindo o reflorestamento e a regeneração natural da vegetação, tornando-se uma das primeiras áreas de preservação do mundo. Em 6 de julho de 1961, foi oficialmente criado o Parque Nacional da Tijuca (PARQUE NACIONAL DA TIJUCA, 2019).

A cidade do Rio de Janeiro também abriga o Parque da Pedra Branca e a Floresta da Tijuca, consideradas as duas maiores florestas urbanas do mundo. As avenidas e bulevares muitas vezes eram encomendados por nobres, com o intuito de abrigarem espécies exóticas, que com o passar do tempo acabaram se misturando à flora local (LEITÃO, 2016).

Com o progresso que surgiu a partir do século XX, o Rio de Janeiro, então cidade capital da República, sofreu transformações urbanas. Foram implementadas largas avenidas, chafarizes e vegetação abundante que passaram a compor os planos de urbanização do prefeito Pereira Passos que queria tornar a cidade por assim dizer “civilizada” (PAOLI, 2013). Em 1920 foi proposto um Plano Urbanístico a ser

executado pelo urbanista francês Alfred Agache, com o intuito de criar novas áreas verdes pela cidade. Porém, com o tempo, esse projeto foi deixado de lado e acabou não vingando.

As décadas de 1930 a 1950 foram marcadas por grandes mudanças arquitetônicas na cidade do Rio de Janeiro, causadas pela constante modernização da cidade, juntamente com a sua industrialização, atraindo grande fluxo de imigrantes. Com o aumento da urbanização, foram criadas muitas áreas de lazer, que se expandiram para o subúrbio da cidade. Dentre essas mudanças estruturais na cidade, uma das mais significativas foi a inauguração da Avenida Presidente Vargas, em 1944. Várias praças foram construídas durante esse período e muitas delas idealizadas pelo então Arquiteto José da Silva Azevedo Neto, que além de funcionário era diretor no Departamento de Parques e Jardins, muitas dessas áreas são muito conhecidas até os dias atuais, como a Praça General Osório; Praça Nossa Senhora da Paz; Canal do Jardim de Alah localizado em Ipanema; Praça Antero de Quental no Leblon; Praça do Lido e Praça Arcoverde ambas em Copacabana; Praça Saens Peña na Tijuca; Praça Rio Grande do Norte no Engenho de Dentro; Praça Santa Emiliania, na Penha; Praça Virgínia Cidade, em Coelho Neto e a Praça das Nações em Bonsucesso (PDAU, 2015).

Dentre as mudanças arquitetônicas que ocorreram na cidade do Rio de Janeiro, Roberto Burle Marx se destacou pela sua originalidade utilizando composições abstratas em seus desenhos de paisagens, além de exaltar a fauna brasileira em seus projetos. As árvores também foram constantemente utilizadas por Burle Marx com o intuito de direcionar os olhos das pessoas para cima (FARAH, 1997). A cidade do Rio de Janeiro possui mais de 200 obras paisagísticas de autoria de Burle Marx dentre jardins, painéis, muros e entre outros equipamentos formadores da paisagem. Durante seus quase 50 anos de produção, entre seus projetos mais conhecidos destacam-se o Parque Brigadeiro Eduardo Gomes, no aterro do Flamengo e a Praça Senador Salgado Filho, em frente ao Aeroporto Santos Dumont, e alguns de menor abrangência visual como o painel interno e o muro lateral do Hospital Souza Aguiar (MAGINA e MELLO, 2016).

Já nas décadas de 1960, 1970 e 1980 a cidade do Rio de Janeiro passou por um grande pico de crescimento tendo uma urbanização maciça, com asfaltamento, crescimento desordenado de habitações, criação de novas vias, avenidas e viadutos suprimindo a crescente frota de veículos que agora ocupavam a cidade.

A Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SECONSERVA) coordena setores municipais responsáveis pela conservação da cidade do Rio de Janeiro e serviços ao cidadão. A SECONSERVA (2009) tem sobre a sua incumbência a conservação e manutenção da infraestrutura urbana, além de abarcar praças e parques naturais e prestação dos serviços de limpeza urbana e iluminação pública. Tendo os seguintes órgãos sob sua guarda: a Coordenadoria Geral de Conservação (CGC), a Coordenadoria Geral de Controle de Concessões (CCC), a Coordenadoria de Cemitérios de Serviços Funerários (CCF), a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) e a Companhia Municipal de Energia e Iluminação (RIOLUZ).

O Decreto Municipal nº 36.459 de 22 de novembro 2012 regulamenta que qualquer ingerência para criação de áreas verdes que incluem a construção de canteiros ajardinados necessita de licença ou autorização da SECONSERVA. Os projetos devem detalhar a construção dos canteiros e a instalação de instrumentos que impeçam o estacionamento irregular sobre o calçamento que também serão fiscalizados. Ressalta-se que na execução do projeto ocorra envolvimento com a arborização pública, e que é necessário o aval em conjunto com a Fundação Parques e Jardins (RIO DE JANEIRO, 2012).

Gengo e Henkes (2013) argumentaram que através dos segmentos urbanos do paisagismo voltados para áreas públicas e particulares é possível harmonizar o convívio entre o homem e a natureza, melhorando a qualidade de vida e exaltando a fauna e flora favorecendo a biodiversidade local. Esses recursos ambientais proporcionados pelo paisagismo vão além das perspectivas estéticas para o embelezamento.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, por meio da Fundação Parques e Jardins, é a responsável pela arborização e produção de plantas ornamentais para os parques e praças municipais. Esse trabalho visa proporcionar aos moradores da cidade uma melhor qualidade de vida. Entretanto, não se resume somente ao plantio de árvores pela cidade, pois abarcam a manutenção da vegetação e a destinação correta dos resíduos gerados, para que a coexistência com o meio urbano seja feita de forma harmônica. Nessa

tarefa, se ressalta a necessidade de uma maior interação entre os órgãos públicos e a população, além da conscientização dessa população em relação à importância de preservar essas áreas verdes para o uso comum. Principalmente ao se levar em conta que a devastação da natureza, em grande parcela causada pelas ações antrópicas, acaba por interferir diretamente na vida da população, em especial, nas grandes cidades.

Devido a essa mitigação constante, a arborização e a propagação de plantas ornamentais em praças e jardins da cidade desempenham um papel mais abrangente, não sendo apenas de embelezamento, mas também ferramentas de bem-estar coletivo. Destacando-se a atuação no controle da temperatura e a interação social, decorrente da ocupação desses espaços públicos para lazer, o que acarreta melhoria da qualidade de vida física e mental de seus frequentadores, e ainda a valorização das áreas adjacentes, diminuindo o risco de enchentes devido à permeabilidade do solo.

A implantação de áreas verdes para contrabalançar os impactos causados pelos grandes centros urbanos e por meio de projetos de paisagismo é possível utilizar de forma sustentável o solo urbano, e ainda incentivar a agricultura e a jardinagem urbana, a construção de fazendas verticais, entre outras novas tecnologias que favoreçam a interação social.

## REFERÊNCIAS

ALCHORNE, S. C. A.; GARCIA, A. N. S.; MACIEL, H. H. M.; BEZERRA, V. P.; HONÓRIO, K. L. C. Proteção Social em Metrôpoles: Quais Serviços Socioassistenciais? **Revista NAU Social** - v.10, n.19, p. 85-100 Nov 2019 / Abr 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33939/19661>. Acesso em 23 mar. 2021.

ALENCAR, L. D.; CARDOSO, J. C. Paisagismo funcional: o uso de projetos que integram mais que ornamentação. **Revista Ciências, Tecnologia & Ambiental**. Vol. 1, Nº. 1, 1-7 (2015) ISSN 2359-6643.

BRASIL. Estatuto da cidade (2001) Estatuto da cidade: **Lei n. 10.257, de 10 julho de 2001, e legislação correlata**. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 69 p. – (Série legislação; n. 35) ISBN 978-85-736-5032-7.

BRASIL. **Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em: 24 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6902.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6902.htm). Acesso em: 21 jun. 2019.

DANTAS, I. C.; SOUZA, C. M. C. DE. Arborização urbana na cidade de Campina Grande - PB: Inventário e suas espécies. **Revista De Biologia E Ciências Da Terra**. ISSN 1519-5228 V 4 - n 2 - 2º Semestre 2004. Disponível em: [http://joaootavio.com.br/bioterra/workspace/uploads/artigos/arborizaurbana-515646a391755 .pdf](http://joaootavio.com.br/bioterra/workspace/uploads/artigos/arborizaurbana-515646a391755.pdf). Acesso em: 20 jun. 2019.

DUARTE, T. E. P. N. **Expansão urbana e qualidade ambiental: uma análise da cobertura vegetal urbana em Rondonópolis entre os anos de 2006 e 2015**. Rondonópolis, MT. Dissertação (Mestrado em Geografia) - UFMT, 2016.

DUARTE, T. E. P. N.; ANGEOLETTO, F.; SANTOS, J. W. M. C.; SILVA, F. F.; BOHRER, J. F. C.; MASSAD, L. Reflexões Sobre Arborização Urbana: Desafios A Serem Superados Para O Incremento Da Arborização Urbana No Brasil. **Rev. Agro. Amb.** v. 11, n. 1, p. 327-341, jan./mar. 2018.

FARAH, I. M. C.; **Arborização Pública e Desenho Urbano na Cidade do Rio de Janeiro: A Contribuição de Roberto Burle Marx** - Rio de Janeiro: UFRJ / PROURB, 1997. 202 p.: il.; 29,7 cm. Tese (mestrado) - UFRJ/ PROURB, 1997. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/6245>. Acesso Em: 21 nov. 2019.

FREITAS, W. K.; PINHEIRO, M. A. S.; ABRAHÃO, L. L. F. Análise da Arborização de Quatro Praças no Bairro da Tijuca, RJ, Brasil. **Floresta e Ambiente**. 2015; 22 (1): 23-31. ISSN 1415-0980 (impresso) ISSN 2179-8087 (online).

GENGO, R.C.; HENKES, J. A. A Utilização Do Paisagismo Como Ferramenta Na Preservação E Melhoria Ambiental Em Área Urbana. **R. gest. sust. ambient.** Florianópolis, v. 1, n. 2, p.55 - 81, out. 2012/mar.2013.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados. Rio de Janeiro código: 3304557. **População estimada**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/rio-de-janeiro.html>. Acesso em: 13 set. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População no último censo**. | v4.3.17.2. 2017b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em: 11 mar. 2019.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística | Agência de Notícias. **IBGE propõe debate de nova classificação para os espaços rurais e urbanos**. Última Atualização: 11/12/2017 13:13:44. 2017a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/15003-ibge-propoe-debate-de-nova-classificacao-para-os-espacos-rurais-e-urbanos>. Acesso em: 15 dez. 2018.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Características urbanísticas do entorno dos domicílios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 1-175.

JBRJ - **Jardim Botânico do Rio de Janeiro.** 2014. Disponível em: <http://www.jbrj.gov.br/jardim/historia>. Acesso em: 22 set. 2018.

JESUS, M. S. **Responsabilidade ambiental empresarial: dificuldades para práticas nas empresas.** Governador Mangabeira – BA, 2017. Disponível: <http://famamportal.com.br:8082/jspui/handle/123456789/408>. Acesso em: 23 mar. 2021.

LEITÃO, F. S. **Atuação Pública na arborização urbana da cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2016. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

LIMA, A. M. L. P.; CAVALHEIRO, F.; NUCCI, J.C.; SOUSA, M.A.L.B.; FILHO, N. DEL PICCHIA, P.C.D. Problemas de utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. In: **CONGRESSO DE ARBORIZAÇÃO URBANA.** 2, 1994, São Luís, MA Anais... São Luís: SBAU, 1994, p. 539-553.

LOCASTO, J. K.; MIOTTO, J. L.; ANGELIS, L. D.; CAXAMBU, M. G. Avaliação Do Uso Sustentável Da Arborização Urbana No Município De Cafeara, Paraná. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 27, n. 2, p. 549-556, abr.-jun., 2017. ISSN 1980-5098.

MAGINA, J. F.; MELLO, F. F. **A obra de Roberto Burle Marx para a cidade do Rio de Janeiro – um patrimônio cultural carioca.** Disponível em: <http://docomomo.org.br/wp-content/uploads/2016/01/024-1.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

MINKS, V. A Rede De Design Verde Urbano – Uma Alternativa Sustentável Para Megacidades? **Revista LABVERDE**, n.7, p. 120-141, 2 dez. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revistalabverde/article/view/81089>. Acesso em: 27 jun. 2019.

MORAES, L. C. A. Gestão Pública E Política De Mobilidade E Arborização: Conflitos De Interesse. **Revista Políticas Públicas.** v. 21, n. 1 (2017) Artigo recebido em: 05/05/2016 Aprovado em: 03/03/2017. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/7331>. Acesso em: 28 jun. 2019.

MOURA, I. R. de. **Arborização urbana: estudo das praças do bairro centro de Teresina.** Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro: Rio Claro – SP, 2010. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/95665/moura\\_ir\\_me\\_rcla.pdf?%20sequence=1](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/95665/moura_ir_me_rcla.pdf?%20sequence=1). Acesso em: 20 jun. 2019.

MULTIRIO a mídia educativa da cidade. História do Brasil. **O Real Horto Botânico e outras instituições.** Disponível em: <http://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/estude/historia-do-brasil/rio-de-janeiro/52-o-rio-de-janeiro-como-a-capital-do-reino/2480-o-real-horto-botanico-e-outras-instituicoes>. Acesso em: 14 jun. 2019.

OLIVEIRA, T. M; FERREIRA, R. R. **Transpiração Das Plantas E Sua Relação Com A Temperatura.** v. 2 (2018) in. III CIPEEX - Ciência para a redução das desigualdades / IX Simpósio Nacional de Ciência e Meio Ambiente – SNCMA.



ONU - BRASIL. **Atual modelo de urbanização é insustentável, diz ONU-Habitat em relatório.** Publicado em 25/05/2016. Atualizado em 29/05/2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/atual-modelo-de-urbanizacao-e-insustentavel-onu-habitat-relatorio/>. Acesso em: 09 jun. 2019.

PAOLI, P. S. Uma outra cultura de edificar: a produção da nova arquitetura no Rio de Janeiro das reformas urbanas de Pereira Passos (1902-1906). **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro** n.7 – 2013 – issn 1983-6031 publicação anual, n.7, 2013, p.15-44.

PARANÁ. Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo. **CONEXÃO AMBIENTAL.** Disponível em: <http://www.conexaoambiental.pr.gov.br/Pagina/Conceito-de-Area-Verde-Urbana#>. Acesso em: 21 mar. 2021.

**PARQUE NACIONAL DA TIJUCA.** História. Disponível em: <http://www.parquedatijuca.com.br/historia.php>. Acesso em: 14 jun. 2019.

PDAU - **Plano Diretor de Arborização Urbana da Cidade do Rio de Janeiro.** Fundação Parques e Jardins - FPJ. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://rio.rj.gov.br/web/fpj/plano-diretor-de-arborizacao-urbana>. Acesso em: 09 jun. 2019.

PIVETTA, K. F. L.; SILVA FILHO, D. F. da. Arborização Urbana Boletim Acadêmico. **Série Arborização Urbana**, UNESP/FCAV/FUNEP Jaboticabal, SP – 2002. Disponível em: [http://www.uesb.br/flower/alunos/pdfs/arborizacao\\_urbana%20Khatia.pdf](http://www.uesb.br/flower/alunos/pdfs/arborizacao_urbana%20Khatia.pdf). Acesso em: 25 jul. 2019.

RIO DE JANEIRO (RJ) [Lei Orgânica (1990)] **Rio Lei Orgânica do Município 1990.** - 2. ed. rev. e ampl. - Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010.

RIO DE JANEIRO, Prefeitura Municipal de. **Ação coletiva de arborização urbana planta mais de 40 árvores na Penha.** Publicado em 31/01/2021 - 16: 19 | Atualizado. (2021a) Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/acao-coletiva-de-arborizacao-urbana-planta-mais-de-40-arvores-na-penha/>. Acesso em 22 mar. 2021.

RIO DE JANEIRO, Prefeitura Municipal de. Fundação Parques e Jardins - FPJ **PLANO DIRETOR.** 2021 (2021b) Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/fpj/plano-diretor-de-arborizacao-urbana#:~:text=O%20Plano%20Diretor%20de%20Arboriza%C3%A7%C3%A3o,e%20expans%C3%A3o%20da%20arboriza%C3%A7%C3%A3o%20urbana>. Acesso em: 22 mar. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 28.328 de 17 de agosto de 2007.** Revoga o Decreto nº 13.225, de 1994, estabelece a necessidade de credenciamento para a execução dos serviços de plantio, poda e remoção de espécies arbóreas em áreas públicas e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Nº 28.981 De 31 De Janeiro De 2008.** Dispõe Pela Conservação, Manutenção e Reformas De Todos Os Canteiros, Praças e Parques Na Forma Que Menciona. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2008/2899/28981/decreto-n-28981-2008-dispoe-pela-conservacao->

manutencao-e-reformas-de-todos-os-canteiros-pracas-e-parques-na-forma-que-menciona. Acesso em: 07 mar. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 36.459 de 22 de novembro de 2012.** Dispõe sobre o procedimento a ser adotado nos processos referentes à autorização para construção de canteiros ajardinados ou colocação de dispositivos especiais nos passeios dos logradouros públicos. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2012/3646/36459/decreto-n-36459-2012-dispoe-sobre-o-procedimento-a-ser-adotado-no>. Acesso em: 08 mar. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 111, de 1o de fevereiro de 2011** (D.O. CÂMARA, 29/3/2011) Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor no Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4600307/4117400/lei\\_compl\\_111.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4600307/4117400/lei_compl_111.pdf). Acesso em: 09 mar. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei n. 613 – de 11 de setembro de 1984.** Dispõe sobre a obrigatoriedade de plantio de mudas de árvores nas áreas de edificação e loteamento do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2565214/DLFE-240313.pdf/1.0>. Acesso em: 09 mar. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 1196 de 04 de janeiro de 1988,** Publicado por Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/281043/lei-1196-88>. Acesso em: 26 fev. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Portaria Normativa FPJ no 89, DE 31-07-2009 DO 03-08-2009.** Estabelece novas diretrizes para o credenciamento exigido através do Decreto No 28.328, de 2007 e dá outras providências. Disponível em: <https://sogi8.sogi.com.br/Arquivo/Modulo113.MRID109/Registro33594/portaria%20normativa%20fpj%20n%C2%BA%2089,%20de%2031-07-2009.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2019.

RODRIGUES, C. A. G.; BEZERRA, B. C.; ISHII, I. H.; CARDOSO, E. L.; SORIANO, B. M. A.; OLIVEIRA, H. **Arborização urbana e produção de mudas de essências florestais nativas em Corumbá, MS.** Corumbá: Embrapa Pantanal, 2002. 26p. il. - (Embrapa Pantanal. Documentos, 42).

SBAU - **SOCIEDADE BRASILEIRA DE ARBORIZAÇÃO URBANA.** Disponível em: <http://www.sbau.org.br/sobre/>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SCANAVACA JÚNIOR, L.; CORRÊA, R. F. M. **BENEFÍCIOS AMBIENTAIS DA ARBORIZAÇÃO URBANA EM MOGI GUAÇU, SP.** in. **XI Congresso Nacional De Meio Ambiente De Poços De Caldas, 21 A 23 De Maio De 2014 – Poços De Caldas – Minas**

Gerais.2014.Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/116056/1/2014AA07.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2019.

SECONSERVA - **Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos.** Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. 28/07/2009 14:00. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/Seconserva/conheca-a-secretaria>. Acesso em: 08 março 2019.

SILVA, S. T.; SANTOS, R. F. M. A Interceptação Das Águas Pluviais Através Da Arborização Urbana. **INOVAE** - ISSN: 2357-7797, São Paulo, Vol.6 - p. 191-206. JAN-DEZ, 2018.

SVMA - Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. São Paulo - Prefeitura de São Paulo. **Manual Técnico de Arborização Urbana**. 3ª Edição revisada e atualizada às 15:34 de 14/01/2015. Jan de 2015. p.15. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/publicacoes\\_svma/index.php?p=188452](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/publicacoes_svma/index.php?p=188452). Acesso em 18 fev 2019.

TIAN, Y.; JIM, C.Y.; TAO, Y.; SHI, T. Landscape ecological assessment of green space fragmentation in Hong Kong. **Urban Forestry Urban Greening** 10 (2011) 79–86. doi:10.1016/j.ufug.2010.11.002.

ZORZI, L. M.; GRIGOLETTI, G. C. Contribuições da arborização para o conforto ambiental e a eficiência energética urbana. **Revista de Arquitetura IMED**, 5(2): 75-84, jul./dez. 2016.

## **TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONSIDERAÇÕES PARA O ESTUDO DO CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

**Thaís Castro Koch<sup>1</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2006-375X>

**Hernán Armando Mamani<sup>2</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4698-0601>

Recebido em: 17 mar. 2021

Publicado em: 28 abr. 2021

### **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo principal, traçar vias analíticas que permitam interpretar o processo de terceirização da Universidade Federal Fluminense entre os anos de 1995 a 2019. A terceirização é uma forma de organização dos processos de trabalho, na qual as funções produtivas e administrativas utilizam total ou parcialmente mão de obra subcontratada. Além de constituir um elemento central do paradigma gerencial contemporâneo, que alcançara, também, o setor público no Brasil. Consideramos que a universidade pública, apesar de sua autonomia, permite-nos observar um fenômeno muito mais amplo: a definição dos processos de organização do trabalho a partir do alto escalão do Estado - distantes dos processos produtivos, da definição dos fins e da avaliação dos resultados, contribuindo assim para a ineficiência dos serviços. Nesse sentido, a terceirização de atividades promovidas nas universidades públicas teria escassa incidência sobre a qualidade de seus produtos, sobre a eficiência dos processos e sobre inovação na prestação de serviços.

**PALAVRAS-CHAVE:** Terceirização. Administração pública. Universidade pública.

### ***OUTSOURCING IN PUBLIC MANAGEMENT: CONSIDERATIONS FOR THE CASE STUDY OF UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE***

### **ABSTRACT**

This work has as its main objective to outline analytical paths that allow interpreting the process of outsourcing at the Universidade Federal Fluminense between the years 1995 to 2019. Outsourcing is a form of organisation of work processes, in which productive and administrative functions make full or partial use of subcontracted labour. In addition

---

<sup>1</sup> Administradora no Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense. Mestre em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP), da Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>2</sup> Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (2004). Atualmente é professor associado da Universidade Federal Fluminense.

to being a central element of the contemporary managerial paradigm, which had also reached the public sector in Brazil. We consider that the public university, despite its autonomy, allows us to observe an overly broad phenomenon: the definition of the processes of work organisation from the top echelons of the State - distant from the productive processes, from the definition of ends and the evaluation of results, contributing to inefficient services. In this sense, the outsourcing of activities promoted in public universities has little impact on the quality of their products, on process efficiency and on innovation in service provision.

**KEYWORDS:** Outsourcing. Public Administration. Public University.

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da terceirização na administração pública a partir da experiência da Universidade Federal Fluminense (UFF) entre os anos de 1995 a 2019. Interessa-nos esboçar vias analíticas que permitam compreender como ocorre e se gere o processo de terceirização nas universidades públicas, considerando sua relação com a organização do trabalho e os processos produtivos. Esta abordagem se justifica por serem escassos os trabalhos que tratam da terceirização nas universidades públicas e, porque a terceirização tem se apresentado como uma forma de trabalho em expansão nas instituições públicas de ensino superior, como veremos.

De fato, o número de terceirizados contratados pela UFF no ano de 2006, chegou a 13,58%, em 2008 esse número alcançou 14,51% dos trabalhadores, já em 2018, esse quantitativo atingiu 21,26% dos trabalhadores da universidade<sup>3</sup>. Por outro lado, as poucas pesquisas sobre a terceirização do trabalho no serviço público, partem do suposto de que a terceirização conduz, necessariamente, à precarização do trabalho e, que está por sua vez, é provocada por uma contínua “contrarreforma neoliberal” (DRUCK, DUTRA E SILVA, 2019)<sup>4</sup>, cujas origens remonta a modernização do Estado brasileiro promovida nos anos de 1990. Não questionamos este viés, contudo, ele não nos oferece elementos suficientes para tratar da terceirização na perspectiva que adotamos.

Ao tratar da terceirização na esfera pública, é fundamental fazer referência à Reforma do Aparelho do Estado, ocorrida a partir de 1995, durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso; dado que, naquele período, a subcontratação

---

<sup>3</sup> Dados obtidos por meio dos Relatórios de Gestão da UFF dos anos de 2006 a 2019.

<sup>4</sup> Esse trabalho recente realizado por Druck, Dutra e Silva (2019), discute a aprovação da reforma trabalhista ocorrida em 2017 no governo de Michel Temer, analisando-a como a “contrarreforma neoliberal”, que tem a “precarização como regra”.

de trabalhadores ganhou visibilidade e escopo. De fato, a Reforma Gerencial proposta por Bresser Pereira<sup>5</sup>, era apresentada por ele, como uma forma de escapar da disjuntiva do debate entre os defensores de um Estado mínimo e os adeptos de uma maior presença do Estado. Bresser justificou sua proposta afirmando não se tratar de uma questão de tamanho, senão de sua eficiência, sendo preciso substituir uma administração burocrática por uma administração gerencial (BRESSER, 1996, p.5). Semelhante ao que ocorreu nas empresas privadas, mediante a focalização nas atividades-fim<sup>6</sup>, a Reforma do Estado afirmava buscar eficiência no cumprimento dos fins públicos. Justificava a introdução da subcontratação e da organização em redes no interior do Estado, como que obedecendo a uma modernização gerencial.

O modelo de gestão sugerido aproxima-se do "paradigma da especialização flexível"<sup>7</sup>, proposto por Piore e Sabel, para descrever as experiências gerenciais de sucesso japonesas, ou da terceira Itália na década de 1980, as quais pareciam constituir um novo e exitoso regime produtivo. Acreditamos que retomar a terceirização desta perspectiva, fornecera elementos para analisar a organização do trabalho nas universidades públicas. Apesar de sua autonomia quanto à dimensão científica e acadêmica e, de dispor de orçamento próprio, essas instituições tem escassa liberdade de ação quando se trata de provisão de vagas e organização dos processos de trabalho.

O texto apresenta, inicialmente, o debate sobre a terceirização no Brasil, chamando à atenção para o fato de ser inteiramente voltado às empresas privadas. Além disso, mostra como o tema se relaciona à discussão sobre a reestruturação produtiva, os novos paradigmas produtivos e se esforça a compreender como este debate se entrelaça com a reflexão sobre a Reforma do Estado e o lugar que a universidade ocupa nessa proposta. Também, buscaremos compreender como ocorreu a terceirização na UFF, através do acompanhamento das leis que, permitiram pouco a pouco a terceirização no serviço público. E, por último, efetuaremos a caracterização da UFF, sua formação, organização e os desafios que encontramos. Ambos dificultam uma interpretação

---

<sup>5</sup> Destacamos os pensamentos de Luis Carlos Bresser Pereira, considerando que, além de ter sido Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado responsável pela tentativa de implementação do modelo gerencial na administração pública brasileira, ele produziu, em sua defesa, uma obra consistente e bem fundamentada.

<sup>6</sup> Atividades consideradas essenciais ou estratégicas (BRASIL, Decreto nº 9.507/18).

<sup>7</sup> Modelo de organização da produção, em que esforços coletivos, compreendidos por trabalhadores especializados, se apresentam flexíveis frente às transformações do mercado, como o caso dos Distritos Industriais.



demiúrgica do Estado.

## 2. O DEBATE SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO

Entendemos a terceirização como uma forma de organização dos processos de trabalho, em que as funções produtivas e administrativas utilizam total ou parcialmente de mão de obra subcontratada. Tal termo caracteriza “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. É uma relação na qual o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra” (MARCELINO, 2007, p. 57), sendo utilizada tanto no setor privado quanto no setor público. Definida assim, a terceirização no Brasil constitui uma prática antiga que remonta ao trabalho rural, às atividades conhecidas como “gato” desenvolvidas na agricultura e também na contratação em áreas urbanas, durante a industrialização (DRUCK, SENA, PINTO E ARAÚJO, 2018, p. 114)<sup>8</sup>. A terceirização tornou-se objeto de debate em ciências sociais a partir da década de 1990, por ocasião das reformas introduzidas na legislação trabalhista no início de aquela década, bem como, a chamada, reestruturação produtiva<sup>9</sup>, que a partir de então, mudou a organização econômica do país e do mundo.

A terceirização é um dos vários aspectos da organização produtiva, que a partir dos anos 1970 e 1980, se apresentou como alternativa para superar o modelo de organização produtivo fordista, burocrático ou rígido, tal como apontado por Piore e Sabel (1989). A produção em série para um mercado de massas, realizada com trabalhadores assalariados, especializados e dispostos, ao longo de uma esteira móbil, tinha se tornado, a partir do final do século XIX, o paradigma produtivo dominante, e sua crise, evidenciada ao longo da década de 1970, abriu a concorrência na busca de um novo

---

<sup>8</sup> Além disso, as autoras destacam a primeira experiência do Estado brasileiro com a terceirização ainda no século XIX. A experiência que se poderia denominar como a primeira de uma terceirização realizada pelo Estado brasileiro data do século XIX, mais precisamente de 1852, quando são tomadas iniciativas para substituir o trabalho escravo pelo trabalho dos migrantes pobres europeus. Um dos pioneiros foi o grande fazendeiro e senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, que, após ter importado por sua própria conta mais de trezentas famílias da Suíça e da Alemanha, resolveu se “associar” ao governo de São Paulo para trazer 1.500 colonos. Para isso, formou a empresa Vergueiro & Cia., que se tornou uma agenciadora de mão de obra estrangeira para as grandes plantações, subcontratada pelo governo que passou a financiar a vinda desses trabalhadores (DRUCK, SENA, PINTO E ARAÚJO, 2018, p. 114).

<sup>9</sup> A saturação do fordismo e sua visível rigidez frente à crise fiscal e a necessidade de adaptação por parte das corporações, ocasionou mudanças significativas no mundo do trabalho, configurando a reestruturação produtiva. Tal processo foi pautado pela flexibilização, introdução de novos padrões de trabalho, inovações tecnológicas e empresariais. (HARVEY, 1989, p. 135-162).

paradigma<sup>10</sup>. Os autores não afirmam, assim, que a subcontratação de trabalhadores e de empresas para a realização de atividades produtivas fosse uma atividade desconhecida da produção moderna e nas economias centrais, mas, era tomada como uma prática periférica característica de atividades particulares e retrasadas da economia; senão que na procura por soluções para a crise, as experiências positivas serviam de modelo para a formação de um novo paradigma. A via japonesa, a experiência da Terceira Itália<sup>11</sup> e a dos grandes distritos industriais contemporâneos foram analisados e modernizados.

O “paradigma da especialização flexível” proposto por Piore e Sabel,

...é uma estratégia de inovação permanente, um viés para se adaptar à mudança perpétua em vez de tentar controlá-la. Esta estratégia baseia-se na utilização de equipamentos flexíveis e polivalentes, no emprego de trabalhadores qualificados e na criação, por meios políticos, de uma comunidade industrial capaz de eliminar todas as formas de concorrência que não promove a inovação (PIORE E SABEL, 1989, p. 35).

