Anais



28 a 30 de julho

Realização:



O IMPACTO DAS MPE OPTANTES PELO SIMPLES NACIONAL NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E NA GERAÇÃO DE EMPREGOS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO¹

Daniel Rodrigues Cordeiro²
Everlam Elias Montibeler³
Marcelo Ferreira Fortunato Junior⁴
Laryssa das Chagas Rabelo⁵

RESUMO: O objetivo do artigo foi o de demonstrar a importância das MPEs na arrecadação do Imposto Sobre Serviço (ISS), dos municípios do estado do Rio de Janeiro, tendo como foco as empresas Optantes pelo Simples Nacional. O método utilizado foi o da regressão linear múltipla com dados em painel. E os resultados demonstraram que para cada uma empresa que optou pelo Simples Nacional, aumentou, em média anual, a arrecadação do ISS dos municípios do estado do Rio de Janeiro em R\$ 589,43. Em relação ao emprego, para cada um emprego gerado por estas empresas aumentou, em média anual, R\$ 118,75 na arrecadação de ISS destes municípios. Conclui-se que o Simples Nacional é um importante instrumento de fortalecimento das micro e pequenas empresas, assim como impulsor do desenvolvimento local na medida que contribui para a melhora da arrecadação dos municípios.

Palavra-Chave: Arrecadação; Simples Nacional; MPE.

ABSTRACT: The objective of the article was to demonstrate the importance of MSEs in the collection of the Service Tax (ISS), in the municipalities of the state of Rio de Janeiro, focusing on companies that are Opting for the Simple National. The method used was the multiple linear regression with panel data. And the results showed that for each company that opted for Simples Nacional, the ISS collection of municipalities in the state of Rio de Janeiro increased by R\$ 589.43, on an annual average. In relation to employment, for each job generated by these companies increased, on an annual average, R\$ 118.75 in the ISS collection of these municipalities. It is concluded that Simples Nacional is an important instrument for strengthening micro and small companies, as well as driving local development as it contributes to improving the collection of municipalities.

Key-Words: Collection; Simple National; MPE.

Área Temática: Economia Fluminense/Finanças Públicas.

JEL Code: C33; H25; H71.

¹ Agradecimento à FAPERJ pelas bolsas concedidas aos autores: Daniel, Marcelo e Laryssa.

² Mestre em Administração pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professor da Universidade Iguaçu (UNIG). E-mail: danielrodriguesco@gmail.com.

³ Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Complutense de Madrid (UCM). Professor Associado do Departamento de Ciências Econômicas (UFRRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER/UFRRJ). E-mail: everlamelias@gmail.com.

⁴ Bacharelando em Administração de Empresas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Membro do Núcleo de Estudos Avançados em Finanças (NEAF). E-mail: mfortunatoj@gmail.com.

⁵ Bacharelanda em Administração de Empresas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Membro do Núcleo de Estudos Avançados em Finanças (NEAF). E-mail: rabello.nary@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Em muitos países as Micro e Pequenas Empresas (MPEs) representam mais de 95% dos negócios do país. Ademais, elas também contam com uma larga proporção no total de empregos formais e contribuem, significativamente, para o crescimento econômico nacional e global. Destaca-se que as MPEs geram uma parcela significativa de todas as receitas tributáveis de negócios na maioria das economias, assim, elas são importantes fontes de arrecadação do Estado (OCDE, 2015; GONDA *et al.*, 2020).

As MPEs vêm dominando o cenário mundial desde 1980, devido às grandes transformações de cunho econômico, tecnológico e social (ALBUQUERQUE, 2013). Segundo dados do SEBRAE (2017b), a participação dos pequenos negócios no PIB brasileiro em 2011 foi de 27%. Eles são compostos, majoritariamente, pelo setor de comércio, que representa 40% do total. Logo abaixo, o setor de serviços possui uma parte de 38%. Indústria, construção civil e agropecuária são, respectivamente, 13%, 8% e 1% dos pequenos negócios no Brasil.

O debate sobre as MPEs teve início com as questões financeiras e de crédito. A partir dessa discussão, foi concluído que as variáveis tamanho e idade das empresas as afetava nesse sentido (GILLCHRIST e HIMMELBERG, 1995). No caso brasileiro, esta dificuldade foi demonstrada através de uma pesquisa do SEBRAE (2017c), que identificou que 82% das MPEs entrevistadas enfrentaram dificuldades para obter novos empréstimos no ano de 2017.

Desta maneira, ganharam políticas próprias como suporte para sua estrutura menor e diferenciada das grandes empresas. As MPEs não são modelos em menor escala das grandes empresas, mas, possuem particularidades e requerem um tratamento distinto (DAY, 2000). Esse tratamento distinto, se faz necessário, pois, de acordo com Paes (2014), uma desvantagem das micro e pequenas empresas seriam os custos com proporção maior em relação às médias e grandes empresas, e essa desvantagem mostra-se maior quanto mais complexa é a legislação.

Como demonstrado pela Deloitte (2014), as MPEs possuem maiores custos relativos à estrutura fiscal sobre seu faturamento, sendo estes de 1,72%, em comparação com as empresas de médio e grande porte, uma vez que estas têm os custos de 0,26% e 0,12%, respectivamente. E a elevação deste custo pode ser explicada pela complexidade das legislações tributárias existentes no país. Conforme destaca o IBPT (2018), desde a criação da Constituição Federal de 1988, foram editadas 390.726 normas tributárias, estando em vigor somente 6,9% delas.

Outro ponto importante é o do sucesso ou insucesso das MPEs, que está intimamente conectado com o cenário da economia nacional (COLOSSI, 2000). O segmento sofre com a ação de fatores negativos, como a falta de capital de giro, problemas financeiros, recessão econômica, poucos clientes, concorrência e carga tributária elevada (FERREIRA *et al.*, 2011). A taxa de mortalidade das microempresas variou de 45% a 54% entre 2008 a 2012, sendo o setor de serviços o mais afetado. A taxa de sobrevivência de até 2 anos das microempresas constituídas em 2012 foi de apenas 55% (SEBRAE, 2016). Assim, torna-se evidente que o índice de mortalidade nesse segmento é alto e preocupante para o desenvolvimento econômico e social do país. Por isso faz-se necessário reduzir este índice, uma vez que MPEs contribuem positivamente no progresso socioeconômico dos países (TEHSEEN *et al.*, 2015).

De acordo com a OCDE (2017), as micro e pequenas empresas representam quase a totalidade dos negócios e uma significante parcela do emprego no mundo. Em 2013, elas representavam 60% do total de empregos e 99,7% do total de empresas. No entanto, a relevância das MPEs no emprego e na mão-de-obra é maior em economias menores. De acordo com Ferreira *et al.* (2011), essa porção das empresas capta a grande parte da mão-de-obra oriunda de demissões em massa das grandes instituições privadas, ocorridas devido ao grande índice de desestatização, economia mais aberta e políticas recessivas. A mortalidade precoce das micro e pequenas empresas tem como consequência uma economia mais fraca e um país menos competitivo.

Em relação a representatividade das MPEs no número de empregos e no número de empresas formalizadas, o contexto brasileiro não demonstra ser diferente. De acordo com a pesquisa do SEBRAE e DIEESE (2017a), no ano de 2015 as micro e pequenas empresas representavam 99% dos estabelecimentos e quase 54% da parcela total de empregos formais não agrícolas no país. Isso demonstra que a realidade das MPEs brasileiras se assemelha bastante com a realidade das MPEs ao redor do mundo.

Sendo assim, este trabalho se justifica devido à importância das MPEs para a economia de diversos países do mundo, inclusive para o Brasil, e buscando colaborar com pesquisas que visam trazer mais informações sobre estas empresas, este trabalho teve como objetivo demonstrar a importância das MPEs na arrecadação do Imposto Sobre Serviço (ISS), dos municípios do estado do Rio de Janeiro, tendo como foco as empresas Optantes pelo Simples Nacional. O Simples Nacional é um regime tributário simplificado voltado para as MPEs do Brasil, que visa beneficiá-las mediante simplificação de processos e redução de carga tributária e previdenciária, como será visto mais à frente no referencial teórico.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Micro e Pequena Empresa (MPE) e Simples Nacional (SN)

Conforme demonstrado por Paes (2009), os organismos internacionais como OCDE, Banco Mundial, FMI, entre outros, diferenciam as empresas como "incorporadas" e "não-incorporadas", diferentemente do que ocorre no Brasil. Segundo a OCDE (1994), o termo "empresa incorporada", faz referência à empresa constituída legalmente, formalmente, com personalidade jurídica própria e independente dos sócios (no Brasil, seria a pessoa jurídica). Já o termo "empresa não-incorporada", faz referência às unidades produtivas que praticam atos empresariais, porém, não possuem personalidade jurídica própria e seus sócios devem responder às obrigações contraídas pela empresa. Esta modalidade, no Brasil, foge à regra e se enquadra na exceção, uma vez que no Brasil não existe empresa sem personalidade jurídica. Esta modalidade se aproxime dos autônomos, que prestam serviços sem constituir empresa.

Ainda de acordo com Paes (2009), as empresas em que o proprietário atua só, com poucos empregados ou mesmo com membros da família, não têm personalidade jurídica e, portanto, seus lucros submetem-se ao imposto de renda na pessoa dos sócios ou proprietários. Isto ocorre com a grande maioria das pequenas empresas dos países membros da OCDE. Assim, em boa parte dos países desenvolvidos, a principal diferença no tratamento tributário das pequenas empresas reside justamente nas diferenças entre o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ). Vários países não adotam regimes específicos para MPEs, mas promovem alívio para pequenos empresários que são tributados pelo IRPF. Para efeito de comparação das MPEs, no que diz respeito ao seu tamanho, elaborouse o Quadro 1, para verificar como estas empresas são classificadas no Brasil e na Europa.

Quadro 1 – Classificação das MPEs (Brasil x Europa)

Tamanho da empresa	Ramo	Nº de empregados*	Faturamento	Balanço		
	União Europeia					
Média	Ind.; Com.; Serv.	< 250	<€ 50 milhões	< € 43 milhões		
Pequena	Ind.; Com.; Serv.	< 50	<€ 10 milhões	<€ 10 milhões		
Micro	Ind.; Com.; Serv.	< 10	<€2 milhões	<€2 milhões		
Brasil						
Média**	Ind.; Com.; Serv.	De 100 a 499 / de 50 a 99 pessoas	Acima de R\$ 4,8 milhões até R\$ 78 milhões	Não se aplica		

Pequena	Ind.; Com.; Serv.	De 20 a 99 / de 10 a 49 pessoas	Acima de R\$ 360 mil até R\$ 4,8 milhões	Não se aplica
Micro	Ind.; Com.; Serv.	Até 19 / até 9 pessoas	Até R\$ 360 mil	Não se aplica

Legendas: *Os valores referentes ao "número de empregados" no caso brasileiro, do lado esquerdo representam o setor industrial e os do lado direito os setores de comércio e serviço; **Sobre o faturamento das empresas de "tamanho médio" no caso brasileiro, a explicação foi dado em seguida, uma vez que a Lei Complementar nº 123/2006 só define as MPEs.

Fonte: Recomendação da Comissão Europeia 96/280/EC; Brasil (2006); SEBRAE e DIEESE (2017a).

Conforme notado, as empresas europeias podem ser divididas por seu tamanho entre micro, pequenas e médias, de acordo com os indicadores número de funcionários, faturamento e balanço. Para ser classificada com microempresa, deve conter menos de 10 funcionários e balanço e faturamento menores que 2 milhões de euros. As pequenas empresas devem possuir menos de 50 empregados, e faturamento e balanço menores que 10 milhões de euros. Por fim, as empresas médias europeias devem conter menos de 250 funcionários, faturamento menor que 50 milhões de euros e seu balanço deve ser menor que 43 milhões de euros.

No caso brasileiro, classifica-se uma microempresa se esta possui até 19 ou 9 empregados (de acordo com seu setor) e seu faturamento é menor ou igual a 360 mil reais. A pequena empresa é aquela com 20 a 99 ou 10 a 49 funcionários e faturamento acima de 360 mil reais e até 4,8 milhões de reais. Já a classificação da média empresa se dá com o número de empregados menor que 500 ou 100 pessoas. Quanto a seu faturamento, como a lei não define as médias empresas, em sua classificação foi utilizada a base de faturamento acima do limite máximo de faturamento da pequena empresa até o valor de R\$ 78 milhões, que segundo a Lei nº 12.814 de 16 de maio de 2013 (BRASIL 2013, ART. 7º), são classificadas por ela as empresas que adotam o regime de tributação do lucro presumido. O indicador dos valores do balanço não se aplica no Brasil.

Para os autores Gillchrist e Himmelberg (1995), a lógica por trás do uso do tamanho como uma variável é de que empresas menores são mais propensas a enfrentar contensões de financiamento, uma vez que são mais jovens, menos conhecidas, e, a partir daí, mais vulneráveis aos problemas do mercado de capitais. Estes são movidos pela assimetria de informações e restrições específicas. As questões inerentes à assimetria informacional, à seleção adversa e ao risco moral podem ter um efeito relativamente grande quando as firmas são jovens e pequenas, o que pode explicar o porquê das dificuldades encontradas para contratar empréstimos no mercado (PETERSEN e RAJAN, 1994).

De acordo com Demirguc-Kunt e Levine (2009), as pequenas empresas que faliram na Índia, de acordo com sua pesquisa que ficou conhecida como "Finance and inequality: theory and evidence", foram motivadas pela falta de concessão de crédito. Os sistemas financeiros subdesenvolvidos da Índia encurtam as oportunidades econômicas dessas empresas com alta expectativa de crescimento. O que corrobora com a afirmação de Vyas et al. (2015), que descrevem que os bancos indianos evitaram servir as MPEs, como uma estratégia deliberada devido ao risco associado a elas.

Conforme destacado por García e Martinez (2010), empresas com maior capacidade de obter recursos do mercado de capitais, e com menor preço, garantem maior crédito aos seus clientes. Esta comparação se faz importante, uma vez que as MPEs não têm tantas opções de fontes de financiamento como as médias e grandes empresas os têm, e isso reforça os argumentos dos autores citados anteriormente. Um estudo feito com bancos americanos, de 1994 a 2013, demonstrou que a propensão dos bancos a emprestar para pequenas empresas diminui à medida que o tamanho dos bancos aumenta e vice-versa (MKHAIBER e WERNER, 2021).

Paes (2014), cita a estagnação no crescimento das MPEs, usando como justificativa para a falha de mercado, a dificuldade de acesso ao crédito devido à assimetria de informações entre banco e empresa, ao pequeno número ou até mesmo a falta de bens para serem colocados como garantia no contrato do empréstimo. Para o autor, a correção de falhas no mercado e a diminuição ou o extermínio de desvantagens provenientes do pequeno tamanho da empresa são os principais motivos para a adoção de regimes tributários mais vantajosos para as MPEs.

Para entender o tratamento diferenciado utilizado no Brasil para as MPEs, retornar-se à história do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições Devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES NACIONAL), voltando aos anos de 1970, quando foi realizado o primeiro Congresso Brasileiro das Micro e Pequenas Empresas. E na década seguinte, pôde-se perceber uma grande vitória voltada para as MPEs, com a inclusão dos artigos 170 e 179 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), onde se destacava a obrigação de conceder tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte e de simplificar suas obrigações creditícias, previdenciárias, administrativas e tributárias (SENADO FEDERAL, 2017).

Sendo assim, a primeira ação de valorização da importância das MPEs no Brasil só se deu a partir da CF/88, com a inclusão dos artigos citados acima. O Brasil encontrava-se 30 anos atrasado em relação às principais economias do mundo, que desde a década de 1950 já destinavam tratamento diferenciado à estas empresas, às quais eram, e são até os dias atuais, as que mais geram empregos e com maior representatividade no número de estabelecimentos formais (PORTAL LEI GERAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA, 2015).

A proposta para a criação da Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006, também conhecida como a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, foi concretizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que buscava atender as reivindicações constantes do segmento. A ideia da proposta surgiu em outubro de 2003, nas comemorações da "Semana da Micro e Pequena Empresa", onde foram discutidas e apontadas as principais necessidades do segmento, e estes debates foram realizados através de seminários que contavam com a presença de empresários em todos os estados. Foi neste momento em que se teve início à ideia da Lei Geral, que três anos depois viria a ser sancionada pela Presidência da República, através da LC 123/2006 (TAVARES, 2007).

De acordo com a Receita Federal do Brasil (RFB 2018, p. 14), "o Simples Nacional é uma abreviação do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte". O objetivo é fomentar o desenvolvimento e a competitividade das micro e pequenas empresas, como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda e fortalecimento da economia. Desta maneira, o Simples Nacional pode ser entendido como o regime tributário diferenciado, simplificado e favorecido, criado através da LC 123/2006, que está em vigor desde julho de 2007, e que buscou simplificar e reduzir o peso dos tributos sobre os Pequenos Negócios no Brasil (SEBRAE, 2017e).

Um dado importante de se destacar é o do SEBRAE (2017e), em relação a forte expansão do número de Optantes do Simples Nacional (puxado pelo MEI — Microempreendedor Individual), e o grau de informalidade dos Pequenos Negócios. De acordo com eles, em 2007 o número de empreendimentos Optantes pelo Simples Nacional representava apenas 11% dos Donos de Negócios (esse baixo percentual pode ser explicado pelo fato de 2007 ter sido o ano em que a política pública do Simples Nacional entrou em vigor ou pela restrição de atividades de quem poderia adotar esta política), mas, que em 2016 este percentual subiu para 45% e que até o final de 2017, o grau de formalização dos Pequenos Negócios deveria chegar a 50%. Desta maneira, com base nesta projeção para 2017, pôde se afirmar que esta política pública ajudou na formalização de 50% dos Pequenos Negócios, assim, atingindo um de seus objetivos.

Importante destacar que a figura do MEI só passou a entrar em vigor em julho de 2009, sendo assim, no início da política pública do Simples Nacional, havia cerca de 2,5 milhões de pequenos negócios formalizados, e até outubro de 2017 este número subiu para aproximadamente 12,5 milhões (SENADO FEDERAL, 2017).

Após demonstrar a relevância das MPEs, tanto no contexto nacional quanto internacional, buscou-se contribuir para a literatura das MPEs, especificamente, no debate sobre a política pública do Simples Nacional, em relação a arrecadação e geração de empregos no âmbito municipal, com foco nas cidades do estado do Rio de Janeiro.

Outros autores demonstraram alguns resultados sobre esta temática, como Paes (2014), ao perceber que arrecadação do Simples Nacional cresceu a taxas muitos superiores à de todos os demais tributos, tendo sido três vezes maior do que a taxa real de crescimento de toda a arrecadação e que houve forte crescimento das empresas optantes por este regime tributário simplificado. Nesta mesma linha de pensamento, Wilbert, Alcântara e Serrano (2015), também perceberam que a arrecadação tributária do Simples Nacional teve um crescimento três vezes maior ao crescimento das arrecadações dos outros regimes, no período de 2007 a 2013. Em seu outro trabalho, Paes (2015), demonstrou que além do crescimento no número de empresas optantes por este regime tributário, estas empresas também foram capazes de gerar relativamente mais empregos do que as não-optantes.

Já Conceição *et al.* (2018), verificaram em seu estudo, que as empresas que optaram pelo Simples Nacional reduziram em 30% o seu risco de mortalidade, frente as empresas que não optaram pelo regime simplificado. Os autores Cordeiro, Montibeler e Oliveira (2020), verificaram que a política pública do Simples Nacional contribuiu para o aumento da arrecadação do ICMS dos estados, assim como, na geração de empregos. Os achados de Kalume, Corseuil e Santos (2013), demonstraram que o Simples Nacional contribuiu para a abertura de empresas ou para a retomada de atividade definitiva daquelas que permaneciam inativas, no estado do Rio de Janeiro. E Castro (2010), também observou a existência de impactos positivos da implementação do Simples Nacional na remuneração paga a trabalhadores e na quantidade de empregos no âmbito do Distrito Federal.

Desta maneira, o presente artigo partiu das hipóteses de que a política pública do Simples Nacional teve resultados positivos na arrecadação do ISS dos municípios do estado do Rio de Janeiro, e que a formalização das MPEs foi a que mais impactou no aumento da arrecadação do ISS destes municípios. Como destacado por Marconi e Lakatos (2003), a hipótese de um trabalho é uma suposta, provável e provisória resposta a um problema, cuja comprovação será verificada através da pesquisa, e que apresentam algumas outras características como o fato de ser passível de verificação empírica em suas consequências. Desta forma, as variáveis foram descritas na parte da metodologia e as hipóteses deste artigo, foram:

- ✓ **H**₁: O enquadramento das MPE no Simples Nacional causou impacto positivo na arrecadação do ISS dos municípios do estado do Rio de Janeiro; e
- ✓ **H**₂: O aumento no número de empregos gerados pelas MPE optantes pelo Simples Nacional causou impacto positivo na arrecadação do ISS dos municípios do estado do Rio de Janeiro.

3. METODOLOGIA

A fim de atender o objetivo da pesquisa, os procedimentos metodológicos foram divididos em: (i) amostra da pesquisa e (ii) regressão linear múltipla. Neste primeiro ponto foi explicado a amostra utilizada na pesquisa, e como foram coletados os dados desta amostra; e no segundo ponto foi explicado sobre a técnica de análise de dados aplicada nesta pesquisa.

3.1 Amostra da pesquisa

No momento de determinação da amostra, foram selecionados os municípios do estado do Rio de Janeiro, tendo um total de 92 municípios. O período abrangido por esta pesquisa foi do ano de 2010 a 2018, uma vez que os dados referentes ao número de Optantes do Simples Nacional (uma das variáveis utilizadas no trabalho), só começou a ser disponibilizado a partir desta data inicial, e a data final é o número mais recente consolidado referente ao número da arrecadação do ISS destas empresas (outra variável utilizada no trabalho).

Os dados referentes a estes municípios da amostra, foram retirados da base de dados da Receita Federal do Brasil, no portal do Simples Nacional, na aba de estatísticas, na opção "quantidade de optantes – Simples Nacional (inclusive SIMEI)", que ajudou a compor uma das variáveis independentes do trabalho, e na aba de estatísticas, na opção "distribuição de ISS para municípios", que ajudou a compor a variável dependente do trabalho. Outro banco de dados utilizados foi o do Ministério da Economia, no portal da RAIS, para obtenção dos dados referentes ao emprego, que compôs a outra variável independente utilizada no trabalho.

3.2 Regressão linear múltipla

A escolha do método utilizado neste artigo se deu devido a sua relevância e conexão com o objetivo do presente trabalho. Além disso, outros trabalhos que buscaram estudar temas correlatos, também utilizaram este mesmo método, como o caso de Yerrabati (2021), que visou examinar a relação não linear entre trabalho autônomo e crescimento econômico, no contexto de países em desenvolvimento. Seguindo a esteira do trabalho autônomo, Cowling e Wooden (2021), examinaram até que ponto o trabalho autônomo individual servia como um veículo para a criação de empregos. Já Pacheco, Silva e Castro (2020), estimaram os impactos das principais transferências condicionais e incondicionais sobre a arrecadação tributária de 5.570 municípios brasileiros. E Silva *et al.* (2019), analisaram os efeitos da arrecadação municipal no desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses.

A análise de regressão tem como objetivo medir a dependência de uma variável (variável a ser explicada) em relação a uma ou mais variáveis independentes (variáveis explicativas), cujo objetivo é estimar e/ou prever o comportamento do objeto em estudo. Em Hair Jr. *et al.* (2005), verifica-se que um modelo de regressão linear múltipla utiliza mais de uma variável independente, sendo que estes modelos podem ser classificados em regressões de séries temporais, transversais ou dados em painel. Este último tem duas subclassificações, as de tempo e indivíduos, conforme demonstrado na equação abaixo:

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 x_{1i,t} + \beta_2 x_{2i,t} + \dots + \beta_n x_{ni,t} + \varepsilon_{i,t}$$
 (1)

Onde

 $Y_{i,t}$ é a variável dependente;

 $x_{ni,t}$ variáveis independentes existentes de i indivíduos, representando os dados de corte transversal em que $i \in (1, 2, 3, ..., N)$ e t o número de períodos, indicando a série de tempo, em que $t \in (1, 2, 3, ..., N)$;

 $\boldsymbol{\beta}_{0}\text{, }\boldsymbol{\beta}_{1}\text{, }\boldsymbol{\beta}_{2}\,e\,\boldsymbol{\beta}_{n}$ são os parâmetros da regressão; e

 $\varepsilon_{i,t}$ é o termo que representa o resíduo ou erro da regressão.

Para Hsiao (2014) uma das principais vantagens da análise de dados em painel é a utilização de um maior número de informações, a redução dos problemas de colinearidade e o aumento da eficiência na estimação. A união de séries temporais e *cross section* aumenta o grau de liberdade da amostra, ou seja, aumenta o número de observações em relação ao número de

parâmetros que se busca estimar. Quanto maior o tamanho da amostra, maior o grau de liberdade e, consequentemente, melhor será o resultado da nossa estimação dos valores dos parâmetros. Sendo assim, a equação deste trabalho pôde ser representada pela Equação (2):

$$ISSSN_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 EMPREGO_{1i,t} + \beta_2 OPSN_{2i,t} + \varepsilon_{i,t}$$
 (2)

A pesquisa buscou, através da análise da regressão linear múltipla, explicar, diante de duas variáveis independentes (Emprego e Optantes do Simples Nacional – OPSN), quais foram os seus impactos sobre a variável dependente (Imposto Sobre Serviço do Simples Nacional – ISSSN).

Sendo assim, as variáveis desta pesquisa ficaram divididas da seguinte forma: Y = ISSSN (variável dependente – VD); $x_{1i,t} = Emprego$ (variável independente 1 – VI₁); $x_{2i,t} = OPSN$ (variável independente 2 – VI₂); já os coeficientes ou parâmetros da regressão β_0 , $\beta_1 e \beta_2$, são descritos por Montgomery, Peck e Vining (2012), como: β_0 sendo o coeficiente intercepto ou linear, o qual corresponde à média de Y quando todas as variáveis de controle são iguais a zero, ou seja, ele representa o valor de Y quando X é igual a zero; os coeficientes $\beta_1 e \beta_2$, como coeficientes de regressão parcial ou angular.

Para este estudo, i indica os municípios do estado do Rio de Janeiro, β_0 é o intercepto que é representado por uma variável escalar e que é fixa no tempo (valor previsível, não aleatório), β_1 e β_2 os coeficientes angulares (ou parâmetros) que serão testados e $x_{1i,t}$ é a variável Emprego; $x_{2i,t}$ é a variável Optantes pelo Simples Nacional (OPSN), que variam em função do tempo t dos anos estudados e em cada município i do estado do Rio de Janeiro. Já $Y_{i,t}$ é a variável dependente que mede a arrecadação de ISS do Simples Nacional destes municípios e $\varepsilon_{i,t}$ é o valor não observável do efeito individual especificado, ou seja, a variável de erro/distúrbio que faz com que os impactos dos Optantes pelo Simples Nacional e Emprego (variáveis independentes) sobre a arrecadação de ISS dos municípios (variável dependente) não alcancem o valor esperado.

Quadro 2 – Resumo das variáveis utilizadas no trabalho

Quauto 2 – Resultio das variaveis utilizadas no trabalho				
Variável	Descrição	Base teórica		
ISSSN (dependente)	Variável que descreve a arrecadação do ISS dos municípios do estado do Rio de Janeiro, referente as empresas Optantes pelo Simples Nacional.	Paes (2014); Alcântara e Serrano (2015); Cordeiro, Montibeler e Oliveira (2020).		
EMPREGO (independente 1)	Variável que descreve o emprego das empresas Optantes pelo Simples Nacional, nos municípios do estado do Rio de Janeiro.	Castro (2010); Paes (2015); Cordeiro, Montibeler e Oliveira (2020).		
OPSN (independente 2)	Variável que descreve as empresas Optantes pelo Simples Nacional, nos municípios do estado do Rio de Janeiro.	Paes (2015); Kalume, Corseuil e Santos (2013); Cordeiro, Montibeler e Oliveira (2020).		

Fonte: Autores citados na coluna de base teórica.

Importante destacar que, em relação a variável Emprego, optou-se por utilizar os dados somente das empresas que têm as suas naturezas jurídicas que são permitidas ao enquadramento no Simples Nacional. De acordo com a RFB (2016), a natureza jurídica pode ser dividida em cinco grandes partes: a) administração pública; b) entidades empresariais; c) entidades sem fins lucrativos; d) pessoas físicas e; e) organizações internacionais e outras instituições

extraterritoriais. Com isso, foram utilizados os dados das empresas de natureza jurídica pertencente ao grupo de entidades empresariais, mais especificamente, as de natureza jurídica de: sociedade empresária; sociedade simples; empresa individual de responsabilidade limitada ou empresário individual.

De acordo com a Lei Complementar nº 123/2006 em seu artigo 3º, as MPEs que desejarem se enquadrar no Simples Nacional e não tiverem uma destas naturezas jurídicas, estarão impedidas de adotar o regime de tributação simplificado (BRASIL 2006, ART. 3º). E de acordo com o SEBRAE (2017d), a proporção de Micro e Pequenas Empresas optantes pelo Simples Nacional é de 86%.

Do modelo de dados agrupados surgem duas extensões: o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios, porém, a distinção relevante entre os dois modelos não é se o efeito (β_0) é fixo ou não, mas se ele está correlacionado com as variáveis explicativas (REINALDO, 2017). Desta forma, a diferença de efeitos fixos e variáveis pode ser descrita pelo fato de: a) no modelo de efeito aleatório não haver correlação entre β_0 e $X_{i,t}$; b) no modelo de efeito fixo haver correlação entre β_0 e $X_{i,t}$. Sobre o melhor método, Baltagi (2013) afirma não existir consenso sobre qual seria a melhor técnica, se a de efeitos fixos ou a de efeitos variáveis, mas parece existir na literatura um grupo maior de pesquisadores que demostram maior inclinação com os modelos de efeitos aleatórios.

A principal diferença entre os dois modelos está, fundamentalmente, como cada um trata os efeitos não observados. A estratégia usual para a especificação da natureza fixa ou aleatória dos efeitos é feita com a aplicação do *Teste de Hausman* (1978) sob a hipótese nula de que as estimativas GLS (efeitos aleatórios) são consistentes. Se a hipótese nula for rejeitada, os efeitos são considerados fixos, e a estimação do modelo é realizada pelos mínimos quadrados ordinários (OLS). Se a hipótese nula for aceita, teríamos o caso de efeitos aleatórios, e o modelo seria então estimado pelos mínimos quadrados generalizados (GLS). De forma resumida, o teste busca identificar se as diferenças nos coeficientes são sistemáticas ou não, ou seja, se a diferença entre os coeficientes for considerada "grande", opta-se pelos efeitos fixos, e caso seja considerada "pequena", opta-se pelos efeitos aleatórios.

Após verificar qual dos modelos será utilizado (fixo ou aleatório), devem ser feitos outros testes para verificação de qual deles é mais adequado, quando comparado com o modelo para dados agrupados (*pooled*). E para fazer isso, existem outros dois testes: (i) o *Teste de Breusch-Pagan* é utilizado para comparar os modelos dos efeitos aleatórios e o *pooled*, sob a hipótese nula de que a variância do erro de unidade-específica é igual a zero, ou seja, se a hipótese nula for aceita, o modelo *pooled* é preferível ao modelo dos efeitos aleatórios; e (ii) o *Teste de Chow* é utilizado para comparar os modelos dos efeitos fixos e *pooled*, sob a hipótese nula de que há igualdade de interceptos e inclinações para todos os indivíduos (o que corresponde a característica do modelo de dados agrupados), ou seja, caso a hipótese nula seja aceita, o modelo *pooled* é preferível ao modelo dos efeitos fixos (CHOW, 1960; BREUSCH e PAGAN, 1979; REINALDO, 2017).

Por fim, algumas técnicas da análise multivariada, como o caso da regressão linear, apresentam um conjunto de suposições ou de pressupostos, e a aplicação correta de um procedimento estatístico depende do cumprimento deste conjunto de suposições ou pressupostos. Sendo assim, esta pesquisa buscou destacar os principais pressupostos requeridos na análise de regressão linear.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O painel analisado é considerado balanceado, pois, todos os indivíduos possuem o mesmo período de tempo, ao contrário do painel não balanceado em que os indivíduos possuem períodos de tempo diferentes. O modelo estudado tem 828 observações, sendo 92 unidades de corte transversal (municípios) e um período de 9 anos (2010 a 2018).

Antes de iniciar a discussão dos dados, fez-se necessários a aplicação dos testes exigidos para o modelo de dados em painel, sendo o primeiro deles, o *Teste de Hausman*, que define sobre quais efeitos os dados melhores se adequam (efeitos fixos ou aleatórios), conforme resultados demonstrados na Tabela 1. Posteriormente, aplicou-se o próximo teste, o da confirmação, se dentre um destes efeitos (fixos ou aleatórios) e o modelo *pooled*, qual seria o mais adequado.

Tabela 1 – Teste de Hausman

Variável Dependente: ISSSN	(b) Fixed	B (random)	(b-B) Difference	Sqrt (diag (V_b_VB)
Emprego	56.66712	66.91268	-10.24556	16.42028
OPSN	937.2149	934.4241	2.790863	5.912903

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg

B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic $chi2(2) = (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B) = 152.72$

Prob>chi2 = 0.0000

Fonte: Dados da pesquisa.

O *Teste de Hausman* tem como hipótese nula que as diferenças dos coeficientes não são sistemáticas, ou também pode ser interpretado através do resultado do seu *p-valor*, quando o resultado da sua significância estatística for baixo, ou seja, cair na área de rejeição, significa que o modelo dos efeitos aleatórios não é consistente, validando a hipótese alternativa da existência do modelo de efeitos fixos. Como o resultado apresentado acima demonstrou um baixo *p-valor*, significa que o modelo mais adequado para estes dados são o dos efeitos fixos.

Depois da aplicação do *Teste de Hausman*, foi realizado o *Teste de Chow*, para verificar se dentre o modelo *pooled* e o modelo dos efeitos fixos, qual seria o mais apropriado e o resultado apresentado foi o de que o modelo dos efeitos fixos seria o melhor para este caso. Após estes resultados, foi rodado o painel sobre os efeitos fixos e a aplicação dos testes dos pressupostos, conforme apresentado nas Tabelas 2 e 3:

Tabela 2 - Teste de Wooldridge para autocorrelação

Wooldridge test for autocorrelation in panel data H0: no first-order autocorrelation F(1,91) = 3.297

Prob > F = 0.0727

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme demonstrado acima, através da aplicação do *Teste de Wooldridge*, para autocorrelação, que parte da hipótese nula de que não há autocorrelação de primeira ordem entre os resíduos da regressão, os resultados apontaram que o modelo atende ao pressuposto de ausência de autocorrelação dos resíduos, uma vez que o seu *p-valor* foi superior a 0,05, sendo assim, não se rejeitou H₀. Também não foi notada a presença de multicolinearidade, uma vez que os resultados do *Teste FIV* (Fatores de Inflação da Variância), foram de 5,4; sendo problemático quando os resultados são superiores a 10,0.

Tabela 3 - Teste de Wald para heteroscedasticidade

Modified Wald test for groupwise heteroskedasticity in fixed effect regression model H₀: sigma(i)^2 = sigma^2 for all i chi2 (92) = 1.1e+08 **Prob>chi2 = 0.0000**

Fonte: Dados da pesquisa.

Buscando atender outro pressuposto da regressão linear, aplicou-se o *Teste de Wald*, para heteroscedasticidade, que parte da hipótese nula de que a distribuição da variância do erro é constante, ou seja, homocedástica. Como o resultado do teste demonstrou um baixo *p-valor* (inferior a 0,05), rejeitou-se H₀. Sendo assim, não pôde deixar de se aceitar a hipótese alternativa (H₁), de que a distribuição da variância dos erros é heterocedástica.

Para correção da violação deste pressuposto, indica-se a utilização pelo erro-padrão robusto, para que os mesmos não sejam subestimados (CARVALHO *et al.*, 2013). Contudo, se tratando de um painel curto, ou seja, quando o número de observações no corte transversal é maior do que o número de período de tempos, esta escolha pela robustez não é muito efetiva, e para este caso, não corrigiu a heterocedasticidade.

De acordo com Rozenbaum (2009), no caso de persistência da heterocedasticidade, recomenda-se o uso da regressão com os estimadores WLS (*Weighted Least Squares*), ou Mínimos Quadrados Ponderados (MQP), pois, os novos betas minimizam a soma ponderada dos quadrados dos resíduos, e assim, corrigem a heterocedasticidade, uma vez que visam pôr menos peso nas observações com uma maior variância de erro. Seguindo as orientações para correção deste pressuposto, foi rodado o modelo pelos Mínimos Quadrados Ponderados (MQP):

Tabela 4 – Regressão com dados em painel (MQP)

			828 observações			
Variável dependente: ISSSN						
Pesos baseados nas variâncias de erro por unidade						
	Coeficiente	Erro Padrão	o razão-t	p-valor		
const	-1,6896e+06	72077,7	-23,44	<0,0001	***	
Emprego	118,750	5,36297	22,14	<0,0001	***	
OPSN	589,435	18,9358	31,13	<0,0001	***	
Estatísticas baseadas nos dados ponderados:						
Soma resíd. quadrados		452,6464	E.P. da regressão		0,740717	
R-quadrado		0,903646	R-quadrado ajustado		0,903412	
F (2, 825)		3868,591	P-valor(F)		0,000000	
Log da verossimilhança		-924,8657	Critério de Akaike		1855,731	
Critério de Schwarz		1869,888	Critério Hannan-Quinn		1861,161	
Estatísticas baseadas nos dados originais:						
Média var. dependente		6924105 I	O.P. var. dependente		46736233	
Soma resíd. quadrados		9,02e+16	E.P. da regressão		10455725	

Legenda: *90% de significância; **95% de significância; e ***99% de significância.

Fonte: Dados da pesquisa.

Após a correção deste pressuposto, pôde-se interpretar os resultados encontrados na Tabela 4, iniciando-se pela significância estatística (*p-valor*) das variáveis independentes utilizadas (Emprego e OPSN), que como pôde ser notado, todas elas obtiveram significância estatística de 99%. Com isso, foi possível analisar o impacto das duas variáveis independentes sobre a variável dependente (ISS do Simples Nacional dos municípios do Rio de Janeiro – ISSSN). Outro item importante a ser analisado em uma regressão é o resultado encontrado em seu R² (r-quadrado), também conhecido como coeficiente de determinação, que neste estudo foi de 0,9036, o que significa dizer que as variáveis utilizadas no modelo conseguem explicar 90,36% do modelo utilizado.

Sobre a interpretação a ser dada para os resultados encontrados nas variáveis independentes, significa dizer que o resultado da variável "OPSN", que foi de 589,435 ou R\$ 589,43, sinaliza que para cada uma empresa que faz a opção pelo enquadramento no Simples Nacional, ocasiona um aumento médio anual na arrecadação do Imposto Sobre Serviço (ISS), dos municípios do estado do Rio de Janeiro em uma proporção de R\$ 589,43. Esta relação entre empresa optante pelo Simples Nacional e tributo pode ser explicada pela formalização (que é um dos objetivos proposto pelo Simples Nacional), uma vez que a empresa formalizada passa a ter que emitir nota fiscal (fato gerador) para comprovar o seu faturamento e sobre este faturamento (base de cálculo), incidem os tributos sobre as vendas/serviços (dentre eles está o ISS), para as empresas prestadoras de serviços, e que é um imposto municipal.

Estes resultados vão ao encontro dos resultados de Kalume, Corseuil e Santos (2013), que demonstraram que o Simples Nacional contribuiu para a abertura de empresas ou para a retomada de atividade definitiva daquelas que permaneciam inativas, no estado do Rio de Janeiro, assim como, Paes (2014; 2015), e Wilbert, Alcântara e Serrano (2015), perceberam um crescimento no número de empresas optantes pelo Simples Nacional e um crescimento na arrecadação tributária destas empresas.

Em relação aos resultados apresentados pela variável "Emprego", que foi de 118,750 ou R\$ 118,75, demonstra que para cada um emprego gerado por uma empresa optante pelo Simples Nacional, ocasiona um aumento médio anual na arrecadação do ISS dos municípios cariocas em R\$ 118,75. Esta relação entre emprego e tributo pode ser explicada de duas formas: a primeira, seria da relação de consumo, uma vez que o indivíduo empregado teria renda, e consequentemente, poderia vir a consumir itens com incidência de ISS, ou seja, serviços; a segunda, seria pelo fato de as empresas aumentarem seu volume de serviço, e consequentemente, necessitarem de mais mão de obra, e tendo um custo maior com mão de obra, teria de aumentar seu faturamento, e com isso, aumentaria a base de cálculo dos tributos, o que também resultaria no aumento do custo sobre as vendas/serviços, o qual estaria inserido o ISS.

Os resultados corroboram com os achados de Paes (2015), que notou que as empresas Optantes pelo Simples Nacional também foram capazes de gerar relativamente mais empregos do que as não optantes, assim como, Cordeiro, Montibeler e Oliveira (2020), verificaram que a política pública do Simples Nacional contribuiu para a geração de empregos nos estados brasileiros. E Castro (2010), observou a existência de impactos positivos da implementação do Simples Nacional na remuneração paga a trabalhadores e na quantidade de empregos no âmbito do Distrito Federal.

Pôde ser notada dois achados importantes em outra análise feita com base nos dados da RAIS (2020), onde se notou que no período de 2010 a 2018, as Empresas de Pequeno Porte (EPP) do setor de serviço, tiveram uma representação maior no emprego do que as do setor de comércio, sendo essa representação feita em 71% dos municípios cariocas. Diferente do que ocorre com as Microempresas (ME), onde a maior representação de emprego está no setor de comércio (76% dos municípios cariocas).

Estes resultados complementares corroboram com os valores encontrados nas variáveis independentes da regressão, pois, nota-se que a variável "OPSN" causa mais impacto positivo do que a variável "Emprego", na arrecadação de ISS dos municípios do estado do Rio de Janeiro. Ou seja, como as ME são maiores em números de estabelecimentos do que as EPP, as Microempresas impulsionam positivamente o aumento na arrecadação dos municípios através da formalização das empresas. De todo modo, as MPE contribuem positivamente em ambos os aspectos.

Interessante comparar estes resultados com os resultados encontrados por Cordeiro (2019), que buscou mensurar o impacto destas mesmas variáveis independentes, só que tendo como variável dependente o ICMS dos estados brasileiros, e percebeu-se que a variável

"Emprego" causou mais impacto positivo do que a variável "OPSN", na arrecadação do ICMS destes estados. Desta maneira, percebe-se que o Simples Nacional tem efeitos diferentes sobre os setores, pois, para o setor do comércio ele é mais importante do ponto de vista de geração de empregos e para o setor de serviço ele é mais importante para a arrecadação tributária dos municípios.

De acordo com o relatório do Senado Federal (2017), sobre o Simples Nacional, também se observou que o ente federativo que mais aumentou sua arrecadação foi o da esfera municipal, com um crescimento de 218,86%, contra 115,65% da esfera federal e 33,95% da esfera estadual, tendo o período de 2007 a 2017 como base para a análise. E em relação a formalização, em 2007 havia cerca de 1,3 milhão de MPE e em 2017 havia mais de 12,5 milhões de MPE. E lideraram na geração de emprego do mesmo período, quando comparado com as médias e grandes empresas.

Vale lembrar que os municípios são beneficiados duplamente, uma vez que com a formalização das empresas, gera-se novas receitas para os municípios, como: taxas de legalização, lixo, inspeção sanitária, alvará, certidões, abertura de processos, entre outras. E através da Tabela 5, pôde-se perceber um aumentam na representação do ISS em relação a receita tributária de alguns municípios cariocas, no período de 2013 a 2018:

Tabela 5 - Municípios que aumentaram a representação do ISS em relação as suas receitas tributárias (2013-2018)

Posição	Ranking / população RJ	Aumento representação	Município
1°	38°	18,52%	PARACAMBI
2°	60°	10,74%	PINHEIRAL
3°	30°	6,65%	SAO PEDRO DA ALDEIA
4°	83°	5,99%	SANTA MARIA MADALENA
5°	34°	4,75%	VALENCA
6°	14°	4,64%	CABO FRIO
7°	43°	4,37%	PARATY
8°	72°	3,59%	PORTO REAL
9°	45°	3,05%	BOM JESUS DO ITABAPOANA
10°	26°	2,80%	RIO DAS OSTRAS

Fonte: Siconfi/Finbra (2020) e IBGE (2020).

Os dez municípios que tiveram maiores representações foram estes citados acima, sendo liderado pelo município de Paracambi (38° colocado no *ranking* populacional do estado do Rio de Janeiro), com um aumento de 18,52%. Como pôde se perceber, os aumentos foram melhores para os municípios pequenos, isso se explica por três motivos: o primeiro, que é por conta da formalização das empresas, como descrito anteriormente; o segundo, por conta de o Simples Nacional ter sua estrutura tributária centralizada no governo federal, logo, os municípios não precisam de uma estrutura tão robusta de fiscalização e arrecadação, já que isto é feito pelo governo federal e o dinheiro referente ao ISS é repassado aos municípios; e por fim, o terceiro, que é por conta da redução da carga tributária que ocorre na maioria dos casos das empresas do setor de serviço. Além do fato de as MPEs serem a maior parte das empresas destes municípios menores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado nos resultados apresentados, notou-se que o aumento do número de MPEs optantes pelo Simples Nacional e do número de postos de trabalho abertos por elas causaram impacto positivo na arrecadação do ISS dos municípios do estado do Rio de Janeiro, confirmando assim, as duas hipóteses do trabalho. Porém, os resultados mostraram que impacta mais na arrecadação do ISS o aumento do número de empresas enquadradas no Simples Nacional que o número de empregos gerados por ela.

Os resultados sinalizam que o Simples Nacional é um importante instrumento de fortalecimento das micro e pequenas empresas, assim como impulsor do desenvolvimento local na medida que contribui para a melhora da arrecadação do município. Para além do ISS, o processo de abertura de uma empresa demanda o pagamento de taxas de legalização, que em sua maior parte é destinada para os municípios, desta maneira, os municípios são beneficiados duplamente, pois, aumentam sua arrecadação tributária via imposto direto sobre o serviço, assim como, via recolhimento destas taxas.

Este trabalho destaca a importância e a relevância das MPEs para a economia geral, assim como no âmbito municipal, e serve como base para outros trabalhos que venham discutir políticas públicas voltadas para estas empresas, e a importância do envolvimento e da participação dos municípios nestas discussões, uma vez que estes também são beneficiados com os resultados de políticas públicas voltadas para as MPEs.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. F. **Fatores de mortalidade de pequenas empresas:** análise de empresas do setor varejista a partir do ciclo de vida organizacional. 2013. 339p. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos. 2013.

BALTAGI, B. H. **Econometric analysis of panel data.** United States: John Wiley Professio, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213/1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452/1943, da Lei no 10.189/2001, da Lei Complementar no 63/1990; e revoga as Leis no 9.317/1996, e 9.841/1999. Diário Oficial da União, Brasília, publicado em 15 de dezembro de 2006, republicado em 31 de janeiro de 2009, depois em 31 de janeiro de 2012 e posteriormente em 6 de março de 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 12.814 de 16 de maio de 2013.** Altera a Lei no 12.096/2009, quanto à autorização para concessão de subvenção econômica em operações de financiamento destinadas a aquisição e produção de bens de capital e a inovação tecnológica e em projetos de infraestrutura logística direcionados a obras de rodovias e ferrovias objeto de concessão pelo Governo federal; altera a Lei no 11.529/2007, quanto à concessão de subvenção econômica em operações destinadas a financiamentos a diferentes setores da economia; altera a Lei no 12.409/2011, quanto à concessão de subvenção econômica em financiamentos destinados a beneficiários localizados em Municípios atingidos por desastres naturais; altera as Leis nos 12.487/2011, 9.718/1998, e 11.491/2007; prorroga os prazos previstos nas Leis nos 12.249/2010, e 11.941/2009. Diário Oficial da União, Brasília, publicado em 17 de maio de 2013.

- BREUSCH, T. S.; PAGAN, A. R. A simple test for heteroscedasticity and random coefficient variation. **Econometrica**, v. 47, n. 5, p. 1287-1294, 1979.
- CARVALHO, K. da S.; ROMA, C. M. da S.; ARAUJO, J. M. de; OLIVEIRA, M. R. G. de. A influência das variáveis macroeconômicas sobre o valor de empresas: uma abordagem a partir do modelo de Ohlson. **XXXVII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro 7 a 11 de setembro, 2013.
- CASTRO, A. L. Uma análise de impactos do Simples Nacional no DF. Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UNB)/Escola de Administração Fazendária (ESAF). P. 1-116, 2010.
- CHOW, G. C. Tests of equality between sets of coefficients in two linear regressions. **Econometrica**, v. 28, n. 3, p. 591-605, 1960.
- COLOSSI, N.; DUARTE, R. C. Determinantes Organizacionais da Gestão em Pequenas e Médias Empresas (PMES) da Grande Florianópolis/SC. **Revista de Ciências da Administração**, v. 2, n. 4, p. 43-53, 2000.
- CONCEIÇÃO, O. C.; SARAIVA, M. V.; FOCHEZATTO, A.; FRANÇA, M. T. A. Brazil's simplified tax regime and the longevity of Brazilian manufacturing companies: a survival analysis based on RAIS microdata. **EconomiA**, v. 19, n.1, p. 164-186, 2018.
- CORDEIRO, D. R. O impacto da política pública do Simples Nacional sobre a arrecadação do ICMS. 2019. 76p. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/Instituto Multidisciplinar/Instituto Três Rios. Programa de Pós-Graduação em Administração Mestrado Acadêmico (PPGA/MA). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.
- CORDEIRO, D. R.; MONTIBELER, E. E.; DE OLIVEIRA, D. R. O impacto da política pública do Simples Nacional sobre a arrecadação do ICMS. **Geosul,** v. 35, n. 76, p. 580-597, 2020.
- COWLING, M. L.; WOODEN, M. Does solo self-employment serve as a 'stepping stone' to employership? **Labour Economics**, v. 68, n. 101942, p. 1-12, 2021.
- DAY, J. The value and importance of the small firm to the world economy. **European Journal of Marketing**, v. 34, n.9/10, p. 1033-1037, 2000.
- DELOITTE (Org.). *Compliance* **tributário no Brasil:** as estruturas das empresas para atuar em um ambiente complexo. Rio de Janeiro: Deloitte, 2014.
- DEMIRGUC-KUNT, A.; LEVINE, R. Finance and inequality: theory and evidence. **National Bureau of Economic Research**, v. 1, n. 1, p. 287-318, 2009.
- FERREIRA, C. C.; MACEDO, M. A. S.; SANT'ANNA, P. R.; LONGO, O. C.; BARONE, F. M. Gestão de capital de giro: contribuição para as micro e pequenas empresas no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 45, n. 3, p. 863-884, 2011.

- GARCÍA-TERUEL, P. J.; MARTÍNEZ-SOLANO, P. M. Determinants of trade credit: a comparative study of European SMEs. **International Small Business Journal,** v. 28, n. 3, p. 215-233, 2010.
- GILCHRIST, S.; HIMMELBERG, C. Evidence on the role of cash flow in reduced form investment equations. **Journal of Monetary Economics**, v. 36, n. 3, p. 541-572, 1995.
- GONDA, G.; GORGENYI-HEGYES, E.; NATHAN, R. J.; FEKETE-FARKAS, M. Competitive factors of fashion retail sector with special focus on SMEs. **Economies**, v. 8, n. 4, p. 1-18, 2020.
- HAIR JR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise multivariada de dados.** 5° ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HAUSMAN, J. A. Specification tests in econometrics. **Econometrica**, v. 46, n. 6, p. 1251-1271, 1978.
- HSIAO, Ch. Analysis of Panel Data, 3rd edition, Cambridge University Press, 2014.
- MONTGOMERY, D. C.; PECK, E. A.; VINING, G. G. Introduction to linear regression analysis. 5° ed. New Jersey: Wiley, 2012.
- IBPT Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (Org.). **Quantidade de Normas Editadas no Brasil:** 30 anos da constituição federal de 1988. Curitiba: IBPT, 2018.
- IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Org.). **Panorama das cidades brasileiras** 2020. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama. Acesso em: 18 de set. e 2020.
- KALUME, L. R. V.; CORSEUIL, C. H. L.; SANTOS, D. D. dos. O Simples Nacional e a formalização das firmas no Rio de Janeiro. **IPEA Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, v. 40, n. 1, p. 277-309, 2013.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**, 5° ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MKHAIBER, A.; WERNER, R. A. The relationship between bank size and the propensity to lend to small firms: new empirical evidence from large sample. **Journal of International Money and Finance,** v. 110, n. 102281, p. 1-21, 2021.
- OCDE Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Org.). **Taxation and Small Business.** Paris: OCDE Publishing, 1994.
- OCDE (Org.). **Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries.** OECD Tax Policy Studies, n° 23. Paris: OECD publishing, 2015.
- OCDE (Org.). "SME Trends in globalized economies", in Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions. Paris: OCDE Publishing, 2017.

- PACHECO, C. P.; SILVA, C. G. da.; CASTRO, M. A. Efeitos das transferências condicionais e incondicionais sobre a arrecadação tributária dos municípios brasileiros. **48º Encontro Nacional de Economia (ANPEC 2020)**, online, 07 a 11 de dezembro de 2020, área 5 economia do setor público, p. 1-17, 2020.
- PAES, N. L.; ALMEIDA, A. F. F. Tributação da pequena empresa e avaliação do Simples. **Caderno de Finanças Públicas**, v.1, n. 9, p. 5-54, 2009.
- PAES, N. L. Simples Nacional no Brasil: o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários. **Nova Economia**, v. 24, n. 3, p. 541-554, 2014.
- PAES, N. L. Reflexos do Simples Nacional no emprego e na formalização do mercado de trabalho no Brasil. Economía, Sociedad y Território, v. xv, n. 49, p. 639-663, 2015.
- PETERSEN, M. A.; RAJAN, R. G. The benefits of lending relationships: evidence from small business data. The Journal of Finance, v. 49, n. 1, p. 3-37, 1994.
- PORTAL LEI GERAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA (Org.). **O que é a lei geral?** Portal Lei Geral, 2015. Disponível em: http://www.leigeral.com.br/o-site/o-que-e-a-lei-geral. Acesso em: 19 de nov. de 2017.
- RAIS Relação Anual de Informações Sociais (Org.). **Dados de empregos e estabelecimentos** 2020. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php. Acesso em: 18 de set. de 2020.
- REINALDO, Luciana Moura. **Estimação clássica e bayesiana para dados em painel.** 2017. 117 f., Dissertação (Mestrado em Estatística) Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- RFB (Org.). **Tabela de Natureza Jurídica e Qualificação do Representante da Entidade** publicado em 2016. Disponível em: https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/tabelas/natjurqualificaresponsavel.htm Acessado em: 20 de set. de 2018.
- RFB (Org.). Sistema Normas Gestão da Informação. **Resolução CGSN nº 140 de 22 de maio de 2018.** Dispõe sobre o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional). Diário Oficial da União, Brasília, publicado em 24 de maio de 2018.
- ROZENBAUM, S. **IMPA Índice Municipal de Preços de Apartamentos:** proposta de metodologia. 2009. 154f. Tese (Doutorado em Administração) Pontífica Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- SEBRAE (Org.). **Sobrevivência das Empresas no Brasil** publicado em outubro de 2016. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil-relatorio-2016.pdf. Acessado em: 01/11/2018.
- SEBRAE (Org.); DIEESE (Org.). **Anuário do trabalho nos Pequenos Negócios: 2015.** [DIEESE: responsável pela elaboração da pesquisa, dos textos, tabelas, gráficos e mapas]. Brasília, DF: DIEESE, 2017a.

SEBRAE (Org.). **Relatório especial: os impactos do Simples Nacional** - publicado em julho de 2017b. Disponível em:

https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/1513cca8cf40729aa779c2d6d1885252/\$File/7733.pdf. Acessado em: 26 de ago. de 2018.

SEBRAE (Org.). **Relatório especial: o financiamento das MPE no Brasil** – publicado em setembro de 2017c. Disponível em:

https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/843a3cb8bd1 901b9dec713eb3cdbb260/\$File/7754.pdf. Acesso em: 01/09/2020.

SEBRAE (Org.). **Boletim: Estudos & Pesquisas – nº 61,** dezembro de 2017d. Disponível em: https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/7836.pdf. Acessado em: 01/11/2018.

SEBRAE (Org.). **Relatório especial: os impactos do Simples Nacional** - publicado em julho de 2017e. Disponível em:

https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/1513cca8cf4 0729aa779c2d6d1885252/\$File/7733.pdf. Acessado em: 26 de ago. de 2018.

SENADO FEDERAL (Org.). Relatório de avaliação da política pública do Simples Nacional - regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte - em atendimento ao que dispõe a resolução do Senado Federal nº 44, de 2013 e ao requerimento nº 16/2017 - publicado em novembro de 2017.

SICONFI/FINBRA – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro/Finanças do Brasil (Org.). **Consulta contas anuais** – 2020. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 18 de set. de 2020.

SILVA, C. R. M. da.; OLIVEIRA, F. A. S.; VASCONCELOS, V. D.; FONTENELE, R. E. S. Arrecadação municipal e desenvolvimento socieconômico nos municípios cearenses. **VIII Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG),** UNIFOR, Fortaleza/CE, 16 a 18 de maio de 2019, p. 1-11, 2019.

TAVARES, D. Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas já está em vigor. **Revista SEBRAE**, v. 1, n. 20, p. 20-39, 2007.

TEHSEEN, S.; SAJILAN, S.; RAMAYAH, T.; GADAR, K. An intra-cultural study of entrepreneurial competencies and SMEs business success in whole sale and retail industries of Malaysia: -A conceptual model. **Review of Integrative Business & Economics,** v. 4, n. 3, p. 33-48, 2015.

VYAS, V.; RAITANI, S.; ROY, A.; JAIN, P. Analysing critical success factors in small and medium enterprises banking. **World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development,** v. 11, n. 1, p. 106-123, 2015.

WILBERT, M. D.; ALCÂNTARA, L. T. de.; SERRANO, A. L. M. Impactos do Simples na sociedade: uma análise da arrecadação e dos empregos gerados pelas microempresas,

empresas de pequeno porte e pelos microempreendedores individuais. **Revista Catarinênse da Ciência Contábil – CRCSC**, v. 14, n. 42, p. 55-69, 2015.

YERRABATI, S. Self-employment and economic growth in developing countries: is more self-employment better? **Journal of Economic Studies**, early acess, p. 1-15, 2021.

EMPREENDEDORISMO NO RIO DE JANEIRO: VULNERABILIDADES NO CONTEXTO DA COVID-19

Renata Lèbre La Rovere¹ Guilherme de Oliveira Santos² Karen Alves Pereira³ Leonardo Braga Dutra⁴

RESUMO: Desde o início de 2020, a pandemia da COVID-19 transformou o Brasil e o mundo de diversas maneiras, provocando uma crise sanitária sem precedentes, a qual foi acompanhada por uma crise econômica global que ainda está em curso. No entanto, além desta, o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) tem enfrentado há quase dez anos uma acentuada crise que compreende diversas dimensões, como a política, econômica, fiscal, institucional, e de segurança (PINTO, 2019). Em vista disso, o propósito do presente trabalho é promover melhor compreensão de algumas das principais vulnerabilidades que as micro e pequenas empresas (MPEs) do estado do Rio de Janeiro apresentam por conta desse contexto recente dramático local, e também em decorrência da crise mais recente, por conta da pandemia da COVID-19. Alguns dos principais gargalos identificados incluem a dificuldade de acesso ao crédito, e a dificuldade de acesso à ajuda não-financeira, como a consultoria providenciada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Rio de Janeiro (SEBRAE/RJ). Essas dificuldades se tornaram mais evidentes ao identificarmos que o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), criado em 2020, não incluiu as pequenas empresas localizadas no ERJ no grupo das que foram as mais beneficiadas por essa iniciativa. Assim, embora a economia do ERJ e do Brasil estejam bastante articuladas no tocante às tendências expansivas e recessivas, é clara a falta de articulação no tocante à identificação e à compreensão das verdadeiras necessidades dos pequenos empreendedores do ERJ. argumentamos que o perfil das pequenas empresas fluminenses, além do contexto peculiar que encontramos no estado devem ser os principais norteadores dos formuladores de políticas em apoio ao empreendedorismo do ERJ.

Palavras-chave: COVID-19; Empreendedorismo; Estado do Rio de Janeiro.

ABSTRACT: Since the first trimester of 2020, the COVID-19 pandemic has transformed Brazil and the world in many ways, as it resulted in an unprecedented sanitary crisis, as well as in an ongoing global economic crisis. However, in addition to the present crisis, the state of Rio de Janeiro (ERJ) has been going through a critical period for nearly ten years. The state's difficulties include many dimensions and political, economic, fiscal, institutional, and public security crises (PINTO, 2019). In view of this, the purpose of the present paper is to raise comprehension of the vulnerabilities of the micro and small enterprises (MPEs) located in the state of Rio de Janeiro, caused either by the aforementioned local crisis, or by the most recent crisis provoked by the outbreak of COVID-19. Some of the main obstacles identified include hardships regarding access to credit, and regarding the access to non-financial aid, such as the consulting services provided by the Brazilian Service of Support for Micro and Small Enterprises in Rio de Janeiro (SEBRAE/RJ). These problems become more evident as we evaluate the outcome of the National Program for the Support of Micro and Small Enterprises

¹ Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, renata@ie.ufrj.br

² Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, guilhermedeoliveirasantos.gos@gmail.com

³ Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, karenalves.ufrj@gmail.com

⁴ Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, leonardo.b.d@hotmail.com.br

(Pronampe), created in 2020, which does not point to the inclusion of micro and small enterprises from Rio de Janeiro among the enterprises that have benefited the most from this initiative. Therefore, even though the economy of the state of Rio de Janeiro and the Brazilian economy are in sync in terms of expansion and recession in business cycles, it is clear that the real needs of the entrepreneurs from Rio de Janeiro are not fully identified nor met. In this sense, we argue that the characteristics of the micro and small enterprises from Rio de Janeiro, in addition to the particular context found in the state must be highly considered by the policy-makers when designing policies to foster entrepreneurship in the state of Rio de Janeiro.

Key words: COVID-19; Entrepreneurship; The State of Rio de Janeiro

Área Temática: Economia industrial

1. Introdução

Anunciada em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (WHO, 2020), a pandemia da COVID-19 impactou o Brasil e o mundo de forma alarmante. Seus efeitos não se restringem às consequências sanitárias, mas os efeitos causados devido ao isolamento social que deflagraram uma crise econômica decorrente de um choque simultâneo de oferta e de demanda (DWECK, 2020). No Brasil, o estado de calamidade foi instaurado ainda em 2020 até o dia 31 de dezembro daquele ano (VILELA; VAZ; BUSTAMANTE, 2020), e a resposta fiscal do país à crise não diferiu muito daquela das economias avançadas do G20 (NASSIF-PIRES; CARVALHO; RAWET, 2020). No entanto, muito se tem discutido, dentro e fora do meio acadêmico, sobre a insuficiente atuação governamental no enfrentamento da pandemia da COVID-19, no que se refere aos esforços institucionais e governamentais em várias frentes, especialmente a sanitária, uma vez que, após 15 meses de pandemia, mais de 400 mil mortes por COVID-19 foram contabilizadas no Brasil, e na esfera econômica, devido a uma retração significativa da atividade econômica nos primeiros meses da crise, além de taxas como a do desemprego e de desalento tendo destaque em 2020.