Para os críticos deste novo “regime produtivo”, as inovações propostas não passariam de modos de organização da produção, focada na produtividade e na adequação da produção à lógica do mercado. Mas é a ênfase na concorrência baseada na inovação que destaca a experiência japonesa e, mais precisamente, do regime produtivo adotado pela Toyota, que se provou capaz de inovar e se ajustar a mercados saturados, mediante uma organização do trabalho enxuta, na qual a produção era completamente ajustada à demanda, mediante o ajustamento dos processos produtivos, tanto no que se refere ao

---

<sup>10</sup> “Incapacidade da estrutura institucional de assumir a difusão da tecnologia de produção em massa” (PIORE E SABEL, 1989, p. 214-215).

<sup>11</sup> Após a crise dos anos 50, com a instabilidade evidenciada pela decadência da produção em massa, os setores considerados dominados passaram a trabalhar de maneira “federalizada” constituindo redes, as quais se localizavam em antigas áreas industriais Italianas a partir da década de 70. Tais medidas se mostraram satisfatórias, sendo a experiência artesanal considerada um sistema de produção viável. A subcontratação fez parte dessa experiência, na medida em que pequenas oficinas, muitas desses familiares, mitigavam os riscos das empresas por executarem atividades de forma indireta. (PIORE E SABEL, 1989, p.273-274).

fornecimento (*Just-in-time*<sup>12</sup> e *Just-in-case*<sup>13</sup>), a linha de montagem (*Kan-ban*<sup>14</sup>) e ao aumento da qualidade promovida internamente pelos círculos de Controle de Qualidade (CQs) (ANTUNES, 2002, p. 34)<sup>15</sup>.

Mas o singular a respeito da subcontratação de empresas é a maneira em que se dá a relação entre estas, como parceiras capazes de contribuir para a inovação. Certamente, os benefícios desta parceria não se distribuem por igual entre empresas e trabalhadores. Nas montadoras e nos principais fornecedores, concentrar-se-ia o trabalho masculino, qualificado e bem pago, enquanto na base da pirâmide de subcontratações, localizar-se-ia o trabalho feminino, mal remunerado e pouco qualificado, o trabalho a domicílio e um sem-fim de relações de trabalho e produção pouco estáveis (HARVEY, 2008, p. 146). Ocorre que esta dimensão do toyotismo é omitida ou destacada segundo a posição dos autores.

Nossa ênfase no uso modelar da experiência japonesa procura destacar que o empreendimento de Piore e Sabel (1984), visa propor alternativas gerenciais e empresarias, sugere modelos gerenciais capazes de promover a inovação a baixo custo e, ao mesmo tempo, buscam alternativas para a estagnação econômica. Não há qualquer reflexão sobre as funções públicas, na medida em que, para Piore e Sabel (1984) a organização keynesiana dos Estados Nacionais consiste num dos fatores de rigidez econômica, dado que, se tornaram incapazes de regular o subconsumo e de garantir a proteção social. Paralelamente, o papel internacional fragilizava-se devido ao aumento da concorrência econômica entre nações e o enfraquecimento das instituições que regularam

---

<sup>12</sup> O método *Just-in-time* tem como objetivo dar uma resposta às necessidades e imprevistos, tendo como foco a redução de produtos em processo. É considerado o segundo pilar do espírito Toyota, extraído da indústria têxtil, tal princípio munuiu as máquinas de tear com dispositivos que permitiam a parada automática das máquinas em caso de anomalias, evitando desperdícios (CORIAT, 1994, p. 52).

<sup>13</sup> A gestão por meio do *Just-in-case* objetiva otimizar a rentabilidade dos meios de produção utilizando o gerenciamento de sistemas de controle e supervisão de recursos de forma externa ao processo produtivo, antecipando demandas futuras (ANTUNES JR, KLIEMANN NETO, FENSTERSEIFER, 1989, p. 51).

<sup>14</sup> O método *Kan-ban* surge como uma técnica que viabiliza o método *Just-in-time*. A técnica é criada no momento em que a Toyota escolhe enfrentar o aumento da demanda sem aumentar seu pessoal. Tal técnica permite o controle dos processos por meio de comunicação interna, conforme a necessidade ações durante o processo produtivo, através da utilização de cartões que sinalizam partes da produção, formando um “fluxo de informação invertido que vai de jusante à montante da cadeia produtiva, e onde cada posto posterior emite uma instrução destinada ao posto que lhe é imediatamente anterior” (CORIAT, 1994, p. 56-57).

<sup>15</sup> Há elementos históricos particulares – sindicalismo de empresa – depois da derrota do movimento operário nos anos 50.

a expansão econômica do pós-guerra (GATT<sup>16</sup>, FMI<sup>17</sup> e BM<sup>18</sup>). Em tais circunstâncias, uma nova regulação econômica poderia ser realizada, tanto pela adoção do paradigma da especialização flexível no nível das empresas, quanto pela adoção de um Keynesianismo internacional<sup>19</sup>. Mas, ao entrar na dimensão geopolítica desta modelagem, afastamo-nos da problemática da terceirização.

O debate sobre a terceirização envolve vários aspectos não idênticos. O primeiro, de que tratamos até aqui, envolve a relação entre firmas – parcerias - na promoção da inovação e da flexibilidade para ajustar-se às flutuações dos mercados mutáveis, associados aos ganhos advindos da focalização em nichos produtivos. O segundo relaciona-se à subcontratação de mão de obra tomada apenas como uma estratégia de flexibilização/precarização do trabalho (DRUCK, SENA, PINTO E ARAÚJO, 2018, p. 114-115). Entre ambas as visões, a pesquisa empírica tem demonstrado que em grande número de casos, a terceirização, muito além dos modelos preconizados, começou como um modismo malsucedido, do qual, tendem a predominar, apenas, a terceirização de mão de obra, sem contar com os elementos virtuosos da relação entre firmas. Assim, abre-se mão da subcontratação direta, sem inovação, como mero corte de custos. Tratar-se-ia, como caracterizado por Castro (1993), de uma “japanização de ocasião”.

### 3. TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se a problemática da terceirização envolve, essencialmente, o desempenho das empresas, a qualidade do trabalho e das relações de trabalho ofertadas, são poucos os casos em que se trata da terceirização no setor público. A terceirização tem sido uma prática recorrente na administração pública desde o decreto Lei nº 200/1967, contudo, diferentemente do que ocorre no setor privado, a administração pública possui regras e procedimentos específicos a serem seguidos, como a exigência de licitação e contratos, e

---

<sup>16</sup> *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral de Tarifas e Comércio).

<sup>17</sup> Fundo Monetário Internacional.

<sup>18</sup> Banco Mundial.

<sup>19</sup> Na qual as instituições internacionais facilitassem o equilíbrio entre nações com mercados de consumo saturados e os países menos desenvolvidos capazes de dar vazão ao subconsumo, com tal estímulo seriam capazes de expandir com rapidez suficiente para fornecer a margem de crescimento necessária para todo o sistema (PIORE E SABEL, 1984).

a aplicação de concurso público para seleção de servidores efetivos. Tais fatos corroboram para uma dimensão *sui generis* da questão da terceirização no setor público.

E o debate permanece enviesado pela perspectiva da precarização do trabalho, sem abordar outras dimensões importantes ao pensar a organização, os contratos e os processos de trabalho (que na modelagem de empresas explicam-se pelos resultados econômicos). A exceção, neste sentido, cabe a Bresser Pereira (1996) que como ministro de Reforma de Estado, produziu uma reflexão consistente - embora ampla e não experimentada - sobre o tema de forma simultânea à implementação da Reforma do Estado<sup>20</sup>.

Para ele, o problema da modernização<sup>21</sup> do Estado não se exprime adequadamente na oposição ente neoliberalismo X estatismo ou entre Estado Mínimo ou Estado Máximo. O problema não é o tamanho, senão a eficiência; é a falta de eficiência dos Estados ocidentais, após décadas de desenvolvimento no Pós-guerra<sup>22</sup>. Num contexto de globalização (em virtude dos públicos) e findas regulações de mercado globais, as formas de regulação econômica e social dos Estados Nacionais, exitosas por décadas, tornam-se obsoletas. Desta forma, os Estados revelam a “incapacidade de reconhecer os fatos novos” (BRESSER, 1996), se imobilizam e entram em crise fiscal.

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva (BRESSER, 1996, p.1).

Para este autor, os fins econômicos do Estado, numa situação de concorrência global, devem oferecer mecanismos capazes de transformar a economia nacional internacionalmente competitiva. Mas, a organização burocrática do Estado - conformada no Brasil a partir dos anos 30 - deve ser substituída por uma “administração gerencial”, conforme destaca o autor:

<sup>20</sup> Emenda Constitucional nº19/1998.

<sup>21</sup> Tomamos como modernização a atualização técnica e administrativa da empresa estatal.

<sup>22</sup> “... as distorções de qualquer sistema de administração estatal são inevitáveis à medida que transcorre o tempo”. (BRESSER, 1996).

As empresas estatais, que inicialmente se revelaram um poderoso mecanismo de realização de poupança forçada, na medida em que realizam lucros monopolistas e os investiam, foram aos poucos vendo esse papel se esgotar, ao mesmo tempo que sua operação se demonstrava ineficiente ao adotar padrões burocráticos de administração. Na realização das atividades exclusivas de Estado e principalmente no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século vinte, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial (BRESSER, 1998, p.55).

Esta proposta explicar-se-ia por esse tipo burocrático de administração ser incapaz de se relacionar diretamente com os mercados e de dar conta das demandas regulatórias que as atividades econômicas precisam numa era de globalização. Igualmente, carece de uma estrutura interna e um dinamismo que lhe permita estimular a eficiência, a inovação e a competitividade, garantindo eficiência no atendimento ao “cidadão-cliente”, ou seja, operar como um prestador de serviços públicos. Para isto, deve mudar o modo em que se define o papel do Estado, atuando “como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (BRESSER, 1998, p.98).

A promoção desse Estado Social-Liberal<sup>23</sup> visava o aumento da governança e da governabilidade mediante a delimitação das funções do Estado e sua redução do grau de interferência sobre o econômico e o social. O autor defendia que:

A capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto que governança é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas. (Idem, p. 82-83).

O aumento da governabilidade corresponderia a incrementar a capacidade de garantir “uma melhor intermediação de interesses por parte das instituições políticas e de tornar mais legítimos e democráticos os governos”, enquanto o aumento da governança ocorreria pelo “ajuste fiscal que devolveria autonomia financeira ao Estado” (Idem, p.

---

<sup>23</sup> Na medida em que incorpora a busca da competitividade internacional como condição do desenvolvimento e a atualização das prestações sociais.



60). A condição de ambas seriam, para Bresser Pereira (1998), a delimitação das funções do Estado e redução de seu grau de interferência.

O Estado, segundo a definição weberiana à qual o autor adere, é uma empresa de natureza particular, visto que monopoliza a lei e a violência num determinado território, garantindo a representação externa do país e, no tocante a ordem e a previsibilidade dos negócios (juízes, fiscais). Mas há:

...outras atividades que lhe são exclusivas correspondentes (...). Em essência são as atividades de formular políticas na área econômica e social e, em seguida, de realizar transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, a defesa do meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural, o estímulo às artes (BRESSER, 1998, p.64).

De fato, as atividades enumeradas não correspondem às exclusivas do Estado, contudo, dado o volume de recursos que requerem sua produção<sup>24</sup>, o seu caráter estratégico torna inviável outras formas de produção e oferta destes serviços.

A “focalização” promovida pela delimitação de funções implica que as atividades econômicas, bem como muitas atividades sociais, não precisam ser desempenhadas pelo Estado, desde que este atribua, politicamente, o fim e o controle dos resultados. Nesse sentido, seria adequado propor a privatização de um conjunto de atividades econômicas prestadas pelo Estado, e a atribuição de uma série de serviços sociais a associações privadas já existentes, numa concessão de serviços denominada “publicização”. Esta forma estatal de promoção de redes de empresas e de parcerias, não guarda para terceirização um lugar virtuoso. Como nas empresas privadas, terceirizam-se, em princípio, atividades não essenciais.

Em suma, a administração pública gerencial:

- a) orienta-se para o “cidadão-usuário ou cidadão-cliente”; b) enfatiza o “ controle dos resultados através dos contratos de gestão (...) ao invés de controle dos procedimentos”; c) busca “fortalecer a autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou .corpos de Estado (...) valorizando do seu trabalho técnico e político de participar (...) na formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras

<sup>24</sup> O principal argumento econômico que as justifica é o de que estas são atividades que envolvem externalidades positivas importantes, não sendo, portanto, devidamente remuneradas pelo mercado. A arte e a ciência são claramente casos desse tipo.

dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no Mercado privatização, terceirização e publicização (BRESSER, 1998. p. 80-81).

Dado que tratamos aqui das transformações introduzidas na universidade pública, e, dentro delas, a terceirização, é importante frisar que Bresser Pereira considera que, apesar de não serem funções exclusivas do Estado,

(...) o seu financiamento em grandes proporções é uma atividade exclusiva do Estado (...) sua execução definitivamente não o é. Pelo contrário, estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados<sup>25</sup> (Idem, p.66).

Na medida em que a atividade não pode gerar todas as suas receitas das vendas de seus produtos e que dependem, fortemente, do financiamento público, sua gestão pode muito bem ser entregue a organizações públicas não-estatais. Isto implica alterar, através da gestão gerencial; uma alternativa para a privatização<sup>26</sup>.

A gestão por “quase mercados” citada por Bresser Pereira, não é descrita por ele. Nesse contexto, a administração gerencial previa a transferência de certas atividades para a esfera privada, por meio da definição de atividades principais e atividades auxiliares ou de apoio. Sob esta lógica, as atividades de apoio ou auxiliares na administração pública

<sup>25</sup> O autor não define esta noção. Segundo Souza e Oliveira (2003) a especificidade da oferta de serviços sociais, leva a conceber como necessárias formas de organização “intermediárias entre as estruturas estatais, alheias à lógica de mercado, e o mercado concorrencial típico” capazes de estimular a competitividade e a inovação nessas atividades.

<sup>26</sup> As Universidades Públicas brasileiras, conforme a proposta da Reforma Administrativa, se enquadram nas atividades não-exclusivas, sendo o seu financiamento garantido pelo Estado, mas sua execução estaria aberta à concorrência, implicando na publicização das atividades, ou seja, na transferência para o setor público não-estatal. Conforme salienta Bresser Pereira, o objetivo da Reforma Administrativa seria transitar do modelo de administração pública burocrática para a gerencial, “aproveitando das conquistas da primeira”, ao mesmo tempo em que são feitas as alterações necessárias, o autor sugere a combinação entre o burocrático e o gerencial, conforme o setor e a carência por eficiência (BRESSER, 1996, p. 24).

passaram a ser submetidas a licitação pública e a contratos com terceiros. Em poucas palavras, a terceirização, no caso da reforma do Estado, constitui um elemento da administração gerencial que não difere, em essência, dos critérios da iniciativa privada – tratado aqui como paradigma da especialização flexível. Seria possível pensar, então, nesta reforma como um *aggiornamento* da organização estatal segundo os critérios das empresas contemporâneas. A focalização e a flexibilidade são elementos centrais deste ‘modelo’. Contudo, trata-se, no caso em questão, de uma modelização com escassa experimentação<sup>27</sup>. Até que ponto os elementos da administração gerencial, propostos por Bresser Pereira, são exitosos de fato? Qual seria o grau de eficácia e o alcance das mudanças? Como se definem os fins e os critérios de avaliação dos empreendimentos públicos?

#### 4. PARA ALÉM DO MODELO: CONTEXTO EMPÍRICO

Os argumentos de Bresser Pereira são fortes quanto à necessidade de ajustar as formas de organizar o Estado aos meios e aos fins. Segundo ele, o ‘modelo administrativo burocrático’ (racional-legal) em que se pauta o Estado brasileiro, desde os anos 30, tornou-se autoritário e ineficiente ao longo do tempo e, portanto, inadequado para alcançar seus objetivos constitucionais. Mas este argumento quando retomado da perspectiva da terceirização, fragiliza-se. Não resulta muito claro que o Brasil tenha adotado qualquer modelo administrativo preciso, estável, constante e homogêneo. E, por outro lado, o seu referencial, quanto às formas contemporâneas de administração pública bem permite encontrar paralelos consistentes com o paradigma da especialização flexível, modelado a partir de empresas e para empresas. Entretanto, não é claro e nem provado como este o modelo se sustenta empiricamente e, muito menos como o faz na própria experiência brasileira.

Certamente, a administração pública organiza-se, a partir dos anos 30, segundo um critério racional-legal, e as empresas públicas desempenharam um papel central no desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro. Porém, uma análise mais detalhada

---

<sup>27</sup> Seu modelo baseia-se em exemplos de alguns países centrais e nas recomendações do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial.

dos processos de contratação e formação de empresas e empreendimento prova-se menos modelar e mais aleatório. Buscaremos apontar esta possibilidade: 1) através de um acompanhamento legal da terceirização do serviço público 2) e da caracterização da UFF, sua formação, sua organização e os desafios que encontramos.

#### **4.1 A terceirização no serviço público – evolução histórica-normativa**

A Revolução ocorrida nos anos 1930 culminou em mudanças significativas no país, sendo considerado o marco inicial da Segunda República no Brasil. No que diz respeito ao funcionalismo público, este ganhou maior escopo em razão de medidas propostas pelo governo de Getúlio Vargas, como a criação do Conselho Federal do Serviço Público (CFSPC) em 28 de outubro de 1936<sup>28</sup>. Tal órgão visava, dentre outras atividades, a realização de estudos voltados para a organização dos serviços públicos e para a elaboração de concursos públicos (Diretório Brasil de Arquivos).

Nessa perspectiva, a Constituição de 1937 ressaltou a necessidade de um departamento de administração capaz de gerir de forma responsável e racionalizada, o serviço público no país, constituindo, assim, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado pelo decreto nº 579 de 30 de julho de 1938, em suplantação do CFSPC, cujas funções foram transferidas ao DASP. Além de outras atribuições, competia ao DASP a fiscalização orçamentária e a seleção de candidatos para os cargos públicos<sup>29</sup>.

Em seguida, o DASP desempenhou importante papel no processo de consolidação de políticas governamentais implementadas. Em 1939, o decreto nº 1713 dispôs sobre o estatuto dos funcionários públicos<sup>30</sup> civis da união, trazendo questões importantes relacionadas à carreira, ao vencimento dos cargos públicos<sup>31</sup> fixados em lei, aos tipos de provimentos, à vacância dos cargos, nomeações, posse, à realização de concursos; dentre outros pontos.

---

<sup>28</sup> Lei nº 284/1936 - Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providencias.

<sup>29</sup> Exceto os cargos das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura.

<sup>30</sup> Pessoa legalmente investida em cargo público – Decreto nº 1.713/39.

<sup>31</sup> São os criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União – Decreto nº 1.713/39.

Na administração pública brasileira, o Decreto-Lei nº 200/1967 estabeleceu diretrizes quanto à descentralização das atividades, por meio de contratação ou execução indireta de serviços pelo setor privado, com a prerrogativa de maior concentração nas atividades de planejamento, supervisão e controle<sup>32</sup>:

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Alguns anos depois, a lei nº 5.645/70 – que “estabeleceu diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e deu outras providências”, complementou o Decreto-lei de 1967, definindo os serviços que poderiam ser contratados de forma indireta: “atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato” (Art. 3º, Parágrafo único)<sup>33</sup>.

Em 1974, a lei nº 6.019 dispôs sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas<sup>34</sup>, sem esclarecer no texto original, quais atividades poderiam ser subcontratadas, tratando mais das características das empresas que contratariam trabalhadores. Esta definição ocorre nove anos mais tarde, em 1983, pela lei nº 7.102, que irá estipular a terceirização dos serviços de vigilância e transporte de valores.

Todavia, a constituição de 1988 foi um divisor de águas para a administração pública no Brasil, visto que, além de grandes alterações em toda conjuntura do país, foi a partir de sua promulgação, que o instituto do concurso público consolidou-se no Brasil, incluindo os Estados e os Municípios às regras de investiduras em cargos públicos e a

---

<sup>32</sup> O decreto Lei nº 200/1967 organizou a administração federal em administração direta - se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios – e administração indireta – entidades de personalidade jurídica própria como as autarquias, fundações, sociedade de economia mista e empresas públicas. Além disso, tal decreto-lei concretizou a possibilidade de a administração pública contratar serviços terceirizados para a execução de atividades consideradas de apoio, em razão de maior foco nas atividades essenciais e “impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa”.

<sup>33</sup> Revogado pela Lei nº 9.527 de 1997.

<sup>34</sup> “Art. 4º- Compreende-se como empresa de trabalho temporário a pessoa física ou jurídica urbana, cuja atividade consiste em colocar à disposição de outras empresas, temporariamente, trabalhadores, devidamente qualificados, por elas remunerados e assistidos” - Lei nº 6.019 de 1974.

incorporação dos princípios<sup>35</sup> inerentes à Administração Pública. Nessa lógica, a Constituição Federal de 1988 reafirmou a estabilidade dos funcionários públicos concursados, após um período de dois anos<sup>36</sup> de estágio probatório.

A lei nº 8.112, a qual passa a dispor sobre o Regime Jurídico dos servidores Públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais foi publicada no ano de 1990. Tal norma apresenta em suas minúcias as relações de trabalho estabelecidas entre os servidores federais e a administração pública, apresentando desde os requisitos para a investidura em cargo público, direitos, vantagens, deveres, proibições, penalidades, entre outros pontos. Nesse sentido, a União optou pelo regime estatutário tendo em vista que os servidores públicos são considerados “instrumentos de atuação do Estado” e necessitam de assumir responsabilidades e competências, não sendo, desse modo, compatíveis com o regime trabalhista (BANDEIRA DE MELO, 1996, p. 154-155).

Apesar desse importante marco, tal fato não foi suficiente para cessar a subcontratação de trabalhadores na administração pública brasileira. Pelo contrário, observa-se nos anos que seguiram, um esforço por normatizar as licitações e os contratos na administração pública. Segundo a lei de licitação<sup>37</sup>, tal mecanismo tem como objetivo assegurar a “isonomia, a proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, tendo em vista os princípios constitucionais básicos. No mesmo sentido, a lei nº 8.987 de 1995 enunciou o regime de concessão e prestação de serviços públicos delegados – a terceirização - na administração pública.

Conforme destacamos, a subcontratação é um elemento constante na organização do Estado; com a Reforma do Estado, promovida pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, a terceirização é contemplada como uma prática

---

<sup>35</sup> Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Sendo que, o princípio da eficiência foi acrescentado posteriormente por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de julho de 1998.

<sup>36</sup> A Emenda Constitucional nº 19/98 alterou o art. 41 da Constituição Federal de 1988, fixando a estabilidade do servidor em 36 meses após avaliação de desempenho. Nessa medida, a administração pública tem entendido que o estágio probatório do servidor tenha se estendido de 24 meses para 36 meses, alterando a compreensão do que está disposto no art. nº 20 da lei 8112/90.

<sup>37</sup> Lei nº 8666 de 1993, posteriormente alterada pela lei nº 12.349 de 2010.



administrativa habitual, envolvendo atividades consideradas instrumentais, acessórias ou complementares - atividade-meio<sup>38</sup> - distintas das atividades-fim<sup>39</sup>.

Esta política manteve-se relativamente estável até 2018 e 2019, quando os decretos nº 9.507/2018 revoga o decreto nº 2.271/1997, e, posteriormente, em 2019 o decreto nº 10.183 altera o decreto nº 9.507, recém-publicado. Nesse sentido, tais alterações ampliaram as possibilidades de terceirização na administração pública. Sendo definidos como não terceirizáveis, atividades que:

Envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle (I), consideradas estratégicas (II); relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; (III) e envolva categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoa(IV) (Decreto nº 9507/18).

As chances de terceirização abrem-se grandemente, dado que os fins do Estado se reduzem a planejamento, concessão e controle. Todas as outras atividades são passíveis, em tese, de privatização e terceirização. Muda não tanto o modelo gerencial, mas os critérios políticos<sup>40</sup> que definem as atividades fins do Estado. Podemos afirmar que a terceirização tem sido um elemento constante da administração pública, ainda que os fins politicamente defendidos sejam mudados.

## 4.2 Terceirização na UFF

A formação da Universidade Federal Fluminense se deu como resposta a movimentos fluminenses que defendiam a necessidade de sediar as universidades em seus territórios. Como num sem-fim de outras universidades, o caso da criação da UFF, resultou

---

<sup>38</sup> Eram atividades passíveis de terceirização na administração conforme o Decreto nº 2. 271/97: “Art. 1º- § 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta”.

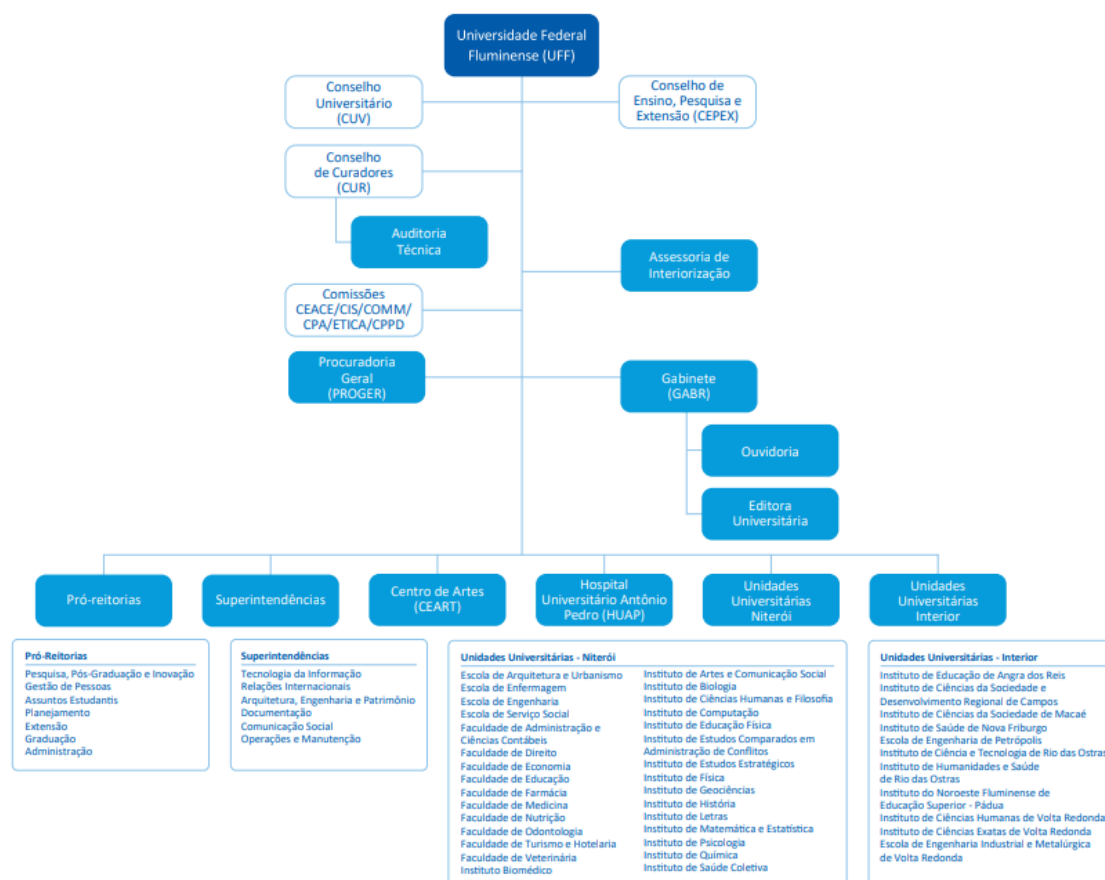
<sup>39</sup> Eram atividades impossibilitadas de terceirizar na administração pública, conforme o Decreto nº2. 271/97: “Art. 2º - § 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal”.

<sup>40</sup> Trataremos neste texto a expressão “critérios políticos” como jogos de interesses em relação as decisões e contextos.

na reunião e federalização de uma série de institutos e escolas de nível superior, antes privados. Tal constituição se deu visando priorizar a formação de pesquisadores que pudessem contribuir para o desenvolvimento local e regional (Corte e Martins, 2010, p.9). Assim, do ponto de vista de sua estrutura funcional e administrativa, a UFF passou por várias experiências. O arcabouço de sua conformação atual está ancorado nos anos 1980 – de quando data seu regimento – e a estrutura funcional que articula técnico-administrativos e docentes concursados com terceirizados no pós-constituente. Por outro lado, se a terceirização tem se implementado nas últimas décadas – como mostraremos mais adiante –, não fica claro como a administração moderna e o incentivo à formação de “quase mercado” afetou a universidade.

### **4.3 Organização**

A Universidade Federal Fluminense, cujo estatuto e regimento datam de 1983, possui uma estrutura organizacional verticalizada e organizada em Unidades Universitárias, Departamentos e Órgãos Suplementares que respondem diretamente à Administração Superior (Estatuto e Regimento Geral UFF, 1983), conforme observamos o organograma e a árvore hierárquica a seguir:

**Figura 1: Organograma da UFF em 2019**

Fonte: UFF, (2019).

Pelo organograma dos órgãos da UFF, identificamos a complexidade da estrutura organizacional da universidade e o distanciamento<sup>41</sup> estabelecido entre as instâncias superiores das atividades-fim. Afora isto, a centralização administrativa desta organização torna-se mais severa por se tratar de uma universidade multicampi<sup>42</sup>. Tal fato

<sup>41</sup> Na contramão da gestão empresarial moderna.

<sup>42</sup> Criada em 1960 por meio da lei 3.958, inicialmente com o nome Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFERJ) e posteriormente denominada Universidade Federal Fluminense (UFF), a UFF se expandiu ao longo do tempo, sendo uma universidade multicampi. Além da base em Niterói- RJ, a instituição possui unidades acadêmicas fora da sede, das quais oito estão no Estado do Rio de Janeiro e uma no Estado do Pará, são elas: Instituto de Educação de Angra dos Reis (Angra dos Reis/RJ); Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional (Campos dos Goytacazes/RJ); Instituto de Ciências da Sociedade (Macaé/RJ); Instituto de Saúde de Nova Friburgo (Nova Friburgo/RJ); Escola de Engenharia de Petrópolis (Petrópolis/RJ); Instituto de Ciência e Tecnologia (Rio das Ostras/RJ); Instituto do Noroeste Fluminense de Educação Superior (Santo Antônio de Pádua/RJ); Instituto de Ciências Humanas de Volta Redonda, a Escola de Engenharia Industrial e Metalúrgica e o Instituto de Ciências Exatas (Volta Redonda/RJ); Unidade Avançada José Veríssimo (Óbidos/PA). (Relatório de Autoavaliação Institucional 2019, ano base 2018 Parcial).

se dá porque, para além do distanciamento físico das unidades do interior com relação à unidade central, tem-se o percurso administrativo emaranhado com decisões centralizadas na sede.

Entretanto, não é possível perceber como a política de estímulo à formação de “quase mercados”, estipulada pela política da reforma de Estado tem afetado a universidade do ponto de vista organizacional. Este fenômeno, explica-se, em parte, pelo fato de as Universidades Públicas serem autarquias<sup>43</sup>, tendo autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira<sup>44</sup> e patrimonial (Constituição Federal de 1988, art. nº 207). Mas, trata-se de uma autonomia relativa, visto que, diferente de uma empresa pública, uma autarquia não pode estabelecer os seus próprios critérios de eficiência e de avaliação e, muito menos, aqueles relacionados à questão trabalho-vaga. Sendo entes autônomos e não possuindo total autonomia, as autarquias estão sob o controle e a administração da entidade que as criou (MEIRELLES, 2002, p. 325).