Dessa forma, é possível observar que a economia no Brasil e no estado do Rio de Janeiro foi bastante afetada por conta das pressões supracitadas relacionadas à pandemia da COVID-19, e devido a outros aspectos relacionados a crises que precedem a atual. Neste contexto crítico, a atividade empreendedora no Estado do Rio de Janeiro (ERJ), especialmente a operação das Micro e Pequenas Empresas (MPEs), as quais respondem por 97% das empresas ativas no estado (SEBRAE, 2017), tem enfrentado muitos obstáculos. Assim, o intuito do presente trabalho é pontuar as algumas das vulnerabilidades e dificuldades enfrentadas pelos empreendedores de MPEs no Rio de Janeiro, considerando o contexto recente do estado, especialmente o contexto atual, marcado pelos desafios impostos por uma pandemia que ainda está em curso. Para a consecução deste objetivo central, serão apresentados dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) disponibilizados pela plataforma Data Sebrae, além de um levantamento do SEBRAE em parceria com a Fundação Getulio Vargas (FGV). Serão apresentados ainda alguns dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dados sobre uma iniciativa nacional, o Programa Nacional de Apoio à Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), que durante a pandemia concedeu cifras impressionantes às MPEs. Adicionalmente, importa mencionar que a apresentação das fragilidades do Empreendedorismo no ERJ, objeto deste trabalho, é relevante no sentido de promover reflexão sobre o real cenário da atividade empreendedora no estado, e de estimular uma discussão informada considerando as políticas públicas que mais seriam mais apropriadas no combate aos gargalos aqui identificados.

O artigo pontua que, apesar de o ERJ ter sua economia articulada à nacional no sentido de acompanhar as tendências de queda e expansão, as pequenas empresas do ERJ não parecem ter seu real contexto estudado e, consequentemente, suas reais necessidades não são consideradas. Observa-se que, mais do que o aporte financeiro, que estimular as MPEs consiste em entender de que forma o contexto, inclusive histórico, econômico e social, afeta a realidade vivida pelos pequenos empreendedores e a sua operação, e de que forma as suas reais necessidades podem ser elencadas e supridas.

O artigo está organizado em quatro seções além desta introdução. A seção 2, expõe o contexto do ERJ na última década, a fim de apresentar mais detalhes sobre o contexto em que as MPEs estão inseridas; a seção 3 faz um resumo das principais vulnerabilidades das pequenas empresas no ERJ durante a pandemia da COVID-19; a seção 4 contém dados sobre o Pronampe, o programa nacional voltado para MPEs; e a seção 5 apresenta algumas reflexões e as considerações finais.

2. O contexto recente do ERJ: reprimarização, crise fiscal, política, e de segurança

O contexto recente do estado do Rio de Janeiro (ERJ), especialmente a partir de 2014, foi marcado por uma crise de diferentes dimensões (PINTO, 2019), o que dificulta a elaboração de um diagnóstico e a identificação de um "antídoto" para a mesma. A presente seção abordará questões pertinentes à referida crise, apresentando, especialmente, a reprimarização, a crise fiscal, política, e de segurança que, somados à mais recente crise sanitária, promoveram um cenário de instabilidade e de lenta recuperação, o que, por sua vez, afeta a criação de novos negócios e a manutenção dos que já existem, principalmente as MPE.

2.1 A reprimarização

Assim como o Brasil, o ERJ viveu, de 2003 a 2013 uma fase de expansão. Entre 2004 a 2014, o Produto Interno Bruno (PIB) do ERJ cresceu em média 2,9 p.p, o que fez com que o estado tivesse boa participação no valor adicionado bruto do país. Isso acontece pois há grande articulação entre a dinâmica nacional e a do ERJ (OLIVEIRA, 2016). Durante este período de expansão, as indústrias extrativa e da construção civil lideraram o crescimento setorial (PINTO, 2019).

No entanto, de forma simultânea, houve uma redução da participação da indústria da transformação, em termos do produto e emprego industrial, em relação a outros setores, o que configura o que conhecemos por desindustrialização. A desindustrialização passou a ser um tema bastante debatido, por ser um fenômeno observado a nível nacional. A indústria manufatureira lentamente perdeu participação relativa em relação ao produto e ao emprego para o setor de serviços, antes mesmo que no país se vivenciasse uma fase madura de industrialização (CARVALHO; CARVALHO, 2011).

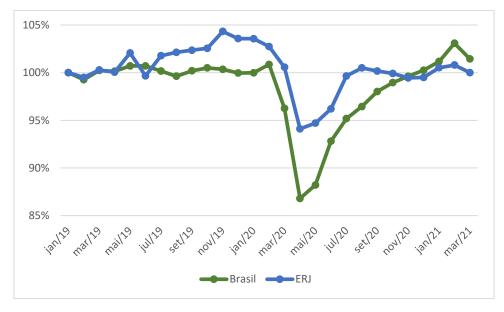
A economia do ERJ também seguiu essa tendência, superando os indicadores de desindustrialização nacionais (PINTO, 2019). Assim, nota-se que a trajetória cíclica de aceleração e desaceleração do ERJ se assemelha àquela observada para o país, o que causou uma perda de dinamismo industrial. Tal cenário tem uma implicação importante, qual seja, o processo de reprimarização da pauta exportadora na economia nacional e fluminense, processo notadamente mais intenso no ERJ, condição facilitada pela perda de dinamismo da indústria da transformação (PINTO, 2019). A reprimarização também ensejou a formação de economias de enclave extrativistas no interior do ERJ e em outros estados brasileiros (OLIVEIRA, 2016).

Um importante resultado desse modelo é a volatilidade da economia fluminense, que se tornou fortemente influenciada pelo preço das *commodities*, especialmente o petróleo, conforme a especialização produtiva se consolidava. Este caráter dinâmico restrito fez com que o espaço urbano fosse tomado pelas atividades ligadas ao setor de serviços, o que pode ser especialmente observado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). O ciclo das *commodities* (2003-2008) é compatível com o período de expansão econômica tanto no ERJ, como no Brasil, liderada pelo preço das *commodities* e pelo chamado efeito-China (OLIVEIRA, 2016).

Segundo Sobral (2017), a especialização setorial associada a uma estrutura com pouca coerência em relação à divisão territorial do trabalho configura uma "estrutura oca", a qual é extremamente dependente de vantagens comparativas que passaram a fazer parte da "vocação" da economia do país. O autor menciona dois pontos muito importantes que são consequência dessa estrutura oca: (i) embora haja brechas para ganhos relativos nesse cenário, não há o enfrentamento de problemas estruturais, os quais são obstáculos à formação de novas vantagens competitivas mais sistêmicas; (ii) a estrutura oca fragiliza toda a base produtiva, e ainda que haja períodos expansivos, os riscos de regressão generalizada compromete novas decisões de investir, tornando a economia mais vulnerável e suscetível aos rebatimentos de qualquer crise nacional ou internacional.

O argumento de Sobral (2017) se verifica, uma vez que, após o fim do ciclo das *commodities* e após a crise dos *subprimes* de 2008, em que houve contágio do setor financeiro para o setor real da economia, houve o início da desaceleração da economia do Brasil e do ERJ, ainda que não de forma intensa como ocorreu a partir de 2015 (PINTO, 2019). Adicionalmente, para Sobral (2017), a estrutura oca supracitada é a razão de a arrecadação do ERJ ser atualmente incompatível com o nível de despesa do estado, uma vez que a economia se especializou em alguns setores com pouco adensamento produtivo. Para o autor, o resultado da estrutura oca é a perda de valor agregado.

Gráfico 1 – Índice de Atividade Econômica Regional para o Estado do Rio de Janeiro e Índice de Atividade Econômica Nacional (com ajuste sazonal – jan/2019 = 100)



Fonte: Banco Central

No Gráfico 1 é possível observar os efeitos da reprimarização e especialização pauta exportadora no ERJ. O crescimento superior ao nível nacional experimentado durante o segundo semestre de 2019 está relacionado à dependência de commodities. Da mesma forma, pode-se atribuir a essa característica da economia fluminense a trajetória irregular seguida após maio de 2020. Um dado interessante de ser notado é que o nível do índice em março de 2021 é exatamente o mesmo de janeiro de 2019, isto é, mais de dois anos foram perdidos na economia fluminense. Dessa forma, esses dois fenômenos têm implicações negativas que, em parte, explicam a crise fiscal do estado, abordada na subseção a seguir.

2.2 A crise fiscal do ERJ

Conforme mencionado na subseção anterior, o fim do ciclo das commodities e a crise financeira global de 2008 marcam o início de uma desaceleração da economia do ERJ e do Brasil. O crescimento durante este período não conseguiu se equiparar à fase da "bonança" de 2003 a 2008. A "estrutura oca" que manteve a reprimarização, a especialização produtiva em *commodities*, e o não enfrentamento de gargalos estruturais compõem o cenário em que a grave crise fiscal do ERJ começou a ser instaurada.

Neste período, a economia fluminense foi dinamizada por grandes projetos de investimento autônomo, extração de recursos naturais, e a realização de Megaeventos como a Copa de 2014, sediada no Brasil, e os Jogos Olímpicos de 2016, sediados no Rio de Janeiro. Estes projetos são decorrentes de intensas articulações de empresas estatais (especialmente a Petrobras), bancos públicos, empresas de construção civil (capital nacional), e empresas estrangeiras da área de petróleo e gás (OLIVEIRA, 2016).

Esta dinâmica frágil (SOBRAL, 2017) centrada na estrutura oca levou à reversão do ciclo expansionista. A crise fiscal do ERJ é decorrente dessa reversão, uma vez que a queda na arrecadação é uma característica de ciclos recessivos (DANIEL, 2007). A retração foi responsável pelo atraso dos salários de servidores estaduais (SOBRAL, 2017), e pela instauração do estado de calamidade pública poucos dias antes dos Jogos Olímpicos de 2016 (OLIVEIRA, 2016).

De acordo com Pinto (2019), a crise econômica no ERJ a partir de 2015 foi liderada pela crise nacional (devido à já referida articulação da economia do ERJ com a economia nacional), pelo final do ciclo das commodities, e pela queda do investimento autônomo com o final dos Megaeventos. Assim, os dois motores da economia fluminense (o setor de infraestrutura e o de petróleo e gás) passaram a operar com sinal invertido, provocando uma queda no PIB, e aumentando o desemprego (14,9% em 2017 e 15% em 2018) (PINTO, 2019).

A bastante crítica situação do estado levou o governo a alinhar-se com os objetivos nacionais e aderir ao então chamado "programa de recuperação fiscal" (SOBRAL, 2017). Segundo o Portal da Transparência (2021, on-line), o programa é conhecido oficialmente como Regime de Recuperação Fiscal (RRF) atualmente, e sua instituição se deve à Lei Complementar Federal nº 159/2017. Ainda de acordo com o portal, a adesão torna legal a aplicação do Plano de Recuperação Fiscal (PRF), consoante com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000. O RRF prevê instrumentos de recuperação fiscal para o ERJ, como a suspensão temporária dos requerimentos legais para a contratação de crédito; possibilidade de tomada de crédito com garantia da União, e suspensão da obrigatoriedade de comprovação de que o estado se encontra em dia com o pagamento de financiamentos, tributos, e empréstimos feitos junto à União.

Após os esforços como o RRF, e o aumento do preço do petróleo, em 2018 o ERJ apresentava sinais de uma morosa recuperação (PINTO, 2019). Todavia, o avanço da pandemia e o grande dispêndio que foi necessário durante 2020 levou à necessidade de rever o RRF. O novo RRF

recentemente firmado pelo ERJ irá incluir uma série de medidas estruturantes, com destaque para as reformas administrativa e da previdência.

2.3 A crise política no ERJ

A crise fiscal do ERJ se instaurou num contexto de tensões políticas não só no estado, mas no Brasil. Em 2013, os protestos que encheram as ruas iniciaram uma era de contestação que culminou em 2016 no *impeachment* da então Presidenta Dilma Rousseff (OLIVEIRA, 2016). Também data desse período uma grande crise política e institucional no estado do Rio de Janeiro. A Operação Lava-Jato, a qual investiga sistemas de corrupção, foi responsável por prender diversos políticos do ERJ de diversos partidos, especialmente os ex-governadores Sérgio Cabral (2007-2014) e Luiz Fernando Pezão (2014-2016) (PINTO, 2019). O drama da política do Rio de Janeiro não pararia por aí, uma vez que Wilson Witzel, eleito em 2018, foi afastado do cargo em agosto de 2020 a pedido do Supremo Tribunal de Justiça. Ele é acusado de fraude na contratação de Organizações Sociais (OSs). Ainda em 2020, ao final do mandato do Prefeito Marcelo Crivella, esse político também foi preso, acusado de coordenar um "QG da propina" na prefeitura da capital fluminense. Importa mencionar que a instabilidade política no ERJ não é algo recente, todavia operações como a ainda em curso Operação Lava-Jato trouxeram uma série de irregularidades e corrupção na esfera pública e institucional ao conhecimento de todos.

2.4 A crise de segurança no ERJ

Segundo Pinto (2019), o problema da segurança pública do ERJ também resulta, em alguma medida, da grande crise econômica que culminou na crise fiscal que até hoje continua sendo parte do cenário conjuntural do estado do Rio de Janeiro. Em 2008, a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) trouxe relativa redução da violência e letalidade, o que durou pouco, pois, com a crise, menos recursos puderam ser direcionados para essa finalidade. Em 2018, o então Presidente Michel Temer autorizou uma intervenção federal na segurança pública do ERJ (PINTO, 2019). O que motivou essa intervenção foi, principalmente, o aumento do crime organizado e a disputa entre milicianos e criminosos no estado.

Esses problemas de segurança pública no ERJ não foram solucionados. Em março de 2018 a vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco e seu motorista Anderson foram assassinados. O caso atraiu a atenção da mídia internacional, todavia as investigações ainda estão em curso. No entanto, Marielle e Anderson não foram os únicos a sofrerem os efeitos da crise de segurança no ERJ. Tiroteios, assaltos e até chacinas fazem parte, infelizmente, do cotidiano dos residentes do ERJ atualmente, especialmente da RMRJ, que em 6 de maio de 2021 presenciou a chacina do Jacarezinho. Vale mencionar que, embora os esforços para resolução deste problema que afeta tantas pessoas existam, eles não ocorrem da mesma forma que os esforços direcionados à solução da crise fiscal. Assim, é necessário avançar nesse sentido, o que se torna difícil, considerando todos os acontecimentos citados nas subseções anteriores, principalmente devido à crise institucional e política no estado.

3. A COVID-19 e as MPEs do ERJ

Levando-se em conta o cenário exposto na seção anterior, é possível entender que a pandemia da COVID-19 foi, inicialmente, recebida com pessimismo no ERJ. Com o anúncio do "orçamento de guerra", o auxílio emergencial, e com o aporte autorizado às Unidades Federativas por parte da União (VILELA; VAZ; BUSTAMANTE, 2020), a esfera governamental concentrou esforços no combate à doença com medidas como, por exemplo, a restrição da mobilidade, estipuladas em cada município.

Embora a restrição seja necessária, como já mencionamos, todo o contexto da pandemia (inclusive de isolamento social) causou na economia um choque simultâneo de oferta e de demanda (DWECK, 2020). Embora as grandes empresas tivessem recursos e meios para adaptar sua operação, o cenário para as pequenas empresas incluiu dificuldades de honrar dívidas, de ter acesso ao crédito, de adaptação às mudanças repentinas e constantes no consumo, tanto na forma como no conteúdo (LA ROVERE et al., 2021). Assim, foi possível observar que a pandemia da COVID-19 impôs muitos desafios às empresas, em maior ou menor medida (LA ROVERE et al., 2021). As pequenas empresas pequenas empresas foram as mais expostas às consequências negativas da pandemia, por isso importa examinar o caso das MPEs, considerando-se ainda que em 2017 elas respondiam por cerca de 97% da totalidade das empresas no ERJ (SEBRAE, 2017). Na presente seção serão apresentados alguns dados disponibilizados no Data Sebrae sobre o perfil dos pequenos no ERJ, e alguns dados sobre a atividade empreendedora dessas pequenas empresas durante a pandemia. Além disso, dados mais específicos sobre a operação das pequenas empresas durante a pandemia também serão apresentados.

3.1 Perfil das pequenas empresas no ERJ

Um levantamento elaborado pela Gestão Estratégica do Sebrae/RJ com base na pesquisa realizada pelo Sebrae Nacional entre 19 a 23 de março de 2020 divulgado pelo Data Sebrae apontou o perfil das pequenas empresas no ERJ. O estudo levantou que dentre todas as modalidades de pequenas empresas no Rio de Janeiro, os Microempreendedores Individuais (MEIs) representam a maior parte das pequenas empresas (69%). Desses, os que atuam no setor de Serviços (53,3%) e no Comércio (26,4%) são os mais numerosos. Este dado é interessante, pois corrobora a ideia de que o empreendedorismo também representa um mecanismo de enfrentamento ao desemprego e à pobreza (SOARES, 2017), uma vez que, segundo a regulação, o MEI só está autorizado a ter no máximo 1 (um) funcionário, que será remunerado com o valor do salário mínimo. Além disso, o MEI também representa uma alternativa à informalidade para os profissionais autônomos, uma vez que podem emitir notas fiscais, devem apresentar documentos que relatam suas transações e faturamento, e fazem sua contribuição mensal ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A instituição do MEI contribuiu assim para a formalização da força de trabalho (SEBRAE, 2020)

Depois dos MEIs, as microempresas respondem por 27% das pequenas empresas, e seus principais setores de atuação também são o de Serviços (47,3%) e Comércio (40,8%). No estado, as empresas de pequeno porte representam apenas 4% da totalidade das pequenas empresas, e também se destacam no setor de Serviços (50%) e Comércio (36,6%) (SEBRAE, 2020).

Em relação aos setores de atuação, o setor de Serviços lidera como o setor de escolha das pequenas empresas fluminenses (51,5%), e o setor de Comércio é o segundo com maior número de pequenas empresas do ERJ (30,7%). Em relação ao emprego, as pequenas empresas representam 51% do total de 2,7 milhões de empregos privados e formais no estado do Rio de Janeiro em comparação com as Médias e Grandes Empresas. O setor de Serviços (46%) e o de Comércio (38%) são os responsáveis por 84% dos empregos nas MPEs fluminenses. Estes dados sobre os principais setores e sobre o emprego das pequenas empresas também corrobora a exposição da seção 2, pois, uma vez que que o cenário econômico crítico do ERJ também impacta a geração de emprego e renda (SEBRAE, 2020).

3.2 As pequenas empresas no ERJ durante a pandemia da COVID-19

A presente subseção se dedica a apresentar alguns dados que foram disponibilizados pelo SEBRAE Nacional, e outros de um levantamento realizado pelo SEBRAE/RJ em parceria com

a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o qual foi divulgado sempre ao final de cada mês desde o início da pandemia. O SEBRAE elaborou um verdadeiro "observatório" cujos dados são disponibilizados em seu site e no Data Sebrae. Esta iniciativa é importante, pois as pesquisas e as respostas de cada pergunta feita aos entrevistados em suas sondagens servem como base para entendermos melhor as dores dos pequenos empreendedores durante esse período de grandes pressões e de muitas mudanças. Adicionalmente, dados da Pesquisa Mensal do Comércio e Pesquisa Mensal de Serviços também serão apresentados acerca da recuperação setorial das pequenas empresas do ERJ.

O Gráfico 2 abaixo compara as porcentagens de empresas no nível nacional e no ERJ cujo faturamento apresentou queda durante a pandemia.

100,00% 90,00% 80,00% 70,00% 60,00% 50,00% 40,00% 30,00% 20,00% 10,00% 0,00% abr/20 mai/20 jun/20 jul/20 ago/20 set/20 nov/20 fev/21 ■ ERJ ■ Brasil

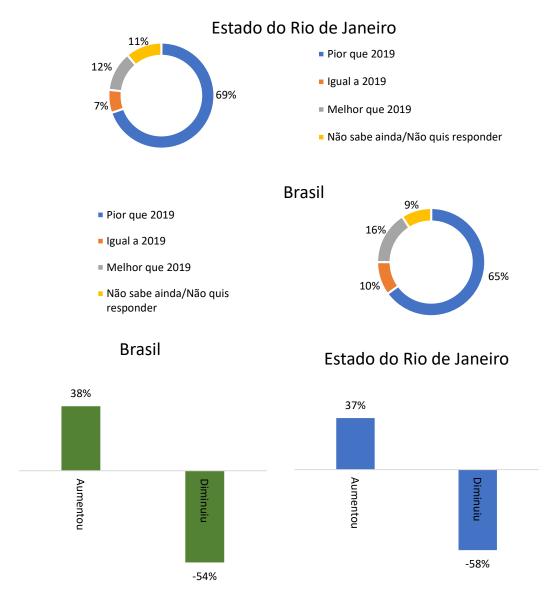
Gráfico 2 – Porcentagem de empresas que apresentaram queda no faturamento mensal devido ao coronavírus, em relação a um mês normal em 2020

Fonte: Sebrae-FGV (2020b; 2020c; 2020d; 2020e; 2020f; 2020g; 2020h; 2021)

O gráfico 1 nos permite observar que a trajetória do ERJ acompanha a tendência do país. Nessa série, que compreende diversos setores de atuação, o melhor mês foi o de setembro para o ERJ, mês que coincide com um afrouxamento nas restrições de mobilidade em alguns municípios do ERJ. Todavia, a interpretação sobre as razões da queda do faturamento não deve se restringir às questões relacionadas às medidas de isolamento, uma vez essas foram diferentes em cada município, e as dificuldades de adaptação à nova realidade e aos novos padrões de consumo também representam um obstáculo à operação das pequenas empresas.

Os gráficos 2 e 3 apresentam um resumo das respostas relacionadas ao faturamento feitas na pesquisa SEBRAE-FGV no nível estadual e federal.

Gráfico 2 – Faturamento de empresas e sua variação em 2020 em relação à 2019, no Brasil e no ER.I

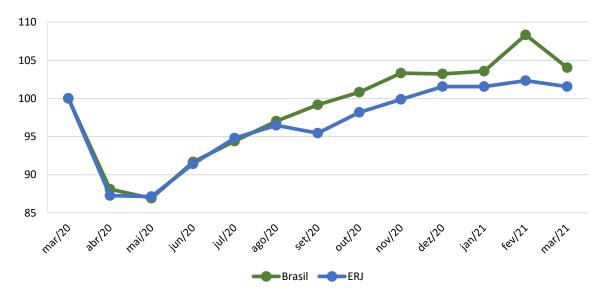


Fonte: Sebrae (2021)

Os dados expostos mostram uma comparação mais detalhada da diferença dos resultados das pequenas empresas no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil. Ponderando-se os resultados, observa-se que a queda de faturamento no estado do Rio de Janeiro foi de 40,4% contra 31,8 no nível nacional. Esses dados são interessantes, pois demonstram que não só as pequenas empresas do ERJ acompanharam a tendência de queda de faturamento no nível nacional, mas superaram a média para o Brasil.

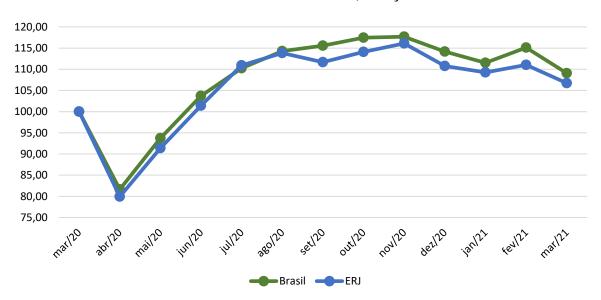
Em se tratando dos setores que lideram a operação das pequenas empresas do ERJ, quais sejam, os setores de Serviços e de Comércio, o gráfico 4 mostra o índice de volume de vendas do setor de Serviços, e o gráfico 5 mostra o índice do volume de vendas do comércio.

Gráfico 4 – Índice do volume de serviços com ajuste sazonal para Brasil e estado do Rio de Janeiro, março de 2020 = 100



Fonte: IBGE (2021a)

Gráfico 5 – Índice do volume de vendas do comércio ampliado com ajuste sazonal no Brasil e no estado do Rio de Janeiro, março de 2020 = 100



Fonte: IBGE (2021b)

Os gráficos acima mostram uma recuperação em V das vendas das pequenas empresas atuantes no setor de comércio, sendo abril de 2020 o pior mês para as empresas do setor. A recuperação do setor de serviços foi um pouco mais lenta, porém a trajetória desse setor apresenta menos oscilações. Mais uma vez, os dois gráficos mostram como a trajetória das pequenas empresas do estado do Rio de Janeiro acompanham a tendência nacional, o que corrobora a argumentação apresentada na seção 2 de que a economia do ERJ e do Brasil estão bastante articuladas.

Por sua vez, o gráfico 6 aponta uma das grandes dificuldades dos pequenos empresários durante a pandemia, qual seja, o endividamento.

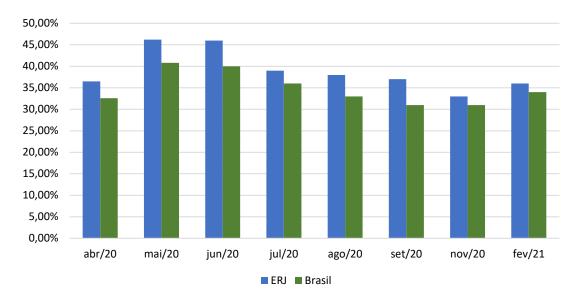


Gráfico 6: Porcentagem de empresas que declararam ter dívidas/empréstimos em atraso

Fonte: Sebrae (2020b; 2020c; 2020d; 2020e; 2020f; 2020g; 2020h; 2021)

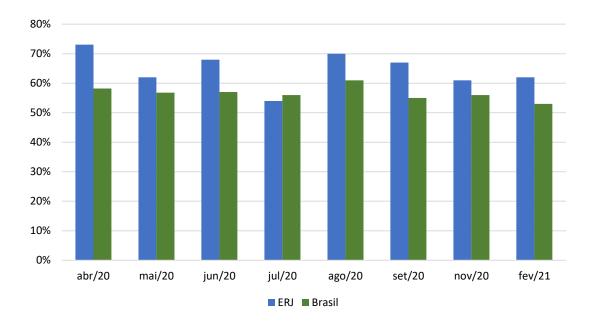
O endividamento é um grande problema para pequenas empresas, especialmente numa situação de crise, em que há redução de faturamento. Em abril de 2020, 32,6% dos empreendedores brasileiros de MPEs entrevistados na pesquisa SEBRAE-FGV informaram não estar em dia com todas as suas obrigações. A porcentagem para o ERJ foi de 36,5%. Essas porcentagens aumentaram durante os meses seguintes na série, até que o endividamento no ERJ apresentou melhora marginal em novembro de 2020, antes de voltar a 36% em fevereiro de 2021.

O aporte financeiro foi disponibilizado através de mais de uma modalidade, e o gráfico 7 mostra a porcentagem dos entrevistados que buscou, mas não logrou êxito ao pedir um empréstimo para seus negócios.

As altas porcentagens tanto para o Brasil, como para o ERJ demonstram que muitos foram os casos em que as empresas buscaram recursos durante os meses da pandemia, mas sem sucesso. A série mostra ainda que apenas no mês de julho de 2020 o ERJ não superou o Brasil, o que indica uma maior fragilidade na concessão do crédito no ERJ, e também que muitas MPEs, mesmo em 2021, buscam tentaram ter acesso a esses recursos emprestados devido à crise sanitária global e econômica, cujos efeitos iniciais, não na mesma medida, resistem ao tempo.

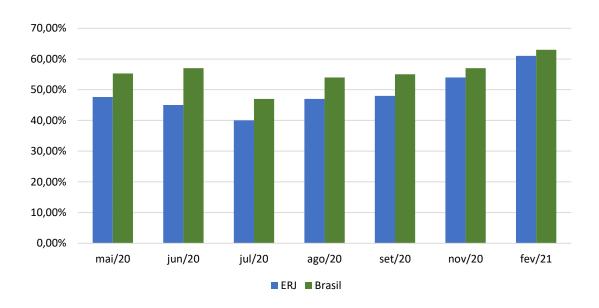
O gráfico 8 apresenta a porcentagem de empresários que informaram não ter recorrido ao SEBRAE para obter auxílio de diferentes naturezas. O SEBRAE se organizou e lançou, além da disponibilização de dados sobre as MPEs, iniciativas como workshops, em que houve o compartilhamento de informações num momento de tantas incertezas.

Gráfico 7: Porcentagem de empresas que buscaram, mas não conseguiram empréstimo



Fonte: Sebrae (2020b; 2020c; 2020d; 2020e; 2020f; 2020g; 2020h; 2021)

Gráfico 8: Porcentagem de empresários que declararam não ter procurado o SEBRAE



Fonte: Sebrae (2020c; 2020d; 2020e; 2020f; 2020g; 2020h; 2021)

Os dados apresentados na presente seção nos ajudam a entender melhor o perfil das pequenas empresas no ERJ, em sua maioria formados por pessoas que trabalham sem ajuda, ou no máximo com a ajuda de uma pessoa, como é o caso dos MEIs. Os efeitos da pandemia, principalmente o isolamento social, afetaram boa medida das pequenas empresas, uma vez que os principais setores em que atuam esses negócios são o setor de Serviços e Comércio, bastante intensivos em trabalho humano. Isso se verifica principalmente quando olhamos os dados sobre

as vendas de bens e provisão de serviços, notadamente reduzidos nos meses iniciais da pandemia em março, abril, e maio de 2020.

4. Auxílio governamental: Pronampe

O governo federal lançou, além do já referido auxílio autorizado aos estados brasileiros, alguns programas que pretendiam ajudar indivíduos e empresas em situação de vulnerabilidade devido à pandemia. São exemplos dessas iniciativas os seguintes programas: adiamento do pagamento de impostos, moratória, o auxílio emergencial e sua extensão, o auxílio para redução e suspensão de contratos de trabalho, e a concessão de crédito em linhas especiais, como o Programa Nacional de Apoio à Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), um programa pensado especificamente para os pequenos negócios, do qual falaremos mais na presente seção.

O presidente Jair Bolsonaro sancionou a Lei nº 13.999/2020, que descreve o Pronampe, e que entrou em vigor há pouco mais de um ano, em 19 de maio de 2020, quando foi publicada no Diário Oficial da União. O programa visava a abertura de crédito em uma modalidade especial no valor de R\$ 15,9 bilhões, a fim de prover recursos às pequenas empresas e manter empregos durante este momento de crise (AGÊNCIA BRASIL, 2020, on-line).

Através do Pronampe, as micro e pequenas empresas participantes puderam pedir um montante equivalente a 30% de sua receita bruta no ano de 2019, e caso a empresa não tivesse um ano de atividade, o valor que podia ser pedido era de até 50% de seu capital social, ou até 30% da média de seu faturamento mensal desde o início da sua operação (BRASIL, 2020a).

As MPEs participantes assumiram o compromisso de manter o número de funcionários que tinham no momento da adesão ao programa, e também o compromisso de utilizar os recursos do programa para financiar novos investimentos e para seu capital de giro isolado e associado, tendo sido vedada a utilização do dinheiro para distribuir lucros e dividendos entre os sócios das empresas (BRASIL, 2020a).

O pagamento do montante deveria ser feito e até 36 meses, com carência de 11 meses. Os juros cobrados eram de 3,0% (Selic à época) mais 1,25% a.a. O Projeto de Lei (PL) 5.575/2020, sancionado no início de junho de 2021, promove o Pronampe, a um programa permanente. (BRASIL 2020a; 2020b).

Para 2021, o prazo de pagamento continua sendo 36 meses, a carência de 8 meses, e os juros serão a Selic mais 6% a.a.

	2020	2021
Prazo	Até 36 meses	Até 36 meses
Carência	8+3 meses	8 meses
Juros	1,25% ao ano + Selic	6% ao ano + Selic

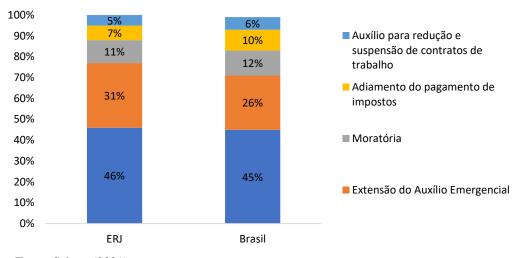
Fonte: (BRASIL, 2020; GOVERNO DO BRASIL, 2021)

Em 2020 houve três fases do Pronampe, totalizando R\$ 37,5 bilhões destinados a 517 mil empresas, principalmente as localizadas em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, estados mais beneficiados (BRASIL, 2021).

Segundo uma pesquisa do SEBRAE, 45% dos entrevistados mencionaram o Pronampe como a medida governamental mais relevante no enfrentamento da crise econômica decorrente da pandemia da COVID-19. O gráfico 8 mostra a importância de programas de financiamento como o Pronampe e de renda como o Auxílio Emergencial. Por outro lado, os programas que

buscam manter empregos parecem não estar alinhados com os desejos dos empresários. Apesar de o programa ter alcance nacional, importa mencionar que o ERJ não ser parte dos estados mais beneficiados pela inciativa é um indício das vulnerabilidades do estado no tocante à obtenção de suporte voltado especificamente para as MPEs.

Gráfico 8 – Medida governamental mais importante para compensar os efeitos da crise em 2021



Fonte: Sebrae (2021)

5. Interpretação dos dados e considerações finais

O presente trabalho buscou apresentar algumas das vulnerabilidades referentes às MPEs no estado do Rio de Janeiro durante a pandemia da COVID-19, uma vez que 97% por cento das empresas no estado são pequenas empresas, os quais são mais vulneráveis durante períodos de crise do que empresas maiores. Além disso, parte expressiva das pequenas empresas acompanhadas pelas pesquisas do SEBRAE/FGV é composta por MEIs, que apresentam um grau de vulnerabilidade ainda maior. No entanto, o aporte às pequenas empresas tem se mostrado incompatível com os que dele necessitam, uma vez que, segundo os dados da seção 3, os pequenos empresários do ERJ têm dificuldade de acesso ao crédito desde o início da pandemia.

Um fato que corrobora essa dificuldade de acesso ao crédito é o fato de que apesar do Pronampe ter sido citado pelas pequenas empresas do ERJ como um apoio fundamental, o estado não figura entre os maiores beneficiários deste programa. Esse fato indica duas importantes fragilidades do estado: (i) apesar de ser, como vimos uma economia bastante articulada à economia nacional, o ERJ tem problemas peculiares, como aqueles mencionados na seção 2, que englobam as dimensões política, institucional, e até mesmo histórica, em relação à trajetória de desenvolvimento que foi trilhada no estado. Estas peculiaridades não podem ser descartadas, mas devem ser consideradas na formulação de políticas que promovam a redução dos gargalos encontrados; (ii) em relação aos empreendedores do ERJ, o perfil desses deve ser sempre estudado, e suas necessidades específicas devem ser abordadas em discussões, para que as MPEs do estado operem com melhores condições, e tenham de fato acesso a ajuda de que necessitam.

Neste sentido, vale dizer, como já mencionamos, que 69% dos pequenos empreendedores fluminenses são MEIs. Essa modalidade de empreendedorismo representa um enfrentamento do desemprego e, por corresponderem à maioria das pequenas empresas, devem ter suas dores identificadas e sanadas. Isso não é uma tarefa fácil, uma vez que os MEIs atuam mais no setor de Serviços, um setor bastante heterogêneo e intensivo em trabalho. Todavia, os formuladores de políticas devem observar os dados (como os do faturamento e da dificuldade de acesso ao crédito) e estudar mais sobre esse perfil empreendedor, visando identificar se as medidas desenhadas para apoiar o empreendedorismo no ERJ têm compatibilidade com o interesse e necessidade dos empreendedores, considerando o contexto em que as pequenas empresas estão inseridas.

Adicionalmente, importa frisar que há a necessidade de que o aporte às pequenas empresas não se restrinja ao auxílio financeiro, embora este também seja necessário. O fato de a maioria das MPEs não terem, durante a pandemia e no início de 2021, recorrido ao SEBRAE é um indício de falta de informação dos empreendedores sobre os instrumentos e instituições de apoio existentes. Esses instrumentos incluem orientação em relação à burocracia, formação para empreendedores a fim de capacitá-los a gerir negócios mais resilientes e se inserir em redes que pudessem alavancar seus negócios.

Com isso, é possível dizer que a pluralidade da atividade empreendedora no ERJ não deve desestimular os formuladores de políticas, os quais podem criar mecanismos que deem aos empreendedores, em alguma medida, os elementos necessários para a gestão de empresas resilientes, adaptáveis, e bem sucedidas.

Referências:

AGÊNCIA BRASIL. Governo sanciona lei que cria programa de apoio às microempresas. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-05/governo-sanciona-lei-que-cria-programa-de-apoio-microempresas. Acesso em: 03 jun. 2021.

BANCO CENTRAL. Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br) – com ajuste sazonal. Disponível em: https://www3.bcb.gov.br/sgspub/>. Acesso em 21/05/2021.

BANCO CENTRAL. Índice de Atividade Econômica Regional – Rio de Janeiro – com ajuste sazonal. Disponível em: https://www3.bcb.gov.br/sgspub/>. Acesso em 21/05/2021.

BRASIL. Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020. Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenas empresas; e altera as Leis n. 13.636, de 20 de março de 2018, 10.735, de 11 de setembro de 2003, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**; Edição 94, seção 1. Brasília, DF, 19 maio 2020a.

BRASIL. Ministério da Economia. Pronampe concede crédito a 517 mil empresas. Disponível em:https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro-1/pronampe-concede-credito-a-517-mil-empresas. Acesso em: 03 jun. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei n° 5575, de 12 de março de 2020. Disciplina o uso do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) em caráter permanente, como política oficial de crédito. Brasília, DF, 2020b.

CARVALHO, D.F; CARVALHO, A.C. Desindustrialização e reprimarização da economia brasileira contemporânea num contexto de crise financeira global: conceitos e evidências. **Revista Economia Ensaios**, vol. 26, nº 1, p. 35-64, Jul./Dez. 2011

DANIEL, F. P. **Política Fiscal e os Ciclos Econômicos**.113f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. PUC-SP, 2007.

DWECK, E. (Coord.) Impactos macroeconômicos e setoriais da Covid-19 no Brasil. Nota Técnica. **Texto para Discussão 007**, IE-UFRJ, 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Regime de Recuperação Fiscal – Sumário. Disponível em:

http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-

renderer.jspx?_afrLoop=18117578215494540&datasource=UCMServer%23dDocName%3A WCC200135&_adf.ctrl-state=1doju89q7p_9. Acesso em: 03 jun. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Mensal do Comércio** (**PMC**), (2021a). Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/home/pmc. Acesso em 21/05/2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Mensal de Serviços (PMS)**, (2021b). Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/home/pms. Acesso em: 21/05/2021.LA ROVERE, R. L.; SANTOS, G. O.; DUTRA, L. B.; PEREIRA, K.A. Políticas evolucionárias de apoio ao empreendedorismo: o caso do Rio de Janeiro. **Revista de Empreendedorismo e Inovação Sustentáveis**, vol. 6, nº 1 – jan-abr/2021.

NASSIF-PIRES, L.; CARVALHO, L.; RAWET, E. Multidimensional inequality and COVID-19 in Brazil. **Public Policy Brief**, n. 153, 2020.

OLIVEIRA, H.S de. Contradições entre desenvolvimento, trabalho e espaço em tempos de crise:o caso do estado do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, v. 19 nº 38, Jan-Apr 2017. DOI: https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3807

PINTO, E.C. Estado do Rio de Janeiro em Convulsão: economia do petróleo, crise fiscal e avanço das milícias. In: **Brasil:** incertezas e submissão? São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019, p. 339-356.

SEBRAE-FGV - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Getúlio Vargas. **O impacto do coronavírus por estado 1**^a **Ed.** DataSebrae, 2020a.

SEBRAE-FGV - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Getúlio Vargas. **O impacto do coronavírus por estado 3ª Ed.** DataSebrae, 2020b.

SEBRAE-FGV - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Getúlio Vargas. **O impacto do coronavírus por estado 4ª Ed.** DataSebrae, 2020c.

SEBRAE-FGV - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Getúlio Vargas. **O impacto do coronavírus por estado 5^a Ed.** DataSebrae, 2020d.

SEBRAE-FGV - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Getúlio Vargas. **O impacto do coronavírus por estado 6ª Ed.** DataSebrae, 2020e.

SEBRAE-FGV - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Getúlio Vargas. **O impacto do coronavírus por estado 7**^a **Ed.** DataSebrae, 2020f.

SEBRAE-FGV - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Getúlio Vargas. **O impacto do coronavírus por estado 8ª Ed.** DataSebrae, 2020g.

SEBRAE-FGV - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Getúlio Vargas. **O impacto do coronavírus por estado 9**^a **Ed.** DataSebrae, 2020h.

- SEBRAE-FGV Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundação Getúlio Vargas. **O impacto do coronavírus por estado 9^a Ed.** DataSebrae, 2021.
- SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Os Pequenas empresas do Rio de Janeiro e os setores estratégicos do SEBRAE/RJ. **Nota Técnica nº 47**, 2017.
- SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Impacto do Coronavírus nos Pequenas empresas**. SEBRAE Gestão Estratégica, 2020. Disponível em: file:///C:/Users/karen/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Artigo%20II%20Semin%C 3%A1rio%20Economia%20Fluminense%20UFRRJ/DATA%20SEBRAE/Impactos%20COV ID-19%20Pequenos%20Neg%C3%B3cios/Ana%CC%81lise-de-Impacto-nos-Pequenos-Nego%CC%81cios_FINAL.pdf Acesso em: 04 jun. 2021.
- SOARES, L. T. R. **América Latina:** Modernização ou Retrocesso Social? Buenos Aires: CLACSO, 2017.
- SOBRAL, B.L.B. Crise no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e perspectivas. **Revista Econômica**, v.19, n.1, p. 7-34, junho 2017. DOI: https://doi.org/10.22409/economica.19i1.p344
- VILELA, C.; VAZ, C.; BUSTAMANTE, J. Levantamento e análise de medidas econômicas adotadas durante a pandemia do Covid-19. **Nota de política econômica**. GESP-IE/UFRJ, junho de 2020. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2020
- WHO World Health Organisation. **Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19**. 11 de março de 2020. Disponível em: https://www.who.int/director-general-sopening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 04 jun. 2021

Como construir um arcabouço institucional eficiente para a gestão de recursos finitos: recomendações para o desenvolvimento econômico de Maricá¹

Fernando Amorim Teixeira²
Carmem Feijó³
Milford Bateman⁴

RESUMO: As rendas extraordinárias oriundas da exportação óleo e gás após a descoberta do Pré-sal representam uma oportunidade única de autonomia para Maricá desenhar seu próprio caminho de desenvolvimento. É por essa perspectiva que buscaremos discutir como a literatura oferece ferramentas para entender formas institucionais como entes nacionais e subnacionais podem se organizar para oferecer "condições" para não apenas financiar o investimento de curto, médio e longo prazo a partir de rendas finitas, mas também de dar sustentabilidade ao crescimento com melhoria no padrão de vida da população. Para tanto, é necessário considerar que financiamentos adequados sejam viabilizados, o que muitas vezes depende do arcabouco institucional nacional e como este se retroalimenta com o regional ou municipal. Nos casos de entes subnacionais, quando não há alinhamento com as diretrizes de política financeira em ambito nacional, se torna imprescindivel criar uma espécie de Estado de Desenvolvimento Local (EDL), numa estratégia "de baixo para cima" (bottom-up). A implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento, nesses casos, depende da disponibilidade de uma série de instrumentos, como fundos, agências de desenvolvimento, bancos direcionadores de crédito, empresas públicas, incubadoras, universidades, entre outros expedientes de coordenação. Para fazer essa reflexão, o artigo se propõe a discutir elementos de uma institucionalidade voltada para o desenvolvimento local, em especial aqueles relacionados à gestão de recursos finitos. A intenção é inspirar a construção de uma institucionalidade financeira que induza o crescimento com mudança estrutural no município de Maricá.

Palavras-chave: Arcabouço institucional; financiamento ao desenvolvimento; Maricá

ABSTRACT: Extraordinary income from oil and gas exports after the discovery of the Presalt represents a unique opportunity for autonomy for Maricá to design his own development path. It is from this perspective that we will seek to discuss how literature offers tools to understand institutional ways how national and subnational entities can organize themselves to offer "conditions" to not only finance short, medium and long term investment from finite incomes, but also to give sustainability to growth with an improvement in the population's standard of living. For this, it is necessary to consider that adequate financing is feasible,

-

¹ Este artigo compõe o livro "Estudos Maricaenses: o município de Maricá em debate" (no prelo), organizado pelo Instituto Darcy Ribeiro (IDR) e pela Prefeitura de Maricá.

² Fernando Amorim Teixeira é doutorando em Economia pela Universidade Federal Fluminense, em Niterói (RJ), Brasil. E-mail: fernando_tx@yahoo.com.br.

³ Carmem Aparecida do Valle Costa Feijo é PhD em Economia pela Universidade de Londres, no Reino Unido, com pós-doutorado pela Universidade de Columbia, em Nova York, EUA. E-mail: cbfeijo@gmail.com.

⁴ Milford Bateman é PhD em Economia pelo Departamento de Estudos Sociais e Econômicos da Universidade de Bradford, no Reino Unido. E-mail: milfordbateman@yahoo.com.

which often depends on the national institutional framework and how it feeds back into the regional or municipal framework. In the case of subnational entities, when there is no alignment with the financial policy guidelines at the national level, it is essential to create a kind of Local Development State (LDS), in a "bottom-up" strategy. The implementation of policies aimed to development, in these cases, depends on the availability of a series of instruments, such as funds, development agencies, credit directing banks, public companies, incubators, universities, among other coordination mechanisms. To make this reflection, the article proposes to discuss elements of an institutionality focused on local development, especially those related to the management of finite resources. The intention is to inspire the construction of a financial institution that induces growth with structural change in the municipality of Maricá.

Key-Words: Institutional framework; development finance; Maricá

Área temática: Economia Regional e Urbana

Classificação JEL: G2 Financial Institutions and Services

Introdução

Nas economias modernas, para que o desenvolvimento econômico⁵ se viabilize, a relação entre Estado e mercado encontra mecanismos constitutivos próprios em cada país, que incluem marcos legais, abordagens de governança corporativa, regimes tributários, relações empresa-governo, instituições públicas e privadas, entre outros. O arranjo institucional bemsucedido entre Estado e mercado favorece decisões de investimento por longos períodos. Isso porque, para que os investimentos ocorram, há dependência de acesso a financiamentos apropriados de curto, médio e longo prazo e, para tanto, é necessário que haja *funding*, liquidez e uma institucionalidade que organize as expectativas dos diversos agentes.

A descoberta de grandes reservas de recursos naturais oferece uma oportunidade única para que países e economias locais ganhem autonomia para desenhar seu próprio caminho de desenvolvimento. É por essa perspectiva que buscaremos discutir como a literatura oferece ferramentas para entender formas institucionais como entes nacionais e subnacionais podem se organizar para oferecer "condições" para não só financiar o investimento de longo prazo a partir das rendas geradas por recursos naturais finitos, mas também dar sustentabilidade ao crescimento com melhoria no padrão de vida da população.

As receitas oriundas desses recursos colocam governos de países, estados e municípios diante do crucial dilema de como gastar uma receita finita — e, nesses casos, para que o esforço não seja em vão, é necessário haver planejamento e coordenação entre instituições e políticas públicas que sejam capazes de estabelecer os encadeamentos dentro da atividade econômica: os chamados *backward e forward linkages*.

De forma geral, para pensar o desenvolvimento local e a melhoria do padrão de vida da população é preciso considerar os financiamentos com diferentes prazos e a diversidade de atores envolvidos – ou seja, é necessário que as ações de política envolvam o melhor uso de

⁵ Entendido como crescimento com mudança estrutural.

rendas finitas e que sejam concebidas de forma articulada. Sendo assim, o arcabouço institucional do Estado é fundamental, seja em nível nacional, seja em nível regional ou local.

A literatura que preconiza a importância do Estado, por sua vez, geralmente aborda como governos nacionais conseguem construir caminhos de desenvolvimento de cima para baixo (top-down). Não obstante, existem diversos casos em que entes subnacionais conseguiram criar e desenvolver um Estado de Desenvolvimento Local⁶ (EDL), numa estratégia "de baixo para cima" (bottom-up), estando ou não o governo central em conjunção com a construção do arcabouço regional ou municipal. A implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento, nesses casos, depende da disponibilidade de uma série de instrumentos, como fundos, agências de desenvolvimento, bancos direcionadores de crédito, empresas públicas, incubadoras, universidades, entre outros expedientes de coordenação.⁷

Para discutir elementos importantes de uma institucionalidade voltada para o desenvolvimento local, em especial aqueles relacionados à gestão de recursos finitos, o artigo trará três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentaremos as interações necessárias de curto, médio e longo prazo, a partir das diferentes proposições teóricas sobre o financiamento do desenvolvimento. Na seção seguinte, a ideia é trazer uma releitura teórica da importância da institucionalidade e do desenvolvimento de burocracias para o processo. Por fim, a terceira seção apresenta o caso da Noruega, que criou e desenvolveu a própria institucionalidade, revelando como seu exemplo pode inspirar a construção institucional do município de Maricá.

1. Interações Estado-mercado e o financiamento ao desenvolvimento: a funcionalidade do sistema financeiro

O financiamento ao desenvolvimento, por envolver um horizonte de tempo longo, carrega consigo incertezas não probabilísticas e especificidades que dependem de alguma forma da capacidade do sistema de fomento estatal adiantar recursos para que os investimentos ocorram. Nesse sentido, os diferentes entendimentos teóricos acerca do papel do sistema financeiro acabam por definir as institucionalidades e possíveis intervenções. Se, por um lado, são atores passivos que pouco se diferenciam dos demais agentes econômicos ou se, por outro, têm características próprias e podem contribuir ativamente para o desenvolvimento, é de se esperar que mereçam atenção também diferenciada por parte do aparato estatal.

O modelo de arquitetura do sistema financeiro presente em grande parte dos países é composto por bancos e mercado de capitais. A funcionalidade desse arranjo para o financiamento do desenvolvimento é testada pelas diferentes estratégias de financiamento dos agentes ao longo dos ciclos de investimento. Atender formalmente a determinados requisitos, portanto, não é suficiente para que se gerem resultados similares em todas as jurisdições.

Não obstante, desde os anos 1970 e até – pelo menos – a crise de 2008, o pensamento dominante na teoria econômica não reconhecia o sistema financeiro como distinto em relação a outros agentes. A hipótese de que bancos e agentes financeiros seriam meros intermediadores entre poupadores e demandantes de recursos diferenciou esses teóricos daqueles de vertentes mais heterodoxas, que tratam o sistema fornecedor de crédito como fundamental para a aceleração do investimento (ARESTIS; SAWYER, 2005).

Considerando tais perspectivas, as possíveis intervenções do Estado ou se direcionam às chamadas "falhas de mercado" ou se dedicam a corrigir ineficiências e riscos intrínsecos a

⁶ Local Developmental State, em inglês.

⁷ É importante salientar que a tarefa de financiar o desenvolvimento não se restringe apenas ao crédito, sendo necessário que se reconheça o envolvimento de um leque de participantes públicos e privados, de modo que eventuais riscos necessitam ser mitigados e alocados entre as partes.

cada mercado. Dito de outra forma, a principal diferenciação teórica sobre o entendimento do papel do setor financeiro no financiamento do desenvolvimento residiria entre uma intervenção possível apenas do ponto de vista micro e uma intervenção necessária no âmbito macro.

Desde a década de 1980, quando se inicia a consolidação do "novo consenso macroeconômico", tem-se como crença a não possibilidade de rompimento abrupto do estado de expectativas vigente. Os instrumentos de política monetária (estabilidade de preços e déficit público controlado) seriam, assim, suficientes para a coordenação de expectativas e a consequente sustentação de taxas de crescimento elevadas. Dentro desse guarda-chuva teórico, o curto, o médio e o longo prazo seriam equilibrados pelas interações privadas dos agentes, dado que estariam constantemente precificados.⁸

Por trás dessa visão, estaria a chamada Hipótese de Mercados Eficientes, segundo a qual qualquer intervenção do Estado diante do descrito seria inócua ou geraria ineficiências. Por essa abordagem, no entanto, existe a possibilidade de ocorrência de algumas falhas de mercado, que se dariam basicamente por quatro vias: externalidades, bens públicos, informação assimétrica e poder de mercado.

Ao considerarem agentes financeiros como meros intermediadores, no entanto, as correntes de pensamento convencional deixam de compreender que a funcionalidade de um sistema financeiro apropriado para promover o desenvolvimento também poderia ser considerada um bem público, uma vez que traz mais benefícios à população geral no longo prazo. Nessa linha, Stiglitz (1993) sustenta que, para o mesmo nível de renda, um sistema financeiro menos desenvolvido pode gerar má alocação de recursos, impedindo que determinados setores se desenvolvam (Stiglitz, 1993, p. 25 apud CASTRO, 2009). A existência de um mercado financeiro bastante eficiente do ponto de vista microeconômico, como no Brasil, porém não apto a financiar em longo prazo, pode ser ilustrativa de uma não funcionalidade.

Já a partir de uma perspectiva keynesiana e minskyana, alternativa ao pensamento convencional, entre as características do sistema financeiro – e que o diferencia dos demais –, poderíamos destacar a maior capacidade de alocar riscos e de promover transformações de maturidades. A forma de lidar com o problema da liquidez distingue essencialmente esse setor das firmas não financeiras (STUDART, 2003; CASTRO, 2009). No que concerne a sua funcionalidade, esta deve ser capaz cumprir basicamente três funções (STUDART; ALVES JUNIOR, 2019): 1) atender às demandas por liquidez dos demais agentes econômicos; 2) reduzir as incertezas relacionadas aos diferentes tipos de financiamento; 3) mitigar os riscos de uma instabilidade financeira.

Considerando projetos de investimento com amplo horizonte de tempo, diante dos riscos inerentes ao descasamento de vencimentos e tendo em vista as temporalidades de captação e de retorno, o financiamento demanda qualidades diferenciadas. A necessidade de acomodar o curto e o longo prazo lida com um problema de fluxo (money in-money out), relacionando-se com o que Minsky denominou de "Restrição de Sobrevivência" (TORRES, 2019), ao se referir à relevância dos fluxos de caixa para os diferentes agentes econômicos nos diferentes ciclos de negócios. Administrar tal restrição, segundo essa perspectiva, dependeria da possibilidade de mobilização de ativos líquidos próprios e da busca por capital

preços para o momento inicial (t=0) para cada estado da natureza. Isso ocorrendo para cada consumidor, criamse planos de portfólio e planos de consumo individuais, sendo que a soma destes (o agregado), geraria automaticamente um equilíbrio (MAS-COLELL et al, 1995 apud CASTRO, 2009).

⁸ Ao não diferenciarem setores financeiros e não financeiros, esses teóricos, através de diversas premissas, abrem margem para que se construam modelos de mercados eficientes. As incertezas, ainda que existam, acabam sendo solucionadas por meio do chamado Equilíbrio de Radner, o qual preconiza que, diante de consumidores maximizadores de utilidade com restrições orçamentarias (de bens e ativos financeiros), existe um vetor de preços para o momento inicial (t=0) para cada estado da natureza. Isso ocorrendo para cada consumidor, criam-

de terceiros. A capacidade de mobilizar recursos depende das garantias a serem oferecidas; por isso, Minsky chama a atenção para o que denominou de *cushions of safety*, ou seja, as diferenças entre as potenciais receitas e compromissos futuros, sendo que os emprestadores, para financiar projetos de grande envergadura e prazo estendido, calculariam uma margem de segurança contra possíveis frustrações de receitas (KREGEL, 2008, p. 7).

Assim, o conceito de funcionalidade do sistema financeiro implica sua capacidade de sustentar decisões de financiamento ao longo do ciclo de negócios. O conceito de funcionalidade, se ampliado, pode servir como guia para políticas econômicas, regulatórias e de construção institucional, principalmente quanto à capacidade de fornecer o crédito de mais longo prazo (STUDART; ALVES JUNIOR, 2019). O *funding*, nesses casos, é peça central da viabilização do financiamento e depende de arranjos institucionais capazes de influenciar a preferência pela liquidez dos agentes financeiros, para que eles se inclinem a atender prazos maiores no fornecimento de crédito.

Outra opção de intervenção estatal, na ausência de iniciativa do mercado, seria criar mecanismos estatais mais diretos, o que estaria na alçada de entes que têm recursos extras de *royalties* e compensações. Dessa feita, a existência de mercados e/ou instituições apropriadas, criadas e desenvolvidas dentro de cada jurisdição nacional e dialogando com particularidades locais, pode gerar (ou não) os alicerces para um crescimento financeiramente mais sólido, além de dar mais segurança aos agentes emprestadores em assumir riscos. Tal aspecto é de especial interesse para a discussão sobre financiamento do desenvolvimento local.

Portanto, criar uma institucionalidade e mecanismos próprios demanda compreender a complexidade dos investimentos e dos diferentes setores que se queira desenvolver, não bastando que o mercado precifique os riscos, tendo em vista que, por essa via, muitos setores podem não ser atrativos no primeiro momento. Dito de outra forma, é preciso que se tenha em mente que a lógica do ofertante não atende, necessariamente, às necessidades intrínsecas de um projeto de desenvolvimento consequente.

2. O debate institucional no desenvolvimento econômico

As instituições no Estado moderno têm se comportado de forma evolutiva historicamente, modificando-se *pari passu* ao desenvolvimento do sistema financeiro, ainda que sem causalidade direta. Essa perspectiva da relação agente-estrutura acaba por encontrar ecos nas diferentes correntes institucionalistas na busca por contemplar, complementar e enriquecer abordagens *strictu sensu* econômicas acerca do funcionamento da economia.

O termo *instituições*, por sinal, segue sendo um dos pontos nevrálgicos para seus teóricos, uma vez que permanece a dificuldade de se definir o que são instituições de fato. Ademais, instituições não são uniformes e, via de regra, atendem a objetivos distintos nos diferentes lugares, com hierarquias que acabam por condicionar a efetividade das políticas.

Essas hierarquias, formadas por subsistemas institucionais com fronteiras delineadas, trazem mecanismos que apresentam dinâmica própria (SIMON, 1962 apud PONDE, 2005), existindo basicamente três subsistemas que se retroalimentam: o primeiro configura o chamado ambiente institucional ("regras do jogo"); o segundo, tipos diferentes de organizações e mercados (empresas e estruturas ou mecanismos de governança); e o terceiro constitui as disposições comportamentais (PONDE, 2005).

Nas últimas décadas, a Nova Economia Institucional (NEI), a partir dos trabalhos seminais de Douglass North, vem buscando incorporar as instituições no conjunto do arcabouço neoclássico. A aproximação entre elas dar-se-ia por três pressupostos básicos: 1) a racionalidade instrumental; 2) a escassez; 3) a competição.

A metáfora das "regras do jogo" – sejam elas econômicas, políticas, sociais, morais ou legais – tem ainda o advento de estabelecer as bases para a produção, a troca e a distribuição

em uma economia capitalista (PONDE, 2005). Em última instância, defendem que o regramento produzido pela institucionalidade serve para reduzir custos de interação, o que torna o comportamento dos agentes mais previsíveis.

Para os teóricos da NEI, houve certa negligência por parte dos economistas neoclássicos sobre aspectos temporais e históricos em suas construções teóricas. Para complementar essa importante lacuna, tratam como fundamental que se incluam elementos dinâmicos, através do "correto" entendimento do papel das instituições, trazendo mais realismo ao processo de desenvolvimento dos diferentes países (CAVALCANTE, 2017).

Do ponto de vista ontológico, essa corrente considera que os indivíduos precedem as instituições e, sendo assim, a adoção do individualismo metodológico se torna válida. Ao mesmo tempo, esse indivíduo (como unidade de análise) encontra obstáculos do ponto de vista informacional, o que gera uma série de incertezas. A existência do pressuposto maximizador por trás das tomadas de decisão torna-se, assim, um pressuposto teórico elementar.

É importante salientar que a Economia Institucional ficou praticamente abolida da discussão econômica *mainstream* entre Bretton Woods (1944) e a década de 1970, sendo retomada desde então. Segundo Rutherford (2001), a variável responsável pela retomada do debate foram os chamados "custos de transação". Desenvolvida incialmente por Williamson (1998), a Teoria dos Custos de Transação trabalha com a hipótese de que contratos são incompletos em razão da racionalidade limitada e que os riscos oriundos (principalmente por causa do comportamento oportunista dos agentes) precisam ser mitigados.

Sua estrutura teórica-analítica é eminentemente microeconômica, institucional e comparativa, e visa permitir a contraposição dos chamados custos *ex-ante* (de elaboração e negociação) e dos custos *ex-post* (de manutenção de um acordo). Ainda que se discorde teoricamente do novo institucionalismo, a "força" da revolução da NEI, por meio da teoria do custo de transação, deve ser reconhecida, dado que pode ser verificada mesmo em trabalhos de viés mais heterodoxo.

Uma das explicações para isso deriva da ânsia de transformar a economia numa ciência dura, capaz de fazer previsões certeiras e que, para tanto, precisa partir de padrões regulares de comportamentos para realizar análises. Não obstante, ao não diferenciar agentes financeiros e não financeiros e prazos diferenciados de financiamentos, os modelos simplificados acabam por extrapolar os aspectos microeconômicos da teoria comportamental, sem ponderar constrangimentos macroeconômicos.

Na direção contrária, desenvolveram-se correntes teóricas que entendem que instituições são necessariamente fruto de processos sociais e influenciam o funcionamento dos processos econômicos, sendo que os diferentes mercados se inserem dentro de condições específicas, com limites e possibilidades definidos domesticamente (CHANG, 2002).

Tendo sido contemporâneo da experiência inglesa clássica do século XIX, Thorstein Veblen⁹ enxergou uma janela para a introdução de uma teoria sobre as instituições, através da proposição de uma economia evolucionária e interdisciplinar. Para o autor, instituições seriam fundamentais para o desenvolvimento econômico e, entre suas contribuições, merece destaque a crítica aos preceitos teleológicos da economia clássica, para em seu lugar desenvolver uma teoria marcada pela importância das interações, conflitos e adaptações na conformação institucional (RUTHERFORD, 2001).

Uma definição pertinente formulada por Chang (2002) postula que instituições se relacionariam a padrões sistemáticos em que as expectativas compartilhadas entre os agentes, assim como pressupostos, normas e rotinas, têm efeitos sobre motivações e comportamento de atores sociais interconectados. Quanto à padronização institucional, Chang (2005) é crítico do

_

⁹ Considerado por muitos o pai do institucionalismo.

caráter das propostas que visam exportar modelos ideais de instituições e, em linha com essa perspectiva da *form-fetish* institucional, Evans (2003) defende que não seria possível transmutar instituições "boas" de um país a outro, uma vez que:

Estratégias institucionais muito simplificadas são um problema mais provável do que a negligência do papel do investimento. A "monocultura institucional" não somente tem poucas possibilidades de resolver os problemas locais de governança; também tem possibilidades de tornar os empréstimos financeiros menos eficazes (EVANS, 2003, p. 50).

No chamado *money market capitalism*, ¹⁰ a coordenação das intervenções ganha ainda mais importância, ao passo que as formas como os mercados se ajustam, com períodos de *booms* e fases recessivas bruscas, eleva o nível de incertezas dos agentes. Segundo Conceição e Gabriani (2019), essa incerteza é o conceito que liga velhos institucionalistas e póskeynesianos – e o processo de "causação" provocada pela evolução, tanto das instituições econômicas e sociais como de suas relações com os indivíduos, é que demanda ações coordenadas de intervenções para que as expectativas se "encontrem".

De acordo com Whalen (2001), para Minsky, uma preocupação básica que demanda coordenação é a relação entre o setor produtivo e o setor financeiro. Sendo assim, três perguntas fundamentais precisam ser respondidas para se aferir o estágio de desenvolvimento de determinada economia e trazer pistas sobre a importância dos investimentos a serem incentivados em cada jurisdição:

- 1) Qual seria a atividade distintiva com potencial para o desenvolvimento econômico que está sendo financiada?
 - 2) Qual a principal fonte de financiamento?
- 3) Qual o equilíbrio do poder econômico entre os empresários e o sistema financeiro? Responder a essas três perguntas seria o primeiro passo da discussão sobre o financiamento ao desenvolvimento. Antes, no entanto, traremos uma breve discussão a respeito da importância de se ter uma burocracia apropriada e do desenvolvimento de expertise a partir de uma dimensão de "capacidades estatais". Esse tema é de particular interesse para o debate sobre o uso de Fundos Soberanos na seção 3.

2.1. Burocracia e expertise

Para além da existência e evolução institucional. é necessária uma burocracia apropriada para que as políticas tenham o efeito que se espera. A literatura mais recente sobre burocracia e *expertise* trabalha com o termo "capacidades estatais", tratando-o como um arcabouço institucional voltado para o crescimento econômico, a infraestrutura, a diversificação da matriz produtiva, a desigualdade social, a democracia, a sustentabilidade e outros fatores.

Um dos elementos cruciais para transformação local seria a forma e a governança de cada burocracia. Tais burocracias estão relacionadas a componentes político-culturais de cada país, sendo ancoradas e designadas a partir de criações sociais e históricas. Ademais, estão vinculadas, intrinsicamente, às características e às decisões de Estado a partir de cada realidade particular e podem ter distintos fins.

Pensar uma institucionalidade específica perpassa a necessidade de uma expertise burocrática para lidar com recursos finitos, materializada em mecanismos de viabilização de investimentos e pelo âmbito financeiro. Demandam um corpo profissional específico capaz de gerar e gerenciar a *expertise* local e têm o poder de propiciar aos entes mais autonomia em suas políticas (COHEN, 2004).

¹⁰ Termo cunhado por Hyman Minsky.

Do ponto de vista da avaliação burocrática das capacidades, o quadro analítico básico para avaliar uma burocracia estatal deve ter duas dimensões, sendo uma interna e outra externa (IPEA, 2016). A interna se daria pela forma organizacional na busca dos objetivos e tem alguns critérios que podem ser mensurados, como o desenho institucional que permite identificar objetivos, a coerência na função desempenhada e a própria eficiência do aparato. Já a externa trata da capacidade relacional com outros atores e passa por critérios como legitimidade e transparência. Algumas variáveis tidas como independentes, tal qual a profissionalização dos burocratas, graus de autonomia e coesão interna, são peças que contribuem para a avaliação das capacidades.

3. Gerenciamento de receitas finitas oriundas de recursos naturais

Nos anos 2000, com a relativa mudança das condições internacionais e o chamado boom nos preços das matérias-primas, governos de diferentes matizes tomaram a decisão de centrar esforços no acúmulo de reservas internacionais como colchão anticrise. Países exportadores de matérias-primas viram seu saldo comercial dar um salto considerável, enquanto países exportadores de manufaturas baratas se aproveitaram da onda de crescimento econômico mundial para também auferirem superávits. Em todos os casos, foi possível atenuar restrições de balanço de pagamentos e se precaver de ataques especulativos.

Além das reservas internacionais, outros instrumentos estatais de gerenciamento de divisas se proliferaram nos últimos vinte anos. Fundos Soberanos de Riqueza (FSR) formaram parte desse movimento e vão merecer atenção no próximo tópico. No entanto, tendo em vista que FSR podem contribuir com recursos e *funding* (respeitando maturidades distintas), mas não são suficientes para a geração de desenvolvimento, na sequência buscar-se-á discutir o chamado Estado de Desenvolvimento Local (EDL). Por essa perspectiva, o que está em jogo é a possibilidade de construção de um arcabouço institucional que dê suporte à pesquisa e inovação, em conjunto com Pequenas e Médias Empresas (PMEs), permitindo a transformação estrutural em âmbito local.

3.1. Fundos Soberanos e Instrumentos de Gestão de Riqueza Intertemporal

Fundos Soberanos de Riqueza (FSR) são mecanismos para reinvestimento de excedentes e se tornaram comuns em países exportadores de *commodities* nas últimas décadas. Quando subordinados a governos nacionais, é comum que a reciclagem seja feita externamente – em virtude da precificação em dólar dessas mercadorias –, impedindo inundação de divisas domesticamente. Tais fundos, geralmente, têm caráter defensivo, com o intuito de proteger países da perda de controle cambial, ¹¹ ainda que não seja incomum a existência de fundos com objetivos mais ofensivos, relacionados a estratégias nacionais (TEIXEIRA, 2017).

Se, por um lado, as crises nos balanços de pagamentos e o *boom* dos preços das *commodities* condicionaram a aparição, o crescimento e a proliferação desses fundos (GRIFFTH-JONES; OCAMPO, 2008), por outro são também delimitadores de suas estratégias de investimentos. Sendo assim, a literatura varia entre abordá-los a partir da ótica econômica – como investimentos, portfólios e retornos (KERN, 2009) – ou sob a perspectiva política, refletindo sobre como atores estatais influenciam o mercado privado e suas implicações (KIRSHNER, 2009).

¹¹ Tal fato não significa que uma parte dos recursos não possa ser alocada para o desenvolvimento doméstico, podendo ocorrer em parceria com outros aparatos estatais, fornecendo *funding* ou investindo diretamente em empresas e setores estratégicos.

É importante salientar que FSR são instrumentos híbridos, ou seja, estatais por definição, mas vivem e se desenvolvem no ambiente do mercado e, por isso, não podem ser entendidos por meio de uma visão binária que coloca Política e Economia como universos autônomos. Uma das características centrais desses aparatos, a capacidade de transformar ativos reais em ativos financeiros, serve para os mais diversos objetivos – de estabilizador macroeconômico a poupança intergeracional; de diversificação de portfólios a estratégias geopolíticas –, demandando uma análise caso a caso para se extraírem as nuances próprias de cada fundo.

Além disso, outro componente que deve ser levado em consideração são as relações de tais instrumentos com o lado fiscal das economias, uma vez que em muitos casos os fundos são utilizados para cobrir eventuais déficits. Geralmente, essas relações se aplicam a países que taxam pouco seus contribuintes e/ou que tenham suas despesas atreladas a essas receitas extraordinárias, que costumam ser voláteis em virtude da variação do preço e do câmbio local¹² (TEIXEIRA, 2017).

Muitos fundos acabam desempenhando mais de uma função (ou objetivo), e alguns países desmembraram ou criaram mais de um fundo para se voltar a determinada finalidade. A eficiência em cumprir seus objetivos e gerir seu portfólio, por seu turno, depende de como lidam com as jurisdições e as institucionalidades nacionais e locais, ¹³ podendo ser pouco efetivo transpor modelos de instituições para países onde existem outras normas e tradições (GERTLER, 2003 *apud* AL KHARUSI, DIXON, MONK, 2014).

Para além de fundos de gestão nacional, uma parte considerável dos FSR existentes se relaciona com recursos de compensação (*royalties*), que já estão denominados em moeda doméstica. Esses fundos se voltam para a aplicação de tais recursos internamente, o que permite que dialoguem e forneçam recursos para políticas públicas e investimentos em nível local. Segundo o Sovereign Wealth Fund Institute (SWFI), em março de 2020 existiam pelo menos 89 Fundos Soberanos de Riqueza no mundo, 14 sendo que quase duas dezenas desses pertenciam a entes subnacionais.

3.2. O Estado de Desenvolvimento Local como dínamo para o desenvolvimento

A discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento parte geralmente de uma perspectiva do poder central e de processos desenhados de cima para baixo, ou seja, a partir do Estado Nacional. A escolha por olhar unicamente por essa perspectiva, no entanto, vem sendo contestada a partir do entendimento de que um Estado de Desenvolvimento Local (EDL) — relacionado a regiões, estados e municípios — está mais associado ao aspecto democrático e responsivo da localidade do que do aparato nacional e, portanto, detém capacidade particular para empreender políticas de desenvolvimento (BATEMAN, 2017).

. .

¹² A necessidade de se criarem estabilizadores macroeconômicos, anticíclicos cambiais, entre outros, advêm dessas vulnerabilidades e, portanto, são fundamentais usos e objetivos bem delineados desses instrumentos de gestão.

¹³ Segundo Dixon e Monk (2011), existem ainda três elementos norteadores da atuação de um mecanismo de investimento que abarcam a institucionalidade, a burocracia e a geração de *expertise*, os chamados 3Ps: Pessoas, Processos e Política. Em relação ao primeiro P, sua importância se deve ao entendimento de que nem sempre existe um mercado financeiro robusto e, portanto, encontrar, atrair ou reter pessoal qualificado para atuar no mercado, se torna um desafio. O segundo P trata dos processos internos e dialoga com a capacidade de desenvolver uma estrutura de tomada de decisão hábil e capaz de lidar com as complexidades da estrutura financeira. Já o terceiro P, mais delicado, decorre de uma característica intrínseca habitualmente abordada, ou seja, de que os fundos, por serem criações de governos, já surgiriam a partir de uma decisão política.

¹⁴ Que gerenciavam algo em torno de U\$ 8,4 trilhões.

Ao dar preferência ao âmbito nacional, preconiza-se que grandes conglomerados podem ser criados com consequentes capacidades de gerar economias de escala e escopo ao longo da cadeia, tornando-se essa a principal rota da mudança estrutural. Sem embargo, por essa ótica é comum que não se atente para as chamadas iniciativas "de baixo para cima", nas quais a institucionalidade local acaba sendo o grande diferencial. Nesses casos, é necessário um melhor entendimento de que papel as Micro, Pequenas e Médias empresas (MPMEs) podem cumprir na transformação produtiva, a partir da institucionalidade local.

Segundo essa perspectiva, O EDL é capaz de promover os tipos "corretos" de empreendimentos, mais intimamente ligados à transformação estrutural, à diversificação e ao crescimento sustentado. Existiriam duas formas básicas de se construírem EDLs. O caminho mais "fácil" seria fazê-lo em cooperação com o governo central, criando um "modelo híbrido" (bottom-up - top-down). Já a mais complicada, mas ainda assim viável, dar-se-ia por uma via mais autônoma ("modelos puros"), demandando estratégias de resistência contra eventuais boicotes.

A importância dos EDLs se verifica pelo fato de entes subnacionais deterem maior flexibilidade do que governos centrais para realizarem mudanças de mercado e desenvolverem tecnologias e inovações capazes de atender a economias de escala com baixos níveis de produção (garantindo alta qualidade e especificação). Tais características permitem que o principal fator de desenvolvimento se dê a partir de PMEs interconectadas vertical e horizontalmente, em âmbito local ou regional (BATEMAN, 2017, p. 9).

Essa mudança de paradigma, por sua vez, veio na esteira de outras transformações políticas importantes ao longo das últimas décadas. Em muitos países, os entes subnacionais se tornaram mais empoderados para ofertarem um leque de estruturas de suporte institucional, programas de sustentação a empresas, além de conectar economias coletivas de escala e escopo em *clusters*, redes e cadeias subcontratadas. O principal benefício de um modelo desse tipo reside em sua capacidade de construir vantagens comparativas inteiramente novas em nível local, além de explorar aquelas já existentes.

Os chamados modelos híbridos, inicialmente, foram os alicerces do desenvolvimento em países como Japão e Alemanha, mas também foram implementados, cada um a seu modo, na Coreia do Sul, em Taiwan e no Chile, 15 dos anos 1980 em diante. Considerando, porém, a atual conjuntura brasileira, pode ser mais interessante, para dar base à discussão em Maricá, compreender os chamados "modelos puros", nos quais, por razões de ordem culturais, políticas e religiosas, entre outras, o governo central acaba se opondo às iniciativas locais.

O exemplo mais emblemático de "modelo puro" talvez seja a região nordeste da Itália (mais especificamente na Emilia Romagna), que desde o Pós-Segunda Guerra Mundial teve um papel mais ativo das instituições locais na busca por uma sociedade mais igualitária. O modelo ali construído pode ser entendido por diferentes óticas, seja pela construção de distritos industriais, seja através do conceito de especialização flexível; mas, como instrumento-chave, é impossível não citar o papel desempenhado pelas cooperativas. ¹⁶

¹⁵ O caso chileno é paradigmático, uma vez que não foi a política macroeconômica mainstream do governo Pinochet, e sim as permissibilidades locais que permitiram que algumas regiões do país se desenvolvessem. Essa rede descentralizada e estatal a partir de entes subnacionais, de upgrade tecnológico relacionado à institucionalidade, tem dois vértices fundamentais: 1) A Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO), com escritórios regionais que trabalharam com os entes subnacionais, permitindo o financiamento a novos empreendimentos, clusters de PMEs e setores de exportação praticamente do zero e 2) a criação de um fundo de inovação destinado a PMEs, desenhado e gerido pelas receitas da CODELCO, maior produtora de cobre do mundo.

¹⁶ Outro ponto fundamental é a liderança que essa institucionalidade local desempenha através da sua relação com outros atores, como sindicatos, associações empresariais, cooperativas diversas, entre outros.

As Cooperativas Especiais de Crédito e os Fundos Artesãos, ao complementarem as instituições não financeiras, foram fundamentais para que a região conseguisse desenvolver um ambiente de confiança e reciprocidade, mobilizar poupanças e transformá-las em investimentos de longo prazo, o que permitiu que ali se criasse uma rede de empreendimentos cooperativos mais amplo, com grande participação na atividade econômica.¹⁷

Se isso foi capaz de ocorrer a partir de mecanismos de geração e gestão de poupanças locais, podemos intuir que as localidades que subitamente se deparam com receitas extraordinárias de recursos naturais têm chances ainda maiores de criar um EDL bemsucedido. O caso norueguês talvez seja o mais emblemático do mundo e pode constituir uma base para a reflexão.

4. A inspiração norueguesa e recomendações para Maricá

Com o intuito de explorar como países exportadores de matérias-primas conseguiram gerar investimentos e encadeamentos em setores estratégicos, exemplos externos podem trazer pistas do que fazer. O caso norueguês talvez seja o mais importante do mundo no que se refere ao poder, à gestão e ao caráter social de seus instrumentos criados e desenvolvidos a partir dos recursos do petróleo. O país criou seu Fundo Soberano para fazer a gestão de ativos pensando "intertemporalmente" e adotou uma institucionalidade com mecanismos e engrenagens regionais capazes de transformar a matriz produtiva do país, nos moldes de um EDL.

Com relação ao seu Fundo Soberano (criado em 1990), o Government Pension Fund cumpre um papel fundamental para as finanças do país, que tem no óleo sua grande fonte de riqueza (entre 25% e 40% do PIB, a depender dos preços internacionais). Essa riqueza, entretanto, deixa o país altamente vulnerável e foi concebido para ser um instrumento capaz de dar margem de manobra à política fiscal do país em dois casos: queda das receitas provenientes do preço internacional ou crise econômica de outras naturezas. A questão do envelhecimento populacional e de como gerenciar as receitas para as futuras gerações deram o norte para sua formatação inicial, designando-o a realizar investimentos de longo prazo. Ao longo do tempo, no entanto, o Fundo foi criando múltiplos objetivos (TEIXEIRA, 2017).

Uma de atribuições estratégicas do fundo é desenvolver conhecimento e pode ser verificada através de diversas criações, como o Norwegian Finance Initiative (NFI), de 2011. Esse instituto, interno ao fundo, busca basicamente fortalecer a pesquisa na área de gerenciamento de ativos de maturação estendida e criar uma relação próxima com pesquisadores, a fim de atender aos desafios e questões de longo prazo do país. Como diretriz interna, parte do princípio de que o retorno de longo prazo deve dialogar com a sustentabilidade econômica, o meio ambiente e o desenvolvimento social.

Sob responsabilidade do Ministério das Finanças, seu gerenciamento foi delegado ao Norges Bank Investment Management (NBIM), um braço do Banco Central da Noruega. As decisões estratégicas, por sua vez, ficam a cargo do próprio ministro das finanças e passam por discussões no parlamento, sendo a responsabilidade final de um auditor geral. Esse modelo de gerenciamento é feito de forma a diferenciar os responsáveis pelas diferentes classes de ativos, tendo um comitê responsável por aconselhar a diretoria.

Para além do FSR, a Noruega aproveitou a oportunidade histórica para empreender políticas de diferentes naturezas voltadas para o desenvolvimento. Diferentemente de outros países, "aproveitar a oportunidade" dependeu de escolhas políticas — e o país escolheu aproveitar as capacidades decadentes da indústria pesqueira e de construção naval e transformá-las para construir uma nação industrial moderna. Sendo assim, diante do fato de

_

¹⁷ Segundo Bateman (2017, p.23), em 2003 as cooperativas representavam cerca de 40% do PIB da região.

que tais indústrias tenham seguido em declínio, a escolha política se voltou para investimentos em pessoal, desenvolvendo habilidades e capital que foram transferidos para outras indústrias (BATEMAN, 2019).

As grandes empresas estatais (Statoil e Norsk Hydro) atuaram fortemente na promoção do desenvolvimento industrial local por meio de compras deliberadas e colaboração direcionada em áreas-chave de produtos de alta tecnologia. Um dos pilares dessa transformação foi o alto nível de coordenação e parceria entre indústria e governo e programas de conteúdo local, por meio dos quais Pequenas e Médias Empresas (PMEs) tiveram papel central. Essas empresas obtinham a maior parte dos contratos para fornecimento de insumos e serviços baseados em tecnologia, investimentos em novas instituições de ensino e aplicações de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Como resultado, muitas PMEs norueguesas se tornaram líderes mundiais em produtos de diversos setores a partir de tecnologias *learning by doing* oriundas do setor de Óleo e Gás (O&G), antes de diversificar para outras áreas.

4.1. Algumas recomendações para Maricá

O fator que liga as decisões políticas em Maricá com outros governos que decidiram criar mecanismos de desenvolvimento a partir da gestão de receitas oriundas de recursos naturais é a temporalidade. O que se quer dizer com isso é que existe uma janela única (num ínterim de tempo específico) para que políticas de curto, médio e longo prazo possam ser empreendidas coordenadamente e que, quando não (ou mal) aproveitadas, tendem a gerar resultados perversos.

Entre as saídas comuns e que tendem a inviabilizar o desenvolvimento podemos citar a apropriação desses recursos por uma elite local, políticas populistas que atrelem recursos de *royalties* a gastos correntes ou mesmo casos em que as políticas vão no sentido "correto" (como políticas de microcrédito), mas que, sem coordenação com políticas mais amplas, se tornam insuficientes.

É imperativo que se criem institucionalidades próprias, de forma mais ou menos independente, mas sabendo que estas vão se cruzar com as institucionalidades supranacionais, podendo se complementar ou se boicotar. Para auxiliar na alocação dos recursos, existem ainda diversos aparatos estatais que podem (e devem) contribuir na alocação geradora de desenvolvimento, o que coloca bancos públicos, empresas estatais, universidades, incubadoras, ministérios ou secretarias (e demais aparatos de vinculação entre requisitos legais e instituições locais), agências de fornecimento de serviços técnicos, consultorias e outros no rol de atores com funções importantes. No caso de políticas de financiamento, pela capacidade de direcionar crédito a taxas subsidiadas, a operação pode ser feita de forma direta ou indireta, respeitando prazos e maturações diferenciadas.

Como discutido na primeira parte do artigo, transformar recursos em financiamento e investimento planejado demanda algum tipo de agência de desenvolvimento voltada para a promoção de PMEs que sustentáveis dentro da localidade. Há de se pensar que o desenvolvimento de negócios como esses, que apenas criarão benefícios — e empregos — de médio prazo, não encontrarão no setor privado o apoio necessário (em virtude dos riscos e dos baixos lucros iniciais) sem que uma institucionalidade balize expectativas nesse sentido.

Algum tipo de "banco de desenvolvimento" ou algum mecanismo correlato a partir do Fundo Soberano poderia aproveitar a importante geração de demanda oriunda de programas de renda básica e microcrédito e ofertar crédito para a produção local de maior valor agregado para atender a essa demanda. Contribuir para a construção de uma infraestrutura adequada também seria papel dessa instituição, tendo em vista prazos mais estendidos de maturação.

Desenvolver empresas-chave de propriedade estatal local ofertando produtos e serviços diretamente (contratos, treinamento, novos negócios) e indiretamente, fornecendo apoio financeiro para outros projetos de desenvolvimento, é uma reflexão importante para se fazer. Não obstante, contratos de conteúdo local podem encontrar dificuldades, uma vez que necessitam de legislação nacional e local e capacidade institucional para monitorar, mas também deveriam estar no cardápio de opções dos *policy makers*.

Priorizar (o máximo possível) formas de empreendimento cooperativo para o médio prazo é uma boa maneira de contribuir na geração melhores empregos e compartilhar o lucro do petróleo. Isso pode ser feito junto com organizações públicas locais como instituições "âncoras" para que a demanda local seja usada como uma ferramenta de desenvolvimento.

Por fim, é importante ressaltar que existe farta experiência pregressa de outros governos subnacionais ao redor do mundo com casos bem e malsucedidos na promoção do Desenvolvimento Local. Aprender e absorver as lições dessa experiência é o trabalho número um dos formuladores de políticas em Maricá. Destilar as "melhores práticas" dos exemplos mais positivos pode revelar uma série de imperativos e programas políticos importantes.

Considerações finais

Neste artigo, objetivou-se discutir como uma institucionalidade voltada para o desenvolvimento é fundamental para países e entes subnacionais com receitas extras de recursos naturais. Do ponto de vista teórico, discutiu-se que tais instituições devem estar atentas ao curto, médio e longo prazo e, para tanto, o *funding* a financiamentos específicos é peça central. Por fortuna, esse *funding* pode ser propiciado por fundos soberanos ou outras agências capazes de contribuir para os investimentos necessários ocorram, respeitando maturações e retornos.

No entanto, para que o desenvolvimento ocorra de forma plena, entende-se a necessidade da construção de um arcabouço institucional mais amplo, o que localmente pode se materializar no chamado Estado de Desenvolvimento Local. O EDL deve se centrar em dar suporte à pesquisa, inovação e Pequenas e Médias Empresas (PMEs), permitindo que a transformação estrutural ocorra, permitindo em médio e longo prazo que melhores empregos e salários sejam gerados na região.

Para jogar luz no caso de Maricá, elegeu-se levantar pontos em que os *policy makers* locais devam atentar para não correrem o risco de desperdiçar uma oportunidade única, utilizando-se do caso norueguês como inspiração. Salientando-se as diferenciações entre os casos, acredita-se que fundo soberano pode ser importante instrumento de acomodação de maturidades e que a construção de ações específicas e políticas públicas direcionadas podem contribuir para que os gestores públicos de Maricá reflitam sobre como criar seu próprio EDL.

Em suma, entende-se que o município deve construir e desenvolver uma institucionalidade específica, uma burocracia e uma *expertise* local, apta a gerar resultados a serem colhidos no futuro. Nesse sentido, para que o desenvolvimento ocorra é necessário capacidade, disposição, financiamento e paciência, o que demanda um compromisso com o longo prazo.

Referências bibliográficas

AL-KHARUSI, Q.; DIXON, A; MONK, A. Getting Closer to the Action: Why Pension and Sovereign Funds are Expanding Geographically. **Global Projects Center**. Stanford, Stanford University, janeiro de 2014.

ARESTIS, P.; SAWYER, M. Financial Liberalization and the Finance–Growth Nexus: What Have We Learned? *In*: **Financial Liberalization: Beyond Orthodox Concerns**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

BATEMAN, M. **Norway: A Local Content Success**. In: Norway: A Local Content Success Story | Oil & Gas IQ. Disponível em: https://www.oilandgasiq.com/strategy-management-and-information/articles/norway-a-local-content-success-story. Acesso em: 15/02/2019.

BATEMAN, M. Bringing the local state back into development: the 'local developmental state' and the promotion of sustainable economic development and growth from the bottom-up. Conference: 29th Annual Conference of the European Association for Evolutionary Political Economy (EAEPE), 'The role of the State in Economic Development: State Capacity, State Autonomy and Economic Development', 19-21 October 2017.

CASTRO, L. B. Regulação Financeira: Teoria, Acordos de Basileia e Experiência Recente do BNDES. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

CAVALCANTE, C. Propostas Institucionais para o Desenvolvimento Econômico: considerações metodológicas acerca do pensamento de Douglass North e Ha-Joon Chang. *In*: **Revista Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, ed. 29, v. 2, julho a dezembro de 2017.

CHANG, H. Institutional Change and Economic Development. World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsingue, 2002.

CHANG, H. Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development: Some Key Theoretical Issues. **UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER)**, Helsinque, junho de 2005.

COHEN, B. The Future of Money. Princeton: Princeton University Press, 2004.

CONCEIÇÃO, O.; GABRIANI, C. Institucionalistas e pós-keynesianos: ensaio sobre incerteza em uma economia capitalista financeira moderna. *In*: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 1 (65), pp. 1-23, janeiro a abril 2019.

DIXON, A.; Monk, A. The Design and Governance of Sovereign Wealth Funds: Principles and Practices for Resource Revenue Management. **Social Science Research Network**, 30 de outubro de 2011.

EVANS, P. Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. *In*: **Sociologias**, Porto Alegre, n. 9, 2003, pp. 20-63.

GRIFFTH-JONES, S.; Ocampo, J. A. Sovereign Wealth Funds: A Developing Country Perspective. **Revue d'Economie Financière**, English ed., v. 9, n. 1, janeiro de 2009.

KERN, S. Sovereign Wealth Funds: New Economic Realities and the Political Responses. **Revue d'Economie Financière**, English ed., v. 9, n. 1, janeiro de 2009.

KIRSHNER, J. Sovereign Wealth Funds and National Security: The Dog that Will Refuse to Bark. **Geopolitics**, v. 14, n. 2, pp. 305-316, 2009.

KREGEL, J. Minsky's Cushions of Safety: Systemic Risk and the Crisis in the U.S. Subprime Mortgage Market. **Public Policy Brief Highlights**, Nova York, n. 93, janeiro de 2008.

IPEA. Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: IPEA, 2016.

MONK, A. Recasting the Sovereign Wealth Fund Debate: Trust, Legitimacy, and Governance. *In*: **New Political Economy**, v. 14, n. 4, 2008.

NORTH, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press, 1990.

PONDÉ, J. Instituições e Mudança Institucional: uma abordagem schumpeteriana. **Revista EconomiA**, Brasília, v. 6, n. 1, pp. 119-160, janeiro a julho de 2005.

RUTHERFORD, M. Institutional Economics: then and now. **Journal of Economic Perspectives**, v. 15, n. 3, 2001.

STUDART, R. Estado, mercados e o financiamento do desenvolvimento: algumas considerações. **Brasil em desenvolvimento**, Ciclo de Seminários, Rio de Janeiro, 2003.

STUDART, R.; ALVES JR., A. Eficiência e Funcionalidade do Setor Financeiro no Desenvolvimento. *In*: FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. (Orgs.). **Macroeconomia moderna: lições de Keynes para economias em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

SWF. Sovereign Wealth Funds: Current Institutional and Operational Practices. **International Working Group of Sovereign Wealth Funds**, 2008.

TEIXEIRA, F. A. Fundos Soberanos de Riqueza: capacidades estatais para lidar com o sistema financeiro globalizado. In: **XXII Encontro Nacional de Economia Política**, 2017, Campinas. Restauração Neoliberal e as Alternativas na Periferia em tempos de crise do capitalismo, 2017.

TORRES, E. A moeda em Minsky e o atual sistema monetário globalizado americano. **Instituto de Economia da UFRJ**, Rio de Janeiro, Texto para Discussão n. 012, 2019.

WHALEN, C. Integrating Schumpeter and Keynes: Hyman Minsky's Theory of Capitalist Development. **Journal of Economic Issues**, v. 35, n. 4, pp. 805-823, dezembro de 2001.

WILLIAMSON, O. (1998). Transaction Cost Economics: How it Works; Where it is Headed. **De Economist**, v. 146, pp. 23–58, 1998.

A COVID -19 PANDEMIA EM COMUNIDADES DE BAIXA RENDA: AS RESPOSTAS DAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

Dalia Maimon Schiray¹

RESUMO: Este artigo analisa a eficácia das respostas do governo brasileiro à pandemia durante o ano de 2020 em termos de saúde pública e de política econômica. Mostramos que a prevenção, seguindo as diretrizes da OMS, é mais facilmente adotada pela classe média. Em grupos de baixa renda, as condições habitacionais, a falta de saneamento e a informalidade limitam a efetividade da prevenção. Os problemas de governança na relação entre o governo federal e os estados e municípios reduziram a eficácia dessas medidas. O Brasil continua a lutar contra o segundo maior número de mortes do mundo, depois dos Estados Unidos. Neste contexto, o artigo focaliza as respostas das favelas do Rio de Janeiro à pandemia durante e após o confinamento. Sem uma política específica por parte do governo brasileiro, esta população vulnerável, apoiada por organizações sociais presentes nas comunidades, adotou medidas preventivas de saúde e beneficiou-se de doações de alimentos e produtos de higiene que minimizaram a tragédia anunciada.

Palavras-chave: COVID-19, Brasil, Prevenção Sanitária, Favelas do Rio

ABSTRACT: This paper analyzes the effectiveness of the Brazilian government's responses to the pandemic during 2020 in terms of public health and economic policy. We show that prevention, following WHO guidelines, is more easily adopted by the middle class. In low-income groups, housing conditions, lack of sanitation and informality limit the effectiveness of prevention. Governance problems in the relationship between the federal government and the states and municipalities have reduced the effectiveness of these measures. Brazil continues to struggle with the second highest number of deaths in the world, after the United States. In this context, the article focuses on the responses of Rio de Janeiro's favelas to the pandemic during and after the lockdown. Without a specific policy on the part of the Brazilian government, this vulnerable population, supported by social organizations present in the communities, adopted preventive health measures and benefited from donations of food and hygiene products that minimized the announced tragedy.

Keywords: COVID-19, Brazil, Health Prevention, Rio slums

Área temática: Economia Fluminense Classificação JEL: H11, I10 e I18

_

¹ Professora Titular do Instituto de Economia Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Introdução

Durante 2020, os governos no mundo inteiro responderam à pandemia com políticas sem precedentes destinadas a diminuir a taxa de crescimento da contaminação. Muitas ações, como o fechamento de escolas e o confinamento de populações às suas casas, impõem custos grandes e visíveis à sociedade, mas seus benefícios não podem ser observados diretamente e ainda hoje não são bem compreendidos por uma parcela significativa da população.

Apesar dos estudos científicos e investimentos para encontrar uma maneira de combater esta ameaça global, até o final de 2020, uma vacina ou medicamento comprovadamente eficaz, não estava disponível. A prevenção era, portanto, fundamental e, para que fosse eficaz, era necessário um plano de comunicação de emergência para uma mudança de comportamento.

A maioria das pessoas infectadas experimentará doenças respiratórias leves a moderadas e se recuperará sem precisar de tratamento especial. Os idosos e aqueles com condições médicas subjacentes como doenças cardiovasculares, diabetes, doenças respiratórias crônicas e câncer são mais propensos a desenvolver doenças graves (OMS, 2020a).

A OMS está apoiando os países em seus esforços de contenção e mitigação com ações como orientação técnica, fortalecimento da capacidade laboratorial para testes e equipamentos para hospitais e profissionais de saúde.

Seguindo as recomendações da OMS, as medidas simultâneas de isolamento social em escala global foram sem precedentes. A crise transformou, as prioridades da ação pública de uma lógica econômica para uma lógica humanitária, e estabeleceu um esforço logístico humanitário (MATZ, 2020).

A desigualdade social torna a luta contra a disseminação mais complexa, pois representa condições sanitárias e habitacionais que dificultam as medidas de distanciamento físico e social, baixo acesso a suprimentos básicos para higiene e proteção e restrições ao acesso a serviços de saúde na rede pública.

Entretanto o que é relevante em termos de saúde e economia é que o impacto sobre a população dependerá de fatores socioeconômicos. A taxa de transmissão depende da estrutura dos contatos sociais em uma comunidade. A taxa de mortalidade depende das capacidades hospitalares dos países, bem como da quantidade de testes de triagem realizados, ou seja, se apenas os pacientes que apresentam sintomas são testados ou se são realizados em uma grande amostra da população.

Esta mortalidade também depende do acesso ao cuidado, que é obviamente afetado pelas desigualdades sociais dentro de uma força de trabalho em trabalho precário e muitas vezes informal, e 1,7 bilhões de pessoas estão neste tipo de atividade (OIT, 2020). Entre os trabalhadores formais, há ainda outra desigualdade, entre aqueles cujas profissões permitem o trabalho remoto e aqueles que precisam estar presentes para exercer sua atividade.

O documento está organizado em duas seções, além desta introdução e da conclusão. A seção 1 analisa as primeiras respostas do governo brasileiro à pandemia. Na seção 2 apontamos as principais respostas das comunidades faveladas para a prevenção da COVID-19, com base nos estudos de caso, experiência vivida em eventos nos quais participamos e de acordo com os sites das favelas do Rio.

1. As primeiras respostas brasileiras à pandemia

No Brasil, no final de 2020, o número de infecções COVID-19 havia ultrapassado 5,5 milhões de casos, com um número de mortes de mais de 160 mil pessoas. O país continua a lutar contra o segundo maior número de mortes do mundo, depois dos Estados Unidos. Esta parte apresenta uma análise exploratória das principais medidas de saúde e política econômica de emergência adotadas pelo governo federal do Brasil no âmbito da estratégia para enfrentar a crise econômica, social e de saúde pública resultante da pandemia de Covid-19. O objetivo é identificar os principais eixos de ação instituídos a nível federal, estadual e municipal na fase inicial da crise.

1.1 Respostas de saúde

O primeiro caso ocorreu no final de fevereiro de 2020. Isso levou o governo federal, estados e municípios a começar a adotar uma logística humanitária (MATZ, 2020) na prevenção, como avaliação da infraestrutura de saúde, importação de equipamentos de proteção e ventiladores, construção de hospitais de campo. A OMS reagiu tardiamente à declaração de uma pandemia, atrasando os bloqueios nos aeroportos, mas gradualmente indicou medidas preventivas como lavagem das mãos, limpeza do meio ambiente, isolamento social e, posteriormente, o uso de máscarasⁱⁱ e testes (OMS, 2020b).

O Ministério da Saúde brasileiro na administração de Luiz Henrique Mandetta implementou uma integração de políticas e ações em conjunto com os estados da federação. Eles se baseavam no pressuposto de que o conhecimento científico e a expertise estavam no centro do processo de tomada de decisão para todos os órgãos reguladores governamentais que tinham que tratar da saúde ambientalⁱⁱⁱ (REIS; SPENCER, 2019). O Ministro era médico e demonstrou habilidades de comunicação e liderança, ganhando a confiança de profissionais da área, bem como da população. (Maimon Schiray, 2020).

A chamada comunicação instrumental^{iv} (RIMAL; LAPIINSKY, 2009) foi implementada pelo Ministério da Saúde e pelos governadores. Todos os dias um relato da situação era transmitido nos principais canais de televisão e nas mídias sociais indicando a evolução da capacidade hospitalar, a disponibilidade de equipamentos de prevenção e a evolução dos casos de morbidade e mortalidade, muitas vezes com apresentações de tabelas e figuras. Os canais de notícias de TV foram grandes aliados na luta contra a pandemia, relatando a situação brasileira em relação à internacional em tempo quase integral. Esta comunicação, que tem sido relativamente eficaz com a classe média ou com algum nível de educação, não atingiu as comunidades de baixa renda, onde a morbidade e a mortalidade se intensificaram (MAIMON SCHIRAY, 2020).

Entretanto, na Presidência, prevaleceu uma lógica econômica, com uma posição contra o isolamento social, que terminou com a demissão da Mandetta. O novo Ministro da Saúde, Nelson Teich, também médico, assumiu quando as taxas de mortalidade já eram altas. Mais discreto, ele estava encarregado de um plano gradual de retorno às atividades econômicas, mas o que ele propôs foi considerado inadequado pelo Presidente, que acabou pedindo sua demissão.

Finalmente, após a renúncia do segundo Ministro da Saúde, o Presidente Bolsonaro substituiu os médicos pelos militares à frente do Ministério da Saúde e determinou o uso da cloroquina como protocolo para o tratamento COVID-19, ao contrário das recomendações médicas e científicas. No início de junho, devido ao alto número de mortes, o Ministério da Saúde decidiu

adiar o anúncio de casos e contagens de morte na mídia e recomendou uma mudança nas metodologias de notificação.

O Brasil assinou acordos separados com quatro empresas farmacêuticas para produzir uma vacina COVID-19 e financiou a construção de uma fábrica com a ajuda de investimentos privados. A construção de uma fábrica de vacinas COVID de 18 milhões de dólares foi financiada pela Fundação do bilionário brasileiro Jorge Lemann. Alguns estados aceitaram testar vacinas e nos próximos meses as vacinas também serão fabricadas no país OCDE (2020).

A figura 1 indica que o uso de máscara foi relativamente bem aceito. A falta de máscaras e a dificuldade de importação foram resolvidas com a fabricação de máscaras caseiras. Setenta e sete por cento da população sempre usam uma máscara e apenas 1% indicam que não a usam.

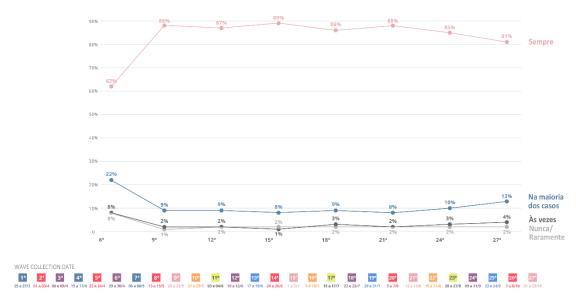


Figura 1: Uso de uma máscara protetora na rua

Fonte: Opinion Box (2020), Impacto nos hábitos de compra e consumo, Belo Horizonte, Covid-19, 27ª edição, p. 8

Em termos de isolamento social, a dificuldade tem sido maior. A figura 2 mostra que desde abril houve uma diminuição do isolamento em todos os estados, embora o bloqueio em todos os estados tenha terminado por volta de junho. Atingiu cerca de 40% em setembro e caiu em outubro para uma média de 25% em todo o país.

50,00

40,00

20,00

10,00

Abrill Maio Junho Julho Agosto Septembro Outubro

Figura 2: Participação da população no isolamento social por estado, 16/11/2020 (%)

Fonte: Gráfico adaptado pelo autor com base no Inloco (2020), Mapa Brasileiro da COVID-19, São Paulo

1.2 Respostas econômicas

Com relação às respostas econômicas devido ao estado de calamidade pública, o governo estabeleceu um "Orçamento de Guerra", permitindo a expansão das despesas públicas. A estratégia de política econômica extraordinária está organizada em dois grandes conjuntos de medidas, uma de natureza fiscal, destinada a garantir a renda familiar, apoiar as empresas e prestar assistência financeira aos estados e municípios, e a outra relacionada às políticas de provisão de liquidez e liberação de capital regulatório, visando a estabilidade do sistema financeiro e a expansão da oferta de crédito (SANTOS SILVA, 2020). As principais diretrizes são (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020):

- O apoio às famílias, trabalhadores informais e desempregados, com a transferência de R\$ 600,00 (US\$ 120) por 8 meses, um apoio sem precedentes para os mais necessitados, chegou a 58,6 milhões de pessoas. Esta ajuda de R\$ 321,8 bilhões (quase US\$ 60 bilhões), 4% do PIB, deve-se em grande parte ao aumento do déficit primário (SALAMA, 2020, 2021). No início, as pessoas pobres tiveram dificuldades para se candidatar ao Programa: muitas delas não têm renda para assinar um serviço de Internet para baixar o pedido, outras não têm carteira de identidade ou o CPF (o número de registro fiscal individual).
- Medidas de proteção para empregos formais, incluindo trabalho remoto; antecipação de férias individuais pagas; férias obrigatórias; intensificação do tempo de descanso compensatório; pagamento de ajuda para a redução proporcional de salários e horas de trabalho em troca da manutenção dos empregos. Estas medidas alcançaram R\$ 51,6 bilhões (quase US\$ 10 bilhões) economizando 8,1 milhões de empregos, cerca de 1/3 do número total de funcionários formais (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).
- Concessão de linhas de crédito por bancos públicos a pequenas e médias empresas e interrupção dos pagamentos de empréstimos pendentes e suspensão das amortizações para alguns setores (petróleo e gás, aeroportos, portos, energia, transporte, mobilidade urbana, saúde, indústria e comércio e serviços). As empresas reclamam que os bancos não queriam conceder empréstimos, devido ao risco econômico da pandemia.

- Ajuda aos Estados e Municípios, em setembro de 2020, no valor de R\$ 60 bilhões (US\$ 12 bilhões) e renúncia ao pagamento da dívida relativa a empréstimos aos Estados e Municípios pelo Governo Federal.

1.3 Problemas de governança

A Constituição de 1988 prevê uma política de saúde descentralizada, implementada na grande maioria das vezes por estados e municípios. A União, estados e municípios financiam o SUS, o Serviço Brasileiro de Saúde, mas somente governadores e prefeitos têm por lei o direito de tomar decisões sobre a implementação e prevenção.

Até abril, tudo parecia estar no caminho certo, com a adoção das medidas de isolamento social decretadas pelos governos estaduais e municipais. Houve, entretanto, uma politização da COVID-19. O pano de fundo era o conflito entre a prevenção pelo isolamento social e sua repercussão sobre a economia.

A visibilidade dos governadores e do Ministro da Saúde na mídia foi sentida como uma ameaça à reeleição do Presidente Bolsonaro, que questionou os efeitos do isolamento social sobre o emprego e a renda e o custo da Ajuda de Emergência sobre o orçamento. O mesmo se aplica à ajuda a estados e municípios que poderiam favorecer os governadores que são candidatos potenciais à presidência em 2022.

Neste contexto, o presidente assume uma postura "negacionista" e anticientífica, seja por suas medidas, seja por ter sua imagem na mídia sem máscara, visitando comerciantes e participando de manifestações públicas. Este contexto de mensagens contraditórias tem comprometido o planejamento e a execução da logística humanitária na luta organizada contra a doença. Em contraste, os governos estaduais e municipais têm trabalhado com a assistência de profissionais de saúde, epidemiologistas e especialistas em gestão e planejamento, atualmente na vanguarda desta luta.

Retomamos as Respostas Federais e Estaduais brasileiras de acordo com OxCGRT (The Oxford COVID-19 Government Response Tracke). A OxCGRT coleta informações publicamente disponíveis sobre 20 indicadores de respostas governamentais. Oito dos indicadores de políticas registram informações sobre políticas de contenção e fechamento, tais como fechamento de escolas e restrições de movimento. Quatro dos indicadores registram políticas econômicas, tais como apoio à renda dos cidadãos ou prestação de ajuda externa. Oito dos indicadores registram políticas do sistema de saúde, tais como o regime de testes COVID-19, investimentos emergenciais em saúde e, mais recentemente, políticas de vacinação (Tabela 1).

Tabela 1. Respostas Federais e Estaduais Brasileiras

	Federal	Estados ^v
Fechamento da escola	X	X
Fechamento do local de trabalho (alguns setores)	X	X
Cancelamento de eventos públicos	X	X
Restrições ao tamanho das reuniões		
Fechamento do transporte público		
Fique em casa	X	X
Restrições à movimentação interna	X	X
Restrições às viagens internacionais	X	X
Resposta econômica		

Resposta economica

Ajuda à renda	X	X	
Alívio da dívida/contrato para residências			
Medidas fiscais	X	X	
Dando apoio internacional			
Sistemas de saúde			
Campanha de informação ao público	\mathbf{x}^{vi}	X	
Política de testes			
Rastreamento de contatos			
Investimento de emergência em saúde	X	X	
Investimento em vacinas COVID-19	X	X	

Fonte: Tabela adaptada pelo autor com base nos Indicadores Rastreadores Oxford COVID-19 em Hale et al (2020), Blavatnik School of Government Working Pape, Oxford, versão 6.0

Medidas restritivas, como bloqueios nacionais e medidas rigorosas de distanciamento social, não tiveram o mesmo efeito no Brasil. Em vez de um rápido declínio no número de casos e mortes, o contágio atingiu um nível elevado por um número de semanas, sem um declínio acentuado até o mês de setembro. Os problemas de governança na relação entre o governo federal e os estados e municípios reduziram a eficácia dessas medidas, provavelmente podem explicar parte desse atraso.

Mas a principal explicação é que a população em risco de exposição à COVID-19 não tem os meios para seguir as recomendações da OMS e do Brasil, dadas as iniquidades sanitárias ou a grande desigualdade social e econômica. A situação habitacional é precária devido à falta de saneamento básico e ao alto número de pessoas vivendo em uma mesma residência, muitas vezes na mesma sala. Em 2016, 35 milhões (16,7%) não tinham água tratada, dos quais 7,2% correspondem à população urbana, e 100 milhões de brasileiros (48,1%) ainda carecem de saneamento básico, dos quais 39,1% na população urbana (IBGE, 2018).

A condição econômica também é frágil para a maioria dos trabalhadores informais e, segundo a OIT (2020), "Morrer de fome ou do vírus" é o dilema quase real enfrentado por muitos trabalhadores da economia informal. Maimon Schiray (2020) citou que para as pessoas que têm que sobreviver em seu trabalho, "Morrer à fome é uma certeza, então vou trabalhar e tentarei não me contaminar".

2. Prevenção nas favelas do Rio

Em 2019 a população brasileira estimada que vivia em aglomerações subnormais^{vii} (SA) era de 13,6 milhões (6% do total), o que corresponde a 5.271 mil domicílios (IBGE, 2020).

Dados domiciliares estimados revelam que, embora a proliferação de moradias precárias seja comumente associada à SA em grandes cidades como Rio de Janeiro (19,27%) e São Paulo (12,91%), o fenômeno ocorre em grande proporção em cidades menores como Vitória do Jari-AP (74%) e em capitais da Região Norte como Belém (55,5%) e Manaus (53,37%) e do Nordeste, como Salvador (41,83%) (IBGE, 2020).

O progresso da COVID-19 no município do Rio de Janeiro ganhou rápida expansão geográfica (BARBOSA et al, 2020). Após o momento de "importação" do vírus pelas classes de maior renda (em Copacabana, Ipanema e Barra da Tijuca), ele se multiplicou dentro da própria cidade,

espalhando-se através de equipamentos e infraestrutura de mobilidade urbana para outros territórios de baixa renda (Campo Grande, Bangu, Santa Cruz). É justamente aqui que os maiores impactos da desigualdade social são sentidos na dinâmica do contágio. Como já assinalamos, as condições de moradia, infraestrutura básica e circulação na cidade, entre outras, além da distribuição desigual da renda que empurra as populações dos subúrbios e favelas periféricas para os locais de trabalho - tornando impossível o isolamento - agravam a já acelerada velocidade de contágio para os territórios populares.

No início de junho, tanto as administrações estaduais como municipais do Rio começaram a visar a reabertura gradual das atividades sociais e econômicas. Para a cidade do Rio, eles propuseram um modelo com seis fases. Parece ser um risco à saúde, já que, por um lado, a porcentagem de pessoas aderindo ao isolamento vem caindo (Figura 3) e, por outro, os casos notificados e as mortes ainda estavam crescendo. É importante lembrar que no Rio as pessoas não são sistematicamente testadas, com um impacto sobre a notificação de casos confirmados e, consequentemente, sobre a taxa de letalidade.

No município do Rio de Janeiro, a população que vive em favelas é estimada em 1,36 milhões (19,2% do total), vivendo em 453,6 mil domicílios considerados abaixo do padrão (IBGE, 2020). Este município é composto por 163 bairros e cerca de 86% da área destes bairros é composta por favelas. Alguns bairros são inteiramente ocupados por favelas (Rocinha, Jacarezinho, Complexo do Maré e Vila Kenedy). No entanto, a maioria das favelas são menores e estão localizadas dentro de um bairro.

Segundo Barbosa et al (2020), é uma tragédia anunciada, já que a tendência, a muito curto prazo, é o agravamento da transmissão para grupos e territórios mais vulneráveis e, como resultado, a alta probabilidade de mortes principalmente devido ao número limitado de leitos para atendimento especializado em hospitais, especialmente em termos de leitos disponíveis em Unidades de Cuidados Intensivos.

A figura 3 mostra os dados de morbidade e mortalidade nas favelas do Rio de Janeiro publicados pela Frente da Mobilização da Maré (2020). Trata-se de um exemplo de auto-organização comunitária. É atualizado diariamente com informações dos dados oficiais da cidade do Rio de Janeiro, das clínicas de saúde (Clínicas da Família) localizadas perto ou dentro das favelas e dos líderes locais.

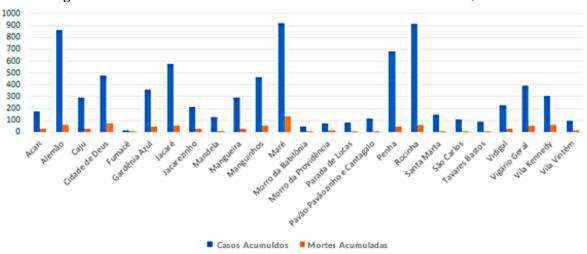


Figura 3: Mortes e casos confirmados nas favelas do Rio de Janeiro, 16/11/2020

Fonte: Gráfico adaptado pelo autor com base na Frente de Mobilização da Maré (2020), Painel #CoronaNasFavelas COVID-19, Rio de Janeiro

Há dois estudos que analisam o impacto da COVID na população do município do Rio de Janeiro: o do Observatório COVID-19 da FIOCRUZ (2020a, 2020b), um importante centro de pesquisa epidemiológica, e o de Miranda et al. (2020) do IPEA (Instituto de Pesquisa Aplicada), que tem uma tradição em estudos econométricos de políticas públicas.

Miranda et al. (2020) desagregam os bairros do Rio por quintis do IDS (Indicador de Desenvolvimento Social)^{viii} ... Esta análise tem três restrições: primeiro, utiliza os dados populacionais de 2010, supondo que todos os bairros tiveram a mesma tendência de crescimento populacional nos últimos 10 anos. Segundo, desconsidera a existência de comunidades mais pobres dentro de áreas mais desenvolvidas da cidade, uma característica urbana que distorce os dados médios. A terceira restrição é que no Brasil não há testes sistemáticos, portanto, os dados de morbidade são subestimados. Neste sentido, os dados de mortalidade são os melhores indicadores e, portanto, os de letalidade não são significativos. Os autores concluem que:

é claro que os indicadores de letalidade são muito maiores nos bairros com menor desenvolvimento social dentro do município do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo em que são observadas mortes em relação a uma proporção da população, observa-se que este indicador tem taxas mais próximas às de quase todos os grupos de bairros, com exceção daqueles com muito alto (grupo 5), que se destacam dos demais com menor mortalidade em praticamente todas as faixas etárias (MIRANDA et al, 2020 p. 13).

O Observatório COVID-19 da FIOCRUZ (2020a, 2020b) desenvolveu um estudo específico para as favelas do Rio, por dois períodos: durante o encerramento (Marte até 22 de junho de 2020) e depois (até outubro de 2020), levando em conta a concentração geográfica das favelas em cada bairro. Esta análise tem duas restrições: a classificação diz respeito à superfície das favelas e não à sua população. A segunda restrição é que, no Brasil, não há testes sistemáticos, portanto, os dados de morbidade são subestimados. Neste sentido, os dados de mortalidade são os melhores indicadores.

Como podemos observar na Figura 4, existe uma relação inversa entre morbidez e a presença de favelas: em bairros com baixa concentração há uma morbidez maior e inversamente em bairros com alta e alta concentração há uma morbidez baixa. Esta tendência não mudou durante o período de fechamento. No período pós-encerramento, o número de casos confirmados diminuiu, apesar dos testes terem sido iniciados.

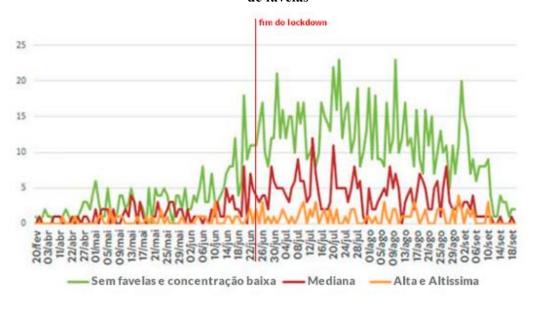
Figura 4: Casos COVID-19 por dia - Bairros do Rio de Janeiro classificados por concentração de favelas



Fonte: FIOCRUZ (2020b), Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas Favelas, Ed 2, Rio de Janeiro, p. 10

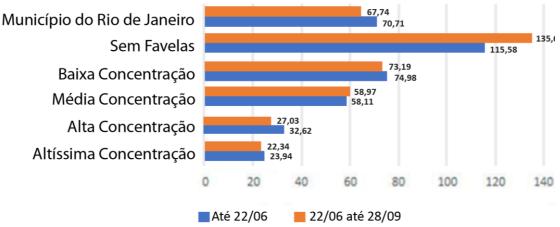
Esta tendência também é confirmada nos dados de morte. Mas a mortalidade parece crescer em bairros de alta e muito alta concentração de favelas no período após o fechamento. Mas a mortalidade cresceu de julho a final de agosto em toda a vizinhança, provavelmente por causa do fim do confinamento. Em setembro, o número de mortes diminuiu.

Figura 5: Mortes de covid-19 por dia - Bairros do Rio de Janeiro classificados por concentração de favelas



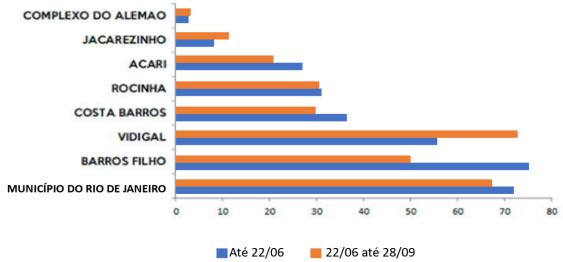
Fonte: FIOCRUZ (2020b), Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas Favelas, Ed 2, Rio de Janeiro, p.11

Figura 6: Taxa de incidência por COVID-19 por 10.000 habitantes de acordo com os bairros do Rio de Janeiro distribuídos por concentração de áreas de favelas



Fonte: Gráfico adaptado pelo autor com base na FIOCRUZ (2020a, 2020b), Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas Favelas, Ed 1, Rio de Janeiro, p.20 e Ed 2, Rio de Janeiro, p.20

Figura 7: Taxa de incidência por COVID-19 por 10.000 habitantes em bairros com uma concentração muito alta de favelas (>50% do território com favelas)

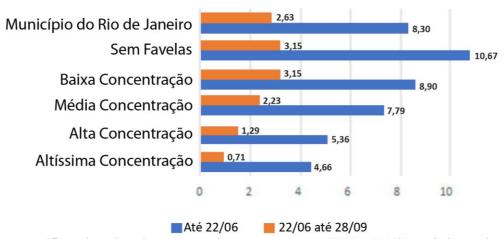


Fonte: Gráfico adaptado pelo autor com base na FIOCRUZ (2020a, 2020b), Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas Favelas, Ed 1, Rio de Janeiro, p.21 e Ed 2, Rio de Janeiro, p. 42

Com relação à taxa de mortalidade, houve uma diminuição no município e em todos os bairros. Aqueles sem favelas e com baixa concentração tiveram uma taxa de mortalidade mais alta. Pelo contrário, os bairros com alta e muito alta concentração de favelas tiveram uma taxa de mortalidade mais baixa.

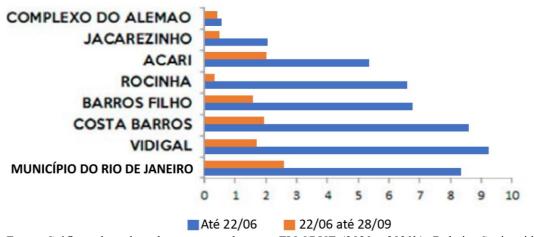
A análise da mortalidade nos bairros com uma concentração muito alta de favelas confirma esta tendência (Figura 9): a mortalidade é menor do que a média do município do Rio de Janeiro.

Figura 8: Taxa de mortalidade por COVID-19 por 10.000 habitantes de acordo com bairros do município do Rio de Janeiro distribuídos por concentração de áreas de favelas



Fonte: Gráfico adaptado pelo autor com base na FIOCRUZ (2020a, 2020b), Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas Favelas, Ed 1, Rio de Janeiro, p.22 e Ed 2, Rio de Janeiro, p.24

Figura 9: Taxa de mortalidade por COVID-19 por 10.000 habitantes em bairros com uma concentração muito alta de favelas (>50% do território com favelas)



Fonte: Gráfico adaptado pelo autor com base na FIOCRUZ (2020a, 2020b), Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas Favelas, Ed 1, Rio de Janeiro, p.23 e Ed 2, Rio de Janeiro, p. 44

Para nosso estudo, os dados da Fiocruz nos parecem mais apropriados porque são direcionados para as favelas. O trabalho do Ipea indica que a literatura já aponta que existe uma correlação inversa entre morbidade e mortalidade e renda. Entretanto, os dados da Fiocruz e as informações específicas sobre a população das favelas indicam que esta população é mais resistente, pelo menos ela pode resistir neste primeiro ano da pandemia.

Nossa hipótese é que tanto a morbidez quanto a mortalidade são menores nas favelas do Rio porque estas comunidades são mais capacitadas, com a presença de associações, muitas delas com reconhecimento internacional. As favelas estabeleceram Escritórios de Crise que arrecadaram fundos, organizaram a distribuição de cestas básicas e kits de higiene. Esta iniciativa foi complementada com a Ajuda de Emergência do Governo Federal. Neste sentido, deve-se destacar a solidariedade da população do Rio de Janeiro, que doou recursos financeiros

e materiais. Para ilustrar apenas duas organizações, a Rio Contra Corona arrecadou U\$ 4,6 milhões e a Viva Rio arrecadou cerca de U\$ 1,0 milhão, além de importantes doações individuais e de empresas (FRENTE DE MOBILIZAÇÃO DA MARÉ, 2020 e VIVA RIO, 2020).

A comunicação nas favelas adotou os cartazes "Fique dentro de Casa", mais fáceis de entender do que o "Fique em Casa". Foram distribuídos manuais e folhetos de prevenção, orientando o acesso dos moradores com confirmação ou suspeita de contaminação aos serviços de saúde (REDES DA MARÉ, 2020). Garrafas PET com água e sabão nos principais cruzamentos, controles especiais sobre mototáxi, prevenção em rádios comunitárias e esclarecimento sobre notícias falsas foram outras medidas que foram implementadas. Algumas favelas até introduziram a imunização dos becos (Tabela 2).

Tabela 2. Respostas da Favela à COVID-19

	Prevenção na rádio co- munitária e diretrizes	Esclareci- mento de notícias fal- sas	Trabalho em rede	Relatórios de morado- res e líderes	Doação	Estatísticas próprias Morbidade e Mortalidade	Imunização dos becos
Rocinha	X	X	X	X	X	X	X
Maré	X	X	X	X	X	X	X
Mangueira	X	X	X	X	X	X	X
Babilônia	X	X	X	X	X		X
Dona Marta	X	X	X	X	X	X	
Jacaré	X	X	X	X	X	X	
Borel	X	X	X	X	X	X	
Alemão	X	X	X	\mathbf{X}	X	X	
Manguinhos	X	X	X	X	X		
Vigário Geral	X	X	X	X	X		
Jacarezinho	X	X	X	X	X		
Cidade de Deus	X	X	X	X	X		
Acari	X	X	X	X	X		
Morro da	X	X	X	X	X		
Providência							
Vidigal	X	X	X	X	X		
Vila Kennedy	X	X	X	X	X		
Pavão - Pavãozi-	X	X	X	X	X		
nho e Cantagalo							
Caju	X	X	X	X	X		
Parada de Lucas	X	X	X	X	X		

Fonte: Tabela desenvolvida pelo próprio autor com base na fonte Dicionário de Favelas Marielle Franco (2020), Coronavírus nas favelas, Rio de Janeiro

Esta foi a resposta de uma população capacitada, habituada a sobreviver sem a ajuda do Estado, de forma autônoma e com muita criatividade. Ela percebeu que, mais uma vez, não havia nenhuma medida específica por parte dos governos que levasse em conta sua condição específica.

Apesar deste desempenho, as favelas continuam a enfatizar a necessidade da presença do Estado. No entanto, o Estado é lento a responder. Em 26 de maio de 2020, cerca de 100 organizações assinaram um documento que responsabiliza o governo federal pela falta de

proteção e pela consequente mortalidade e morbidade nas favelas (OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2020).

3. Conclusão

O impacto socioeconômico da crise da COVID-19 tem sido maior no Brasil do que em qualquer outra região emergente ou desenvolvida (FMI, 2020). No primeiro trimestre de 2021, o Brasil continua em segundo lugar na taxa de mortalidade, com fortes consequências econômicas e sociais. Passou do 9º PIB mundial em 2019 para o 12º em 2020. Isto apesar da magnitude das medidas econômicas implementadas pelo Ministério da Economia.

Este artigo nos permite concluir que a política de prevenção adotada no Brasil, seguindo a orientação da OMS, visava a classe média que podia lavar as mãos e adotar a recomendação de "ficar em casa" de isolamento social. Da mesma forma, a comunicação destas medidas de prevenção nos canais de televisão e nas redes sociais também alcançou a maioria deste mesmo grupo de renda. Uma crise política entre o governo federal e os governadores foi muito prejudicial para a eficácia da prevenção adotada.

Uma política de prevenção e sua comunicação deve ser diferenciada levando em conta as características socioeconômicas e geográficas dessas áreas, tais como a falta ou acesso limitado ao saneamento, o custo dos produtos de higiene pessoal, o tipo de emprego (trabalho informal, subemprego), empregos impossíveis de serem realizados a partir de casa e vínculos empregatícios mais frágeis, etc., entre outras vulnerabilidades.

As favelas do Rio de Janeiro conseguiram mitigar os impactos negativos da pandemia, tanto em termos de saúde quanto em termos de renda. Elas tiveram um desempenho melhor do que muitos outros bairros mais privilegiados do Rio de Janeiro. Entretanto, o falso otimismo não deve relaxar a ação do governo, uma vez que a pandemia está criando raízes onde a sociedade civil é menos organizada e menos visível.

Em áreas com forte capacitação comunitária, como as favelas, uma resposta positiva poderia ser esperada para um período de emergência, mas perde sua energia por períodos muito longos. Não se pode esperar uma resposta de emergência duradoura, nossa recente pesquisa na favela da Mangueira (Maimon Schiray, 2021) observou uma diminuição nas doações, o uso de máscaras, a mobilização da população e até mesmo o retorno dos bailes funk.