Assim, tanto a contratação tanto de servidores efetivos, quanto de terceirizados na Universidade Federal Fluminense, por exemplo, não são pensados de acordo com a relação interna estabelecida entre fins e meios, senão condicionada à política federal de contratação e a disponibilidade financeira – igualmente política – das universidades. Deste modo, a limitação para a realização de concursos públicos nas universidades, foi marcante durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, enquanto no governo do Partido dos Trabalhadores, houve compensação de vagas docentes, ainda que tenha se detectado pouca mudança em relação aos técnico-administrativos<sup>45</sup>. A partir desse período, verifica-se um dos fenômenos que nos chama atenção: uso de terceirizados para funções administrativas<sup>46</sup>.

A força de trabalho da universidade compreende vários perfis. Relacionados ao tipo de vínculo profissional, encontramos: professor do magistério superior – Titular, Associado, Adjunto, Assistente, Adjunto A, Assistente A, Auxiliar; Técnico-

---

<sup>43</sup> Definida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 como “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

<sup>44</sup> Diferentemente de uma empresa pública que estabelece os seus próprios critérios de eficiência.

<sup>45</sup> Mesmo durante os momentos de expansão.

<sup>46</sup> Diferentemente do servidor concursado que “mantém-se comprometido com as premissas que sustentam o aspecto burocrático do seu cargo” (CUERVO, 2013. p. 108).

Administrativo em Educação – E, D, C<sup>47</sup> e B<sup>48</sup>. Há, ainda, os professores substitutos<sup>49</sup>, servidores cedidos<sup>50</sup> de outros órgãos, anistiados<sup>51</sup> e prestadores de serviço terceirizados. Em certa medida, tal heterogeneidade acarreta tensões, visto que, num mesmo processo produtivo, atuam trabalhadores com diferentes vínculos empregatícios, estatutos, faixas salariais, prestígio e/ou *status*, direitos e carreira. Certamente, as tensões nos locais de trabalho são menores do que poderiam ser desde o ponto de vista das relações interpessoais. Mas as fragilidades são vividas a outra maneira.

Deste modo, por exemplo, as empresas que prestaram serviço terceirizado no Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional (ESR/UFF) em Campos dos Goytacazes, no ano de 2018, possuíam suas sedes administrativas nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, o que dificultava o acesso as informações e esclarecimento de dúvidas dos trabalhadores que executavam suas atividades no interior do estado. Para sanarem estas dúvidas, não raro estes trabalhadores recorriam ao auxílio das chefias da unidade onde estavam atuando<sup>52</sup>.

Como a justificativa da terceirização na administração pública refere-se ao aumento da eficiência por meio da focalização em relação a uma atividade-fim, torna-se importante compreender como na Universidade Federal Fluminense isto se efetiva. Assim, como nas demais universidades públicas brasileiras, o uso de mão de obra terceirizada passou a ser uma fatia significativa dos trabalhadores da instituição. No caso da Universidade Federal Fluminense, no ano de 2006, cerca de mil e cinco trabalhadores eram contratados para a realização de atividades indiretas, enquanto no ano de 2008 esse número alcançava mil e sessenta e cinco<sup>53</sup> postos, e entre 2017<sup>54</sup> e 2019<sup>55</sup>, esse número

---

<sup>47</sup> Cargos em extinção.

<sup>48</sup> Cargos em extinção.

<sup>49</sup> Contratados em razão de vacância do cargo, afastamento ou licença ou para nomeação para ocupar cargo de direção de reitor, vice-reitor e diretor de campus, conforme Lei nº 8.745/93.

<sup>50</sup> Lei 8.112/90 Art. 93.

<sup>51</sup> Lei nº 8.878/94.

<sup>52</sup> A falta de comunicação e amparo por parte das empresas terceirizadas geram sentimento de descaso e desmotivação no trabalhador contratado, criando nesse grupo o sentimento de desconsideração, tanto pela empresa que a contratou e até mesmo pela UFF que muitas vezes não tem a resposta a perguntas importantes com respeito a salários, décimo terceiro salário, férias, FGTS, vale-transporte, reajustes salariais, acesso aos respectivos sindicatos, demissões, contratações, etc.

<sup>53</sup> Relatório de gestão da Universidade Federal Fluminense do ano de 2008, p.98.

<sup>54</sup> Os dados sobre o quantitativo de terceirizados (incluindo o hospital Universitário) não foram introduzidos nos relatórios do ano de 2017, mas podem ser conferidos no link: <http://www.uff.br/?q=terceirizados>

<sup>55</sup> Dados obtidos por meio do relatório de autoavaliação institucional: UFF, (2020) - Relatório de Autoavaliação Institucional Parcial 2020 - Ano base 2019, p. 129.

chegou a dois mil quatrocentos e sessenta e dois, e mil cento e dez trabalhadores terceirizados, respectivamente.

O crescimento ocorreu durante o período de expansão universitária, junto ao aumento das vagas discentes, do número de cursos e de professores, houve uma expansão das atividades diretas e indiretas, nem sempre atendidas por um número adequado de vagas de servidores efetivos da Universidade Federal Fluminense. Sendo assim, cresceu o número de trabalhadores envolvidos na limpeza, manutenção, segurança, jardinagem; mas, também, na recepção e na comunicação, onde, muitas vezes, telefonistas, acabavam desempenhando funções de atendentes de secretaria. Em vários casos, estas funções foram substituídas por técnico-administrativos concursados; mas, nem sempre as funções corresponderam ao número de vagas disponibilizadas nos concursos.

Com o fim da expansão, a partir de 2014, o número de terceirizados - independentemente das funções realizadas - vem sofrendo cortes significativos, o que tem se acentuado a partir de 2018 e, principalmente, no ano de 2019, na Universidade Federal Fluminense, em função dos cortes (cerca de 30% das verbas discricionárias<sup>56</sup> das Universidades Federais) e dos bloqueios orçamentários efetuados pelo Ministério da Educação, impactando diretamente nos contratos firmados pela universidade.

Paralelamente, em 2019, a instituição implementou o sistema de ponto eletrônico biométrico para os servidores e a jornada de trabalho de 40 horas para os servidores técnico-administrativos, depois de terem adotado uma carga horária semanal de 30 horas a partir da década de 1980<sup>57</sup>. Simultaneamente, foram demitidos, praticamente, todo o

---

<sup>56</sup> O Ministério da educação considerou como verbas discricionárias os “recursos que são geridos pelas universidades no âmbito de sua autonomia administrativa, efetuando gastos com funcionamento, obras, contratação de serviços de terceirização de mão de obra e despesas com assistência estudantil” <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/50211>.

<sup>57</sup> Ainda no ano de 2019, a UFF implementou o sistema de ponto eletrônico biométrico para os servidores Técnico-administrativos, baseado numa decisão judicial expedida pela 4ª Vara de Niterói transitada em julgado. Além da implementação do ponto eletrônico, o qual ainda gera grande desconforto e embates entre os servidores e a reitoria, o cumprimento da jornada de trabalho de 40 horas para os servidores técnico-administrativos também ocasiona sérias tensões, em vista do cumprimento das normas e dos critérios de flexibilização publicados pela Reitoria. Isso porque, há mais de três décadas os servidores da UFF trabalham 30 horas semanais, tendo em vista a autonomia universitária, num sistema de atendimento ininterrupto de 12 horas diárias de trabalho, conforme previsto no Decreto nº 1590 de 10/08/1995. Não iremos nos ater as questões legais e morais que envolvem os fatos apresentados, o objetivo de trazer esse cenário à tona é dar luz a detalhes que no nosso entendimento, são conexos. Afinal, a implementação do ponto eletrônico, o cumprimento da jornada de 40 horas e a dificuldade em atender aos critérios para a flexibilização contribuíram para a demissão de muitos funcionários terceirizados que trabalhavam nos setores administrativos na UFF no ano de 2019. Restando, desse modo, os contratos relacionados às atividades-meio, que são os serviços de limpeza, manutenção predial, vigilância, vigia, recepção e algumas atividades na área da tecnologia da informação.



quadro de funcionários terceirizados que trabalhavam nos setores administrativos na UFF no ano de 2019, dos 406 postos de trabalho terceirizados para apoio operacional administrativo que a UFF detinha no ano de 2018 restaram 26 postos no ano de 2019<sup>58</sup>. Permanecendo, desse modo, os contratos relacionados as atividades-meio, que são os serviços de limpeza, manutenção predial, vigilância, vigia, recepção e algumas atividades na área da tecnologia da informação, alcançando o quantitativo de 1110 trabalhadores, cerca de 8% a mais do número de pessoal terceirizado em 2007, ano imediatamente anterior à implementação do Programa de Expansão Universitária (REUNI), programa este que ampliou o número de vagas discentes e de cursos na UFF<sup>59</sup>.

De 2018 a 2022, a UFF fixou a meta de reduzir o número de funcionários terceirizados e implementar o redimensionamento da força de trabalho<sup>60</sup>.

**Tabela 1 - Objetivos, Indicadores e Metas de Desempenho da Perspectiva de Gestão de Pessoas**

Objetivo Estratégico	Indicador	2018	2019	2020	2021	2022
1 Redimensionar e capacitar a força de trabalho	(%) de redução no número de funcionários terceirizados na área administrativa	10	15	20	25	30
	% de metas alcançadas no plano de distribuição de vagas	Implantação do plano de distribuição de vagas até o final da vigência do PDI				

Fonte: UFF, (2020) - Relatório de Autoavaliação Institucional Parcial 2020 - Ano base 2019.

Entre as medidas tomadas, inclui-se, ainda, a promoção da remoção interna, programa de capacitação e elaboração e implementação do plano de redistribuição das vagas de docentes e técnicos, geradas por aposentadoria-exoneração-falecimento. O corte de orçamento e a recusa ao provimento de novas vagas, por parte do governo federal estimulam ao ‘enxugamento da organização’. Contudo, os enxugamentos parecem ser a única e estratégia para a gestão.

Nessa perspectiva, tal análise reforça a autonomia relativa da universidade frente a sua real necessidade. Os números apontam o disparate em relação à demanda apresentada pela universidade em um período de expansão como o REUNI e as definições

<sup>58</sup> Relatório de autoavaliação institucional da UFF 2020. Ano base 2019, p. 129.

<sup>59</sup> No ano de 2007 a UFF contava com cerca de 70 cursos de graduação, já em 2019, após a implementação do REUNI tal número alcançou a marca de 131 cursos de graduação.

<sup>60</sup> Conforme proposto pelo TCU em 2018 o dimensionamento da força de trabalho é realizado “com cálculo do quantitativo de servidores, de modo a mensurar a necessidade real dos órgãos” (TCU, 2018). A UFF utiliza o termo redimensionamento para especificar uma nova rodada da aplicação da metodologia, com uma reorganização da estrutura.

e planejamento de vagas adotadas pelo alto escalão do governo. Não acreditamos que a terceirização na universidade venha a se esgotar, muito pelo contrário, a tendência é de aumento frente a constante flexibilização das normas e a extinção de cargos efetivos. Nessa perspectiva, os fatos trazidos anteriormente são resultado de uma conjuntura de transição política numa esfera federal e também local, após adoção de medidas econômicas liberais por parte do governo atual bem como da política adotada pela atual gestão universitária.

## 5. CONCLUSÕES

Interpretar a terceirização na administração pública brasileira exige que se tome certa distância dos debates habituais em torno do tema, evitando tomar o modelo pelos fatos ou alinhar-se *a priori* em torno de duas abordagens opostas: a que toma a terceirização como um aspecto virtuoso da gestão produtiva contemporânea; e a que a toma como uma mera estratégia de flexibilização/precarização do trabalho. Igual predomínio dos modelos parece ocorrer ao considerar a administração pública no caso da reforma do Estado dos anos 90.

A terceirização como elemento gerencial, pode ser pensada como um componente de aumento da eficiência da organização estatal, promovida segundo os critérios das empresas contemporâneas, nas quais a focalização e a flexibilidade são componentes centrais. Se nas empresas, sabe-se bem, que a relação meios e fins regula-se pelos mercados, no âmbito estatal está regulação ocorre politicamente. Nesse sentido, o caso da Universidade Federal Fluminense, constitui uma oportunidade de pensar esta relação. Gostaríamos de indagar: até que ponto os elementos da administração gerencial propostos por Bresser Pereira foram exitosos? Qual seria o grau de eficácia e o alcance das mudanças? Como se definem os fins e os critérios de avaliação dos empreendimentos públicos? Não pretendemos responder aqui todas as questões senão formula-las melhor, reunir dados e indícios para chamar a atenção sobre a força retórica da Reforma do Estado em relação à terceirização.

Para começar, seria preciso afirmar que a terceirização é um elemento presente na organização do Estado há muito tempo. Se bem, a administração pública organiza-se a partir dos anos 1930 segundo um critério racional-legal e as empresas públicas desempenharam um papel central no desenvolvimento do capitalismo industrial

brasileiro. Esse padrão é questionado há décadas, desse modo, os processos de contratação e formação de empresas e empreendimentos públicos tenham sido: talvez, menos planejados e mais aleatórios do que habitualmente se pensa. Nesse sentido, o modelo da gestão gerencial afirma a prevalência dos critérios políticos que definem as atividades fins do Estado e do modo em que devem ser prestadas.

Ao tratar das Universidades Públicas, o sucesso da focalização não pode ser medido pela incidência da terceirização, mas sim pelo modo, como a definição de seus fins e meios incide sobre sua organização. Assim, o modelo da Reforma do Estado nas universidades, organizou-se como “quase mercados”, capazes de incentivar a competitividade e a otimização de esforços. As políticas que as estimularam foram várias e mutáveis no tempo: a gestão das vagas efetivas, extinção de cargos públicos, fiscalização de órgão de controle (TCU, CGU), políticas de graduação, de pós-graduação e pesquisa, além da política orçamentária.

Em termos de vagas funcionais, até 2002, houve retração e igualmente desestímulo ao ensino público e incentivo ao ensino privado. Entre 2003 e 2014, houve uma grande expansão de vagas, associada à expansão universitária, com escasso vínculo com a organização real e objetivos da produção de serviços.

Assim, tanto a contratação tanto de servidores efetivos, quanto de terceirizados na UFF não são pensados de acordo com a relação interna, estabelecida entre fins e meios, senão condicionada à política federal de contratação e a disponibilidade financeira – igualmente política – das universidades. Assim, verifica-se um fenômeno que chama a atenção: o uso frequente de terceirizados para funções administrativas.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES JÚNIOR, J. A. V.; KLIEMANN NETO, F. J.; FENSTERSEIFER, J. E. **Considerações críticas sobre a evolução das filosofias de administração da produção: do "just-in case" ao "just-in-time"**. *Revista de Administração de Empresas*, v. 29, n. 3. Revista da Administração. São Paulo, 1989.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2002.

ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho**. São Paulo: Boitempo, v. II. 2013.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário**

**Oficial da União:** seção 1, p. 22.359, 10 nov. 1937.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, p. 154-155, 1996.

BRASIL. Decreto nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 0, 01 nov. 1939.

BRASIL. Decreto nº 5.936 de 28 de outubro de 1943. Consagra ao Servidor Público o dia 28 de outubro. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 15.988, 28 out. 1943.

BRASIL. Lei nº 3.848, de 18 de dezembro de 1960. Cria a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 16118, 20 dez. 1960.

BRASIL. Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, suplemento p. 4, 27 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 5.645 de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 10.537, 11 dez. 1970.

BRASIL. Lei nº 6019 de 03 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 73, 04 jan. 1974.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 8.269, 22 jun. 1993.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331, de 21 de dezembro de 1993. Locação de mão-de-obra. Terceirização. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. Responsabilidade subsidiária do tomador de serviço. **Diário da Justiça da república Federativa do Brasil:** seção 1, p. 28.358, DF, 21 dez. 1993.

BRASIL. Decreto nº 2271 de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal, autárquica e funcional e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 14.293, 8 jul. 1997. Revogado pelo decreto nº 9.507 de 21 det. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, eletrônico p.1, 5 jun. 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento – TC 022.577/2012-2**. Levantamento de governança e gestão de pessoas na Administração Pública Federal, 1 jan. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de

3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra p.1, 31 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, 14 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.507 de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 3-4, 24 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. MEC libera 100% dos recursos para instituições federais do país. **Assessoria de Comunicação Social**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/50211>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Projeto Dimensionamento da Força de Trabalho**. Secretaria de Gestão de Pessoas – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.183 de 20 de dezembro de 2019. Altera o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra B, p. 1 20 dez. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à Gerencial**. Revista do serviço Público, 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, Cadernos MARE, n. 1, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

CASTRO, Nadya Araújo. **Modernização e trabalho no complexo automotivo brasileiro: reestruturação industrial ou japaização de ocasião?** Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n.37, p.155-74 nov. 1993.

CORIAT, B. **Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização**. RJ. Editora da UFRJ/Reavan, 1994.

CORTE, Andréa Tello da; MARTINS, Ismênia de Lima. **50 anos da Universidade Federal Fluminense – 1960-2010**. Niterói-RJ: Editora da UFF, 2010.

CUERVO, Gabriela de lima. **Carreiras profissionais, carreiras políticas: um estudo sobre a relação entre emprego público e política municipal**. Dissertação Mestrado em Sociologia - UFF. 2013.

DRUCK, Maria da Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Marina; ARAÚJO, Sâmia. **A terceirização no serviço público: particularidades e implicações**. Organizador: André Gambier Campos. – Brasília: Ipea, 2018. Disponível em:

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8258/1/Terceiriza%C3%A7%C3%A3o%20do%20trabalho%20no%20Brasil\\_novas%20e%20distintas%20perspectivas%20para%20o%20debate.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8258/1/Terceiriza%C3%A7%C3%A3o%20do%20trabalho%20no%20Brasil_novas%20e%20distintas%20perspectivas%20para%20o%20debate.pdf). Acesso em: 20 mar. 2019.

DRUCK, Graça; DUTRA, Renata and SILVA, Selma Cristina. **A CONTRARREFORMA NEOLIBERAL E A TERCEIRIZAÇÃO: a precarização como regra.** *Cad. CRH* [online]. 2019, vol.32, n.86, pp.289-306. Epub Oct 10, 2019. ISSN 1983-8239. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30518>. Acesso em: 12 fev. 2020.

FONTAINHA, Fernando de Castro. et al. **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos Brasil, o país dos concursos?** Fundação Getúlio Vargas Direito Rio, 2014, p. 117.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1989, P. 135-162.

MARCELINO, Paula Regina Pereira. **Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política.** *Pegada*, vol. 8. n. 2, dez. 2007. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/viewFile/1640/1570>. Acesso em: 12 jan. 2019.

MARCELINO, P.; CAVALCANTE, S. **Por uma definição de terceirização.** *Caderno CRH*, Salvador v. 25, n. 65, p. 331-346, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792012000200010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792012000200010&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 25 fev. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 28º ed. São Paulo, p.333, 2003.

PIORE, M. J. & SABEL, C. F. **The second industrial divide: possibilities for prosperity.** New York : Basic Books, 1984.

PIORE, M e SABEL, C. **Les chemins de la prospérité, de la production de masse à la spécialisation souple.** Tradução livre. Paris: Hachette, 1989.

SILVA, Rafael. **Reportagem Especial: Responsabilidade solidária e subsidiária com Eduardo Frade.** TST. Publicado em 20/02/2018. Disponível em [http://www.tst.jus.br/radio-destaques/-/asset\\_publisher/2bsB/content/reportagem-especial-responsabilidade-solidaria-e-subsidiaria?inheritRedirect=false](http://www.tst.jus.br/radio-destaques/-/asset_publisher/2bsB/content/reportagem-especial-responsabilidade-solidaria-e-subsidiaria?inheritRedirect=false) . Acesso em: 18 de jul. de 2020.

SOUZA, S. Z. L., OLIVEIRA, R. P. **Políticas De Avaliação Da Educação E Quase Mercado No Brasil.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Estatuto e Regimento Geral. **Diário Oficial da União:** seção 1, 5 maio 1983.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Relatório de gestão 2006.** Niterói, RJ: 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Relatório de gestão 2008.** Niterói, RJ: 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Contratos UFF – 2008 a 2020.** Disponível em:



[http://www.uff.br/?q=contratos&field\\_exercicio\\_ano\\_contrato\\_value=2018&title=&field\\_empresa\\_contrato\\_value=&body\\_value=](http://www.uff.br/?q=contratos&field_exercicio_ano_contrato_value=2018&title=&field_empresa_contrato_value=&body_value=)[Acesso em: 12 fev. 2020.](#)

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Relatório de gestão 2009**. Niterói, RJ: 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Relatório de gestão 2017**. Niterói, RJ: 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Relatório de gestão 2018**. Niterói, RJ: 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Relatório de autoavaliação institucional 2018**. Ano base 2015, 2016 e 2017. Niterói, RJ: 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Relatório de Autoavaliação Institucional 2019 – Ano base 2018 Parcial**. 2019. Niterói, RJ: 2020.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva/ Max Weber; trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; ver. Téc. De Gabriel Cohn, 4ª ed. 4ª reimpressão - Brasília: Editora Universidade de Brasília, v.1, 2015.

## O PRECARIADO DA PRAIA NA CIDADE TURÍSTICA DE CABO FRIO-RJ

Felipe de Souza Ramão<sup>1</sup>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4409-6510>

Marcos Vinícius Nascimento de Melo<sup>2</sup>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2796-5609>

Recebido em: 31 mar. 2021

Publicado em: 28 abr. 2021

**RESUMO:** O mundo do trabalho passou por intensas mudanças desde a década de 1970, a partir de um contexto político e econômico conturbado e intenso. Novas modalidades de trabalho surgem, junto a um processo de precarização. E, nesse artigo, o objetivo será analisar os trabalhadores da praia, que sobrevivem a partir de uma lógica de superexploração, na informalidade, na intermitência, dependentes da alta temporada (o verão) e feriados prolongados durante o ano, e, em condições insalubres. A estrutura desse artigo será: primeiramente, discutir a noção de precariado, sobretudo, a partir de Ricardo Antunes (2018) e Ruy Braga (2012, 2017), que tratam como uma parte superexplorada do proletariado; posteriormente, trataremos do crescimento do turismo de sol e praia; e finalmente, analisando o processo de produção do espaço turístico de Cabo Frio, cidade do interior do Rio de Janeiro, compreendendo o precariado da praia do Forte - principal praia da cidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Turismo. Praia. Precariado.

### *THE BEACH PRECARIAT IN THE TOURIST CITY OF CABO FRIO-RJ*

**ABSTRACT:** The world of work has undergone intense changes since the 1970s, from a turbulent and intense political and economic context. New types of work appear, along with a process of precariousness. And, in this article, the objective will be to analyze the beach workers, who survive from a logic of overexploitation, informality, intermittency, dependent on the high season (summer) and long holidays during the year, and in unhealthy conditions. The structure of this article will be: first, to discuss the notion of precariat, above all, from Ricardo Antunes (2018) and Ruy Braga (2012, 2017), who treat it as an overexploited part of the proletariat; later, we will deal with the growth of sun and beach tourism; and finally, analyzing the production process of the tourist space of Cabo

---

<sup>1</sup> Licenciado no Curso de Geografia - FERLAGOS, Cabo Frio. Especialização em Ensino de Geografia, UERJ FFP. Especialização em Educação Ambiental, IFF Cabo Frio. Mestre em Geografia, UERJ FFP. Doutorando em Políticas Públicas e Formação Humana - UERJ. Professor de Geografia do Ensino Básico da Rede Municipal de Cabo Frio e da Rede Municipal de Araruama.

<sup>2</sup> Licenciado em Geografia FERLAGOS. Especialização em Educação Ambiental - IFF Cabo Frio. Mestrando em Geografia - UFF Campos. Professor de Geografia do Ensino Básico da Rede Estadual do Rio de Janeiro - SEEDUC e Professor da Rede Municipal de Carapebus.

Frio, a city in the interior of Rio de Janeiro, comprising the precariat of Praia do Forte - the main beach in the city.

**KEYWORDS:**Tourism. Beach. Precariat.

## INTRODUÇÃO

Compreender o movimento da economia capitalista a partir da década de 1970, dando relevo às novas morfologias do trabalho, aos modelos pós-fordistas ou flexíveis, e ainda a formas híbridas, contando com realidades de desenvolvimento distintas, da eminência do meio técnico-científico-informacional, tem sido o esforço de inúmeros pesquisadores de diferentes áreas. Há mudanças significativas produzidas por uma reestruturação dos sistemas produtivos na indústria e na agricultura, e o crescimento exponencial do setor de serviços – com fortes implicações na cadeia que contempla das empresas varejistas ao setor de turismo, em um contexto de avanço geral da tecnologia, do neoliberalismo enquanto doutrina econômica proeminente, da urbanização e da população nas cidades, com rebatimentos diretos na forma de trabalho e na estrutura da classe-que-vive-do-trabalho (ANTUNES, 2008). Dessa forma, a classe-que-vive-do-trabalho tem enfrentado uma série de ditames, desde o anunciado fim do trabalho como a principal força produtiva, com a automação da produção, até formas subalternas de emprego, informalidade, trabalho temporário, novos postos de trabalho, aumento dos empregos do setor de serviços acompanhando o crescimento do setor, esfacelamento de direitos, entre outros pontos. (HARVEY, 1992, 2005, 2008, 2016; LEFEBVRE, 2008; SANTOS, 2008; ANTUNES, 2008, 2018; BRAGA, 2012, 2017).

O precariado seria justamente a fração mais explorada desta classe-que-vive-do-trabalho, segundo os sociólogos Ricardo Antunes (2008 e 2018) e Ruy Braga (2012, 2017). O crescimento exponencial desse grupo revela justamente um contexto de grandes transformações econômicas, concomitante às novas funções do Estado. Esses autores apresentam as mudanças nas formas de trabalho, e, exemplos do trabalho precário em alguns setores, mostrando inclusive as gradações desses processos em todo o mundo, as resistências e os conflitos. A ideia de trabalhar com o precariado da praia é apontar a capilaridade do processo de precarização, e dar ênfase ao setor de turismo, na modalidade de sol e praia, que por muitas razões é blindado de uma série de discussões críticas, como

os graves impactos ambientais, o desenvolvimento geográfico desigual e, de fato, a condição do trabalhador.

O artigo apresenta etapas importantes: primeiramente, uma apresentação e aprofundamento do conceito de precariado, tratando das novas morfologias do trabalho a partir das décadas de 1970-80, do contexto político-econômico e como a precarização se estabelece com pujança no mundo do trabalho, gerando inúmeras consequências; o segundo ponto é compreender como a praia se torna um espaço de trabalho e concomitantemente um espaço de acumulação do capital, obviamente tratando do crescimento histórico da economia do turismo e da modalidade sol e praia, que reestrutura e reconfigura cidades litorâneas, transformando as proximidades de muitas praias em um espaço de competição, de valorização e de grandes investimentos públicos e privados, com os destaques para o setor imobiliário, a indústria de construção e reformas, o setor de serviços, contando ainda com especuladores e proprietários de terra e com o papel fundamental do Estado; o terceiro momento será relacionar o crescimento do turismo de sol e praia, enquanto processo mundial, com o crescimento da cidade turística de Cabo Frio, localizada no interior do Rio de Janeiro, que a partir da segunda metade da década de 1990 apresenta um forte processo de reestruturação do espaço, com a consolidação do circuito turístico, que privilegia a praia e a lagoa; e, por fim, no quarto momento, analisar-se-á o precariado da praia do Forte em Cabo Frio, que assiste as transformações espaciais e econômicas da cidade, ao mesmo tempo em que suas condições de trabalho são precárias e o seu direito à cidade (turística) é extremamente limitado e restrito.

### **A Precarização como regra**

Ricardo Antunes (2008) identifica a década de 1980 como um marco fundamental das relações entre capital e trabalho: uma série de transformações políticas, econômicas, sociais; transformações na indústria – na estrutura, na localização, na forma de produzir, na incidência de técnica; transformação do setor de serviços, que cresce de forma exponencial. Junto a esses processos, um cenário de crise do trabalho e desemprego estrutural.

Todos esses pontos elencados atingem países de todo o mundo: do trabalhador do setor automotivo dos Estados Unidos, que observa a indústria quase se desintegrar, por

conta de novos arranjos produtivos e locacionais, do trabalhador da indústria do norte do México – das “maquiladoras”, passando pelo trabalhador de redes varejistas da Europa Ocidental, da indústria têxtil na China, do telemarketing da Argentina, do agronegócio no Brasil, do comércio informal da Índia, no espaço urbano ou rural, na metrópole ou na cidade média, no país desenvolvido ou subdesenvolvido. Ricardo Antunes (2008) identifica a intensidade e a multiplicidade dessas transformações, e, ainda suas gradações em diferentes espaços:

Novos processos de trabalho emergem, onde o *cronômetro* e a *produção em série e de massa* são “substituídos” pela flexibilização da produção, pela “especialização flexível”, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado (ver Murray, 1983; Sabel e Piore, 1984; Annunziato, 1989; Clarke, 1991; Gounet, 1991 e 1992; Harvey, 1992 e Coriat, 1992a e 1992b). Ensaiam-se modalidades de desconcentração industrial, buscam-se novos padrões de gestão da força de trabalho, dos quais os Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), a “gestão participativa”, a busca da “qualidade total”, são expressões visíveis não só no mundo japonês, mas em vários países de capitalismo avançado e do Terceiro Mundo industrializado. O *toyotismo* penetra, mescla-se ou mesmo substitui o padrão fordista dominante, em várias partes do capitalismo globalizado. Vivem-se formas transitórias de produção, cujos desdobramentos são também agudos, no que diz respeito aos direitos do trabalho. Estes são desregulamentados, são flexibilizados, de modo a dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se a sua nova fase. Direitos e conquistas históricas dos trabalhadores são substituídos e eliminados do mundo da produção (ANTUNES, 2008, p.24).

Com efeito, “Na década de 1970, começou a surgir (ou a se impor) um “consenso neoliberal” de que o Estado deveria eximir-se da obrigação de provisão pública em áreas diversas” (HARVEY, 2016, p. 33). O avanço do neoliberalismo, enquanto doutrina econômica e modelo político, que também possui espacializações distintas, fez com que o Estado passasse a ter novas funções (ANDERSON, 1995; SADER, 2003), o que potencializa transformações radicais no mundo do trabalho, com a retirada de direitos, diminuição do emprego formal, o processo de privatização, expansão da informalidade, do trabalho temporário, intermitente, terceirizado, e, sobretudo, precário. O ataque ao trabalhador é diretamente proporcional ao aumento de lucros de grandes empresas, que cada vez mais transformam o suposto cenário de competição em controle por oligopólios, contando com vários privilégios, de empréstimos parcelados em dezenas de anos, fuga para paraísos fiscais, dívidas raramente sanadas e isenções milionárias. “A superexploração é um ataque ao coração do *welfare state*” (ANTUNES, 2018, p. 62)

A evolução desse contexto nas décadas posteriores provou a necessidade de qualificação para novos postos de trabalho, e, até mesmo uma superqualificação, concomitante, a um processo de desqualificação do trabalho, que se alastra em vários segmentos, atingindo frontalmente a classe-que-vive-do-trabalho. (*ibidem*, 2008). Porém, é uma balança extremamente desigual, já que o ritmo de desempregados cresce de forma absurda em muitos países. É preciso compreender esse novo cenário, que é essencialmente múltiplo. “Complexificou-se, fragmentou-se e heterogeneizou-se ainda mais a classe-que-vive-do-trabalho” (*ibidem*, 2018, p. 58).