Referências

Barbosa, J.; Teixeira, L; & Braga, A. (2020), Cartografia social da Covid 19 na cidade do Rio de Janeiro. Notícias e Análises: Políticas Públicas. Brasil. URL: https://of.org.br/noticias-analises/cartografia-social-da-covid-19-na-cidade-do-rio-de-janeiro/ [acessado em: 16/08/2020].

Centro de Ciência e Engenharia de Sistemas (CSSE) (2020), Painel COVID-19 da CSSE na Universidade Johns Hopkins (JHU), World Enters Third Wave of COVID-19 Pandemic, Baltimore. URL: https://knoema.com/zsfpfrc/world-enters-third-wave-of-covid-19-pandemic [acessado em 18/08/2020].

Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) (2020), Painel CONASS - Covid-19, Brasil. URL: http://www.conass.org.br/painelconasscovid19/ [acessado em 24/08/2020].

Council On Foreign Relations (2020), What Is the World Doing to Create a COVID-19 Vaccine? Estados Unidos. URL: https://www.cfr.org/backgrounder/what-world-doing-create-covid-19-vaccine [acessado em 16/08/2020].

Dicionário de Favelas Marielle Franco (2020), Coronavírus nas favelas, Brasil. URL: https://wikifavelas.com.br/index.php?title=Painel_Covid-19_nas_favelas_do_Rio_de_Janeiro [acessado em 24/08/2020].

Erbelding, E. (2020), When will a Covid-19 vaccine be available to the public?, CNN Health, Estados Unidos. URL: https://edition.cnn.com/2020/06/08/health/covid-19-vaccine-latest/index.html [acessado em 10/08/2020].

FIOCRUZ (2020a), Boletim socioepidemiológico da Covid-19 nas Favelas, Ed 1, Rio de Janeiro. URL: http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/arquivos/anexos/36c528bb42327a6fd1e4f53f98aa716524db35e9.PDF [acessado em 10/08/2020].

FIOCRUZ (2020b), Boletim socioepidemiológico da Covid-19 nas Favelas, Ed 2, Rio de Janeiro. URL:

https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim2_covid19_favelas.pdf [acessado em 16/11/2020].

Frente de Mobilização da Maré (2020), Painel #CoronaNasFavelas COVID-19, Rio de Janeiro, 2020. URL: https://datastudio.google.com/u/0/reporting/ceb26582-afc7-4357-b65f-3727c18b3d5a/page/rYxKB [acessado em 09 /08/2020].

Garcia, J. (2011), Mais de 11 milhões vivem em favelas no Brasil, diz IBGE; maioria está na região Sudeste, UOL Notícias, São Paulo. URL: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/12/21/mais-de-11-milhoes-vivem-em-favelas-no-Brazil-diz-ibge-maioria-esta-na-regiao-sudeste.htm?cmpid=copiaecola [acessado em 10/08/2020].

Hale, T.; Webster, S., Petherick, A.; Phillips, T., Kira, B. (2020), Oxford COVID-19 Government Response Tracker. Blavatnik School of Government, Blavatnik School of Government Working Pape, Versão 6.0, Reino Unido. URL: www.bsg.ox.ac.uk/covidtracke [acessado em 16/08/2020].

IBGE (2020), Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19, notas técnicas, Rio de Janeiro. URL: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/f9d10a1135cdaa0e8451 08f06b1c00f1.pdf. [acessado em 16/08/2020].

IBGE (2018), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: o que é, Rio de Janeiro. URL: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e [acessado em 17/08/2020].

IBGE (2010), Censo Demográfico 2010, Rio de Janeiro. URL: https://censo2010.ibge.gov.br/[acessado em 17/08/2020].

INLOCO, (2020), Mapa Brasileiro da COVID-19. Índice de Isolamento Social, Brasil. URL: https://mapaBrazileirodacovid.inloco.com.br/pt/ [acessado em 16/08/2020].

OIT (2020), crise da COVID-19 e a economia informal: Respostas imediatas e desafios políticos. OIT Brief, Estados Unidos. URL: http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_743623/lang--en/index.htm [acessado em 16/08/2020].

FMI (2020), Conselho de Administração Conclui 2020 Consulta do Artigo IV com o Brasil URL:http://www.imf.org/en/News/Articles/2020/12/02/pr20362-brazil-imf-executive-board-concludes-2020-article-iv-consultation [acessado em 5/12/2020]

Maimon Schiray, D. (2020), Impossible lutte contre coronavirus bidonvilles Amériques Latines, La Croix Newspaper, França. URL: www.lacroix.com [acessado em 16/08/2020].

Maimon Schiray, D. (2020), O impacto da Covid-19 em áreas periféricas: desafio da Responsabilidade Social, HACKOVID19, Rio de Janeiro. URL: https://www.youtube.com/watch?v=fcC8PP02yRc [acessado em 08/09/2020].

Maimon Schiray D. (2021) O impacto da Covid-19 na favela da Mangueira, na JICAD/UFRJ

Matz, M. (2020). Jogos de Logística Humanitária, um Artefato tecnológico. Departamento de Engenharia Industrial PUC-Rio, mimeo, Rio de Janeiro.

Ministério da Economia (2020), Resposta brasileira à crise do Coronavírus, Brasil. URL: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-em-outros-idiomas/covid-19/covid-19-2020-04-24-brazil-policy-measures-1830-1.pdf/view [acessado em 08/09/2020].

Ministério da Saúde (2020), COVID-19: Painel Coronavírus, Brasil. URL: https://covid.saude.gov.br/ [acessado em 10/08/2020].

Miranda, P., Koeller, P., Zucoloto, G., Machado, W. & De Negri, F. (2020), Aspectos Socioeconômicos da Covid-19: O que dizem os dados do Município do Rio de Janeiro, IPEA/DISET, Nota Técnica nº 72, Brasília, 2020. URL: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200731_nt_diset_n_72.pdf [acessado em 11/07/2020].

O Globo (2020), O ESSENCIAL: Cidades Vivem Explosão De Casos De Coronavírus No Rio, Rio de Janeiro. URL: https://oglobo.globo.com/rio/cidades-vivem-explosao-de-casos-de-coronavirus-no-rio-avanco-desigual-da-doenca-traz-desafios-reabertura-do-estado-1-24459066 [acessado em 18/08/2020].

Observatório das Favelas (2020), Alerta sobre a responsabilidade pelas mortes evitáveis por covid-19, Notícias e Análises: Políticas Públicas, Rio de Janeiro. URL: https://of.org.br/noticias-analises/alerta-sobre-a-responsabilidade-pelas-mortes-evitaveis-porcovid-19/ [acessado em 08/10/2020].

OECD (2020), COVID-19 na América Latina e no Caribe: Uma visão geral das respostas governamentais à crise, Tackling coronavirus (COVID-19) - Browse OECD Contributions, Updated 11 November 2020. URL http://www.oecd.org/coronavirus/en/ [acessado em 16/11/2020].

Opinion Box (2020), Impacto nos hábitos de compra e consumo, Belo Horizonte, Covid-19, 27ª edição. URL: http://materiais.opinionbox.com/pesquisa-coronavirus [acessado em 16/11/2020].

Pero, V.; Cardoso, A.: & Elias, P. (2005), Discriminação no mercado de trabalho: o caso dos moradores de favelas cariocas, Coleção Estudos Cariocas, nº 20050301, Rio de Janeiro. URL: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2361_Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20no%20mercado%20de%20trabalho.pdf [acessado em 24/08/2020].

Prefeitura do Rio de Janeiro (2020), Painel Rio COVID-19, Rio de Janeiro. URL: https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4 [acessado em 24/08/2020].

Rio Contra o Corona (2020), União Rio Contra o Corona, Rio de Janeiro. URL: https://www.riocontracorona.org/ [acessado em 24/08/2020].

Rimal, R.; & Lapinski, M. (2009), Why health communication is important in public health, Bulletin of the World Health Organization, n. 87, 2009. URL: http://www.who.int/bulletin/volumes/87/4/08-056713/en/ [acessado em 18/08/2020].

Reis J.; Spencer P. S. (2019), Decision-making under uncertainty in environmental health policy: new approaches, *Environmental Health and Preventive Medicine*, n. 24. URL: https://environhealthprevmed.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12199-019-0813-9. [acessado em 16/08/2020].

Salama P. (2020), Contagio viral, contagio económico, riesgos políticos en América Latina, la editorial Le Croquant. URL: http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/533 [acessado em 16/02/2021].

Salama P. (2021), Une course vers la mort ? Ce qu'on peut apprendre de la gestion de la pandémie au Brésil, mimeo. URL: http://tankona.free.fr/salama321.pdf [acessado em 04/04/2021].

Santos Silva M. (2020) Política Econômica Emergencial Orientada para a Redução dos Impactos da Pandemia Da Pandemia Da Covid-19 No Brasil: Medidas Fiscais, de Provisão de Liquidez e de Liberação de Capital, IPEA, Texto para Discussão 2576. URL: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36248&Ite mid=448 [acessado em 16/02/2021].

Viva Rio (2020), SOS Favela: Rede solidária contra o coronavírus, Rio de Janeiro. URL: http://vivario.org.br/sosfavela [acessado em 18/08/2020].

OMS (2020a), País e diretrizes técnicasPandemia de Coronavirus (COVID-19), Genebra. URL: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019 [acessado em 16/08/2020].

OMS (2020b), Overview of public health and social measures in the context of COVID-19, Interim Guidance, Genva. URL: https://www.who.int/publications-detail/overview-of-public-health-and-social-measures-in-the-context-of-covid-19 [acessado em 18/08/2020].

OMS (2020c), Painel de Controle da Doença de Coronavírus da OMS (COVID-19), Orientação Interina, Genva. URL: https://covid19.who.int/ [acessado em 16/11/2020].

Notas

A Logística Humanitária (HL) é um conjunto de planos e ações que visam salvar vidas, deslocar pessoas e materiais, promover o fluxo de informações e gerenciar a aquisição, armazenamento, transporte e distribuição de suprimentos para atender pessoas afetadas por catástrofes, eventos imprevisíveis e/ou situações complexas.

A Logística Humanitária tem uma visão diferente da logística empresarial, que tem uma demanda previsível. Em HL, a demanda ocorre de forma imprevisível, gerada por eventos aleatórios, sistemas de informação não confiáveis, priorizando o atendimento às vítimas, deixando de lado o item de menor custo e enfatizando a urgência de agir no menor tempo possível (Matz, 2020).

- "Houve conselhos anteriores de que o uso de máscaras não era necessário para o público em geral.
- III A tomada de decisões na política de saúde ambiental é um procedimento complexo, mesmo em condições bem conhecidas. Assim, em caso de incerteza, a tomada de decisões torna-se uma corrida de obstáculos, pois combina incerteza tanto qualitativa quanto quantitativa.
- "A comunicação está no coração de quem somos como seres humanos. É nossa maneira de trocar informações; também significa nossa capacidade simbólica... Estas duas funções que a comunicação serve a um papel instrumental (por exemplo, ajuda a adquirir conhecimento), mas também cumpre uma função ritualística, que reflete os seres humanos como membros de uma comunidade social". (Rimal; Lapiinsky, 2009, p. 247).
- ^v CONASS (2020)
- vi Durante 2 meses, transmissão diária de TV com toda a equipe do Ministério da Saúde, 1 mês de transmissão diária de TV com alguns ministros, incluindo o Ministro da Saúde, em junho, devido ao alto número de mortes e casos notificados, nenhuma emissão de TV e grandes problemas de difusão, incluindo a manipulação de dados.
- vii Designação de lugares como favelas, invasões e comunidades com pelo menos 51 lares onde a maioria sofre com a falta ou insuficiência de serviços públicos de qualidade, além de ser, em geral, densa e desordenada. (IBGE,2010).
- viii O IDS leva em conta oito indicadores sociais do Censo 2010: moradia, educação e condições de renda.

OFERTA E DEMANDA DE CRIMINOSOS NO RIO DE JANEIRO: A LIGAÇÃO ENTRE CRIME ORGANIZADO E CRIME COMUM NO ESTADO

Miguel Calixto da Silva Tobias¹

RESUMO: Este artigo é uma síntese do trabalho "Criminalidade endêmica e taxa natural de crime

no Rio de Janeiro: uma investigação dos principais fatores a influenciarem a dinâmica do mercado

criminológico no Estado", cujo objetivo foi e de encontrar os principais vetores e causas da

permanência das taxas de crime no estado. Utilizando a base de dados das séries de crimes dispostas

pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro e dos dados socioeconômicos disponibilizados

pelo IBGE, foram construídos modelos que relacionassem tais variáveis. Chegou-se à conclusão que

além dos fatores socieconômicos, as organizações criminosas exercem papel destaque na demanda

por agentes criminosos de modo a estenderem sua influência de forma direta e indireta para fora das

áreas sob seu controle, sendo este último, principalmente na forma dos crimes comuns.

Palavras-Chave: Criminologia econômica, Crime Organizado, Segurança Pública.

ABSTRACT: This article is a synthesis of the work "Endemic crime and natural crime rate in Rio de

Janeiro: an investigation of the main factors influencing the dynamics of the criminological market

in the State", whose objective was to find the main vectors and causes for the permanence of crime

rates in the state. Using the database of crime series provided by the Public Security Institute of Rio

de Janeiro and socioeconomic data provided by the IBGE, models were built to relate these variables.

It was concluded that in addition to socioeconomic factors, criminal organizations play a prominent

role in the demand for criminal agents in order to extend their influence directly and indirectly outside

the areas under their control, the latter being mainly in the form of crimes common.

Keywords: Economic Criminology, Organized Crime, Public Security.

Área Temática: Políticas Públicas

INTRODUÇÃO

A ciranda da violência que acompanha a cidade do Rio de Janeiro na verdade não se atém somente às regiões mais desfavorecidas. Na verdade nessas regiões e em seus entornos eles apenas são mais visíveis pois são flagrantes os conflitos, ora entre as forças de segurança, outra entre as próprias facções do crime organizado que fazem parte do cotidiano carioca, o que constantemente causa o clima de insegurança e também é responsável por prejuízos econômicos diretos e indiretos².

O crime pode basicamente ser caracterizado por um ato praticado por um ser humano que viola uma norma moral, ou ainda uma ação ou omissão que se proíbe ou se procura evitar sob pena por que constitui ofensa, dano ou perigo a um bem jurídico individual ou coletivo. Neste caso, o crime comum é aquele em que não exige nenhuma qualidade específica do sujeito ativo para sua prática, enquanto o crime organizado exibe numa característica diferenciada, indicando componentes sociais que influenciam no seu surgimento e continuidade. Estes se comportam como monopólios nas regiões onde se instalam, explorando as atividades ilícitas e lícitas nas quais substituem os mercados formais, impondo-se através da força e territorialização. Esta é uma das razões das quais tornam esta categoria de crime ainda mais nociva à sociedade, pois permitem através de sua estruturação o acesso aos meios do qual se desenvolvem as atividades de crimes comuns. Enquanto nas áreas sob controle territorial do crime organizado o crime comum é menor, pois os agentes das Organizações Criminosas (OC) reprimem-no violentamente, exercendo forte controle social em seu território, o contrário ocorre fora da área sob seu controle, o que vem a ser a cidade como um todo. A proporção exata em que crimes comuns se ligam às facções é de difícil mensuração, porém o que se pode observar é que quando a repressão ao tráfico aumenta, parte dos seus integrantes migra para outras atividades criminosas, como o assalto a mão armada a estabelecimentos comerciais, meios de transporte e transeuntes; às vezes, mesmo sem aumento da repressão, as duas atividades tornam-se complementares para uma parcela dos traficantes. O que também ocorre é que quando a repressão cessa ou diminui, traficantes utilizam-se do roubo momentâneo de carros para o transporte da droga entre um território e outro controlado pelo mesmo comando. Além disso, consumidores de drogas endividados recorrem ao furto e ao roubo para proverem recursos para a compra de drogas. O aumento da repressão, a morte de um jovem traficante ou morador da favela ou o aumento da cobrança de propinas por policiais corruptos leva, eventualmente, a explosões de revolta em uma e noutra área, com ônibus incendiados e fechamento compulsório do comércio da região (MISSE, 2011).

²De acordo com o o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, as perdas do Brasil com a violência chegam anualmente a 6% do PIB, ou aproximadamente R\$ 373 bilhões considerando valores de 2016. O valor é equivalente ao investido pelo Estado em educação.

Não somente no tocante a esses aspectos secundários, o que também pode ser observado é que as organizações criminosas atuam principalmente como demandantes de agentes criminosos, em geral jovens com baixas perspectivas de vida. Neste sentido, os fatores socioeconômicos exercem papel preponderante na oferta de agentes criminosos, o que será abordado posteriormente.

DESENVOLVIMENTO

A origem do crime organizado no Rio de Janeiro remete ao jogo do bicho na cidade carioca datada ainda do final do século XIX. Criado em 1892 pelo proprietário do Jardim Zoológico da cidade a fim de debelar uma crise financeira enfrentada pelo estabelecimento, logo foi proibido por ser entendido como jogo de azar. A proibição no entanto fez com que o jogo de expandisse clandestinamente e se estruturasse através de redes de corrupção se expandindo em direção aos locais onde a presença do Estado fosse mais frágil, principalmente em direção aos subúrbios e demais cidades, facilitados pelo mobilidade das vias rodoviárias e ferroviárias. Criou-se uma verdadeira rede de contatos, um histórico, uma relação de lideranças e traços de fidelidade entre diferentes grupos e pessoas (EVANGELISTA, 2011, p. 7).

Durante sua fase de expansão ao longo do século XX os grandes banqueiros disputavam territórios em geral através do uso da violência, se associando às autoridades e a atividades lícitas como forma de lavarem o dinheiro3. Esses banqueiros se tornaram figuras influentes em suas áreas de atuação passando a controlar outros negócios ilegais através da corrupção e do clientelismo.

Com a expansão do mercado de drogas ilícitas a partir da década de 1960 através do aumento da demanda dos EUA e Europa e com o crescimento dos cartéis produtores da América do Sul⁴, Rio de Janeiro se tornou uma rota de escoamento de cocaína dos países andinos produtores. O tráfico internacional se associou aos criminosos locais, e no caso os mais bem estruturados eram os bicheiros. Estes já detinham rotas de tráfico de mercadorias ilegais, além de já sustentarem uma ampla rede de corrupção das autoridades e influência política. Esse aumento da oferta fez com que o preço da droga barateasse, o que também incentivou o consumo local aumentando consideravelmente o mercado interno.

A década de 1980, marcada pela crise econômica do país e transição do período militar para o regime

³Uma das maneiras mais conhecidas era a de financiarem as Escolas de Samba dos subúrbios cariocas, criando a figura do bicheiro patrono.

⁴Os principais países produtores de cocaína, a droga mais lucrativa foram Bolívia, Peru e Colômbia. Este último atuou como principal distribuidor da droga mundialmente, tendo grandes cartéis, entre eles o de Cali e Medelim. Além disso teve grandes partes de seu território tomados por exércitos paramilitares revolucionários que usavam a produção de comércio de drogas para se financiarem.

democrático viu acontecer uma explosão demográfica da população das favelas⁵ do Rio de Janeiro ao mesmo tempo em que cresciam as facções criminosas surgidas nos presídios. O ambiente se tornava propício para instalação de atividades ilícitas principalmente pela falta de assistência pública e segurança. A primeira delas, o Comando Vermelho (CV) nasce no Instituto Penal Cândido Mendes, presídio de Ilha Grande, quando presos comuns aprendem doutrinas revolucionárias com presos políticos, na qual uma das formas de financiamento para a luta armada se baseava na captação de recursos oriundos de atividades ilegais, entre elas, o tráfico de drogas. Ao serem libertos esses presos perceberam o potencial lucrativo do negócio. Enquanto para os bicheiros o negócio das drogas era uma diversificação de suas atividades, para os narcotraficantes isso se tornara sua atividade principal.

Os primeiros viram cada vez mais diminuir sua influência nesse mercado, enquanto os últimos cresciam a ponto de provocarem cismas internos, o que levou ao surgimento de facções dissidentes. Esses dissidentes provavelmente se uniram aos traficantes da favela do jacarezinho e a ex-policiais formando o Terceiro Comando (TC). O Terceiro Comando passou a controlar favelas ou pontos não explorados pelo Comando Vermelho nas regiões Norte e Oeste ganhando força, o que chamou a atenção do Comando Vermelho intensificando o conflito entre as facções. Em 1994 surge nos complexos presidiários de Bangu a facção Amigos dos Amigos, ou A.D.A. Fruto de uma aliança entre traficantes para enfrentar a expansão do Comando Vermelho. Das desavenças internas no Terceiro Comando, há uma dissidência que forma o Terceiro Comando Puro, ou T.C.P. No ano de 2003 após uma rebelião arquitetada por Fernandinho Beira Mar do comando Vermelho, todas as lideranças do TC que estavam detidos no complexo penitenciário do Gericinó são mortos, fazendo com que os traficantes dessa facção migrassem para as outras facções inimigas restantes, T.C.P. e A.D.A. Ainda na década de 1990 surge em São Paulo, também nos presídios, a facção Primeiro Comando da Capital (P.C.C.), que passou a controlar as rotas de distribuição vindas dos países andinos passando a controlar toda a grande São Paulo. Neste momento as duas maiores facções criminosas do Brasil se uniram para diversificar seu mercado estendendo-o ao restante do Brasil e a alguns países da América do Sul fronteiriços.

Cerqueira e Lobão (2004) apontam o crescimento do mercado de drogas como principal responsável pelo aumento das taxas de crimes nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo ao longo das décadas de 1980 e 1990. Juntos, os dois estados responderam por quase metade do total de homicídios no Brasil. Enquanto o crescimento da taxa de homicídios no Brasil nas duas décadas foi de 64%, a mesma taxa para esses dois estados, juntos, foi de 230%.

Enquanto as facções criminosas se expandiam, uma das respostas da sociedade veio com o

⁻

⁵ A população moradora de favelas têm crescido mais do que a população urbana como mostraram os Censos do IBGE para 1980 e 1991. Nos anos 80, 1,89% da população brasileira morava em favelas. Em 1991 já era 3,28%. De acordo com esses dados o crescimento foi de 70% em uma década

surgimento de milícias locais. Surgidas dos grupos de extermínio presentes em grande parte dos subúrbios, as milícias inicialmente detinham um caráter de autodefesa dos cidadãos comuns sendo inclusive apoiadas e incentivadas por autoridades como alternativa preferível às facções criminosas narcotraficantes. Logo, esses grupos passaram a controlar os serviços ilegais e a oferta de bens essenciais, tais como fornecimento de gás de cozinha por exemplo, cobrando taxas dos comerciantes locais e dos cidadãos comuns sob o pretexto da proteção e segurança, encontrando respaldo por lideranças comunitárias. A influência das milícias se estendeu ao poder público principalmente por vias legislativas, pois conseguem influenciar os moradores a votarem em seus candidatos. Esses grupos eram compostos basicamente por ex-militares das forças armadas e forças auxiliares da cidade. Seu período de maior expansão se deu a partir da década de 2000, quando começaram a ocupar áreas onde o tráfico estava enfraquecido pela guerra entre as facções e a polícia, sob o pretexto de impedir sua instalação ou retorno. Atualmente controlam cerca de 41% de todas as favelas do Estado do Rio de Janeiro, sendo a facção mais proeminente a chamada Liga da Justiça.

Ao longo da década de 1990 principal resposta do poder público veio através do enfrentamento direto e bélico nas chamadas megaoperações. Estas eram ações de choque pontuais nos locais dominados principalmente por narcotraficantes, em geral respondendo a mandados judiciais ou para debelar conflitos entre facções. Tais ações foram alvos de críticas principalmente por se mostrarem ações efêmeras no combate à criminalidade e por serem altamente violentas caindo sobre as comunidades mais carentes da atuação do Estado. Além do enfrentamento direto, uma mudança legislativa visando tornar mais rígidos os crimes em função das drogas veio através da Lei de drogas (Lei 11.343/2006). Embora tal Lei englobe o tratamento ao usuário de drogas, tornou mais duras as penas aos crimes relacionados ao comércio de entorpecentes. O resultado foi um crescimento exponencial da população carcerária desde então, o que provocou um inchaço e esgotamento do sistema penitenciário.

De acordo com dados do Ministério da Justiça, a política de encarceramento em massa fez com que o número de presidiários aumentasse 511% entre os anos 1990 e 2012, enquanto a população brasileira aumentou 30% no mesmo período. Hoje o país tem a terceira maior população de presos no mundo⁶, sendo que a maior parte desses ainda não foi julgado⁷.

No entanto, nem o encarceramento massivo, nem as políticas de enfrentamento direto conseguiram efeitos de longo prazo, visto que as crises de segurança no estado e na capital fluminense são

⁶ As maiores populações carcerárias são respectivamente EUA (2,1 mi) e China (1,7 mi). Contudo, entre 2008 e 2013 enquanto o Brasil teve um aumento de 33% da população carcerária, os EUA observaram uma queda de 8%, enquanto China e Rússia reduziram em 9% (LACERDA, 2019).

⁷De acordo com a CNJ há atualmente no Brasil cerca de 812 mil presos, sendo que 41,2% são presos provisórios aguardando julgamento.

recorrentes. Uma tentativa na mudança de abordagem veio através da implementação da estratégia de policiamento comunitário através das UPP's. A rápida expansão desse modelo com implantação de unidades de polícia no interior das comunidades retomadas pelo poder público se deu principalmente em virtude de assegurar os eventos a reboque dos jogos olímpicos de verão realizados na cidade em 2016. No entanto, já em meados deste ano o modelo já apresentava sinais de esgotamento. O que foi apontado como uma das causas desse esgotamento foi a falta de investimentos nas regiões, o que seria a chamada UPP social. No entanto, o que foi de fato observado é que em várias regiões onde antes havia uma presença forte do crime organizado, a instalação de uma UPP significou uma mudança estrutural, enfraquecendo o tráfico local.

No primeiro momento o que se observou na verdade foi a mudança da estrutura do crime organizado não só na cidade, como no estado. Houve uma migração, tanto de pessoal quanto estrutural para outras comunidades e demais cidades da região metropolitana.

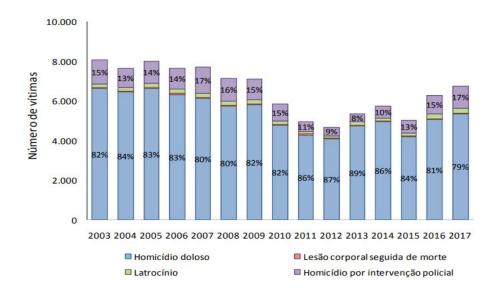
A taxa "natural" de crime no Rio de Janeiro

Embora seja difícil relacionar as taxas de crime entre as regiões e apontar o que se pode observar é que as taxas de crime não variam em resposta às políticas de segurança. De fato, elas retornam ou até mesmo superam as taxas anteriores. Uma explicação para este fato pode residir na hipótese da taxa natural de crime (Buck, 1983), onde no curto prazo a intervenção policial surte efeito, porém no longo prazo somente mudanças de natureza socioeconômicas é que se têm resultados significativos. No curto prazo há efeitos positivos, mas estes resultados não se reproduzem no longo prazo, pois haveria uma migração dos criminosos para outras atividades (crimes substitutos), sendo o crime violento não afetado pelo poder dissuasório policial.

Seguindo o pressuposto de Buck na diferença entre curto e longo prazo Friedman, Hakim e Uriel Spiegel (1989) utilizaram o conceito de *Learn By Doing* na qual os criminosos se especializam com sua experiência. Desta forma, um aumento do investimento nas forças repressivas poderiam funcionar no curto prazo, porém no longo prazo os criminosos que se aperfeiçoassem ganhariam novamente espaço, não diminuindo a taxa de criminalidade. Assim, os gastos com o policiamento têm um impacto positivo na criminalidade no longo prazo. Dado um aumento dos gastos nas medidas de segurança haveria um aumento mais que proporcional das atividades criminosas. Desta forma deveria haver um investimento constante com as forças policiais de modo a manter os níveis de crime abaixo da taxa natural. Outra explicação estaria no tempo de ajuste ou resposta às mudanças provenientes de um aumento dos investimentos. No curto prazo um aumento dos investimentos surtiria um efeito positivo, porém os criminosos como agentes racionais adaptariam suas expectativas, o que levaria a taxa de criminalidade de volta à natural.

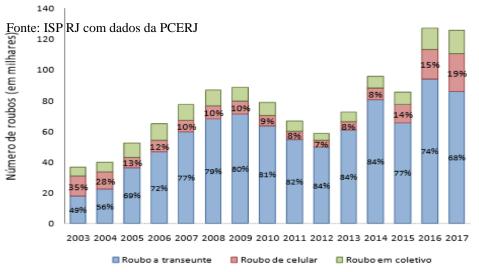
O que se verifica nas séries históricas de crimes é que após 2016 as taxas voltaram a crescer. A crise do estado do Rio de Janeiro pode ter representado uma mudança estrutural principalmente sob dois aspectos: a capacidade de gerência do Estado e com isso na sua prestação de serviços básicos - entre eles a segurança, e no segundo, o aumento do desemprego e com isso no aumento das desigualdades. Neste mesmo ano a cidade declarou crise fiscal e os investimentos em diversos setores públicos de competência do estado sofreram significativa queda, dentre eles a segurança. No auge da crise, servidores ficaram sem receber seus rendimentos e viaturas de polícia ficaram sem combustível e manutenção mecânica. Além disso, o saldo de policiais mortos em 2017 foi de 134.

Gráfico 1. Crimes contra a vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2003 a 2017)



Fonte: ISP RJ com dados da PCERJ

Gráfico 2. Roubos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2003 a 2017)



O estado do Rio de Janeiro registra

crescimento econômico alavancado sobretudo pela descoberta do pré-sal em 2006. Os *royalties* do petróleo contribuíram para o deslocamento da dinâmica econômica para as cidades de Campos e Macaé. Além disso, nesse período a cidade recebeu diversos eventos de grande porte além de investimentos oriundos do Plano de Aceleração do Crescimento, o que possibilitou a viabilização de diversos projetos de infraestrutura. No entanto, esse ciclo foi quebrado em 2014 com a crise do setor petrolífero e da Petrobras com os desdobramentos da operação Lava-Jato8.

Embora a crise tenha afetado mais as cidades diretamente ligadas ao setor, a Região metropolitana do Rio também sofreu nesse período, como pode ser observado pelas taxas de ocupação, que se refere à parte da PEA que possui algum ofício no período de referência, sendo esse ofício remunerado, não remunerado, por conta própria ou como um empregador.

Gráfico 3: PIB per capita estado do Rio de Janeiro (2002 a 2017)

⁸A economia fluminense passou por diversas crises no decorrer da década de 1990, tornando-se dependente da indústria do petróleo. Entre 2014 e 2015 o preço do barril de petróleo caiu cerca de 60%. O valor de mercado da Petrobras caiu de R\$ 510,3 bi em 2008 a R\$ 73,7 bi em 2015, o que inviabilizou uma série de investimentos da empresa.



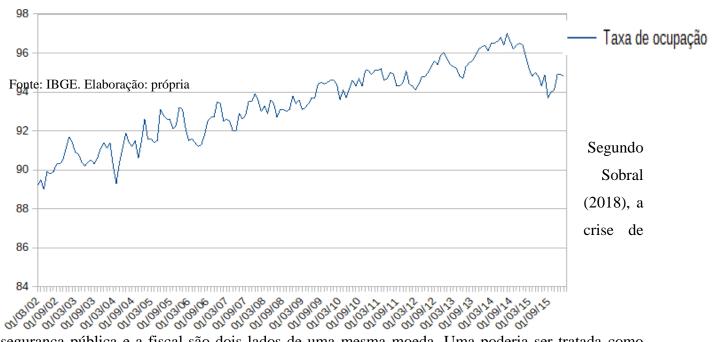
16

Fonte: IBGE. Elaboração própria

02

03

Gráfico 4: Taxa de ocupação na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2002 a 2015)



segurança pública e a fiscal são dois lados de uma mesma moeda. Uma poderia ser tratada como consequência imediata da outra. O choque de austeridade enfraqueceu a capacidade de gestão do Estado e como consequência o pacto federativo de ajuda compensatória foi feito através da intervenção federal.

Relacionado os dados da base nas séries de roubos, furtos e homicídios para a região metropolitana do Rio de Janeiro entre 2003 e 2016 dispostos pelo ISP-RJ em cruzamento com os dados mensais

para o mesmo período sobre desocupação e atividade econômica dispostos pelo IBGE⁹, chegou-se à conclusão que:

- a) Taxa de atividade em jovens entre 15 e 17 anos: esta faixa etária é determinante em grau de escolaridade. Provavelmente jovens que entram no mercado de trabalho mais cedo, não concluem seus estudos e não ingressam em atividades melhores remuneradas. Outra explicação é que jovens que entram no mercado de trabalho mais cedo provavelmente são oriundos de famílias socialmente vulneráveis. A cada 1 ponto percentual na taxa, o nível de roubos na média, aumenta em 501,7.
- b) Taxa de atividade entre 18 e 49 anos: essas variáveis se associam diretamente ao mercado de trabalho e têm relação negativa com a quantidade de roubos, indicando que o desemprego tem relação com os crimes contra o patrimônio;
- c) Taxas de ocupação por anos de estudo: todas as taxas de ocupação por anos de estudo se mostraram significantes e negativamente relacionadas ao nível de roubos. Ou seja, quanto maior a taxa de ocupação por anos de estudo, maior é o impacto negativo sobre o nível de roubos e concomitantemente;
- d) Taxas de desocupação por gênero são positivamente relacionadas aos níveis de roubo.

Os homicídios seguem a tendência dos níveis de roubo, ambos com características violentas. As Taxas de atividade entre 15 e 17 anos são determinantes para a renda futura, o que por sua vez se reflete nas taxas de atividade na faixa etária de 25 a 49 anos. Esta por sua vez, se relaciona negativamente ao nível de homicídios. As taxas de ocupação por anos de estudo indicam que os níveis de escolaridade estão relacionados negativamente aos níveis de crimes violentos.

Pela análise das relações encontradas nos modelos, pode-se inferir que o desemprego, ou de forma mais interpretativa, a perda de oportunidades, exerce um papel relevante sobre os níveis de criminalidade da região metropolitana do Rio de Janeiro. Apesar dos modelos explicarem apenas uma fração do fenômeno, eles se mostram úteis pra verificar a influência de fatores sociais agregados e assim estabelecer parâmetros para a tendência dessas modalidades de crimes no longo prazo que assim podem servir como uma das medidas preventivas.

Ao atentar para os extratos mais influentes e por isso suscetíveis, nota-se que as populações em idade ativa que ingressam ou tentam ingressar mais cedo no mercado de trabalho, podem se incorrer em perda de oportunidades futuras e por sua vez em perda de renda futura, o que afeta suas perspectivas de longo prazo. A perda de perspectivas aliada à pobreza relativa, ainda que refletidas nas taxas de ocupação por anos de estudo, afetariam o planejamento de longo prazo do agente criminoso. Com a

^{9.} Ver apêndice

educação também são criados mecanismos de controle internos e ao nível individual abrem-se oportunidades de empregos mais bem remunerados e aumenta-se a sensação de inclusão e de perspectivas futuras positivas. Isso implica diretamente nos critérios de distribuição de renda e desigualdade. A melhor medida para se diluir os efeitos da concentração de renda são os ganhos reais de salários e outras remunerações. Com já visto anteriormente, à primeira vista as zonas mais desiguais da cidade não são as mais violentas. Porém, a definição geográfica por si só diz pouco sobre as características socioeconômicas, ainda que agrupadas, o que torna importante buscar uma outra medida para melhor compreender as diferenças endêmicas de cada área.

Além disso, cada região exibe taxas de crimes típicas e próprias em relação aos atos violentos e contra o patrimônio. Observando-se as taxas médias de crimes nas diferentes áreas da cidade do Rio de Janeiro, nota-se que a Região com os maiores índices é a Norte. Nela as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP)¹⁰ exibem historicamente as maiores taxas. O que também pode ser observado é que as áreas geograficamente próximas exibem taxas semelhantes.

Ao se considerar as taxas de crimes das cidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro entre os anos 2003 e 2020, pode-se observar que as cidades que detêm os maiores números são também as mais povoadas. Contudo, o que pode explicar sua dinâmica é justamente sua proximidade geográfica, uma vez que são cidades fronteiriças. Outro fato que chama a atenção é sua proximidade com as Regiões cobertas pela AISP 9 e 41 (Zona Norte da capital), bem como seu acesso às vias mais influentes do Estado, Avenida Brasil e a Rodovia Presidente Dutra. Como pode ser visto no gráfico5, a AISP 41 apesar de ter um período menor contabilizado (2011 a 2018) contava com uma participação considerável nos níveis de roubo.

Embora a face mais aparente atualmente das organizações criminosas se dê através do domínio territorial e controle de bens e serviços, entre eles as drogas ilícitas e os serviços essenciais, sabe-se que o crime organizado abrange uma rede extensa e complexa das quais vários mercados regulares se alimentam. Como a estrutura dessas organizações permite também o acesso a outros mercados ilegais, como também permite o tráfico de influência através da corrupção das autoridades regulatórias, o espaço que o poder público não ocupa, acaba sendo ocupado não pela iniciativa privada convencional, mas sim pelas organizações criminosas. Estas atuam como espécie de demandante de mão de obra do crime, direta e indiretamente.

¹⁰. O Estado do Rio de Janeiro desde 2009 para fins de integração das polícias ostensiva e investigativa é dividido em sete Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP). A atual divisão territorial do Estado do Rio de Janeiro, contempla um total de 39 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), que visou adequar os limites geográficos de atuação das unidades da Polícia Civil e Militar, de forma a torná-las compatíveis aos objetivos da gestão territorial da segurança pública segundo as RISP. Ver anexo.

Dentro das localidades sob domínio, a "lei" é imposta de forma violenta, de modo que as taxas de crimes são baixas. Nos entornos porém, o que se observa são taxas muito discrepantes, de modo que estas variam até mesmo em função das organizações. De acordo com Barcellos e Zaluar (2014) dentro das favelas, há uma variação de 22 a 44 homicídios por 100.000 habitantes. Nos entornos das favelas (até 100 m de distância), as taxas variam de 48 a 129/100.000. Entre 100 m e 250 m, estes valores tendem a diminuir, com exceção das favelas dominadas pela facção CV. Estas atingem seu ápice aos 250 m e o TCP, que chega ao valor máximo de 119/100.000 na distância de 250 m a 500 m. As taxas de homicídio em torno de favelas dominadas por milícias apresentam pequena variação da taxa de homicídio em relação à distância, com valores de 22 a 48/100.000 habitantes.

Como não há um monopólio instituído entre os territórios e essas facções que disputam entre si áreas de influência, segue-se uma lógica territorialista de expansão em busca de mercados11 e influência de atuação. Mais ainda, a expansão destas facções é uma forma de garantir sua sobrevivência. Elas em geral progridem formando *clusters*, com redes de suporte mútuo ao pessoal e a logísticas, além de fornecerem abrigos aos aliados, quando necessários. Assim, aumentam também sua área de influência indireta. Porém, diferentemente dos mercados formais, onde normalmente o Estado media os interesses envolvidos através da justiça, e em última instância, da força legal, a lógica mercadológica das facções é levada ao extremo, sendo exercida através da força bélica. Desta forma, há um forte investimento em pessoal e armamentos.

De acordo com a PCERJ (2020) o crime organizado, seja o tráfico ou as milícias, são responsáveis pela maior parte dos roubos no estado, de forma direta ou indireta. Esses grupos respondem por 79% dos roubos de veículos praticados na capital, 73% na Baixada Fluminense e 84% em Niterói e São Gonçalo, na Região Metropolitana. Em relação aos roubos de cargas, o tráfico e a milícia participaram de pelo menos 65% dos casos na capital, 64% na Baixada Fluminense e 62% em Niterói e São Gonçalo (PCERJ, 2020).

Tais atividades só são possíveis devido ao alto poderio bélico que essas organizações detêm. Segundo uma estimativa feita em 2020 pela Delegacia Especializada em Armas, Munições e Explosivos (Desarme), foram gastos, nos últimos quatro anos, mais de R\$ 1 bilhão para a compra de armas de fogo pelas organizações criminosas no Estado do Rio, ligadas ao tráfico de drogas ou a grupos de milícia. .

Parte desses armamentos, principalmente os de porte, são cedidos a criminosos comuns através de empréstimos e aluguéis para a prática de roubos em geral. Já os armamentos portáteis são utilizados para roubos maiores por quadrilhas mais especializadas em operações que exigem um grau um pouco

¹¹Uma economia de mercado é um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados; a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada a esse mecanismo autorregulável. Uma economia desse tipo se origina da expectativa de que os seres humanos se comprometem de maneira tal a atingir o máximo de ganhos monetários (POLANYI,1944).

maior de especialização, como os roubos de cargas, por exemplo.

Um levantamento de 2017 feito pela Polícia Federal apontou que o caminho das armas portáteis (em sua maioria fuzis de assalto) do exterior até as mãos dos criminosos é diverso. Uma parte considerável vem da Argentina e Paraguai, pela tríplice fronteira, através do Paraná e Mato Grosso do Sul. Mas não são raros os rastreamentos que remetem a outros países, como Bolívia, Uruguai, Suriname e Colômbia. O Brasil detêm uma extensa fronteira de proporções continentais, o que dificulta em muito o controle por parte da Polícia Federal.

Segundo relatório publicado em 2016 da análise das 49.248 armas apreendidas no Sudeste no ano de 2014 feita pelo Instituto Sou da Paz, 60,9% delas são de fabricação nacional, enquanto 3,7 % são norte-americanas12. O calibre mais frequente é o .38, representando 30% do total. Este tipo de armamento é de uso não restrito, sendo comumente caraterísticos em revólveres usados por empresas de segurança privada, guardas municipais e também entre cidadãos que obtêm licença de posse. Segundo e terceiro lugares são ocupadas também por calibres não restritos majoritariamente utilizados em revólveres .32 e .22 que aparecem, respectivamente, com 19% e 10%.13 da amostra. Cerca de 57% das armas pertenciam a um mesmo grupo empresarial, Forjas Taurus e Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC).

Apesar de ser semelhante em vários aspectos aos demais Estados do Sudeste, o Rio de Janeiro se destaca dos demais perfis por ser o único em que as apreensões de fuzis alcançam marcas significativas (3%) e por ser onde mais foram apreendidas pistolas automáticas comparativamente (36%). No referido ano foram apreendidos 8.558 artefatos, das quais quase metade foram revólveres (47%) seguidos por pistolas (36%) e espingardas (9%). Cerca de 57% das armas apreendidas no Estado do RJ foram de fabricação nacional, seguidas dos EUA com 5%, e em terceiro e quarto aparecem Argentina e Áustria com 2%. Outro fator que diferencia o Rio de Janeiro dos demais Estados da Região é que ele tem a maior diversidade de nacionalidades das armas, com ocorrências entre 2 e 1% sendo o único em que países como Montenegro, Turquia e Israel foram representativos.

Contudo, para que essas armas funcionem é preciso que sejam alimentadas com munições, e nesse aspecto a grande fornecedora de poder de fogo para as armas ilegais é a brasileira CBC, empresa que detém o monopólio da produção de cartuchos no Brasil, com 42% das munições apreendidas 14. Mais da metade da munição apreendida era de calibre de uso restrito (23% eram de fuzil), e a munição de calibre .38, arma mais apreendida em todos os Estados analisados, corresponderam apenas a 12% do total no Rio de Janeiro. Apenas 20 dos 138 Distritos Policiais do estado concentram 52% das

¹²Origem das armas apreendidas, segundo o relatório: 60,9% (BRA), 3,7% (EUA), 1,2% (ITA), 0,8% (AUT), 0,5% (ARG), 0,3 % (CZE), 32,4% (outros).

¹³Calibres das armas apreendidas, segundo o relatório: Calibres .38 (29,7%), .32 (18,7%), .22 (9,8%), .40 (6,7%), .380 (6,6%), 9mm (4,3%), .28 (2,8%), 12 (2,0%) e outros calibres (19,4%).

¹⁴Origem dos cartuchos apreendidos, segundo o relatório. Total: 139.729 cartuchos. 42% (CBC – Brasil), 28% (origem não identificada), 23 % (outros), 5% (Águila – México) e 2% (PMC – EUA).

apreensões, e dessas, cerca de 22% foram apreensões de munições de fuzis (em geral calibre 7,62 e 5,56 mm), embora a apreensão desses armamentos correspondam a 5%. Os fuzis de assalto são armamentos típicos de guerra com alto poder de fogo, longo alcance e precisão. A grande quantidade de munições apreendidas indica o alto investimento das organizações criminosas nesse sentido. De acordo com o relatório, a maioria das regiões de maior apreensão se repete entre os anos, e das 20 primeiras, cinco (CISPs 21, 134, 39, 34 e 1239) estiveram entre as de maior apreensão nos quatro anos estudados e outras nove (CISPs 32, 126, 37, 38, 73, 64, 146, 36 e 2210) figuraram três vezes nestes quatro anos.

Tabela 1: Porcentagem de apreensões por macrorregiões

Macrorregião	População do Estado (%)	Apreensões (%)
Capital	39%	51%
Grande Niterói	10%	7%
Baixada Fluminense	23%	13%
Interior	28%	29%

Fonte: ISP

Ficou constatado que as áreas com maiores apreensões de munição convergiam para as áreas com maiores apreensões de armamentos, e também áreas onde havia maior ocorrência de letalidade violenta15. A lista de 10 regiões com mais munições apreendidas também inclui cinco das 10 principais AISP em letalidade violenta. As AISP 41, 25, 14, 7, 8 estão entre as 10 principais, tanto em quantidade de munições apreendidas quanto em apreensão de armas e também em letalidade violenta.

Embora as apreensões de armamentos signifiquem um alto prejuízo para as OC's, isso não necessariamente significa uma mudança no quadro geral em torno da violência. Uma vez que tais apreensões são pontuais e as redes de fornecimento não são afetadas, tais atividades podem por vezes refletirem em um acirramento das disputas territoriais, uma vez que um território dominado fique em desvantagem frente a outro. Esses confrontos são, por vezes, as causas das intervenções policiais com o intuito de os debelarem. Isso explicaria, em parte, a atuação massiva das polícias sobre as áreas dominadas pelas facções de narcotraficantes. Segundo registros do Laboratório de Dados sobre Violência Armada Fogo Cruzado, entre julho de 2016 e setembro de 2019 ocorreram 2.959 tiroteios com intervenção dos agentes de segurança. 78% destes se concentraram em áreas dominadas por algumas das três principais organizações de traficantes de drogas. Porém, a maioria das ações policiais

¹⁵ Somando homicídios dolosos, latrocínios e mortes decorrentes de intervenção policial.

nestas comunidades são fruto de mandados judiciais, o que de certa forma, direciona as ações policiais para esses territórios. Como resultado desse tipo de estratégia, as milícias expandiram consideravelmente seu território nas últimas duas décadas.

Segundo Hirata (2020) as milícias estão presentes em territórios onde o enfrentamento armado com as forças estatais foi reduzido e onde a atividade imobiliária foi intensificada. O direcionamento do uso da força pelo Estado e a regulação municipal do mercado imobiliário favoreceram o crescimento das milícias.

O estudo aponta que 45% das operações policiais realizadas em 2019 foram realizadas em áreas de disputa e 40,9% foram direcionadas a áreas sob domínio do Comando Vermelho. Das demais facções, 6,9% foram direcionadas ao Terceiro Comando Puro, 6,5% a áreas sob domínio das milícias e 0,2% foi direcionada a áreas sob domínio da facção Amigos dos Amigos. No entanto, a organização criminosa com maior extensão territorial, bem como tem maior área de influência e população sob controle são as milícias, que se encontram em franca expansão.

Al ém da política, sua influência vai desde a união com empresários locais a entidades religiosas. Segundo uma Nota Técnica publicada em 2020 pela Rede Fluminense de Pesquisa, Segurança Pública, Violência e Direitos Humanos, as milícias surgiram sob mesmo contexto das igrejas neopentecostais, em áreas em que o Estado era ausente. O discurso conservador e fundamentalista destas instituições serviram como apoio ao caráter inicial de autodefesa das comunidades diante das facções de narcotraficantes. Assim, em várias localidades passaram também a fazer parte das redes de lavagem de dinheiro. De acordo com o economista Cláudio Ferraz (2019) estas organizações criminosas trabalham com 3 formas de atuação visando obter proteção no que diz respeito a corrupção: 1) Cooptação: elas identificam quem tem condições de eventualmente se contrapor ao lucro e, então, buscam cooptar esse agente; 2) intimidação: buscam intimidar para inibir o desenvolvimento de qualquer ação repressiva à sua própria organização; e 3) eliminação.

O perfil socieconômico dos agentes milicianos- composto inicialmente por agentes e ex-agentes das forças auxiliares (policiais, bombeiros e agentes penitenciários) além de agregarem ex-militares das forças armadas - difere dos narcotraficantes, embora hoje em dia os primeiros recrutem cada vez mais "civis" para engrossarem suas fileiras.

De acordo com Cano e Duarte (2012) o perfil do miliciano, mais velho e mais profissional, era muito diferente dos meninos do tráfico, jovens, impulsivos e inconsequentes. Os milicianos mais antigos procuravam não chamarem a atenção sobre si, pois em maioria eram profissionais agentes do Estado. Porém hoje em dia se encontram nas milícias, sobretudo nos seus integrantes mais jovens, a ostentação características das facções.

Enquanto o perfil dos milicianos vem mudando na medida em que sua expansão faz com que se aumente a demanda por agentes, fazendo com que recrutem cada vez mais jovens, inexperientes e

desqualificados, o perfil dos narcotraficantes segue com poucas mudanças. Uma pesquisa de 2018 baseada em entrevistas diretas, realizada pela ONG Observatório das Favelas16, traçou um perfil comparativo com uma pesquisa similar feita anos antes (2006) a fim de constatar mudanças nas características dos agentes do tráfico após as UPP's. Historicamente, o perfil da massa dos varejistas narcotraficantes são do homem negro, jovem, de família numerosa e chefiada por mulher com baixa renda e baixa escolaridade, que chegaram a exercer formas de trabalho precárias antes de entrar para o crime.

Após as políticas de UPP, não houve mudanças significativas dos perfis dos varejistas do tráfico, mas sim uma reiteração do que já fora observado com relação aos níveis de desigualdade social na pesquisa anterior. 96,2% dos entrevistados foram homens e a maior parte (62,8%) tinha entre 16 e 24 anos, se identificava como preta e parda (72%) e tinham as mães como responsáveis por sua criação (50,2%). 23% dos jovens afirmam terem sido criados por pai e mãe e 19,5% foram criados por outros parentes - dentre os quais também se destacam mulheres. Apenas 1,5% dos jovens afirmam terem sido criados somente pelo pai. 64% afirmaram terem nascido na favela onde residiam, embora um número considerável tenham origem em outras comunidades e foram obrigados a emigrar devido a invasões por facções rivais. Somente 4,2% declararam ser filhos únicos, enquanto 29,9% afirmaram ter mais de quatro irmãos, e em muitos casos de pais diferentes. 40% afirmaram que não possuírem religião, embora tenham algum tipo de espiritualidade. 31,1% dos entrevistados afirmaram ser evangélicos; 11,1 % católicos e apenas 1,5% de religiões de matriz africana e 25,9% dos religiosos se disseram praticantes. Essa foi uma das mudanças constatadas em relação à pesquisa anterior. A proporção dos que se identificaram como evangélicos aumentou consideravelmente. Essa mudança também pode ser constatada nos demais extratos da população carioca. Com relação à escolaridade a grande maioria (78,2%) não frequenta a escola, enquanto 21,8% disseram continuar estudando.

Para 40,4% dos entrevistados a causa do abandono escolar se deu por razões econômicas, ou seja, passaram a trabalhar para ajudar no sustento da família, além de alegarem a passar a ter poder aquisitivo para adquirirem bens de consumo. A maioria (66,3%) antes de entrarem para o crime desempenhou atividades lícitas precárias, de baixa remuneração (auxiliares da construção civil, serviços gerais, comércio e etc.), ou informais. 54,5% ingressou na carreira do tráfico entre os 13 e 15 anos e cerca de 73,2% ingressou entre os 13 e 18 anos. Um fator que chamou a atenção dos pesquisadores foi um aumento percentual da faixa que ingressou entre os 10 e 12 anos. Entre 2005 e 2017 o número passou de 6,5 para 13%. Embora os pesquisadores não tenham se proposto a explicar

¹⁶No estudo foram realizadas 150 entrevistas em favelas da cidade do Rio de Janeiro e 111 entrevistas em uma unidade de internação provisória do DEGASE, totalizando 261 entrevistas. A ideia inicial era realizar 200 entrevistas com jovens na rede do tráfico de drogas no varejo no Rio de Janeiro, contemplando áreas de UPPs e áreas sem UPPs de distintas zonas da cidade, o que não foi possível devido a intensificação dos conflitos nas áreas escolhidas.

tal mudança, isso poderia indicar uma demanda crescente por mão de obra por parte do narcotráfico. As motivações econômicas aparecem como principal fator de ingresso de jovens no mundo do crime, bem como os vínculos sociais. 62,1% alegaram ter em seu principal motivo de ingresso a ajuda familiar17. 47,5% disseram que estavam no meio para "ganharem muito dinheiro" e 15,3% alegaram estar no meio pela "ligação com amigos". Em torno de 40% alegaram já terem saído da atividade criminal outras vezes, além de 12,6% conciliarem com atividades lícitas, o que confere um caráter esporádico, embora a maior parte (36,8%) dedique mais de 12 horas por dia às atividades no tráfico. 48,3% não têm dias de folga.

As faixas de rendimento variam de acordo com as funções desempenhadas que vão desde menos de R\$ 1.000,00 a mais de R\$ 15.000,00. A maioria (51,7%) afirmou receber entre R\$ 1.000,00 e R\$ 3.000,00. Esse valor se torna significativo principalmente por ser uma quantia que dificilmente seria alcançada de forma lícita através do trabalho devido aos seus graus de estudo e formação profissional daquele público. Assim como a maioria desses jovens ingressou na vida do crime por razões financeiras, os principais motivos que os fariam deixar são a possibilidade de "arrumar um emprego formal" (54%) e de "ganhar muito dinheiro" (49,4%). A maior parte dos entrevistados (31, 4%) afirmou ter sido preso pela polícia ao menos uma vez, enquanto 26,4% do total alegaram nunca terem sido detidos. Nas favelas pesquisadas, o número de pessoas que afirmaram que nunca foram presas sobe para 44% das respostas. Dentre os adolescentes que estavam em internação provisória, 2,7% afirmaram não terem sido presos antes da detenção que os levou ao sistema socioeducativo.

CONCLUSÃO

As estratégias públicas contra a criminalidade passam pela legislação vigente e nas decisões orçamentárias dos gestores públicos. Porém nem sempre levam em consideração os dados e resultados de estudos empíricos. As decisões políticas são também afetadas por aspectos morais o que por vezes pode representar um resultado não satisfatório e eficiente. A atual política de drogas na sociedade moderna é essencialmente repressiva, o que visa a redução ou neutralização de seu seu consumo através da restrição de sua comercialização. Contudo, mesmo num cenário de legalização dificilmente as Organizações Criminosas acabariam. O Fim da criminalização só faria com que os criminosos migrassem para outras atividades das quais pudessem extrair vantagem. Vendo como essas organizações funcionam, fica notável que o problema maior é a territorialidade em que atuam e

_

¹⁷Cabe ressaltar que dos entrevistados, cerca de 14,6% alegou entrar na carreira do tráfico pela adrenalina proporcionada pela atividade e esse mesmo percentual praticamente se manteve (14,2%) quando perguntados sobre quais as principais razões para permanecerem no tráfico.

dominam, onde conseguem impor seus negócios através da violência. Traçando um paralelo com os mercados formais, no mercado do crime as organizações criminosas atuam como demandantes de mão de obra, enquanto os criminosos atuam como ofertantes. As subsequências dessa interação, como os crimes contra o patrimônio, seriam o equivalente à informalidade. A maneira como o Estado agiria de forma mais eficiente, seria de modo a alterar essas dinâmicas, afetando os custos operacionais de um lado, e melhorando as condições socieconômicas da população mais suscetível a entrar na vida do crime de outro.

Diversas cidades do mundo já viveram períodos com altas taxas de criminalidade e violência em que essa problemática parecia estar fora do controle, colocando a própria ordem urbana em cheque. Porém alguns casos se destacam, justamente por conseguirem mudar drasticamente este cenário, através de políticas de segurança pública eficientes e, em geral, aliadas a mudanças de cunho socieconômico.

Ao lado de outras questões caras aos cidadãos, como emprego e saúde pública, a segurança constituísse como fundamental para uma vida plena. Não obstante configura-se entre as principais preocupações da sociedade, principalmente nos locais onde a percepção de insegurança é mais aguda. Não somente, as perdas econômicas diretas e indiretas com a criminalidade, como já demonstrados, faz jus a uma atenção particular das autoridades competentes. Também é fato que a questão da segurança pública é por vezes utilizada como instrumento político, apresentando soluções efêmeras sabidamente de curtíssimo prazo, como as ações pontuais nos locais ocupados pelas organizações criminosas, visto que prontamente os postos são ocupados por outros agentes. Porém são ações que demonstram atitude e apresentam uma resposta, ainda que ilusória, à população. Contudo, como também já demonstrado, tais ações além de infrutíferas e custosas, podem na prática significar uma nova configuração e reengendramento do cenário. Tais ações têm início em princípio com a própria política de proibição das drogas que foca em debelar ou, pelo menos, enfraquecer as organizações que se sustentam do tráfico de entorpecentes ilícitos.

Como toda política pública o enfrentamento ao crime, implica numa escolha de alocação de recursos por parte dos gestores e, como tal, é peremptório que tais gastos sejam feitos de forma a atingir resultados mais eficientes quanto possíveis, pois afinal várias são as causas urgentes dentre as necessidades da população De acordo com uma pesquisa de 2020 do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), da Universidade Cândido Mendes (Ucam), intitulado "Um tiro no pé: Impactos da Proibição das Drogas no Orçamento do Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro e São Paulo "18, estimou-se que somente no ano de 2017 foram gastos no Rio de Janeiro e São Paulo cerca

¹⁸Fruto do projeto "Drogas: quanto custa proibir", o estudo apresenta um levantamento inédito sobre os gastos orçamentários das instituições da segurança pública e da justiça criminal com a proibição das drogas ao longo de um ano nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. O projeto também calculau os custos da proibição das drogas para as áreas de saúde e educação e em territórios específicos, como favelas e periferias.

de R\$ 5,2 bilhões, dentre os quais R\$ 1 bi foram restritos ao estado fluminense19.

Algo que já foi demonstrado por outros estudos, é o chamado efeito de borda, que antes havia sido observado principalmente para as taxas de homicídios para regiões próximas a locais ocupados pelas OC. Como visto, não somente as taxas de homicídios, como também de crimes contra o patrimônio variam em função dessa variável, muito devido à estrutura e fornecimento de condições de meios de execução desses crimes, como o acesso às armas de fogo, como também a pessoal disponível a essas práticas. Além disso, os crimes contra o patrimônio acabam servindo como atividades complementares ao crime organizado, tanto em relação ao sustento dessas quadrilhas, como em complemento do ganho pessoal dos criminosos. Cabe aqui fazer um adendo: os crimes contra o patrimônio necessitam de um outro crime, que é a recepção dos materiais subtraídos para serem plenamente realizados. Constituem-se assim, espécies de submercados, onde se comercializam todo tipo de artefatos roubados, desde peças de carros, eletrodomésticos, gêneros alimentícios, aparelhos celulares entre outros.

Outra frente não menos importante é a maneira em que o dinheiro fruto de atividades ilícitas volta ao sistema através da prática de lavagem, exercida por diversas instâncias legais. Assim, é de principal importância para o enfrentamento das OC e consequente redução dos níveis de criminalidade no médio e longo prazo de maneira geral, sua desestruturação financeira e operacional, através dos cortes de suprimento e maior controle da comercialização, circulação e contrabando de armamentos e munições. Para isso, o mais importante instrumento é a inteligência informacional, além da integração dos diversos órgãos de controle e segurança pública, como visto por diversas vezes em locais onde se foram verificadas mudanças efetivas e perenes nos seus níveis de criminalidade.

Do outro lado, crescem de importância os fatores ambientais de cunho socieconômicos sobre o que pode ser considerado a população vulnerável e suscetível à prática delituosa. Ainda que se tome como os indivíduos agindo de forma puramente racional, seus modos de avaliação de risco e oportunidades, bem como seus próprios pontos de referência, são afetados pelas suas experiências e perspectivas. Nesse sentido, torna-se de suma importância como fatores preventivos de longo-prazo a manutenção de níveis educacionais que permitam a inclusão social e o acesso a bens de consumo dessas populações dentro de patamares razoáveis de modo que se diminuam as desigualdades de modo geral. Assim, é importante que as políticas de segurança pública diretas foquem em ações que de fato diminuam os lucros das organizações criminosas através principalmente da quebra de seu poderio bélico, sua territorialidade e seus canais de conexão com a economia legal. Dessa forma se diminui também a demanda por agentes criminosos. Como ações preventivas, a melhoria de condições de

¹⁹De acordo com o relatório, este valor seria o equivalente a 108 milhões de doses da vacina Astrazeneca (o suficiente para imunizar 85% da população dos dois estados), ou a 1 ano de auxilio emergencial no valor de R\$ 600,00 para 728 mil famílias.

vida e acesso das populações vulneráveis a níveis de renda satisfatórios de modo que estes possam se sentirem incluídos na sociedade como um todo servem sobretudo como principais ações de longo prazo, ainda mais importantes que ocupações militares de caráter repressor.

REFERÊNCIAS

ALVES, José. *Milícias: mudanças na economia política do crime no Rio de Janeiro; J*ustiça Global.-Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008

ANDRADE, M. V.; LISBOA, M. Desesperança de vida: homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo no período 1981/97. In: Henriques, R. [org]. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, cap.12, p.347-384.

BARATTA, A. Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado. Alemanha: Universidade de Saarland, 2007.

BARCELLOS, Christovam e ZALUAR, Alba. *Homicídios e disputas territoriais nas favelas do Rio de Janeiro*. Rev. Saúde Pública[online]. 2014, vol.48, n.1, pp.94-102. ISSN 0034-8910

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approachç Essays in the Economics of Crime and Punishment 1974

BENJAMIN, Lessing. *As facções cariocas em perspectiva comparativa*. Novos Estudos.CEBRAP 80, março 2008 pp. 43-62 .

BUCK Andrew et al. The deterrence hypothesis revisited Regional Science and Urban Economics Volume 13, Issue 4, November 1983, Pages 471-486

CANO, Ignácio e LOOT, Carolina. Seis por meia dúzia: um estudo exploratório sobre o fenômeno das milícias no Rio de JaneiroISe

CAIRES, Fernanda Oliveira e CHAVES, Carlos M. Oliveira. *Economia Do Crime: Uma Análise Econômica Das Variáveis Que Levam Um Indíviduo A Optar Pelo Crime*. Universidade Estadual do Sul da Bahia 2013

CERQUEIRA, Daniel Ricardo. Causas e consequências do crime no Brasil, Rio de Janeiro BNDES, 2014.

CERQUEIRA, Daniel e DE MELLO, João. *Menos Armas, menos crimes*. Texto para Discussão Ipea, Brasília março 2012.

CERQUEIRA, Daniel e LOBAO, Waldir. *Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos*. Dados [online]. 2004, vol.47, n.2, pp.233-269. ISSN 1678-4588. https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000200002.

COIMBRA, Cecília. Operação Rio: O mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública. Rio de Janeiro: Oficina do autor, 2001

DE MIRANDA, Ana Paula Mendes. Gestão da informação, análise criminal e sentimento de (in) segurança: considerações para a construção de políticas públicas de segurança. Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro

DEUTSCH, Joseph HAKIM, Simom e SPIEGEL, Uriel. *The Effects of Criminal Experience on the Incidence of Crime*. The American Journal of Economics and Sociology Vol. 49, No. 1 (Jan., 1990), pp. 1-5 (5 pages) Published By: American Journal of Economics and Sociology, Inc.

EVANGELISTA Helio. *Segurança Pública no Rio de Janeiro*. Universidade Federal Fluminense - MOMENTO UFF, nº 147 – fevereiro/março de 2004

FARIA Alessandra et al. *Áreas Integradas de Segurança Pública e suas representações: Efetivo policial, densidade demográfica e ocorrências criminais.* Cadernos de Segurança Pública | Ano 3 Número 04 Maio de 2012 | www.isp.rj.gov.br/revista

FERREIRA, Sérgio Guimarães e VELLOSO Luciana. *A Economia do tráfico no Rio de Janeiro* uma tentativa de calcular o valor do negócio. SEFAZ-RJ NT – 2008/2009

FERNANDES Fernando e RODRIGUEZ Andréa.. Rotas de Fuga: lições aprendidas no desenvolvimento de metodologias de prevenção e criação de alternativas para adolescentes e jovens no tráfico de drogas. Observatório das Favelas e Organização Internacional do Trabalho. Rio de Janeiro, 2018.

FIORENTINI Gianluca, PELTZMAN Sam. *The Economics of Organized Crime*. Capa comum – 14 agosto 1997 Cambridge University Press; Reprint edição (14 agosto 1997)

GOMES, A. et al. Crime Organizado e suas conexões com o Poder Público. Niterói: Impetus, 2000.

GOMES, L. F.; CERVINI, R. Crime Organizado. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997

GONÇALVES, Luciano de Lima. *Expansão Desordenada e Violência Urbana Desafios para a Gestão de Território*. Cadernos de Segurança Pública Ano 9 – Número 08 – JUL 2017

HIRATA, Daniel et al. *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. GENI/UFF e Observatório das Metrópoles.Out 2020

JORGE, Marco Antônio. Estudos da Economia do Crime para o Estado do Sergipe: uma resenha Revista de Economia Mackenzie • v. 9 • n. 2 • p. 65-90

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar: duas formas de pensar*. Trad. Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012, p.22.

KUME, L. (2004). Uma Estimativa dos Determinantes da Taxa de Criminalidade Brasileira: Uma Aplicação em Painel Dinâmico. In Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia, Jo^{*}ao Pessoa. ANPEC.

LANGEANI Bruno e POLLACHI Natália . *De onde vêm as armas apreendidas no Sudeste?* Instituto Sou da Paz, São Paulo. Out 2016.

LACERDA, Ricardo. *Como as cadeias viraram fábricas de facções criminosas*. Revista Super Interessante, Maio 2018.

LEVITT, Steven D. The Effect of Prision Population Size on Crime Rates: Evidence from Prision OvercrowdingLitigation. The Quarterly Journal of Economics, Vol 111. No. 2 (May, 1996)

Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos. Centro de Pesquisas - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Set 2019.

LEMBRUGER, Julita et al. *Um tiro no pé: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo*. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. Rio de Janeiro, 2021.

MASSON. Cleber Rogério. *Direito penal esquematizado*. Parte Geral. Vol.1. 5ª. ed. São Paulo: Ver. E atual – p. 543

MESQUITA, Paulo. *Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar.* São Paulo em Perspectiva *Print version* ISSN 0102-8839 *On-line version* ISSN 1806-9452 São Paulo Perspec.vol.18 no.1 São Paulo Jan./Mar.2004

MINGARDI, G. *Mesa-redonda sobre Crime Organizado*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 2, n.8, out-dez 1994.

MISSE, Michel. *Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades*. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2011, vol.19, n.40, pp.13-25. ISSN 1678-9873.https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300003.

NORONHA, E. Magalhães. Direito Penal. v. 1. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

PEREIRA, André Luiz Greve e GRASSI, Robson Antônio. *Políticas Públicas de combate à criminalidade no Espírito Santo* situação atual e perspectivas de mudanças. Revista Nexos Econômicos, UFBA, v 6, n. 2, dez. 2012

PEZZIN, Liliana E.; MACEDO, Roberto. *Criminalidade urbana e crise econômica: o caso de São Paulo*. 1986.Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986. 0

RIBEIRO Camila, DIAS Rafael e DE CARVALHO Sandra. Discursos e práticas na construção de uma política de segurança: o caso do governo Sérgio Cabral Filho;

RETRATOS DO CÁRCERE, disponível em http://cps.fgv.br/pesquisas/retratos-do-carcere

REINCIDÊNCIA CRIMINAL NO BRASIL Relatório de pesquisa- Ipea, Rio de Janeiro 2015

Segurança, Tráfico e Milícia no Rio de Janeiro/ Organização Justiça Global- Fundação Helnrich Boll 2008

RIBEIRO, Luiz e LAGO, Luciana. *A oposição favela-bairro no espaço social*. São Paulo Perspec.[online]. 2001, vol.15, n.1, pp.144-154. ISSN 1806-9452. https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000100016.

RICHARD B. Freeman. THE ECONOMICS OF CRIME Harvard University and NBER Center Jor Economic Performance, LSE 1993

RODRIGUES Maisa et al. *POLÍTICA CRIMINAL X PROFILAXIA SOCIAL: a influência da sociologia primária na formação do indivíduo1*. Faculdades integradas vianna júnior 2018 *https://www.jornaleletronicofivj.com.br*

SINHORETTO Jacqueline. Segurança Pública e Encarceramento no Brasil: articulações e tensões entre políticas e práticas. Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico Universidade Federal de São Carlos Grupo de Estudos sobre Violência e Administração do Conflito

PAIXÃO, Antônio Luiz. *Crime e criminosos em Belo Horizonte: 1932-1978.* São Paulo: Brasiliense. 1983

PAIXÃO, Antônio Luiz. *Crime, controle social e consolidação da cidadania*. In: REIS, F. & O'DONNELL, G. (eds.). A democracia no Brasil. São Paulo, Vértice. p. 168-199. 1988

RODRIGUES Robson, RIBEIRO Eduardo e CANO Ignacio. *A Segurança Privada no Rio de Janeiro e no Brasil: tamanho e evolução*. Rio de Janeiro : Fundação Heinrich Böll, 2019. SOARES, Luiz Eduardo. *Segurança Pública: presente e futuro*. Estudos Avançados 20 (56) 2006

TOBIAS, Miguel Calixto. Criminalidade endêmica e taxa natural de crime no Rio de Janeiro: uma investigação dos principais fatores a influenciarem a dinâmica do mercado criminológico no Estado. Universidade Federal Fluminense, 2021.

VIAPIANA, Luiz Tadeu. Economia do Crime: uma explicação para a formação do criminoso. Editora AGE 2006.

VIEIRA Diego. A intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro: motivações e repercussões político-sociais e econômicas. Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 194-214

VIEIRA, Oscar. *A desigualdade e a subversão do Estado de Direito* Sur, Rev. int. direitos humanos. vol.4no.6São Paulo 2007Lucas, Flávio Oliveira Organizações criminosas e Poder Judiciário ESTUDOS AVANÇADOS 21 (61), 2007

FIM DO AUXÍLIO EMERGENCIAL: IMPACTOS SETORIAIS E NO PIB DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Victória Figueira Benedicto¹
Joilson de Assis Cabral²
Thierry Molnar Prates³
Everlan Montibeler⁴

RESUMO: O objetivo principal deste trabalho foi estimar o impacto do auxílio emergencial sobre a economia fluminense, tanto a nível setorial quanto agregado. A partir das matrizes insumo-produto para o arranjo populacional do Estado do Rio de Janeiro para o ano de 2015 disponibilizada por Haddad et al. (2020), estimou-se os impactos diretos e indiretos do auxílio sobre o PIB. Neste sentido, a principal contribuição deste trabalho foi de evidenciar a importância do auxílio emergencial na manutenção da renda e consumo das famílias, além constatar que a medida evitou que a queda do PIB fluminense de 2020 de 5,22% fosse ainda maior.

Palavras-chave: Fim do auxílio emergencial; Impactos setoriais; PIB; Rio de Janeiro

Área Temática: Economia Fluminense

¹ Discente do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento. Email: victoriafigueira@yahoo.com.br

² Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento. Email: cabraljoilson@gmail.com

³ Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento. Email: thierryprates@gmail.com

⁴ Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento. Email: everlamelias@gmail.com

Introdução

A pandemia da "Coronavirus Disease 2019" (COVID-19) causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) "Doença do Coronavírus 2019" tornou-se um dos maiores desafios de saúde do mundo neste século. Em meados de abril, após a eclosão da epidemia em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciou uma emergência de saúde pública de interesse internacional. O COVID-19 ocasionou mais de 2 milhões de mortes 120 milhões de casos, e muitos mais casos e mortes são esperados nos próximos meses. No Brasil, até então, tinham sido registrados cerca de 11.7 milhões de casos confirmados e 285 mil mortes pela COVID-19 (OMS, 2020).

Diante da falta de vacinas contra essa doença, além do desconhecimento científico sobre o novo coronavírus, surgem incertezas em diferentes partes do mundo sobre qual a melhor estratégia a ser utilizada para lidar com a epidemia (WERNECK, 2020). Devido à sua alta velocidade de transmissão e capacidade de causar morte entre pessoas vulneráveis, a OMS listou o coronavírus como uma pandemia em 11 de março de 2020. Como método de redução da infecção, os mesmos princípios básicos que reduzem o risco geral de disseminação de infecções respiratórias agudas devem ser seguidos (CABRAL, et al. 2020).

No Brasil, o desafio é ainda mais severo, pois sob severa desigualdade social, a população vive em condições precárias de moradia e saneamento, sem acesso sistemático à água e aglomeração, pouco se sabe sobre as características de transmissão da COVID-19 (WERNECK, 2020).

Nas medidas utilizadas para controlar o Covid 19 e levar condições de vida melhores para a população destacam-se o distanciamento social, os investimentos do governo federal, dos governos estaduais e municipais em saúde pública em geral (leitos, internações, vacinas, testes), e as políticas de transferência de renda para minimizar o impacto econômico da pandemia do coronavírus sobre as famílias e sobre a economia do país (CARDOSO, 2020).

Revisão de Literatura

Os programas de transferência de renda são cada vez mais usados nas políticas sociais de combate à pobreza com os países em desenvolvimento. Esses programas têm como objetivo fornecer assistência de curto prazo às famílias pobres, aliviando assim a atual situação de pobreza e trazendo benefícios para melhorar o bem-estar familiar, incluindo a redistribuição de renda e a promoção da inclusão social (RESENDE, 2008).

O Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2020 é um deles, o qual abrange uma determinada parte da população com beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), além desses, o benefício abrange também trabalhadores informais, autônomos e microempreendedores individuais (CARDOSO, 2020).

O projeto de lei do auxílio Emergencial surgiu a partir de outros dois projetos o de Renda Básica de Cidadania, pela Lei nº 10.835, instituído em 2004, o qual não chegou a sair do papel, ou seja, não foi regulamentado pelo poder executivo, além do Programa do Seguro-Desemprego, referente a Lei nº 7.998, de 1990 destinado para alguns trabalhadores formais desempregados. O projeto de lei abrange trabalhadores formais desde que atendidas as condições estipuladas na lei (CARDOSO, 2020).

Dentre todos os 26 Estados incluindo o Distrito Federal, o Rio de Janeiro foi o terceiro colocado, em números e beneficiários do programa do auxílio emergencial (925.925 indivíduos) e valores de transferência (R\$24.970.986.697,00) do auxílio ficando atrás respectivamente de São Paulo com 64.315 indivíduos e um total de R\$ 55.267.800.705,00 transferidos, e Minas Gerais com 35.644 e R\$27.001.173.748,00transferidos. Tendo em vista de que a densidade populacional do Estado do Rio de Janeiro (365,23 Hab./km) é maior tanto se comparado com São Paulo (166,23 Hab./km) como de Minas Gerais (33,41Hab/km) Tomou-se o Estado do Rio de Janeiro como caso particular desta investigação, por ser este município cenário de elevadas taxas de densidade populacional e extremas disparidades sociais.

O Brasil apresenta, um dos níveis mais elevados de concentração de renda, se comparado com o resto do mundo, a desigualdade de renda se apresentam de forma interna entre os Estados da federação, o Estado do Rio de Janeiro se destaca em determinados aspectos (SZWARCWALD,1999). Adotando-

se como medida de desigualdade a razão entre a renda média dos 10% mais ricos em relação à dos 40% mais pobres, onde: o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita, comparando a renda média dos indivíduos pertencentes ao décimo mais rico da distribuição com a renda média dos indivíduos pertencentes aos quatro décimos mais pobres da mesma distribuição (PNAD/IBGE). Os dados indicam que entre os anos de 2009 e 2014 houve uma leve redução desta proporção no âmbito da população brasileira, do Estado.

No entanto, segundo dados do IPEA, embora tenha apresentado queda, o Rio mostra uma razão (14,66) superior aos resultados do Brasil para o ano de 2014 (14,37), mesmo que esta mesma razão seja menor que a média nacional nos anos anteriores até 2009. Dentre os 26 Estados da federação a proporção do Rio de janeira é a sexta, ficando atrás apenas de Distrito Federal (20,85), Acre (16,47), Maranhão (15,36), Amazonas (15,22) e Bahia (15,00).

Os resultados referentes ao coeficiente de Gini que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos, onde o seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula) (PNAD/IBGE) revelam que, entre o período 2009-2014, a disparidade de rendimentos entre a população do Rio seguiu a trajetória do Brasil, entretanto ao se analisar comparativamente com o Sudeste os valores referentes ao Estado são piores, tendo no ano de 2009 até 2014 índices maiores do que no resto da região onde o ano de 2011 apresentou a maior diferença com índice de 0,501 na região sudeste e de 0,533 no Estado.

De modo sequencial, os indicadores relacionados à incidência de pobreza os quais medem o Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria). A qual aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da OMS (PNAD/IBGE). Revelam que entre os anos 2009 e 2014 ocorreu queda absoluta na proporção de indivíduos pobres e extremamente pobres, com leve ascensão relativa de ambas as medidas no ano de 2012 e 2013. Todavia, apesar das transformações positivamente ocorridas ao longo do período, o Rio de Janeiro permaneceu nos anos analisados entre os 10 Estados brasileiros com maior proporção de população pobre e extremamente pobre, junto com outros Estados do Sudeste como Minas Gerais e São Paulo.

. Nesse contexto, o presente artigo visa avaliar a relação entre a estrutura produtiva e a distribuição de renda no Rio de Janeiro, bem como verificar o efeito da ausência do auxílio emergência no consumo das famílias sobre os níveis de desigualdade. Para tanto, utiliza-se matriz de insumo-produto para o arranjo populacional do Estado do Rio de Janeiro para o ano de 2015 disponibilizada por Haddad et al. (2020). Visto que a matriz está desagregada para três regiões fluminenses mais o restante do Brasil, além dos impactos no Estado do Rio de Janeiro, será possível ainda mensurar a importância das transferências realizadas no Estado para o restante do Brasil e micro dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) para a implementação do modelo de Leontief (1941).

Tal modelagem permite investigar a relação entre a estrutura produtiva e a distribuição de rendimentos entre indivíduos ou grupos específicos. Neste sentido, a principal contribuição deste trabalho é evidenciar a importância da contribuição do auxílio emergencial no arrefecimento dos impactos econômicos da pandêmica de COVID-19 no Estado do Rio de Janeiro. Por meio dos resultados encontrados, é possível apontar para a necessidade de discussão de implantação de um projeto de renda básica brasileira, visto que o auxílio emergencial impactou de forma significativa o PIB do Estado do Rio de Janeiro.

O artigo se divide em 4 seções onde após a introdução, a segunda seção apresenta a revisão da literatura, de caráter teórico e empírico, acerca da desigualdade de renda. Descrevendo na seção posterior os métodos e dados utilizados no presente estudo. Na próxima seção são detalhados os padrões de consumo e rendimento das famílias identificados por meio das informações contidas em pesquisas domiciliares (POF e PNAD), e são apresentados e discutidos os resultados obtidos com o modelo de insumo-produto, na última seção com simulações previamente especificadas e a mensuração de indicadores de desigualdade além das considerações finais.

Descrição dos dados

Inicialmente buscou-se construir o vetor renda, variável exógena, que iria impactar o consumo das famílias. O desafio era saber em qual dos 22 setores da matriz os recursos do auxílio emergencial iriam ser alocados para consumo. Utilizando os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio de um

processo de amostragem em que são pesquisados domicílios particulares permanentes e representados pela unidade de federação, foi possível estimar o consumo das famílias por faixa de renda e setor. É importante destacar que os dados da POF são coletados tanto em áreas urbanas quanto áreas rurais em todo o país (RESENDE, 2008).

O conceito de unidade de consumo, segundo a POF, inclui um único habitante ou um grupo de habitantes que compartilham a mesma fonte de alimentação ou compartilham o custo da moradia. Para a divulgação dos resultados, utilizou-se o termo "família" para representar o conceito de "unidade de consumo" (RESENDE, 2008). Desse modo, primeiramente foi realizado uma compatibilização dos produtos presentes na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018 atribuindo nome e código da POF nos 46 setores dos produtos do sistema de contas nacionais (SCN) a qual na sequência foi compatibilizada aos 22 setores presentes da matriz insumo-produto para o arranjo populacional do Estado do Rio de Janeiro para o ano de 2015, agregada para 4 regiões disponibilizada por Haddad et al. (2020).

Para o processo de compatibilização foi criado um arquivo apresentando uma coluna com os códigos dos produtos POF e outra com os códigos dos setores da matriz insumo-produto para o qual eles se referiam. A seguir utilizou-se o pacote Data Zoom para a leitura dos microdados da POF. Utilizando o arquivo de Domicílios da POF foram criados faixas de renda dos produtos da POF para os setores da matriz de insumo produto. Neste caso optou-se o uso por faixas de renda, ao invés de fazer por decis de renda, devido a própria característica do Auxílio emergencial que especifica o limite de 3 salários mínimos (faixas 1 e 2 da POF) para se habilitar ao recebimento do recurso.

Foi preciso definir a cesta de bens e serviços do consumidor representativo⁵, que neste caso são os que tem rendimentos mensais de até três salários mínimos (localizados nas faixas 1 e 2 da POF). Logo foi definido quanto cada uma das 7 faixas de renda comprava de cada setor, o que variava significativamente de setor para setor e para os diferentes níveis de renda. Por exemplo, a 3ª faixa de renda consumia 30% de tudo que as famílias consumiam do setor de "Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura", enquanto a faixa de renda 7 consumia apenas 9%.

Tabela 1 - Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar

⁵ Neste contexto seria os bens e serviços adquiridos pelos fluminenses beneficiados pelo auxilio emergencial.

² Inclusive sem rendimento.

Faixas	Reais mensais (R\$)	Salários mínimos
1	Até 1 908 ²	Até 2 ²
2	Mais de 1.908 a 2.862	Mais de 2 a 3
3	Mais de 2.862 a 5.724	Mais de 3 a 6
4	Mais de 5.724 a 9.540	Mais de 6 a 10
5	Mais de 9.540 a 14.310	Mais de 10 a 15
6	Mais de 14.310 a 23.850	Mais de 15 a 25
7	Mais de 23.850	Mais de 25

Fonte: Pesquisa de Orçamento familiar (2018)

De posse destas informações foi possível determinar quanto do consumo das famílias era direcionado ao consumidor representativo e quanto ele gastaria do auxílio em cada um dos 22 setores, o que era importante no momento de realizar o choque sobre o modelo.

Modelo de Insumo Produto

O modelo de insumo-produto é baseado no pressuposto de equilíbrio, em que a quantidade demandada e ofertadas de bens e serviços entre os setores da matriz tendem ao equilíbrio. Como todo modelo, o de insumo-produto assume algumas premissas: (i) coeficiente tecnológico constante; (ii) retornos constantes de escala; (iii) demanda final definida exogenamente e (iv) preços rígidos. Destas premissas pode-se identificar as seguintes limitações: (i) relação fixa entre a produção de cada setor e os insumos utilizados (coeficiente tecnológico constante), (ii) retornos constantes de escala, (iii) demanda final definida exogenamente e (iv) preços constantes (CABRAL; PEROBELLI, 2012). Apesar da rigidez das premissas, elas não enfraquecem os resultados do estudo na medida que a maior parte delas não se alteram no curto prazo.

O modelo de insumo-produto pode ser usado para representar o fluxo inter setorial de bens e serviços em uma economia com N setores, além da análise multirregional que permite identificar o comportamento dos fluxos produtivos entre duas ou mais regiões (LEONTIEF, 1941).

The basic Leontief input—output model is generally constructed from observed economic data for a specific geographic region (nation, state, county, etc.). One is concerned with the activity of a group of industries that both produce goods (outputs) and consume goods from other industries (inputs) in the process of producing each industry's own output (MILLER e BLAIR, 2009 pg 46).

A solução do modelo de insumo-produto proposto por Leontief pode ser especificada pela equação:

$$X = BY \tag{1}$$

Em que X é o vetor que indica o valor bruto da produção, B é a matriz Inversa de Leontief $(I - A)^{-1}$ e Y é o vetor de demanda final. O produto da demanda final pela inversa de Leontief resulta na demanda total, resultado dos requerimentos diretos e indiretos:

$$X = (I - A)^{-1} Y$$
 (2)

A matriz A dos coeficientes técnicos da matriz insumo-produto é definida com:

$$\begin{bmatrix} a_{1x1} & \cdots & a_{1x22} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{22x1} & \cdots & a_{22x22} \end{bmatrix}$$

Conforme Miller e Blair (2009), um dos principais usos das informações obtidas no modelo de insumo-produto é avaliar o impacto econômico das mudanças nos fatores exógenos por meio da obtenção de multiplicadores: que podem estar relacionados a renda, em que um choque exógeno sobre a demanda final pode impactar a renda e consumo das famílias. Assim, a injeção de recurso na economia fluminense pelo auxílio emergencial irá impactar a demanda final, tal como reassentado na equação abaixo:

$$X = (I - A)^{-1} * \Delta Y \tag{3}$$

Onde ΔY é a variação da demanda final resultado do impacto direto do auxílio emergencial sobre o consumo e X consequência dos efeitos diretos e indiretos, capitado pelo produto da variação da

demanda com a inversa de Leontief, do auxílio emergencial sobre a demanda total da economia do Estado do Rio de Janeiro.

Resultados e discussões

A pandemia do Covid-19 que tem atingido o mundo e o Brasil, contribuiu para acentuar ainda mais o baixo desempenho apresentado pela economia do Rio de Janeiro ao longo dos últimos anos. Desde a década de 1960 a economia fluminense vive uma crise estrutural que tem levado ao esvaziamento produtivo do Estado e a consequente desarticulação da cadeia produtiva. (SILVA et al., 2016; CABRAL e OLIVEIRA, 2020). Porém, de 2018 para 2019 a economia do Estado vinha mostrando sinais de recuperação com índices de crescimento econômico de 1,2% e 1,5%, respectivamente, o que foi interrompido em 2020 quando a economia sofreu uma contração de 5,22%.

A seguir analisa-se cada setor e a sua participação proporcional relativas as faixas de renda, onde 10% de toda a renda que foi consumida no setor de agricultura foi gasta pela faixa de renda 1, assim como 9% gasto pela faixa 2. Sendo este um setor com grande participação das primeiras faixas de renda, assim como o setor de Alojamento e alimentação o qual concentra entre as primeiras 2 faixas de renda 15% de gasto das famílias,

Tabela 2 – Consumo das familias por faixa de renda e por setor

	Faixas de renda							
Setores	1	2	3	4	5	6	7	Total
Agricultura, pecuária, produção	10%	9%	30%	17%	16%	11%	9%	100%
florestal, pesca e aquicultura								
Indústrias extrativas	5%	9%	19%	17%	14%	15%	22%	100%
Produtos alimentares	1%	3%	9%	12%	12%	24%	41%	100%
Máquinas e equipamentos	7%	8%	24%	16%	20%	13%	12%	100%
Outras indústrias de manufatura	1%	1%	6%	8%	36%	8%	40%	100%
Eletricidade e gás	7%	9%	21%	11%	8%	11%	32%	100%
Água, esgoto, atividades de	1%	11%	12%	12%	22%	11%	31%	100%
gestão de resíduos e								
descontaminação								
Construção	5%	7%	17%	16%	14%	18%	23%	100%
Comércio; reparação de veículos	3%	6%	20%	18%	15%	21%	18%	100%
automotores e motocicletas								

Transporte, armazenagem e	4%	6%	17%	17%	19%	22%	16%	100%
correio								
Alojamento e alimentação	6%	9%	27%	21%	16%	13%	8%	100%
Informação e comunicação	2%	1%	8%	10%	61%	9%	9%	100%
Atividades financeiras, de	1%	10%	15%	25%	25%	18%	7%	100%
seguros e serviços relacionados								
Atividades imobiliárias	6%	9%	25%	18%	15%	14%	13%	100%
Atividades científicas,	12%	14%	27%	17%	14%	9%	7%	100%
profissionais e técnicas								
Atividades administrativas e	7%	10%	24%	15%	15%	15%	15%	100%
serviços complementares								
Administração pública, defesa e	0%	0%	1%	50%	0%	40%	9%	100%
seguridade social								
Educação	8%	9%	24%	16%	15%	12%	16%	100%
Saúde humana e serviços sociais	1%	10%	5%	21%	23%	19%	21%	100%
Artes, cultura, esporte e	2%	10%	5%	59%	10%	9%	5%	100%
recreação								
Outras atividades de serviços	8%	15%	28%	11%	17%	7%	14%	100%
Serviços domésticos	3%	7%	21%	20%	18%	16%	14%	100%

Fonte: Pesquisa de Orçamento familiar (2018) – Elaboração própria

Impacto setorial do auxílio

Assim como os setores de "Atividades imobiliárias" (15%), "Atividades administrativas" (17%), e "Educação" (18%) de participação nas primeiras faixas de renda. Dentre todos os setores, destacam-se "Atividades científicas" com cerca de 27% de participação, assim como Outras atividades e serviços com 23%.

Relacionando a participação das 3 faixas de renda mais altas (5, 6, 7) o setor que apresentou maior participação foi o "Outras indústrias de manufatura" com cerca de 84%. Tendo destaque para a última faixa de renda detentora de 40% do consumo, em contrapartida, no mesmo setor as primeiras faixas de renda somadas apresentam pouco mais de 8 %, onde na terceira faixa concentra-se 6% de consumo sobre estre setor.

Tabela 3 – Cesta de consumo do consumidor representativo

	Gasto do		Total do auxílio
	consumidor	Gasto do	emergencial que
	representativo por	consumidor	fica no Estado por
	setor (milhões de	representativo	setor (milhões de
Setores	reais)	por setor (%)	reais)

Agricultura, pecuária,			
produção florestal, pesca e			
aquicultura	207,96	1%	122,1
Indústrias extrativas	3,71	0%	2,2
Produtos alimentares	119,95	1%	70,4
Máquinas e equipamentos	130,06	1%	76,4
Outras indústrias de			
manufatura	240,19	1%	141,0
Eletricidade e gás	780,75	4%	458,5
Água, esgoto, atividades de			
gestão de resíduos e			
descontaminação	214,92	1%	126,2
Construção	6,12	0%	3,6
Comércio; reparação de			
veículos automotores e			
motocicletas	3.938,84	19%	2.313,0
Transporte, armazenagem e			
correio	873,05	4%	512,7
Alojamento e alimentação	2.202,67	11%	1.293,5
Informação e comunicação	175,64	1%	103,1
Atividades financeiras, de			
seguros e serviços relacionados	1.523,53	8%	894,6
Atividades imobiliárias	4.658,96	23%	2.735,8
Atividades científicas,			
profissionais e técnicas	353,03	2%	207,3
Atividades administrativas e			
serviços complementares	150,18	1%	88,2
Administração pública, defesa			
e seguridade social	3,81	0%	2,2 816,0
Educação	1.389,61	7%	816,0
Saúde humana e serviços			
sociais	1.256,38	6%	737,8
Artes, cultura, esporte e			
recreação	203,69	1%	119,6
Outras atividades de serviços	1.386,48	7%	814,2

Fonte: Pesquisa de Orçamento familiar (2018) — Elaboração própria

Alem desse setor o de "Água, esgoto", possui 64% nas ultimas 3 faixas de renda, indicando um maior gasto com consumo e tratamento de agua oque não ocorre de forma proporcional nas primeiras faixas onde a faixa 1 neste mesmo setor apresenta apenas 1% de consumo, inferindo sobre a baixo saneamento basico desta parte da população. Outros setores apresentam porcentagens interessantes nas ultimas faixas como "Informação e comunicação" (79%), "Saúde humana" (63%) e "Produtos alimentares" (76%).

Do total de 25,9 bilhões pagos pelo Auxílio emergencial aos fluminenses apenas 12 bilhões de reais (47%) foram injetados na economia do Estado, restante, 22,9 bilhões de reais (52,3%) vazaram para outras unidades da federação. Uma vez conhecido o montante de recursos que serão gastos no Estado, foi preciso distribuir estes valores com base na Tabela 2 na mesma proporção que a participação dos gastos realizados pelo consumidor representativo.

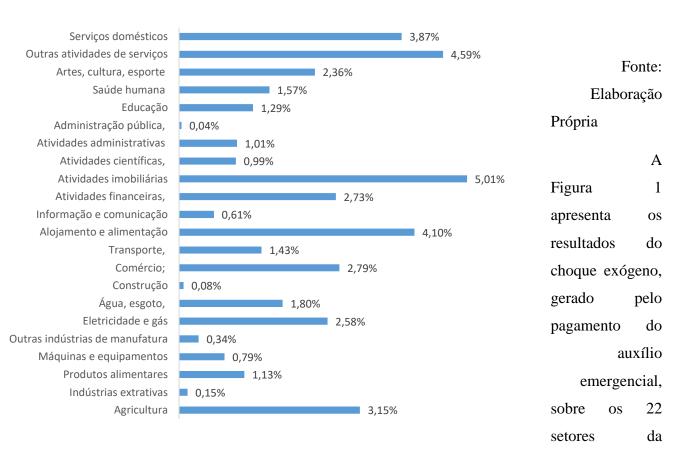


Figura 1 – Impactos diretos e indiretos do auxílio emergencial sobre os setores (%)

economia fluminense em 2020. O setor mais afetado foi o de "Atividades imobiliárias" com um crescimento de 5,01%, enquanto que o setor que menos se beneficiou foi o de "Administração pública" com um crescimento de apenas 0,4%. A questão imobiliária é um tema preocupante para o fluminense, principalmente para os que vivem na capita, pois a cidade do Rio de Janeiro ainda possui o metro quadrado mais caro entre 10 cidades que foram monitoradas pelo levantamento realizado pela Fundação Instituto de pesquisas econômicas (FIPE), que considera os preços de anúncios on-line de venda e

locação de empreendimentos. Indicando que boa parte dos gastos das famílias com o auxílio emergencial adveio em gastos com alugueis, imóveis, condomínios.

Quanto ao setor de "Outras atividades de serviços" o qual registrou aumento de 4,59% no consumo das famílias. Apresentou grande demanda pelos contemplados do auxílio, muito em decorrência da própria característica dos itens da POF (Pesquisa de Orçamento Familiar) utilizados na compatibilização com os setores da MIP, onde "Outras atividades de serviços" englobam diversas formas diferentes de serviços disponíveis, ou seja, a população fluminense gastou com serviços diversos, como, serviços administrativos, Serviços pessoais entre outros.

Resultado que também merece destaque refere-se ao setor de "Alojamento e alimentação", que sofreu um impacto de 4,10%. O emprego no setor foi o mais afetado em função da crise causada pela nova pandemia do coronavírus, comparando maio de 2019 com maio de 2020 observou-se uma redução de 8,39% do número total de trabalhadores no setor alimentação e alojamento (CORSEUIL, 2020). A indústria alimentícia, por exemplo, conseguiu retornar em junho ao nível pré-pandemia verificado em fevereiro. Levando em consideração o relaxamento das medidas de isolamento, o retorno das atividades industriais e comerciais, e os atendimentos emergenciais (com recuperação do consumo) explicam essa melhora no desempenho nos dois meses após o ápice da pandemia em abril (FIRJAM, 2020).

Além dos setores citados anteriormente, o impacto no consumo de produtos do setor de "Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura" foi expressivo, alcançando um efeito positivo de 3,15%. Este crescimento apresenta relações com consumo de commodities pela população, mas também segue a expansão nacional do setor de Agricultura e Pecuária relativo ao ano de 2020.

Em 2020, a atividade econômica do Rio de Janeiro caiu 3,8%, apresentando a segunda menor queda da série, superando apenas em 2016 (-4,4%). A pandemia COVID-19 que assolou o mundo desde o primeiro trimestre de 2020 afetou severamente este resultado. Mesmo com essa redução da atividade, é importante destacar que esse recuo não é tão forte quanto o recorde do PIB nacional (-4,1%) (FIRJAM, 2020). Salienta-se ainda que o impacto total no PIB fluminense caso o auxílio emergencial fosse retirado do consumo das famílias, seria de - 1,42%, indicando que a retração do PIB do Estado seria bem pior do que foi, ou seja, uma queda de 5,22%, maior do que a última a série de 2016. O resultado chocante reflete as medidas restritivas tomadas em função da pandemia da COVID-19 e suas consequências para as atividades econômicas, como interrupção de serviços, interrupção das atividades industriais, demissão de trabalhadores e redução do poder aquisitivo da população.

Conclusão

Considerando o objetivo do trabalho em analisar o impacto setorial e no PIB do término do auxílio emergencial sobre a estrutura produtiva do Estado do Rio de Janeiro, utilizando o método insumo-produto, o artigo apresentou sua contribuição na medida em que evidenciou a importância da implementação do auxílio emergencial no arrefecimento dos impactos econômicos da pandêmica de COVID-19 no Estado do Rio de Janeiro.

Os resultados obtidos destacam os impactos a nível setorial e ressaltam a importância da medida para manutenção da renda, emprego e consumo da economia fluminense. O efeito multiplicado da injeção de recursos na economia revela a importância de estabelecer políticas de incentivos a produção regional e os efeitos deletérios do vazamento de renda da economia fluminense.

Bibliografia

CABRAL, J A; MONTIBELER, E. E.; FREITAS C, M. V.; PRATES, T. M.; CORDEIRO, D. R. Impacto econômico do COVID-19 sobre a estrutura produtiva do Estado do Rio de Janeiro. ECONÔMICA (NITERÓI), v. 22, p. X, 2020.

CABRAL, J. A.; PEROBELLI, F. S. Análise de decomposição estrutural para o setor de saúde brasileiro - 2000-2005. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 42, n. 3, p. 363-402, 2012.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. Rev. Adm. Pública [online]. 2020, vol.54, n.4, pp.1052-1063. Epub Aug 28, 2020. ISSN 1982-3134.

CORSEUIL, C. H. L; Ramos, L. R. A; Russo, F. M. A evolução do emprego setorial em 2020: quão heterogêneo foi o tombo entre os setores? Mercado de Trabalho: Carta Conjunt. (Inst. Pesqui. Econ. Apl.); (48): 1-16, 2020.

FIPE, O índice FipeZap, São Paulo. Dez, 2020. Disponível em: https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap. Acesso em:03 abril 2021.

FIRJAN (Org.). Impacto do Corona Vírus sobre a Economia Fluminense. Sondagem industrial. Rio de Janeiro. Abril, 2020. Disponível em https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/default.htm. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

HADDAD, E.; PEROBELLI, F. S. e ARAÚJO, I. F. Input-Output Analysis of COVID-19: Methodology for Assessing the Impacts of Lockdown Measures. TD NEREUS 01-2020. São Paulo, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 – Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

- IBGE INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA Síntese de Indicadores 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: Acesso em: 15 de março de 2021.
- IPEA INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipeadata [online]. 2017. Disponível em: Acesso em: 14 de março de 2021.
- LEONTIEF, W. "The Scructure of American Economy, 1919-1929". Harvard University Press, Cambridge, 1941.
- MILLER, E. R.; BLAIR, P. D. Input-Output Analysis: Foundations and Extensions. Cambridge: Cambridge University Press, 2 ed., 2009.
- OMS Organização Mundial da Saúde (Org.). Novel Coronavírus (2019-nCoV): situai-o report, 12. Published on February 1, 2020b [cited 2020 Apr 1].
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Benefícios, 2020. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/beneficios. Acesso em: 10 março. 2021.
- RESENDE, A. C. C; OLIVEIRA, A. Camilo M. H. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. Estud. Econ. São Paulo, v. 38, n. 2, p. 235-265, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612008000200002&lng=en&nrm=iso. access on 16 Mar. 2021
- SILVA, T. M. K.; CABRAL, J. A.; FREITAS CABRAL, M. V. . Estrutura Produtiva da Economia do Estado do Rio de Janeiro: Uma Análise de Insumo-Produto. Econômica (Niterói), v. 18, p. X-X, 2016.
- SZWARCWALD, C. L.; BASTOS, F. I.; ESTEVES, M. A. P; ANDRADE, C. L. T.; PAEZ, M. S.; MEDICI, E. V. & DERRICO, M., 1999. Desigualdade de renda e situação de saúde: O caso do Rio de Janeiro. Cadernos de Saúde Pública, 15:15-28.
- WERNECK, G. L; Carvalho, M. S. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 36, n. 5 [Acessado 16 Março 2021], e00068820. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820. ISSN 1678-4464. https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820.

RIO DE JANEIRO E OS LIMITES ATUAIS DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL: RISCOS DE REAFIRMAÇÃO DE UM PADRÃO DE VULNERABILIDADE **ECONÔMICA**

Bruno Leonardo Barth Sobral¹

Bruno Cabral Muniz Freire²

Maria Clara Vieira Paiva³

RESUMO: Desde 2015, o Brasil atravessa uma grave crise de múltiplas dimensões, incluindo política e institucional. Apesar da crise nacional afetar toda a federação, o Rio de Janeiro vem sofrendo ainda mais que o país diante de suas especificidades. Observa-se um padrão nessa trajetória: quando o Brasil vai bem, o Rio vai menos bem; quando o Brasil vai mal, o Rio vai pior. O artigo apresenta algumas evidências desse padrão e defende que uma das principais razões sejam os limites do quadro institucional a partir do Regime de Recuperação Fiscal até o momento. O principal efeito positivo é alongar e escalonar melhor o pagamento da dívida. Paradoxalmente, a dívida pública vem aumentando ao longo de um regime que foi proposto para reduzi-la, mesmo com significativos esforços de redução de despesas. Dessa forma, esses limites ficam claros ao se observar que os resultados são restringidos em grande medida por problemas na geração de receitas. Portanto, riscos de reafirmação de um padrão de vulnerabilidade econômica são evidenciados, em particular, na evolução do mercado de trabalho.

Palavras-chave: Crise econômica; Arrecadação; Regime de Recuperação Fiscal

ABSTRACT: Since 2015, Brazil has been experiencing a serious crisis of multiple dimensions, including political and institutional. Despite the national crisis affecting the entire federation, Rio de Janeiro has been suffering even more than the country because of its specificities. There is a pattern in this trajectory: when Brazil is doing well, Rio is doing less well; when Brazil is going badly, Rio is worse. The article presents some evidence of this pattern and it is argued that one of the main reasons is the limits of the institutional framework from the Fiscal Recovery Regime to the present date. The main positive effect is to better lengthen and spread the debt payment better. Paradoxically, public debt has been increasing over the course of a regime which intended to reduce it, even with significant efforts to cut expenses. Thus, these limits are clear when observing that the results are restricted to a great extent by problems in revenue generation. Therefore, there is evidence of risks of reaffirming a pattern of economic vulnerability, in particular, which are quite clear in the evolution of the

Key-Words: Economic crisis; Tax collection; Fiscal Recovery Regime

Área de Submissão: Economia Fluminense

JEL: R58

¹ Professor da Faculdade de Ciências Econômicas – FCE/UERJ

² Graduando da Faculdade de Ciências Econômicas – FCE/UERJ e Bolsista de Estágio Interno Complementar da UERJ

³ Graduanda da Faculdade de Ciências Econômicas – FCE/UERJ e Bolsista de Extensão da UERJ

"O Plano de Recuperação Fiscal não foi para sanar o estado, mas para trazer equilíbrio financeiro e podermos voltar a pagar salário e custeio de áreas como saúde e segurança. O Plano ficou na questão financeira e não econômica do estado. Hoje, o questionamento é devido ao que está escrito na Lei 159. O Plano tem possibilidade de negociação e precisa de aprimoramento" – Gustavo Barbosa (2018)¹

Introdução

Desde 2015, o Brasil atravessa uma grave crise de múltiplas dimensões, incluindo política e institucional. Apesar da crise nacional afetar toda a federação, o Rio de Janeiro vem sofrendo ainda mais que o país diante de suas especificidades. Observa-se um padrão nessa trajetória: quando o Brasil vai bem, o Rio vai menos bem; quando o Brasil vai mal, o Rio vai pior. Apesar de ser um dos epicentros da desindustrialização nacional, com uma estrutura produtiva fortemente oca e mais vulnerável às graves crises nacionais e a seus períodos recessivos, o desafio do adensamento produtivo em prol da consolidação de um "complexo regional" ainda é uma agenda pouco desenvolvida e não prioritária. Até recentemente, sendo ainda limitada a compreensão desse diagnóstico na definição e na condução de políticas públicas no Rio de Janeiro, a crise das finanças públicas estaduais não deveria ser uma surpresa.

A saída oferecida circunscreveu-se às medidas exigidas pelo Regime de Recuperação Fiscal – RRF. Todavia, passado três anos de sua implementação, não há sinais de superação da necessidade do Plano de Recuperação Fiscal – PRF. Dito em outras palavras, o problema se repõem, e é fundamental se afastar de um olhar mais ingênuo sobre a suposta gastança pública e uma suposta máquina estatal "inchada", apregoando a necessidade de "cortar na carne" e ser mais rigoroso ao fazer "dever de casa". É preciso ter claro que a economia fluminense possui um impasse no seu processo de desenvolvimento.

O artigo apresenta algumas evidências do padrão de vulnerabilidade econômica e busca chamar atenção para os limites do quadro institucional a partir do Regime de Recuperação Fiscal até o momento. O principal efeito positivo é alongar e escalonar melhor o pagamento da dívida. Paradoxalmente, a dívida pública vem aumentando ao longo de um regime que foi proposto para reduzi-la, mesmo com significativos esforços de redução de despesas. Dessa forma, esses limites ficam claros ao se observar que os resultados são restringidos em grande medida por problemas na geração de receitas. Portanto, riscos de reafirmação daquele padrão não são desprezíveis, em particular, na evolução do mercado de trabalho.

1- Evidências de um padrão de vulnerabilidade na economia fluminense com reflexos sobre a questão fiscal

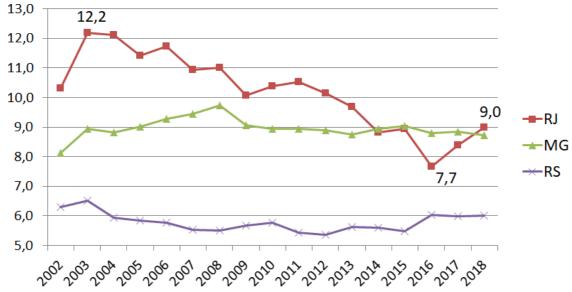
O problema fiscal do Estado do Rio de Janeiro não é um problema recente e tão somente efeito de uma conjuntura nacional adversa. Há uma geração de receitas fragilizada ao longo das últimas décadas. O gráfico 1 apresenta a evolução da participação estadual considerando como total a soma das Receita Corrente Líquida (RCL) de todas as unidades federativas (UFs). Nota-se uma queda continuada do Estado do Rio de Janeiro, passando de 12,2% para 7,7% entre 2003 e 2016. Portanto, o gráfico deixa claro que, mesmo em períodos

¹ Ex-Secretário de Fazenda entre julho de 2016 e fevereiro de 2018. Trecho de seu depoimento na CPI da Crise Fiscal em 27 de maio de 2018. Disponível em: http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/45975?AspxAutoDetectCookieSupport=1

que não houve crise econômica nacional (por vezes tratados como "bonança econômica") seus efeitos positivos não reverteram essa trajetória de perdas. Em anos mais recentes recuperou só ligeiramente, inclusive não recuperando nem o patamar que possuía no início da série histórica. Cabe destacar que UFs que também possuem quadro fiscal difícil nos anos mais recentes, especificamente Minas Gerais e Rio Grande do Sul, não exibiram essa trajetória tendendo a manter uma estabilidade em sua participação. Isso sugere que a raiz do problema fiscal não é semelhante.

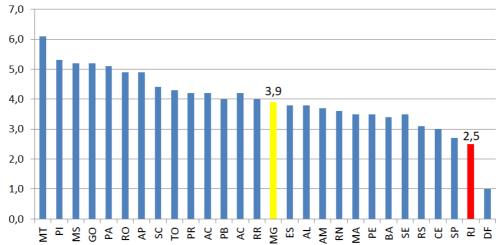
Os gráficos 2 e 3 se referem a taxa de crescimento real anual, respectivamente, da RCL e do ICMS. Entre 2002 e 2018, o Rio de Janeiro foi o segundo pior desempenho na RCL e foi o pior desempenho no ICMS. Isso novamente deixa claro que a crise fiscal fluminense não se deve apenas a conjuntura nacional adversa. Há uma especificidade, em particular, associada à baixa arrecadação de ICMS. Isso fica evidente ao comparar a taxa de crescimento médio anual do Rio de Janeiro com de Minas Gerais, UFs que enfrentam crises fiscais, mas está última teve aquela taxa mais que o dobro (respectivamente, 2,0%e 4,2%). Cabe ainda destacar um detalhe nessa comparação. Em Minas Gerais, a taxa de crescimento real anual do ICMS foi maior que da RCL, o que denota que o ICMS é um dos fatores que lideram e puxam o crescimento da RCL. No Rio de Janeiro, é o contrário, ou seja, reafirmando a percepção de maior fraqueza arrecadatória.

Gráfico 1 - Peso (%) de estados selecionados no total do RCL dos estados brasileiros, 2002-2018



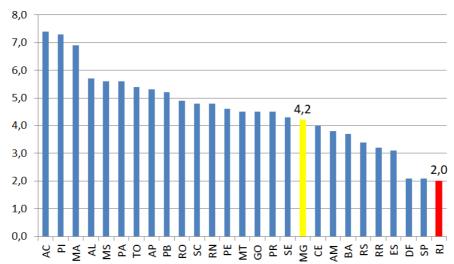
Fonte: STN e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) dos estados Nota: baseados no RCL a valores constantes de 2018, deflacionados pelo IPCA

Gráfico 2 - Taxa de crescimento real anual da RCL por estados, 2002-2018 (média: 4,0%)



Fonte: STN e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) dos estados

Gráfico 3 - Taxa de crescimento real anual do ICMS por estados, 2002-2018 (média: 4,6%)



Fonte: STN e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) dos estados

O baixo dinamismo na arrecadação do ICMS reflete mais de um fator, por exemplo, desafios não superados de modernização tributária. Contudo, cabe destacar também quanto reflete um quadro estrutural de debilidade econômica no que se refere à capacidade de agregação de valor. Os gráficos 4 e 5 apresentam, no período 2002/2017, as séries encadeadas de crescimento do volume do Valor Adicionado Bruto (VAB) para o total de atividades e para somente a indústria de transformação. A princípio, a evolução do VAB do total de atividades pode levar a avaliação simplista que seu enfraquecimento reflete basicamente a acentuação do cenário de crise brasileira, afinal, há uma inflexão negativa após 2014. Contudo, ao se comparar com a média nacional, observa-se que o descolamento era contínuo, ou seja, relativamente, a trajetória indicava enfraquecimento. Esse quadro é mais grave quando se compara a evolução do VAB do total de atividades com aquele da indústria de transformação, revelando uma semi-estagnação dessa última, ainda com uma recente depressão significativa. Isso indica que a debilidade econômica está associada a um processo de desindustrialização.

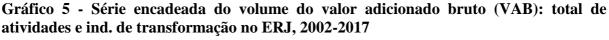
Esse quadro aponta para uma tendência: quando o Brasil vai bem, o Estado do Rio de Janeiro vai menos bem; e quando Brasil vai mal, o Estado do Rio de Janeiro vai pior. Em

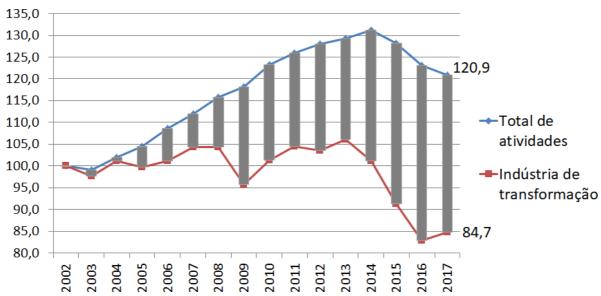
contexto nacional favorável, essa tendência se explica por um problema estrutural ("estrutura produtiva oca"), o que impede melhor desempenho, mas trajetória dinâmica positiva ganha falsos contornos de "bonança" e oculta a debilidade econômica. Já em contexto nacional desfavorável, o problema conjuntural soma ao problema estrutural levando a um quadro grave, e, muitas vezes, os atores tendem a demonstrar surpresa pela ilusão de "bonança" anterior. Compreender essa tendência é fundamental para entender os limites do quadro institucional a partir do Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

150,0 145,0 140,3 140,0 135,0 130,0 125,0 120,0 115,0 110,0 -Rio de Janeiro 105,0 Brasil 100,0 95,0

Gráfico 4 - Série encadeada do crescimento do volume do valor adicionado bruto (VAB) total de atividades, 2002-2017

Fonte: Contas Regionais / IBGE





Fonte: Contas Regionais / IBGE

2- Resultados insatisfatórios diante dos limites do quadro institucional a partir do Regime de Recuperação Fiscal até o momento

O Plano de Recuperação Fiscal (PRF) do Estado do Rio de Janeiro se inicia em setembro de 2017 com base no RRF criado pela lei complementar 159/2017, tendo previsão de até 6 anos, mas sendo exigido um processo de renovação após 3 anos. Todavia, ocorreu um impasse entre se o processo seria uma renovação automática ou condicionada. Não havendo solução para esse impasse após agosto de 2020, o Rio de Janeiro só não perdeu os benefícios porque conseguiu uma liminar no STF. Nesse ínterim, a lei complementar 178/2021 foi promulgada e regulamentada, e criou-se assim, um novo RRF. A partir disso, inicia-se a discussão de adesão a essa nova versão. Como após a adesão futura será inaugurada uma nova fase no processo de enfrentamento da crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro, é relevante um exame dos resultados obtidos até o momento.

Primeiro, é importante destacar que as projeções iniciais sobre o cenário de dinamismo brasileiro usadas como parâmetro no PRF foram superestimadas. Com exceção de 2017, nos anos seguintes o crescimento do PIB foi sempre menor que o esperado. Evidentemente, em 2020, num contexto de pandemia, essa diferença foi bem maior. Como mostra a tabela 1, no acumulado para os anos mais recentes, as expectativas de crescimento do PIB brasileiro se frustraram bastante.

Diante do problema estrutural da economia fluminense e esse contexto econômico nacional de baixo dinamismo, não é surpreendente que houve uma relevante frustração das receitas frente o projetado no início do PRF. Como mostra a tabela 2, a principal frustração foi em receitas tributárias. Em grande medida, isso se deveu à arrecadação insatisfatória de ICMS (R\$ 7,35 bilhões). Esse quadro só não foi pior por ter sido em parte compensado por outros itens de receita, principalmente, pelo desempenho acima do esperado em transferências correntes. Em grande medida, isso se deveu ao excedente ao projetado em Royalties e Participações Especiais (R\$ 6,2 bilhões). É importante ter claro que a significativa frustração no total de receitas poderia ter sido em grande medida abrandada caso uma arrecadação de ICMS fosse obtida.

Tabela 1 - Crescimento do PIB brasileiro: projeção (12/2017) e valor realizado, 2017-2020

	2017	2018	2019	2020	Acumulado 2017 - 2020	Acumulado 2018 - 2020
Expectativa	1,0	2,7	2,8	2,5	9,3	8,2
Realizado	1,3	1,8	1,4	-4,1	0,3	-1,0

Fonte: Projeção inicial segundo Boletim Focus (29/12/2017) e valor realizado segundo IBGE – Contas Nacionais Trimestrais.

Tabela 2 - Desempenho da Receita PRF/RJ (em R\$ milhões - acumulado até out/2020)

Item da Receita	Diferença Acumulada até o mês de referência	Frustração/Excesso		
Transferências Correntes	7.257,10	Excesso		
Receitas de Contribuições	2.187,30	Excesso		
Receita Patrimonial	950,90	Excesso		
Demais Receitas Correntes	-2.574,00	Frustração		
Receitas de Capital	-7.934,20	Frustração		
Receitas Tributárias	-8.010,30	Frustração		
Total	-8.123,2	Frustração		

Fonte: PRF baseado em SIAFE/RJ

Esse resultado reforça a interpretação sobre a raiz do padrão de vulnerabilidade econômica descrito na seção anterior. É importante observar que o problema não é só reflexo do baixo dinamismo econômico nacional, mas também efeito de um particular descolamento entre PIB e capacidade de geração de receitas públicas. Como mostra a tabela 3, em termos per capita, o Rio de Janeiro é o 3º em PIB entre as UFs, mas o 17º em RCL e o 13º em arrecadador de ICMS. A título de ilustração, não se verifica em outras importantes economias estaduais tamanho descolamento, por exemplo: em São Paulo, 2º PIB per capita e 3º ICMS per capita; em Minas Gerais, 10º PIB per capita e 9º ICMS per capita; no Rio Grande do Sul, 5º PIB per capita e 5º em ICMS per capita. Ou seja, o fato de ser uma das principais economias estaduais não se reverte em ser, proporcionalmente, um dos principais estados com capacidade de arrecadação própria.

A tabela 4 apresenta a evolução de ICMS no Rio de Janeiro por setores econômicos a preços constantes. Nota-se que os dois principais arrecadadores são o Comércio e a Indústria de Transformação. No comparativo 2012/2019, ambos apresentam variações negativas, portanto, antes de 2020 e do cenário de pandemia. Apesar da variação positiva mais significativa para a Indústria de Transformação em anos recentes (variação 2017/2019), ela ainda não recuperou o valor arrecadado em 2012. Mesmo a Indústria Extrativa, que basicamente é a atividade de Petróleo e Gás, tem evolução semelhante. Isso também se reflete na evolução para o total de atividades.

Cabe ressaltar que havia a exigência de redução em 10% nos incentivos fiscais no PRF. Isso não foi cumprido como mostra o gráfico 6. A questão que se coloca é que mesmo com esse descumprimento, os resultados econômicos e na geração de receitas não foram satisfatórios. Por essa razão, é de grande importância um planejamento estratégico junto a uma modernização tributária que garanta uma política de incentivos fiscal mais eficiente.

Inversamente ao quadro das receitas, a tabela 5 demonstra como a redução de despesas projetada no PRF foi atendida mais do que o previsto. Chama atenção que isso foi alcançado em todos os tipos de despesas. Cabe destacar que aquele item que mais contribuiu para a economia foram as despesas de capital. Isso se deveu em grande medida pela não realização dos investimentos previstos originalmente (cerca de R\$ 2,87 bilhões). É importante observar que sacrificar investimentos para fins de ajuste fiscal é algo contraprodutivo, dado levar a menor potencial de dinamismo econômico e redução da expectativa de elevar a arrecadação futura. Ou seja, a falta de solução para arrecadação insatisfatória, leva a uma necessidade maior de economia de despesas inclusive sacrificando aquilo que é fundamental para reverter todo esse quadro.

Cabe enfatizar a significativa economia em despesa com pessoal e que não há uma máquina pública "inchada" em termos comparativos com outras UFs . A tabela 6 deixa claro que 20 mil vínculos foram eliminados no poder executivo nos primeiros três anos do PRF. Além disso, o gráfico 7 aponta que, considerando o período 2017/2020, o Rio de Janeiro foi a segunda UFs que mais reduziu a despesa bruta de pessoal (-4,2%). Aliás, um resultado bem diferente do Rio Grande do Sul que expandiu em 18%. Já a tabela 7 demonstra que, em 2020, o Rio de Janeiro está abaixo da média nacional na relação pessoal ativo / RCL. Como ilustração cabe avaliar que o Rio Grande do Sul, outro caso com graves problemas fiscais tem situação bem diferente, sendo aquele com maior relação pessoal ativo / RCL entre todas as UFs. As diferenças com o caso gaúcho reforçam mais uma vez que não se deve analisar crises fiscais estaduais de forma generalista, pois existem especificidades. No caso do Rio de Janeiro, a raiz de seus maiores desafios está em um problema de receita diante de um padrão de vulnerabilidade econômica.

Apesar da relevante economia na despesa, o problema do estoque de Restos a Pagar permanece. A tabela 8 apresenta a evolução dos Restos a Pagar nos últimos anos. Nota-se que

apesar de alguns esforços de reduzir a inscrição, inclusive com variações anuais negativas, o estoque continua praticamente o mesmo no comparativo 2017 com o previsto em 2020.

Tabela 3 - PIB, RCL e Arrecadação de ICMS, em valores per capita e ranking, das Ufs, em 2019

Unidades Federativas	PIB per capita*	Ranking PIB per capita	RCL per capita	Ranking RCL per capita	ICMS per capita	Ranking ICMS per capita
Acre	17.139,9	22	5.989,531	4	1.579,76	19
Alagoas	16.235,22	24	2.553,751	22	1.349,832	25
Amapá	19.489,13	16	6.485,959	3	1.097,08	27
Amazonas	23.791,83	13	3.560,813	10	2.394,235	10
Bahia	19.171,29	18	2.312,414	25	1.655,46	17
Ceará	16.969,86	23	2.272,972	26	1.431,065	22
Distrito Federal	83.405,82	1	7.365,749	1	2.675,416	8
Espírito Santo	33.715,13	9	3.895,837	9	2.808,152	6
Goiás	27.508,35	11	3.449,565	15	2.393,434	11
Maranhão	13.799,72	27	2.065,98	27	1.100,7	26
Mato Grosso	38.977,39	6	4.864,837	6	3.208,725	4
Mato Grosso do Sul	38.075,52	8	4.275,744	8	3.241,006	2
Minas Gerais	28.877,35	10	3.008,931	18	2.441,275	9
Pará	18.565,68	20	2.495,824	24	1.403,922	23
Paraíba	15.936,91	25	2.536,55	23	1.456,501	21
Paraná	38.207,48	7	3.380,781	16	2.682,726	7
Pernambuco	19.378,11	17	2.635,052	21	1.798,433	15
Piauí	15.352,35	26	2.886,158	19	1.365,525	24
Rio de Janeiro	43.697,5	3	3.372,415	17	2.127,72	13
Rio Grande do Norte	18.949,19	19	2.879,812	20	1.623,96	18
Rio Grande do Sul	40.032,83	5	3.482,407	11	3.197,833	5
Rondônia	25.001,38	12	4.310,168	7	2.274,103	12
Roraima	21.182,49	15	6.655,026	2	1.769,863	16
Santa Catarina	41.120,58	4	3.459,789	14	3.274,015	1
São Paulo	47.755,32	2	3.466,124	13	3.220,291	3
Sergipe	18.120,4	21	3.473,149	12	1.517,528	20
Tocantins	22.428,06	14	5.040,364	5	1.896,029	14
Total	762.884,8	-	10.2175,7	-	56.984,59	-

FONTE: Dados do IBGE (estimativa da população de 2021 e PIB das Ufs) e dados do Ministério da Economia, SICONFI.

Nota: (*) PIB per capita de 2018

Tabela 4 - Evolução da Arrecadação de ICMS por setores econômicos a preços

constantes, 2012-2019 (R\$ milhões)

constantes, 2012-	2019 (K\$ 1	iiiiiioes)						
	2012	2014	2016	2017	2018	2019	Varia ção 2017/ 2019	Varia ção 2012/ 2019
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	12.293,3	15.294,1	11.631,5	11.848,2	11.687,8	11.493,3	-3,0%	-6,5%
Indústrias de transformação	11.336,0	10.321,4	9.467,8	9.320,9	10.501,5	10.774,7	15,6%	-5,0%
Eletricidade e gás	5.924,2	6.290,8	6.215,6	6.148,1	6.735,6	6.679,6	8,6%	12,8%
Informação e comunicação	6.475,2	5.248,5	4.287,7	4.464,4	3.553,5	3.246,5	-27,3%	-49,9%
Transporte, armazenagem e correio	774,7	818,7	810,5	919,5	1.058,1	1.357,8	47,7%	75,3%
Indústrias extrativas	1.778,1	1.715,4	1.015,4	923,9	2.416,9	1.284,0	39,0%	-27,8%
Alojamento e alimentação	350,3	445,4	466,8	457,8	457,7	455,7	-0,5%	30,1%
Ativ. profissionais, científicas e técnicas	95,3	128,4	39,3	57,6	53,5	75,9	31,8%	-20,4%
Ativ. administrativas e serviços complementares	71,9	430,4	46,4	52,4	55,9	62,2	18,7%	-13,5%
Construção	113,3	115,5	81,9	54,4	48,3	52,2	-4,0%	-53,9%
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	21,6	26,0	17,2	19,0	28,9	32,6	71,9%	51,2%
Outras ativ. de serviços	90,1	81,4	39,6	22,1	18,6	17,7	-19,9%	-80,3%
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aqüicultura	11,2	12,9	7,1	6,3	8,9	7,3	16,1%	-34,9%
Artes, cultura, esporte e recreação	3,7	4,5	3,0	4,6	4,6	5,2	12,4%	41,0%
Educação	3,4	3,9	2,2	1,7	2,6	2,7	65,0%	-19,4%
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	1,7	7,0	4,3	2,8	1,3	1,4	-50,1%	-16,4%
Administração pública, defesa e seguridade social	23,0	7,4	6,4	4,5	0,4	1,3	-71,3%	-94,4%
Saúde humana e serviços sociais	1,5	5,0	1,1	1,0	0,6	1,1	14,9%	-26,5%
Ativ. imobiliárias	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	31,5%	-11,8%
Total	39.368,8	40.957,1	34.144,2	34.309,3	36.635,1	35.551,5	3,6%	-9,7%

Fonte: SEFAZ/RJ

Nota: Não incluídas Dívida Ativa, Multa e Mora. Valores apurados com base na data de recolhimento, e não na do repasse financeiro.