A ampliação do desemprego, criando um bolsão de desempregados, amalgamado aos ideais neoliberais, criam o contexto para o rebaixamento dos salários, os ataques constantes ao trabalho formal e aos direitos trabalhistas, gradativamente atingindo vários países do mundo, produzindo um quadro geral de oferta de empregos precários, transformando parte dos trabalhadores em descartáveis. Uma realidade presente na esfera privada e na esfera pública, de Reagan e Thatcher na década de 1980, nos EUA e na Inglaterra, ou na América do Sul - no Chile de Pinochet (ainda na década de 1970), na Argentina de Menem, do Brasil de Collor, e, posteriormente, de Fernando Henrique Cardoso – na década de 1990.

A precarização do trabalho tem se tornado regra, como aponta Antunes (2018): são tempos de desemprego estrutural de trabalhadores e trabalhadoras empregáveis no curto prazo, por meio de (novas e) precárias formas de contrato, em que terceirização, informalidade, precarização, materialidade e imaterialidade são mecanismos vitais, tanto para a preservação quanto para ampliação da sua lógica. (*ibidem*, 2018, p. 153-154).

O precariado cresce de forma exponencial nos diferentes setores da economia, sendo contabilizados em muitas cidades brasileiras, seja no setor de telemarketing, no comércio informal de grandes cidades, nos serviços de entrega de aplicativos, entre outros. Essa mudança de lógica, onde o trabalho precário assume grandes proporções, transformando-se em regra, em uma economia global cada vez mais oligopolizada, com um seleto grupo de bilionários, aponta para a ampliação do abismo entre as classes mais abastadas e menos abastadas, já que as grandes empresas passam a lucrar ainda mais com os processos de flexibilização do trabalho e dos direitos trabalhistas em vários países do mundo, a austeridade presente em políticas de muitos governos significa uma nova rodada de acumulação do capital, a partir da espoliação, como trata Harvey (2004). “A



acumulação por espoliação converteu-se em um traço muito mais central dentro do capitalismo global (com a privatização como um de seus principais mantras).” (*ibidem*, 2004, p. 114) Em confronto com esse cenário, há resistências:

De Seattle a Porto Alegre, contra movimentos espontâneos estariam emergindo pragmaticamente na esteira da nova onda de mercantilização causada pela globalização. Assim, somados, o aumento da feminilização da força de trabalho, as diferentes formas de flexibilização e o aumento da informalidade verificados em escala global (...) (BRAGA, 2017, p 29).

### **A praia como um espaço de trabalho e de acumulação do capital**

O precariado da praia é justamente uma parcela de trabalhadores que comercializam produtos nas praias e sofrem com a superexploração de longas e intensas jornadas de trabalho. Trabalham em condições precárias, com contratos temporários, sem registro em carteira ou como *freelances*, entre outras condições instáveis de trabalho, especificamente em cidades litorâneas que exploram o turismo de sol e praia. Com efeito, sem querer provocar uma grande fragmentação na análise, pois o conceito de precariado tem forte incidência nas atividades industriais, de agronegócio, ou ainda em setores ainda mais específicos, como o automobilístico, a proposta de refletir e analisar sobre o precariado da praia tem o objetivo de compreender que o mesmo possui grande complexidade e distinções internas, inclusive, na estrutura, na forma de trabalho, na intensidade. E ainda em um tom de advertência, não se pretende igualar o precariado da praia de todas as cidades do mundo, por mais que algumas características possam ser aproximadas. O precariado da praia é justamente uma amostra de que o processo de precarização está fortemente presente no setor de serviços, assumindo uma condição indispensável para a sobrevivência de muitos trabalhadores, tornando-se justamente o que aponta Antunes (2018), formas de contratação que acabam estabelecendo “o privilégio da servidão”, em um cenário de desemprego e ataque ao Estado de bem-estar social, que apresenta um tom mais dramático em países do sul global, como o Brasil.

É preciso entender como a praia se torna um espaço de trabalho e de acumulação do capital - logo, faz-se mister a compreensão de como o turismo de sol e praia se torna relevante. Há uma transformação radical na concepção social da praia, antes um espaço renegado, que passa paulatinamente a ser um espaço atrativo, utilizado para banhos de

mar, espaço de lazer, de descanso, do banho de sol, e, ainda, espaço disputado pelo setor imobiliário, por serviços, pela rede hoteleira. A consolidação do turismo de sol e praia faz crescer gradativamente o trabalho na praia, composto por uma variedade de serviços, desde quiosques, restaurantes, tendas e barracas, ambulantes que vendem bebida, comida, trajes de banho, óculos e uma variedade de produtos, serviços de passeios de barco, entre outros.

As praias, outrora, associadas somente ao trabalho, à pesca, ao fedor e ao porto, ganham uma nova conotação. A popularização das caminhadas na praia, o gosto pelos banhos de mar e sol exemplificam a instituição e divulgação de novas relações da sociedade com o mar. As práticas marítimas modernas aproximam novos segmentos da sociedade com o mar. As práticas marítimas modernas aproximam novos segmentos da sociedade com os ambientes costeiros. Transcorrido o século XX, os vetores de organização do espaço litorâneo (os litorais e zonas costeiras) apontaram para a fusão de dois processos socioespaciais: a urbanização mediante a valorização dos espaços litorâneos. Atraídos por essas novas práticas, os cidadãos definem a praia como espaço para a excursão, para o turismo e para moradia eventual – vilegiatura marítima – e/ou definitiva. (PEREIRA, 2014, p.16)

Ressalta-se que encaramos esse processo como uma construção social da praia enquanto um espaço valorizado, atrativo e prioritário na produção do espaço urbano, o que envolve diferentes agentes produtores do espaço, desde o Estado, até o mercado imobiliário, os proprietários de terra, a indústria da construção, os prestadores de serviço. Essa definição ou esse novo marco da praia é construído com interesses, como uma nova fronteira de acumulação do capital, que expande negócios e pessoas de muitos centros metropolitanos para cidades médias e pequenas. A praia como espaço de lazer, como símbolo do retorno do homem ao meio ambiente, como fuga dos grandes centros, do estresse, da rotina, do cotidiano, como vetor para construção de residências secundárias, rede hoteleira, espaços de serviço e de festa, consolida-se no decorrer do século XX, nos balneários europeus, nas praias do litoral leste dos Estados Unidos e no litoral brasileiro, reestruturando e reconfigurando os espaços urbanos. (MASCARENHAS, 2014; DANTAS, 2009; CRUZ, 1999; PEREIRA, 2014; RAMÃO, 2018) E é importante frisar que nesses pontos ressaltados, observados em diversas produções sobre o turismo, o trabalhador da praia é recorrentemente invisibilizado, corroborando com a perspectiva de Lefebvre (2008), em que os espaços de festa e de lazer ocultam os conflitos, nesse caso, a exploração do trabalhador, as longas jornadas de trabalho, a ausência ou restrição de direitos, a intermitência e, sobretudo, a insalubridade.

O Rio de Janeiro merece amplo destaque nesse processo, sendo importante sinalizar o exemplo de Copacabana, que desde as primeiras décadas do século XX unifica a construção física e de infraestrutura, como a abertura de estradas, túneis, construção da avenida litorânea, sobretudo, a urbanização do espaço, junto à construção discursiva e de novas necessidades, em conflitos travados na mídia carioca, para anexar o banho de mar e de sol, a moradia próxima à praia, como aspectos da elite econômica, e, posteriormente, vencida a disputa discursiva, com a ampliação do marketing para todo o Brasil e gradativamente para todo o mundo. O'Donnel (2013) analisa as transformações de Copacabana, tratando como a invenção de Copacabana, justamente esse aspecto discursivo e de *marketing* que transforma um espaço inóspito do Rio de Janeiro em um espaço atrativo para investimentos, atingindo de forma central os aspectos políticos, econômicos e culturais.

O sucesso de Copacabana significa a vitória de uma produção específica do espaço, que junta infraestrutura para acesso até o bairro, funcionalidade e embelezamento, para complementar a beleza da praia e oferecer qualidade na estada do turista, ou ainda qualidade e segurança e localização privilegiada para o novo morador fixo ou morador temporário. Rapidamente outros processos de urbanização turística se desenvolvem no Brasil, e, especificamente no Rio de Janeiro teremos a formação da CIL – Copacabana, Ipanema e Leme (como aponta O'DONELL, 2013), além de outras praias na capital, com processos de ocupação, valorização, verticalização e elitização. Posteriormente, há uma interiorização desse processo, e, de fato, com amplo destaque, tem-se a construção da região turística na Região dos Lagos, com a cidade de Cabo Frio, que já era um centro econômico da região, transformando-se em capital turística dessa região<sup>3</sup>.

### **A reestruturação do espaço e as transformações políticas e econômicas de Cabo Frio a partir de 1997**

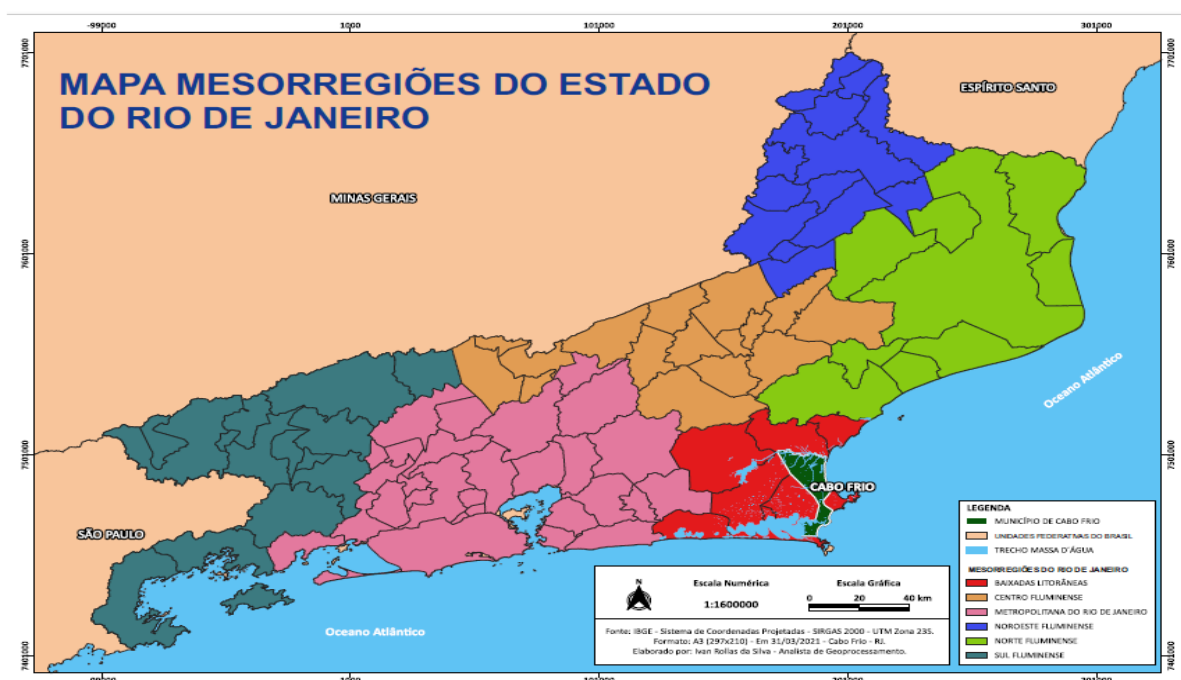
A Região dos Lagos é uma denominação histórica, que se tornará na década de 1990 Costa do Sol, com mais cidades, e, ainda na regionalização administrativa do governo do Estado, Região das Baixadas Litorâneas. A cidade de Cabo Frio, como dito,

---

<sup>3</sup> Região que ainda conta em um primeiro momento com São Pedro da Aldeia, Araruama e Saquarema, e, a partir da década de 1980, há a emancipação de Arraial do Cabo, posteriormente de Armação dos Búzios e Iguaba Grande.

terá um papel de relevância e referência histórica nessa região. A cidade se localiza a cerca de 150 km da capital Rio de Janeiro, e a economia tem um histórico laço com a pesca artesanal, tanto por conta do mar, quanto pela lagoa de Araruama, com a indústria salineira, principalmente a partir do início do século XIX, e, ainda é possível contar com a agricultura, mesmo que localizada majoritariamente no que hoje é o segundo distrito da cidade.

**Mapa 1 - Cabo Frio no Estado do Rio de Janeiro**



Fonte: Mapa produzido por Ivan Rollas, 2021.

O processo de turistificação da cidade de Cabo Frio ocorre a partir de forças locais, mas deve ser encarado principalmente como um desdobramento e uma expansão do processo da capital Rio de Janeiro, sofrendo muitas influências do governo do Estado, e, de outros agentes produtores do espaço, que estendem seus negócios para o interior ou iniciam um novo negócio observando as potencialidades de Cabo Frio, desde as primeiras décadas do século XX, em um ritmo mais lento que a capital e com uma infraestrutura básica limitada. A Praia do Forte, principal praia da cidade, só será alcançada pelo processo de urbanização a partir da década de 1960 (como aponta ALVES, 2011), quando na capital Copacabana, Ipanema, Flamengo, já tinham suas praias ocupadas, valorizadas,

e controladas pelo mercado imobiliário, rede hoteleira e setor de serviços, e, ainda, com um processo de verticalização consolidado. Na década de 1970 a praia do Forte já apresenta algumas construções no seu entorno, e, um grande fluxo de turistas, que aumenta consideravelmente a partir da construção da Ponte Rio-Niterói em 1974, ratificando a condição de destino para o turismo ou para a moradia temporária principalmente de grupos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (contando com a proximidade) e ainda de forma embrionária, de Minas Gerais. (RAMÃO, 2015)

Na década de 1990, o quantitativo de turistas e moradores temporários no período de verão, férias e feriados prolongados é muito expressivo; a mudança do comando político da cidade de Cabo Frio na segunda metade do século XX, fazendo com que prefeitos e vereadores afinados com as demandas da indústria do sal perdessem poder e espaço para outras lideranças, algumas envolvidas diretamente com a expansão do turismo, o que possibilitou o fortalecimento dos incorporadores imobiliários principalmente do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, em detrimento do esfacelamento das outras atividades (BAPTISTA 2007); há um convencimento da população da inevitabilidade do turismo enquanto atividade central da cidade, sinônimo de progresso e desenvolvimento, concomitante ao convencimento do turista e do morador temporário. A receita da cidade ainda não é expressiva, e, há uma ausência da infraestrutura básica em muitos bairros da cidade, assim como problemas como falta de água e luz, que eram recorrentes na alta temporada com uma população extra de turistas e moradores temporários e aumento do consumo.<sup>4</sup>

Há dois aspectos fundamentais na segunda metade da década de 1990, *as eleições de 1996*, com a vitória Alair Corrêa (prefeito) e Marcos Mendes (vice-prefeito) do PSDB, que anunciam uma nova cidade durante a campanha, voltada ao turismo e a modernidade, que receberia diversas obras e seria basicamente um produto a ser vendido com êxito em todo o Brasil e internacionalmente. A campanha denunciava a pouca infraestrutura presente nos bairros da cidade, o descaso público com os principais pontos turísticos, utilizando-se de imagens e vídeos, com grande preocupação com o marketing, diferente da campanha do adversário Paulo Massa (PDT), apoiado pelo então prefeito José Bonifácio (como afirma COX, 2019).

---

<sup>4</sup> Na década de 1970 há matérias em jornais de grande circulação, como *O GLOBO* e *o Jornal do Brasil* sobre Cabo Frio estar lotada de turistas no verão, tendo a praia do Forte como referência absoluta, e, ao mesmo tempo, com graves problemas de falta de água e falta de luz. (RAMÃO, 2015).

A vitória dos candidatos do PSDB significa a exacerbação do *city marketing*, do modelo de cidade turística, que divide a cidade no que é turístico e deve ser vendido e o que não é turístico e deve ser ofuscado, do modelo empresarial de gestão, da natureza mercantilizada, da produção do espaço vinculada diretamente aos incorporadores imobiliários, proprietários de terra, indústria de construção e reformas urbanas, que apresentavam forte articulação com os governos, em um contexto onde o neoliberalismo era dominante em muitos países do mundo, incluindo o Brasil com o governo do PSDB de Fernando Henrique Cardoso.

O segundo aspecto é o aumento vertiginoso da receita de royalties do petróleo, com a nova lei do petróleo de 1997, que amplia as formas de recebimento, e, conseqüentemente, os valores, (o que chegará a cifras ainda maiores a partir do ano 2000). A economia dos royalties (PESSANHA, 2015) irá financiar em grande parte o projeto de reestruturação espacial de uma nova cidade, com pavimentação de ruas, urbanização de bairros, reformas sucessivas na orla da Praia do Forte, construção do Boulevard Canal, do Gamboa Shopping, Praça das Águas, Praça da Cidadania, entre outras grandes obras que demonstram um novo patamar para a cidade de Cabo Frio, sobretudo, tais obras revelam um projeto de poder, já que de 1997 até 2018 a cidade teve apenas dois prefeitos, Alair Correa e Marcos Mendes, inicialmente juntos como prefeito e vice prefeito, posteriormente como aliados na eleição de Marcos Mendes, posteriormente, rivais, inclusive disputando eleições, o que mostra como o pensamento construído pelo grupo político foi fundamental para controlar a política municipal.

Cabo Frio no decorrer desses 21 anos fortalece um circuito turístico, uma parte do seu território que será encarado como turístico, e, que concentra atividades, pessoas, renda, serviços diversos, investimentos públicos, altos valores de metro quadrado do solo, eventos, prédios para diferentes fins, rede hoteleira, entre outros aspectos; localiza-se da Praia do Forte até a área denominada por essa gestão, de Boulevard Canal, tendo o limite do bairro Passagem de um lado e do bairro Braga do outro, alongando-se até o Novo Portinho e ao shopping Park Lagos. A reestruturação da cidade é demasiadamente concentrada no circuito turístico e nas vias de acesso até a cidade, com poucas exceções, o que significa que a receita dos royalties, que assume cifras bilionárias a cada governo de quatro anos, principalmente a partir do ano 2000<sup>5</sup>, é voltada para atender a esse projeto

---

<sup>5</sup> Cf. RAMÃO, 2015.



de cidade, que tem como consequência direta valorizar um espaço já valorizado, acirrar o controle pelos espaços do circuito turístico, sobretudo com casas de famílias que perduram por décadas ou até séculos, e, com comunidades que ainda se constituem enclaves, para um projeto de elitização do espaço e da cidade enquanto um produto. Para ser mais específico, o circuito turístico é um recorte espacial da cidade, transformado em produto, mas vendido enquanto cidade, logo, nas propagandas da cidade de Cabo Frio acerca do turismo o que é mostrado é a praia do Forte, a orla da praia, o paredão de prédios, as imediações da lagoa que se torna Boulevard Canal, enquanto outras partes da cidade externas ao circuito turístico são ocultadas.

Reforça-se que esses governos apresentam uma política de lógica empresarial, o que não é algo específico e único da cidade, pois há um contexto onde muitos governos da década de 1990, tanto no Brasil, como Curitiba, quanto em outros países – como Barcelona na Espanha, que se apoiam no *city marketing*, na visão de cidade como mercadoria, como produto, a ser vendido em um mercado de cidade, onde a economia do turismo, os megaeventos, os grandes empreendimentos, o discurso verde, fortalecem esse modelo de cidade onde a estética, o espetáculo e o consumo são pontos centrais (SANCHEZ, 2001; MASCARENHAS, 2014) e a cidadania e as políticas de desenvolvimento, que inclusive se proponham a discutir emprego e renda, são secundarizadas ou até mesmo não fazem parte da pauta política. Essa lógica privatista, mercadológica e sem um investimento substancial em políticas sociais é a face do governo empresarial, como aponta Dardot e Laval (2016).

É nesse sentido que o emprego precário já existente na Praia do Forte, e, em outras praias da cidade, com menos visibilidade, avança ainda mais, pois não há uma preocupação do governo em qualificar o trabalhador cabofriense, de criar políticas de emprego de qualidade, com direitos estabelecidos, no investimento em eventos locais, em investir em outras modalidades de turismo, e, sobretudo, não reproduzir uma lógica de mercado que privilegia grupos específicos. E, pelo menos entre o período de 1997 – 2014, com receitas altíssimas procedentes dos royalties, os governos apresentam condições financeiras de propor um projeto de desenvolvimento mais integrador, socialmente incluyente e economicamente viável e amplo. Os governos inclusive descartam outras modalidades de turismo potenciais da cidade na execução de políticas de turismo, como o turismo de aventura e ecoturismo, o turismo histórico e o turismo de negócios,

consequentemente, descartando espaços potenciais, e, parte da população. A ampliação do turismo significaria repartir os investimentos, assim como incluir espaços e pessoas fora do circuito turístico (alargar e estender o circuito turístico); assim, esse tipo de proposta não avançou na cidade e no máximo o que acontece é a urbanização do bairro Perú e Ogiva e a construção da orla da Praia do Perú, que mais reforçam a exploração da praia e ampliação do precariado da praia.

### O Precariado da Praia do Forte em Cabo Frio

A praia do Forte é a principal praia da cidade, o cartão postal turístico de Cabo Frio, que fica lotada na alta temporada, nos feriados prolongados, alcançando mais de 500 mil pessoas no réveillon pelo menos nas últimas duas décadas. A orla da praia do Forte nessas duas décadas apontadas é feita e refeita algumas vezes, e esse remodelamento, embelezamento, e reparação, significam altos gastos com as reformas urbanas, alta concentração de investimento público, valorização do espaço, importante para a valorização das construções, ao mesmo tempo em que significa menos investimentos em outras partes da cidade.

**Imagem 1 - Orla da Praia do Forte de Cabo Frio**



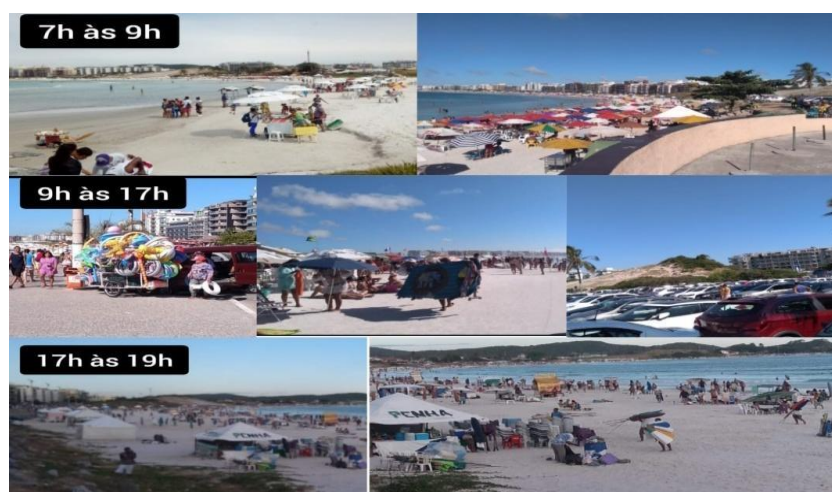
Fonte: <https://geografia193.wordpress.com/2021/03/29/a-orla-da-praia-do-forte-em-cabo-frio/>

Os quiosques e praça dos quiosques, praça das águas e deck da praia formam um mesmo “conjunto arquitetônico” a partir de 2014, estando em sequência na orla da Praia do Forte. O deck é feito anteriormente e reformado, os novos quiosques substituem os

quiosques demolidos, que se estendiam até o início da avenida litorânea, a praça de skate construída no ano de 2013 (gestão Marcos Mendes) custando quase 200 mil reais é demolida por não se enquadrar no projeto de 2014 (gestão Alair Corrêa). O custo da praça das águas, quiosques e praça dos quiosques foi de 12 milhões de reais. Outro destaque é que na foto do deck é possível ver a tenda ou barraca na areia, na cor branca. Essas tendas estão presentes na parte mais movimentada da praia do Forte, cerca de 3 km.

Dessa forma, a Praia do Forte que já atraía mais turistas do que outras praias, ganha uma orla potente capaz de atrair ainda mais turistas, moradores temporários e até mesmo pessoas de cidades vizinhas. Consequentemente é a praia que mais atrai e que mais possui trabalhadores. As tendas mencionadas servem alimentos e bebidas, oferecem cadeiras e barracas; os ambulantes que ficam em pontos específicos ou transitam pelo menos por 3 km da praia, onde se concentram as pessoas, dividem-se em vendedores de comida e bebida (churrasquinho, salgado, empadas, picolé, refrigerante, milho, açaí, e, afins), vendedores de conteúdo moda praia (cangas, biquínis, sungas, óculos), vendedores de boias e objetos para crianças, prestadores de serviços, como passeios de *banana boat*, pula-pula para crianças, aulas de surfe, entre outros.

É com certeza na areia da praia onde o trabalho é mais precário, a jornada é mais extensa, a informalidade e a intermitência são soberanas, a exploração é maior e a alta temperatura é mais sentida, onde o trabalhador está mais exposto. Os bares e restaurantes e os quiosques localizados no decorrer da orla (e fora da areia), apresentam também longas jornadas de trabalho, iniciando em muitos casos por volta das 9h, outros um pouco mais tarde para atender o almoço, e, perduram no decorrer do dia, alguns atravessando a noite e madrugada, contudo a frequência de registro em carteira é maior, a exposição no sol é menor, e, as condições de trabalho são menos hostis (comparado ao trabalho na areia).

**Imagem 2 - O precariado da Praia do Forte – na alta temporada**

Fonte: <https://geografia193.wordpress.com/2021/03/29/a-orla-da-praia-do-forte-em-cabo-frio/>

O precariado da praia do Forte é majoritariamente localizado em bairros mais pobres da cidade, desde mais próximos da praia, como Buraco do Boi, Favela do Lido e Morubá, até os localizados na maioria dos casos de 3 km à 6 km, como Gamboa, Jacaré, Porto do Carro e Boca do Mato. Em geral por volta das 6:30 da manhã, o dia do precariado da praia inicia com a chegada de equipamentos, cadeiras, guarda-sóis, entre outros objetos, que já definem o território de cada barraca. O entrevistado “A”<sup>6</sup>, garçom de um restaurante na praia do Forte, explica que a exigência de chegar cedo parte tanto da estratégia de posicionar as cadeiras e barracas antes de banhistas para se ter um melhor acesso à praia, mas também para atender uma solicitação da prefeitura.

Em grande parte das barracas da praia do Forte localizadas na areia a porcentagem dos garçons é dividida no final do dia igualmente, o entrevistado “B”<sup>7</sup>, garçom de uma das tendas da areia da Praia do Forte, afirma: “*Eu já trabalhei em três barracas, e, todas essas tinham o mesmo estilo de trabalho, acredito que a maioria seja assim, e, não tem essa de quem vende mais e vende menos, no final do dia era tudo somado<sup>8</sup> e dividido igualmente entre os garçons*”.

<sup>6</sup> “A” trabalha como garçom há mais de 10 anos, trabalha com carteira assinada, durante todo o ano, em um bar/restaurante localizado na orla da Praia do Forte, geralmente com uma rotina de 8 horas de trabalho, estendendo-se no período da alta temporada para até 10 horas. Depoimento concedido em 20 de janeiro de 2019.

<sup>7</sup> Depoimento concedido em 17 de abril de 2019.

<sup>8</sup> Referente aos valores somados dos 10% do garçom.

Em alguns bares/restaurantes fora da areia, mas ainda na orla da praia há uma divisão de territórios por garçom, no que eles chamam de praças, o que se repete, por exemplo, na Ilha do Japonês<sup>9</sup>, localizada na outra margem da lagoa, próxima a Praia do Perú e das Conchas. O entrevistado “C”, garçom de um dos quiosques, explica “*que as praças são sorteadas todos os dias, e, cada garçom tenta conquistar mais clientes para atender*”. Nitidamente, é uma estratégia de criar um ambiente de competição, na busca por mais produção e pelo melhor salário, supostamente articulado ao melhor desempenho, o que gera inclusive conflitos entre os garçons.

O precariado da praia de Cabo Frio ainda tem um atenuante, que de fato pode ser observado em outras cidades litorâneas onde há turismo de sol e praia, há uma discrepância entre as altas temporadas e baixas temporadas, ou seja, o precariado da praia precisa trabalhar intensamente nos meses de verão e feriados prolongados, muitas vezes fazendo rodadas duplas, para sobreviver na baixa temporada, quando a oferta de emprego é limitada, e as próprias tendas da praia funcionam preferencialmente nos finais de semana, com uma quantidade reduzida de funcionários.

(...) Informalidade no Brasil recente demonstra a ampliação acentuada de trabalhadores submetidos a sucessivos contratos temporários, sem estabilidade, sem registro em carteira, trabalhando dentro ou fora do espaço produtivo de empresas, quer em atividades mais instáveis ou temporárias, quer sob a ameaça direta do desemprego. (...) Eles realizam trabalhos eventuais e contingenciais, pautados pela força física e pela baixa qualificação. (ANTUNES, 2018, p. 68).

O precariado da praia do Forte apresenta exatamente essas características: informalidade, trabalho temporário, com grande instabilidade e com ameaça direta de desemprego, contando ainda com a força física, a baixa qualificação, e, poderíamos acrescentar com um trabalho exposto ao sol, com possibilidades de insolação, desidratação, entre outros problemas de saúde. Nos feriados prolongados em muitos casos o trabalhador é empregado para aquele período específico, que pode durar de 3 a 5 dias,

---

<sup>9</sup> A ilha do japonês, que apresenta dois espaços, a parte vinculada ao continente que tem quiosques, e, a ilha com travessia feita por pequenos barcos. Há uma família que vende salgados, com pedidos feitos na ilha e com a entrega dos salgados feita a partir da travessia de caiaque. Assim, o consumidor não precisa voltar para a parte dos quiosques para comprar o salgado, com esse serviço de entrega, durante todo o dia. O entrevistado “C”, trabalhador de um dos quiosques da Ilha do Japonês, explica esse esquema de compra e venda afirmando que “*o trabalho é cansativo, mas eles são os donos do próprio negócio.*” Ele trabalha na alta temporada na ilha do japonês, e, durante o restante do ano vive de bicos, na maioria das vezes, também como garçom. Relato concedido no dia 26 de dezembro de 2018.



ganhando exclusivamente pelos dias trabalhados. Nesse sentido, a alta temporada para o trabalhador cabofriense é mais do que um *privilégio da servidão* (como ressalta ANTUNES, 2018), mas uma obrigação da servidão para a sua sobrevivência. A frase do garçom “A” é bastante explicativa: “*A cidade não tem indústrias, não tem empregos, a praia é a única saída*”.

Em relação a carrocinhas com produtos diversos, como açaí, bebidas, pizzas, churrasquinhos, salgados, boias, milho, entre outros objetos, presentes cotidianamente na alta temporada da Praia do Forte, é recorrente principalmente quando há o vínculo de empresas ou de famílias, que os trabalhadores cheguem na praia juntos<sup>10</sup>. A distância de uma das lojas de Açaí até o exato ponto da praia é de cerca de 1 km, saindo do bairro Jacaré a distância pode chegar aos 3 km, e, de fato, é comum ver vendedores de boias saindo do bairro Jacaré empurrando carrinhos até a praia por volta de 8:30h, e, saindo do bairro Boca do Mato, a distância pode chegar aos 4 km. O retrato da precariedade também atinge crianças e menores de idade, que já estão inclusos na rotina de trabalho na praia, muitas vezes nas carrocinhas e nas tendas da praia, juntos com responsáveis vendendo milho, churrasquinho, pizza, etc.