Gráfico 6 - Evolução da meta de revisão dos incentivos fiscais no PRF, set-2017/out-2020



Fonte: PRF e APTs

Tabela 5 - Desempenho da Despesa PRF/RJ (em R\$ milhões - acumulado até out/2020)

Item da Despesa	Diferença Acumulada até o mês de referência	Economia/Excesso
Pessoal e Encargos Sociais	2.753,20	Economia
Juros e Encargos	786,40	Economia
Outras Despesas Correntes	2.081,00	Economia
Despesas de Capital	3.570,70	Economia
Total	9.191,30	Economia

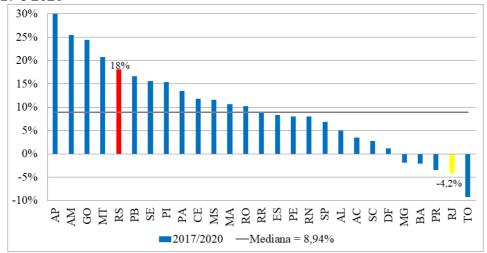
Fonte: PRF baseado em SIAFE/RJ

Tabela 6 – Comparativo da quantidade de pessoal por tipo de vínculo no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, setembro de 2017 e agosto de 2021

	,		,
	set/17	ago/21	Saldo
Vínculos ativos	208.953	188.242	- 20.711
Aposentados	157.296	162.121	4.825
Pensão especial	2.014	1.830	- 184
Pensão previdenciária	89.391	86.269	- 3.122
Total geral	457.654	438.462	- 19.192

Fonte: Cadernos de Recursos Humanos, baseado no SIG-RH

 ${\rm Gr\'{a}fico}~7$ - Variação real da despesa bruta com pessoal, segundo unidades da federação, entre 2017 e 2020



Fonte: SICONFI / Tesouro Nacional.

Nota: Dados em % Despesa Liquidada (Deflator: IPCA médio de 2020)

Tabela 7 - Relação despesas com pessoal ativo e RCL das UF, em 2020

Tabela / - Relação desp	csas com pessoar atr		Relação (%)
Unidades Federativas	Pessoal Ativo	RCL	Pessoal Ativo e RCL
Rio Grande do Sul	23.546.276.035,90	42.073.517.608,88	56
Amapá	2.919.645.493,86	6.300.509.561,45	46
Tocantins	3.861.728.072,86	8.967.319.709,14	43
Acre	2.447.716.240,21	5.702.871.320,41	43
Rio Grande do Norte	4.516.296.711,35	10.827.361.004,70	42
Roraima	1.784.178.079,81	4.335.140.398,81	41
Distrito Federal	10.089.090.756,51	25.058.903.184,98	40
Mato Grosso do Sul	5.622.816.334,07	14.070.824.317,81	40
Paraíba	4.317.912.706,75	11.287.852.748,44	38
Pará	9.051.684.506,49	24.196.556.795,52	37
Paraná	14.947.560.870,67	40.251.112.108,76	37
Mato Grosso	7.594.026.625,40	20.481.972.452,51	37
Amazonas	5.835.130.236,72	16.459.910.905,99	35
Rondônia	3.073.905.359,88	8.723.780.512,00	35
Sergipe	3.011.162.021,54	8.724.606.234,62	35
Ceará	7.523.050.828,39	22.028.314.984,46	34
Piauí	4.005.583.200,36	11.769.739.826,70	34
Maranhão	5.547.498.537,69	16.314.807.210,65	34
Brasil (média)	9.277.472.959,68	27.292.278.982,86	34
Pernambuco	9.144.892.725,39	27.238.978.598,44	34
Goiás	8.395.566.174,44	26.323.342.281,46	32
Bahia	12.003.453.302,70	37.877.609.907,56	32
Minas Gerais	21.689.147.418,99	70.585.665.374,16	31
Alagoas	3.071.441.113,05	10.059.495.938,65	31
Rio de Janeiro	18.008.898.140,21	59.498.087.016,55	30
Santa Catarina	7.821.412.795,64	26.861.365.172,05	29
São Paulo	47.076.417.484,02	165.231.010.018,30	28
Espírito Santo	3.585.278.138,54	15.640.877.344,22	23

Tabela 8 - Evolução de Restos a Pagar, 2016-2020

	2016	20	17	20	18	20)19	20	20
Item	Reali- zado	Pre- visto	Reali- zado	Pre- visto	Reali- zado	Pre- visto	Reali- zado	Pre- visto	Proje- tado*
Inscrição de RP em 31/12	ı	0,0	11.689,4	0,0	7.631,9	1.405,6	3.911,3	0,0	5.557,9
Estoque de RP em 31/12	13.141,8	7.638,2	19.978,3	3,2	18.144,4	1.505,3	18.060,5	107,4	19.144,8
Variação do estoque de RP em relação ao exercício anterior	1	-5.503,6	6.836,5	-7.635,0	-1.833,9	1.502,1	-83,9	-1.397,9	1.084,3

Fonte: RREO e RGF.

Cabe ressaltar que, antes da pandemia, o déficit primário estava sendo progressivamente reduzido, como mostra o gráfico 8. Inclusive, em 2019, houve um superávit primário. Apesar disso, como mostra o gráfico 9, esse resultado foi insuficiente para reverter uma trajetória crescente de déficit nominal (ainda que, em 2017 e 2018, com desempenho melhor que o previsto inicialmente na LOA). A razão disso está explicada no gráfico 10, um aumento continuado da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a manutenção de um mesmo patamar da relação DCL/RCL.

Por mais paradoxal que pareça, está ocorrendo um considerável ajuste fiscal e se está aumentando a dívida pública ao invés de reduzi-la, e uma das principais razões do não êxito do ajuste fiscal é a própria lógica endógena de expansão da dívida na forma que foi proposta no RRF. O gráfico 11 demonstra como isso seria explosivo para os próximos anos nos termos originais do PRF. Por isso, é tão importante a revisão possível pela lei 178/2021 com nova proposta de alongamento do pagamento do serviço da dívida. Nota-se que o que a parcela que o Rio de Janeiro iria pagar já no próximo ano (em uma trajetória crescente) é o que ele vai ter que arcar aproximadamente só no último ano, em 2030. Evidentemente, é importante ampliar o debate de todas as medidas compensatórias que passam a ser exigidas, além de ampliar a capacidade de correlação das forças políticas no presente e isso permitir uma revisão do caráter obrigatório que elas são exigidas ao governo estadual com o nítido enfraquecimento de sua autonomia federativa. Todavia, é inquestionável que, atualmente, o Rio de Janeiro não tem condições de manter a situação de "alívio" financeiro renunciando ao RRF ou mesmo prorrogando nos termos originais (lei 159/2017). Em ambos os casos, as parcelas exigidas de serviço da dívida seriam impossíveis de serem pagas. Com a adesão ao novo RRF isso se torna mais exequível.

É importante ter claro que essa análise é baseada na capacidade de honrar obrigações com base nos fluxos projetados de pagamento. A tabela 9 esclarece a diferença no volume de serviço da dívida para os próximos três anos e seu estoque em 2030. Nota-se que, mesmo com a adesão ao novo RRF, o desafio é maior que o realizado até aqui. Nos três primeiros anos, sob vigência do RRF original, pagou-se apenas R\$ 2,24 bilhões, sendo que, com a adesão ao novo RRF, será exigido pagar em torno de R\$ 9 bilhões nos três primeiros anos. Por outro lado, nota-se que, por não conseguir honrar o volume de pagamento nos próximos três anos sem o RRF (R\$ 63 bilhões), se terá que pagar um estoque quase três vezes maior (R\$ 170 bilhões) até 2030. Esse é o custo para se manter a situação de "alívio" financeiro caso não seja revertido de forma mais significativa o padrão de vulnerabilidade econômica. Se isso fosse obtido, em especial com maior arrecadação tributária (em particular de ICMS), não só mitigaria aquele custo como, de fato, ofereceria uma maior possibilidade de solução efetiva para o ajuste fiscal.

Essa possibilidade deve ser tratada no âmbito de um debate sobre os desafios políticos de se recuperar nossa autonomia federativa. Com base em dados da Receita Federal e do Portal da Transparência do Governo Federal, em 2019, a arrecadação federal no Rio de Janeiro foi de R\$ 267,2 bilhões, e só foi devolvido em transferências federais para os governos estadual e municipais R\$ 35,2 bilhões. Portanto, trata-se de uma diferença de quase R\$ 232 bilhões. Esse valor poderia ser compreendido como o custo aproximado do Rio de Janeiro fazer parte da federação brasileira. Afinal, se fosse um país independente e recebesse toda essa diferença, ele pagaria facilmente e de imediato toda a dívida com o governo federal do Brasil. É evidente que não se deve admitir qualquer hipótese de fragmentação nacional. Porém, a garantia de uma federação forte está em não manter uma de suas principais economias e fonte arrecadatória numa relação em que parece a estar impedindo de superar o impasse em sua trajetória de desenvolvimento.

2017 2018 2019 Realizado Realizado Realizado Previsto Previsto Previsto 4.000,00 2.000,00 0,00 -2.000.00 -4.000,00 -6.000,00 -8.000,00 -10.000,00 -12.000,00

Gráfico 8 - Evolução do Resultado primário (R\$ milhão), 2017-2019

Fonte: Siafe-RJ

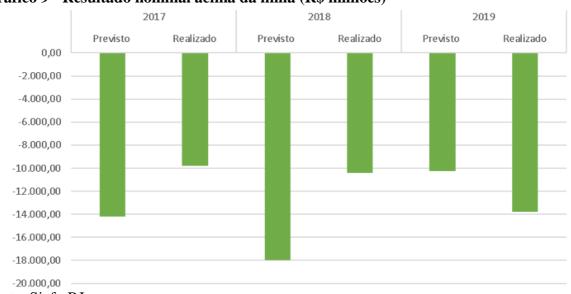
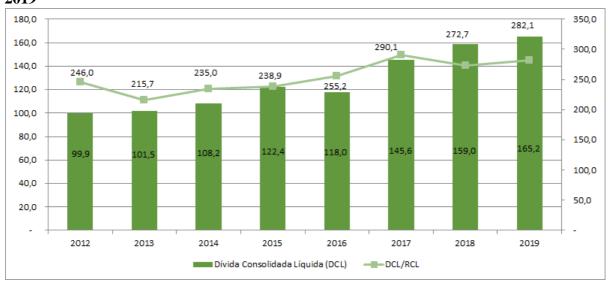


Gráfico 9 - Resultado nominal acima da linha (R\$ milhões)

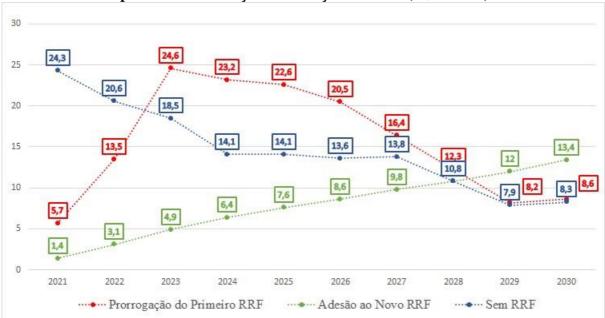
Fonte: Siafe-RJ

Gráfico 10 - Evolução da Dívida Consolidada Líquida e da relação DCL/RCL, 2012-2019



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal

Gráfico 11 - Comparativo da evolução do serviço da dívida (R\$ bilhões)



Fonte: SEFAZ/RJ

Tabela 9 - Despesas com serviços da dívida segundo PRF vigente e no PRF previsto com

base na Lei Complementar 178 (em bilhões de R\$)

Tipo	Sem RRF	Prorrogação do Primeiro RRF (LC 159/2017)	Adesão ao Novo RRF (LC178/2021)
Pagamento da Dívida nos Próximos 3 anos	63	44	9
Estoque da Dívida em 2030	83	88	170

Fonte: SEFAZ-RJ

3- Riscos de reafirmação do padrão de vulnerabilidade econômica: algumas evidências no mercado de trabalho

Avaliar a geração de emprego é uma variável fundamental para compreensão dos limites do ajuste fiscal efetuado até o momento, bem como das maiores dificuldades para sua implementação diante da debilidade na geração de rendas associadas às atividades produtivas. Cabe lembrar que estamos diante de um problema estrutural agravado com uma conjuntura adversa. Em especial, isso remete ao quadro de uma "estrutura produtiva oca" enquanto um dos epicentros do processo de desindustrialização nacional.

Como mostra a tabela 10, entre 1985 e 2019, o Rio de Janeiro passa da segunda posição para a sexta posição no ranking das UFs sobre número de empregos formais. Único caso de UFs com tamanha regressão no ranking. Cabe destacar que a razão disso não foi apenas outras economias estaduais terem aumentado relativamente o número de ocupações em relação ao Rio de Janeiro, e sim ter sido um dos únicos casos que, em termos absolutos, o número de ocupações em 2019 foi menor do que em 1985 em termos absolutos. Enfatizando, atualmente se tem menos ocupações industriais do que se tinha há mais de 35 anos atrás, especificamente, menos 159.169 postos de trabalho formal. São Paulo, a principal economia estadual do país e com o PIB muito maior que o do Rio de Janeiro (em torno de três vezes), também teve uma redução significativa, porém com o saldo menor na variação 1995/2019.

Tabela 10 - Saldo, Número de Empregos Formais e Ranking entre as UFs selecionadas

para a Indústria de Transformação, 1985 e 2019

	1985			2019	Saldo	
	Número de empregos	Ranking		Número de empregos	Ranking	1985- 2019
São Paulo	2.492.802	1	São Paulo	2.352.897	1	-139.905
Rio de Janeiro	520.334	2	Rio de Janeiro	361.165	6	-159.169
Rio Grande do Sul	502.318	3	Rio Grande do Sul	636.365	5	134.047
Minas Gerais	392.529	4	Minas Gerais	763.573	2	371.044
Santa Catarina	286.345	5	Santa Catarina	679.864	3	393.519
Paraná	235.514	6	Paraná	645.884	4	410.370
Pernambuco	177.685	7	Pernambuco	208.311	10	30.626
Bahia	102.777	8	Bahia	215.521	9	112.744
Ceará	86.008	9	Ceará	233.188	8	147.180
Amazonas	58.257	10	Goiás	235.376	7	177.119

Fonte: RAIS

O problema da "estrutura produtiva oca" e seus impactos fiscais ficam mais evidentes a partir do gráfico 12. Entre algumas das principais economias estaduais, o Rio de Janeiro é aquele com um dos menores pesos do emprego formal da indústria de transformação no total de empregos, apenas 8,9%, inclusive, abaixo da média nacional, 15,2%. Estados notoriamente reconhecidos também em dificuldades fiscais possuem essa relação bem mais significativa: Minas Gerais, 15,5%; e Rio Grande do Sul, 21,5%. Santa Catarina, que detém o maior ICMS per capita (como mostrado na seção anterior, na tabela 3), é aquele com maior peso industrial, 28,7%, ou seja, mais de três vezes a situação do Rio. Cabe destacar que o caráter oco inclusive se identifica nas próprias atividades de petróleo e gás. Baseado em dados da Receita Federal e da Petrobrás, com referência nos valores de contratos ativos da estatal segundo sua localização para agosto de 2020 (ou seja, quando se completou três anos do PRF fluminense), somente 19% estavam localizados no Rio de Janeiro. Mais de 2/3 dos valores estão fora do país (em torno de 70%), o que sugere o desafio de ser recuperada e aprimorada uma política

nacional de conteúdo local. Mas não apenas isso, o desafio conjunto de uma política de reindustrialização fluminense ser também priorizada e com uma clara estrutura de planejamento e instrumentos de políticas no nível estadual.

28,7% 20,4% 21,5% 15,5% 15,2%

Brasil

Paraná

Rio Grande do Sul Santa Catarina

Gráfico 12 - Peso do Emprego Formal da Indústria de Transformação no Total de Empregos nas Principais Unidades Federativas do Sul e Sudeste e no Brasil, em 2019

Fonte: RAIS

8,9%

Rio de Janeiro

Minas Gerais

São Paulo

Cabe sublinhar que os efeitos de um processo de fortalecimento industrial não se limitam ao próprio setor. É notória a maior capacidade do setor industrial gerar efeitos de encadeamento intra e intersetoriais. Ou seja, os efeitos esperados tendem a ser generalizados, causando impacto nos resultados para toda a economia estadual. Diante do não enfrentamento a contento dessa questão no período recente, os resultados agregados não poderiam ser satisfatórios. Segundo a tabela 11, entre 2014 e 2019, a variação negativa de empregos formais no Estado do Rio de Janeiro foi um pouco mais de três vezes superior à média nacional (respectivamente, -13,05 e -4,1%). Isso significou uma perda de 602.931 postos de trabalho formais, mais de 2/3 na sua capital. Deve ser enfatizado que, esse resultado foi maior que do próprio Estado de São Paulo, sabendo que este estado tem uma economia muito maior. Essa última constatação chama atenção mais uma vez que o problema não é apenas de uma conjuntura adversa, mas que de fato há um padrão de vulnerabilidade econômica que deve ser tratado como especificidade.

Segundo a tabela 12, no período 2014/2019, ocorreram variações anuais negativas do emprego formal em praticamente todos os setores selecionados. No comparativo 2014/2019, chama atenção a variação negativa significativa na Construção Civil (-25,3%), um setor tradicionalmente bastante empregador. Isso é reflexo de um ajuste fiscal que ocorreu sacrificando investimentos, como apontado na seção anterior. Reconhecendo que o setor de serviços têm no geral menor capacidade indutora, é esperado que ele sofra os maiores efeitos do cenário atual. Ainda assim, é muito preocupante observar uma variação no mesmo período que significou uma queda de quase metade das ocupações (-45,6%). Cabe destacar que a indústria de transformação, que é o segundo setor mais empregador após serviços, manteve variações negativas anuais continuadas, excetuando uma modesta variação positiva em 2019. De um modo geral, após o início do PRF (ou seja, variação 2017/2019), os casos que houveram alguma recuperação foram muito tímidos diante do problema. Isso também fica evidente a partir da tabela 13, na qual se apresentam os saldos para o mesmo período, e notase a quantidade de saldos negativos anuais e bastante significativos na maioria dos setores selecionados.

Tabela 11 - Variação e saldo de empregos formais em regiões selecionadas, entre 2014 e 2019

Unidade Territorial	2014	2019	Variação (%) 2014-2019	Saldo 2014-2019
Cidade do Rio de Janeiro	2.654.076	2.248.112	-15,3%	-405.964
Estado do Rio de Janeiro	4.641.380	4.038.449	-13,0%	-602.931
Cidade de São Paulo	5.308.401	5.109.943	-3,7%	-198.458
Estado de São Paulo	14.111.450	13.657.131	-3,2%	-454.319
Sudeste	24.792.464	23.549.540	-5,0%	-1.242.924
Brasil	49.571.510	47.554.211	-4,1%	-2.017.299

Fonte: RAIS

Tabela 12 - Variação anual do emprego formal no Estado do Rio de Janeiro por setores selecionados, 2014/2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2017-2019	2014-2019
Construção Civil	0,4%	-13,1%	-30,0%	-15,0%	-2,4%	7,6%	5,1%	-25,3%
Extrativa mineral	-2,1%	-10,0%	-16,9%	-7,9%	-3,3%	12,2%	8,5%	-23,8%
Indústria de								
transformação	1,0%	-9,9%	-10,4%	-3,9%	-3,2%	1,4%	-1,9%	-4,1%
Serviços	2,6%	-2,4%	-5,4%	-3,6%	-0,3%	0,4%	0,1%	-45,6%
Adm. Pública	-2,2%	-3,4%	-2,7%	3,0%	0,2%	-2,3%	-2,2%	-7,7%
Comércio	1,5%	-2,4%	-3,3%	-2,4%	-0,8%	1,0%	0,2%	-10,9%
Agropecuária,								
extração vegetal,								
caça e pesca	5,0%	-4,5%	-2,2%	-2,5%	0,7%	-2,0%	-1,3%	-5,2%
Serviços ind. de								
utilidade pública	0,5%	-2,7%	-1,6%	-3,3%	-0,7%	4,4%	3,6%	-10,1%

Fonte: RAIS

Tabela 13 - Saldo do emprego formal no Estado do Rio de Janeiro por setores selecionados, 2014/2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Extrativa mineral	-1.080	-5.003	-7.611	- 2.962	-1.153	4.072
Indústria de transformação	4.491	-46.880	- 44.590	-14.791	-11.924	5.075
Serviços ind. de utilidade pública	321	-1.588	- 895	- 1.884	- 392	2.364
Construção Civil	1.258	- 39.543	-78.419	- 27.469	- 3.686	11.566
Comércio	13.453	- 21.241	-29.142	- 20.273	- 6.278	8.102
Serviços	52.344	-50.427	-107.961	-69.139	-5.208	7.787
Adm. Pública	-17.376	- 26.708	-20.243	22.354	1.219	- 17.542
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	1.179	- 1.131	-517	-581	167	-456

Fonte: RAIS

Em 2020, com o cenário de pandemia, os riscos de reafirmação do padrão de vulnerabilidade econômica e suas evidências no mercado de trabalho ficaram ainda mais explícitos. Como mostra o gráfico 13, o Rio de Janeiro foi a UF com o pior saldo de empregos formais, com assustadora cifra de -127.155 em apenas um ano. Deve ser sublinhada a

diferença expressiva para o segundo pior resultado, Rio Grande do Sul, -20.220. Importante destacar que Santa Catarina, UF que vem se destacando pelo peso de seu setor industrial (como visto no gráfico 12), também é aquele que lidera entre as UFs com o saldo positivo de 53.050 empregos formais. Isso demonstra que mesmo em um contexto negativo severo no nível nacional, economias com maior perfil industrial conseguiram responder melhor a crise e ainda obter resultados positivos no mercado de trabalho mais significativos. Não é demais lembrar mais uma vez com reflexos positivos também sobre arrecadação tributária (como já visto, o maior ICMS per capita entre as UFs).

Inversamente, o Rio de Janeiro explicita os efeitos de sua "estrutura produtiva oca". Como mostra a tabela 14, o reflexo disso é uma taxa de desemprego maior que média de todas as regiões do país e dos demais estados do Sudeste. Para dados do 3º trimestre de 2020, foi de 19,1% para a população total. Esse quadro é ainda mais grave para a faixa de jovens, com evidentes reflexos sobre o quadro de violência urbana. No comparativo a taxa de desemprego mais que dobra para 40,5%, valor bem acima da média nacional, 31,4%. Por consequência, políticas de auxílio emergencial estão sendo essenciais. Como mostra a tabela 15, particularmente em municípios fluminenses com menor adensamento produtivo ou com grande concentração populacional, a relação de beneficiários por população ultrapassa 1/3, e, em alguns casos, até estando perto ou ultrapassando mais da metade.

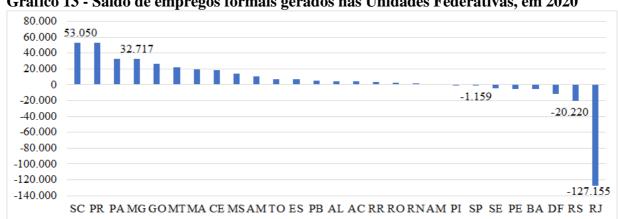


Gráfico 13 - Saldo de empregos formais gerados nas Unidades Federativas, em 2020

Fonte: Novo Caged

Tabela 14 - Taxa de desemprego para o total da população e para os jovens de 18 a 24 anos nas Regiões do Brasil e Unidades Federativas selecionadas, no 3º trimestre de 2020

Unidade Territorial	População Total	Jovens 18-24 Anos
Norte	13,1	28,7
Nordeste	17,9	36,3
Sudeste	15,4	33,7
Espirito Santo	13,9	33,5
Minas Gerais	13,3	26,9
Rio de Janeiro	19,1	40,5
São Paulo	15,1	34,6
Sul	9,4	20,7
Santa Catarina	6,6	13,3
Centro-Oeste	12,7	26,6
Brasil	14,6	31,4

Fonte: PNAD Contínua

Tabela 15 - 10 municípios fluminenses com a maior e menor relação entre o número de pessoas beneficiárias do auxílio emergencial e o total da população estimada, em Agosto de 2020

Ranking	Município	Beneficiários	População	Relação % (Beneficiários/População)
1	Armação dos Búzios	20.206	34.477	58,61
2	São Francisco do Itabapoana	21.636	42.210	51,26
3	Macuco	2.674	5.623	47,55
4	Arraial do Cabo	14.533	30.593	47,50
5	São João da Barra	16.506	36.423	45,32
6	Sumidouro	7.052	15.667	45,01
7	Magé	97.404	246.433	39,53
8	Nova Iguaçu	325.342	823.302	39,52
9	Seropédica	32.507	83.092	39,12
10	Paraty	17.030	43.680	38,99
83	Carapebus	4.702	16.586	28,35
84	Paracambi	14.795	52.683	28,08
85	Pinheiral	7.036	25.364	27,74
86	Santa Maria Madalena	2.871	10.392	27,63
87	Piraí	8.129	29.545	27,51
88	Barra Mansa	50.702	184.833	27,43
89	Volta Redonda	74.369	273.988	27,14
90	Barra do Piraí	27.119	100.764	26,91
91	Resende	35.179	132.312	26,59
92	Niterói	135.903	515.317	26,37

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Conclusão

Como balanço da tentativa de ajuste fiscal promovida até o momento, apesar da significativa redução de despesas (em particular, despesa de pessoal), obteve-se valores insuficientes para amortização de Dívidas e para quitação de Restos a Pagar. Inclusive, o Estado do Rio de Janeiro só se manteve no RRF em razão de medida cautelar junto ao STF. Na ausência de uma recuperação sustentada das receitas (em particular, tributárias), é fundamental ter claro o que mantém a deterioração das finanças do Estado. Paradoxalmente, a própria suspensão do pagamento das dívidas com a União. Isso porque o não pagamento (ou prolongamento de parcelas) leva a um aumento substancial no serviço da dívida. Diante disso, os riscos de reafirmação do padrão de vulnerabilidade econômica não são desprezíveis, especialmente, com graves consequências sobre o mercado de trabalho.

Cabe indagar a quem interessa uma máquina fiscal sujeita a poder sacrificar compromissos sociais para atender obrigações financeiras. Da mesma forma, cabe indagar a quem interessa circunscrever o debate de política pública a aceitar, sem ponderações, a prioridade máxima àquelas obrigações para uma gestão ser vista como "responsável". Há interpretações que acreditam que não havia alternativa ao Rio do que assinar o RRF, e que graças a ele se pode ter uma regularidade na execução orçamentária e, em especial, voltar a

pagar salários do funcionalismo público. Não é adequada uma percepção enviesada que leva a se encarar uma "camisa-de-força" à gestão pública estadual como uma opção desejável no lugar de imposta. Agindo assim, limita-se o olhar ao curto prazismo que permite carência de pagamento da dívida, sem observar que vem servindo a uma lógica próxima da "agiotagem", no sentido que toda política pública fica subordinada a ter como principal prioridade o aumento da capacidade de pagamento da dívida que continua se expandindo. O principal cuidado se refere às forças progressistas não recaírem em concessões a seus efeitos "anestésicos" temporários e deixarem de discutir claramente o padrão de vulnerabilidade econômica de caráter estrutural.

Não houve "socorro federal", nenhum real foi perdoado da dívida estadual, nem gastos federais em grandes investimentos públicos ou na manutenção de serviços públicos foram disparados. Ao contrário, por exemplo, matéria recente de janeiro de 2021, apontou que mais de 50% dos leitos em hospitais federais no Rio estavam fechados por falta de profissionais em plena pandemia². Sobre a aparência de alívio não podemos idealizar a essência do fenômeno: a perda considerável de graus de autonomia federativa e subordinação financeira com efeitos consideráveis sobre a política pública por anos.

Não se pode negar os esforços recentes para modernizar a gestão com o planejamento mais detalhado do orçamento. Contudo, ainda há o desafio de montar uma estrutura que vá além de um sistema rigoroso de controle de gastos e, propriamente, defina planos, sistema de metas e esferas de coordenação decisória com claras prioridades de geração de emprego e renda, de competitividade produtiva (em particular, inovativa) e desenvolvimento regional. Sobre esses aspectos, permanece o desafio de implementação de um maior planejamento integrado e com instâncias participativas da sociedade para superar o impasse no processo de desenvolvimento, e isso que permitirá uma solução efetiva para o ajuste fiscal.

_

² https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/01/06/rj-mais-de-50-dos-leitos-federais-estao-fechados-por-falta-de-profissionais

O CLUSTER TECNOLÓGICO NAVAL (CTN-RJ) E A RETOMADA ECONÔMICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA PERSPECTIVA MAIS ABRANGENTE

Thauan Santos¹ Diego Biangolino Teixeira Lima²

RESUMO: Considerando a recente criação do Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro (CTN-RJ) e a intenção decorrente de promoção da retomada da economia estadual, este artigo busca contribuir para uma avaliação desta retomada com análises das atividades enquadradas como Economia do Mar nos municípios que possuem vocação para o desenvolvimento destas atividades e que podem usufruir da estrutura do Cluster. Objetiva-se identificar se há presença destas atividades nos municípios não costeiros do estado, analisando-se a dimensão das relações *backward e forward linkages* de tais atividades. A metodologia utiliza a teoria dos clusters e matriz insumo-produto (MIP). Para a análise dos encadeamentos, utiliza-se ao Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), em seu Cadastro Central de Empresas (CEMPRE). Conclui-se que a Economia do Mar nacional e suas interfaces para o desenvolvimento regional não devem ficar restritos estritamente aos municípios costeiros. **Palavras-chaves:** Economia do Mar; Cluster Tecnológico Naval; Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT: Considering the recent creation of the Naval Technological Cluster of Rio de Janeiro (CTN-RJ) and the intention resulting from the promotion of the resumption of the state economy, this article seeks to contribute to an assessment of this resumption with analyzes of the activities classified as Economy of the Sea in the municipalities that have a vocation for the development of these activities and that can take advantage of the Cluster structure. The objective is to identify whether these activities are present in non-coastal municipalities in the state, analyzing the dimension of the backward and forward linkages of such activities. The methodology uses the theory of clusters and input-output matrix (IOM). For the linkages analysis, the IBGE System of Automatic Data Recrieval (SIDRA) is used in its Central Register of Enterprises (CEMPRE). We conclude that the national Economy of the Sea and its interfaces for regional development should not be strictly restricted to coastal municipalities.

Keywords: Economy of the Sea; Naval Technological Cluster; Regional development.

Área de submissão: Economia Fluminense.

JEL: C38, C67, R11, R58.

-

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN) e coordenador do Grupo Economia do Mar (GEM).

² Bacharel em Ciências Econômicas (IE/UFRJ) e mestrando em Estudos Marítimos (PPGEM/EGN).

1. INTRODUÇÃO

Desde o final de 2014, e mais evidentemente a partir do início de 2015, a economia do Estado do Rio de Janeiro (RJ) entrou em um quadro de crise econômica, com taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) estadual negativas (-0,7% e -1,3% em cada semestre, respectivamente), configurando um quadro oficial de recessão técnica. O dano se estendeu até o ano de 2018, quando, segundo projeções dadas pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), o PIB estadual apresentou uma variação positiva de 1,2%³. É a partir deste cenário que surge um movimento capitaneado por empresas do setor de Defesa do Rio de Janeiro em prol da formação de um cluster englobando os setores e atividades voltadas para a Economia do Mar. Visando a promover a retomada da economia estadual, buscou-se unir uma vocação regional para as atividades de Economia do Mar, considerando a proximidade geográfica, interesses comuns e relações intersetores. Neste ímpeto, as empresas AMAZUL, CONDOR, EMGEPRON e NUCLEP instituíram, em novembro de 2019 a Associação do Cluster Tecnológico Naval (ACTN), formalizando assim a criação do Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro (CTN-RJ).

Desta forma, o presente trabalho busca analisar e mensurar o mercado das atividades enquadradas como Economia do Mar nos municípios que possuam vocação para o desenvolvimento de tais atividades e que podem usufruir da estrutura do CTN-RJ. Será realizado um mapeamento dos setores/atividades, abrangendo, também, uma visão de como se apresentam aqueles que se inter-relacionam ao longo de suas cadeias produtivas. Busca-se conectar a pesquisa e resultados levantados com a temática do desenvolvimento regional sob a perspectiva da teoria de clusters. Como hipótese, este estudo econômico-geográfico da economia do mar não se atém somente aos municípios costeiros e/ou defrontantes ao mar, considerando, também, regiões mais internas do Estado. É esta característica que será investigada e confrontada com os resultados apresentados, assim como os da literatura.

A relevância deste estudo está em produzir conteúdo teórico e analítico acerca do *status* e do potencial de desenvolvimento das atividades afetas à Economia do Mar dentro do ambiente do recém-formado CTN-RJ, reunindo informações e dados, que contribuirão para o melhor entendimento do cluster e, consequentemente, auxiliando na tomada de decisão de gestores públicos e privados. Ao considerar como se dá a distribuição das atividades de Economia do Mar perante os 92 municípios do Rio de Janeiro, será possível identificar onde estas atividades ocorrem de maneira persistente, especializada e a quais mercados e regiões atendem.

2. ECONOMIA DO MAR NO BRASIL E CLUSTERS

Em 2021, iniciou-se a Década dos da Ciência Oceânica da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento Sustentável, período durante o qual países e organizações internacionais dedicarão esforços e atenções para a sustentabilidade deste meio. Justamente na capacidade econômica advinda do mar é que florescem grandes oportunidades para a economia do Brasil e, em especial, para o Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, é preciso antes estabelecer o conceito de Economia do Mar a ser adotado para esse estudo de caso.

Sendo considerado ainda um tema pouco explorado no Brasil, utilizou-se a definição de Economia do Mar elaborada em Carvalho (2018), que afirma que a Economia do Mar no Brasil estaria relacionada às "atividades econômicas que apresentam influência direta do mar, incluindo as atividades econômicas que não têm o mar como matéria-prima, mas, que são realizadas nas suas adjacências". Distingue-se, ainda, a classificação entre atividades diretamente ligadas ao mar, às quais chama de atividades econômicas classificadas como Economia do Mar pelo escopo da dimensão marinha e atividades classificadas como adjacentes

Projeção para o PIB conforme levantamento feito pela FIRJAN. Ver: https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8A6B47EA07016B513CB32808C

ao mar. Este artigo considera somente a primeira classificação: escopo dimensão marinha, a qual, na referida tese, já consta com a Classificação Nacional das Atividades Econômicas 2.0 (CNAE) conforme Anexo 1.

No caso brasileiro, o litoral concentra 17% da população, 21% do PIB e 19% dos trabalhadores, com particular destaque para a região Sudeste (Rio de Janeiro) e Nordeste (Bahia e Ceará) (SANTOS; CARVALHO, 2020a). A Economia do Mar abrange uma série de setores e atores, inexistindo um conceito único no mundo, dado que cada país e/ou organização internacional adota diferentes métodos, setores e atividades (SANTOS, 2019). Como não há ainda uma definição oficial brasileira sobre economia do mar, entende-se que ela pode ser entendida como uma política pública de desenvolvimento nacional (SANTOS; CARVALHO, 2020b). Nesta linha, os clusters podem ser promovidos como estímulo ao crescimento regional.

A proposta de desenvolvimento da economia do Estado do Rio de Janeiro através do Cluster Tecnológico Naval recém-estabelecido remete a uma teoria explorada no final do século XIX por Alfred Marshall, quando, ao observar os distritos industriais no Reino Unido, pôde perceber que agentes econômicos usufruíam de externalidades econômicas ao estarem inseridos em um ambiente com a presença de muitas atividades especializadas e diversificadas aglomeradas em uma certa região. Segundo Marshall (1920), no que tange ao conceito de externalidades econômicas, estas, quando presentes, figuram como condicionantes à formação de clusters. Quando uma indústria escolhe um local para se estabelecer, é comum que permaneça ali por um longo período, dados os benefícios significativos que auferem ao estarem próximos aos agentes especializados em atividades afins, diversificadas e complementares.

A tendência é que em um ambiente concentrado, onde agentes especializados atuando em diversas áreas na produção de uma grande diversidade de bens intensivos em tecnologia e em mão de obra qualificada, informações acabam circulando nessa rede, o que ocorre na forma de uma espécie de transbordamento de conhecimento (*knowledge spillover*). Ao trocarem conhecimento, condições surgem para o florescimento de inovações.

Marshall teorizou também sobre os encadeamentos para trás e para frente (*backward and forward linkages*). A ideia seria que, dada a proximidade geográfica das empresas que partilham da mesma cadeia produtiva, relações intersetoriais são estabelecidas tanto na direção dos fornecedores de insumos como na direção dos compradores dos produtos. Um grande mercado se estabelece na região do cluster, o que impactaria diretamente no desenvolvimento econômico regional. Não só pela troca de produtos em si, que se dá ao longo das cadeias produtivas, mas também via troca de conhecimento que se dá no ambiente do Cluster.

Apesar do distante passado desde o início das teorias de clusters desenvolvidas pelo autor, tal conceito ficou um pouco "fora de moda" durante o auge do Fordismo, vindo a ser tema explorado novamente após a década de 1970 quando o pós-choque do petróleo e a consolidação do toyotismo revolucionaram a forma de produção, possibilitando a retomada à pauta dos clusters. Esse movimento se dinamiza já na década de 1990, pós-terceira revolução industrial e com a difusão digital e da internet. É nesse contexto que surgem novos autores pensando clusters. Porter (1998) afirma que um cluster seria um grupo de empresas interconectadas e instituições atuando regionalmente em determinado setor e partilhando afinidades (semelhanças) e complementariedades. Delgado *et al* (2015) defendem que "clusters são grupos de indústrias relacionadas por habilidade, tecnologia, fornecimento, demanda e/ou outros encadeamentos."

3. METODOLOGIA

A metodologia referente à disposição espacial das atividades econômicas relacionadas à Economia do Mar nos municípios do Estado do Rio de Janeiro consiste em uma busca à base de dados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), recorrendo-se ao Cadastro Central de Empresas (CEMPRE). Nesta base de dados, foi acessada a Tabela 6450, que

disponibiliza no nível dos municípios as "unidades locais, pessoal ocupado total e assalariado, salários e outras remunerações, por seção, divisão, grupo e classe da classificação de atividades (CNAE 2.0)".⁴

Na seleção de dados, foi estabelecido o recorte temporal dos anos de 2010 até 2018. O critério adotado foi buscar os dados pré-crise econômica com uma amplitude temporal de 8 anos, uma vez que o ano de 2018 é o último com dados disponíveis no SIDRA. Foram selecionados os dados de "unidades locais" para os CNAEs de Economia do Mar pelo escopo de dimensão marinha de todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Já para a investigação dos encadeamentos para trás e para frente das atividades do cluster, foi utilizada a metodologia de Leontief (1986) através da análise insumo-produto, visando a investigar as relações intersetoriais. Convém ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro carece de uma matriz de insumo-produto recente (a mais atual disponível data do ano de 1996). Desta forma, foi utilizada como uma proxy a matriz de insumo-produto (MIP) do Brasil de 2015. A ideia é olhar para os coeficientes técnicos da MIP Brasil 2015, especificamente para os setores/atividades relacionados à Economia do Mar (atividades escopo dimensão marinha), e observar de quais setores/atividades estes mais consomem em sua cadeia de produção, demonstrando aqueles que podem sofrer um efeito de arrasto. Nesta análise, recorreu-se à MIP de nível 67.5

Ao usar como aproximação a MIP Brasil 2015, entende-se que os coeficientes técnicos não devam variar muito a nível nacional, uma vez que os setores tendem a possuir cadeias produtivas similares em todas as regiões nacionais, assim como níveis de tecnologia e demais fatores de produção similares. Entende-se pelo coeficiente técnico a_{ij} a relação x_{ij}/x_j (onde x_{ij} é quanto do produto do setor i vai para o setor j e x_j é a produção do setor j).

Cabe salientar que as relações *backward linkages* podem ser percebidas ao classificar por ordem os coeficientes técnicos de cada coluna da matriz insumo-produto, pois os denominadores dos coeficientes são os mesmos. Assim, ao se ordenar os coeficientes técnicos na mesma coluna, será comparado quanto cada setor consumiu dos demais setores. Olhando para a coluna 2 no exemplo acima, o setor de construção naval consumiu mais do setor metalurgia do que do próprio setor construção naval.

Essa análise dos coeficientes técnicos já não é possível para os *forward linkages* (o ordenamento nas linhas), pois os denominadores são diferentes. Logo, para se observar as relações de *forward linkages*, é necessário olhar para os valores absolutos das produções. Assim sendo, na MIP Brasil 2015 observam-se os valores das linhas da Tabela de Usos de Bens e Serviços nos cruzamentos com os setores/atividades das colunas. Da mesma forma como feito para a análise dos *backward linkages*, aqui também são ordenados os valores, sendo possível visualizar mais facilmente a destinação da produção de cada bem e serviço para os demais setores/atividades. Para as duas análises estão organizados em ordem decrescente os dados para os 10 maiores valores, os quais serão apresentados mais adiante (coeficientes técnicos para a análise dos *backward linkages* e valores das produções para a dos *forward linkages*).

Desta forma, a linha investigativa partiu de relacionar o número de empresas inseridas no âmbito das atividades de Economia do Mar nos 92 municípios do RJ, destacando aquelas flagrantemente relacionadas ao mar como, por exemplo: "construção de embarcações e estruturas flutuantes" (CNAE 30.11-3); "construção de embarcações para esporte e lazer" (CNAE 30.12-1); "manutenção e reparação de embarcações" (CNAE 33.17-1); dentre outras atividades identificadas como típicas de Economia do Mar e supostamente ligadas aos municípios costeiros/defrontantes, conforme podem ser observadas abaixo.

-

⁴ Ver Tabela 6450, disponível em: < https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6450 >.

Ver Tabelas de 2015 para Matriz de Insumo-Produto Brasil, disponível em: < https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9085-matriz-de-insumo-produto.html?=&t=resultados>.

Os dados extraídos da base de dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) utilizam a classificação das atividades econômicas segundo o CNAE 2.0, a mesma adotada por Carvalho (2018). Do banco de dados do SIDRA, foi utilizada a tabela 6450, que relaciona as unidades locais (empresas) e pessoal ocupado total por classificação de atividades. Na pesquisa, foram agrupados os dados somente dos 25 municípios classificados pelo IBGE, como na linha de costa (defrontantes ao mar, conforme classificação disponibilizada em 2018) e daqueles que apresentaram pelo menos uma empresa ligada às atividades de Economia do Mar durante o intervalo de tempo sob análise.

4. DISCUSSÕES E RESULTADOS

4.1. O papel dos municípios interiores

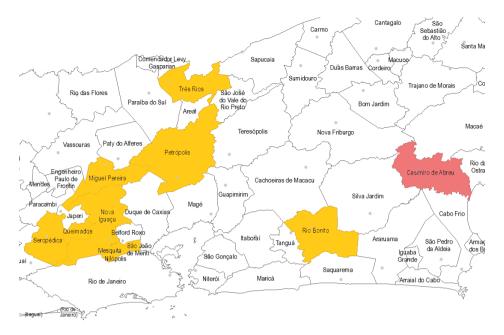
A proposta investigativa da pesquisa baseou-se em identificar e selecionar atividades típicas inseridas no escopo da Economia do Mar e analisar como estas atividades se apresentam em municípios não costeiros e não defrontantes ao mar. Conforme sugerido inicialmente, pretende-se constatar que as atividades de Economia do Mar não ficam restritas a estes municípios defrontantes, sendo mais adequado para uma análise econômica considerar outros municípios mais interiorizados. Comprovando-se a hipótese verdadeira, vê-se a necessidade de uma adequação ao conceito de Economia do Mar para o caso do estado do Rio de Janeiro, devendo-se não necessariamente ater-se aos municípios costeiros/defrontantes. Além disso, a análise tende a indicar a necessidade de se pensar o CTN-RJ para além dos municípios do entorno da Baía de Guanabara.

Para os CNAES 30.11-3, 30.12-1 e 33.17-1 dos 34 municípios com ocorrências, foram identificadas empresas atuantes nos campos destas atividades em 10 municípios não defrontantes ao mar (ou seja, cerca de 29% não eram costeiros), são eles: Mesquita, Miguel Pereira, Nova Iguaçu, Nilópolis, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São João de Meriti, Seropédica e Três Rios. Dentre estes, merece destaque o município de Rio Bonito, que possui ao longo de todo período uma consistência no número de empresas ligadas a tais atividades, totalizando 2 empresas de construção de embarcações e 5 de manutenção e reparação no ano de 2018 e com uma média de 4,22 empresas por ano enquadradas nesses CNAEs entre os anos de 2010 e 2018 (com destaque para a atividade de "manutenção e reparação de embarcações" que registrou média de 3,6 empresas durante esse intervalo de 8 anos, chegando a atingir um máximo de 6 empresas em 2015, o que demonstra uma certa vocação para o município).

Em outros 3 desses municípios (Miguel Pereira, Nilópolis e São João de Meriti), atualmente, conforme os dados mais recentes disponíveis (2018), não existe mais nenhuma empresa de pelo menos uma dessas atividades. Porém, serve como referência para o estudo que em alguns momentos dentre o período em análise tais empresas se estabeleceram nesses municípios. Em Nilópolis, por exemplo, em 2011 chegou a ter 2 empresas de "construção de embarcações e estruturas flutuantes" (CNAE 30.11-3), a mesma quantidade que o município de Macaé no mesmo período. É interessante ressaltar também que dentre os municípios defrontantes ao mar, Casemiro de Abreu foi o único que não apresentou registro de pelo menos uma empresa ao longo do período analisado.

Vale também destacar que o munícipio mais afastado do mar (cerca de 150km) a apresentar empresa atuante em pelo menos uma dessas atividades foi o município de Três Rios, para o qual foi encontrada uma empresa do ramo de "construção de embarcações e estruturas flutuantes" desde o ano de 2015 em diante. O município de Três Rios é cortado pelo rio Paraíba do Sul assim como pelos rios Paraibuna e Piabanha, fato este que pode sugerir o desenvolvimento da atividade do CNAE 30.11-3 na região.

Figura 1. Municípios com ocorrências para os CNAEs 30.11-3, 30.12-1 e 33.17-1 (2010-2018)



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, SIDRA, Tabela 6450.

Outro segmento diretamente relacionado com o mar, no contexto do Estado do Rio de Janeiro, é o de petróleo e gás natural (P&G), dada a existência de diversas reservas de exploração/explotação *offshore* na região. Desta forma, torna-se interessante observar como se apresentam distribuídas as empresas que atuam nas atividades de P&G nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Foram selecionadas as atividades de "extração de petróleo e gás natural" (CNAE 06.00-0), de "apoio à extração de petróleo e gás natural" (CNAE 09.10-6) e de "fabricação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo" (CNAE 28.51-8) e observada a distribuição espacial de empresas destas atividades.

Do total de 92 municípios, em 30 foram identificadas pelo menos uma empresa ligada a tais CNAEs. Destas, 16 são costeiras/defrontantes ao mar e 14 não são (ou seja, cerca de 47% dos municípios com ocorrências de empresas destas atividades não são defrontantes ao mar). De fato, as atividades que se observaram nesses municípios não costeiros foram as de "apoio à extração de petróleo e gás natural" (com maior presença) e de "fabricação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo".



Figura 2. Municípios com ocorrências para os CNAEs 06.00-0, 09.10-6 e 28.51-8 (2010-2018)

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, SIDRA, Tabela 6450.

Destes municípios não costeiros, vale destacar alguns casos para análise, como o de Conceição de Macabu, que somou 22 ocorrências de empresas ao longo dos 8 anos de análise, com uma média de 2,44 empresas por ano (registros idênticos ao de Campos dos Goytacazes que é enquadrado como costeiro e serve de município-base para as explorações offshore), e tendo registrado 3 empresas de "apoio à extração de petróleo e gás" de 2014 a 2017. Tal perfil pode estar relacionado ao fato de o município de Conceição de Macabu ser fronteiriço a três municípios costeiros ligados à "extração de petróleo e gás": Macaé, Quissamã e Campos dos Goytacazes.

Os municípios de Nova Friburgo e Sumidouro (ambos bem interiorizados) também apresentaram uma persistência local para a atividade de "fabricação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo e gás" registrando uma média de uma empresa por ano, possivelmente também pela proximidade com o município de Macaé. Da mesma forma, ocorre com o município de Silva Jardim para a atividade de "apoio à extração de petróleo e gás".

Outras atividades diretamente enquadradas como pertencentes à rubrica Economia do Mar, e que também foram destacadas como foco pelo Plano Estratégico 2021-2025 do CTN-Estado do Rio de Janeiro, são aquelas relacionadas aos serviços marítimos. Foram selecionadas as seguintes atividades: "transporte marítimo de cabotagem" (CNAE 50.11-4); "transporte marítimo de longo curso" (CNAE 50.12-2); "navegação de apoio" (CNAE 50.30-1); "transporte por navegação de travessia" (CNAE 50.91-2); "transportes aquaviários não especificados anteriormente" (CNAE 50.99-8); "gestão de portos e terminais" (CNAE 52.31-1); "atividades de agenciamento marítimo" (CNAE 52.32-0); e "atividades auxiliares dos transportes aquaviários não especificadas anteriormente" (CNAE 52.39-7).

Em 40 dos 92 municípios do estado foram registradas pelo menos uma empresa ligada às atividades de serviços marítimos. Destes, 22 são defrontantes ao mar e 18 não (45% dos municípios com ocorrências observadas não eram costeiros/defrontantes). Alguns municípios mais interiorizados merecem destaque porque os números se apresentam com maior frequência e persistência. Este seria o caso de Nova Iguaçu, Rio Bonito e São João de Meriti, que apresentaram médias de empresas/ano respectivamente iguais a 1,22, 1,11 e 1,00, ou seja, mantiveram pelo menos uma empresa ligada ao segmento de serviços marítimos por ano. Tais ocorrências podem estar relacionadas à proximidade de municípios costeiros como a cidade do Rio de Janeiro (em relação à Nova Iguaçu e a São João de Meriti) e Niterói, São Gonçalo, Itaboraí e Saquarema (em relação a Rio Bonito, que possui fronteira com os dois últimos).



Figura 3. Municípios com ocorrências para os CNAEs 50.11-4, 50.12-2, 50.30-1, 50.91-2, 50.99-8, 52.31-1, 52.32-0 e 52.39-7 (2010-2018)

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, SIDRA, Tabela 6450.

Após observarmos a ocorrência dessas atividades que selecionamos nos municípios não costeiros do Estado do Rio de Janeiro, algumas relações foram calculadas. Buscou-se observar a proximidade entre municípios, especificamente aqueles adjacentes aos costeiros. Conforme pode ser visto nas tabelas abaixo, para as atividades relacionadas à indústria naval (construção e manutenção), 80% dos municípios não costeiros que tiveram ocorrências são adjacentes a municípios costeiros. Para as atividades relacionadas ao setor de P&G e ao setor de Serviços Marítimos, as relações registradas foram respectivamente de 64% e 50%. Para os dois primeiros segmentos, e que apresentaram uma concentração maior de proximidade à costa, podem estar associadas questões de proximidade geográfica por conta de razões operacionais e de custos de deslocamento. Já para o de Serviços Marítimos, a disposição mais espalhada pode estar associada à presença de bacias hidrográficas que demandem tais serviços/atividades localmente.

Foi calculada, também, a média das relações individuais dos três segmentos em análise. Como existe uma relação inversa entre distância da costa e incidência/influência da Economia do Mar, a média harmônica das três relações individuais acima é uma boa escolha, e ao se calcular chega-se ao valor de 62,33%. Ou seja, de todos os municípios não defrontantes ao mar, e que tiveram pelo menos uma ocorrência de empresas dos CNAEs selecionados para o lapso temporal do estudo, em média 62,33% eram adjacentes/fronteiriços a municípios costeiros, o que pode sugerir que além dos municípios costeiros deva-se considerar também os adjacentes a esses no que diz respeito aos impactos e influências da Economia do Mar.

Tabela 1 – Relações entre municípios não defrontantes ao mar que tiveram ocorrências de empresas e municípios costeiros.

Ocorrências p/ CNAEs 30.11-3, 30.12-1 e 33.17-1		
Total Municípios c/ ocorrências	34	
Total Municípios Ñ Defrontates c/ ocorrências	10	
% Municípios Ñ Defrontantes c/ ocorrências	29%	
Total Municípios Ñ Defrontates c/ ocorrências e Adjacentes a Municípios Costeiros	8	
% Municípios Ñ Defrontates c/ ocorrências e Adjacentes a Municípios Costeiros	80%	

Ocorrências p/ CNAEs 06.00-0, 09.10-6 e 28.51-8		
Total Municípios c/ ocorrências	30	
Total Municípios Ñ Defrontates c/ ocorrências	14	
% Municípios Ñ Defrontantes c/ ocorrências	47%	
Total Municípios Ñ Defrontates c/ ocorrências e Adjacentes a Municípios Costeiros	9	
% Municípios Ñ Defrontates c/ ocorrências e Adjacentes a Municípios Costeiros	64%	

Ocorrências p/ CNAEs 50.11-4, 50.12-2, 50.30-1, 50.91-2, 50.99-8, 52.31-1, 52.32-0 e 52.39-7		
Total Municípios c/ ocorrências	40	
Total Municípios Ñ Defrontates c/ ocorrências	18	
% Municípios Ñ Defrontantes c/ ocorrências	45%	
Total Municípios Ñ Defrontates c/ ocorrências e Adjacentes a Municípios Costeiros	9	
% Municípios Ñ Defrontates c/ ocorrências e Adjacentes a Municípios Costeiros	50%	

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, SIDRA, Tabela 6450.

4.2 Um olhar para as cadeias produtivas na Economia do Mar do RJ

A análise insumo-produto é uma ferramenta útil para se pensar o desenvolvimento econômico orientado pelas atividades que compõem a Economia do Mar do Estado do Rio de Janeiro. Porém, a última MIP elaborada pelo estado data do ano de 1996. Diante disto, optou-

se pela proxy em utilizar a MIP Brasil de 2015, acreditando na premissa que as relações técnicas não devam mudar tanto de região para região dentro do território nacional. Mesmo que os coeficientes técnicos sejam numericamente diferentes, podendo configurar proporções diferentes de um local para o outro, acredita-se que em termos ordinais não haja diferença significativa. Foi neste sentido que foram observados os coeficientes técnicos daquelas atividades enquadradas como inseridas na Economia do Mar. Faz parte da análise, ainda, observar quais demais atividades estas demandam mais ou menos em suas respectivas cadeias produtivas e como se apresentam os *backward* e *forward linkages*, sendo que para a primeira utilizamos a classificação ordinal dos coeficientes técnicos e para a última a das produções, conforme explicitado anteriormente.

Um dos segmentos/atividades com impactos positivos para uma economia é o de "comércio por atacado e varejo" (4580) dada a sua capacidade de contribuição para o PIB e geração de renda, como também para elevação do nível de emprego tanto formal quanto informal. Por estas razões, esta é uma atividade interessante a ser observada e fomentada pelas políticas econômicas que visem o aquecimento e retomada econômica.

Observem que das 8 atividades relacionadas à Economia do Mar que selecionamos para a análise dos *backward linkages*, o "comércio por atacado e varejo" está presente em todas, e em 4 dessas atividades ele aparece entre as duas maiores na participação das cadeias produtivas destas atividades. Vale destacar estas 4 atividades que são: "fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores" (3000); "manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos" (3300); "fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos" (2800); e "produção florestal, pesca e aquicultura" (0280). Os dois primeiros estão ligados à Indústria Naval, o terceiro ao setor de Petróleo e Gás e o último ao de Pesca e Aquicultura. Estes seriam setores/atividades que se fomentadas dentro do CTN-RJ devam ter impacto positivo para o crescimento econômico via consumo intermediário de "comércio por atacado e varejo".

Outras variáveis importantes para o desenvolvimento econômico são aquelas relacionadas à infraestrutura, tecnologia e P&D. Em análise dos *backward linkages*, identificou-se a presença da atividade "serviços de arquitetura, engenharia, testes/análises técnicas e P&D" (7180) entre as dez com maior participação no consumo intermediário das atividades "fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos" (2800) e "armazenamento, atividades auxiliares dos transportes e correio" (5280), ou seja, atividades ligadas respectivamente aos setor de P&G e Transporte/Serviços Marítimos. Para este último, a atividade 7180 figura como a segunda maior no seu consumo intermediário. Pode-se concluir, portanto, que estes seriam setores/atividades que podem contribuir para o desenvolvimento econômico regional via impacto em infraestrutura, tecnologia e P&D.

Os gráficos da Figura 4apresentam o perfil dos *backward linkages* nas 8 atividades relacionadas à Economia do Mar deste estudo. É possível identificar a hierarquia das 10 maiores atividades consumidas em suas cadeias produtivas, organizadas pelo critério do maior para o menor coeficiente técnico:

Figura 4. Hierarquia 10 maiores consumos intermediários para as atividades 3000, 3300, 0680, 2800, 5000, 5280, 0280 e 5500 (critério coeficientes técnicos)



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE. Tabela 14 da MIP de 2015.

Do ponto de vista da análise dos *forward linkages*, com os dados extraídos da Tabela de Usos de Bens e Serviços da MIP Brasil 2015, disponibilizada pelo IBGE, foi possível mensurar o alcance do fornecimento da produção das atividades de Economia do Mar nas demais atividades inseridas na matriz de insumo-produto brasileira. Conforme pode ser visto na Tabela 2, os produtos com maior alcance foram "manutenção, reparação e instalação e máquinas e equipamentos" (33001), "armazenamento e serviços auxiliares aos transportes" (52801) e "serviços de alojamento em hotéis e similares" (55001), alcançando respectivamente 97%, 96% e 96% das atividades totais. Trata-se de produtos demandados por aproximadamente todas as atividades econômicas, o que sinaliza a importância da presença de seus respectivos setores para o mercado e no abastecimento da economia.

Tabela 2. Alcance do fornecimento dos bens e serviços 30001, 33001, 06801, 28002, 50001, 52801, 02802 e 55001

Forward Linkages - Quantidade de Atividades Alcançadas			
Código do produto - nível 67 Descrição do produto - nível 67	Observações	% Total	
30001 Aeronaves, embarcações e outros equipamentos de transporte	7	10%	
33001 Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	65	97%	
06801 Petróleo, gás natural e serviços de apoio	26	39%	
28002 Máquinas para a extração mineral e a construção	8	12%	
50001 Transporte aquaviário	45	67%	
52801 Armazenamento e serviços auxiliares aos transportes	64	96%	
02802 Pesca e aquicultura (peixe, crustáceos e moluscos)	11	16%	
55001 Serviços de alojamento em hotéis e similares	64	96%	

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE, Tabela 2 da MIP de 2015.

O "transporte aquaviário" (50001) também apresentou um alcance significativo ao atingir 67% de todas as atividades, demonstrando também a importância do setor para a economia. Deve-se chamar a atenção para o fato que a análise considera apenas o uso/destinação direta do produto, ou seja, o fornecimento indireto amplia o alcance. Isto pode ser visto através do exemplo do "petróleo e gás natural" (06801), que apresenta um alcance de 39%, mas cuja produção também está indiretamente alcançando outros setores/atividades como através do próprio "transporte aquaviário".

5. CONCLUSÃO

Procurando contribuir para uma avaliação futura desta retomada com análises sobre o mercado das atividades enquadradas como Economia do Mar nos municípios que possuem vocação para o desenvolvimento destas atividades, e que podem usufruir da estrutura do CTN-RJ, este trabalho identificou que, para a atividades associadas à construção e manutenção de embarcações, identificadas em 34 municípios, há presença de empresas atuantes nestas atividades em 10 municípios (29%) não defrontantes ao mar. Já para atividades do setor de P&G, relacionadas com extração e maquinário, foram identificados pelo menos 1 empresa destes setores em 30 municípios do estado, sendo 14 (47%) não costeiros. Para o setor de serviços marítimos, relacionados com transporte, gestão de portos e outros, foram identificados 18 municípios não costeiros (45%) dentre o total de 92 municípios do Estado.

A pesquisa também concluiu que de todos os municípios não defrontantes ao mar, e que tiveram pelo menos uma ocorrência de empresas dos CNAEs selecionados para o lapso temporal do estudo, em média 62,33% eram adjacentes a municípios costeiros. Isso indica que estes municípios também devem ser considerados como aqueles com impactos e influências da Economia do Mar.

Com relação aos encadeamentos *backward* e *forward*, no que tange à utilização da MIP, foi utilizada uma *proxy*, e por isto não foi possível observar os efeitos multiplicadores. Com

uma MIP estadual mais atual, seria possível analisar o impacto de um estímulo das atividades da economia do mar na demanda final, no nível de emprego e no valor adicionado bruto (VAB).

A atividade "comércio por atacado e varejo" tem grande participação nas cadeias produtivas de 4 atividades ligadas à Economia do Mar: "fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores"; "manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos"; "fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos"; e "produção florestal, pesca e aquicultura". Estas atividades, se fomentadas no âmbito do CTN-RJ, devem ter impacto positivo para o crescimento econômico via consumo intermediário de "comércio por atacado e varejo".

Por fim, mensurou-se o alcance do fornecimento da produção das atividades de Economia do Mar nas demais atividades inseridas na matriz de insumo-produto brasileira. Os produtos com maior alcance foram "manutenção, reparação e instalação e máquinas e equipamentos", "armazenamento e serviços auxiliares aos transportes" e "serviços de alojamento em hotéis e similares", alcançando respectivamente 97%, 96% e 96% das atividades totais. Estes são produtos demandados por aproximadamente todas as atividades econômicas, o que sinaliza a importância da presença de seus respectivos setores para o mercado e o abastecimento da economia. A atividade "transporte aquaviário" também apresentou um alcance significativo ao atingir 67% de todas as atividades, demonstrando importância do setor para a economia.

Como sugestão para estudos futuros, sugere-se a busca por maiores informações sobre as empresas que se estabeleceram nos municípios não costeiros. Tais dados, assim como outros acerca das atividades informais, devem ampliar a presença dessas atividades. No entanto, tal presença de empresas ofertantes de atividades tipicamente de Economia do Mar pela dinâmica de escopo marinho de forma regular em um município não defrontante ao mar sugere que o estudo da Economia do Mar e suas interfaces para o desenvolvimento regional não deva ficar restrito estritamente aos municípios costeiros.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Andrea Bento. **Economia do Mar:** conceito, valor e importância para o Brasil. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

CEPERJ. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. Disponível em: < http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=64 >.

DELGADO, M; PORTER, Michael E.; STERN, S. Defining clusters of related industries. **Journal of Economic Geography**, Oxford University Press, v. 16, I. 1, p. 1-38, jan 2016. DOI https://doi.org/10.1093/jeg/lbv017. Disponível em: < https://academic.oup.com/joeg/article-abstract/16/1/1/2413044?redirectedFrom=fulltext>.

FIRJAN. PIB Rio: 1º trimestre 2019 e projeções. Disponível em: https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8A6B47EA070 16B513CB32808CB>.

FUJITA, Masahisa; THISSE, Jacques-François. **Economics of Agglomeration**: cities, industrial location, and regional growth. 2.ed. Cambridge, UK: University Press, 2002.

IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6450. Acesso em: 17 nov 2020.

_____. Matriz de Insumo-Produto. Disponível em:

https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9085-matriz-de-insumo-produto.html?=&t=resultados. Acesso em: 17 nov 2020.

LEONTIEF, Wassily. **Input-Output Economics**. 2.ed. New York, NY: Oxford University Press, 1986.

PORTER, Michael E. On Competition. Boston, MA: Harvard Business School Publishing, 1998.

PORTER, Michael E. **The Competitive Advantages of Nations**. New York, NY: Free Press, 1990.

SANTOS, Thauan. Economia do Mar. In: ALMEIDA, F. E. A.; MOREIRA, W. S. **Estudos Marítimos**: visões e abordagens. Rio de Janeiro: Editora Humanitas, p. 355-388, 2019.

SANTOS, Thauan; CARVALHO, Andrea B. Um Panorama da Economia do Mar no Brasil. In: BEIRÃO, André Panno; MARQUES, Miguel; RUSCHEL, Rogerio Raupp. (Org.). **O Valor do mar**: uma visão integrada dos recursos. 2ed.São Paulo: Essential Idea Editora, v. 2, p. 80-90, 2020a.

SANTOS, Thauan; CARVALHO, Andrea B. "Blue is the New Green": The Economy of the Sea as a (Regional) Development Policy. **Global Journal of Human-Social Science**, v. 20, p. 1-16, 2020b.

Anexo 1: Classificação Nacional das Atividades Econômicas 2.0 (CNAE) — dimensão marinha

03.11-6 Pesca em água salgada
03.21-3 Aquicultura em água salgada e salobra
06.00-0 Extração de petróleo e gás natural
08.92-4 Extração e refino de sal marinho e sal-gema
08.93-2 Extração de gemas (pedras preciosas e semipreciosas)
09.10-6 Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural
09.90-4 Atividades de apoio à extração de minerais, exceto petróleo e gás natural
10.20-1 Preservação do pescado e fabricação de produtos do pescado
28.51-8 Fabricação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo
30.11-3 Construção de embarcações e estruturas flutuantes
30.12-1 Construção de embarcações para esporte e lazer
32.30-2 Fabricação de artefatos para pesca e esporte
33.17-1 Manutenção e reparação de embarcações
41.10-7 Incorporação de empreendimentos imobiliários
42.91-0 Obras portuárias, marítimas e fluviais
46.34-6 Comércio atacadista de carnes, produtos da carne e pescado
47.22-9 Comércio varejista de carnes e pescados - açougues e peixarias
49.50-7 Trens turísticos, teleféricos e similares
50.11-4 Transporte marítimo de cabotagem
50.12-2 Transporte marítimo de longo curso
50.30-1 Navegação de apoio
50.91-2 Transporte por navegação de travessia
50.99-8 Transportes aquaviários não especificados anteriormente
52.31-1 Gestão de portos e terminais
52.32-0 Atividades de agenciamento marítimo
52.39-7 Atividades auxiliares dos transportes aquaviários não especificadas anteriormente
55.10-8 Hotéis e similares
55.90-6 Outros tipos de alojamento não especificados anteriormente
56.11-2 Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas
56.12-1 Serviços ambulantes de alimentação
68.10-2 Atividades imobiliárias de imóveis próprios
68.21-8 Intermediação na compra, venda e aluguel de imóveis
77.21-7 Aluguel de equipamentos recreativos e esportivos
79.11-2 Agências de viagens
79.12-1 Operadores turísticos
79.90-2 Serviços de reservas e outros serviços de turismo não especificados anteriormente
84.22-1 Defesa
93.11-5 Gestão de instalações de esportes
93.12-3 Clubes sociais, esportivos e similares
93.29-8 Atividades de recreação e lazer não especificadas anteriormente

Fonte: Carvalho (2018).

Área Temática: Economia Fluminense

Atividade Econômica do Estado do Rio de Janeiro (1996-2019)¹

Marcel Grillo Balassiano²

RESUMO: O Estado do Rio de Janeiro, que corresponde a 10% do PIB brasileiro, é um dos principais Estados do Brasil. A cidade do Rio de Janeiro sediou a final da Copa do Mundo em 2014, além das Olimpíadas de 2016, fato que contribuiu para ser o último Estado do país (dentre os 13 Estados com dados disponíveis do IBCR / BCB) a entrar em recessão, depois da crise nacional de 2014/16. Além disso, como vários Estados, também passa por uma crise fiscal. O objetivo deste artigo é analisar, por meio de uma análise comparativa dos dados, a atividade econômica do Estado do Rio de Janeiro desde a década de 1990, comparando com os dados nacionais, da região Sudeste, e dos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Além disso, há uma análise, por meio do método do controle sintético, de maneira a mensurar como foi o descolamento entre os dados efetivos e estimados para o PIB do Estado do Rio de Janeiro, colocando a intervenção no ano de 2013, ano anterior da recessão brasileira de 2014/16. Entre 1996 e 2019, a economia do Estado do Rio de Janeiro cresceu menos do que a economia brasileira, do que a região Sudeste, e do que os Estados de São Paulo e Minas Gerais. Em 2018, foi o único dentre os 13 Estados com dados disponíveis do IBCR a apresentar uma queda no indicador. No exercício do controle sintético, no período pós intervenção (2013-2019), o PIB fluminense recuou, em média, 0,6% ao ano, e o "RJ sintético" cresceu 1,2% em média e ao ano. Palavras-chave: macroeconomia; economia regional; economia fluminense; método do controle sintético. Classificação JEL: R00, R10, R11.

ABSTRACT: The State of Rio de Janeiro, which corresponds to 10% of the Brazilian GDP, is one of the main states of Brazil. The city of Rio de Janeiro hosted the final of the World Cup in 2014, in addition to the 2016 Olympics, a fact that helped the Rio de Janeiro to be the country's last state to go into recession, after the national crisis (2014/16). In addition, like several states, is also experiencing a fiscal crisis. The objective of this article is to analyze, through a comparative analysis of the data, the economic activity of the State of Rio de Janeiro since 1990's decade, comparing with the national data, of the Southeast region and the States of São Paulo and Minas Gerais. In addition, there is an analysis, by means of the synthetic control method, for the GDP of the State of Rio de Janeiro, placing the intervention in the year of 2013, previous year of the Brazilian recession (2014/16). Between 1996 and 2019, the economy of the State of Rio de Janeiro grew less than the Brazilian economy, than the Southeast, and the States of São Paulo and Minas Gerais. State of Rio de Janeiro was the only one of the 13 States with data available from the IBCR to show decline in 2018. In the exercise of the synthetic control method, in the post-intervention period (2013-2019), the GDP of Rio de Janeiro decreased, on average, 0.6% per year, and "synthetic RJ" grew 1.2% on average and per year. **Keywords:** macroeconomics; regional economy; Fluminense economy; synthetic control method. **JEL Codes:** R00, R10, R11.

¹ O autor agradece os comentários e sugestões de Juliana Carvalho da Cunha Trece, Paulo Henrique Peruchetti, Mayara Santiago e Janaína Salles. Eventuais erros e omissões são de responsabilidade do autor.

² Subsecretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Inovação do Rio de Janeiro e pesquisador-licenciado do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (FGV IBRE). Mestre em Economia Empresarial e Finanças (EPGE/FGV), mestre em Administração (EBAPE/FGV) e bacharel em Economia (EPGE/FGV).

1. INTRODUÇÃO

O Estado do Rio de Janeiro, que corresponde a 10% do PIB brasileiro, é um dos principais Estados do Brasil. A cidade do Rio de Janeiro sediou a final da Copa do Mundo em 2014, além das Olimpíadas de 2016, fato que contribui para ser o último Estado do país, dentre os 13 Estados com dados disponíveis do IBCR, a entrar em recessão, depois da crise nacional de 2014/16. De acordo com o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE), a penúltima recessão do Brasil foi do segundo trimestre de 2014 até o quarto trimestre de 2016, com dois anos de crescimento real negativo do PIB (2015 e 2016, -3,5% e -3,3%, respectivamente), e uma recuperação lenta e gradual da economia (crescimento real de 1,3% em 2017 e 2018 e 1,1% em 2019). Vale frisar que a última vez que o país apresentou dois anos seguidos de crescimento real negativo do PIB foi em 1930 e 1931, logo após a Crise de 29, segundo a série histórica do Ipeadata. Quando se esperava que em 2020 o Brasil e o Rio de Janeiro continuariam na trajetória de recuperação econômica, veio a pandemia ligada ao coronavírus, provocando uma crise de saúde com fortes impactos na economia,³ no mundo inteiro. Colombo e Lazzari (2018) dataram o começo e o término das recessões estaduais de 2014/16 para os 13 Estados com dados disponíveis do IBCR, sendo o RJ o Estado que entrou por último em recessão e o último que saiu também (junto da Bahia, só que o Estado do NE entrou em recessão antes, em julho de 2014). Segundo os autores, a recessão do Rio foi entre janeiro de 2015 até julho de 2017, com duração de 30 meses (menos do que a média de 32 meses), com uma perda de 9,3% da atividade econômica, também menor do que a média de 11,8%.

Segundo Rocha, Araújo e Codes (2018, p. 18), "nesse cenário macroeconômico nacional (de crise econômica, recessão, inflação alta, déficit fiscal), os Jogos Rio 2016 atuaram então na contramão da crise, atenuando e retardando seus impactos na economia da cidade e de sua RM." Ainda segundo os autores, "o efeito do evento retardou a queda desse indicador (PIB *per capita* real do Rio de Janeiro), pelo menos até 2014. Além disso, amenizou seu decréscimo em pelo menos 10% no final do período. Sem os jogos, o PIB do Rio de Janeiro teria regredido aos níveis de 2007. Os jogos mantiveram o PIB *per capita* da cidade, no mínimo, no patamar de 2012, início dos investimentos da fase de preparação".

O Índice de Atividade Econômica do Banco Central, com dados para 13 Estados brasileiros, além das cinco regiões do Brasil, mostrou que em 2018, o RJ foi o Estado com pior desempenho entre todos os Estados analisados, sendo o único com queda do indicador. Enquanto o Brasil, segundo esse índice, cresceu 1,3%, número próximo da região Sudeste (1,4%), e menos que Estados de grande relevância econômica como SP (2,1%) e MG (1,0%), o RJ apresentou esse desempenho negativo, de queda de 0,5%. Em 2019, a economia fluminense cresceu 1,5%, após quatro anos (2015-18) de queda consecutiva. O Brasil, de acordo com os dados do IBC-Br, apresentou três anos de queda (2014-16). Já segundo os dados das Contas Nacionais do IBGE, o PIB recuou por dois anos consecutivos (2015-16).

Então, o objetivo deste artigo é analisar, por meio de uma análise comparativa dos dados, a atividade econômica do Estado do Rio de Janeiro em mais de vinte anos, entre 1996 e 2019, comparando com os dados nacionais, da região Sudeste, e dos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Além disso, há uma análise, por meio do método do controle sintético, de maneira a mensurar como foi o descolamento entre os dados efetivos e estimados para a atividade econômica do Estado do Rio de Janeiro, colocando a intervenção no ano de 2013, ano anterior da recessão brasileira de 2014/16. Este artigo está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta a revisão da literatura sobre a economia do Estado do Rio de Janeiro. A terceira seção é sobre a análise da atividade econômica do Estado do Rio de Janeiro (1996-2019). A quarta seção é sobre o método do

³ Ver Balassiano (2020c).

⁴ Ver Oliveira (2020).

controle sintético, e na quinta, os resultados do controle sintético são apresentados. Por fim, a última seção resume as principais conclusões.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A economia do Estado do Rio de Janeiro sofreu diversas modificações ao longo das últimas décadas, tendo passado inclusive pela fusão do antigo Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. De acordo com Balassiano (2009, p. 14), "na capital, o movimento de queda relativa do PIB carioca, acentuou-se com a fusão em 1975 e foi mais acelerada na década de 80, sendo que a crise seria mais aguda no Rio do que em outras grandes cidades brasileiras pelo fato de ter passado por três importantes mudanças político-administrativas em apenas 15 anos (a mudança da capital para Brasília e a criação da Guanabara, ambas em 1960, e a fusão com o antigo estado do Rio em 1975)". E completa que "o interior do estado do Rio de Janeiro enfrentou melhor às dificuldades econômicas do que a capital ao longo dos anos, sendo isso uma tendência de outros estados também, visto que ocorre uma migração das áreas urbanas para o interior, devido a problemas de segurança, melhor qualidade de vida, entre outros".

Sobre os efeitos econômicos da fusão do antigo Estado da Guanabara com o ex-Rio de Janeiro e sobre o crescimento e a estrutura produtiva do Estado, Bonelli e Veloso (2012, p. 59) argumentam que "do ponto de vista da evidência reunida neste texto, não é possível identificar nenhuma inflexão nas séries a partir de meados da década de 1970. Talvez isso se deva ao fato de que a década de 1970 foi de rápido crescimento em todos os estados da Federação analisados ao passo que a seguinte foi, igualmente, 'perdida' para todos".

Pinheiro, A.C. (2012, p. 201-2) argumenta que o "Rio de Janeiro já foi o grande centro financeiro do Brasil, posição que ostentou por mais de século e meio de história. Inquestionavelmente, porém, essa situação se devia em grande medida aos benefícios diretos e indiretos de ser a capital do país. A partir dos anos 1960, em alguma escala difícil de precisar, a mudança da capital para Brasília e a perda de dinamismo econômico que se seguiu contribuíram para que o Rio de Janeiro fosse perdendo participação no setor financeiro nacional: de 28,3% em 1950 para 19,6% em 1980, 10,9% em 2000 e 9,5% em 2009, quando essa participação foi inferior à do estado no PIB do país".

Segundo Pinheiro, A.C. (2012, p. 202), "atribuir responsabilidade pela perda da importância do setor financeiro do Rio de Janeiro à mudança da capital nos parece, porém, um equívoco: primeiro, porque o centro financeiro nacional não migrou para Brasília, mas para São Paulo; segundo, porque a maior parte da queda de participação se deu a partir dos anos 1980. Nesse sentido, mostramos que a perda de participação do Rio de Janeiro no PIB do setor financeiro se deve, sim, à perda de relevância desse setor na economia fluminense, que pode ser atribuída à migração de instituições e atividades financeiras para fora do estado, mas também se deve, em igual medida, ao menor dinamismo da economia do estado em relação ao resto do país, como caracterizado pela queda da sua participação no PIB brasileiro".

Bonelli e Veloso (2012, p. 56) argumentam que "a estrutura econômica que o Rio de Janeiro tem hoje é em boa medida herança da forte urbanização que há muito tempo o vem caracterizando. Na origem do elevado grau de urbanização 'precoce' está o fato de que durante longo período seu principal município foi a sede dos sucessivos governos nacionais desde os tempos do Império". Balassiano (2009, p. 14) argumenta que "um dos fatores que levaram ao declínio econômico, prejudicando o desenvolvimento do estado foi a falta de integração entre os níveis estaduais e federais ao longo do tempo, já que com essa falta de diálogo entre esses atores políticos, o Rio de Janeiro sofreu com a falta de apoio federal para os grandes projetos de desenvolvimento local". Ainda para o autor, "nos anos 80, a chamada 'década perdida', o estado do Rio de Janeiro continuou com sua trajetória de

perda da participação na produção nacional, explicada em grande parte pela própria crise da economia brasileira".

De acordo com Pinheiro, A.C. (2012, p. 202), "um fato relevante nesse sentido é que esses dois fatores – perda de importância do setor na economia fluminense e menor dinamismo desta – têm contribuições bem distintas quando se consideram separadamente os subperíodos 1950-80 e 1981-2009. No primeiro, a perda de participação do estado no PIB do setor financeiro se deve quase exclusivamente (88%) ao ritmo mais lento de crescimento do Rio de Janeiro: o setor perdeu participação quase que na mesma proporção observada para o todo da economia fluminense. Já no segundo subperíodo as coisas se invertem e é a perda de participação do setor financeiro na economia do Rio de Janeiro que majoritariamente explica por que o Rio de Janeiro passou a ser menos relevante no setor financeiro nacional. Esse segundo fator, por sua vez, se relaciona provavelmente à piora do ambiente de negócios – violência, deterioração da infraestrutura etc. – que se observou no estado nesse período".⁵

Para Campelo Jr., Lima e Notini (2012, p. 79), "os ciclos econômicos do Rio de Janeiro estão mais correlacionados aos dos estados do Sudeste e Sul do país". Ainda segundo os autores, "os ciclos do Rio de Janeiro, no entanto, apresentam menor sincronismo em relação ao ciclo nacional que o destas grandes unidades da federação".

Pinheiro, M. C. (2012, p. 113) argumenta que "observou-se uma sensível redução na produtividade do setor no Rio de Janeiro, mas o deslocamento da economia em direção à extração de petróleo e gás (atividade ainda relativamente mais produtiva que as demais) ajudou a evitar um crescimento ainda menor da produtividade e do PIB nos estados". Ainda para o autor, "nota-se que a contribuição dos setores associados aos serviços para o crescimento da produtividade também foi importante. O Rio de Janeiro ainda é um estado eminentemente ligado aos serviços, cuja participação na mão de obra também aumentou nos anos mais recentes. No entanto, provavelmente parte da mudança estrutural da economia fluminense na direção dos setores de serviços (principalmente outros serviços) pode ser creditada ao setor de petróleo e gás, que possui fortes encadeamentos na economia fluminense, em particular nos serviços. Em resumo, a demanda das empresas ligadas à extração de petróleo e gás por serviços tem ajudado a fomentar esse último no âmbito da economia fluminense".

Segundo Campelo Jr., Lima e Notini (2012, p. 64), "em comparação a outros estados, a economia do Rio de Janeiro destaca-se por participações relativas muito grandes da cadeia petrolífera, acima da média do setor de serviços e pequenas de alguns dos segmentos industriais mais sensíveis às oscilações cíclicas de curto prazo". Ainda para os autores, "observando a composição setorial do PIB em sua forma mais agregada, o Rio de Janeiro apresenta um setor agrícola pequeno, contrastando com uma participação superior à média dos serviços e semelhante à média do setor industrial. Desagregando-se o PIB de serviços, três características se destacam: o peso relativamente pequeno do comércio (fortemente atrelado ao ciclo do país) e grande de serviços de alojamento e alimentação – tendência decorrente da vocação turística do estado – e do setor público, resquício dos anos em que o estado foi sede do governo nacional".

Monteiro (2012, p. 330-1) argumenta que "o grande aumento de *royalties* provocado pela Lei do Petróleo em 1997 transferiu centenas de milhões de reais para os municípios produtores, gerando várias oportunidades de melhora nas condições de vida dessas localidades. (...) Os resultados das análises do uso desses recursos e seus efeitos sobre a atividade econômica não são animadores. A atividade petrolífera gerou impactos bastante limitados sobre as economias locais".

⁵ Fontes e Pero (2012, p. 229) argumentam que "a análise dos indicadores socioeconômicos e, particularmente, das micro e pequenas empresas aponta para uma situação de elevada precariedade e informalidade. (...) a informalidade dos pequenos negócios é maior do que em nossos estados vizinhos do Sudeste e do Sul, o índice de inadimplência dos empreendedores individuais é um dos mais elevados do país, apenas para citar algumas evidências que caracterizam a baixa qualidade institucional dos micro e pequenos negócios no Rio de Janeiro".

Barbosa Filho (2012, p. 259) alerta que "a escolaridade média da mão de obra fluminense pode ser suficiente para suprir as demandas dos setores de comércio, alojamentos e alimentação e outros serviços. Entretanto, o estado terá dificuldade para atender às demandas de setores como extrativa mineral e petróleo, que pagam melhores salários e demandam trabalhadores com mais anos de escolaridade". Moura (2012, p. 407) argumenta que "de forma geral, o RJ apresenta características educacionais piores em relação ao SE, mesmo com uma média de anos de estudo mais elevada".

Almeida e Manoel (2012, p. 381) argumentam que "em geral, o Rio de Janeiro, como os demais estados da federação, passou por um forte ajuste fiscal nos anos que se seguiram à Lei nº. 9496/1997, que decorreu da implantação do plano Real. Em decorrência desse ajuste, caracterizado pela privatização dos bancos estaduais e renegociação das dívidas, o resultado fiscal dos estados, inclusive do Rio de Janeiro, melhorou substancialmente, passando esses a contribuir para o resultado primário consolidado". Porém, desde 2014 o país voltou a apresentar déficits primários. Após 16 anos de superávit primário (1998-2013), o Brasil já está com sete anos (2014-2020) gastando mais do que arrecada, excluindo os juros. Com isso, a dívida bruta em proporção do PIB subiu fortemente, passando de pouco mais de 50% do PIB em 2013 para próximo de 75% em 2018, mantendo nesse nível em 2019.6 Em 2020, com a forte crise mundial, a dívida bruta ficou próximo dos 90% do PIB. Balassiano (2018a) argumenta que "a situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro é bastante preocupante, razão pela qual o RJ aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados. Diversos fatores levaram o Rio de Janeiro para essa crítica situação, tais como: recessão econômica, que levou a uma considerável redução da arrecadação do ICMS, principal fonte de receita do Estado; queda do preço do petróleo, já que royalties e participação especial do petróleo e gás natural são a segunda fonte mais importante de receita; forte crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais; questão previdenciária, com um déficit próximo de R\$ 9 bilhões". Sobre o petróleo, Pessôa e Barbosa Filho (2012, p. 37) argumentam que "na última década e meia o peso das receitas petrolíferas na receita total do estado do Rio de Janeiro adquiriu níveis extremamente elevados".

De acordo com a SEFAZ (2018), "os anos de 2016 e 2017 foram marcados pela confluência de uma série de elementos negativos, uma 'tempestade perfeita', que resultou na mais grave crise econômica e fiscal vivenciada pelo Estado (do Rio de Janeiro) e pela população fluminense. A crise econômica nacional (...), a desconstrução da cadeia produtiva de óleo e gás no Estado, a partir da interrupção dos investimentos por parte da Petrobras, e a deterioração nos preços do barril tipo *brent* de petróleo no mercado internacional assolaram o orçamento do Estado, já engessado com despesas obrigatórias, gerando uma crise financeira e de gestão sem precedentes".

De acordo com Bueno (2017, p. 146), "a crise do Rio e dos demais estados brasileiros é resultado da maior depressão econômica que a nossa República já viveu, levando a uma inimaginável queda de arrecadação de tributos. Somam-se a isso os dispêndios com a previdência pública, um problema que há décadas vem sendo discutido por especialistas, mas que não teve, até o momento, a visibilidade e o tratamento necessários".

A origem da nona recessão brasileira desde a década de 1980, segundo o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos – CODACE, que durou do segundo trimestre de 2014 até o fim de 2016, segundo muitos autores foi a nova matriz econômica (NME), definida por Pessôa (2016, p. 47) como "o aumento da discricionariedade da política econômica sobre o funcionamento dos mercados", sendo composta de medidas microeconômicas e macroeconômicas.⁷

⁶ A dívida bruta do governo geral (DBGG) do Brasil em dezembro de 2013 foi de 51,5% do PIB. No final de 2018, a dívida estava em 76,5%, valor pouco acima de dezembro de 2019 (75,8%).

Os 13 pontos a seguir referem-se ao "conjunto de medidas que foi tomado no bojo da NME" listados por Pessôa (2016, p. 47-8): "alteração no regime de câmbio flutuante para fortemente administrado; adoção recorrente de artifícios para atingir a meta de superávit primário, reduzindo a transparência da política fiscal, além de progressiva redução do superávit primário; redução, sem que os fundamentos permitissem, da taxa básica real de juros e, portanto, maior tolerância com a inflação; controle de preços, principalmente dos serviços de utilidade pública e gasolina, como mecanismo alternativo para conter a inflação; enfraquecimento e

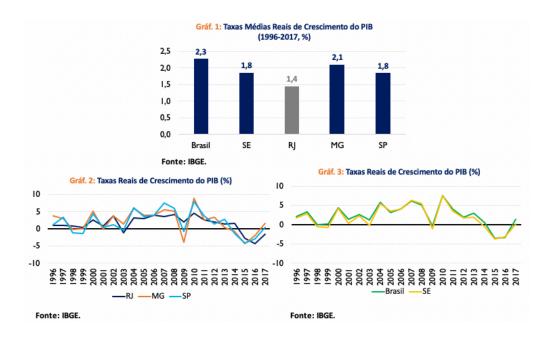
De acordo com Rocha, Araújo e Codes (2018, p. 18), "nesse cenário macroeconômico nacional, os Jogos Rio 2016 atuaram então na contramão da crise, atenuando e retardando seus impactos na economia da cidade e de sua RM." Ainda segundo os autores, "o efeito do evento retardou a queda desse indicador (PIB per capita real do Rio de Janeiro), pelo menos até 2014. Além disso, amenizou seu decréscimo em pelo menos 10% no final do período. Sem os jogos, o PIB do Rio de Janeiro teria regredido aos níveis de 2007. Os jogos mantiveram o PIB per capita da cidade, no mínimo, no patamar de 2012, início dos investimentos da fase de preparação". Para Rocha (2017, p. 16), "a preparação e realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016, especialmente entre 2012 e 2016, favoreceram um dinamismo econômico diferenciado da cidade do Rio de Janeiro, atenuando e retardando os efeitos da crise econômica em nível local, no período. Nesse sentido, entende-se que os potenciais benefícios econômicos de curto prazo do evento se cumpriram". Como salientado por Colombo e Lazzari (2018, p. 15), "a recessão ocorreu de maneira significativamente heterogênea entre os estados em suas três dimensões: timing, duração e magnitude".

3. ANÁLISE DA ATIVIDADE ECONÔMICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1996-2019)

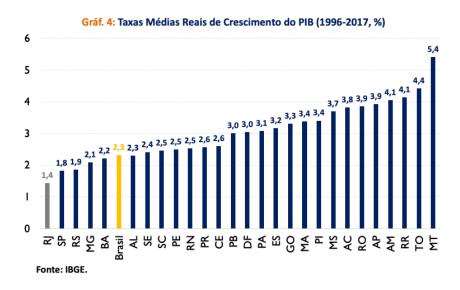
Entre 1996 e 2017, o PIB do Estado do Rio de Janeiro cresceu, em termos reais, menos do que a economia brasileira, do que a região Sudeste, e do que os Estados de São Paulo e Minas Gerais, conforme mostra o Gráfico 1. No Gráfico 2 há as taxas reais de crescimento de SP e MG, que foram maiores do que do RJ na maior parte dos anos, e no Gráfico 3 observa-se como a taxa de crescimento da região Sudeste tem uma alta correlação com o crescimento do PIB brasileiro. Se considerarmos os dados do Indicador de Atividade Econômica Regional (IBCR) do Banco Central para os anos de 2018 e 2019 como uma "proxy" do PIB para a região Sudeste e para os Estados, a média dos últimos 24 anos (1996-2019) ficaria assim: Sudeste, 1,8%; RJ, 1,4%; MG, 2,1%; e SP, 1,7%. Para o Brasil, com os dados do IBGE do PIB, a taxa média real de crescimento entre 1996 e 2019 foi de 2,2%.

_

redução do papel das agências reguladoras; expansão do crédito subsidiado, sobretudo por meio do BNDES, para estimular o investimento, com forte discricionariedade em relação aos favorecidos; redução da abertura da economia ao comércio internacional; ampliação das políticas discricionárias, como a desoneração tributária de setores ou de bens selecionados, em detrimento das políticas horizontais, com tratamento equânime à maioria dos setores; aumento da intervenção pública e do papel da Petrobras no setor de petróleo; intervenção no setor elétrico para baixar as tarifas e antecipar a renovação das concessões; uso dos bancos públicos para reduzir o spread bancário; resistência à participação do setor privado na oferta de serviços de utilidade pública e de infraestrutura em geral; emprego indiscriminado dos pisos de conteúdo nacional sem preocupação com as repercussões dessas medidas nas cadeias produtivas e na eficiência sistêmica do país".



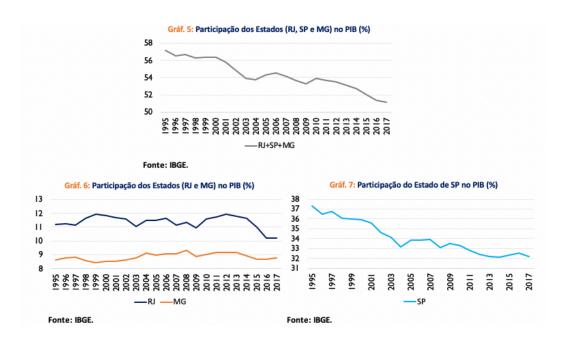
O Gráfico 4 mostra a taxa média real de crescimento do PIB regional para os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, entre 1996 e 2017.8 Nesses 22 anos, em média, o Estado do Rio de Janeiro foi o estado que apresentou o pior desempenho entre todos os estados brasileiros, com um crescimento médio de 1,4%. A taxa média dos estados, nesse período (1996-2017), foi de 3,0%. Ou seja, o PIB do Estado do Rio de Janeiro apresentou, em média, um crescimento de 1,6 p.p. menor do que a média dos demais estados brasileiros, nos últimos 22 anos (1996-2017). E, na comparação com o Brasil, um crescimento menor médio de 0,9 p.p. ao ano.



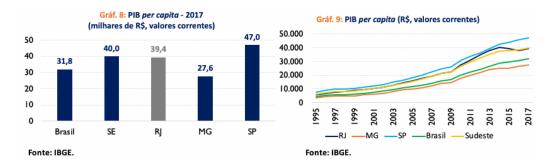
A participação dos três Estados (RJ, SP e MG) no PIB brasileiro vem recuando nesses últimos 20 anos, tendo passado de 57% em 1995 para 51% em 2017. Enquanto MG ficou praticamente estável, em torno de 9%, a participação do RJ ficou entre 10% e 12%, e SP caiu de 37% para 32% (Gráficos 5, 6 e 7).

⁸ Não é possível utilizar o IBCR / BCB para os 27 estados, pois só há dados disponíveis do indicador do Banco Central para 13 estados. Por isso, no Gráfico 4, a média até 2017.

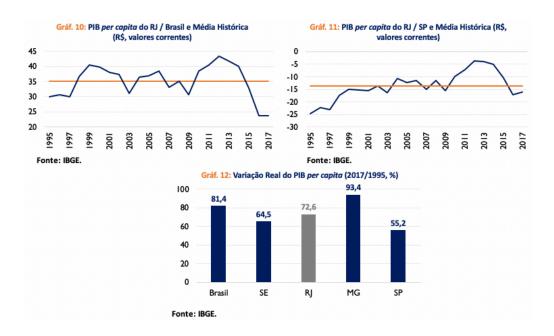
⁹ Taxa média real de crescimento de 2,3% ao ano.



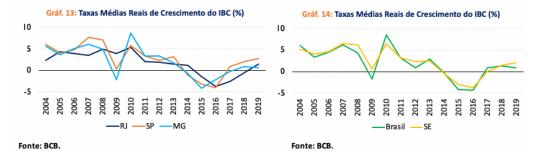
Ao se observar os Gráficos 8 e 9, percebe-se que o PIB *per capita* do RJ, entre 1995 e 2017, apresentou um desempenho próximo da região Sudeste, melhor do que o dado brasileiro e de MG, mas pior do que SP. Em 2017, o PIB *per capita* fluminense era de R\$ 39,4 mil, próximo da região Sudeste (R\$ 40,0 mil) e acima da média do Brasil (R\$ 31,8 mil) e do Estado de MG (R\$ 27,6 mil). O PIB *per capita* de SP (R\$ 47 mil) era mais de sete mil reais acima do PIB *per capita* do RJ em 2017.



Pelos Gráficos 10 e 11, observa-se que, em média, o PIB *per capita* fluminense foi 35% maior que o do Brasil, e 14% menor do que o de SP. Em 2017, o PIB *per capita* do Estado do RJ foi 24% maior que o do Brasil, e 16% menor do que o de SP. E, o Gráfico 12 mostra o crescimento real do PIB *per capita* nesses mais de 20 anos, com o crescimento fluminense sendo maior do que da região Sudeste e do Estado de SP, mas menor do que o crescimento brasileiro e mineiro.



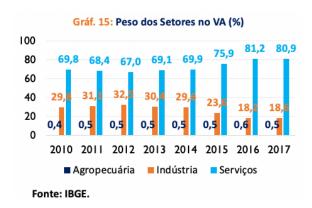
Conforme citado anteriormente, o Indicador de Atividade Econômica Regional (IBCR) do Banco Central, disponível para o Brasil, para as cinco regiões do país, bem como para 13 Estados, ¹⁰ tem dados mais atualizados do que das Contas Regionais do IBGE. Pelos Gráficos 13, observa-se que foram quatro anos consecutivos (2015-2018) de queda do indicador fluminense, sendo 2019 o primeiro ano de recuperação. Já SP e MG, bem como a região Sudeste e o dado nacional apresentaram uma recuperação (lenta e gradual) desde 2017.



O setor de serviços tem o maior peso na economia fluminense, e crescente nos últimos anos. Passou de um peso próximo dos 70% no valor adicionado (VA)¹¹ da economia do Rio de Janeiro em 2010 para mais de 80% em 2016 e 2017. Por outro lado, o peso da indústria recuou nesses últimos oito anos, passando de quase 30% em 2010 para menos de 20% em 2017. E a agropecuária tem um peso muito pequeno na atividade econômica fluminense, próxima de 0,5% (Gráfico 15).

¹⁰ Amazonas (AM), Bahia (BA), Ceará (CE), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP).

II VA = PIB sem os impostos.



As Tabelas 1 e 2 mostram os pesos dos setores e subsetores da economia fluminense, na média 2010 e 2017 e no ano de 2017. De acordo com a Tabela 1, pode-se observar que a indústria extrativa recuou bastante nesses últimos oito anos, pois a média do período passou de 11,8% para 5,0% em 2017. O peso da construção também recuou, passando de 5,6% na média 2010-17 para 4,2% em 2017. Sobre isto vale frisar que a construção passou por uma grave crise nacional, em função da recessão brasileira de 2014/16. Foram cinco anos de queda da construção, entre 2014 e 2018. A perda acumulada do subsetor da construção, no final de 2018, na comparação com o pico pré-recessão (primeiro trimestre de 2014), era de 33,3%. Em 2019, o primeiro ano de crescimento positivo (1,6%), após cinco anos de queda, a perda acumulada era de 32,6%, ainda em comparação com o começo de 2014.

Tabela 1: Peso da Agropecuária e Indústria no VA - Média 2010-17 e 2017 (%)								
	média 2010-17	2017						
Agropecuária	0,5	0,5						
Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós-colheita	0,2	0,2						
Pecuária, inclusive apoio à Pecuária	0,2	0,2						
Produção florestal, pesca e aquicultura	0,1	0,1						
Indústria	26,7	18,6						
Indústrias extrativas	11,8	5,0						
Indústrias de transformação	6,9	6,7						
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	2,5	2,7						
Construção	5,6	4,2						
Fonte: IBGE.								

A Tabela 2 mostra o peso dos subsetores dos serviços, principal setor da economia fluminense. Os três principais subsetores são "administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social", mostrando ainda a grande relevância da administração pública na economia do Rio de Janeiro, herança ainda dos tempos em que o Rio era a capital federal. Comércio e atividades imobiliárias completam o trio mais importante, com pesos próximos de 10% cada no VA do ERJ. O subsetor "Atividades financeira, de seguros e serviços relacionados" aumentou o peso em 2017 na comparação com a média 2010-17. Ainda existe muito espaço para crescer neste setor, principalmente com o novo contexto macroeconômico atual, de juros baixos e fortalecimento do mercado financeiro no Brasil. Empresas de tecnologia, como as *fintechs*, também são uma boa oportunidade para uma expansão do setor. 12

O município do Rio de Janeiro, capital do Estado, tem três principais eventos turísticos. O réveillon e o carnaval, ¹³ anualmente, e o *Rock in Rio*, de dois em dois anos. O carnaval é o mais importante dos

¹² Sobre o setor financeiro fluminense, ver Pinheiro, A. C. (2012).

¹³ Sobre a importância do carnaval para a economia do Rio de Janeiro, ver Balassiano (2020), Balassiano (2020a) e Balassiano (2020b).

eventos, movimentando a economia em R\$ 4 bilhões e atraindo mais de dois milhões de turistas.¹⁴ Investir no setor de turismo é altamente importante para o fortalecimento da economia, não só carioca, mas fluminense. Fazer mais eventos, com uma agenda mais ampla turística, é fundamental para o crescimento do Rio de Janeiro e geração de empregos. Inclusive no pós-crise do coronavírus, o setor de turismo, entretenimento, eventos pode ajudar muito na recuperação e no fortalecimento da economia do ERJ.

O subsetor de "alojamento e alimentação", com bares, restaurantes, hotéis, é a parcela mais ligada ao turismo, e que representa quase 3% da economia fluminense. O subsetor de "artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços", cujo peso é de 2,3% também tem fortes ligações com o setor de turismo. Isto é, setores relacionados ao turismo correspondem a mais de 5% da economia fluminense, pelo menos, pois comércio, transportes, etc também são correlacionados com a atividade turística. Incentivar a expansão deste setor é muito importante para o desenvolvimento da economia do Rio de Janeiro.

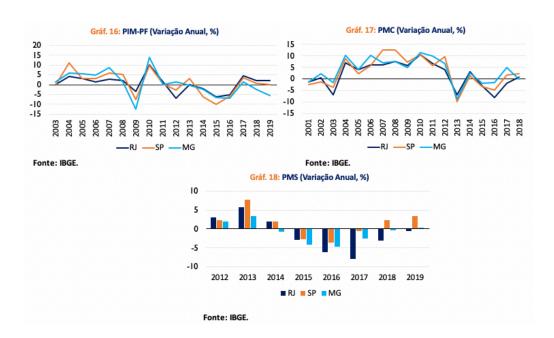
Tabela 2: Peso dos Serviços no VA - Média 2010-17 e 2017 (76)	
	média 2010-17	2017
Serviços	72,8	80,9
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	10,1	10,9
Transporte, armazenagem e correio	5,2	5,8
Alojamento e alimentação	2,7	2,9
Informação e comunicação	5,1	4,8
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	4,6	5,6
Atividades imobiliárias	9,1	10,7
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	9,8	9,7
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	19,0	21,6
Educação e saúde privadas	3,9	5,1
Artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços	2,1	2,3
Serviços domésticos	1,3	1,4
Fonte: IBGE.		

Os Gráficos 16, 17 e 18 mostram a evolução da indústria, comércio e serviços, medidos pelas pesquisas do IBGE (PIM-PF, PMC e PMS, respectivamente). Como essas pesquisas têm datas de início diferentes, os gráficos não são do mesmo período.

A indústria brasileira cresceu, no período 2003-2019, em média, 0,5% ao ano, mesmo dado de RJ, e pouco abaixo de SP (0,6% a.a.). O Estado de MG cresceu, em média, 0,3% ao ano. No comércio, o dado nacional teve um crescimento médio de 3,4% ao ano, mesmo valor de MG; SP cresceu 2,8%, e o RJ, 1,7% ao ano. Já o setor de serviços, que apresenta a menor série histórica, no período 2012-2019, o dado do Brasil ficou estagnado (média de 0,0%, ao ano). O Estado de MG recuou 0,9% a.a., enquanto a queda do Estado do RJ foi de 1,4% em média, ao ano. Somente SP apresentou um resultado positivo, com crescimento de 1,2% a.a., em média. Para Bonelli e Veloso (2012, p. 56), há o "peso relativamente elevado dos serviços na produção do estado, com destaque para o comércio, intermediação financeira e os 'outros serviços'".

_

¹⁴ Dados de 2020.

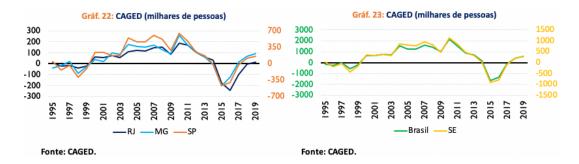


Sobre a taxa de desemprego, última variável tanto a entrar quanto a sair da crise, observa-se nos Gráficos 19, 20 e 21 que a taxa de desemprego¹⁵ fluminense foi próxima ou inferior da taxa nacional até 2015. Porém, em 2016, 2017, 2018 e 2019, a taxa de desemprego no Estado do Rio de Janeiro foi maior do que a média nacional. Em 2016, a taxa do ERJ e do Brasil foi praticamente a mesma, sendo que desde 2017, a diferença é superior à 2 pontos percentuais. Nos últimos três anos, também foi maior do que a região Sudeste, bem como os Estados de SP e MG. Em 2019, a taxa de desemprego fluminense foi quase 3 p.p. acima da taxa brasileira.



¹⁵ Média anual.

Ao se observar os dados do CAGED, medindo o emprego formal, nos Gráficos 22 e 23, percebe-se a forte relação entre os dados do Brasil e da região Sudeste, e que a recuperação da geração líquida de empregos formais no Estado do RJ foi mais lenta que em SP.¹⁶



O município do Rio de Janeiro representa quase a metade da economia do Estado do Rio de Janeiro. Duque de Caxias e Campos dos Goytacazes são os dois municípios com maior peso, depois do município carioca, com uma participação próxima de 5% no ERJ. Niterói (3,9%) e Macaé (3,2%) completam o *top* 5. Vinte municípios têm um peso de 87% na economia fluminense. Os demais 72 municípios¹⁷ representam 13% da economia do ERJ (Tabela 3).

Município	peso	Município	peso
Rio de Janeiro	48,7	Maricá	1,5
Duque de Caxias	5,3	Rio das Ostras	1,3
mpos dos Goytacazes	5,2	São João de Meriti	1,2
Niterói	3,9	Angra dos Reis	1,2
Macaé	3,2	Belford Roxo	1,1
São Gonçalo	2,5	Itaguaí	1,1
Nova Iguaçu	2,4	São João da Barra	1,1
Petrópolis	1,7	Resende	1,0
Cabo Frio	1,6	Teresópolis	0,8
Volta Redonda	1,6	Barra Mansa	0,8
		outros 72 municípios	13,0

De acordo com Balassiano (2019), "a recuperação lenta e gradual da economia (em 2019, portanto antes da crise do coronavírus) que acontece no Brasil também ocorre no Estado do Rio de Janeiro, sendo o único dentre os 13 Estados com dados disponíveis do IBC a apresentar uma queda em 2018. Além disso, possui uma taxa de desemprego maior do que a média nacional, além dos graves problemas fiscais. Ou seja, os desafios são enormes para a recuperação do RJ. E, somente com uma economia mais forte, os outros problemas fluminenses, a segurança em especial, poderão ser resolvidos". Porém, a recuperação da economia do Estado do Rio de Janeiro, bem como do Brasil, foi interrompida pela crise do coronavírus, e seus impactos na economia. Antes de se recuperar totalmente das perdas acumuladas da recessão anterior, o ERJ e o Brasil entraram numa nova recessão, aumentando mais ainda o gap para o pico pré-crise de 2014/16. A economia do Estado do

13

¹⁶ No Gráfico 22 são eixos diferentes, pois a magnitude da geração líquida de empregos é consideravelmente maior em SP do que no RJ e em MG, por causa do tamanho da economia paulista. O eixo preto vale para os estados do RJ e MG, e o eixo laranja, para SP.

¹⁷ O Estado do Rio de Janeiro tem 92 municípios.

Rio de Janeiro no final de 2019 estava 6,9% abaixo do último pico, em janeiro de 2015, segundo os dados do IBCR-RJ do Banco Central. Isso mostra que o ERJ estava se recuperando, com a diminuição das perdas acumuladas da atividade econômica, pois no final de 2018, a economia fluminense estava 9,5% abaixo do nível do começo de 2015. Porém, com a nova crise em 2020 (coronavírus), a perda acumulada aumentou. Em abril de 2020, considerado o "fundo do poço", a economia do ERJ estava 16,8% abaixo do pico de janeiro de 2015. Somente entre fevereiro de 2020 (nível pré-crise do coronavírus) e abril de 2020, a atividade econômica do ERJ recuou 10,7%.

4. MÉTODO DO CONTROLE SINTÉTICO

O método do Controle Sintético, proposto inicialmente por Abadie e Gardeazabal (2003), e posteriormente aprofundado por Abadie *et al.* (2010), como um meio para inferir o impacto de um evento sobre determinada trajetória. O objetivo do método é avaliar o impacto de um evento sobre a evolução de determinada variável (PIB, por exemplo). Isto é, o controle sintético tenta expressar a trajetória da unidade tratada antes do evento como uma média ponderada das trajetórias dos elementos selecionados da amostra. Ou seja, a taxa de variação do PIB do Estado do Rio de Janeiro é estimada como uma média ponderada das taxas de crescimento do PIB de outros estados da amostra, e os pesos dessa média ponderada são escolhidos de forma que se ajuste o melhor possível às taxas de variação antes do evento. Em outras palavras, a unidade de controle sintético nada mais é do que uma combinação, ou seja, uma média ponderada das potenciais unidades de controle, que busca se aproximar, o máximo possível, das características que a unidade de tratamento apresentava antes da intervenção (ABADIE *ET AL*, 2010). Então, a unidade sintética pode ser utilizada para estimar a trajetória sintética da unidade de tratamento. O programa utilizado para rodar esse modelo foi o Stata (*Data Analysis and Statistical Software*).

Entretanto, uma limitação importante do método utilizado é que não se dispõem de testes estatísticos capazes de testar a significância do impacto, ou seja, não é possível testar estatisticamente se o descolamento das trajetórias de crescimento do PIB de um determinado estado e seu controle sintético é estatisticamente significante. Abadie *et al.* (2010) recomendam, portanto, que se escolha outra unidade que não foi afetada pelo evento e nela se faça exatamente a mesma análise, buscando identificar se o *gap* observado é comparável.

Carrasco, Mello e Duarte (2014) tem um estudo em que utilizam o método do controle sintético para inúmeras variáveis, tanto macroeconômicas quanto setoriais e de progresso social, ¹⁸ do Brasil entre 1995 e 2012, colocando o ano de 2003 (primeiro ano do mandato do ex-Presidente Lula) como o marco da mudança para se comparar essas variáveis antes e depois da chegada do PT ao poder. Para os autores, o resultado principal do estudo foi a análise do nível do PIB *per capita* (preços constantes) em dólares.

Pessôa (2017a) utiliza o método do controle sintético para as taxas reais de crescimento anual do PIB, com quatro amostras diferentes (mundo todo; emergentes; exportadores de *commodities* - países acima da média da distribuição na variável *ores and metals exports*, do Banco Mundial - e "grupo Bráulio". Em média, a diferença de desempenho entre o Brasil Sintético e Brasil Real é de 3,1 pp por ano. O Estudo MCM (2014), "à luz de um modelo econométrico conhecido como controle sintético", também procurou responder à questão se a desaceleração econômica recente é explicada por fatores internos ou externos, sendo os motivos internos a resposta conclusiva no estudo.

¹⁸ Os autores colocam as variáveis de mercado de trabalho, educação, segurança pública, saúde, desigualdade e pobreza na categoria de progresso social.

¹⁹ África do Sul, Argélia, Angola, Argentina, Azerbaijão, Brunei, Cazaquistão, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Gabão, Guatemala, Guiana, Indonésia, Malásia, Paraguai, Peru, Rússia, Trinidad & Tobago, Turcomenistão, Uruguai e Venezuela.

²⁰ As perdas, de acordo com as amostras, são as seguintes: emergentes (3,7 p.p), mundo (3,3 p.p), "grupo Bráulio" (2,6 p.p.) e exportadores de *commodities* (3,0 p.p.).

Balassiano (2017) fez um exercício de controle sintético para a taxa real de crescimento anual do PIB *per capita* em dólares, com o ano de 2011 (primeiro ano do governo da ex-Presidente Dilma Rousseff) como intervenção.²¹ Para a construção do grupo de controle, ou seja, o país sintético (no caso, "Brasil sintético"), foram consideradas as seguintes variáveis: taxa de investimento; conta corrente; e consumo total, todos como % do PIB. A amostra contou com 19 países emergentes,²² o Chile foi país escolhido como "placebo", e os resultados foram os seguintes: no período 2000-2010, tanto o Brasil quanto o Chile cresceram em linha com os seus "grupos sintéticos". Já no período 2011-2016, o Brasil cresceu 2,0 p.p menos do que o "Brasil sintético". A diferença entre os valores observados e previstos para o Chile foi de -0,4 p.p., indicando que a forte deterioração da economia brasileira recentemente deve estar mais ligada a fatores internos do que externos.

Balassiano (2018) mostrou, por meio do método do controle sintético, o descolamento do desempenho da economia brasileira (taxas reais de crescimento do PIB e do PIB *per capita* em dólares) durante a recessão (2014-2016) com alguns grupos de comparação ("Brasil sintético", além da América Latina e das economias emergentes), o que não ocorreu em outros períodos do passado, reforçando a visão de que essa perda de ritmo recente decorreu, em grande medida, de fatores específicos da nossa economia. As taxas de investimento (em % do PIB) também tiveram um *gap* maior com os grupos de controle no período recessivo (2014-2016) do que no período 2000-2012, assim como a taxa de desemprego cresceu mais fortemente do que o estimado no período recessivo. O ano de 2013 (ano anterior do começo da recessão brasileira) foi utilizado como evento ou intervenção, e o Chile foi usado como exemplo de "placebo" para essas quatro variáveis.

O objetivo do artigo de Rocha, Araújo e Codes (2018, p. 8) foi de "estimar o impacto dos Jogos Rio 2016 no produto interno bruto (PIB) *per capita* do município do Rio de Janeiro e de sua região metropolitana (RM) no período 2012-2015", utilizando o método do controle sintético. Ainda para os autores, o método é "hoje referência de estado da arte em inferência causal com dados não experimentais, desenvolvido por Abadie e Gardeazabal (2003) e, posteriormente, aperfeiçoado por Abadie, Diamond e Hainmueller (2010; 2011; 2015)".

Os autores concluem que os "resultados apontam um impacto positivo e crescente do evento em todo o período 2012-2015, tanto no nível municipal quanto no metropolitano. No primeiro caso, o PIB *per capita* teria sido, em média, cerca de 7,5% menor se não tivessem sido realizados os jogos. Ou seja, cresceu, aproximadamente, R\$ 3.694,76 por ano. Já na RM, os efeitos foram diluídos. Mesmo assim, evidenciamos um impacto positivo, crescente e de considerável magnitude no período. O PIB *per capita* teria sido em média cerca de 5,1% menor em um cenário sem jogos. Isso implica que o PIB *per capita* cresceu, em média, aproximadamente, R\$ 1.912,38 por ano na presença da intervenção" (ROCHA, ARAÚJO e CODES, 2018, p. 27).

5. RESULTADOS DO CONTROLE SINTÉTICO

Esta seção apresenta os resultados do controle sintético²³ para a taxa real de crescimento anual da atividade econômica do Estado do Rio de Janeiro, colocando o ano de 2013, ano anterior ao início da forte recessão brasileira de 2014/16, como evento ou intervenção. Para facilitar a nomenclatura, a variável de atividade econômica composta pelo PIB do IBGE (entre 2003 e 2017) e IBCR do BC (2018 e 2019), será chamada de "PIB".

²¹ "The synthetic control method allows for effect estimation in settings where a single unit (a state, country, firm, etc.) is exposed to an event or intervention." Disponível em: http://web.stanford.edu/~jhain/synthpage.html.

²² Bulgária, Chile, China, Colômbia, Hungria, Indonésia, Índia, Lituânia, México, Malásia, Paquistão, Peru, Filipinas, Polônia, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Venezuela e África do Sul.

²³ É possível utilizar esse método do controle sintético para inúmeras variáveis, tanto macroeconômicas quanto setoriais, conforme o estudo do Carrasco, Mello e Duarte (2014).

Para a construção do grupo de controle, ou seja, o "PIB sintético", as seguintes variáveis foram consideradas: taxa real de crescimento anual da produção industrial de cada estado (PIM-PF); taxa real de crescimento das vendas no varejo (PMC),²⁴ também de cada estado; e diferença anual²⁵ da geração de empregos formais médios, medido pelo CAGED, também de cada estado.

As fontes das variáveis foram: Banco Central para o IBCR; IBGE para o PIB, produção industrial e vendas no varejo; Ministério do Trabalho para o CAGED.

Outras variáveis também poderiam ser utilizadas para a construção do grupo de controle, mas variáveis de nível estadual são mais escassas e/ou as séries históricas são pequenas. Por exemplo, os dados da Pesquisa Mensal de Serviços do IBGE têm dados regionais, mas a série tem início somente em 2011; os dados da Pnad Contínua (do IBGE), como a taxa de desemprego, também apresentam dados dos Estados, mas só começam em 2012. Poucas variáveis no grupo de controle são uma das limitações do estudo.

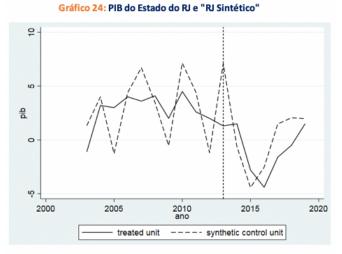
Os estados da amostra foram 7, das regiões Sul e Sudeste do país: Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP). A amostra contém dados anuais entre 2003 e 2019.

Como já citado anteriormente, uma limitação importante do método utilizado é que não se dispõem de testes estatísticos capazes de testar a significância do impacto, ou seja, não é possível testar estatisticamente se o descolamento das trajetórias de crescimento do PIB de um determinado estado e seus controles sintéticos são estatisticamente significantes. Abadie *et al.* (2010) recomendam, portanto, que se escolha outra unidade que não foi afetada pelo evento e nela se faça exatamente a mesma análise, buscando identificar se o *gap* observado é comparável. Como a intervenção foi a recessão brasileira de 2014/16, que afetou todos os estados brasileiros (apesar de terem começado em períodos diferentes nos estados), não se poderia isolar esse "evento" dos estados. Por exemplo, caso a recessão tivesse ocorrido somente em alguns estados, e outros não, poderia se fazer esta comparação entre as "unidades" afetadas pelo evento da intervenção com os estados não afetados. Sendo assim, esta fica sendo mais uma limitação do estudo. Num outro exemplo, no caso de se colocar as Olimpíadas de 2016 como intervenção, poderia se fazer o mesmo exercício com os outros 26 estados brasileiros, dado que a Olimpíada só ocorreu no Rio de Janeiro.

O grupo de controle para o Estado do Rio de Janeiro foi o seguinte, com os respectivos pesos: RS (72,7%), SP (21,8%) e PR (5,5%). O Gráfico 24 mostra os dados efetivos e estimados do "RJ sintético".

²⁴ Para os dados estaduais, não há separação entre dados de comércio varejista restrito e ampliado, como é para o dado nacional.

²⁵ Diferença entre a geração líquida média de empregos formais de um ano em relação ao outro. Por exemplo, no Brasil, no ano de 2018, houve a geração líquida média de 421 mil empregos. Em 2017, geração líquida negativa (ou seja, houve mais demissões do que contratações no ano), de 123 mil. Logo, ao invés de se fazer a variação entre um dado positivo e negativo, costuma-se fazer a diferença entre os anos.



Elaboração própria

Diante disso, e utilizando esses pesos para construir o melhor grupo de comparação para o PIB fluminense, construiu-se a Tabela 4, com as taxas médias reais de crescimento da atividade econômica (com dados do PIB do IBGE e IBCR-RJ do BCB) do Estado do Rio de Janeiro e seu exemplo sintético em dois períodos: antes da intervenção (2003-2013); e após a intervenção (2014-2019), além do *gap* entre os dados efetivos e estimados. Segundo estes resultados, no período anterior à intervenção (2003-2013), a taxa média real de crescimento do PIB e do PIB sintético foi bem próxima (2,6% e 2,4%, respectivamente, com uma diferença de 0,2 p.p.). No período pós intervenção (2014-2019), o *gap* entre os dados efetivos e o "RJ sintético" foi de 1,8 p.p., pois no período 2014-2019 a taxa média real de crescimento da atividade econômica fluminense foi de -0,6% a.a., contra um crescimento de 1,2% a.a. do PIB sintético. Ou seja, segundo este modelo, caso não ocorresse a intervenção (no caso, a recessão brasileira), o crescimento do PIB fluminense poderia ter sido 1,8 p.p. maior, em média, no período 2014-19.

	Tabela 4: RJ e "RJ Sintético"									
RJ (%) "RJ sintético" (%) gap (p.p.)										
2003-2013	2,6	2,4	0,2							
2014-2019	-0,6	1,2	-1,8							
Elaboração pró	Elaboração própria.									

6. CONCLUSÃO

Este artigo procurou analisar, por meio de uma análise comparativa dos dados, a atividade econômica do Estado do Rio de Janeiro em mais de duas décadas, entre 1996 e 2019, comparando com os dados nacionais, da região Sudeste, e dos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Além disso, houve uma análise, por meio do método do controle sintético, de maneira a mensurar como foi o descolamento entre os dados efetivos e estimados para o PIB do Estado do Rio de Janeiro, colocando a intervenção no ano de 2013, ano anterior á recessão brasileira de 2014/16.

Entre 1996 e 2019, a economia do Estado do Rio de Janeiro cresceu menos do que a economia brasileira, do que a região Sudeste, e do que os Estados de São Paulo e Minas Gerais. Ao se analisar o indicador de atividade econômica do Banco Central (IBC), o Estado do RJ recuou por quatro anos consecutivos (2015-2018), sendo o único dentre os 13 Estados com dados disponíveis do IBC a apresentar uma queda em 2018. A participação desses três Estados (RJ, SP e MG) no PIB brasileiro

vem recuando nesses últimos 20 anos, tendo passado de 57% em 1995 para 51% em 2017. O PIB per capita do RJ, desde o início da série histórica (1995), apresentou um desempenho próximo da região Sudeste, melhor do que o dado brasileiro e de MG, mas pior do que SP. Em média, o PIB per capita fluminense foi 35% maior que o do Brasil, e 14% menor do que o de SP, no período 1995-2017. Em 2017, o PIB per capita do Estado do RJ foi 24% maior que o do Brasil, e 16% menor do que o de SP. Sobre os setores da indústria, comércio e serviços, em média, o Estado do Rio de Janeiro apresentou resultados negativos quando comparado com o dado nacional e com os dados dos Estados de SP e MG ao longo das séries históricas. A taxa de desemprego fluminense foi próxima ou inferior da taxa nacional até 2016. Porém, em 2017, 2018 e 2019, o desemprego no Estado do Rio de Janeiro foi maior do que a média nacional. Em 2019, o desemprego fluminense foi 2,8 p.p. maior do que a taxa brasileira. Nesses três anos também foi maior do que a região Sudeste, bem como os Estados de SP e MG. Em relação ao emprego formal, medido pelo CAGED, percebe-se a forte relação entre os dados do Brasil e da região Sudeste, e que a recuperação da geração líquida de empregos formais no Estado do RJ foi mais lenta que em SP.

No exercício do controle sintético, no período anterior à intervenção (2003-2013), a diferença entre as taxas reais de crescimento do PIB e do PIB sintético foi de 0,2 p.p.; e no período pós intervenção (2014-2019), o *gap* entre os dados efetivos e o "RJ sintético" foi de 1,8 p.p., pois no período 2014-2019 a taxa média real de crescimento da atividade econômica fluminense foi de -0,6% a.a., contra um crescimento de 1,2% a.a. do PIB sintético.

Então, este artigo fez uma análise da economia do Estado do Rio de Janeiro, por meio de uma comparação dos dados, comparando com os dados nacionais, da região Sudeste e dos Estados de SP e MG; e uma análise, por meio do método do controle sintético, sobre o descolamento do desempenho da economia do RJ com o seu exemplo sintético. Como pesquisas futuras pode-se atualizar este estudo com a divulgação dos dados mais recentes das Contas Regionais pelo IBGE; colocar outras variáveis para a construção do grupo de controle, além de outros anos de intervenção (por exemplo, o começo da recessão fluminense, ou marcar por quadriênio, seguindo os mandatos dos Governadores), e utilizar outros métodos que não sejam o do controle sintético. Também pode-se fazer os exercícios utilizando os dados de PIB *per capita* ao invés do PIB.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abadie, A.; Diamond, A.; Hainmueller, J. (2010). "Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program." *American Statistical Association*, v. 105, n. 490, p. 493–505, 2010.

Abadie, A.; Gardeazabal, J. (2003). "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country." *The American Economic Review*, v. 93, n. 1, p. 113–132, 2003.

Almeida, M.; Manoel, A. (2012). "Estrutura das finanças públicas do estado do Rio de Janeiro". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV.

Balassiano, M. (2009). "Uma Economia Política da Carga Tributária do Estado do Rio de Janeiro (1994 – 2008)". Monografía da Graduação em Economia – EPGE/FGV.

Balassiano, M. (2017). "Desempenho da Economia Brasileira entre 1980 e 2016: Uma Análise da Desaceleração Brasileira Pós-2010". 45º Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2017.

Balassiano, M. (2018). "Recessão Brasileira (2014-2016): Uma Análise por Meio do Método do Controle Sintético do PIB, PIB *per capita*, Taxa de Investimento e Taxa de Desemprego". 46º Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2018.

Balassiano, M. (2018a). "Crise fiscal do Rio de Janeiro (parte 2)", Blog do Ibre, 21 de dezembro de 2018. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/crise-fiscal-do-rio-de-janeiro-parte-2

Balassiano, M. (2019). "Como vai a economia do Rio de Janeiro?", Blog do Ibre, 30 de abril de 2019. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/como-vai-economia-do-rio-de-janeiro

Balassiano, M. (2019a). "Atividade econômica do Estado do Rio de Janeiro: 1º tri de 2019", Blog do Ibre, 04 de junho de 2019. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/atividade-economica-do-estado-do-rio-de-janeiro-1o-tri-de-2019

Balassiano, M. (2020). "Economista da FGV escreve artigo sobre a importância do carnaval para o Rio de Janeiro", Site Carnavalesco, 06 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://www.carnavalesco.com.br/economista-da-fgv-escreve-artigo-sobre-a-importancia-do-carnaval-para-o-rio-de-janeiro/

Balassiano, M. (2020a). "A Importância do Carnaval para a Economia do Rio de Janeiro", Portal FGV, 13 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://portal.fgv.br/artigos/importancia-carnaval-economia-rio-janeiro

Balassiano, M. (2020b). "Carnaval também é (gorda) fonte de renda", rádio CBN, 23 de fevereiro de 2020. Disponível em:

 $\underline{https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/292452/carnaval-tambem-e-gorda-fonte-derenda.htm}$

Balassiano, M. (2020c). "Coronavírus: uma crise de saúde com impactos na economia", Blog do Instituto Liberal, 03 de abril de 2020. Disponível em:

https://www.institutoliberal.org.br/blog/coronavirus-uma-crise-de-saude-com-impactos-na-economia/

Barbosa Filho, F. H. (2012). "A evolução do mercado de trabalho de trabalho do Rio de Janeiro na última década". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV.

Bonelli, R.; Veloso, F. (2012). "Rio de Janeiro: crescimento econômico e mudança estrutural". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV.

Bueno, J. (2017). "Parte II – Por que crise?". In.: BUENO, J.; FARID, J. (orgs.), "Rio em transe: núcleo da crise", Editora Casa do Escritor.

Campelo Jr.; Lima, S.; Notini, H. (2012). "Características dos ciclos econômicos do estado do Rio de Janeiro". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV.

Carrasco, V; Mello, João M. P. e I. Duarte (2014). "A Década Perdida: 2003–2012". Texto para discussão nº 626, do Departamento de Economia da PUC.

CODACE - Comitê de Datação de Ciclos Econômicos. Comunicado de 30 de outubro de 2017. Disponível em: http://portalibre.fgv.br/

Colombo, J.; Lazzari, M. (2018). "*Timing*, duração e magnitude da recessão econômica de 2014-2016 nos estados brasileiros". 46º Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2018.

Estudos MCM (2014). "Brasil Sintético". Edição 299 – 25 de setembro de 2014.

Fontes, A.; Pero, V. (2012). "Formalização e ambiente de negócios para micro e pequenas empresas no Rio de Janeiro". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV.

Jens Hainmueller, Synth Package. Disponível em:

http://web.stanford.edu/~jhain/synthpage.html

Monteiro, J. (2012). "A riqueza mineral é o passaporte para o futuro? A experiência dos municípios beneficiados com royalties de petróleo". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV.

Moura, R. (2012). "Retornos educacionais no Rio de Janeiro". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV.