### **Considerações Finais**

A praia, ao longo do século XX, a partir de uma produção de um discurso e da produção do espaço se tornou um espaço atrativo, um vetor de expansão urbana, uma fonte econômica, um ponto importante do desenvolvimento do turismo. Assim, o turismo de sol e praia se consolidou nos balneários europeus, no litoral dos Estados Unidos e no litoral brasileiro, provocando intensas transformações espaciais e sociais. (DANTAS, 2009; PEREIRA, 2014; O’DONNEL, 2013; MOESCH, 2002; CRUZ, 1999; SANCHEZ, 1991).

As cidades turísticas de sol e praia passaram por processos de transformações, adequando o processo de urbanização às necessidades da economia do turismo, e, muitas praias e seus respectivos entornos se tornaram espaços de conflito, de disputa e de alta valorização. A produção do espaço turístico se dá muitas vezes a partir do

---

<sup>10</sup> No caso dos trabalhadores que chegam empurrando as carrocinhas, já que em alguns casos, as carrocinhas chegam em carros ou sendo rebocadas, ou ainda, os produtos chegam em um carro e o trabalhador chega com a carrocinha empurrando.



enfraquecimento de outras atividades econômicas, e, conseqüentemente, de outros postos de trabalho. A inevitabilidade do turismo, quase como uma salvação econômica, uma atividade supostamente com baixo impacto ambiental, reconfigura não só o espaço, mas o mercado de trabalho de muitas cidades. Cidades vinculadas à pesca, à atividade portuária, à indústria, à agricultura, entre outras atividades, quando passam a ser voltadas ao turismo, necessitam em muitos casos de transformações radicais, que implica na indústria da construção, em reformas urbanas, e, passam a contar com a presença ou com o crescimento exponencial do mercado imobiliário, em uma variedade enorme de serviços, tanto serviços gerais, quanto serviços específicos, de rede bancária, comércio de roupas, supermercados, até passeios de barco, rede hoteleira, restaurantes, etc.

Então, alguns postos de trabalho crescem, novos postos de trabalho são abertos, concomitante há um enfraquecimento de antigos postos de trabalho. A praia e todo seu entorno geram muitos empregos, contudo, em muitas cidades turísticas de sol e praia, há uma distinção bem rígida entre alta temporada e baixa temporada: a primeira atraindo muitos turistas e conseqüentemente gerando muitas vagas de emprego, e, a segunda, com o esvaziamento da cidade, retraindo a oferta de empregos. Essa instabilidade é péssima para o trabalhador.

O precariado da praia é uma das ramificações desse quadro grave de superexploração do trabalho, em um contexto de novas morfologias do trabalho, do Estado neoliberal, de governos empresariais, de crescimento do terceiro setor e do turismo de sol e praia. A condição do trabalhador da praia analisado em Cabo Frio, mas com certeza estendido a muitas outras cidades litorâneas brasileiras, encaixa-se perfeitamente na noção de precariado exposta pelos sociólogos Ricardo Antunes (2008, 2018) e Ruy Braga (2012, 2017), enquanto uma fração do proletariado, apresentando um quadro de informalidade, intermitência, falta de registro, contratos temporários, longas jornadas de trabalho e direitos escassos, contando ainda com duas características marcantes: *a insalubridade*, pela exposição permanente ao sol e altas temperaturas, em muitos casos sem recursos básicos dados pelo empregador como água e protetor solar; e *a invisibilidade*, causada pela atmosfera de festa, eventos, de uma cidade embelezada e alegre, entre outros pontos vendidos em uma cidade turística.

O caso de Cabo Frio é bastante elucidativo e exemplar para entender o precariado da praia, mas infelizmente, não é um caso isolado. Na própria Região dos Lagos, os

exemplos de precarização do trabalho são evidentes, e, principalmente no eixo turístico mais potente, o ABC turístico – Arraial do Cabo, Búzios (Armação dos Búzios) e Cabo Frio que apresentam praias dominadas pelo trabalho extremamente precário, intermitente, sem direitos, com longas jornadas de trabalho, em condições insalubres, que muitas vezes coexistem com trabalhos de carteira assinada, e condições menos agravantes nas orlas e em outros espaços.

O precariado da praia do Forte em Cabo Frio precisa trabalhar intensamente, em alguns casos com duplas jornadas, durante a alta temporada, para ter uma garantia de sobrevivência na baixa temporada, onde o trabalho é escasso e o desemprego é quase uma regra para esses trabalhadores. Até mesmo nos empregos registrados há uma maior exigência, uma maior disposição, maior carga horária, para atender a forte demanda de turistas e moradores temporários, com mais vagas, e, na baixa temporada uma retração dos postos de emprego.

Em Cabo Frio apenas um pequeno recorte do espaço se tornou turístico, no que denominamos de circuito turístico, com poucas adições; não há no período de 1997-2018 um calendário de turismo eficiente, para ofertar eventos e atividades no decorrer do ano – o que interfere diretamente na produção de empregos; há o escanteamento de outras modalidades de turismo potenciais para a cidade – o que também poderia gerar empregos, e, conseqüentemente, não há o desenvolvimento de outros espaços. Esse projeto de desenvolvimento geográfico desigual, privilegiando específicas frações de classe, como a indústria da construção e de reformas urbanas, o mercado imobiliário, o setor de serviços (com maior poder econômico e articulação política), cria abismos de renda, preço do solo, infraestrutura, segurança, e serviços, entre os espaços turísticos e os espaços periféricos da cidade.

Finalmente, deve-se atentar que precariado da praia se funde a uma cidadania precária, de uma cidade produzida preferencialmente para as classes mais abastadas locais e para o turista, o direito à cidade turística para o precariado da praia e morador de bairros pobres de Cabo Frio é limitada, para não dizer nula.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (orgs). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ALVES, M. Rua da Silva. **Conjunto paisagístico de Cabo Frio**. In: XII SIMPURB, Belo Horizonte, MG, 2011.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**. São Paulo, Boitempo, 2018.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez, 16ª edição, 2008 [1995].

BAPTISTA, J. C. **A longa marcha**: a dominação política da oposição em Cabo Frio após o Golpe de 1964. Cabo Frio: Ed. Jornal de Sábado, 2007.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado**: do populismo a hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo; EDUSP, 2012

BRAGA, Ruy. **Rebeldia do Precariado**: trabalho e neoliberalismo no Sul global. São Paulo: Boitempo, 2017.

CHRISTOVÃO, J. H. de O. **Do sal ao sol**: a construção social da imagem do turismo em Cabo Frio. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2011.

COX, R. **As Eleições a prefeito de Cabo Frio 2000**: crônica de um resultado anunciado. Disponível em: <http://jornalista.blogspot.com> Acesso em 10 de janeiro de 2019.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Políticas de turismo e (re) ordenamento de territórios no Nordeste do Brasil**. Tese de doutorado, USP, São Paulo, 1999.

DANTAS, E. W. C. **Mar à vista: estudo da maritimidade em Fortaleza**. Fortaleza, Edições UFC, 2011.

DANTAS, E. W. C. **Maritimidade nos trópicos**: por uma geografia do litoral. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DARDOT, P., LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. São Paulo. Boitempo, 2016.

GEORGE, P. **O meio ambiente**. São Paulo: Difusão Européia do livro, Saber Atual, 1973

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo, Boitempo, 2016.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. 1ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, D. **A produção Capitalista do Espaço**. São Paulo. Ed. Annablume, 2005.

HARVEY, D. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo. Ed. Loyola, 2008.

LAMEGO, A. R. **O homem e a restinga** – Rio de Janeiro. Edição fac-similar . Rio de Janeiro: IBGE, 2007 [1946].

LEFEBVRE, H. **Espaço e Política**. Editora UFMG, 2008.

MASCARENHAS, G. Cidade mercadoria, cidade-vitrine, cidade turística: a espetacularização do urbano nos megaeventos esportivos. **Caderno Virtual de Turismo**. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1, s.52-s.65, nov. 2014.

MELO, E. S. O. de. **Gênese da urbanização turística em Cabo Frio (1950 – 1978)**. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

MOESCH, M. M. **Para além das disciplinas: O desafio do próximo século**. In: GASTAL, Suzana (org.) **Turismo e investigação crítica**. São Paulo, Contexto, 2002

O'DONNELL, J. **A invenção de Copacabana - Culturas urbanas e estilos de vida no Rio de Janeiro (1890-1940)**. Jorge Zahar Editora, Rio de Janeiro, 2013.

PEREIRA, A. Q. **A urbanização vai à praia: vilegiatura marítima e metrópole no Nordeste do Brasil**. Fortaleza, UFC, 2014.

PESSANHA, Roberto Moraes. **A ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil é parte da geopolítica da energia: oportunidades e riscos de inserção global em meio às novas territorialidades regionais e ao desafio da abundância na economia dos royalties no Estado do Rio de Janeiro**. Revista Espaço e Economia, Rio de Janeiro, 2015.

RAMÃO, F. S. **A mercantilização do meio ambiente na cidade de Cabo Frio a partir dos fundamentos de Pierre George**. Dissertação (Mestrado em Geografia), – UERJ FFP, São Gonçalo, 2015.

RAMÃO, F. S. Os limites do modelo de cidade turística de Cabo Frio, RJ: quando a luz acende e apaga. **Revista Espaço e Economia**, Ano VII, número 13, 2018.

SADER, E. Estado, democracia y alternativa socialista en la era neoliberal. In: SADER; GENTILI (comps.). **La Trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social**. Clacso, Universidad de Buenos Aires, 2ª edición, 2003.

SANCHEZ, Fernanda. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades – sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro, DP&A, 2001.

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. **Espacio, Economía y Sociedad**. Barcelona: Siglo XXI de España (1991).

SANTOS, M. **A natureza do Espaço**. São Paulo, Edusp, 2008.

STANDING, G. **O precariado: a nova classe perigosa**. 1. ed.; 1. reimp, - Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.

# DOS COLETIVOS POPULARES DE CAMPO GRANDE, RJ, AO MOVIMENTO ANTICAPITALISTA GLOBAL

**Edivan Fulgencio<sup>1</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6747-8541>

Recebido em: 21 mar. 2021

Publicado em: 28 abr. 2021

## RESUMO

No contexto mundial de desafios globais, muito se tem repetido a dicotomia “Pensar global, Agir local”. As ações e mobilizações coletivas em diferentes territórios e com variadas escalas espaçotemporais de organização e luta, parecem se adequar a esta lógica. No entanto para atingir a utopia possível do fim do modelo de acumulação capitalista, causa das crises e ameaça à paz e segurança mundial, bem como à própria continuidade da espécie humana e do meio natural, é necessário que as mobilizações sejam de ordem planetária. Embora à primeira vista se apresente como utopia, o surgimento de um novo modelo de organização social e econômica, de maior amizade entre os povos, mais equidade e justiça, a crise que o modelo atual de acumulação capitalista atravessa, indica ser possível substituí-lo, até por uma questão de sobrevivência. O presente artigo discute a possibilidade de iniciativas locais e identitárias como os coletivos populares de Campo grande, Rio de Janeiro, apresentarem potência para integrar as diferentes redes de indignação anticapitalista que eclodem ao redor do mundo e assim participar da construção do movimento anticapitalista global.

**PALAVRAS-CHAVE:** Utopia. Coletivos. Movimento anticapitalista global. Redes de indignação. Escala.

## *FROM THE POPULAR COLLECTIVES OF CAMPO GRANDE, RJ TO THE GLOBAL ANTI-CAPITALIST MOVEMENT*

## ABSTRACT

In the global context of global challenges, the dichotomy “Think global, Act local” has been repeated a lot. Collective actions and mobilizations in different territories and with varying spatiotemporal scales of organization and struggle seem to fit this logic. However, in order to achieve the possible utopia of the end of the model of capitalist accumulation, which causes crises and threatens world peace and security, as well as the very continuity of the human species and the natural environment, it is necessary that the mobilizations be of a planetary order. Although at first glance it appears as a utopia, the emergence of a new model of social and economic organization, of greater friendship between peoples, more equity and justice, the crisis that the current model of capitalist accumulation is going through, indicates that it is possible to replace it, even for the sake of survival. This article discusses the possibility of local and identity initiatives such as the popular collectives of Campo Grande, Rio de Janeiro, presenting the power to integrate the different networks of anti-capitalist indignation that erupt around the world and thus participate in the construction of the global anti-capitalist movement.

---

<sup>1</sup> Professor de Geografia. Doutorando e Mestre em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Análise, Projeto e Gerência de Sistemas pela UNESA.



**KEYWORDS:** Utopia. Collectives. Global anti-capitalist movement. Networks of indignation. Scale.

## INTRODUÇÃO

Pensar globalmente, agir localmente. Expressão atribuída ao sociólogo alemão Ulrich Beck, especialista no tema Globalização, muito utilizada recentemente, inclusive por líderes mundiais como o Papa Francisco (2015) em sua defesa de uma nova economia com mais justiça, inclusão social e preservação do meio ambiente, iniciando-se em práticas singelas das comunidades até ganhar peso de decisões estratégicas globais. Seu uso, torna-se muito apropriado para estes tempos de desafios em escalas espaçotemporais que vão de dias difíceis em comunidades a décadas de recessão e crise do sistema mundo.

Nos apropriamos desta expressão neste artigo para defender a ideia da possibilidade de pensar a utopia do surgimento de um movimento anticapitalista planetário, capitaneado a partir de práticas locais, cuja escala possa evoluir para acionamentos de sentimentos de pertencimento e engajamento globais.

Passada meia década do golpe institucional impetrado contra o governo democraticamente eleito de Dilma Rousseff, pelas elites brasileiras do atraso, insatisfeitas com as importantes mudanças na economia brasileira a partir do início do século XXI, é flagrante a derrocada dos direitos básicos conquistados pelas classes trabalhadoras e mesmo excluídas. O meio ambiente é tratado como mercadoria sem valor, a qual pode ser consumida sem pudor ou destruída na troca por outras consideradas mais valiosas (o espaço florestal, por campo para produção e exploração de commodities, por exemplo).

Em paralelo, a crise de representatividade da cidadania popular se manifesta no avanço de grupos da extrema-direita, financiados por empresários e grupos políticos inescrupulosos. Os governos de cunho social que aproveitaram o bom momento de forte crescimento das chamadas “economias emergentes”, como o Brasil e através de estratégias desenvolvimentistas, promoveram o crescimento de regiões menos favorecidas em cenários anteriores, foram substituídos por figuras populistas, cunhadas a partir do fenômeno do neopentecostalismo religioso e das *fake news* capitaneadas pelas classes hegemônicas. Estes fatos, observados de forma dramática sobretudo pela consequência na vida dos mais pobres e nas ameaças às minorias, vão se dar no Brasil e se repetir em diferentes escalas em países da América do Sul, como Chile, Bolívia, Peru. Bem como, em regiões menos favorecidas pelo capital no mundo globalizado.

Em contraponto, eclodem nas últimas décadas importantes movimentos, os quais reconfiguraram territórios e as formas tradicionais de organização política, motivando e mobilizando o povo para a luta, os coletivos populares. Estas mobilizações, na maior parte das vezes extremamente informais e com estruturas heterodoxas e inovadoras têm incomodado capitalistas ao redor do mundo, através de impactantes movimentos de contestação ao neoliberalismo, como os *occupies*, as primaveras dos povos, os levantes indígenas, entre outros. Articulam-se a partir destas mobilizações coletivas, redes mundiais para organização de diferentes movimentos **contestatórios**.

Podemos estar assistindo à gestação de um movimento anticapitalista global. Este artigo discute a possibilidade de coletivos como estes, porém atuantes numa escala geográfica menor, a Região Administrativa de Campo Grande (RA Campo Grande), na Zona Oeste do Rio de Janeiro, associarem-se a estas Redes de Indignação mundial, numa evolução da escala de mobilização, do local ao global. Participando assim da construção desta utopia de derrocada do capitalismo e do surgimento de uma nova forma de organização social pautada no bem comum, na paz e na amizade entre pessoas e entre diferentes povos.

## TORNAR A UTOPIA POSSÍVEL

Quando o dia da paz renascer / Quando o Sol da esperança brilhar  
 Eu vou cantar  
 Quando o povo nas ruas sorrir / E a roseira de novo florir  
 Eu vou cantar  
 Vai ser tão bonito se ouvir a canção / Cantada de novo  
 No olhar da gente a certeza de irmãos / Reinado do povo.  
 Zé Vicente<sup>2</sup>

Em “Utopia”, canção do poeta, lavrador e cantador cearense, Zé Vicente, a realização da utopia é uma esperança carregada de certeza, expressa pelo adverbio que define um tempo, ‘QUANDO’, ao invés do uso de uma situação hipotética, caso fosse utilizado uma condicional ‘se’. Intercalado com a futurística, porém afirmativa locução verbal “VAI SER”. É sobre a possibilidade da concretização da utopia de um mundo melhor, com uma organização de mundo diferente da vigente neste momento histórico, que pretendemos refletir aqui, trazendo novas formulações políticas as quais podem efetivar um reinado efetivamente do povo.

---

<sup>2</sup> VICENTE, Zé. Utopia. In: **Festa dos pequenos**. Paulinas – Comep, 989, LP. Disponível em Portal MPBNet, Zé Vicente (mpbnet.com.br), acesso em 20.mar.2021.

Estamos assistindo neste início de século, a degradação social, ambiental e das relações humanas, demonstrando indícios do desmoronamento da sociedade de consumo capitalista como projeto de organização social.

Atualmente, o enfrentamento mundial à onda neoliberal, com resistências em diversos países às modificações nas aposentadorias, com a defesa da educação e saúde públicas gratuitas e de qualidade, as lutas pelos direitos humanos, a defesa do meio ambiente e de minorias, entre outras e inúmeras pautas, vêm animando grupos a se mobilizarem coletivamente ao redor do mundo.

Uma vez que estas iniciativas evoluam para estruturas interseccionais e interescales, evoluindo na escala espacial de lutas locais, saltando para regionais e possivelmente inclusive pautas globais. Valendo-se entre outras ferramentas de organização, das modernas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), entendemos que, os coletivos urbanos, uma vez organizados e bem estruturados podem atender à esperança de Harvey (2016, p. 246) de que a partir das iniciativas coletivas locais “surjam movimentos sociais e políticos que digam “Já basta!” e mudem nosso modo de viver e amar, sobreviver e nos reproduzir”. Tendo potência assim, para impactar o ciclo atual do modelo de acumulação capitalista.

A sociedade atual, antecipadamente entendida por Harvey (1989) como uma compressão espaço-tempo, parece extrapolar a tríade geo-histórica de Santos (2006) meio-natural, meio-técnico, meio-técnico-científico-informacional. Vai ser percebida por Leopoldo (2016), como uma sociedade neoliberal, globalizada e sua característica de organização em rede, propiciada pelo enorme avanço tecnológico das telecomunicações e meios de transporte. Esta nova estruturação espacial global e, ao mesmo tempo, regional vai configurar a sociedade metropolitano-financeira, como modelo substituto do modelo urbano-industrial.

A economia metropolitano-financeira é uma nova fronteira capitalista, um novo momento articulado e convergente à economia agrário-comercial e economia urbano-industrial. Ela domina, mas mantém traços, processos e contradições vinculadas às economias precedentes. Cada uma dessas economias determina meios para suas respectivas sociedades e mobiliza espaços e tempos de seu presente histórico e geográfico (LEOPOLDO, 2016, p.9).

Porém, esta nova organização social e econômica, como fruto de mais uma evolução do processo histórico capitalista, se revela como mais um aprofundamento da crise que afasta as pessoas espacialmente, ao mesmo tempo, em que as segrega socialmente.

Para a classe operária, rejeitada dos centros para as periferias, despojada da cidade, expropriada assim dos melhores resultados de sua atividade, esse direito tem um alcance e uma significação particulares. Representa para ela ao mesmo tempo um meio e um objetivo, um caminho e um horizonte; mas essa ação virtual da classe

operária representa também os interesses gerais da civilização e os interesses particulares de todas as camadas sociais de "habitantes", para os quais a integração e a participação se tornam obsessivas sem que cheguem a tomar eficazes essas obsessões [...] Só o proletariado pode investir sua atividade social e política na realização da sociedade urbana. Só ele também pode renovar o sentido da atividade produtora e criadora ao destruir a ideologia do consumo. Ele tem portanto a capacidade de produzir um novo humanismo, diferente do velho humanismo liberal que está terminando sua existência: o humanismo do homem urbano para o qual e pelo qual a cidade e sua própria vida cotidiana na cidade se tomam obra, apropriação, valor de uso (e não valor de troca) servindo-se de todos os meios da ciência, da arte, da técnica, do domínio sobre a natureza material. (LEFEBVRE, 2008, p.139, 140).

Busca-se, então, organizar a resistência ao sistema capitalista e sua apropriação do espaço. Bem como, propor e construir uma nova forma de vida, em um novo meio social transformado e renovado por novas e mais humanas relações sociais.

Nossa utopia, apreendida no contato com os coletivos populares, espaços de luta pelo direito à cidade, contrapondo-se ao cenário de unificação global do pensamento e do modo de vida afetado pelas contradições próprias da sociedade capitalista neoliberal, é de que estas mobilizações locais sejam os agentes mobilizadores e motivadores da estruturação e organização de contestações sociais, com a potência da identidade de cada um, porém reconfiguradas na possibilidade de mobilização e execução da mudança a partir das ações de muitos. Ou seja, a coletividade, de onde pode surgir um movimento anticapitalista global, estruturado e único, conforme Harvey (2016)

Imagine ainda, se a alienação da experiência contemporânea do trabalho, do consumo compensatório que nunca satisfaz, dos níveis incalculáveis de desigualdade econômica e discordância na relação com a natureza diminuísse por conta de uma onda de descontentamento popular com os excessos do capital. [...] os movimentos de oposição – altamente fragmentados, mas numerosos – podem convergir e se juntar num movimento solidário mais unificado contra o domínio do capital. (HARVEY, 2016, p.247).

Para nós, esta utopia é uma construção possível. Desde que, os coletivos e mobilizações em andamento, construídas e articuladas sob as mais diversas pautas: direitos humanos, questões étnico-raciais, direito das mulheres, LGBTQIA+, indígenas, justiça socioambiental e tantas outras, possam se organizar em um único movimento revolucionário planetário, conforme proposto por Harvey (2016). Haja vista, a ocorrência de mudanças importantes na economia mundial a partir do início do século XXI, tornadas possíveis por governos de origem popular formados a partir de partidos oriundos dos movimentos sociais. Estes governos com soluções por vezes originais e simples, aproveitaram o bom momento de instabilidade e crises das potências mundiais para levar avante processos de aproximação que alavancaram forte crescimento das chamadas “economias emergentes”.

O Brasil se tornava uma das economias que mais cresciam no mundo. Vai apresentar-se como líder de importantes iniciativas junto a seus pares, como a formação do BRICS e o Mercosul, a inclusão dos emergentes nas mesas de negociação mundial com criação do G20, proposição e liderança soberana em diversos acordos multilaterais. Além de costuras políticas e econômicas do Sul planetário, as quais vão ter como consequência uma maior inserção da África e América Latina no cenário decisório mundial e no contexto interno, uma maior inclusão social, com impactos como a diminuição do flagelo da fome, miséria e a inserção de classes populares no mercado de consumo.

Porém, o “partido de Wall Street”, expressão de David Harvey (2014) para representar os 1% de ricos que controlam a economia mundial, contra os 99% que vivem apenas com o mínimo suficiente, ou nem sequer isso. Ao redor do mundo, assim, como na questão posta pelo Movimento *Occupy Wall Street*, não aceitam perder ou abrir mão de seus lucros exorbitantes, ainda que em vista do bem-estar social de muitos outros.

O contra-ataque capitalista, com aceleração da agenda neoliberal, o ataque às instituições e às agendas multilaterais, rompimento de acordos como o climático e o antinuclear, ascensão e chegada ao poder da extrema-direita ao redor do mundo são desafios postos às camadas populares ao redor do mundo, sobretudo durante a década de 2010.

A luta que se criou — o Povo contra o Partido de Wall Street — é crucial para nosso futuro coletivo. A luta é global assim como local em sua natureza. Reúne estudantes confinados a uma luta de vida ou morte contra o poder político no Chile para criar um sistema de educação gratuito e de qualidade para todos, desmantelando o modelo neoliberal que Pinochet impôs brutalmente. Engloba os ativistas da praça Tahrir que reconhecem que a queda de Mubarak (como o fim da ditadura de Pinochet) foi apenas o primeiro passo de uma luta para emancipar-se do poder do dinheiro. Inclui os indignados da Espanha, os trabalhadores em greve na Grécia, a oposição militante que surge em todo o mundo, de Londres a Durban, Buenos Aires, Shenzhen e Mumbai. A dominação brutal do grande capital e o poder do dinheiro estão na defensiva em todo lugar. De que lado vamos estar, nós, indivíduos? Que rua vamos ocupar? Só o tempo dirá. Mas o que sabemos é que o tempo é agora. O sistema não está só quebrado e exposto, mas também incapaz de qualquer resposta a não ser a repressão. Então nós, o povo, não temos outra opção senão lutar pelo direito coletivo a decidir como o sistema será reconstruído e com base em qual modelo. O Partido de Wall Street teve sua vez e fracassou miseravelmente. Como construir uma alternativa em suas ruínas é tanto uma oportunidade inescapável quanto uma obrigação que nenhum de nós pode ou vai querer deixar de lado. (HARVEY, 2012).<sup>3</sup>

A construção de alternativas e respostas vem sendo dada por diferentes povos ao redor do mundo, como povos do Chile, Bolívia e Venezuela, na América Latina, através da

<sup>3</sup> HARVEY, David. Os rebeldes na rua: o Partido de Wall Street encontra um adversário. Blog da Boitempo. Publicado em 02/04/2012. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2012/04/02/os-rebeldes-na-rua-o-partido-de-wall-street-encontra-um-adversario-artigo-de-david-harvey/>. Acesso em: 09.nov.2020.

participação popular em iniciativas como o Fórum Social Mundial, a Assembleia mundial dos povos (Inclusive indígenas) e Organizações de agendas de mobilização comuns: A Internacional Progressista; a Aliança dos Povos e a *Habitat International Coalition* (HIC), para citar alguns exemplos.

Estes grupos que vão se constituindo ao redor do mundo, com a facilidade de interconexão das redes e a velocidade dos modernos meios de transporte, extrapolando espaço e tempo vêm criando oportunidades de oposição forte e estruturada às contradições causadas pelos processos de produção capitalista do espaço e seus agentes. A partir desta realidade, entendemos ser possível o desenvolvimento dos coletivos populares como alternativa de resistência e mobilização popular, entre os quais se situam os coletivos da Zona Oeste do Rio de Janeiro, desde que interconectando-se em rede às Mobilizações anticapitalistas globais. Assumindo um lugar e papel de relevância e destaque, através de seus diferentes modos de atuação nos diferentes contextos políticos territoriais, evoluindo para escalas e pautas de lutas anticapitalistas globais.

Em Campo Grande, ao menos dez iniciativas de mobilizações coletivas se apresentam para a luta e resistência anticapitalista, com potencial para integrar esta eventual mobilização mundial:

- Coletivo de Educação Popular Margarida Maria Alves
- Coletivo Negro Waldir Onofre
- Coletiva Popular de Mulheres da Zona Oeste
- Rede Carioca de Agroecologia Urbana (Rede CAU) – Rio da Prata
- IFHEP – Instituto de Formação Humana e Educação Popular
- Coletivo (R)existe Campo Grande
- MIR ZO – Movimento Inter-religioso da Zona Oeste
- Coletivo Cultura ZO
- Coletivo Cultural do Rio da Prata
- Coletivo Tudo numa coisa só.

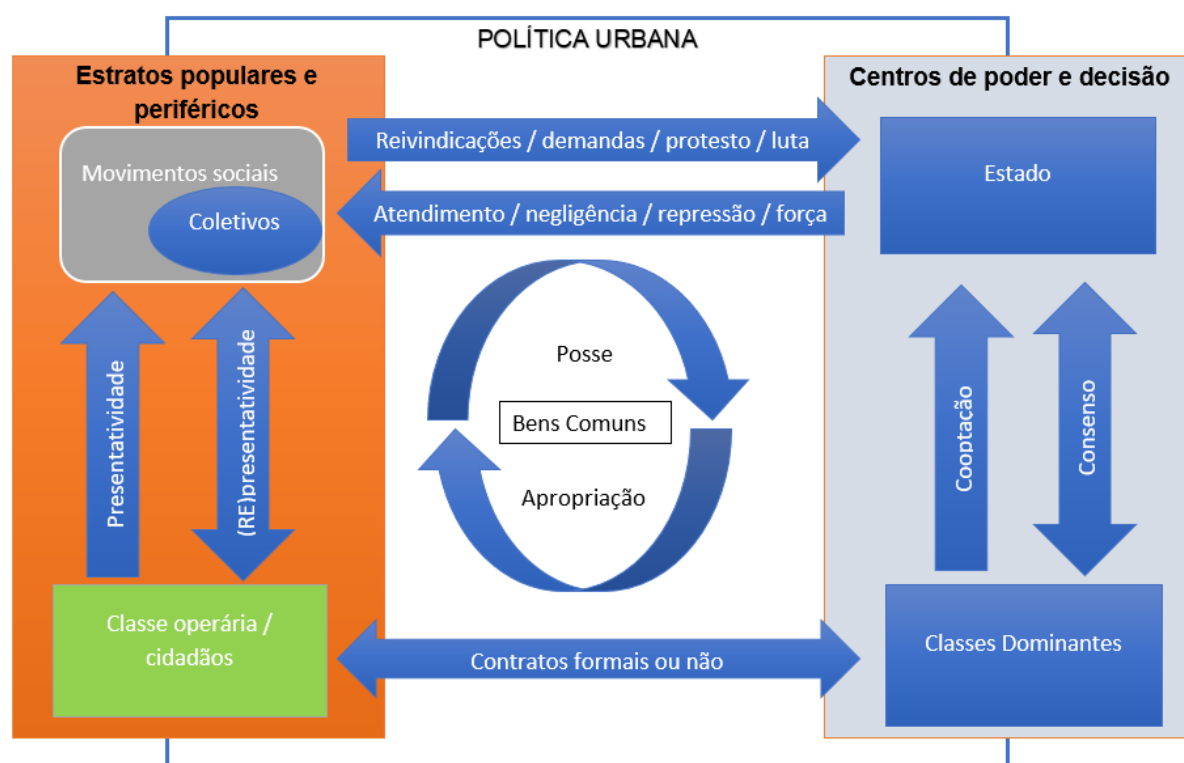
Entre outros grupos e iniciativas insurgentes com potencial capaz de agregar coletivamente diferentes demandas não atendidas pelo capitalismo representado pelo estado subserviente e cooptado, podendo integrar em rede o movimento revolucionário global pensado por Harvey (2016).

O espaço urbano é o lócus onde se dá a luta política, entre capitalistas cooptando o Estado e os cidadãos (re)presentados (pelos) nos movimentos sociais, entre os quais, se situam os coletivos urbanos. Estes agentes disputam entre si de forma conflituosa. Na resolução destes



conflitos se dá a política urbana, a qual reconfigura continuamente o espaço urbano. As formas como se dão os conflitos e como o poder público apresenta ou negligencia soluções vai impactar nas ações e reações dos coletivos e movimentos sociais. Esta dinâmica da política urbana pretendemos apresentar de forma esquemática abaixo, a qual foi construída a partir da experiência junto aos coletivos de Campo Grande, RJ e como uma analogia ao esquema de Política Urbana proposto por Castells (1983). Entendemos que o esquema atende à dinâmica local x global da representatividade dos cidadãos e classe trabalhadora pelos diferentes coletivos e suas manifestações frente aos centros de poder e decisão locais ou globais.

**Figura 1 - Esquema da disputa pelos comuns urbanos no contexto dos coletivos populares**



**Fonte:** elaborado pelo autor, 2020.

A partir do esquema proposto, entendemos a política urbana, como uma disputa efetivada através de demandas e reivindicações dos cidadãos e seu atendimento ou negligência por parte do Estado. Harvey (2014) enxerga estas demandas por bens e serviços como uma disputa pela posse ou apropriação dos comuns urbanos

Os cidadãos, em sua maioria pertencentes às classes trabalhadoras ou excluídas, ou seja, os estratos populares, estabelecem contratos (formais ou não) com as classes dominantes. O

Estado neoliberal, preponderante na ordem mundial atual, cooptado pelas classes dominantes, as favorece em suas decisões, estabelecendo uma relação injusta de consenso com os capitalistas.

Diante deste cenário de disputa injusta pelos bens comuns, os cidadãos vão reclamar demandas diversas. Uma vez não atendidas, as demandas vão se tornar bandeiras de lutas das mais diferentes identidades e pautas. Os coletivos urbanos representam uma forma diferenciada, até mesmo diante dos movimentos sociais tradicionais, de organização para a disputa pela apropriação ou posse dos bens comuns, que deveriam lhe ser garantidos por direito.

Esta disputa colocada na escala local, a partir do ponto de vista do urbano que é a maior representação do espaço mundial, pode ser escalonada para pautas globais. A forma de apropriação injusta e desigual dos bens e serviços pelas classes dominantes, vai influenciar diretamente as pautas identitárias: negros, mulheres, indígenas, trabalhadores urbanos e rurais, sem-teto, etc. Haja vista a histórica concentração de renda e posses nas mãos de homens brancos, fazendeiros, comerciantes ou industriais.

Configura-se assim, a disputa de classes, como a base de diferenças sociais históricas, as quais vão se manifestar no mundo globalizado em preconceitos, machismo, racismo, xenofobia, lgbtfobia, e toda gama de injustiças sociais, com impactos desumanizantes nas classes menos favorecidas, além de, a partir da década de 1970 configurar-se também na degradação ambiental e no aquecimento global, a níveis de ameaça à própria continuidade da vida no planeta. Como consequências, observa-se o agravamento dos desastres naturais, bem como os incidentes ecológicos de origem antrópica e o surgimento de novas e mais desafiadoras doenças, como a atual pandemia da COVID-19. Consequências estas muito maiores e perversas com as classes menos favorecidas, sobretudo nas periferias mundiais.

Entendemos esta segregação socioespacial, causada pela gestão desigual de investimentos como uma não-política de Estado. Esta não política ao impactar na qualidade e mesmo na expectativa de vida do povo, produz revolta traduzida em cobrança das demandas através de reivindicações. As quais muitas vezes, extrapolam para conflitos violentos como depredações do patrimônio público, ataques violentos às autoridades, os quais muito embora, na maior das vezes justamente, vão trazer prejuízos aos serviços e perdas materiais (inclusive de vidas) aos próprios estratos populares. Neste contexto, o surgimento dos diferentes coletivos populares, apresentam-se como forma de organização para as mobilizações de protesto e luta.

Como resultado das reivindicações e mobilizações coletivas podemos ter alguma de diferentes situações:

- i. O atendimento das pautas, como uma forma de concessão do Estado. Nestes casos, pode inclusive se levar a um relaxamento e acomodação das lutas pelas causas maiores; ou
- ii. A negação pelo Estado, com possíveis radicalizações e prováveis tentativas de apropriação e posse dos bens ou serviços disputados, com a consequente repressão do Estado. Muitas vezes com uso de força repressiva excessiva

No território analisado, o uso desproporcional da força pelo aparato oficial – ou, muitas vezes, conforme Cano e Duarte (2012), se valendo de grupos de poder paralelo, funciona da forma mais cruel, na forma da lei do mais forte. É comum os moradores ainda que com razão para reivindicar bens e direitos como saúde, saneamento, educação, por mera questão de sobrevivência aparentam se calar diante das injustiças ou repetir as formas populares “manda quem pode, obedece quem tem juízo”; “não mexe com isso, não!”. Além de muitas vezes se voltarem contra os próprios ativistas e agentes dos movimentos sociais e coletivos. Impedidos assim de atuar em seus territórios, por melhorias para suas próprias comunidades.

Estas experiências coletivas locais, carregam então um potencial, uma energia tal que uma vez organizadas e atingindo escalas globais, podem somar forças para se tornarem o indício da derrocada do modelo de acumulação capitalista atual. O sistema capitalista cada vez mais apresenta sua incapacidade em atender à totalidade das demandas humanas de forma igualitária. Um exemplo é o drama da produção e distribuição das vacinas contra o Corona Vírus. Esta impotência do Sistema hegemônico pode funcionar como um motor de indução da insatisfação popular contra as mazelas causadas pela extrema desigualdade, contraditórias com a natureza humana, as quais estão expondo as pessoas não mais apenas ao desemprego, às condições insalubres de residência, à falta de água potável e comida. Cada vez mais a ameaça é à vida das pessoas.

Esta insatisfação popular, corretamente canalizada e organizada por grupos liderados por nomes respeitados das ciências, das artes e mesmo da espiritualidade, os quais já começam a se formar e se organizar, como o Fórum Social Mundial, a [Frente] Internacional Progressista, Marcha Mundial das Mulheres, a Aliança Mundial dos Povos Indígenas, entre outros. Além das diversas redes de coletivos que vão se organizando a partir de diferentes regiões do planeta. Das periferias brasileiras, como a Rede Favela Sustentável, a organizações de revolucionários nigerianos, como o CORE (*Coalition for Revolution*), se organizando sobretudo através das redes de informação e comunicação facilitadas pelo uso, embora ainda excludente, porém cada

vez mais massivo da Internet, no que Castells (2017) vai chamar de Redes de Indignação e Esperança.

Esta onda que vai ganhando corpo ao redor do mundo, infelizmente no Brasil muito retardada sobretudo pela influência do conservadorismo cristão manipulado pela mídia, partidos de direita e pela elite conservadora, pode se transformar em rebeldia coletiva contra o sistema, tendendo a crescer a um estado de revolta, a ponto de formar movimentos de insurgência e, estes sim, acabarem por desfigurar o capitalismo, ao menos como ele é conhecido neste momento histórico.

Harvey (2016) vai chamar este risco de desestruturação do sistema capitalista, de contradições perigosas do capitalismo. Uma possível revolta popular global, seria surpreendente para as classes dominantes, haja vista a acomodação das mesmas frente a uma aparentemente eterna alienação coletiva. A revolta típica da natureza humana frente a esta alienação é uma das contradições fatais, as quais podem levar o sistema de acumulação capitalista ao colapso derradeiro, ao menos da forma em que se apresenta hoje.

Destes grupos surgidos a partir da década de 2010, sobretudo como resposta à retomada ultraliberal mundial com a eleição de Donald Trump e outros tantos clones ao redor do mundo, como o fatídico capitão do mato brasileiro, entendemos a Internacional Progressista como o mais proeminente e capacitado a obter ou gerar resultados concretos, como o questionamento da imposição das políticas neoliberais pela União Europeia aos países membros, assim como a submissão com conseqüente guinada ultraliberal dos países latino-americanos ao imperialismo norte-americano.

Frente formada a partir de um encontro de intelectuais e líderes progressistas e mundiais convocado por Sanders em setembro de 2018, a partir da União do Instituto Sanders<sup>4</sup> ao Movimento DiEM25<sup>5</sup>, a Internacional Progressista busca através de, em suas palavras, uma visão compartilhada do mundo: mobilizar, unir e organizar as forças progressistas mundiais.

#### Declaração

I. Internacionalismo ou extinção. As crises de nosso século ameaçam a extinção de todas as formas de vida em todas as nações, em todos os continentes. O internacionalismo não é um luxo. É uma estratégia de sobrevivência.  
II. Uma definição de progresso. Nossa missão é construir uma frente planetária de forças progressivas. Definimos progressivo como a aspiração a um mundo que seja:

<sup>4</sup> Plataforma de discussão política e aglutinação de forças do senador democrata estadunidense Bernie Sanders.

<sup>5</sup> O Movimento Democracia na Europa 2025, ou DiEM25, é um movimento político pan-europeu lançado pelo ex-ministro das Finanças grego, Yanis Varoufakis. Seu movimento visa reformar as instituições existentes da União Europeia para criar uma "democracia plena com um parlamento soberano respeitando a autodeterminação nacional e compartilhando o poder com parlamentos nacionais, assembleias regionais e conselhos municipais". Fonte: Open Democracy. <https://www.opendemocracy.net/en/author/diem25/>, acesso em 21.mar.2021.

democrático, descolonizado, justo, igualitário, libertado, feminista, ecológico, pacífico, pós-capitalista, próspero, plural e limitado pelo amor radical. III. Povos do Mundo, Organizem-se. Somos trabalhadores, camponeses e povos do mundo que se levantam contra as forças reacionárias da oligarquia autoritária. Nosso objetivo é uma organização internacional: combinar forças através das fronteiras para reivindicar o planeta como nosso. [...] (International Progressive, 2018)<sup>6</sup>.

Passados menos de 3 anos do lançamento da Internacional Progressista, ela hoje já desponta como uma frente capaz de aglutinar forças dos mais diferentes espectros políticos, seja partidos ou movimentos sociais, até organizações não governamentais, entidades de cunho religioso ou espiritual, o que faz todo o sentido, pois apesar da força estruturante de mobilização popular representada pelos diversos coletivos, a mudança no paradigma organizativo da sociedade mundial passa indubitavelmente pela política institucional. Segundo Carneiro (2011, p.12) “a construção de um movimento anticapitalista global não pode simplesmente abdicar de partidos, eleições e sindicatos, sob pena de esse espaço continuar a ser ocupado pelos partidos de direita”.

Essa junção de forças institucionais progressistas aos diferente grupos identitários gerou a união de forças oriundas de diversos segmentos da sociedade, cada uma do seu jeito afetada pela forma espoliativa como o sistema capitalista as trata.

Partidos de trabalhadores e socialistas das Américas Latina, Caribe e Europa, grupos revolucionários da África e Ásia, organizações de mídia convencional ou alternativa de todo o mundo, sindicatos e centrais de trabalhadores formais ou informais como os entregadores e motoristas de aplicativo ao redor do mundo, entidades de luta pela paz e por direitos humanos, de mulheres, negros, lgbtqi e outras minorias ao redor do mundo. Representantes dos refugiados, dos sem-teto, movimentos de sem-terra, numa gama de dezenas de organizações ao redor de todo o mundo, contemplando todos os continentes e dezenas de países representados.

Ou seja pode sim ser possível tornar a utopia possível.

## **MOBILIZAÇÕES COLETIVAS E O FIM DO CAPITALISMO**

Na RA Campo Grande, RJ, a luta que se efetiva caracteriza-se pela cisão e disputas entre grupos políticos dos mais diversos interesses, pelos escassos bens e serviços ofertados pelo poder público a uns poucos e negligenciados a muitos. Os coletivos populares e suas mobilizações em rede ou territoriais, se apresentam como foco de resistência local à apropriação

---

<sup>6</sup>Declaração Política da cúpula de lançamento da Internacional Progressista em setembro de 2018 (Tradução livre, do autor). Disponível em: <https://cloud.progressive.international/s/F767W5iQ2GCN3ee#pdfviewer> , acesso em 21.mar.2021.

capitalista do espaço. Agregam assim, potencial de se conectarem às diferentes redes de movimentos e partidos e participarem da construção dialeticamente utópica e possível de um movimento revolucionário anticapitalista mundial.

Fulgencio (2020) observa os coletivos populares atuando no território pesquisado, sob duas formas, as quais podem se manifestar de maneiras únicas ou conjugadas:

i – da inserção e participação na política institucional e a partir daí ganhar escala de luta que vai do local até o global, através da militância independente, próxima e relacionada a movimentos, partidos e organizações institucionalizadas, disputando e concorrendo a cargos políticos e espaços de decisão nas diferentes esferas de poder. É o caso, por exemplo, do coletivo Tudo Numa Coisa Só, e mais recentemente, se apresentando efetivamente para a disputa das eleições municipais de 2020, a Coletiva Bem Viver.

ii – da aglutinação de forças populares, muitas vezes avessas ou descrentes da política institucional e mobilizadas por ativistas e grupos engajados na conscientização popular e na articulação de movimentos e políticas, próximas aos partidos e organizações, mas sem relação declarada de militância, porém acompanhando e, muitas vezes inclusive, mas não necessariamente, participando e influenciando agentes da política partidária tradicional. É o caso do Coletivo de Educação Popular Margarida Maria Alves, da Coletiva de Mulheres da Zona Oeste e do Coletivo (R)Existe Campo Grande, entre outros ativos na região pesquisada (FULGENCIO, 2020, p.108).

A forma como esta região administrativa da Cidade do Rio de Janeiro se configurou, revela diferentes agentes e processos temporais e espaciais, os quais transformaram um espaço predominantemente rural em um espaço marcadamente urbano, com as problemáticas demográficas e sociais inerentes a esta transformação do espaço geográfico. Esta dinâmica conflituosa, característica da produção capitalista do espaço (Harvey, 2005), favoreceu o surgimento da resistência pelos moradores e representantes das classes trabalhadoras.

A negligência do Estado em relação ao processo da efetivação deste espaço urbano, inicia-se na falta de planejamento e acompanhamento do processo de implosão-explosão da metrópole em direção ao Oeste. Reproduz as estratégias de “limpeza” e “branqueamento” das populações e do espaço urbano centrais e de áreas consideradas nobres na década de 1960, necessárias à propaganda do regime militar e seu “milagre econômico” gerador da nova classe média e burguesia brasileira, a “cidade maravilhosa”, conforme Abreu (1987). O ponto culminante espacial desta estratégia é a remoção de cortiços e favelas do centro e Zona Sul da cidade, transferindo a população pobre e preta para regiões afastadas da cidade, como o entorno da Avenida Brasil, gerando ou superpovoando bairros pobres e periféricos como Campo Grande e arredores.

Na década de 1980 em diante, seguindo os planos nacionais de desenvolvimento que apontam para as áreas do Sudeste, entre o centro da metrópole carioca e a metrópole paulista,



como o principal motor da industrialização nacional. Tendo as duas vias, uma cortando a metrópole do Rio, a BR 101 (nomeada Avenida Brasil, em seu trajeto pela cidade do Rio de Janeiro) e a Rodovia Presidente Dutra, como pontos propícios à instalação de um parque industrial. Ficando assim, as regiões dos novos subúrbios e a Zona Oeste do Rio, subordinadas cultural, social e economicamente aos espaços considerados “nobres” ou vistos como centros de decisão na cidade.

Está configurada a segregação espacial em relação ao restante da cidade, segundo Maricato (2000), reproduzindo no novo espaço urbano as velhas formas de coronelismo, e patriarcado herdadas da sociedade brasileira colonial, tendo como fato simbólico a utilização das antigas fazendas da região, como loteamentos urbanos ou terrenos para implantação de indústrias e focos de comércio.

Esta apropriação do espaço realizada de forma violenta e sem planejamento das consequências sociais por parte da elite e até financiada pelo Estado, produz revolta no povo simples e trabalhador característico da região, desafiando as noções de pertencimento e de comunidade. Como consequência, surgem organizações locais, como as dos pequenos agricultores locais, organizados contra os posseiros e a forma como se estava reconfigurando este espaço.

A tomada de consciência da transformação espacial do rural em urbano carregada por uma forte segregação espacial, com consequências na qualidade de vida, na vida comunitária, na saúde e no meio ambiente, sem contrapartidas de serviços públicos e infraestrutura vai ganhando força ao longo das últimas décadas, produzindo sinergia em torno de causas comuns.

Proliferam em Campo Grande, as Associações de moradores, Associações de favelas, as Comunidades Eclesiais de Base e suas reuniões, assembleias, encontros, caminhadas, fechamento de ruas. Apropriação e posse de terrenos e toda sorte de ações similares às empreendidas pelos coletivos populares no século XXI. Haja vista muitos dos militantes e ativistas de agora, serem filhos e netos da classe rural, transformada em classe trabalhadora urbana. Sendo assim, testemunhas da dinâmica rural – urbano. A estes grupos vão se juntar jovens oriundos de remoções de favelas, ou trazidos para os novos conjuntos habitacionais, vindo de diferentes lugares da cidade, por vezes de forma arbitrária.

A maneira como o estado **opera nesta dinâmica**, ora como representante ora como parte da própria classe dominante e suas formas de produção do espaço urbano, expropriando comuns em espaços periféricos como a Região de Campo Grande, transferindo riqueza e renda dos mais pobres para os mais abastados, pode fazer aflorar nos cidadãos esta vocação para a reivindicação de direitos, marcante como característica histórica do povo esta região.

Este impulso, entendido a partir de uma lógica coletiva, carregado de identidades particulares, expressas a partir das experiências, de cada um, conforme vimos anteriormente em escalas globais, podem gerar a partir dos coletivos locais, iniciativas de insurgência e resistência às forças que agridem particularidades e sentimentos de pertença a grupos minoritários, como a raça, a sexualidade, a religião, identidades humanas de cada um em si que se materializam e ganham força revolucionária quando reunidas em coletivos.

Campo Grande configura-se assim, historicamente, como um território de resistências, onde as mobilizações coletivas se apresentam, ora como agentes de mudança, ora como espaços de esperança. A nossa utopia espaço-temporal possível é de que surjam a partir da evolução da escala destas mobilizações locais e identitárias, através da união em rede e imperiosamente territorial e de forma presencial em ações afirmativas:

- i. Coletivos mais bem estruturados e organizados;
- ii. Movimentos sociais fortes e reconhecidos nacional e mundialmente, impactantes nas defesas de suas causas, como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra), o MNLP (Movimento Nacional de Lutas pela Moradia), a Central de Movimentos Populares (CMP), a Rede Brasil Sul de economia justa e solidária, o Projeto Brasil Cidades de luta pelo direito à cidade, entre outros.

A partir desta integração a lutas de maior escala e mais bem estruturadas e estabelecidas, é sim possível que os coletivos de Campo Grande construam conjuntamente a outras forças da sociedade civil organizada a utopia do movimento revolucionário global em rede, que possa alavancar a supressão do modelo capitalista por um novo modelo que retorne à comunidade humana o sentimento de pertença à comunidade universal, coabitante de uma casa comum, o espaço planetário.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise das mobilizações coletivas em curso na Região Administrativa de Campo Grande, Rio de Janeiro, permitem concluir que estes coletivos, desde que:

- i. Consolidem uma consciência de classe, pautada no entendimento da exclusão de direitos e apropriação de bens comuns característica do modelo de acumulação capitalista, como raiz das demandas reivindicadas e geradora das mobilizações;

- ii. Escalonem suas iniciativas locais e identitárias para pautas estruturantes de ações planejadas e conduzidas a escalas regionais, nacionais e globais;
- iii. Aproximem-se de partidos populares, organizações e entidades centralizadoras e integradoras de outros coletivos e movimentos sociais, participando das iniciativas em rede de indignação globais insurgentes, valendo-se além de criatividade e boa vontade, da participação efetiva nas novas formas de adesão e associação, para além do uso de ferramentas e Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs);

Uma vez cumpridos estes requisitos de luta, estes grupos, carregam potencial e assim são convocados a participar da construção utópica da revolução anticapitalista e apresentação de um novo modelo de sociedade. E esta revolução, segundo Lefebvre (2008) é urgente frente às crises que o mundo atravessa, as quais têm por origem o estágio atual do capitalismo.

Esta revolução total e planetária, econômica, demográfica, psíquica, cultural, etc., é hoje, por excelência o impossível-possível (a possibilidade, a necessidade e a impossibilidade!). Nada mais próximo, mais urgente. Nada mais fugidio, mais longínquo. A ideia da revolução remete do mundial à conjuntura, do total à prática imediata, ou seja, a existência de uma enorme maioria, silenciosa ou não, de pessoas que aderem ao presente e chegam até a aceitar o milenarismo, porque ele remete para mais tarde a eventualidade de uma catástrofe. (LEFEBVRE, 2008, p.20)

Dois coletivos, dentre as dezenas de mobilizações coletivas atuantes na Região de Campo Grande, RJ, se destacam pela abrangência de suas pautas de luta, como a formação da FARD-ZO (Frente Ampla de Resistência Democrática da Zona Oeste) e pelo nível de relacionamento com partidos, movimentos sociais, coletivos, ONGs e lideranças nacionais e internacionais, e assim podem alcançar, com ajustes na comunicação e formas de atuação, visibilidade maior, nacional e até mundial, de suas práticas e resultados. São eles, o CEPMMA (Coletivo de Educação Popular Margarida Maria Alves) e o Coletivo Tudo Numa Coisa Só, como forças transformadoras do espaço em que atuam.

Uma potência destes coletivos reside na capacidade de organização e na agilidade em propor estratégias e propostas de ação, bem como a capacidade de levar a efeito as propostas que defendem. Estes coletivos, atualmente se configuram como fontes de agentes e ativistas para os movimentos sociais tradicionais e de quadros novos para os partidos políticos, ONGs e órgãos governamentais. Sendo assim importantes agentes de construção e

reconfiguração da sociedade nos territórios em que atuam. Um exemplo foi a eleição pelo PSOL, do Vereador William Siri, principal liderança do Coletivo Tudo Numa Coisa Só.

Reside em nossa reflexão proposta neste artigo a esperança de que no mundo de hoje, mergulhado no caos da pandemia, do desemprego, da recessão. Porém, ao mesmo tempo, capaz de experimentar em toda parte do globo iniciativas de solidariedade e cuidado com as pessoas mais frágeis e vulneráveis e com o meio ambiente, subsistem pessoas capazes de se organizar e pensar a partir de desejos únicos e identitários, objetivos coletivos e comuns.

A nossa utopia, a qual insistimos ser possível desde que a construamos, é de que estas iniciativas sejam mais ágeis e eficazes do que as perigosas e potentes ameaças que o convaléscente modelo capitalista ainda pode nos propiciar, como as guerras, a fome, as pandemias, o desastre ambiental.

Construir a utopia é urgente começando por pequenos gestos revolucionários locais, os quais reconfigurados e escalonados, podem atingir o sonho do bem viver em uma sociedade, sócio e ambientalmente global, porém igualitária, justa e pacífica para todos os seres.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro, IPLAN-Rio/Zahar. 1987.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais. **“No sapatinho”: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)**. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll. 2012.

CARNEIRO, Henrique S. Apresentação – Rebeliões e ocupações de 2011. In Harvey, David et al. **Occupy; Movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo, Boitempo: Carta Maior, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução Arlete Caetano. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1983.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da Internet**. Rio de Janeiro, Zahar. 2017.

FRANCISCO. Carta encíclica “Laudato Si” – Louvado Sejas: Sobre o cuidado da casa comum. São Paulo, Paulus, Edições Loyola, 2015.

FULGENCIO, Edivan de O. **Mobilizações coletivas de Campo Grande, RJ, do direito à cidade à utopia anticapitalista global**. Rio de Janeiro, 2020. 176f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2020.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Tradução Rogério Bettoni. São Paulo, Boitempo. 2016.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, Annablume. 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

[texto removido]

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Tradução Margarida Maria de Andrade, Sérgio Martins. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2008.

LEOPOLDO, Eudes. LEVY, Charmain. A sociedade política como elemento central na relação entre movimentos sociais e governos: o caso do Partido dos Trabalhadores. In: ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Gandini Giandi (orgs). **Participação política no Brasil. Ação coletiva e interfaces socioestatais**. São Paulo, Cultura Acadêmica. 2014.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. pp. 121-192.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo, Universidade de São Paulo. 2006.

## VALOR COMPLEXO DOS IMÓVEIS E A PRODUÇÃO DAS CONDIÇÕES GERAIS DE PRODUÇÃO: ELEMENTOS PARA UMA ECONOMIA POLÍTICA DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA

Oséias Teixeira da Silva<sup>1</sup>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-4182-827X>

Recebido em: 20/03/2021

Publicado em: 28 abr. 2021

### RESUMO

A concepção de valor de uso, valor de troca e valor são as bases para uma compreensão marxista do processo de produção de mercadorias no capitalismo. O valor de uso diz respeito à utilidade social de uma determinada mercadoria. O valor de troca tem caráter relativo e indica que quantidade x de mercadoria A equivale a quantidade y de mercadoria B. O valor de um produto, por sua vez, é determinado pelo trabalho socialmente necessário para a produção de uma mercadoria específica. O objetivo do presente trabalho é desenvolver os conceitos de valor de uso, valor de troca e valor complexo dos imóveis. A natureza complexa do valor dos imóveis decorre do fato de que se trata de um valor que se constitui pela relação entre elementos simples e que decorre principalmente da concentração e diversificação das condições gerais de produção em cada localidade e na cidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Valor de uso. Valor de troca. Valor. Imóveis. Condições gerais de produção.

### *COMPLEX VALUE OF PROPERTIES AND THE PRODUCTION OF GENERAL CONDITIONS OF PRODUCTION: ELEMENTS FOR A POLITICAL ECONOMY OF CAPITALIST URBANIZATION*

### ABSTRACT

The conception of use value, exchange value and value are the basis for a Marxist understanding of the process of producing goods under capitalism. Use value refers to the social utility of a given commodity. The exchange value has a relative character and indicates that quantity x of commodity A is equivalent to quantity y of commodity B. The value of a product, in turn, is determined by the socially necessary labor for the production of a specific commodity. The objective of this work is to develop the concepts of complex use value, complex exchange value and complex value of properties. The complex nature of the value of the properties results from the fact that it is a value that is constituted by the relationship between simple elements and that results mainly from the concentration and diversification of the general conditions of production in each location and in the city.

**KEYWORDS:** Use value. Exchange value. Value. Properties. General production conditions.

---

<sup>1</sup>Professor de Geografia do Instituto Federal Fluminense, campus Macaé-RJ.



## INTRODUÇÃO

A obra *O Capital*, (MARX, 2011[1867]) analisa a produção capitalista de mercadorias a partir da relação entre valor de uso, valor de troca e valor. O valor de uso, denominado por Smith (1981 [1776], p. 43) de utilidade corresponde justamente à utilidade de um determinado produto, para que ele é utilizado, o que explica também porque existe demanda para ele. O valor de troca corresponde à proporção em que duas ou mais mercadorias são trocadas, seja diretamente por escambo, seja indiretamente pela intervenção do dinheiro. Aqui estamos, conseqüentemente, nos remetendo ao debate clássico da Economia política sobre o valor, que será, como veremos o ponto de partida do presente trabalho.

O valor, por outro lado, refere a algo intrínseco a mercadoria diferente do valor de troca que tem um caráter relacional. Na sociedade capitalista, o valor de uma mercadoria está relacionado ao tempo de trabalho socialmente necessário que “é o tempo de trabalho requerido para produzir-se um valor de uso qualquer, nas condições de produção socialmente normais, existentes, e com o grau social médio de destreza e intensidade do trabalho” (MARX, 1987 [1867], p. 46). Desse modo, o valor de uma mercadoria se manifesta pelo fato de ser um produto do trabalho humano, e assim sendo o valor de uma mercadoria expressa justamente o quanto de trabalho humano se encontra inserido naquela mercadoria particular.

A categoria *preço* é uma manifestação fenomênica do valor, a partir do qual o valor, como categoria “imaterial, porém objetiva” (HARVEY, 2018) aparece na realidade concreta. De acordo com as condições de mercado, os preços podem se colocar acima ou abaixo do seu valor, mas, de qualquer forma, o valor continua existindo como uma realidade subjacente ao preço.

O objetivo do presente trabalho é discutir essas três categorias: valor de uso, valor de troca e valor, mas de forma relacionada ao processo de urbanização capitalista<sup>2</sup>. Defendemos que essas categorias são fundamentais para uma compreensão do processo de urbanização que vá além do descritivo, sendo de importância crucial para a realização de estudos empíricos, uma vez que permitirá compreender as razões subjacentes a produção da mercadoria imóvel. Porém apontamos como em relação a urbanização, os conceitos acima citados adquirem uma natureza complexa se comparado aos produtos industriais e dessa forma discutimos os conceitos de valor de uso complexo, valor de troca complexo e valor complexo. Isto porque a urbanização se efetiva pela produção de um

---

<sup>2</sup> Devido ao escopo do trabalho, deixamos de lado a discussão sobre a possível formação de uma mais-valia complexa. Devido ao espaço necessário para realizar essa discussão, optamos por deixar essa discussão para um artigo posterior ainda a ser escrito pelo autor.

conjunto de produtos imobiliários que tem seu valor determinado não apenas pelo processo imediato de produção, ou seja, daquele do imóvel em questão, mas também do processo mais amplo, de produção capitalista do espaço urbano.

O texto está assim estruturado: no primeiro tópico discutiremos os conceitos de valor de uso e sua derivação em relação à urbanização capitalista: o conceito de *valor de uso complexo*; com base nessa discussão também derivaremos o conceito de valor de troca do conceito original de valor de troca, tendo sempre por referência o trabalho de Marx e de autores marxistas. No terceiro tópico discutiremos os conceitos de valor derivando dele o conceito de *valor complexo*. Seguem-se as considerações finais.

## VALOR DE USO E VALOR DE USO COMPLEXO

A concepção de valor de uso é a base e também a mais simples daquelas relacionadas a teoria do valor-trabalho. Segundo Adam Smith:

A palavra valor deve ser observado, tem dois significados diversos, e por vezes expressa a utilidade de algum objeto particular, e por vezes o poder de adquirir outros bens, que a posse daquele objeto proporciona. Um pode ser chamado 'valor de uso', o segundo 'valor de troca' (SMITH, 1981[1776], p. 17).

Podemos apontar que o valor de uso é a utilidade social de um determinado produto que justifica o uso de trabalho humano para produzi-lo. Um produto só será produzido for útil, e só será útil se for utilizado por alguém, ou seja, consumido. Quando um produto é produzido diretamente como valor de uso, a sua utilidade jamais será problemática uma vez que o produto é produzido para consumo do produtor e sua família. Mesmo que o excedente seja vendido no mercado ou captado pelo Estado na forma de impostos nada muda na produção em si que permanece produção de valores de uso, sendo que o valor de uso encerra em si toda a vida do produto que é produzido e consumido como tal como se dava comumente no feudalismo (DOBB, 1986).

Na maioria das sociedades historicamente existentes temos que a produção consiste na produção de valores de uso pelo produtor direto que possuía os instrumentos de produção e assim sendo o excedente que sustentava as classes dominantes tinha que ser extraído politicamente. Na sociedade medieval europeia essa extração era feita a partir do trabalho compulsório nas terras do senhor feudal e pelo recolhimento de impostos e dízimos sobre a produção do camponês (HOBSBAWM, 2008), enquanto na China antiga a produção excedente era recolhida na forma de impostos pelo Estado (SCARPARI, 1986). Mas tanto num caso como no outro a produção em si permanece produção de valores de uso. Por outro lado na sociedade capitalista o valor de uso só existe em sua relação dialética com o valor de troca. Segundo Marx:

O proprietário, com os cinco ou mais sentidos, supre a percepção que a mercadoria não tem conteúdo material da outra. Para ele, a mercadoria que possui não tem nenhum valor de uso direto. Do contrário, não a levaria ao mercado. Ela tem um valor de uso para outro. Para ele, só tem diretamente um valor de uso, o de ser depositária de valor, e assim, meio de troca. Por isso, quer aliená-la por mercadoria cujo valor de uso lhe satisfaça. Todas as mercadorias são não valores de uso para os proprietários, e valores de uso para os não proprietários (MARX, 2011 [1867], p. 110).

Toda mercadoria é imediatamente um não valor de uso para o capitalista e um valor de uso em potencial para outrem. Logo, não se trata mais da produção de valores de uso que viabilizam a reprodução do produtor direto e de sua família e cujo excedente pode até ser apropriado por outro ou vendido no mercado, mas isso não muda a lógica da produção, que é sempre uma produção de valores de uso, que são produzidos, por isso, com o objetivo de viabilizar a reprodução do produtor direto. Se a produção social é assentada na produção de valores de uso, o produtor direto jamais produzirá algo que não tem serventia para ele já que o objetivo da produção é garantir a reprodução do seu ser pelo consumo.

Outra situação completamente distinta encontra-se no capitalismo, em que o capitalista detentor das mercadorias a leva ao mercado justamente porque para ele elas são não valores de uso e sim como valores de troca. Assim a mercadoria, para o capitalista, interessa apenas como a representação ideal de uma soma de dinheiro que será paga por elas e por isso o corpo de mercadoria tem pouca importância para ele. A natureza da mercadoria aparece como totalmente indiferente ao capitalista que comanda o seu processo de produção. (MARX, 2011 [1867], p. 143) demonstra que essa indiferença do produtor em relação ao conteúdo material da mercadoria já aparece na produção simples de mercadorias, pois o exemplo por ele evocado é de um produtor que vende um tonel de vinho para comprar uma bíblia nova. O desejo de comprar uma nova bíblia, permite apontar que o produtor de vinho é uma pessoa religiosa, interessado, assim, no plano individual em que as pessoas se afastem do vício e busquem a devoção espiritual. No entanto, como produtor de mercadorias ele contribui para expansão do vício em bebida que certamente condena na esfera privada.

No entanto, a produção capitalista de mercadorias, ou produção ampliada de mercadorias difere em muito da produção simples de mercadorias levada a cabo pelo artesão independente ou pelo camponês. Além de um grande acúmulo de capital em atividades pré-capitalistas, para que a produção capitalista ocorra é preciso que se dê aquilo que aponta Marx:

Duas espécies diferentes de possuidores de mercadorias têm de confrontar-se entrar em contato: de um lado, o proprietário de dinheiro, de meios de produção e de meios de subsistência, empenhado em aumentar a soma dos valores que possui, comprando a força de trabalho alheia; e do outro, os trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, portanto, de trabalho. Trabalhadores livres em dois sentidos, porque não são parte direta dos meios de produção, como os escravos e servos, e porque não são donos dos meios de produção como o camponês autônomo, estando assim livres e desembaraçados deles. Estabelecidos esses dois polos do mercado, ficam dadas as condições básicas da produção

capitalista. O sistema capitalista pressupõe a dissociação entre os trabalhadores e a propriedade dos meios pelos quais realizam o trabalho (MARX, 2019 [1867], p. 835).

Como podemos concluir pela leitura do trecho o capitalismo se difere tanto da produção simples de mercadorias quando das diferentes formas de produção baseadas no valor de uso. Na produção simples de mercadorias, o trabalhador é detentor dos meios de produção que é principalmente a terra no camponês e os instrumentos e a oficina no caso do artesão. Ele produz suas mercadorias e vende no mercado obtendo dinheiro com o qual compra os produtos que ele necessita. Assim sendo, é um sistema de produção em que o valor de troca importa embora a produção seja realizada pelo trabalhador que possui a propriedade dos meios de produção. Por outro lado, o camponês da China antiga produzia para a comunidade da qual faz parte e precisa produzir também um excedente que sustenta a existência do Estado e da classe dominante (SCARPARI, 1986). Num caso e no outro se tratam de formas de produção que se assentam no controle dos meios de produção por parte do produtor direto e uma produção que visa fundamentalmente à reprodução desse produtor mesmo que intermediada pelo mercado como ocorre no caso da produção simples de mercadorias.

Algo diferente ocorre no capitalismo que só pode existir enquanto sistema histórico de produção quanto temos o trabalhador livre nos dois sentidos apontados por Marx: como um trabalhador que não é escravo nem servo e, conseqüentemente, pode dispor de seu próprio corpo da maneira que lhe aprouver e também como um indivíduo livre dos meios de produção; dessa forma, é obrigado por uma imposição biológica a buscar trabalho, pois se não trabalhar, visto que não detêm os meios de produção morrerá de fome. Assim se existe uma mão invisível que rege o funcionamento do mercado, como afirma Adam Smith (1981 [1776]) essa está no agulhão da fome que impele o trabalhador a busca do trabalho por piores que sejam as condições ou a remuneração do mesmo.

Assim para qualquer produtor capitalista o que importa não é o valor de uso da sua mercadoria, que para o capitalista corresponde a um não valor de uso, mas o valor de troca que possui e que é indiferente ao corpo da mercadoria. Dessa maneira o valor de uso passa a estar subordinado ao valor de troca, sendo que a produção será orientada pela produção de mercadorias com maior valor de troca ou maior demanda efetiva mesmo que respondam a demandas sociais efetivamente menos importantes (CARCANHOLO, 2012). Como o grande empresário capitalista Bill Gates reconhece, capitalismo significa que teremos mais investimento em pesquisa sobre calvície do que sobre a malária (TERRA, 2013). Isto porque a calvície masculina afeta pessoas de todas as classes sociais enquanto a malária afeta principalmente pessoas mais pobres. Do ponto de vista social, no entanto, seria muito mais válido investir dinheiro em pesquisas sobre a malária que mata centenas de milhares de pessoas todos os anos do que sobre a calvície que nunca matou e nem matará ninguém.

Vejamos agora o que seria o conceito de valor de uso complexo e sua relação com o processo de urbanização. Segundo Topalov

La ciudad constituye una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas. Ella misma es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades de producción. En otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista. Estas condiciones generales a su vez son condiciones de la producción y de la circulación del capital, y de la producción de la fuerza de trabajo. Son además, el resultado del sistema espacial de los procesos de producción, de circulación, de consumo; procesos que cuentan con soportes físicos, es decir, objetos materiales incorporados al suelo (los inmobiliarios). Este sistema espacial constituye un valor de uso específico, diferenciado del valor de uso de cada una de sus partes consideradas separadamente; es un valor de uso complejo que nace del sistema espacial, de la articulación en el espacio de valores de uso elementales (TOPALOV, 1979, p. 9).

Segundo o autor a cidade é fundamentalmente uma forma de socialização das forças produtivas, pois é na cidade que se concentram as condições gerais coletivas de uma produção que é em grande parte realizada de forma privada. Dito de outra forma, embora a produção capitalista seja fragmentada em unidades de capital independentes e concorrentes, a produção depende, de um conjunto de condições gerais de produção sendo que muitas delas não são passíveis de serem construídas para atender ao interesse de cada um dos capitalistas e só podem ser produzidas coletivamente para um consumo também coletivo. Por exemplo, seria totalmente impossível criar uma linha de transmissão de energia exclusiva para cada fábrica existente na cidade. Condições gerais de produção como linhas de transmissão de energia só são economicamente viáveis se forem produzidas para uso amplo e coletivo tanto de empresas quanto de famílias (LENCIONI, 2007).

O que o autor aponta é que na cidade se concentram esse conjunto de condições gerais de produção sem o qual a produção das unidades fragmentadas do capital seria inviável. Essas condições gerais permitem tanto a produção das mercadorias, quanto sua circulação e seu consumo, bem como também garantem a disponibilidade e a existência de habilidades corretas da força de trabalho. Assim, essas condições gerais de produção são formas socializadas que garantem a produção, a circulação e o consumo das mercadorias e incluem desde linhas de transmissão de energia, ferrovias e aeroportos até escolas e universidades. Essas condições gerais não estão distribuídas de forma aleatória, mas formando um sistema espacial, e é justamente cuja configuração o autor denomina valor de uso complexo.

A cidade é um valor de uso complexo justamente porque consiste na interação e articulação de valores de uso simples. Assim a utilidade não se refere aqui ao uso de uma determinada mercadoria, mas sim da possibilidade do uso conjunto de diversos elementos presentes no espaço urbano independente do fato que esses elementos sejam mercantilizados ou não. Não se trata da utilidade de uma determinada mercadoria, mas da utilidade da própria cidade ou de tudo aquilo que pode ser encontrado nela e que permite a produção capitalista desde a disponibilidade de mão de obra até a de infraestrutura. É a utilidade do sistema espacial em que a cidade se configura o que interessa a cada agente de produção capitalista e não a utilidade de cada elemento particular que a constitui.

Portanto, quando pensamos em uma cidade como valor de uso o que temos por um lado é o valor de uso de cada forma encontrada individualmente na cidade e por outro lado, o que talvez é mais importante ainda, a articulação desse valor de uso individual com o restante dos valores de uso presentes na cidade ou, de forma simples e objetiva, o valor de uso complexo.

Assim sendo, todo imóvel que compõe uma cidade é um produto como nenhum outro, pois o seu valor de uso depende não apenas do seu processo de produção imediato, mas também do processo de produção de toda a cidade no qual ele está inserido. Por outro lado é preciso apontar que a cidade não possui uma distribuição homogênea das condições gerais produção, nem da acessibilidade a essas condições. Isto significa que do ponto de vista de uma empresa sua localização refletirá em maiores ou menores custos de produção simplesmente pela possibilidade de menor ou maior acesso a essas condições gerais. Sobre esse ponto (VILLAÇA, 1998, p. 74) afirma o seguinte:

A terra urbana só interessa enquanto terra-localização, ou seja, enquanto meio de acesso de todo o sistema urbano, a toda a cidade. A acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda terra o tenha em maior ou menor grau, os diferentes pontos do espaço urbano têm diferentes acessibilidades a todo o conjunto da cidade. A acessibilidade de um terreno ao conjunto urbano revela a quantidade de trabalho socialmente necessário dispendido em sua produção. Quanto mais central o terreno, mais trabalho existe dispendido na produção dessa centralidade, desse valor de uso (*Idem*).

Assim, se a cidade pode ser considerada em sua totalidade como um todo um valor de uso, cada um dos imóveis nela presentes também tem o seu valor de uso individual, de acordo com a maneira como se insere na trama relacional que é a cidade. O valor de uso de um imóvel está ligado a sua localização, entendida em um sentido mais amplo do que normalmente é visto pelos economistas. A localização não diz respeito apenas à distância física a outros pontos da cidade – embora esse seja um aspecto deveras importante – mas tem a ver com a maneira como um imóvel se insere na trama relacional que é a cidade.

Por isso há que se considerar sempre a compatibilidade entre o valor de uso do imóvel e do local na qual ele foi construído. Evidentemente todo tipo de incompatibilidade entre o valor de uso de um imóvel e de um local podem ser encontradas na prática, mas especialmente quando se trata da ação dos promotores imobiliários isso pode significar a perda do capital investido. Um promotor imobiliário que resolvesse construir um edifício de escritórios em um bairro residencial com ruas estreitas e congestionadas provavelmente não conseguiria vender ou alugar nenhuma das salas disponíveis e perderia o capital investido. Essa opção só seria possível se estivesse inserida dentro de um grande projeto de renovação urbana associada à criação de novas vias expressas, como aquele analisado em São Paulo por (CARLOS, 2001).

Consequentemente a importância de considerar o valor de uso em relação à produção imobiliária capitalista é considerar que as possibilidades de localização são muito mais restritas do



que poderiam parecer a princípio, uma vez que é preciso que o local escolhido tenha um valor de uso compatível com o imóvel a ser produzido. As características necessárias do valor de uso complexo de um local variam de acordo com cada tipo de empreendimento capitalista a ser considerado. Deste modo para a implementação de uma indústria química, as características necessárias em termos de valor de uso complexo que um local precisa ter para viabilizar sua implementação são bem distintas das características necessárias para a implementação de um shopping center.

Uma vez que o acesso às diferentes localizações é mediado pelo monopólio da propriedade privada da terra e que de nem toda localização possui o valor de uso complexo compatível com a implementação de um determinado tipo de imóvel obviamente temos que associar diretamente o valor de uso complexo de uma localização qualquer na cidade com o seu valor de troca complexo. Topalov embora não chegue a discutir o conceito de valor de troca complexo parece caminhar nessa direção no trecho a seguir:

Pero hasta aquí hemos dejado de lado un aspecto importante del problema. Si existe contradicción, es justamente porque la ciudad es también un conjunto de mercancías producidas con vistas a la ganancia. La ciudad es el marco de la ganancia, pero sus elementos son también objeto de ganancia. El marco edificado urbano proporciona al capital, en su conjunto, un valor de uso complejo. Pero el marco edificado urbano es también un conjunto de mercancías inmobiliarias: habitaciones, edificios destinados al comercio, oficinas, etc. Todas estas mercancías son producidas por el capital: ellas sirven de apoyo a la valorización de los capitales particulares, especializados en su producción y en su circulación (TOPALOV, 1979, p. 75).

Dessa maneira, podemos afirmar que o valor de uso complexo está presente quando se considera a cidade como um todo, composta por um conjunto amplo de condições gerais de produção adequadas para a reprodução de cada uma das atividades econômicas e seus respectivos ramos. Nessa acepção, a cidade como um todo é um valor de uso complexo que pode ter melhores ou piores condições para a reprodução do capital como um todo e de cada fração do capital em particular.

Quando consideramos a cidade como um todo como um valor de uso podemos concluir que ele é composto tanto por elementos mercantilizados, produzidos e apropriados privadamente quando por elementos de propriedade pública e consumidos coletivamente. Assim sendo, nem todos os elementos que contribuem para que a cidade se constitua em um valor de uso são em si mercadorias, ou mesmo mercantilizáveis, sendo as ruas, as infraestruturas de energia e abastecimento de água exemplos disso. As infraestruturas de energia, por exemplo, só podem ser construídas para uso em comum e mesmo que o consumo de energia seja cobrado individualmente a infraestrutura que permite esse consumo só pode ser produzida coletivamente e não imediatamente como mercadoria.

Por outro lado, muito dos elementos que compõem a cidade são também mercadorias, produzidas por uma fração específica do capital, identificada na literatura especializada como os promotores imobiliários (CORRÊA, 1995). A cidade não é apenas o lugar onde o lucro se produz ou

se realiza, mas também é formada por um conjunto de elementos produzidos como mercadoria e que geram lucro. Se nem todos os elementos que compõem o valor de uso que é a cidade são mercadorias uma boa parte deles o são como ocorre com as moradias, os edifícios de escritórios, os *shopping centers*, etc. Todas essas modalidades de imóveis são tantos elementos do valor de uso complexo que é a cidade quanto mercadorias que possuem seu próprio valor de uso.

O valor de uso dessas mercadorias depende, por um lado, do processo de produção da mercadoria em questão, bem como da localização que ela possui fato relacionado a produção da cidade como um todo. O valor de uso um edifício de escritórios depende em primeiro lugar das características construtivas do mesmo: um edifício que tenha sido construído com as tecnologias mais recentes, adaptado às demandas das empresas globais terá mais valor de uso do que um edifício vizinho que tendo sido construído décadas atrás não possui características construtivas ultrapassadas. Em segundo lugar o valor de uso também depende da sua localização: dois edifícios de escritórios construídos na mesma época e com as mesmas características construtivas terão valores de uso distintos caso um deles esteja localizado em uma grande avenida repleta de outros edifícios de escritório e o outro em um bairro residencial com ruas estreitas e sempre congestionadas.

Dessa maneira, o valor de uso de qualquer imóvel que exista na cidade depende do valor de uso diretamente relacionado à sua produção e daquele relacionado à sua localização. Assim sendo esse imóvel está relacionado à produção de valor, uma vez que é fruto de um empreendimento capitalista, da mobilização de um capital inserido na conversão de um terreno em um imóvel com características adequadas a demanda visada. Desta maneira estamos nos referindo ao processo de produção, capitaneado por uma empresa de construção civil e que leva ao surgimento do imóvel. Por outro lado o valor de uso do imóvel está ligado ao processo mais amplo de produção da cidade e da localização no qual o imóvel está inserido. E obviamente se a mercadoria, que é imóvel, possui um valor de uso, sendo fruto de um processo de produção, obviamente, em uma sociedade capitalista ele terá também um valor de troca. É o valor de troca complexo da mercadoria imóvel que analisaremos a seguir.

## **VALOR DE TROCA E VALOR DE TROCA COMPLEXO**

Da discussão do valor de uso complexo seria mais do que natural partir para a discussão do valor de troca complexo, no entanto esse movimento raramente é realizado, o que se leva a presumir que se parte da noção de que a cidade ou os lugares dentro dela são objetos não produzidos pelo ser humano e que, em vista disso, adquirem um preço devido ao monopólio gerado pela propriedade da terra, porém, não possuem valor. Assim teria um valor de uso e um preço mesmo sem representar a materialização de trabalho humano. De forma geral os autores que buscam compreender a cidade pelo

conceito de renda da terra partem dessa compreensão da terra urbana como algo não produzido pelo trabalho, sendo, portanto, um bem sem valor e que, todavia, adquire um preço no mercado devido ao monopólio gerado pela renda da terra. Singer defende esse ponto de vista no trecho abaixo:

Sendo a cidade uma imensa concentração de gente exercendo as mais diferentes funções as mais diferentes atividades, é lógico que o solo urbano seja disputado por inúmeros usos. Essa disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual – por isso e só por isso – proporciona renda e, em consequência é assemelhada ao capital. (...) O capital imobiliário é portanto, um falso capital. Ele é um capital sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva e sim a monopolização do acesso a uma condição indispensável aquela atividade (SINGER, 1980, p. 5).

Desta maneira, segundo o autor, o solo urbano não é um produto do trabalho e, não possui valor, mas apenas adquire um preço devido ao monopólio da propriedade da terra. A possibilidade de auferir renda por parte dos proprietários advém do fato de que existe grande concentração de pessoas e atividades econômicas na cidade que disputarão os espaços disponíveis levando a que os mesmos adquiram mais altos preços de acordo com as condições de infraestrutura e acessibilidade em cada local. Assim o capital imobiliário seria um falso capital, ou seja, por um lado representa um canal através do qual o dinheiro investido pode ser ampliado, mas isso é feito explorando a venda de um bem sem valor. A renda ainda levaria em conta sua natureza absoluta, presente mesmo na pior terra e diferencial, de acordo com a localização de cada terreno (HARVEY, 1990). Como é um bem sem valor o preço do solo urbano é determinado unicamente pela sua demanda, desse modo, quanto maior a demanda maior o preço que adquirirá.

Como discutido anteriormente o valor de uso complexo tem três dimensões distintas: por um lado temos o valor de uso da cidade (i) como um todo e do outro temos o valor de uso da localização em que o imóvel se insere (ii) e do próprio imóvel (iii). Vamos considerar se nessas três dimensões temos de fato bens sem valor. Ora o imóvel, seja eles uma residência, um galpão industrial ou um edifício de escritórios, ou qualquer outro tipo de edificação é obviamente um produto oriundo de um processo de produção industrial, de um ramo específico da indústria denominado construção civil. De forma alguma podemos considerar que o imóvel é um bem sem valor, como faz Singer (1980), pois ele é fruto de um processo de produção que embora tenha características particulares não deixa de ser produção industrial e ainda realizada sob a égide capitalista, ou seja, produção para o mercado com vistas ao lucro.

Por outro lado, o local em que o imóvel se insere também é produto de trabalho, nesse caso de trabalho social acumulado e no caso da relação entre o imóvel e a localização temos uma relação entre trabalho vivo e trabalho morto semelhante ao que temos no processo de produção das mercadorias. A produção do imóvel está ligada ao trabalho vivo inserido em um processo de produção atual, enquanto a localização depende de múltiplos processos de produção atuais, mas também de

processos de produção de imóveis e condições gerais de produção realizados no passado e que se configuram em trabalho morto. Quanto mais denso e equipado um lugar for mais trabalho morto haverá nesse local e, por isso, maior o valor de troca desta localização. De qualquer forma a localização é também fruto de trabalho humano, seja aquele presente nos processos de produção atuais, seja aquele incrustado no local.

A cidade pode ser vista como um amplo e articulado conjunto de imóveis e condições gerais de produção, pois são todas elas produzidas pelo trabalho humano. Desta maneira assim como apontamos para o imóvel e para a localização não podemos de forma alguma imaginar a cidade como um bem sem valor, por mais que o valor da cidade como um todo dificilmente seja apropriado por particulares mais apenas por meio do valor de imóveis inseridos na cidade. Quando falamos da urbanização capitalista estamos falando da produção de bens que possuem valor e não de bens sem valor que adquirem preço, por mais que esses bens sempre tenham como substrato elementos naturais que formam a base da segunda natureza que é a cidade.

Mesmo no caso em que a natureza aparece como elemento central da produção imobiliária, no caso dos terrenos, ainda assim não podemos afirmar que se trata de uma “dádiva” da natureza, de um bem sem valor que apenas adquire um preço devido ao monopólio da propriedade da terra. Em primeiro lugar porque um terreno, para se configurar em uma mercadoria precisa passar por um processo de preparação que envolve trabalho humano. Referimo-nos, por exemplo, a trabalhos como aterramento, terraplanagem e desmatamento que são atividades que preparam o terreno para o uso urbano. Um terreno dificilmente está pronto para ser urbanizado sem aplicação prévia de trabalho em sua preparação. Em segundo lugar uma área mesmo que não fosse preciso nenhum trabalho de preparação para se transformar uma área em terreno ainda assim ela só teria um valor pela potencialidade de fazer parte do tecido urbano, como se dá em alguns casos, na expansão urbana periférica em países latino-americanos. Nesse caso, poderíamos não ter o valor correspondente a produção do imóvel mais ainda assim teríamos o valor relacionado à localização na qual a área passível de ser urbanizada está localizada. Não podemos nos esquecer ainda daquilo que aponta Marx:

Em outras palavras o lucro extra, quando é normal e não resultado de circunstâncias acidentais no interior do processo de circulação, é sempre produzido como diferença entre o produto de duas quantidades iguais de capital e trabalho são empregadas em terrenos de mesmo tamanho e com resultados diferentes. Além disso não é de modo nenhum imprescindível que esse lucro extra tenha origem nos resultados desiguais de quantidades iguais de capital empregado. Nos diversos investimentos também podem se encontrar ocupados capitais de grandeza desigual – na maioria das vezes, isso inclusive é o pressuposto, mas partes iguais proporcionais, como 100 libras de cada uma, dão resultados diferentes, isto é, taxa de lucro distinta. Esse é o pressuposto geral para a existência do lucro numa esfera qualquer de investimento de capital em geral. O segundo pressuposto é a transformação desse lucro extra na forma da renda da terra (em geral, da renda, como forma distinta do lucro); é preciso sempre investigar como, quando e sob quais circunstâncias tem lugar essa transformação (MARX, 2017 [1894], p. 751).

Por isso, segundo o autor, a renda é apenas uma forma transmutada do mais valor. A condição primeira para a existência da renda é a diversidade de lucratividade presente nas diferentes esferas de aplicação do capital e em cada unidade de produção do capital, enquanto por outro lado temos um preço de produção que é geral e socialmente definido, ou seja, é único para todos os produtos de uma mesma espécie em um determinado momento, em um determinado local. Ocorre que nas diferentes possibilidades de aplicação do capital o rendimento do mesmo é bastante variável, o que significa que algumas unidades de capital – por exemplo, aquelas que utilizam tecnologia inferior – só podem obter o lucro médio enquanto outras podem obter um lucro acima desse nível médio. O que possibilita a existência da renda da terra é justamente a possibilidade do proprietário da terra, devido ao monopólio que exerce sobre ela, se apropriar da diferença entre o lucro médio e o lucro obtido nas terras de maior produtividade.

Mesmo que este tipo de questão tenha alguma utilidade no estudo da urbanização, como se tratam de produtos de trabalho humano, os interesses da produção imobiliária estão diretamente voltados a controlar as formas em si da produção, sendo a possibilidade de auferir renda um atrativo a mais que vem com a possibilidade de efetivação dos empreendimentos urbanos. Colocar o foco na renda nos colocaria como central a compreensão da ação dos proprietários fundiários, sendo que no caso da urbanização, são os promotores imobiliários, os agentes diretamente responsáveis pela transformação urbana. Assim podemos afirmar com Gottdiener (1993, p 178) que:

Nesse estágio da discussão, devo mudar da análise da terra como meio de produção para a análise do espaço como força de produção, e mudar da determinação do valor da terra e seu retorno – renda – para a determinação social do valor da localização no espaço e seu retorno – lucro. Se devemos tratar a questão dos valores da terra e da localização, devemos antes de tudo reintroduzir a teoria de Lefebvre e passar de uma análise da terra per se para a dos bens imóveis, pois são estes que compreendem o espaço capitalista na medida em que esse se opõe ao pré-capitalista. Definirei bens imóveis aqui como o meio ambiente espacial – constituído de terra desenvolvida e não desenvolvida – isto é, as estruturas edificadas sobre a terra e as melhorias de infraestrutura de portos, estradas, linhas de serviços públicos e calçamentos que circundam essas estruturas, as quais são fornecidas por um mercado imobiliário específico. Além do mais, o bem imóvel sob o capitalismo é um produto social que não pode ser separado das forças ou instituições econômicas, políticas e culturais, como, por exemplo, as do capital financeiro, que administram e regulam os usos do espaço.

Consequentemente os bens imóveis ou simplesmente imóveis são produtos produzidos pelo trabalho humano e como tal possuem valor. A discussão sobre a renda nos coloca em uma direção equivocada de discutir apenas o acesso a propriedade e não a maneira como o espaço urbano é produzido. Desse modo embora a renda tenha sua importância, o papel da produção não pode ser ignorado. Nesse sentido tanto a dimensão do valor de uso quanto à do valor de troca se perdem, enquanto por outro lado focar no valor de uso e valor de troca complexo nos remetem diretamente ao processo de produção e aos agentes que controlam essa produção.

Então como se configura o valor de troca de um imóvel? Para discutir essa questão temos que realizar o mesmo caminho que fizemos em relação ao valor de uso. Iniciaremos discutindo valor de troca das mercadorias produzidas no capitalismo para passarmos então para o valor de troca complexo<sup>3</sup>. Segundo Marx:

O valor de troca revela-se, de início, na relação quantitativa entre valores-de-uso de espécies diferentes, na proporção em que se trocam, relação que muda constantemente no tempo e no espaço. Por isso o valor de troca parece algo casual e puramente relativo, e, portanto, uma contradição em termos, um valor de troca inerente, imanente à mercadoria. Daí se deduz, primeiro: os valores-de-troca vigentes da mesma mercadoria expressam, todos, um significado igual; segundo: o valor-de-troca só pode ser a maneira de expressar-se, a forma de manifestação de uma substância que dele pode distinguir (MARX, 2011 [1867], p. 58).

Como colocado no texto acima, em uma sociedade capitalista o valor de troca expressa um caráter relacional, que contrapõe o valor de duas mercadorias diferentes. Assim podemos compreender o valor de troca como forma relativa do valor, proporção em que duas mercadorias são trocadas. A análise do valor de troca normalmente pressupõe a consolidação do sistema de produção capitalista, ou seja, que já houve a separação dos trabalhadores dos meios de produção e a formação de riqueza disponível para conversão em capital.

Dessa maneira, a relação de troca aparece de forma evidente quando, em uma situação de escambo afirmamos, por exemplo, que dois casacos são trocados por dois barris de vinho, o que significa que esses dois produtos se equivalem em termos de valor. A partir da constatação de que o valor de troca, mesmo que intermediado pelo dinheiro, manifesta uma relação entre duas mercadorias o autor citado afirma que: se duas mercadorias têm o mesmo valor isto significa que elas são idênticas em algum sentido, por mais que sejam materialmente distintas; em segundo lugar que essa igualdade tem que se dar a partir de um elemento externo a eles. Quando comparo dois elementos materialmente distintos sempre preciso de uma medida externa a eles e comum para que possa se estabelecer a proporcionalidade. Ao se pretender conhecer a relação de tamanho entre uma estrada e uma ferrovia, por exemplo, preciso de uma medida comum e externa a esses dois objetos para compará-los. Medindo a extensão da estrada e da ferrovia em quilômetros posso concluir, por exemplo, que a estrada é duas vezes maior que a ferrovia.

Uma relação mercantil de troca sempre pressupõe igualdade entre valores trocados, então é preciso que os dois elementos trocados possuam uma substância em comum em condição de igualdade. Essa substância em comum, segundo Karl Marx (2011[1867]), é o trabalho humano e, desse modo, a equivalência de valor de troca entre quantidades determinadas de dois produtos, digamos dois casacos e dois barris de vinho significam que ambos se equivalem em relação à quantidade de trabalho materializado nesses dois produtos. Ou seja, por mais que materialmente, ou

<sup>3</sup> Até o momento o autor desconhece outro trabalho que tenha utilizado o conceito de valor de troca complexo.



em termos de valor de uso esses produtos sejam distintos, eles se equivalem, pois ambos necessitam do mesmo dispêndio de trabalho para serem produzidos.

Isto significa que o valor de uso é apenas condição para formação do valor de troca, ou seja, uma mercadoria sem utilidade não terá valor, mas não é o valor de uso que condiciona diretamente o quantum de valor de troca que uma mercadoria possui. Em outras palavras, o valor de uso tem um aspecto qualitativo e do ponto de vista do valor de uso cada mercadoria é única e incomparável. Destarte, não existe nenhuma característica intrínseca à mercadoria que estabeleça que ela possua um valor menor ou maior diante de outra mercadoria de espécie diferente. Isso vale também para a sua utilidade: para alguém com muito frio um casaco pode ser mais importante que um barril de vinho mais para alguém com calor e muita vontade de beber um barril de vinho pode ser mais importante que um casaco. Assim o valor de troca está relacionado ao dispêndio de trabalho incorporado em uma mercadoria e não a qualquer característica material da mesma.

Discutiremos de forma mais aprofundada a natureza do valor no próximo tópico. Agora passemos a discussão sobre o valor de troca complexo no processo de urbanização. Discutimos no tópico anterior que o valor de uso de um imóvel depende de três elementos articulados: o valor de uso do imóvel que depende das características de sua construção; o valor de uso do local em que o imóvel se insere que depende do padrão histórico de produção do espaço naquele lugar e do valor de uso da própria cidade, que também está relacionado ao seu padrão histórico de produção do espaço. O valor de uso é complexo justamente porque se constitui pela inter-relação entre diferentes valores de uso simples, seja dos bens imóveis seja daqueles elementos que fazem parte das condições gerais de produção presentes na cidade que, entretanto, só podem ser consumidos coletivamente, como ocorrem com avenidas, pontes ou ferrovias.

Mais que isso o valor de uso complexo é também a inter-relação entre diferentes escalas de produção do espaço urbano, pois enquanto o imóvel tem um caráter pontual em relação ao tecido urbano tanto o local quanto a cidade compreendem áreas mais amplas espacialmente. Assim o valor de uso de um imóvel não depende apenas do seu processo de produção, mas também dos processos de produção da cidade e dos locais que a compõem, processo este que se desenvolve ao longo do tempo histórico e que se caracteriza principalmente pelo acúmulo contínuo de investimentos públicos e privados em certas áreas que configuram uma organização espacial altamente desigual e que implicará em valores distintos dos locais uma vez que representam distintas quantidades de acúmulo de trabalho humano (MORAES e COSTA, 1984).

Assim percebe-se uma dialética importante entre os elementos diretamente mercantilizados dentro do processo de urbanização, ou seja, os imóveis e as condições gerais de produção elementos que só podem ser consumidos coletivamente. Quanto mais densamente presentes as condições gerais de produção em um local ou em uma cidade, maior o valor dos imóveis presentes nessa localidade

ou cidade (LENCIONI, 2007). O valor de troca de um imóvel, portanto, estará diretamente ligada a presença no local em que ele se insere da maior quantidade e qualidade disponível das condições gerais de produção.

Com base nessa discussão podemos concluir que o valor de troca de um imóvel depende, em primeiro lugar da forma como o próprio imóvel foi produzido. Dois imóveis em uma mesma rua podem ter valores diferentes se um deles tiver sido construído mais recentemente com tecnologias mais modernas e oferecendo vantagens em relação aos imóveis mais antigos. Um exemplo bem conhecido é a respeito da difusão do automóvel que levou a desvalorização dos imóveis mais antigos que não tinham garagem. O valor de troca de um imóvel depende em segundo lugar da forma como foi produzido o local em que ele foi inserido. Quanto maior a densidade e a variedade de condições gerais de produção adequadas para o uso a que o imóvel se destina maior o seu valor de troca. Assim um edifício de escritórios em um bairro residencial, com disponibilidade de internet de baixa velocidade, ruas estreitas e congestionadas terá um valor de troca bem menor que o de um edifício de escritórios construído da mesma forma, mas localizado em uma grande avenida com disponibilidade de internet de alta velocidade e bom fluxo de trânsito além de acessibilidade por outros meios de transporte.

Por fim o valor de troca de um imóvel também depende do valor de troca da cidade, que está relacionado à forma como ela foi produzida especialmente em relação à quantidade e diversidade de condições gerais de produção. Assim dois imóveis absolutamente idênticos, localizados em áreas com as mesmas condições gerais de produção poderá em alguns casos ter valores de troca diferentes se um deles está em uma grande cidade e outro em uma cidade média, devido ao fato de que a grande cidade possui um maior acúmulo de condições gerais de produção.

Assim o caráter relacional do valor de troca aparece da forma complexa, pois se trata da articulação entre o valor de troca do imóvel, da localização e da cidade, sendo que cada um desses elementos envolve tempos distintos em relação a sua produção e também escalas distintas de existência. O imóvel, principal mercadoria do processo de produção do espaço no capitalismo é o elemento que apresenta a conjunção entre a produção do espaço e a produção de uma mercadoria específica a ser vendida em mercado específico. O imóvel tem um tempo de produção variável que, porém, normalmente, não ultrapassa alguns meses ou anos. Além disso, do ponto de vista da escala tem um caráter pontual se instalando em um ponto estabelecido do espaço da cidade e apenas nele (SPOSITO, 1991).

O tempo relativamente pequeno de produção e a escala pontual do imóvel enquanto fenômeno material são características, outrossim, dos imóveis enquanto empreendimento capitalista. Como valor de uso o imóvel é sempre um produto com uma finalidade específica seja ela para a moradia ou para o estabelecimento de uma atividade industrial ou comercial. Por outro tanto a localização como

a cidade possuem um tempo de produção maior e mesmo contínuo e uma escala mais ampla de existência. O que denominamos localização, que dependendo do contexto pode ser uma avenida, um bairro ou um setor geográfico, por exemplo, representa sempre uma escala geográfica mais ampla que o imóvel e também é produzido em um tempo mais longo que podem ser dezenas ou mesmo centenas de anos. No caso da cidade temos uma escala ainda mais ampla e um tempo de produção também maior.

Importante colocar quando pensamos na localização e na cidade podemos falar em valor de troca sempre levando em conta que esse valor de troca aparece de forma concreta normalmente, apenas no imóvel. Isto porque de forma geral ninguém compra a localização de um imóvel, todo um bairro, por exemplo, ou mesmo toda a cidade. A cidade e a localização geralmente não estão disponíveis no mercado, mesmo porque são compostas por muitas condições gerais de produção que não podem ser adquiridas nem consumidas individualmente. Desta maneira, o valor de troca da cidade e da localização se manifesta concretamente apenas do imóvel. No entanto, o valor de troca do imóvel continua sendo um valor de troca complexo uma vez que ele está diretamente relacionado ao valor de uso da cidade e da localização no qual ele se insere. No próximo tópico discutiremos o valor complexo no processo de urbanização.

## **VALOR E VALOR COMPLEXO**

Se a dimensão do valor de uso é facilmente compreensível, a natureza do valor de troca aparece inicialmente como algo misterioso. Esse caráter misterioso é amplificado pelo papel do dinheiro que se coloca como referente direto das mercadorias ocultando o seu caráter relativo. Assim, quando uma mercadoria é vendida para consumo final por uma determinada quantia de dinheiro, parece que existe algo intrínseco à própria mercadoria que faz com que ele tenha aquele preço determinado. O preço, que é nada menos que a forma de aparição fenomênica do valor de troca e do valor aparece assim como algo naturalmente atrelado ao produto, como se o preço que ele adquire no mercado fizesse parte do ser daquela mercadoria. Essa aparência não é nada mais do que uma ilusão impetrada pelo papel do dinheiro e que se desvanece quando analisamos o valor de troca na relação de escambo, como discutido anteriormente. Além disso, como também apontamos anteriormente, o preço das mercadorias só corresponde exatamente ao valor de troca e ao valor do produto quando a oferta e a procura estão plenamente equalizadas, sendo que em todas as outras situações os preços flutuam em torno do seu valor.

Dessa maneira não existe nada no valor de uso de uma mercadoria que estabeleça o seu valor de troca. O valor de uso é apenas a condição para a existência do valor de troca, mas não o determina de forma alguma. Do ponto de vista do valor de uso cada mercadoria é única e qualitativamente

diferente e sua utilidade varia para cada indivíduo. Por isso, não existe nenhuma qualidade material da mercadoria que determine o seu valor de troca. É por isso que produtos com grande utilidade acabam tendo baixo valor de troca, como ocorre com os alimentos, enquanto outros produtos com utilidade bastante limitada, como o ouro, têm alto valor de troca. Se o valor de troca fosse influenciado pelo valor de uso, quanto mais útil socialmente fosse um produto maior seria o seu valor de troca, mas obviamente não é dessa forma que a economia capitalista funciona. Dessa maneira, segundo Karl Marx:

Se prescindimos do valor-de-uso da mercadoria, só lhe resta ainda uma propriedade, a de ser produto do trabalho. Mas, então, o produto do trabalho já terá passado por uma transmutação. Pondo de lado seu valor-de-uso abstraímos, também, das formas e elementos materiais que fazem dele um valor de uso. Ele não é mais mesa, casa, fio ou qualquer outra coisa útil. Sumiram todas as suas qualidades materiais. Também não é mais o produto do marceneiro, do pedreiro, do fiandeiro ou de qualquer outra forma de trabalho produtivo. Ao desaparecer o caráter útil dos produtos do trabalho também desaparece o caráter útil dos trabalhos neles corporificados; desvanecem-se, portanto, as diferentes formas de trabalho concreto, eles não mais se distinguem umas das outras, mas reduzem-se, todas, a uma única espécie de trabalho, o trabalho humano abstrato (MARX, 2011 [1867], p. 60).

Logo para discutirmos a noção de valor o primeiro procedimento se dá no sentido da abstração do caráter útil dessa mercadoria, ou seja, do seu valor de uso. Porque isso se dá? Porque do ponto de vista do valor de uso, cada tipo de mercadoria é qualitativamente diferente de todas as outras e não tem nada em comum com elas. Do ponto de vista material, o que existe de comum entre um casaco e um barril de vinho? Absolutamente nada. Então do ponto de vista de sua constituição material elas jamais poderiam ser trocadas em condição de igualdade, nem jamais seria possível considerar que quantidade de casacos corresponde em condição de igualdade a uma certa quantidade de barris de vinho.

Desta forma a natureza da mercadoria enquanto valor de uso é idiossincrática por natureza. Por mais que sempre exista a possibilidade de numa relação comercial um dos polos da transação fraudar o outro, de forma geral a troca precisa ser feita entre elementos de igual valor, pois um vendedor jamais aceitará trocar seu produto por algo menos valioso. A utilidade maior ou menor estabelecida socialmente para uma mercadoria pode até explicar a variação dos preços do produto ao longo do tempo, mas jamais o preço que ele adquire quando se tem a equalização entre oferta e procura, ou seja, na situação em que o preço de um produto é igual ao seu valor.

Se existem muitas pessoas querendo um determinado produto pode-se afirmar que sua utilidade se amplia e caso sua produção não cresça no mesmo ritmo é possível que o preço desse produto aumente, por outro lado se o número de pessoas querendo um determinado produto cai sem que se reduza proporcionalmente a oferta é possível que a utilidade desse produto se reduza e, Desta forma, seu preço caia. Dessa forma o conceito de utilidade é apenas capaz de nos informar em que medida o valor de um produto se distancia do seu preço, mas jamais o seu valor. Além disso, como

colocado anteriormente, em uma sociedade capitalista os produtos mais úteis não são necessariamente aqueles com maior valor.

Se deixarmos de lado então as características materiais das mercadorias e a sua utilidade, elementos que compõem o seu valor de uso restam apenas uma característica em comum em relação a qualquer mercadoria: o fato de que toda mercadoria envolve dispêndio de certo quantum de trabalho para ser produzida. Assim desaparecem as formas concretas de trabalho – o trabalho do marceneiro, do pintor ou do pedreiro – e aparece apenas a categoria de trabalho humano em geral: trabalho abstrato. O trabalho abstrato indica que cada mercadoria representa certo quantum de trabalho materializado. Como a capacidade total de trabalho em qualquer sociedade é limitada, o quantum de trabalho encerrado em cada mercadoria determina a magnitude do seu valor. Ocorre que o preço de mercado é uma média social, assim o valor de um produto não leva em conta o custo de cada unidade de produção. O que importa para a determinação do valor é o tempo de trabalho socialmente necessário, que “é o tempo de trabalho requerido para produzir-se um valor de uso qualquer, nas condições de produção socialmente normais, existentes, e com o grau social médio de destreza e intensidade do trabalho.” (MARX, 1987 [1867], p. 46).

Assim sendo, o valor de um produto é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário e não pelo tempo gasto em cada processo particular de produção. Dessa maneira o valor de um produto se estabelece como uma média que indicam dentro das condições gerais daquela sociedade quais são as possibilidades de produção daquele produto particular. Estamos nos referindo, assim sendo, ao dispêndio necessário de trabalho para produzir e não o dispêndio efetivo em cada processo particular de produção. Basicamente, se trata da compreensão que a capacidade de produção de valor em qualquer sociedade é limitada, da mesma forma que é limitada a quantidade total de trabalhadores e de horas de trabalho que eles podem dedicar à produção.

Em determinadas situações esta quantidade total de horas que o conjunto da força de trabalho de um país pode disponibilizar pode aumentar ou diminuir, estando tal fato diretamente ligado ao tamanho da jornada de trabalho e a mais valia absoluta (MARX, 2011[1867]). Mas independente de quanto possa ser aumentada existe um limite fisiológico para a ampliação da carga horária, pois um trabalhador não pode trabalhar, por exemplo, 24 horas por dia, pois de tempo para dormir, descansar, fazer as suas refeições, etc. Em muitos países, em decorrência da luta dos trabalhadores, a jornada de trabalho passa a ser determinada por lei o que impede a extensão desmedida da mesma, como se deu, por exemplo, na Inglaterra a partir da organização dos cartistas (THOMPSON, 2012). A quantidade total de horas de trabalho que a população de um país pode oferecer também pode aumentar com a inclusão de trabalhadores mais jovens e mesmo de crianças embora também a legislação em muitos países proíba o trabalho de menores.

De qualquer forma a quantidade total de horas de trabalho que a população pode oferecer é limitada pela quantidade total de trabalhadores e pela jornada de trabalho realizada por cada trabalhador. Se em um país temos um total de 100.000 trabalhadores e cada um deles trabalha 8 horas por dia, então a quantidade total de horas de trabalho disponíveis para a produção de valor será de 800.000 horas por dia. Isto significa que a quantidade total de valor produzida por esse país será limitada por essa quantidade total de horas de trabalho<sup>4</sup>. O valor de um produto indica quanto desse total disponível para a produção de valor foi incorporado em uma mercadoria específica. Dessa maneira do ponto de vista do valor, cada mercadoria representa uma parte alíquota da produção global de valor. Por isso segundo Marx:

Em consequência, não obstante seja trabalho privado, como qualquer outro que produz mercadorias, é também trabalho em forma diretamente social. Justamente, por isso, está representado num produto diretamente permutável por outra mercadoria. É, portanto, uma terceira propriedade da forma equivalente tornar-se o trabalho privado a forma do seu contrário, trabalho em forma diretamente social (MARX, 2011 [1867], p. 81).

Toda mercadoria é, por isto, ao mesmo tempo trabalho privado despendido na execução de uma mercadoria particular e trabalho diretamente social, que produz uma mercadoria que nessa condição se relaciona com todas as outras e ajuda a configurar o mundo das mercadorias. É apenas por esse caráter social do trabalho privado produtor de mercadorias que a mercadoria adquire valor, que corresponde ao quantum de trabalho social que foi depositado naquela mercadoria em comparação com o total de trabalho social disponível. Portanto é apenas devido ao seu caráter permutável que uma mercadoria se torna parte do trabalho social total e adquire valor. O valor se manifesta na mercadoria apenas quando o seu corpo corresponde à satisfação de uma necessidade social encontrando comprador no mercado. Este é o momento do salto mortal da mercadoria (MARX, 2003) em que apenas ao encontrar demanda solvável no mercado a mercadoria adquire caráter de trabalho útil e tem reconhecido o caráter social do seu valor. Este ato de circulação é um salto mortal porque apenas quando leva a mercadoria ao mercado o capitalista terá como saber se ela possuirá demanda solvável e caso não haja todo o capital investido na mercadoria se perde.

Desse modo, toda mercadoria apresenta a unidade contraditória entre seu momento particular de produção e a sua aparição no mercado, momento em que o caráter social do trabalho particular na produção dessa mercadoria se manifesta apenas se houver demanda solvável para ela. O processo de urbanização capitalista produz uma mercadoria específica que ao longo desse trabalho denominamos de imóvel ou bem imóvel. Este é uma mercadoria produzida na forma de um terreno ou edificação que possui um valor de uso específico, seja para moradia, para o estabelecimento de uma indústria, de uma loja, etc.

---

<sup>4</sup> Apenas para facilitar o raciocínio e uma vez que objetivamos a discussão sobre o valor complexo, omitimos nesse ponto a discussão sobre a mais-valia relativa.



Além dos imóveis vimos que as cidades são compostas por elementos que só podem ser produzidos e consumidos de forma coletiva, diferente do que ocorre com os imóveis. Denominamos esses elementos de condições gerais de produção, apontando para o fato que estas incluem tanto as condições ligadas diretamente as diferentes atividades produtivas, quanto as relacionadas ao deslocamento de pessoas, mercadorias e informações na cidade. Algumas dessas condições gerais permitem que o seu uso seja cobrado de forma individualizada, como ocorre com as infraestruturas de abastecimento de água ou energia, enquanto outras não são normalmente passíveis de cobrança individualizada pelo uso, sendo sua construção e manutenção geralmente mantida pelo fundo público, como ocorre com ruas, pontes ou viadutos. Também apontamos que quanto maior a concentração e diversificação das condições gerais em um local maior o valor que os imóveis ali presentes terão.

Dessa maneira podemos concluir que o valor de um imóvel é determinado tanto pelo tempo de trabalho socialmente necessário para a produção do imóvel em si quanto da produção da localidade em que ele se instalou, considerando a concentração e diversificação das condições gerais de produção nesse local em contraposição a encontrada em outros locais. A maior centralidade de um lugar diz respeito justamente a essa maior concentração das condições gerais de produção em uma localidade em comparação com outra dentro da mesma cidade. Dessa maneira dois imóveis absolutamente idênticos terão valores distintos se um deles se localiza em uma localidade com menor concentração e diversificação das condições gerais de produção. Assim o maior valor do imóvel na área mais central reflete a maior concentração de condições gerais de produção e de trabalho que se materializou ao longo do tempo nesse local mais “central”. Desse modo, a diferença no valor desses dois imóveis está relacionada a diferença no acúmulo histórico de condições gerais que é maior em uma localidade em relação a outra. Assim podemos afirmar com Henri Lefebvre:

Descobrimos o essencial do fenômeno urbano na centralidade. Mas na centralidade considerada com o movimento dialético que a constitui e a destrói, que a cria ou a estilhaça. Não importa qual ponto possa se tornar central, esse é o sentido do espaço-tempo urbano. A centralidade não é indiferente ao que reúne, ao contrário, pois ela exige um conteúdo. E, no entanto, não importa qual seja o conteúdo (LEFEBVRE 1999, p. 91).

Dessa maneira a centralidade pode ser vista como um processo, que se relaciona com produção e concentração desigual das condições gerais de produção, elemento do desenvolvimento desigual e combinado (SMITH, 1988) que faz com que tenhamos áreas que vão ao longo do tempo se tornando mais centrais à medida que vão reunindo diferentes conteúdos, e cuja concentração dá ao espaço uma nova qualidade, que jamais estaria presente se esses mesmas condições gerais que se concentram em um local estivessem dispersas pela cidade. O que a economia capitalista faz é atribuir um valor econômico a centralidade tendo como referência o padrão histórico e desigual de produção do espaço urbano presente em qualquer cidade.

Por outro lado, o valor do imóvel também se relaciona com a maior ou menor concentração de condições gerais de produção em uma cidade em relação à outra. Desta maneira dois imóveis absolutamente idênticos em suas características construtivas, localizados em dois locais absolutamente idênticos em termos de concentração e diversificação das condições gerais de produção, terão valores distintos caso uma das cidades apresente de forma geral uma concentração e diversificação maior de condições gerais de produção. Isto se dá porque obviamente o uso de um imóvel depende da relação que as pessoas e empresas estabelecem com outros lugares e nesse sentido não importa apenas a concentração e diversificação das condições gerais de produção no local do imóvel, mas também em toda a cidade.

Portanto todo imóvel, como mercadoria, representa um valor complexo, pois seu valor como mercadoria decorre não apenas da forma como é diretamente produzido, mas também da forma como o local em que se insere e a cidade são produzidos. A partir dessas características os imóveis se apresentam no mercado de imóveis e se colocam diretamente como trabalho social cujo valor não se refere apenas a produção da mercadoria específica. Isto é de fato uma primeira diferença importante entre o valor complexo dos imóveis e o valor simples das mercadorias em geral. Por outro lado, o valor complexo dos imóveis, uma vez que também é determinado pelo trabalho socialmente necessário para a produção da localidade e da cidade depende tanto do trabalho vivo e morto dentro do processo de produção do imóvel, quanto do trabalho morto inserido na localidade e na cidade.

O trabalho vivo da produção do imóvel se relaciona com o desenvolvimento de um ramo específico de atividade industrial: a construção civil, sendo que o processo construtivo é muitas vezes dominado por um capital de circulação que configura o que na literatura se denomina promotores imobiliários (TOPALOV, 1979). Obviamente, a produção do imóvel também se dá com a utilização do trabalho morto das máquinas e equipamentos utilizados na construção. Porém o trabalho morto, historicamente acumulado nos locais e nas cidades, especialmente aquele relacionado a produção das condições gerais de produção tem um papel determinante na constituição do valor do imóvel. Isto se dá principalmente porque o imóvel é um bem muito durável e territorialmente fixado o que faz com que diferente do que ocorrem com outras mercadorias as características do local em que ele foi produzido sejam fundamentais para a formação do valor dessa mercadoria particular.

Como não pode ser movido sem que seja destruído e desvalorizado, para a mercadoria imóvel a localização é fundamental na composição do seu valor e, logo, se trata de um valor complexo resultado da articulação entre valores simples. Além disso, a sua grande durabilidade implica que os valores dos imóveis também estão relacionados uns com os outros. Toda vez que numa localidade novos imóveis são produzidos de acordo com as necessidades e gostos mais recentes da população e das empresas isto leva obviamente a uma desvalorização dos imóveis mais antigos que passam a ser considerados ultrapassados em relação aos imóveis mais novos.

Isto aponta para o caráter bastante peculiar da mercadoria imóvel: o fato de que o seu valor é determinado tanto pelo trabalho vivo quanto pelo trabalho morto acumulado, fixado no espaço. Assim se trata de um processo de formação de valor bem distinto das demais mercadorias no capitalismo oferecendo, então, enormes desafios a compreensão intelectual. Ao ser determinado por diferentes escalas de produção do espaço e também determinado tanto pelo trabalho vivo e morto na produção dos imóveis quanto pelo trabalho morto inserido na localidade e na cidade, especialmente o relacionado a produção das condições gerais de produção o imóvel se revela enquanto um valor complexo.

A compreensão do caráter dos imóveis enquanto valor complexo superando as análises relacionadas à renda significam um avanço na compreensão da forma como a cidade é produzida. Isto principalmente porque a análise da renda parte sempre de uma visão concorrencial e de que a terra urbana não é um bem produzido, que, assim sendo, não tem valor, mas adquire um preço. Esta forma de compreender o espaço nos distancia da compreensão de como o espaço se tornou um elemento fundamental para a reprodução do capitalismo (LEFEBVRE, 1999). A verdade é que mesmo um terreno não é uma dádiva da natureza e sua condição de terra urbana depende de inúmeros trabalhos prévios relacionados, por exemplo, a terraplanagem, drenagem ou aterramento. Isto não significa que a possibilidade de auferir renda não faça parte do cálculo de agentes como os promotores imobiliários, mas que as possibilidades de articulação entre diferentes agentes no sentido de execução de projetos de desenvolvimento urbano é o fundamental sendo a possibilidade de auferir renda apenas um elemento da rentabilidade desses projetos. Para avançarmos na compreensão do processo de produção do espaço urbano, seguindo Gottdiener, precisamos entender que:

A renda dos economistas políticos é um mero epifenômeno da produção social de espaço. A extração de retornos monopolistas no imóvel é, então, uma função da capacidade de grupos de capitalistas que trabalham às vezes com o Estado de aplicarem os poderes conspiratórios para canalizar recursos e desenvolvimento em direções espaciais particulares (GOTTDIENER, 1993, p. 180).

Assim, o fundamental é compreender como os promotores imobiliários buscam se articular a outros agentes como os proprietários fundiários e agentes do Estado no intuito de canalizar recursos em direção a projetos de desenvolvimento urbano que implicam muitas vezes na remodelação completa de localidades ou mesmo de cidades inteiras. O fato é que o conceito de renda pouco nos auxilia na compreensão de como se formam e se direcionam estas alianças embora possa ser um elemento que explica as possibilidades de rentabilidade desses projetos. Dessa maneira acreditamos que seguir pelo caminho da análise do imóvel como um valor de uso, valor de troca e um valor complexo, abrem um caminho promissor para as análises no campo da geografia urbana e dos estudos urbanos em geral, caminhando assim em direção a uma economia política da urbanização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conceitos de valor de uso complexo, valor de troca complexo e valor complexo derivam diretamente do trabalho de Marx, sendo desenvolvidos para a compreensão da urbanização capitalista especialmente no que diz respeito à principal mercadoria produzida nesse processo: o imóvel. Assim precisamos compreender que a cidade não é apenas uma obra, produto do trabalho humano acumulado, mas também uma mercadoria, ou melhor, um grande conjunto de mercadorias, dispostas em um espaço relacional em que os imóveis afetam os valores uns dos outros. Não apenas isso mas o imóvel também é afetado pela forma como o local em que ele foi instalado é produzido, dessa maneira se um bairro, por exemplo, começa a passar por um processo de degradação, com as moradias sendo ocupados por moradores de menor renda, esse processo irá culminar na desvalorização de todos os imóveis do bairro. O valor dos imóveis também está relacionado a forma como o espaço da cidade é produzido, se uma cidade outrora importante, passa a ser ignorada pelos fluxos e grandes investimentos globais e locais obviamente todos os imóveis dessa cidade perderão valor.

Dessa forma os imóveis têm um valor complexo que pode ser afetado por um conjunto de relações e escalas de produção do espaço, seja na relação entre imóveis antigos e mais novos, seja na relação do imóvel com seu local de instalação ou na relação do imóvel com a cidade em que o mesmo foi instalado. A imobilidade e a durabilidade da mercadoria imóvel dão a ele, portanto características únicas em relação às demais mercadorias, que aparece no fato de serem mercadorias com um valor complexo, enquanto as demais mercadorias possuem um valor simples, ou seja, relacionado apenas ao seu processo de produção imediato.

Mas as diferenças não param por aí, pois também estão no fato de que o valor do imóvel está diretamente ligado a presença no seu local de condições gerais de produção apropriadas para a instalação daquele tipo de atividade relacionada ao imóvel. Desta forma podemos concluir que o valor do imóvel depende substancialmente da produção de condições gerais de produção que muitas vezes não são produzidas diretamente como mercadoria e cuja produção normalmente é realizada pelo Estado. Apenas isto já remete a importância da política na compreensão da produção do imóvel como mercadoria, importância esta que não aparece tão diretamente na produção de outras mercadorias.

Por mais que a economia sempre seja política, no caso da produção das mercadorias em geral, uma vez que as condições básicas sejam garantidas pelo Estado: como a circulação da moeda, a garantia dos contratos; a manutenção da ordem, a produção pode prosseguir como um autômato até mesmo pregando a não intervenção do Estado na economia. Obviamente só é possível se exigir a não intervenção do Estado depois que essa intervenção já criou todas as condições para que a produção capitalista ocorra. No entanto, no caso da produção dos imóveis nem mesmo essa ilusão da não intervenção do Estado é possível, pois o funcionamento cotidiano do mercado imobiliário depende

da intervenção ativa e constante, sempre presente do Estado, para garantir as condições da valorização do capital privado investido no mercado imobiliário. Por isso é bastante fácil perceber como os capitais envolvidos no setor imobiliário jamais abraçam o discurso da não intervenção do Estado uma vez que no caso da produção imobiliária existe a necessidade constante de atuação do Estado para gerir e gerar as condições de reprodução do capital privado.

Mas o valor complexo da mercadoria imóvel não está relacionado apenas com a produção das condições gerais de produção pela atuação direta ou indireta do Estado, mas também pelo acúmulo de trabalho morto resultante em grande parte dessa intervenção. Para Marx, a oposição entre trabalho morto e trabalho vivo é fundamental para a compreensão da produção das mercadorias. A diferença é que na produção de um imóvel conta para a definição do seu valor não apenas o trabalho morto utilizado para a produção do imóvel em si mas também o trabalho morto inserido na produção da localidade e da cidade. Em uma mercadoria comum apenas uma parte do trabalho morto entra na composição do seu valor. Essa parte corresponde ao desgaste do capital fixo e do consumo de capital circulante: matérias-primas e auxiliares no processo de produção (MARX, 1980 [1885]). No imóvel além do valor desses componentes também entra no valor dessa mercadoria particular o valor referente ao acúmulo das condições gerais de produção produzidas no passado.

Acreditamos que discutir o valor dos imóveis como valores complexos, além de ser um caminho acertado do ponto de vista teórico nos permite caminhar diretamente para a compreensão do processo de produção do espaço, especialmente focando nas alianças e na convergência entre promotores imobiliários, proprietários fundiários e Estado no interesse de direcionar o desenvolvimento do espaço em direções determinadas. Analisar a urbanização a partir do conceito de renda é em primeiro lugar incorreto teoricamente, em nossa visão, uma vez que remete a algo não produzido pelo trabalho humano que, no entanto, adquire um preço devido ao monopólio estabelecido sobre ele. Como vimos mesmo um terreno não pode ser visto dessa forma, pois a sua existência enquanto terra urbana depende de uma série de obras de engenharia que transformam uma determinada área em um terreno apto para a produção imobiliária.

Em segundo lugar é um caminho que nos leva ao lugar errado, pois acabamos vendo o espaço urbano de uma forma ultrapassada, o que nos impedirá de compreender as alianças construídas em torno de formas específicas de produção do espaço e de grandes projetos de urbanização, como os associados a gentrificação (SMITH, 1979). Ao nos levar a ignorar essas alianças construídas em torno de projetos de urbanização, esta visão também nos impede de compreender de forma mais apurada o fecundo conceito de produção do espaço (LEFEBVRE, 1991). Não é preciso pensar muito para concluir que a ideia de que a renda da terra é fundamental para a compreensão do espaço e de que o espaço é socialmente produzido são incompatíveis. Como é possível falar de produção do espaço e ao mesmo tempo admitir que a terra urbana é um bem não produzido pelo trabalho humano?

Obviamente este artigo não esgota toda a complexidade de se pensar os imóveis como valores. Mas acreditamos que, pelo menos, estamos apontando na direção certa no sentido do avanço da compreensão da natureza da urbanização capitalista.

## REFERÊNCIAS

CARCANHOLO, Maurício. (2012). A importância da categoria valor de uso na teoria de Marx. **Revista Pesquisa e Debate**, vol. 9, n. 2, 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana**. São Paulo: Contexto, 2001.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

DOBB, Maurice Herbert. **A evolução do capitalismo**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica**. São Paulo: Boitempo, 2018.

HARVEY, David. **Los límites del capitalismo y la teoría marxista**. Cidade do México: Editora Fondo de Cultura Económica, 1990.

HOBSBAWM, Eric (org). **A transição do feudalismo para o capitalismo: um debate**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. Cambridge: Basil Blackwell, 1991.

LENCIONI, Sandra. Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades do desenvolvimento regional. **Revista Scripta Nova**, vol. 11, nº 245, ago. de 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão arranha o céu: a lógica da (re) produção monopolista da cidade**. Tese (Doutorado em Geografia), Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras – USP, 1991.

MARX, Karl. **O capital: livro III: o processo global da produção capitalista**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl. **Contribuição a crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política, livro I, vol. 2: o processo de produção do capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: livro I, vol. I: o processo de produção do capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1987.



MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política; livro II: o processo de circulação do capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MORAES, Antônio Carlos Robert; COSTA, Vanderlei Messias da. **A valorização do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1984.

SCARPARI, Maurício. **A China Antiga**. São Paulo: Folio, 1986.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. Boletim Paulista de Geografia, n. 57, 1980.

SMITH, Adam. **Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. São Paulo: Editora Hemus, [1776]1981.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SMITH, Neil. Toward a Theory of Gentrification: a back to the city movement by capital, not people. **Journal of the American Planning Association**, vol. 45, n. 4, p. 538-548, 1979.

TERRA, 2013. **Bill Gates: capitalismo significa pesquisar mais a calvície que malária**. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/tecnologia/negocios-e-ti/bill-gates-capitalismo-significa-pesquisar-mais-a-calvicie-quemalaria,0be9ff9bc9c6d310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>. Acesso em 23/04/2020.

THOMPSON, Edward Palmer. **A formação da classe operária inglesa, vol. 3: a força dos trabalhadores**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

TOPALOV, Christian. **La urbanizacion capitalista**. Cidade do México: Edicol, 1979.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.