Oliveira, F. (2020). "A gente precisa acelerar a recuperação da economia e ter uns bons anos de crescimento", coluna "Por Dentro da Economia", rádio CBN, 17 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/291643/gente-precisa-acelerar-recuperacao-da-economia-e-t.htm

Pessôa, S.; Barbosa Filho, F. H. (2012). "O uso da renda petrolífera pelo estado do Rio de Janeiro". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV. Pessôa, S. (2016). "Comentário ao texto "Bad luck or bad policy: uma investigação das causas do fraco crescimento da economia brasileira nos últimos anos" de Bráulio Borges". In.: Bonelli, R.; Veloso, F. (orgs.). A Crise de Crescimento do Brasil, Editora Elsevier.

Pessôa, S. (2017a). "O impacto da nova matriz econômica: resposta a Bráulio Borges", Blog do Ibre, 28 de setembro de 2017. Disponível em: http://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-nova-matriz-economica-resposta-braulio-borges

Pinheiro, A.C. (2012). "O setor financeiro fluminense". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV.

Pinheiro, M. C. (2012). "O petróleo na economia fluminense: produtividade e encadeamento". In. PINHEIRO, A.C. e VELOSO, F. (orgs). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV.

Rocha, G. (2017). "A economia dos Jogos Rio 2016: bastidores e primeiros impactos", Texto para Discussão IPEA, número 37.

Rocha, G.; Araújo, H.; Codes, A. (2018). "Impactos Econômicos dos Jogos Rio 2016 no Município e na Região Metropolitana do Rio de Janeiro", Texto para Discussão IPEA, número 2438.

SEFAZ (2018). "Balanço e Recomendações SEFAZ", Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC337608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Itaguaí: algumas considerações sobre o desenvolvimento socioeconômico recente

Renato Domingues Fialho Martins – professor do CEFET-RJ campus Itaguaí Priscila Coutinho Santos Ferreira – estudante do CEFET-RJ campus Itaguaí Ronison Cunha de Almeida – estudante do CEFET-RJ campus Itaguaí

Área temática: Economia Regional e Urbana

JEL: R00 - Urban, Rural, and Regional economics - General

Resumo

Este trabalho tem com objeto de estudo o espaço urbano de Itaguaí. Esta cidade se destaca dos demais municípios da metrópole fluminense em razão dos grandes projetos de investimento que ali foram implementados nas últimas décadas, em especial nos setores portuário, rodoviário e industrial. No início do século XX, a economia de Itaguaí esteve voltada ao setor primário. As atividades produtivas rurais permaneceram hegemônicas no território itaguaiense até a década de 1980. A partir daí, houve uma reestruturação econômica e uma reinserção de Itaguaí nos circuitos produtivos metropolitanos. Essa pesquisa parte da hipótese que a instalação do porto trouxe uma outra dinâmica à economia municipal, alterou a composição das atividades produtivas, elevou rapidamente a população urbana e conduziu a cidade a ocupar um outro papel no sistema metropolitano – de fornecedora de gêneros alimentícios rumo a um território que se industrializou e se tornou um importante fixo no sistema portuário brasileiro. Neste sentido, este trabalho tem como objetivo central compreender a dinâmica interativa entre a cidade de Itaguaí e o seu complexo portuário-industrial. Moniè e Vasconcelos defendem que a interface entre o porto e a cidade estabelece "um sistema cujas interações e complementaridades variam no tempo sob influência das dinâmicas produtivas, tecnológicas, sociais e urbanas". Além disso, as mudanças nas atividades e infraestruturas portuárias e o crescimento urbano se traduzem em uma "nova postura da cidade em relação à presença do porto". Esta investigação insere-se no campo disciplinar do planejamento e estudos urbanos e ancorada na "teoria crítica urbana", de Neil Brenner. Por opção metodológica, esta pesquisa se propôs a realizar uma análise comparativa entre Itaguaí e os municípios metropolitanos. Esta opção se justifica por possibilitar a percepção da intensidade do impacto da presença do porto para a cidade. Nas conclusões, este trabalho argumenta que, a despeito dos investimentos realizados em Itaguaí, os dados socioeconômicos coletados sugerem que; se por um lado, ocorreu uma expansão econômica do município; por outro, não houve uma melhoria significativas das condições de vida da população local em comparação aos demais municípios metropolitanos.

Palavras-chaves: Itaguaí, porto, relação porto-cidade

Abstract

The object of study of this paper is the urban space of Itaguaí. That town stands out from other municipalities in the Rio de Janeiro metropolitan area due to the large investment projects that have been implemented there in recent decades, especially in the port, road and industrial sectors. At the beginning of the 20th century, the economy of Itaguaí was focused on the primary sector. Rural productive activities remained hegemonic in the territory of Itaguaí until the 1980s. Thereafter, there was an economic restructuring and a reintegration of Itaguaí in the metropolitan productive circuits. This research starts from the hypothesis that the port operations brought another dynamic to the local economy, changed the composition

of the productive activities, quickly raised the urban population and led the town to occupy another role in the metropolitan system – from foodstuffs supplier toward a territory that industrialized and became an important fixture in the brazilian port system. In this sense, this work has as main objective to understand the interactive dynamics between the town of Itaguaí and its port-industrial complex. Moniè and Vasconcelos argue that the interface between the port and the town establishes "a system whose interactions and complementarities vary over time under the influence of productive, technological, social and urban dynamics". In addition, changes in port activities and infrastructures and urban growth translate into a "new attitude of the city in relation to the presence of the port". This investigation is part of the disciplinary field of urban studies and anchored in Neil Brenner's "critical urban theory". By methodological option, this research proposed to carry out a comparative analysis between Itaguaí and the metropolitan municipalities. This option is iustified because it allows the perception of the intensity of the impact of the presence of the port for the town. In the conclusions, this paper argues that, despite the investments made in Itaguaí, the socioeconomic data collected suggests that; if, on the one hand, there was an economic expansion of the municipality; on the other hand, there was no significant improvement in the living conditions of the local population compared to other metropolitan municipalities.

Keywords: Itaguaí, port, port-city relationship

1. Introdução

Este trabalho tem com objeto de estudo o espaço urbano de Itaguaí. Esta cidade chama a atenção e se destaca dos demais municípios nos arredores em razão dos grandes projetos de investimento (GPI)¹ (VAINER; ARAÚJO, 1992) que ali foram implementados nas últimas décadas – com destaque para os investimentos nos setores portuário, rodoviário e industrial.

Antes de tratar das questões centrais, este artigo se inicia com uma breve caracterização do objeto de estudo. O município de Itaguaí insere-se perifericamente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)² e encontra-se localizado na sua extremidade oeste, espremido entre a Zona Oeste da capital carioca e a Região da Costa Verde. Portanto, ele situa-se bem na fronteira da expansão urbana, chamado de espaços periurbanos³ (ou franja rural-urbana) por alguns autores (RIBEIRO; ROCHA, 2020; RANDOLPH; GOMES, 2007).

Do ponto de vista demográfico, Itaguaí não é dos mais populosos municípios da RMRJ, pois possui apenas 14ª maior população entre os 21 municípios desta região. Dos mais de 12 milhões de habitantes da RMRJ, apenas 0,9% residem no território itaguaiense. A despeito de seu passado voltado ao campo; hoje, este município é um território majoritariamente urbano. Seu processo de urbanização acelerou-se na segunda metade do século XX. Em 1970, a população urbana de Itaguaí representava 49,3% do total e subiu para 88,4% apenas uma década depois. Em números absolutos, a população urbana triplicou – saltou de 14 mil para 43 mil entre 1970 e 1980. Em 2010, Itaguaí já havia se tornado um

¹ Os GPI são entendidos aqui na forma apresentada por Vainer e Araújo (1992).

Para esta pesquisa, considera-se a RMRJ definida e delimitada em 2013, por lei estadual, com 21 municípios (Rio de Janeiro, Belfort Roxo, Cachoeira de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Seropédica, São Gonçalo, São João de Meriti e Tanguá).

Para Ribeiro e Rocha (2020, p.20), "dentro deste fenômeno da expansão metropolitana, novas 'fronteiras' são definidas e é neste contexto, que analisamos a formação da área periurbana e perimetropolitana fluminense. Novas áreas de influência são absorvidas pela metrópole que está passando pelo seu processo de expansão".

município quase totalmente urbano, os mais de 104 mil residentes representavam 95,5% da população total, segundo os dados do IBGE.

No que se refere aos indicadores econômicos, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal de Itaguaí era o oitavo da RMRJ em 2018 e representava apenas 1,4% de toda esta mesorregião, segundo a Fundação CEPERJ. As atividades econômicas são bastante concentradas nos cinco maiores municípios, que somados totalizam mais de 87% do PIB metropolitano. Os demais 13% do PIB estão compartilhados entre os outros 16 municípios. Quando se considera o PIB *per capita*, os dados de Itaguaí chamam ainda mais atenção. O Estado do Rio de Janeiro e a média ponderada dos municípios que compõem a RMRJ (considerando o peso respectivo das populações municipais) apresentavam um PIB *per capita* de cerca de R\$ 44 mil em 2018. Por sua vez, Itaguaí registrou um PIB *per capita* de quase R\$ 64 mil e ocupa a segunda posição entre os municípios da RMRJ. Como um município modesto, que era um povoado rural na década de 1970, poderia ter alcançado este patamar? Esses dados expressam a transição econômica do município, que é resultado das transformações que têm acompanhado Itaguaí nas últimas décadas.

Na primeira metade do século XX, o desenvolvimento da economia de Itaguaí esteve, em grande parte, voltado ao setor primário. A proximidade com a então capital federal e a acessibilidade ao vale do Paraíba conferiam ao município vantagens espaciais. Esses fatores conduziram as terras banhadas pela baía de Sepetiba a se tornarem espaços da produção agrícola destinados ao abastecimento de alimentos e matérias-primas para o Rio de Janeiro. Seis décadas atrás, Alonso (1960, p. 382) assim descreveu o território: "apresenta-se (...) numa fase de expansão tendo como base a agricultura, que foi e, ainda é o seu principal recurso econômico, pois, as terras do município de Itaguaí fazem parte do chamado 'cinturão verde' do Rio de Janeiro". As atividades produtivas rurais permaneceram hegemônicas no território itaguaiense até a década de 1980. A partir daí, houve uma reestruturação econômica do município e uma nova forma de inserção de Itaguaí nos circuitos produtivos metropolitanos.

Essas transformações podem ser exemplificadas a partir da chegada dos seguintes investimentos. Ainda na década de 1960, a implantação da fábrica de zinco e cádmio Cia. Mercantil e Industrial Ingá. Em meados dos anos 1970, instalou-se no município a Nuclep – Nuclebrás Equipamentos Pesados, empresa estatal de economia mista integrante do programa nuclear brasileiro, que desenvolve e fornece equipamentos às duas usinas nucleares de Angra dos Reis (RJ). Durante a mesma década, concluiu-se a ampliação da rodovia Rio-Santos (BR-101), que tornou a cidade mais acessível ao circuito das infraestruturas de transporte. No início dos anos 1980, foi inaugurado o porto de Sepetiba (atualmente, porto de Itaguaí), com o objetivo de se tornar o primeiro *hub port* da América do Sul. O porto passou por algumas ampliações e reestruturações desde então até se tornar um dos principais terminais marítimos do país, no que se refere à movimentação de cargas. As informações da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), referentes a 2019, apontam que o porto de Itaguaí alcançou 43,2 milhões de toneladas transportadas – o que representa 12% do total nacional – a terceira posição entre os portos brasileiros.

Na transição para o século XXI, Itaguaí atravessou um novo ciclo de expansão. Destaca-se a ampliação do porto que inclui a instalação de terminais para o grupo empresarial EBX, para a CSN, para a TKCSA (atualmente, Ternium), além de terminais de operação de contêineres. Importante ressaltar a chegada de um estaleiro para a produção de submarinos de propulsão nuclear neste período, a Itaguaí Construções Navais, assim como, o início das operações do Porto Sudeste, de uso privado. A conclusão das obras do Arco Metropolitano, que conecta Itaguaí a Itaboraí, os dois extremos da região metropolitana no sentido oesteleste, igualmente merece ser citado, pois integrou ainda mais o circuito econômico itaguaiense às infraestruturas logísticas.

Essa pesquisa partiu da hipótese que a instalação do porto deu outra dinâmica à economia municipal, alterou a composição das atividades produtivas, elevou rapidamente a população urbana e levou a cidade a ocupar um outro papel no sistema metropolitano — de fornecedora de gêneros alimentícios rumo a um território que se industrializou e se tornou um importante fixo no sistema portuário brasileiro. Esse conjunto de mudanças alterou também como a administração municipal passou a se enxergar, com influências decisivas na reconstrução das identidades culturais locais e do imaginário popular. O lema de Itaguaí se tornou "a cidade do porto", em princípios dos anos 2000.

Em função das considerações apontadas acima, esta pesquisa tem como objetivo central compreender a dinâmica interativa entre a cidade de Itaguaí e o seu complexo portuário. Já existe uma longa tradição nas investigações acadêmicas o estudo da relação porto-cidade no Brasil e no mundo. As cidades portuárias em todo globo apresentam uma grande diversidade no que se refere aos níveis de integração porto-cidade. A diversidade não se trata somente da intensidade desta relação, mas também em termos qualitativos. Em muitas cidades por todo o globo, se apresentam críticas à presença do porto, tais quais: os impactos ambientais proporcionados pelas atividades portuárias, o crescimento populacional e urbano excessivo e desequilibrado, o aumento da violência urbana e da desigualdade social, o surgimento de bairros degradados; apenas para citar alguns exemplos. Nestes casos, a presença do porto acaba por ser uma "relação tensa", como chama Rocha (2019), a despeito de todos os vultuosos investimentos que vem acompanhado.

A "relação tensa" (ROCHA, 2019) se expressa no planejamento urbano. Na avaliação deste autor, os espaços urbanos próximos aos portos "tornam-se espaços de atração do capital" e, por esta razão, "são objetos de engenharias institucionais complexas, mas que em geral viabilizam os incorporadores imobiliários e atividades do setor terciário levadas a cabo por grandes organizações".

Conforme apontam Moniè e Vasconcelos (2012), a interface entre o porto e a cidade estabelece "um sistema cujas interações e complementaridades variam no tempo sob influência das dinâmicas produtivas, tecnológicas, sociais e urbanas". Além do mais, segundo estes autores, as mudanças nas atividades e infraestruturas portuárias e o crescimento urbano se traduzem em uma "nova postura da cidade em relação à presença do porto". A natureza e a intensidade desta interface cidade-porto são influenciadas pelas suas inserções em circuitos de diferentes escalas espaciais, do global ao urbano, passando pelo nacional e pelo regional. Assim, "as cidades portuárias estão longe de serem homogêneas ou monolíticas" e cada uma "tem as suas próprias peculiaridades", ressaltam os autores. Desta maneira, o objetivo desta pesquisa é analisar a relação porto-cidade, no caso particular de Itaguaí.

2. Considerações teóricas e metodológicas

Esta pesquisa insere-se no campo disciplinar do planejamento e estudos urbanos e ancorada na "teoria crítica urbana", tal como formulada por Brenner (2018, p. 7), com "a preocupação de decifrar as formas emergentes de reestruturação e transformação urbanas". O autor ressalta que a condição urbana se encontra em permanente movimento, nunca em repouso. Deste modo, uma inquirição acerca do espaço urbano deve considerar "uma análise de fluxo, transição, mutação e reestruturação (...) a interação entre o antigo e o novo, continuidade e descontinuidade, reprodução e ruptura, persistência e emergência". Isto significa ler o espaço urbano como "uma reconstrução contínua como lugar, meio e resultado de relações de poder sócio-historicamente específicas". Este autor resume a ideia da seguinte maneira: "a teoria crítica urbana envolve uma crítica da ideologia e uma crítica do poder, da desigualdade, da injustiça e da exploração existentes (...) nas cidades" (BRENNER, 2018, p.21-22).

Para cumprir com os objetivos desta investigação foram realizados os seguintes passos metodológicos. Em primeiro lugar, foi realizada uma coleta de dados quantitativos e qualitativos sobre o espaço urbano de Itaguaí e o seu respectivo porto. Sob um horizonte histórico, essa tarefa inclui o levantamento de dados: (i) censitários, (ii) sobre a economia da cidade e atividades portuárias, (iii) sobre as finanças municipais e (iv) sobre as condições sociais da população. Desse modo, tem-se a perspectiva de transformar os dados em um conjunto de informação que possibilite perceber a evolução e as transformações socioeconômicas locais a partir dos impactos proporcionados pelas operações portuárias sobre a urbe itaguaiense.

Por opção metodológica, esta pesquisa se propôs a realizar uma análise comparativa entre os dados referentes à Itaguaí confrontados com os municípios da RMRJ. Esta opção se justifica por possibilitar a percepção da intensidade do impacto da presença do porto para a cidade.

Há uma questão problemática no que se refere à comparação RMRJ/ Itaguaí, que precisa ser explicada. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada em julho de 1974 e era formada por 14 municípios⁴. Desde então, o número de municípios que a compõe foi alterado por diversas vezes. Alguns municípios se emanciparam⁵, outros foram incorporados posteriormente e há ainda aqueles que deixaram de fazer parte da região⁶. Por intermédio da Lei Complementar nº 158, de 2013, a RMRJ passou a contar com 21 municípios. São justamente estes que, para esta pesquisa (quando os dados começaram a ser coletados), foram considerados os componentes da região metropolitana fluminense⁷ ao longo de toda pesquisa. Uma definição única para a RMRJ é útil para efeito de comparação entre a RMRJ e Itaguaí, pois a variação do contingente de participantes alteraria o resultado da evolução dos dados coletados ao longo de diversos anos.

3. Crescimento demográfico e urbano

O município de Itaguaí alcançou um expressivo crescimento populacional entre os anos de 1940 e 2020. Entretanto, antes de apresentar com detalhes os dados dos Censos, é necessário ponderar sobre algumas observações. Em primeiro lugar, a contiguidade territorial de Itaguaí foi alterada algumas vezes. Em algumas ocasiões, houve mudanças na subdivisão municipal dos distritos; em outras, territórios foram perdidos a partir de desmembramentos que deram origem a outros municípios. Essas informações são importantes para compreender a evolução demográfica de Itaguaí, pois quando se perde ou se ganha territórios, é evidente, também perde-se ou ganha-se contingente de população. Para os fins desta presente pesquisa, considera-se apenas as transformações territoriais desde a década de 1940.

Em 1940, o município de Itaguaí possuía cinco distritos: Paracambi, Seropédica, Itaguaí, Coroa Grande e Caçador. Nesta ocasião, Paracambi era quase três vezes mais populoso que o distrito-sede⁸. Desde então, o município de Itaguaí foi fragmentado e perdeu

⁴ Os municípios pertencentes à RMRJ na ocasião de sua criação por meio da Lei Complementar nº20, de 01º de julho de 1974 são: <u>Rio de Janeiro</u>, <u>Niterói</u>, <u>Duque de Caxias</u>, <u>Itaboraí</u>, <u>Itaguaí</u>, <u>Magé</u>, <u>Maricá</u>, <u>Nilópolis</u>, <u>Nova Iguaçu</u>, <u>Paracambi</u>, <u>Petrópolis</u>, <u>São Gonçalo</u>, <u>São João do Meriti</u> e <u>Mangaratiba</u>.

⁵ Os municípios que se emanciparam foram: <u>Belford Roxo</u>, <u>Queimados</u>, <u>Japeri</u> e <u>Mesquita</u> (emancipados de Nova Iguaçu), <u>Guapimirim</u> (separado de Magé), <u>Seropédica</u> (desquitado de **Itaguaí**), <u>Tanguá</u> (desmembrado de Itaboraí).

^{6 &}lt;u>Petrópolis</u> e <u>São José do Vale do Rio Preto</u> deixaram a RMRJ em 1990. <u>Maricá</u> saiu em 2001. <u>Itaguaí</u> e <u>Mangaratiba</u> foram excluídas da região em 2002. <u>Itaguaí</u> e <u>Maricá</u> retornaram à região em 2009. Em 2013, <u>Rio Bonito</u> e <u>Cachoeiras de Macacu</u> ingressaram na RMRJ.

⁷ Assim, para esta pesquisa, desconsidera-se que Petrópolis voltou a fazer parte da RMRJ em 2018.

⁸ Segundo o Censo Demográfico de 1940, realizado pelo IBGE, a população residente em cada um dos distritos do município de Itaguaí era seguinte: Paracambi 7.491 pessoas, Seropédica 2.408, Itaguaí 2.604, Coroa Grande 1.783, Caçador 1.634.

território em duas oportunidades. Paracambi foi elevado à categoria de município e emancipou-se de Itaguaí em 1960⁹ e Seropédica seguiu o mesmo caminho em 1995¹⁰. Além destes, o distrito de Coroa Grande foi incorporado ao distrito-sede de Itaguaí e o distrito de Caçador mudou de nome — passou a se chamar Ibituporanga. Portanto, atualmente o município de Itaguaí possui apenas dois distritos: Itaguaí e Ibituporanga. Justamente estas duas unidades territoriais que formam o município de Itaguaí hoje foram consideradas para este presente trabalho. Assim, serão desconsiderados os distritos que se emanciparam.

As duas tabelas abaixo mostram um município cuja população cresceu rapidamente desde a década de 1940. Entre 1940 e 1980, a população itaguaiense saltou de pouco mais de 6 mil para quase 50 mil, enquanto a parcela da população urbana avançou de 21% para 88%. Neste período, Itaguaí deixou de ser uma vila rural voltada às atividades agrícolas para tornarse um município majoritariamente urbano, que dava seus primeiros passos nas atividades industriais.

Tabela 1. População total, urbana e rural no atual território de Itaguaí entre 1940 e 2010

	, , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,								
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2020
População	6.021	13.549	18.329	29.237	49.238	60.689	82.003	109.091	134.819
População Urbana	1.264	3.381	-	14.418	43.538	56.780	78.208	104.209	-
Pop. Urbana (%)	20,99	24,95	-	49,31	88,42	93,56	95,3 <i>7</i>	95,52	-
População Rural	4.757	10.168	-	14.819	5.700	3.909	3.795	4.882	-
Pop. Rural (%)	79,01	75,05	-	50,69	11,58	6,44	4,63	4,48	-

Fonte: IBGE. Censos demográficos de 1940-2010. População estimada em 2020.

Tabela 2. Taxa geométrica de crescimento demográfico anual de Itaguaí e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (% a.a)

	%	1940/1950	1950/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2000	2000/2010	2010/2020		
A	Itaguaí	8,45	3,07	4,78	5,35	1,92	3,40	2,90	2,14		
В	RMRJ	3,59	4,31	3,66	2,45	0,92	1,17	0,86	0,71		
	A/B	2,3	0,7	1,3	2,2	2,1	2,9	3,4	3,0		

Fonte: IBGE. Censos demográficos de 1940-2010. População estimada em 2020.

De um lado, a população rural de Itaguaí em 2010 é praticamente a mesma que foi recenseada setenta anos antes. Por outro, a população urbana ampliou-se quase 90 vezes no mesmo intervalo. Esses dados demonstram a alta velocidade desta transição rural-urbano.

O porto de Itaguaí foi inaugurado em 1982. É possível notar os efeitos do impacto demográfico deste empreendimento como um polo de atração sobre o município nas décadas seguintes. Entre 1980 e 2020, o atual território itaguaiense assistiu à sua população multiplicar-se 2,7. Um incremento demográfico bastante expressivo em 40 anos. Para efeito de comparação, a RMRJ observou a sua população multiplicar-se por 1,4 neste mesmo período.

As taxas geométricas de crescimento de crescimento demográfico anual de Itaguaí são bastante expressivas, conforme mostra a tabela 2. Quando se confronta os dados de Itaguaí e da RMRJ, esse fato fica mais nítido. Com exceção do período 1950/1960, o ritmo do

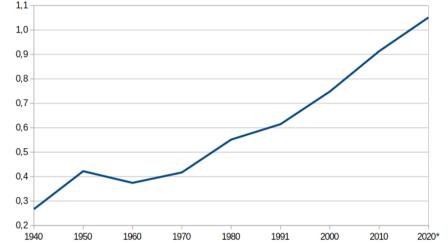
⁹ Pela Lei Estadual nº 4.426, de 08/08/1960, o distrito de Paracambi emancipou-se de Itaguaí e elevou-se à categoria de município. Nesta ocasião, a formação de Paracambi ocorreu a partir na união de Tairetá (até então distrito do município de Vassouras) e o distrito de Itaguaí, também chamado de Paracambi.

¹⁰ Pela Lei Estadual nº 2.446, de 12/10/1995, o distrito de Seropédica emancipou-se de Itaguaí e elevou-se à categoria de município.

crescimento demográfico de Itaguaí foi bem superior ao conjunto dos municípios da RMRJ. Nos intervalos 1970/1980 e 1980/1990, as taxas geométricas de crescimento da população de Itaguaí foram mais que o dobro da RMRJ. E quase o triplo entre 1990/2000. Na primeira década do século XXI, relação Itaguaí/ RMRJ foi de 3,4.

Uma outra forma de demonstrar que a expansão da população de Itaguaí foi superior ao conjunto de sua região metropolitana é verificar a sua participação percentual frente à RMRJ, conforme apresentado no gráfico abaixo.

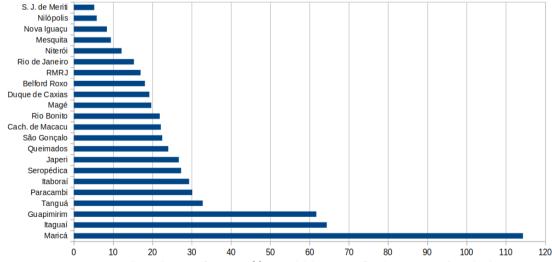
Gráfico 1. Participação percentual da população de Itaguaí na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (1940-2020)



Fonte: IBGE: censos demográficos 1940-2010 e população estimada 2020

Em 1940, os poucos mais de seis mil residentes em Itaguaí na presente configuração territorial do município representavam apenas 0,27% dos municípios que compõem a RMRJ. A partir da década de 1960, esses números cresceram de maneira ininterrupta e alcançaram 0,55% em 1980; e 0,75% em 2000. Os dados mais recentes indicam que em 2020 (população estimada) o município de Itaguaí possui 1,05% dentro da RMRJ. Ao considerar apenas o intervalo entre 2000 e 2020, Itaguaí alcançou o segundo maior crescimento percentual na RMRJ, atrás somente de Maricá, conforme mostra o gráfico a seguir. O conjunto dos municípios metropolitanos, no mesmo período, obteve uma ampliação populacional de 17%.

Gráfico 2. Crescimento percentual da população dos municípios da RMRJ entre 2000-2020



Fontes: IBGE. Censo demográfico 2000 e população estimada 2020.

A partir destes números, não é possível mensurar com precisão qual é a magnitude do impacto da instalação do porto sobre a demografia de Itaguaí. Todavia, é possível interpretar que as atividades portuárias e industriais contribuíram decisivamente para a manutenção das elevadas taxas de crescimento populacional, em patamares superiores à totalidade da RMRJ, e para a expansão do tecido urbano de Itaguaí.

4. Orçamento municipal: evolução das receitas

Neste segundo item da pesquisa, foi analisada a evolução das receitas totais no orçamento público de Itaguaí durante o século XXI. Estes dados foram comparados com os dados dos demais municípios da RMRJ de modo a perceber se os investimentos públicos e privados nos setores portuários e industriais proporcionaram à Itaguaí alguma expansão excepcional em termos de orçamento. De início, é possível supor que, um município qualquer, ao aportar expressivas inversões, espera observar um crescimento das receitas orçamentárias.

Ao observar a curva de receitas totais de Itaguaí (gráfico 3, abaixo), nota-se que entre 2001-2008, o município manteve um crescimento estável. Neste intervalo, as receitas totais de Itaguaí expandiram-se 297,2%, pois saltaram de R\$ 59 milhões para R\$ 236 milhões. No mesmo período, as receitas somadas dos municípios da RMRJ cresceram 139,5%. Desta forma, é perceptível que Itaguaí alcançou uma ampliação das suas receitas bem superior ao conjunto dos municípios da região metropolitana. Apenas Cachoeiras de Macacu obteve uma expansão superior que Itaguaí neste ínterim.

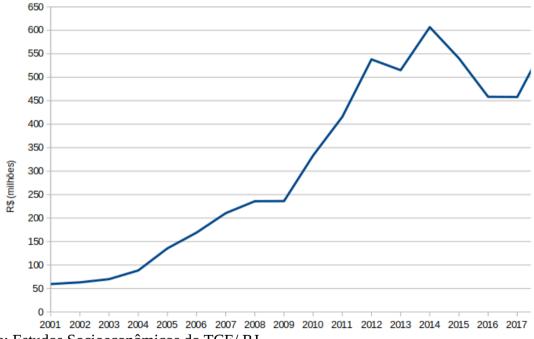


Gráfico 3. Evolução das receitas totais do município de Itaguaí (RJ) entre 2001-2018

Fonte: Estudos Socioeconômicos do TCE/RJ

Não houve significativo crescimento entre 2008-2009 nas receitas totais itaguaiense. Porém, no momento seguinte, o município logrou outro período (2009-2014) de expansão das receitas. Não fosse a queda no ano de 2013, teria sido um incremento ininterrupto. Durante estes seis anos, as receitas totais de Itaguaí passaram de R\$ 236 milhões para R\$ 607 milhões, portanto, alcançaram um crescimento percentual de 157%. Enquanto isso, no mesmo interstício, as receitas somadas do conjunto da RMRJ aumentaram 101%. Dos municípios metropolitanos, somente Itaboraí e Maricá alcançaram crescimento maior do que Itaguaí.

Assim, Itaguaí manteve uma dilatação orçamentária superior ao conjunto dos municípios metropolitanos.

Na sequência, as receitas municipais de Itaguaí não conseguiram manter as taxas de crescimento dos anos anteriores. Conforme é demonstrado no gráfico 3 e na tabela 3, a partir de 2014, os números indicam uma redução substancial, caíram para R\$ 540 milhões em 2015 e pouco variaram nos anos seguintes. As receitas voltaram a crescer em 2018, contudo, sem conseguir retornar ao patamar de 2014. Entre 2014-2018, as receitas totais de Itaguaí reduziram-se (-5,1%), ao passo que a RMRJ assistiu às suas receitas crescerem 24,6%. Neste período, Itaguaí registrou o segundo pior crescimento entre os municípios metropolitanos, atrás somente de Itaboraí. Ao que tudo indica, estes resultados de Itaguaí estão relacionados à crise econômica global e nacional, que afetou as exportações brasileiras de *commodities*. Um impacto econômico previsível para uma cidade portuária, dependente da exportação de minério de ferro.

Tabela 3. Receitas totais (R\$ milhões) do município de Itaguaí e do conjunto dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2001-2018

<u>0 </u>									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Itaguaí	59	63	70	88	135	169	210	236	236
RMRJ (somadas)	6.906	8.516	9.248	10.492	10.810	12.359	14.027	16.542	17.433
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Itaguaí	333	416	538	515	607	540	458	458	576
RMRJ (somadas)	22.264	25.789	28.662	31.735	35.035	37.877	40.004	37.990	43.650

Fonte: Estudos Socioeconômicos do TCE/RJ e Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro

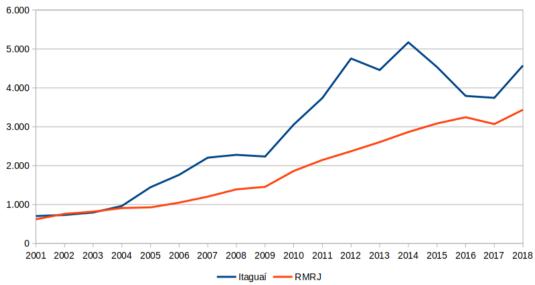
Em síntese, as receitas totais de Itaguaí lograram destacada ampliação em comparação aos demais municípios da RMRJ ao longo do século XXI. Entre 2001 e 2018, elas elevaramse 870%, enquanto os dados do conjunto da região metropolitana cresceram 532%. Itaguaí obteve o terceiro maior crescimento em termos de receitas totais dentre os 21 municípios da RMRJ, atrás apenas de Maricá e Niterói.

Uma outra maneira de analisar essa expansão das receitas municipais de Itaguaí é verificar a relação RMRJ/ Itaguaí. As receitas somadas dos municípios metropolitanos eram 116 vezes maiores do que a receita de Itaguaí em 2001. Esta relação reduziu para 76 em 2018.

Também analisou-se os dados das receitas totais *per capita* de Itaguaí e os comparou com o conjunto da RMRJ. O gráfico 4 abaixo mostra a evolução desses dados.

Em 2001, o município de Itaguaí tinha a segunda melhor relação entre receitas totais/ habitantes — R\$ 705. Atrás somente da capital Rio de Janeiro (R\$ 859). Como um todo, as receitas *per capita* da RMRJ eram de R\$ 623. Até o ano de 2004, as receitas *per capita* de Itaguaí e do conjunto dos municípios metropolitanos não eram muito distantes. A partir de 2005, as receitas *per capita* de Itaguaí cresceram em um ritmo mais acelerado do que o conjunto da RMRJ.

Gráfico 4. Receitas totais *per capita* (R\$) do município de Itaguaí e dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2001-2018



Fonte: Estudos Socioeconômicos do TCE/RJ, Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Censo Demográfico 2010 do IBGE, População Estimada (2001-2018, exceto 2010) do IBGE.

Em função do crescimento dos investimentos portuários/ industriais e da arrecadação municipal, Itaguaí alcancou o primeiro lugar dentre os municípios da região metropolitana no que tange às receitas totais *per capita* em 2005. E manteve essa posição até o ano de 2015

Tabela 4. Receitas totais *per capita* (R\$) do município de Itaguaí e do conjunto dos

municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2001-2018

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Itaguaí	704,92	732,44	795,84	964,56	1.445,06	1.764,24	2.205,83	2.278,51	2.234,97
RMRJ	623,45	760,64	818,23	910,38	928,11	1.050,05	1.204,34	1.391,04	1.455,64
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Itaguaí	2010 3.056,26	2011 3.738,98	2012 4.753,84	2013 4.457,99	2014 5.169,59	2015 4.535,05	2016 3.792,09	2017 3.742,12	2018 4.573,48

Fonte: Estudos Socioeconômicos do TCE/RJ e população estimada do SIDRA/IBGE

Em 2012, os números de Itaguaí chegaram a ser o dobro da região metropolitana, como pode ser visto na tabela 4. O auge deste crescimento ocorreu em 2014, quando as receitas per capita de Itaguaí chegaram a R\$ 5.170, bem superior ao conjunto dos municípios metropolitanos (R\$ 2.865). Deste ano em diante, a relação entre as receitas totais/ habitantes decresceu significativamente. Regressou até R\$ 3.742 em 2017 e tornou a crescer no ano seguinte. Já foi citado, este fato foi, em grande parte, decorrente dos efeitos da crise econômica.

5. PIB municipal

Os dados referentes ao Produto Interno Bruto (PIB) de Itaguaí e da RMRJ são bons indicadores para auxiliar na análise dos impactos das atividades portuárias sobre esta cidade. Agui foram usadas duas séries de dados: (i) PIB municipal a preços constantes, a preços do ano 2000, anos selecionados entre 1970 e 2000; e (ii) PIB municipal a preços correntes, para os anos 2002-2018¹¹. Ambas as séries de dados são do IBGE, a primeira se encontra disponível no IPEADATA; enquanto a segunda no SIDRA-IBGE¹².

Tabela 5. PIB do Estado do Rio de Janeiro, referentes ao ano 2000, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e de Itaguaí, a precos constantes (mil R\$) – 1970-2000

	1970		1980	1985	1996	2000
Estado do RJ	138.546.913,53	205.458.521,95	261.885.327,25	257.185.785,28	295.327.506,47	309.571.940,21
RMRJ	45.193.236,95	70.056.203,67	90.642.405,63	87.365.430,46	97.209.968,62	107.392.833,58
Itaguaí	121.570,34	224.541,89	311.771,32	514.260,68	470.151,26	1.017.259,45

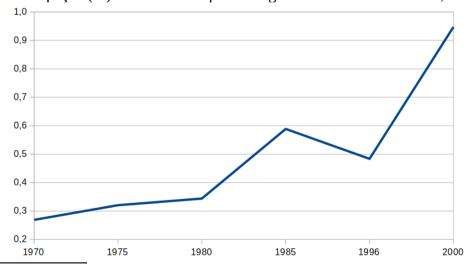
Fonte: IBGE/ IPEADATA

Os dados acima mostram que o crescimento do PIB de Itaguaí entre 1970 e 2000 foi bem superior ao crescimento do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios da RMRJ, influenciado pelos investimentos na urbe itaguaiense pós-década de 1980. No período mostrado na tabela, o PIB de Itaguaí multiplicou-se por 8,3; enquanto o PIB do Estado do RJ e da RMRJ multiplicaram-se por 2,2 e 2,3, respectivamente. Uma outra forma de notar o crescimento do PIB municipal é analisar o crescimento da participação percentual do PIB municipal de Itaguaí dentro da RMRJ e do Estado do RJ, conforme mostra o gráfico 5, abaixo.

A participação percentual do PIB municipal de Itaguaí dentro da RMRJ passou de 0,27% para 0,95% entre 1970 e 2000. No primeiro decênio (1970-1980), a participação pouco avançou; enquanto entre 1980 e 1985, ela aumentou significativamente, de 0,34% para 0,59%, já sob os efeitos da instalação do porto de Itaguaí. Em seguida, esta participação reduziu-se para 0,48% em 1996. A maior expansão ocorreu entre 1996-2000, quando esta participação percentual quase dobrou e alcançou 0,95%.

Quando os dados do PIB municipal de Itaguaí foram confrontados unicamente com números do Estado do RJ, o comportamento do gráfico foi semelhante. Houve um período de suave crescimento entre 1970-1980, passou de 0,09% para 0,12%. Entre 1980-1985, esta participação percentual cresceu para 0,20%; regressou para 0,16% em 1996; e, no último período, mais que dobrou, passando para um terço.

Gráfico 5. Participação (%) do PIB municipal de Itaguaí sobre o PIB da RMRJ, 1970-2000



¹¹ Os dados da série retropolada (de 2002 a 2009) têm como referência o ano de 2010, seguindo a nova referência das Contas Nacionais (nota do IBGE).

¹² IPEADATA: <<u>http://www.ipeadata.gov.br/</u>> e SIDRA/IBGE: <<u>https://sidra.ibge.gov.br/</u>>. Acesso em: jan. 2021

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

A expansão do PIB de Itaguaí 1970-2000 é ainda mais expressiva quando se analisa o PIB *per capita* e o compara com a região metropolitana.

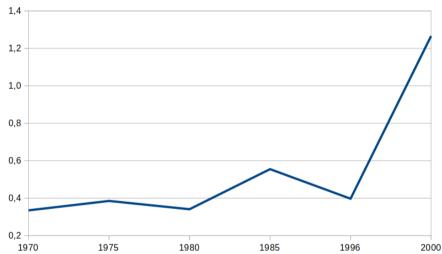
Tabela 6. PIB municipal *per capita* (R\$), referentes ao ano 2000, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e de Itaguaí, a precos constantes — 1970-2000

	ro e de ruaguar, i	F3				
	1970	1975	1980	1985	1996	2000
RMRJ ¹	6.505,05	8.571,65	10.153,04	8.729,54	9.472,64	9.797,28
Itaguaí	2.177,16	3.299,37	3.459,01	4.844,48	3.759,32	12.405,15

Fonte: IBGE/ IPEADATA

Entre 1970 e 2000, o PIB *per capita* de Itaguaí e da RMRJ multiplicaram-se por 5,7 e 1,5, respectivamente. Portanto, a economia de Itaguaí obteve uma expansão bastante superior ao conjunto da RMRJ. O intervalo de maior elevação foi 1996-2000, quando o PIB *per capita* de Itaguaí triplicou. É possível perceber esses dados sob outro prisma, através da razão entre o PIB *per capita* de Itaguaí e da RMRJ – demostrado no gráfico 6 a seguir.

Gráfico 6. Razão entre os PIB *per capita* de Itaguaí e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 1970-2000



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

O PIB *per capita* de Itaguaí situava-se por volta de um terço do indicador metropolitano entre 1970-1980. Em 1985, ele já havia ultrapassado a metade do PIB per capita da RMRJ; porém, recuou para 0,4 em 1996. Finalmente, nos últimos anos do século XX, o PIB *per capita* de Itaguaí superou o índice da RMRJ, quando chegou a 1,27.

A segunda série de dados analisada aqui se refere aos anos mais recentes (2002-2018).

¹ Para os dados da RMRJ, foi realizada uma média ponderada dos PIB de cada município que a compõe, considerando o peso da população dos respectivos municípios

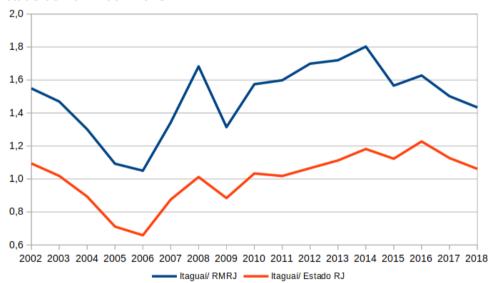
Tabela 7. Produto Interno Bruto (mil R\$), com referência em 2010, do Estado do Rio de Janeiro, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e de Itaguaí, a preços correntes — 2002-2018

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado RJ	184.310.915	241.206.738	299.738.183	378.285.800	449.858.101	574.884.973	671.076.844	640.401.206	758.859.047
RMRJ	130.187.866	165.617.013	188.012.090	227.568.943	295.301.824	360.543.865	439.944.241	483.068.852	561.706.753
Itaguaí	2.016.888	2.155.618	1.975.048	3.828.929	4.649.831	6.126.207	7.930.534	7.861.566	8.054.417

Fonte: SIDRA/ IBGE

Quando se analisa os dados da economia itaguaiense do século XXI, eles indicam que o ritmo de expansão perdeu intensidade, se defrontados com os indicadores estadual e metropolitano. No intervalo em tela (2002-2018), a expansão do PIB de Itaguaí, da RMRJ e do Estado do RJ apresentaram-se no mesmo patamar (4,0 4,3 e 4,1, respectivamente). No caso de Itaguaí, é possível perceber três momentos distintos: (i) houve um período de estagnação entre 2002-2006, (ii) seguido por um período de crescimento entre 2006-2014 e (iii) outro momento de estagnação entre 2014-2018. Ao que tudo indica, estes distintos períodos estiveram associados às oscilações da economia mundial e nacional, considerando que trata-se de uma cidade portuária, especializada na exportação de uma única *commodity*, cuja demanda e preço variam de acordo com o humor do mercado internacional.

Gráfico 7. Participação percentual (%) do PIB municipal de Itaguaí sobre o PIB da RMRJ e sobre o Estado do RJ – 2002-2018



Fonte: SIDRA/ IBGE

O gráfico 7 acima apresenta a participação percentual da economia itaguaiense dentro da economia metropolitana e estadual. O PIB de Itaguaí reduziu sua participação entre 2002 e 2006 em ambas variáveis: de 1,55% para 1,05% (em relação à RMRJ) e de 1,09% para 0,71% (em relação ao Estado RJ). O período 2006-2008 foi de rápida elevação seguida por uma queda no ano seguinte. No quinquênio 2009-2014, ocorreu uma recuperação mais lenta desta participação econômica de Itaguaí dentro da RMRJ e do Estado do RJ: subiu de 1,32% para 1,80% (em relação à RMRJ) e ampliou-se de 0,88% para 1,18% (em relação ao Estado do RJ). O período final (2014-2018) demonstra um declínio para as duas variáveis. No geral, esta série histórica apresenta algumas oscilações, todavia a participação da economia de Itaguaí no conjunto da RMRJ e do Estado permaneceu em patamares próximos: variou entre 1,55% para 1,43%, no primeiro caso; e entre 1,09% e 1,06%, no segundo.

A perda de fôlego do crescimento econômico do município no presente século fica mais evidente quando se investiga os dados do PIB *per capita* na série 2002-2018.

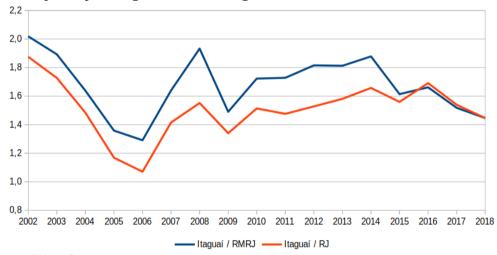
Tabela 8. Produto Interno Bruto *per capita* (R\$), com referência em 2010, do Estado do Rio de Janeiro, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e de Itaguaí, a preços correntes — 2002-2018

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado RJ	12.517,32	15.864,95	19.261,25	23.832,99	28.133,84	35.418,15	40.767,26	38.494,91	44.222,66
RMRJ 1	11.628,20	14.370,99	15.974,15	19.136,69	24.720,69	29.813,70	35.972,94	39.177,74	44.229,77
Itaguaí	23.474,57	23.545,54	20.625,63	36.989,12	42.595,30	54.127,04	67.566,36	65.107,78	63.968,11

Fonte: SIDRA/ IBGE

Durante todo o intervalo (2002-2018), o PIB *per capita* de Itaguaí manteve-se acima dos indicadores estadual e metropolitano, contudo a razão entre eles declinou, como é apresentado no gráfico abaixo.

Gráfico 8. PIB per capita Itaguaí/ RMRJ e Itaguaí/ Estado RJ – 2002-2018



Fonte: SIDRA/ IBGE

No gráfico 8 acima, é possível notar que o PIB *per capita* era o dobro do indicador metropolitano em 2002. Houve uma súbita queda desta razão até 2006 (1,3), seguiu-se uma elevação até 2008 (1,9) e, novamente um declínio em 2009 (1,5). No período 2009-2018, ocorreu uma variação positiva até 2014 (1,9) e negativa até 2018 (1,45). Através da comparação entre as duas variáveis do gráfico destes dados, é possível perceber algumas semelhanças no comportamento da razão Itaguaí / Estado do RJ. Também houve uma queda entre 2002-2006, uma ascensão até 2008 e seguiu-se um intervalo de oscilações que, no entanto, não se afastou muito de 1,45, resultado de 2018.

6. Desenvolvimento Humano

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador frequentemente empregado por várias instituições, governamentais ou não, de modo a verificar e classificar a qualidade de vida em um determinado recorte territorial. Ele pode ser aplicado a distintas escalas (mundial, nacional, municipal), além de servir para orientar políticas públicas e

¹ Para os dados da RMRJ, foi realizada uma média ponderada dos PIB de cada município que a compõe, considerando o peso da população dos respectivos municípios

realizar diagnósticos socioespaciais. Este indicador recorre a uma combinação de três variáveis: expectativa de vida ao nascer, educação da população e renda *per capita*. Não cabe a este trabalho discutir a pertinência deste índice, porém sabe-se que existe uma série de críticas às limitações do IDH como um real indicador da qualidade de vida¹³. Entretanto, na ausência de um substituto à altura e disponível, optou-se por usar o IDH apenas para comparar Itaguaí com os demais municípios da RMRJ. No Brasil, o IDHM¹⁴ é o indicador adotado para a escala municipal. Seguem os dados:

Tabela 9. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Itaguaí e do conjunto dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010	Variação 1991/ 2000 (%)	Variação 2000/ 2010 (%)	Variação 1991/ 2010 (%)
Itaguaí	0,483	0,589	0,715	21,9	21,4	48,0
RMRJ *	0,586	0,671	0,765	14,5	14,0	30,5

^{*} Média ponderada do IDHM da região metropolitana fluminense, considerando o peso da população de cada município.

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil/ PNUD

Os dados do IDHM dos anos 1991, 2000 e 2010 para os municípios da RMRJ indicam que Itaguaí sempre esteve abaixo do conjunto dos municípios metropolitanos. Contudo, a oscilação do indicador itaguaiense foi melhor do que o crescimento percentual da RMRJ. Tanto do primeiro período (1991-2000), quanto no segundo (2000-2010), o IDHM de Itaguaí aumentou mais de 21%, enquanto os municípios metropolitanos assistiram a uma expansão percentual superior a 14%. Durante todo este ínterim (1991-2010), o IDHM de Itaguaí e do conjunto da RMRJ ampliaram-se 48% e 30,5%, respectivamente. O acréscimo de Itaguaí foi, portanto, 57% superior à média ponderada dos municípios metropolitanos.

Uma outra forma de verificar esse fato é a seguinte: em 1991, o IDHM da RMRJ era 21% maior que o mesmo indicador de Itaguaí; enquanto, em 2010, o IDH metropolitano tornou-se apenas 7% superior à este município. Então, sob esta perspectiva, é possível interpretar que a distância entre Itaguaí e média dos municípios da RMRJ reduziu-se.

Todavia, quando se analisa os municípios da região metropolitana caso a caso, o resultado de Itaguaí é menos expressivo. Observe a tabela e o gráfico abaixo:

¹³ Mais informações sobre o IDH e IDHM podem ser verificadas em PNUD, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013 e também em PNUD, Desenvolvimento Humano para Além das Médias. Brasília: PNUD : IPEA : FJP, 2017.

¹⁴ Em 2013, o PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos 5565 municípios brasileiros a partir de dados do Censo Demográfico de 2010. Também recalculou-se o IDHM, a partir da metodologia adotada, para os anos de 1991 e 2000, por meio de uma minuciosa compatibilização das áreas municipais entre 1991, 2000 e 2010 para levar em conta as divisões administrativas ocorridas no período e permitir a comparabilidade temporal e espacial entre os municípios. (...) O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH global – saúde, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros (PNUD, IPEA, FJP, 2013).

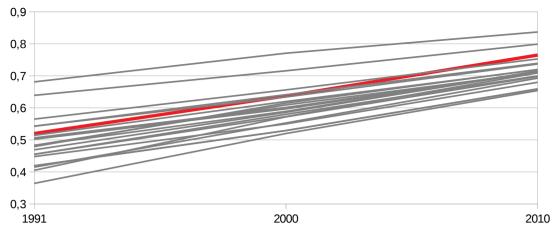
Tabela 10. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 1991, 2000 e 2010

Municípios	1991	2000	2010	Variação 1991- 2010 (%)
Tanguá	0,364	0,520	0,654	79,7
Guapimirim	0,405	0,572	0,698	72,3
Itaboraí	0,415	0,553	0,693	67,0
Japeri	0,419	0,529	0,659	57,3
Magé	0,455	0,573	0,709	55,8
Cachoeiras de Macacu	0,455	0,580	0,700	53,8
Seropédica	0,469	0,586	0,713	52,0
Queimados	0,448	0,550	0,680	51,8
Paracambi	0,479	0,615	0,720	50,3
Itaguaí	0,483	0,589	0,715	48,0
Maricá	0,520	0,637	0,765	47,1
Rio Bonito	0,483	0,609	0,710	47,0
Belford Roxo	0,468	0,570	0,684	46,2
Nova Iguaçu	0,502	0,597	0,713	42,0
Duque de Caxias	0,506	0,601	0,711	40,5
São João de Meriti	0,514	0,620	0,719	39,9
São Gonçalo	0,543	0,641	0,739	36,1
Mesquita	0,543	0,634	0,737	35,7
Nilópolis	0,565	0,656	0,753	33,3
Rio de Janeiro	0,639	0,716	0,799	25,0
Niterói	0,681	0,771	0,837	22,9

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil/PNUD

Dentre os 21 municípios listados, o crescimento percentual do IDHM de Itaguaí foi apenas o décimo. Um desempenho apenas modesto quando se compara com os demais municípios da região metropolitana. Em 1991, Itaguaí figurava na 10ª posição da RMRJ, caiu para 12ª em 2000 — ultrapassado por Paracambi e Rio Bonito — e, em 2010, subiu para a 9ª colocação deste *ranking*, ao superar Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Rio Bonito.

Gráfico 9. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com destaque para Itaguaí – 1991, 2000 e 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil/ PNUD

Em geral, os dados mais recentes do IDHM da RMRJ possibilitam concluir que, em comparação aos demais municípios, Itaguaí não obteve uma evolução excepcional em termos de desenvolvimento humano. Pelo contrário, a variação deste indicador mostra que Itaguaí permaneceu numa posição intermediária frente aos municípios metropolitanos (vide o gráfico 9 acima).

Em síntese, os investimentos portuários e industriais localizados Itaguaí das últimas décadas não foram suficientes para conduzir o município a um desenvolvimento humano muito diferenciado no contexto da sua região metropolitana. Pelo menos, é o que sugerem os dados comparados.

7. Violência Urbana

Esta pesquisa também fez a opção por analisar os dados da taxa de homicídios. A ideia aqui é verificar se o crescimento econômico local e a expansão das atividades do complexo industrial-portuário de Itaguaí trouxeram alguma mudança nas condições locais de violência urbana. Sabe-se que a violência urbana, enquanto conceito sociológico, é muito mais ampla e multifacetada do que simplesmente associá-lo a uma única variável: a taxa de homicídio de um território qualquer. Entretanto, consideramos esta variável mais representativa para cumprir com os objetivos desta pesquisa: verificar as mudanças nas condições socioeconômicas da população local promovidas pelo crescimento econômico e urbano e pelas atividades industrial-portuárias.

Outro elemento importante a considerar é o seguinte. Existem muitas experiências empíricas no Brasil de pequenos povoados, cidades ou vilas que atravessaram um rápido ciclo de crescimento econômico, motivado por mineração, garimpos, indústrias, etc, que foi acompanhado por uma escalada dos números relacionados à violência. Em geral, estas atividades atraem um significativo contingente populacional, que conduz a um crescimento urbano mais acelerado do que as ações estatais conseguem dar conta. Em muitos casos, o resultado é a elevação das taxas de homicídio e demais indicadores de violência.

O caso de Itaguaí não é este. É verdade que o município experimentou um célere incremento demográfico e urbano nas últimas décadas. Todavia, Itaguaí não era uma municipalidade isolada quando estes investimentos aportaram. Pelo contrário, mesmo sendo um espaço marcado pelas atividades rurais, Itaguaí estava inserida nos circuitos metropolitanos, ainda que cumprisse um papel de fornecedora de gêneros primários para a grande urbe carioca. Assim, o crescimento urbano de Itaguaí ocorreu fortemente integrado como uma periferia desta metrópole. Associa-se a isto toda uma gama de problemas sociais,

por exemplo, os grupos armados de narcotraficantes e paramilitares, territorialmente enraizados, que não se pretende analisar aqui.

Após estas considerações, seguem os dados:

Gráfico 10. Taxas de homicídios (por cem mil habitantes) de Itaguaí, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro - 1980-2017



Fonte: IPEA. Atlas da Violência Urbana, 2017

O gráfico 10 aponta que entre 1985 e 1996 houve um crescimento intenso das taxas de homicídio das três unidades territoriais analisadas. Itaguaí observou o número de homicídios por cem mil habitantes saltar de 16,0 para 55,2; enquanto a RMRJ e o Estado do RJ passaram de 17,9 para 59,1 e 21,1 para 59,9; respectivamente. Neste decênio, as duas primeiras taxas mais que triplicaram e a última multiplicou-se por 2,8. Desta maneira, os dados sugerem uma tendência de aumento do número de homicídios no Estado do Rio de Janeiro neste período. Nos anos 2000, há uma mudança no comportamento dos números. De um lado, as taxas da RMRJ e do Estado do RJ reduzem-se gradativamente até 2015, situando-se em torno de 30. Por outro, as taxas de Itaguaí afastam-se dos demais dados e seguem com tendência de alta, com um pico de 72,6 em 2005. Nos anos anos seguintes, os números de mantiveram-se elevados, com oscilações entre 56 e 68.

Quando se compara com as demais municipalidades metropolitanas, o resultado é o seguinte. Em 1985, dos 14 municípios, Itaguaí obteve a quarta posição quanto às taxas de homicídios, atrás somente de Rio Bonito, Nilópolis e da capital. Em 2000, o quadro mudou bastante, Itaguaí caiu para a 12ª colocação dentre os vinte municípios cujos dados foram coletados. No ano de 2015, declinou para a penúltima posição frente os 21 municípios analisados, a frente somente de Japeri. O quadro permaneceu semelhante nos anos posteriores e manteve Itaguaí com um dos municípios mais violentos da RMRJ.

8. Considerações Finais

Em primeiro lugar, é necessário dizer que esta pesquisa se encontra em curso e, portanto, seria precipitado afirmar que já foram alcançadas conclusões definitivas. Ao contrário, é importante ressaltar que os resultados obtidos neste artigo são apenas preliminares. No decorrer deste trabalho, outros elementos de análise ainda serão incorporados: emprego, renda, salário, educação pública, saúde pública, por exemplo; de modo a prover um arcabouço de dados e informações mais robusto a esta investigação.

Em uma primeira aproximação, é possível afirmar que, por um lado, observou-se um incremento relevante dos indicadores econômico-financeiros de Itaguaí, em especial, quando

estes são postos em comparação com os demais municípios da região metropolitana. Por outro, notou-se que os avanços nos indicadores sociais — quando houve — são mais modestos.

Não há dúvidas que a população de Itaguaí cresceu em ritmo acelerado desde a chegada das instalações portuárias. Os dados mostrados acima mostram que as taxas de crescimento demográfico foram de duas a três vezes e meia superiores ao conjunto da região metropolitana em meio século (considerando apenas os atuais limites territoriais do município). Sabe-se que a metrópole fluminense alcançou expressivo crescimento demográfico desde então. E a demografia itaguaiense expandiu-se bem mais. Enquanto a população metropolitana multiplicou-se por 1,8 nos últimos cinquenta anos, os habitantes de Itaguaí multiplicaram-se por 2,4 vezes. Algo semelhante ocorreu com o índice de urbanização. Entre 1970 e 1991, a população urbana multiplicou-se por quatro – saltou de 49% para 93% do total do município.

Não é possível afirmar com precisão qual foi a participação dos investimentos portuário-industriais. Qual seria a sua população se o porto não fosse ali instalado? Claro que é uma pergunta sem resposta. Contudo, ninguém poderia dizer que estes investimentos não foram decisivos para estas transformações locais.

Os números econômico-financeiros de Itaguaí analisados aqui demonstraram que o município obteve uma evolução bem superior ao conjunto da RMRJ. As receitas municipais de Itaguaí expandiram-se quase 10 vezes entre 2001 e 2018 e a somas das receitas dos municípios metropolitanos cresceram pouco mais de seis vezes no mesmo intervalo. Do ponto de vista das receitas municipais *per capita*, os números de Itaguaí e da RMRJ multiplicaram-se por 6,5 e 5,5 entre 2001-2018, respectivamente. Esta diferença entre as duas unidades territoriais é ainda mais expressiva quando se considera que o incremento demográfico proporcional de Itaguaí foi muito superior do que o metropolitano.

A diferença dos resultados do PIB municipal e PIB municipal *per capita* 1970-2000 foram significativos, pois o PIB de Itaguaí e da RMRJ cresceu 8,3 e 2,3 vezes e o PIB *per capita* multiplicaram-se por 5,7 e 1,5; respectivamente. No século XXI, estes dados comparativos indicam que a economia de Itaguaí passou a crescer num ritmo semelhante à sua região metropolitana.

No que se refere ao desenvolvimento humano (IDHM) de Itaguaí frente aos demais municípios metropolitanos, o município apresentou desempenho apenas modesto. Dos municípios da RMRJ, o crescimento percentual do IDHM de Itaguaí foi apenas o décimo. O indicador sugere que Itaguaí permaneceu numa posição intermediária entre 1991-2010 frente a região metropolitana. Quanto à violência, os números das taxas de homicídio chamam a atenção. Enquanto a taxa de homicídio metropolitana aumentou 45% entre 1980-2017; em Itaguaí, ela cresceu incríveis 147%. Em 1980, os 25 assassinatos ocorridos no município representavam 1,0% do total da região metropolitana. Em 2017, foram 72 ocorrências desta natureza; isto significa 1,6% dos homicídios registrados na RMRJ. Alguns analistas diriam que estas estatísticas fazem parte dos efeitos negativos — externalidades — inexoráveis ao desenvolvimento local.

Todavia, nestas considerações finais, este trabalho aponta para outra direção. Ao analisar os conflitos ambientais, Acselrad (2004) chamou casos como estes de Itaguaí de "zonas de sacrifícios" para o capital. A ideia aqui é que alguns territórios — em geral, espaços periféricos, marginalizados e ocupados por populações pobres — precisam servir aos interesses do processo de acumulação de capital. Em muitos casos, o uso destes territórios implica em custos sociais e ambientais aos seus habitantes. Neste sentido, Plácido, Neffa e Guimarães (2015) indicaram que o município de Itaguaí pode ser caracterizado como uma "zona de sacrifício"

pois em seu processo de territorialização capitalista uma conjunção de decisões políticas e econômicas são traçadas para atrair para este espaço instalações ambientalmente danosas, independente do custo ambiental e social que elas acarretam, expondo a população local a uma situação de vulnerabilidade e injustiça ambiental.

O movimento posterior desta pesquisa terá que dar conta de explicar justamente qual é a "dose de sacrifício" oferecida pela população de Itaguaí em prol do crescimento econômico do setor portuário, industrial e da mineração e do abastecimento de países asiático com o minério de ferro brasileiro.

Referências

ACSELRAD, H. (Org). **Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: FASE, 2004.

ALONSO, D.M. **Alguns aspectos geográficos do município de Itaguaí**. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, ano 22, n.3, 1960.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles, 2018.

CHAGAS, G.M. **O processo de reestruturação territorial-produtiva na cidade de Itaguaí**. Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica, n.7, ano 4, 2015.

MONIÈ, F.; VASCONCELOS, F. N. **Evolução das relações entre cidades e portos**: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação. Revista Confins, São Paulo, v.15, n.12, 2012.

PLÁCIDO, P.O.; NEFFA, E.M.V.C; GUIMARÃES, M. **O território de Itaguaí/RJ como "zona de sacrifício" ou "paraíso de poluição"**. Seminário de Justiça Ambiental , Igualdade Racial e Educação, n. 5, pp. 102-111, 2015.

RANDOLPH, R; GOMES, P. H. O. **Mobilidade e expansão do Rio de Janeiro para áreas perimetropolitanas**. Cadernos Metrópole, n.17, pp. 59-80, 2007.

ROCHA, A. C. L; RIBEIRO, M. A. **A expansão da metrópole do Rio de Janeiro e a formação da franja periurbana e perimetropolitana**. Revista Continentes (UFRRJ), ano 9, n.16, 2020.

ROCHA, J. **A conflagração do espaço**: a tensa relação porto-cidade no planejamento urbano. Estudos avançados, v.33, n.95, p. 91-112, 2019.

SANTANA, J.E; GUEDES, C.A.M; VILLELA, L.E. **Desenvolvimento territorial sustentável e desafios postos por megaempreendimentos**: o caso do município de Itaguaí-RJ. Cadernos EBAPE.BR, v.9, n.3, 2011.

VAINER, C. B; ARAÚJO, F. G. B. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VILLELA, L.E.; GUEDES, C.A.M; VIDAL, M.O.; FRANCISCO, D.N. **Desenvolvimento versus crescimento**: as contradições no município de Itaguaí-RJ. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, pp.61-78, n.5, 2014.

Dados consultados em sítios eletrônicos

Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil/ PNUD. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/, acessado em 11 de abril de 2020.

Atlas da Violência. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>, acessado em 07 de abril de 2020.

Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.cge.rj.gov.br/, acessado em 10 de novembro de 2020.

IBGE/ SIDRA. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil, acessado em 09 de abril de 2020.

IPEADATA. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>, acessado em 07 de abril de 2020.

TCE/ RJ. Estudos socioeconômicos. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/publicadordearquivo/estudos_socioeconomicos, acessado em 10 de maio de 2020.

Apoio:









Realização:

