

# JE

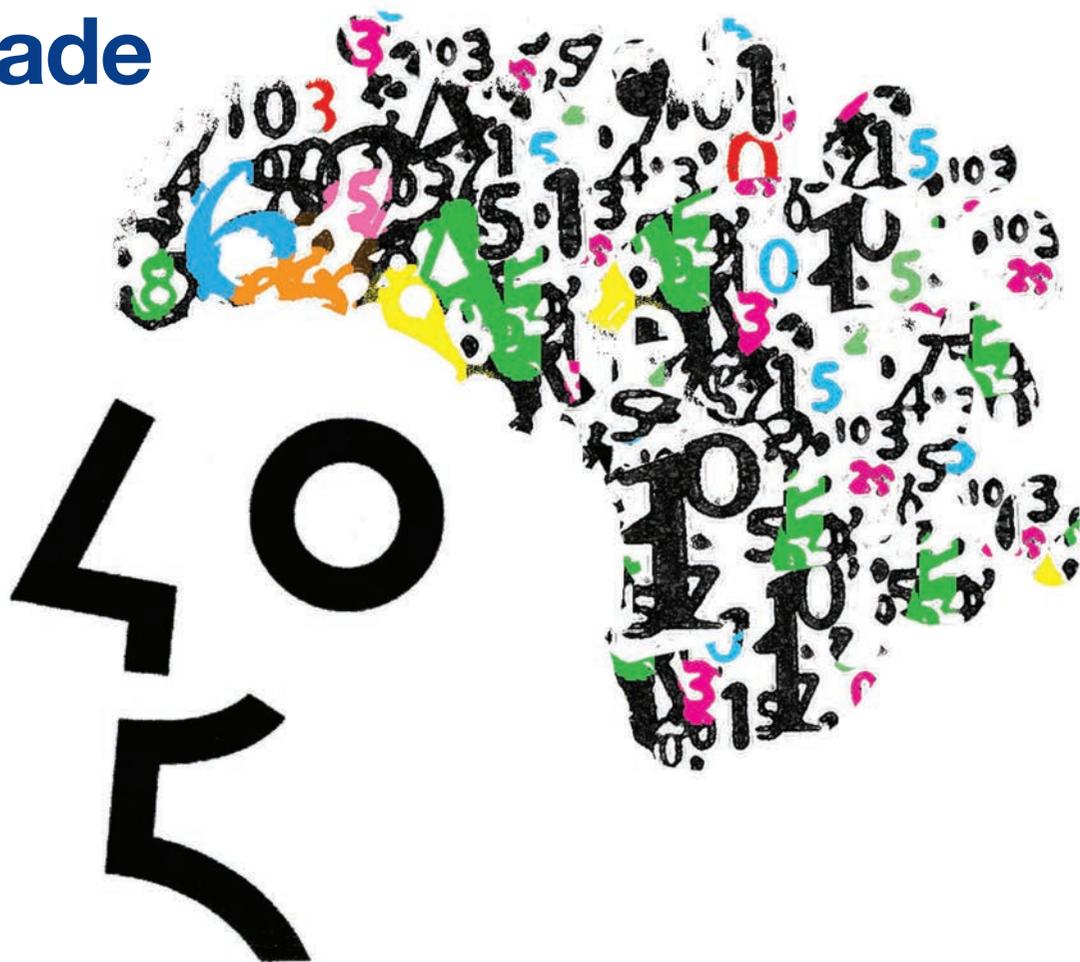
# Jornal dos Economistas

Nº 308 Março de 2015

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

## Uma agenda para o desenvolvimento do estado e cidade

Nos 450 anos da capital, especialistas analisam e apresentam propostas para os setores de petróleo e gás, indústria naval, economia da saúde, turismo e esporte e lazer da cidade e estado do Rio



### Escolas da Macroeconomia

Abordagem Sraffiana é o tema do artigo deste mês

### Fórum Popular do Orçamento

Texto avalia políticas de saúde pública para jovens

## Rio de Janeiro

O aniversário de 450 anos da cidade do Rio de Janeiro motivou o JE a fazer uma reflexão sobre o desenvolvimento econômico e social da capital e do estado.

Na abertura do bloco temático, Mauro Osorio, coordenador do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro, ressalta em entrevista a necessidade de o estado ter um planejamento com estratégias de desenvolvimento e aponta oportunidades nos principais setores.

Hildete Pereira de Melo, da UFF, e Adilson de Oliveira, da UFRJ, analisam em artigo o potencial econômico do pré-sal, que pode servir inclusive para o desenvolvimento industrial do estado.

Bruno Leonardo Barth Sobral, da Uerj, enfatiza a necessidade de um planejamento integrado para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Ele ressalta o problema da segregação da força de trabalho nas chamadas cidades-dormitório da periferia do Rio.

Floriano Carlos Martins Pires Junior, da UFRJ, afirma que o estado dispõe de um ambiente altamente favorável para o estabelecimento de um cluster regional da indústria naval.

Lia Hasenclever e Julia Paranhos, da UFRJ, identificam oportunidades de investimento no complexo da economia da saúde no estado, que é sede para cinco laboratórios públicos.

Renata Lèbre La Rovere, Marta de Azevedo Irving e Marcelo Augusto Gurgel de Lima, da UFRJ, escrevem sobre as possibilidades para o desenvolvimento do turismo nas diversas regiões do estado.

Luiz Martins de Melo, da UFRJ, critica o projeto olímpico do Rio de Janeiro por atender aos interesses econômicos e políticos hegemônicos.

Fora do bloco temático, artigo do FPO, segundo da série sobre a avaliação das políticas no Orçamento Criança e Adolescente (OCA), aborda o tema da Saúde Pública.

O texto da série Escolas de Macroeconomia, assinado por Carlos Pinkusfeld Bastos, da UFRJ, enfoca a abordagem sraffiana, fundamentada na obra do economista italiano Piero Sraffa.

## Sumário

Entrevista: Mauro Osorio.....	5
“É fundamental para o estado diversificar e adensar a sua estrutura produtiva, diminuindo a dependência dos royalties, aspecto que ficou claro com a queda do preço do petróleo.”	
Rio de Janeiro .....	5
<i>Hildete Pereira de Melo e Adilson de Oliveira</i>	
<b>O petróleo e o desenvolvimento do Rio de Janeiro</b>	
Rio de Janeiro .....	6
Bruno Leonardo Barth Sobral	
<b>Uma região à procura de um planejamento integrado</b>	
Rio de Janeiro .....	8
<i>Floriano Carlos Martins Pires Junior</i>	
<b>Cluster Marítimo do Rio de Janeiro: Possibilidades e Desafios</b>	
Rio de Janeiro .....	9
<i>Lia Hasenclever e Julia Paranhos</i>	
<b>Complexo da Economia da Saúde no Estado do Rio de Janeiro: uma oportunidade de ampliar o desenvolvimento do Estado?</b>	
Rio de Janeiro .....	10
<i>Renata Lèbre La Rovere, Marta de Azevedo Irving e Marcelo Augusto Gurgel de Lima</i>	
<b>Turismo: para além da Zona Sul do Rio</b>	
Rio de Janeiro .....	11
<i>Luiz Martins de Melo</i>	
<b>Esporte e Lazer</b>	
Fórum Popular do Orçamento .....	12
<b>A criança é prioridade na saúde?</b>	
Escolas da Macroeconomia.....	14
<i>Carlos Pinkusfeld Bastos</i>	
<b>Abordagem Sraffiana</b>	

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 9h às 10h30, na Rádio Livre, AM, do Rio, 1440 khz ou na internet: [www.programafaixalivre.org.br](http://www.programafaixalivre.org.br) ou [www.radiolivream.com.br](http://www.radiolivream.com.br)

**JE** Jornal dos  
**Economistas**

Órgão Oficial do CORECON - RJ  
E SINDECON - RJ  
Issn 1519-7387

**Conselho Editorial:** Edson Peterli Guimarães, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Ricardo de Moraes Lopes, Sidney Pascounto da Rocha, Gilberto Caputo Santos, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, João Paulo de Almeida Magalhães, Sergio Carvalho C. da Motta, Paulo Mibielli Gonzaga. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques ([rossana.henriques@gmail.com](mailto:rossana.henriques@gmail.com)). **Ilustração:** Aliedo. **Fotolito e Impressão:** Ediouro. **Tiragem:** 13.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** [imprensa@corecon-rj.org.br](mailto:imprensa@corecon-rj.org.br)

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

### CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906  
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106  
Correio eletrônico: [corecon-rj@corecon-rj.org.br](mailto:corecon-rj@corecon-rj.org.br)  
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** Sidney Pascounto da Rocha. **Vice-presidente:** Edson Peterli Guimarães. **Conselheiros Efetivos:** 1º Terço: (2014-2016): Arthur Câmara Cardozo, Gisele Mello Senra Rodrigues, João Paulo de Almeida Magalhães – 2º terço (2012-2014): Gilberto Caputo Santos, Edson Peterli Guimarães, Jorge de Oliveira Camargo – 3º terço (2013-2015): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascounto Rocha, José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º terço: (2014-2016): Andréa Bastos da Silva Guimarães, Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Marcelo Pereira Fernandes – 2º terço: (2012-2014): André Luiz Rodrigues Osório, Leonardo de Moura Perdigão Pamplona, Miguel Antônio Pinho Bruno – 3º terço: (2013-2015): Cesar Homero Fernandes Lopes, José Ricardo de Moraes Lopes, Sergio Carvalho Cunha da Motta.

### SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21)2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: [sindecon@sindecon.org.br](mailto:sindecon@sindecon.org.br)

### Mandato – 2011/2014

**Coordenação de Assuntos Institucionais:** Sidney Pascounto da Rocha (Coordenador Geral), Antonio Melki Júnior e Wellington Leonardo da Silva.

**Coordenação de Relações Sindicais:** João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, César Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos.

**Coordenação de Divulgação Administração e Finanças:** Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach, José Jannotti Viegas e André Luiz Silva de Souza.

**Conselho Fiscal:** Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Luciano Amaral Pereira e Jorge de Oliveira Camargo.

## “É fundamental para o estado diversificar e adensar a sua estrutura produtiva, diminuindo a dependência dos *royalties*, aspecto que ficou claro com a queda do preço do petróleo.”

Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Ippur/UFRJ, Mauro Osorio é coordenador do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro, vinculado ao Programa de Pós-Graduação da FND/UFRJ. É um dos organizadores do livro *Uma Agenda para o Rio de Janeiro: Estratégias e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Socioeconômico*, editado pela FGV, com previsão de lançamento em abril. Vários dos autores do livro contribuem nesta edição do JE. Em contraste com a tradição da reflexão sobre Economia e desenvolvimento no Rio de Janeiro, majoritariamente voltada para as questões nacionais e internacionais, Mauro centraliza seus estudos no nosso município e estado.



**P: Qual a importância da constituição de uma agenda para o estado do Rio de Janeiro?**

R: O estado passou por décadas de decadência socioeconômica e de sua estrutura pública em âmbito regional. Por exemplo, de acordo com dados do IBGE, entre 1970 e 2012, o estado apresentou uma perda de participação no PIB nacional de 31,3%, a maior perda entre todas as unidades federativas. Entre as causas dessa decadência, podemos citar: a transferência da Capital Federal para Brasília, em 1960, da qual derivava o dinamismo central da cidade do Rio e mesmo do conjunto do estado; o golpe de 1964 e as cassações, que atingiram particularmente a nossa região, contribuindo para a deses-

truturação de sua máquina pública; e a ausência, carência e equívoco no desenho de estratégias de desenvolvimento socioeconômico regional. Este último ponto deriva da trajetória nacional do Rio e de nossa tradição, sobretudo entre os economistas, de nos voltarmos para temas nacionais e internacionais, relegando os temas regionais para segundo plano. Para se ter uma ideia, até hoje, **nenhum dos programas de mestrado e doutorado em Economia na região metropolitana do Rio possui uma linha de pesquisa permanente em Economia regional ou fluminense. Dessa forma, tendo em vista a decadência ocorrida e as janelas de oportunidades hoje existentes, a discussão**

**e o planejamento de uma agenda de políticas públicas para o estado são fundamentais.**

**P: Quais são as principais janelas de oportunidades para o estado do Rio de Janeiro?**

R: No processo de decadência que sofreu, o estado passou a ter uma estrutura produtiva muito oca na indústria de transformação, demasiadamente centrada em refino de petróleo e siderurgia. É fundamental para o estado diversificar e adensar a sua estrutura produtiva, inclusive para ampliar a base de arrecadação de impostos, seja do governo do estado seja das prefeituras, diminuindo a dependência em relação aos *royalties*. Este aspecto ficou particularmente claro no mo-

mento atual, com a queda do preço do petróleo e da receita de *royalties*, colocando o governo estadual e diversas prefeituras em situação extremamente difícil. Para o enfrentamento desses problemas, podemos destacar as janelas de oportunidades hoje existentes em torno da definição de uma agenda de fomento ao complexo do petróleo e gás, ao complexo da economia da saúde e ao que podemos denominar de complexo do turismo, entretenimento, cultura, mídia e esporte.

**P: A extração de petróleo não costuma ser percebida como uma maldição?**

R: Pode ser. Mas, pode ser também um instrumento de reindustrialização no caso brasileiro, com

as oportunidades em torno do pré-sal e, no caso do Rio de Janeiro, pode ser uma particular oportunidade de adensamento de sua estrutura produtiva.

A extração de petróleo pode gerar uma série de sinergias, principalmente se realizada com base no desenho de uma agenda adequada, como já se pode verificar com a recente duplicação do centro de pesquisa da Petrobras na Ilha do Fundão (Cenpes), a criação do parque tecnológico na UFRJ, a expansão da indústria naval e a atração de diversas empresas que já se instalam no Rio de Janeiro – como a Rolls-Royce, em Santa Cruz. O desafio é detalhar uma agenda que tenha como pressuposto a questão ambiental e que defina uma estratégia e instrumentos para a atração de uma série de atividades, na indústria e nos serviços, visando possibilitar que nossa região possa atender a uma parcela das demandas derivadas do pré-sal. Por último, deve-se ter em conta que, na área de inovação, diversas tecnologias podem ser híbridas. Um exemplo é o parque oceânico instalado pela Petrobras na UFRJ, que desenvolveu tecnologia para geração de energia com base nas ondas do mar. Outro exemplo é o uso pela área de cinema e vídeo da tecnologia desenvolvida para visualização do fundo do mar em grandes profundidades. Por último, podemos citar ainda o programa de pesquisas que a Petrobras vem patrocinando, para conhecimento das riquezas e características da região costeira brasileira, particularmente da região oceânica, onde ocorre o início da exploração do pré-sal. Ou seja, ao mesmo tempo em que desenvolvemos uma estratégia para nos beneficiarmos da atração de atividades pro-



duativas em torno da extração de petróleo, podemos desenvolver atividades para além do petróleo.

**P: Quais as oportunidades em torno do complexo da economia da saúde?**

R: O Sistema Único de Saúde, o SUS, é um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo. Por isso, gera uma série de demandas. Além disso, a partir de 2004, o Ministério da Saúde passou a priorizar a atração ou a criação de novos fornecedores no Brasil, ao invés de priorizar importações de remédios, insumos em geral e equipamentos. A Fiocruz desempenha papel central nessa estratégia, inclusive visando à absorção de novas tecnologias. **A existência da Fiocruz no Rio de Janeiro e o fato de termos uma indústria farmacêutica considerável e uma área de pesquisa extremamente forte no campo da saúde podem fazer do nosso estado um locus privilegiado para a instalação de novas atividades vinculadas a esse complexo.**

**P: Por que uma agenda em torno do complexo do turismo, entretenimento, cultura, mídia e esporte e não em torno da chamada economia criativa?**

R: Considero o conceito de economia criativa muito aberto, cabendo de formiga a elefante. Além disso, diversas atividades que podem ser classificadas como economia criativa estão e ficarão hegemonicamente em São Paulo, como, por exemplo, a área de publicidade. Isto porque os principais clientes da publicidade, como a indústria e o setor financeiro, estão hegemonicamente no estado paulista. Dessa forma, temos que buscar os principais nichos de oportunidade na área da economia da cultura e do conhecimento, tendo em vista a densidade já existente no Rio e o dinamismo futuro que pode ser estimado. Entre estes nichos, para a definição de uma agenda, avulta em tradição e importância no estado a atividade do turismo, principalmente o chamado turismo de convivência, e as atividades econômicas que gravitam em torno da cultura, cinema, vídeo, mídia e esporte. O Rio de Janeiro também possui potencialidade no que se pode denominar de economia do conhecimento, tendo em vista a capacidade universitária e de pesquisa instalada na cidade e no estado e os nichos de oportunidade, principalmente em torno do setor de projetos de engenharia e arqui-

tetura e, como já comentado, em torno das áreas de petróleo e saúde.

**P: Como pensar essa agenda, não só do ponto de vista setorial, mas também do ponto de vista territorial?**

R: Além da necessidade de definição de uma estratégia econômica e coordenação de políticas setoriais, é necessário pensar uma agenda para cada uma das oito regiões de governo existentes no estado, definindo governanças que permitam a articulação de políticas supramunicipais nessas regiões. Devem-se buscar ainda políticas que melhorem a logística no ERJ e as possíveis sinergias entre as regiões, permitindo um jogo de ganha-ganha entre elas, considerando-se a nossa metrópole como um *hub* nessa estratégia.

**P: Quais são os principais desafios sociais no estado do Rio de Janeiro?**

R: O estado, no processo sofrido de decadência socioeconômica e do seu setor público, apresentou indicadores sociais preocupantes. Com base, por exemplo, em dados do MEC/Ideb para o ensino público municipal de 1ª a 5ª série, no ano de 2013, entre os 1.632 municípios avaliados da Região Sudeste brasileira, só apareceram dois municípios do estado entre os 500 municípios com melhor pontuação. Além disso, temos indicadores também muito ruins na área de saúde no cenário federativo, e a carência de infraestrutura social, urbana e econômica na periferia da região metropolitana do Rio é maior do que a verificada nas demais periferias das metrópoles da Região Sudeste. Nesse sentido, é fundamental definir uma agenda e estratégia para investimentos sociais e em infraestrutura nas oito regiões de governo do estado e, em particular, na periferia da metrópole carioca.

# O petróleo e o desenvolvimento do Rio de Janeiro

Hildete Pereira de Melo  
Adilson de Oliveira\*

**A** pesar da expansão da economia brasileira na última década, a economia do Rio de Janeiro não foi capaz de acompanhar este ritmo de crescimento, mesmo com a descoberta de diversos reservatórios supergigantes de petróleo no pré-sal. Nos últimos anos, até meados de 2014, o preço do barril de petróleo havia atingido um patamar histórico elevado e mesmo a queda verificada nos últimos meses não inviabiliza estas esperanças.

Por que esta riqueza escondida nas profundezas da plataforma continental do Rio de Janeiro gera tanta euforia? Em primeiro lugar, a produção de petróleo nas bacias de Campos e de Santos transformará a costa brasileira na principal zona produtora de hidrocarbonetos do Atlântico Sul (de Oliveira, 2010). Estas jazidas mudam a escala produtiva da indústria brasileira do petróleo. A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) estima que a produção

brasileira de petróleo deve atingir 5,5 milhões de b/d em 2022, patamar de produção similar ao do Mar do Norte atualmente. A esta produção de petróleo devem-se somar outros 149,8 milhões de metros cúbicos/dia de produção líquida de gás natural, que serão ofertados ao mercado consumidor desse combustível (EPE, 2013). A maior parte dessa produção sairá de reservatórios localizados nas bacias de Campos e de Santos, confrontando os litorais paulista e fluminense.

Segundo, esta produção de hidrocarbonetos significa uma elevação do fluxo de receitas fiscais vinculadas aos *royalties* pagos pelas operadoras, aumentando a capacidade dos governos de alavancar o processo de desenvolvimento de suas economias. No plano fiscal, a estes *royalties* pagos pelas operadoras pelo esgotamento dos recursos petrolíferos, há que somar a massa de impostos pagos por fornecedores de equipamentos e serviços da cadeia produtiva petrolífera.

Terceiro, porque ela também atrai investimentos na logística

(portos, terminais, estradas e dutos) necessária para mover a produção de hidrocarbonetos, transformá-los em derivados adequados ao consumo e colocar esses derivados à disposição dos consumidores. E mais importante, ela pode induzir efeitos industrializantes que dão sustentabilidade ao processo de desenvolvimento econômico. Adequadamente explorado, o desenvolvimento do pré-sal pode gerar um polo supridor de bens e serviços para a indústria do petróleo no eixo-industrial Rio/São Paulo com características e condições similares às que noruegueses e britânicos construíram no Mar do Norte (de Oliveira et alli, 2008).

Quanto ao plano do emprego, cabe destacar a qualidade dos empregos gerados pela atividade petrolífera. O desenvolvimento do pré-sal abre, portanto, uma ampla janela de oportunidades para impulsionar uma trajetória de crescimento sustentado da economia fluminense por décadas. No entanto, até os dias atuais há uma apatia relativa à exploração da janela de oportunidades aberta pelo petróleo. O governo do Rio de Janeiro tem assistido passivamente às iniciativas do governo federal, concentrando sua atenção nos efeitos fiscais das mudanças na regulação setorial. Ainda que relevante, essa questão é insuficiente para enraizar no Rio de Janeiro os efeitos industrializantes

prometidos pelo pré-sal. A competitividade do parque fornecedor fluminense é essencial para que o Rio de Janeiro escape das armadilhas estagnantes da política de substituição de importações adotadas no passado. Para tanto, é indispensável utilizar os instrumentos de política à disposição do governo fluminense para promover ativamente a articulação entre os centros de pesquisa do estado, as empresas de engenharia fluminenses e o parque fornecedor emergente no estado.

É preciso mudar esta situação, porque é grande o risco de vir a se reproduzir o mesmo fenômeno provocado pelo *boom* do café no século XIX. Este foi o maior feito econômico da economia regional, mas passado seu auge expansivo, restou um interior pobre e atrasado. Ou uma política é traçada pela gestão estadual para explorar este momento ímpar da economia do Rio de Janeiro ou será reproduzido o passado. Não podemos deixar que, passados os efeitos conjunturais do ciclo de expansão da produção petrolífera, a economia fluminense mergulhe novamente na estagnação.

Deve-se alertar que este ciclo expansivo do pré-sal vive no momento um impasse relativo à crise da Petrobras. A redução dos investimentos do Plano de Negócios da empresa terá efeitos especiais no Rio de Janeiro, tanto pela redução do desenvolvimento dos campos de petróleo da empresa como pela retração nos investimentos na construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ). Todavia, ainda é prematura uma avaliação total dos efeitos desta crise na economia local.

\* Hildete Pereira de Melo é doutora em Economia e professora associada da UFF.

\* Adilson de Oliveira é doutor em Economia e professor titular da UFRJ.



# Uma região à procura de um planejamento integrado

Bruno Leonardo Barth Sobral\*

*“O DIRETOR – Mas se sabe que [minha realidade] pode mudar, é claro! Muda continuamente; como a de todos!”*

*O PAI (com um grito) – Mas a nossa não, senhor! Percebe? A diferença é esta! Não muda, não pode mudar, nem ser outra, jamais, por já estar fixada assim – “está” – para sempre (é terrível, senhor!) realidade imutável, que deveria lhes dar um arrepio ao se aproximarem de nós!*

Luigi Pirandello

**N**a peça *Seis personagens à procura de um autor*, Luigi Pirandello narra um ensaio invadido por personagens abandonados pelo criador, e que tentam convencer o diretor a dar-lhes um papel. Esses personagens estão substanciados a “viver” conjuntamente, cada um com especificidades próprias que permitem caracterizá-los, mas falta uma lacuna na sua constituição: a ausência de uma trajetória (narrativa) para oferecer um sentido lógico e um significado comum. Essa tarefa não é simples; um conflito surge entre as dimensões da realidade aceitas, suas possibilidades de estarem fixadas ou serem transformadas, bem como a dificuldade de escolher a melhor forma de atuar e representar essa diversidade de modos de ser (por vezes contraditórios). Diante disso, levanta-se a questão de como a interpretação de uma realidade depende da escolha do papel a ser desempenhado.

A metropolização do Rio de Janeiro foi precoce, fruto das fortes

forças de polarização em torno da primazia de seu núcleo urbano principal (Município do Rio de Janeiro), associadas ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Essa precocidade não foi acompanhada de sua criação formal, o que só será feito em 1974 e por razão da fusão do Estado da Guanabara e do antigo Estado do Rio de Janeiro. Até a última década, seu único órgão de gestão próprio foi a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – FUN-DREM, entre 1975 e 1989. Mais recentemente, a preocupação com sua governança voltou a ganhar importância, criando-se, em 2011, o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, e, em 2014, a Câmara Metropolitana de Integração Governamental. Contudo, são ainda marcantes os efeitos do vazio institucional que a questão metropolitana sofreu nas últimas décadas.

Não é o objetivo desse artigo analisar a experiência da FUN-DREM, nem as perspectivas a partir da recém-criada Câmara Metropolitana. O que se pretende ressaltar é que a interpretação da realidade metropolitana não pode estar dissociada das consequências de um processo descoordenado de expansão urbana que agravou as disparidades gritantes em sua periferia, configurando-a como uma área de relativo vazio produtivo e com consideráveis carências de infraestruturas básicas.

Uma grave diferença da periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) para as periferias da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e

Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) seria o menor peso da indústria de transformação no emprego total. Em 2012, segundo a RAIS, essa participação relativa na periferia da RMRJ (12,6%) era menos que a metade do peso nas periferias da RMSP (26,4%) e da RMBH (29,7%). Cabe assinalar que a maioria das ocupações da periferia da RMRJ é referente ao setor de serviços. Em 2012, essas atividades correspondiam a 39,6% do total de empregos formais (já excluindo o peso do comércio e da administração pública). Contudo, em grande maioria, trata-se de serviços não indutores, logo, incapazes de atrair significativa renda para a região e gerar maior poder de arrasto dinâmico. Nesse sentido, o fenômeno reflete a menor estruturação de complexos logístico-produtivos no território, o que poderia articular uma dinâmica intersetorial mais consistente tendo como núcleo dinâmico o entrelaçamento de diversos encadeamentos econômicos.

É inegável a existência de um conjunto de empreendimentos de porte em operação ou em fase de instalação, mas tais empreendimentos não estão articulando significativamente um cinturão de micro, pequenas e médias empresas fornecedoras. No período mais recente (2000/2012), segundo a RAIS, a taxa de crescimento do número de estabelecimentos para o total do setor industrial foi bem menor na periferia da RMRJ que nas periferias da RMSP e da RMBH (respectivamente, 28,0%, 39% e 64,9%). Como a RMRJ teve o maior crescimento do



número de grandes estabelecimentos entre os casos analisados (respectivamente, 266,7%, 57,5% e 264,7%), o pior resultado para o total de estabelecimentos se deve ao descompasso das unidades de portes menores. É preciso ter claro os limites em termos de oportunidades de trabalho próximas ao local de moradia na RMRJ, pois, geralmente, as unidades de menor porte são intensivas em mão-de-obra.

Tomando como indicador o peso do emprego formal no setor privado sobre o total da população, em 2012, o percentual para a periferia da RMRJ era apenas 13,39%, enquanto para a periferia da RMSP era 25,38% e para a periferia da RMBH era 20,23%. Considerando o peso do emprego industrial sobre o total da população, a situação é ainda mais grave: 2,06% para a periferia da RMRJ, enquanto para periferia da RMSP era 7,35% e para periferia da RMBH era 7,37%. Diante disso, não há a superação de um estigma de “cidade-dormitório” para o conjunto da periferia metropolitana. Os efeitos da articulação econômi-

ca na RMRJ ficam limitados por uma grande heterogeneidade interna, explicitada por uma relação centro-periferia e por uma dependência não desprezível da oferta de trabalho na capital fluminense (Município do Rio de Janeiro).

A manutenção do estigma de “cidade-dormitório” na periferia da RMRJ se reflete em uma segregação ampliada da força de trabalho. Segundo o censo demográfico de 2010, 31,96% dos trabalhadores se deslocaram por mais de uma hora na periferia da RMRJ. Isso significa que os problemas de mobilidade urbana já são maiores que na periferia da RMSP e da RMBH (respectivamente, 25,5% e 23,18%). Entre

aqueles com resultados piores, nota-se vários municípios fluminenses, inclusive alguns de maior porte, como Nova Iguaçu (38,74%), Duque de Caxias (31,82%) e São Gonçalo (31,2%).

Além disso, também há carência de infraestruturas básicas. Muitos municípios da periferia da RMRJ estão nas piores posições comparados com as periferias da RMSP e RMBH, considerando o percentual de domicílios atendidos por rede de água pelo censo demográfico de 2010 e o índice Firjan de Saúde. Portanto, ainda é grave a falta de investimento na universalização desses serviços. A esse problema soma-se um rol de demandas

sociais urgentes, como: necessidade de implantação de uma rede de esgoto mais efetiva, uma política de infraestrutura elétrica e de telecomunicações, uma maior regularização fundiária e a execução de uma política efetiva de zoneamento urbano (mais clareza na definição dos usos e fiscalização).

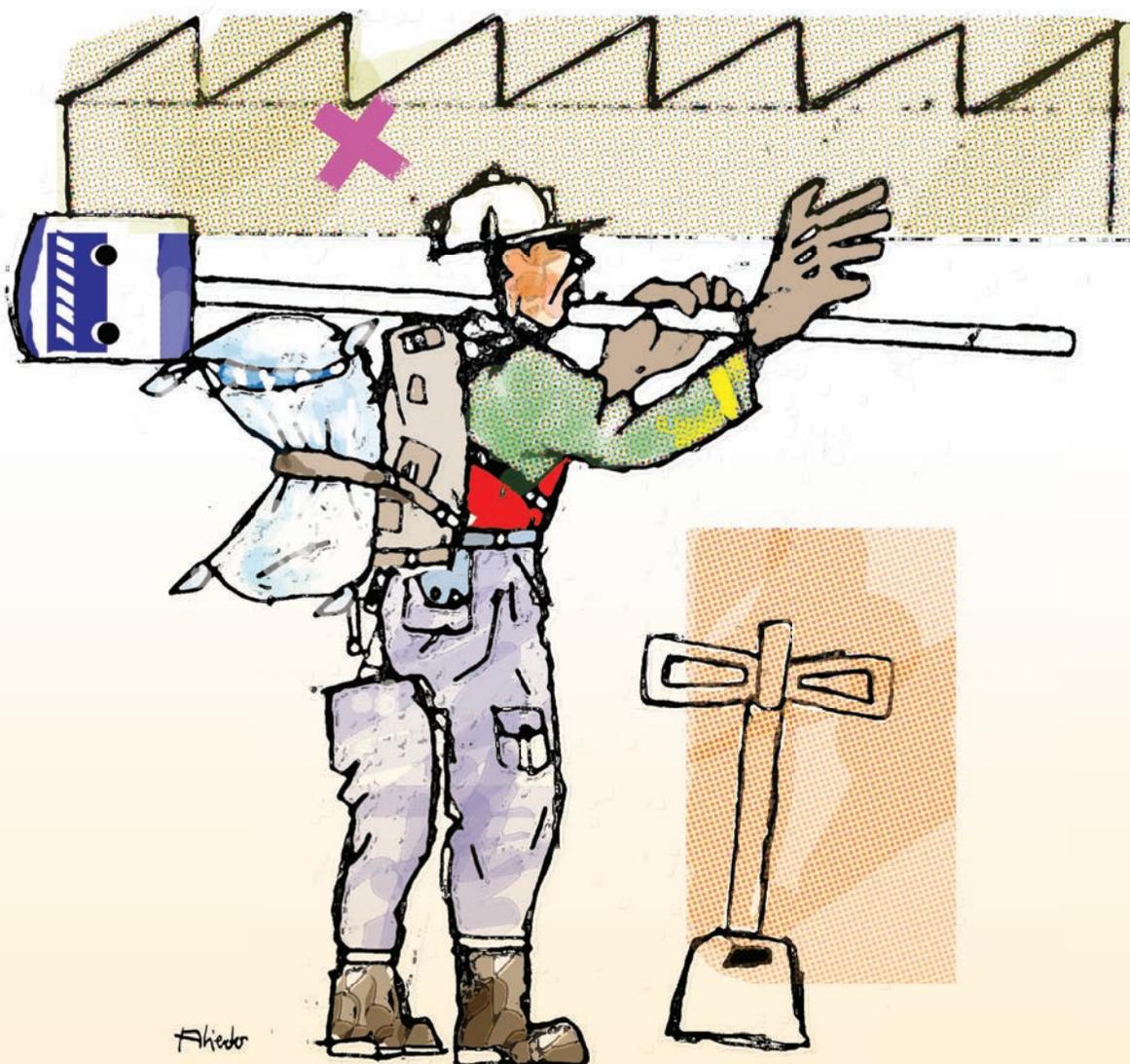
Soma-se ainda a perda de perspectiva futura para os jovens. Ainda segundo o censo demográfico de 2010, o percentual de jovens que não trabalham nem estudam (os chamados “nem-nem”) na periferia da RMRJ é superior aos resultados para as periferias da RMSP e da RMBH (respectivamente, 32,1%, 26,5% e 25,3%). Diante da fal-

ta de maior adensamento produtivo, são evidentes as dificuldades de inserção do jovem no mercado de trabalho. Cabe evidenciar também o déficit de qualidade educacional para ficar claro o baixo aproveitamento, e, conseqüentemente, a evasão escolar. Considerando as médias do IDEB 2011 (rede pública do ensino fundamental da primeira à quinta série), não apenas nenhum município da periferia da RMRJ possui índice igual ou superior a 5 (média nacional), como quase todos estão nas piores posições ao se comparar com as periferias da RMSP e da RMBH.

Dentro de uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento social, a questão metropolitana no Estado do Rio de Janeiro é um conjunto de problemas de diversas naturezas que se retroalimentam. Portanto, não cabem soluções parciais e sim um planejamento integrado que incorpore, dentro de um plano de desenvolvimento regional, as múltiplas dimensões e parâmetros estruturais (natureza da base produtiva, situação do mercado de trabalho, condições de vida segundo oferta de infraestrutura, serviços sociais etc.).

Na peça de Pirandello, os personagens com sua criação incompleta padecem não só por falta de um papel, mas por sua realidade estar “fixada”. A RMRJ não está condenada a uma realidade trágica e descoordenada. Sua questão metropolitana precisa “entrar em cena” e ser assumida como prioridade estratégica. Não lhe falta um papel para desempenhar.

\* É professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj, doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp e autor do livro *Metrópole do Rio e Projeto Nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território* (Editora Garamond), baseado em tese de doutorado premiada nacionalmente.



# Cluster Marítimo do Rio de Janeiro: Possibilidades e Desafios

Floriano Carlos Martins Pires Junior\*

A indústria marítima no Brasil sempre foi extremamente concentrada no Estado do Rio de Janeiro e representa uma importante vocação regional – econômica e cultural.

A indústria marítima brasileira moderna foi estabelecida na década de 1960, com a implantação de um novo modelo de política de marinha mercante. Porém, a partir do início da década de 80, a conjunção de vários fatores levou à derrocada da marinha mercante e das indústrias naval e de navieças. O longo período de crise estendeu-se até o final da década de 90.

Entretanto, por uma coincidência histórica, os anos de decadência da construção de navios foram também anos de importante progresso na exploração e produção de petróleo no mar.

Porém, embora a indústria offshore tenha apresentado um importante desenvolvimento nos últimos anos do século XX, não garantiu suporte suficiente para a preservação e desenvolvimento da indústria naval. Ao contrário, embora a Petrobras tenha mantido intensa atividade em operações oceânicas e em engenharia de projeto, as principais obras de construção de plataformas foram contratadas no exterior. Também no setor de navegação de apoio offshore a participação da bandeira estrangeira aumentou consideravelmente.

Na virada do século, o setor apresentava um nível baixo de atividade, apenas com a construção de algumas embarcações de apoio,



uma atividade residual de reparo naval e algumas obras de conversão e integração, que permitiram a manutenção de alguns estaleiros em operação.

O marco inicial do processo de recuperação da indústria naval foi a decisão de construir no Brasil, no Estaleiro Brasfels, duas plataformas semissubmersíveis, que estavam já em processo de contratação no exterior.

Hoje, decorrida mais de uma década, as novas descobertas de petróleo e gás já concretizaram uma grande carteira de encomendas de plataformas, FPSO, sondas e embarcações de apoio, e projetam um cenário extremamente promissor para a demanda futura. A capacidade da indústria foi bastante ampliada, com a recuperação dos estaleiros existentes e a construção de várias novas instalações.

Uma importante característica dessa retomada é o movimento de desconcentração geográfica. Entretanto, embora a maior parte dos investimentos em estaleiros tenha ocorrido em outras regiões, os

setores de engenharia e outros serviços técnicos não foram transferidos, ou seja, a inteligência do setor ainda está predominantemente localizada no Rio de Janeiro.

Um novo ciclo de desenvolvimento das indústrias marítimas no Rio de Janeiro pode ser estimulado pelo crescimento da indústria de petróleo e gás. Vetores importantes são a implantação de novas indústrias de equipamentos submarinos e offshore, a expansão das operações nesses segmentos e a criação do Parque Tecnológico do Fundão, principalmente voltado para a indústria do petróleo.

Porém, ao contrário do que se observa em outros polos emergentes, não há nenhum movimento articulado no Rio de Janeiro visando a uma estratégia regional de desenvolvimento para a indústria naval e seus vínculos intersetoriais.

A vocação do Cluster Marítimo do Rio de Janeiro é claramente a economia do conhecimento e da tecnologia. Entre os setores integrantes do Cluster Marítimo estão: construção

naval e offshore; marinha mercante; operações offshore; engenharia de projetos e de processos; indústria de navieças e de equipamentos offshore e submarinos; tecnologia da informação; e P, D & I.

O Rio de Janeiro dispõe de um ambiente altamente favorável, com todos os requisitos para caracterização de um cluster regional, incluindo a liderança nacional nos principais segmentos da atividade marítima.

As sinergias derivadas dos vínculos intersetoriais e do compartilhamento de áreas de conhecimento implicam grande potencial de desenvolvimento integrado do Cluster Marítimo do Rio de Janeiro.

Entretanto, esse desenvolvimento dependerá da capacidade de formulação e gestão de políticas ousadas, inovadoras e competentes. O Cluster Marítimo do Rio de Janeiro requer um projeto de política de desenvolvimento e mecanismos avançados de governança.

O mar, que sempre foi determinante da história e da personalidade do Rio de Janeiro, tem o destino de motor do desenvolvimento econômico e social do estado no século XXI.

As lideranças políticas, empresariais e acadêmicas têm o desafio, o compromisso e a oportunidade histórica de viabilizar uma política estratégica de desenvolvimento do Cluster Marítimo do Rio de Janeiro.

\* É engenheiro naval e professor da Coppe/UFRJ e da Escola Politécnica da UFRJ. Foi vice-diretor da Escola Politécnica e presidente da Sociedade Brasileira de Engenharia Naval – Sobena.

# Complexo da Economia da Saúde no Estado do Rio de Janeiro: uma oportunidade de ampliar o desenvolvimento do Estado?

Lia Hasenclever

Julia Paranhos\*

O Complexo da Economia da Saúde no Estado do Rio de Janeiro (CES/RJ) é um subsídio importante de inovação e acumulação de capital, podendo se constituir em oportunidades de investimento, renda e emprego para o Estado ampliar o seu desenvolvimento da mesma forma que este mesmo Estado tem um importante papel para compensar as forças do mercado que geram assimetrias e desigualdades associadas à operação dos sistemas de saúde e de produção e inovação de insumos. Estas assimetrias e desigualdades são intrínsecas ao complexo de saúde devido às características de seu funcionamento econômico: mercado oligopolizado, pelo lado da oferta, e pleno de assimetrias de informação, pelo lado da demanda.

A agenda de política estadual voltada para o CES pode atuar em complemento ao governo federal para o estabelecimento de uma política industrial e tecnológica e para a melhoria da gestão das compras públicas. De fato, ainda que a formulação e a implementação de políticas de saúde e industrial e tecnológica estejam atreladas ao nível federal, o nível estadual pode e deve influenciar o nível federal em busca de um maior consenso para o desenvolvimento local, conforme pode ser ilustrado pelo estímulo às Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDPs) locais, pela criação do Parque Tecnológico da Vida (PTV) e pela atração de no-



vas grandes empresas para o ERJ. O Estado possui cinco laboratórios públicos<sup>1</sup> e beneficiou-se também das PDPs assinadas por estes. Desta forma, é o Estado com maior participação nas PDPs (30%)<sup>2</sup>, e o segundo com o maior número de empresas privadas locais (nove)<sup>3</sup>, o que representa cerca de 20% das empresas participantes das PDPs. O PTV, por sua vez, irá sediar empreendimentos de P&D de micro e pequenas empresas de base tecnológica, unidades de pesquisa, desenvolvimento e inovação de empresas, unidades de produção, facilidades compartilhadas e centros de capacitação de pessoas. O PTV é dividido entre o *campus* Vital Brasil, em Niterói, e o *campus* Resende, na região sul fluminense.

Por outro lado, realmente o CES/ERJ se apresenta como uma real oportunidade para o desenvol-

vimento do Estado e melhoria de seus indicadores de emprego, renda e saúde, que pioraram sua posição relativa entre 2000 e 2010 através de uma melhor gestão das suas compras públicas. A simples gestão através do uso da licitação mostrou-se inadequada como principal forma de redução de preços das compras públicas, como pôde ser analisado no Município e no ERJ<sup>4</sup>. De fato, em um mercado onde a principal regra é a assimetria de informação entre compradores e vendedores, os preços praticados, mesmo com licitação, acabam sendo superiores aos preços médios praticados no Brasil. O exemplo destaca também que o sucesso do uso do poder das compras públicas pode ser mais efetivo quando a gestão destas compras é mais bem planejada e a produção local é estimulada.

Estes dois tipos de atuação do

governo estadual – estímulo à produção local e melhoria da gestão das compras públicas – mostraram-se mais eficientes porque atuam diretamente sobre as assimetrias estruturais dos sistemas de saúde e de produção e inovação de insumos, aumentando a oferta de produtores locais e reduzindo a possibilidade de aprisionamento das compras públicas à oferta internacional, fortemente cartelizada por produtores indianos e chineses e seus intermediários, os *brokers*. Mais do que isso, gera maior ocupação da capacidade ociosa da oferta de medicamentos pública, bem como demanda para os produtores privados, e, em decorrência, estimula também o crescimento da renda e dos empregos locais.

\* Lia Hasenclever é professora associada do Instituto de Economia/UFRJ.

\* Julia Paranhos é professora adjunta do Instituto de Economia/UFRJ.

1 Instituto Vital Brasil, Biomanguinhos e Farmanguinhos, ambos da Fiocruz, Laboratório Farmacêutico da Marinha e Laboratório Químico Farmacêutico do Exército. O primeiro é subordinado ao governo estadual, os dois da Fiocruz estão subordinados ao governo federal, o terceiro à Marinha e o quarto ao Exército.

2 Seguindo de Goiás, com três laboratórios públicos (15%), de acordo com as informações das PDPs divulgadas pelo Ministério (MS, 2014).

3 O estado com o maior número de empresas privadas é São Paulo, com 32, representando sozinho quase 70%.

4 Ver o trabalho de Zaire *et al.* (2013). Aquisições no âmbito do Sistema Único de Saúde no Rio de Janeiro: o caso dos programas de atenção básica. *Cadernos de Desenvolvimento Fluminense*, n.3, pp.62-85, nov. 2013.

# Turismo: para além da Zona Sul do Rio

Renata Lèbre La Rovere

Marta de Azevedo Irving

Marcelo Augusto Gurgel de Lima\*

**A** pesar de a cidade do Rio de Janeiro ser considerada “a porta de entrada” do Estado do Rio de Janeiro – e, para muitos estrangeiros, do Brasil –, as possibilidades para o desenvolvimento do turismo fluminense vão além da dita Cidade Maravilhosa. O Estado do Rio de Janeiro (ERJ) possui uma diversidade considerável de atrativos turísticos de grande relevância para estimular a economia de diversos municípios. Integrar o conjunto de atrativos naturais e culturais do Estado, tendo a cidade do Rio de Janeiro como porta de entrada, em bases sustentáveis e segundo um planejamento de longo prazo, é fundamental no atual contexto de desenvolvimento do Estado. Este planejamento deve evitar um desenvolvimento turístico desordenado, que gera externalidades negativas, tais como degradação dos recursos naturais, congestionamentos que se traduzem em aumento do tempo de acesso às localidades e pressão sobre as infraestruturas dos municípios envolvidos.

As possibilidades de desenvolvimento do turismo no ERJ podem ser identificadas de duas formas principais: de um lado, através da identificação de especialização produtiva por meio de um levantamento do número de empregos e de estabelecimentos do setor já existentes nos 92 municípios do ERJ. Por outro lado, através de uma análise da localização das regiões turísticas existentes no Estado e dos atrativos naturais destas regiões que podem ser explorados de forma sustentável.

Um estudo de La Rovere e Paranhos (2011) apontou que ape-

nas 17 dos 92 municípios do ERJ apresentam algum tipo de especialização em atividades ligadas ao turismo. São eles: Rio de Janeiro; Angra dos Reis; Barra do Piraí; Itatiaia; Mangaratiba; Paraty; Valença; Bom Jardim; Nova Friburgo; Petrópolis; Teresópolis; Rio Bonito; Armação dos Búzios; Arraial do Cabo; São Pedro da Aldeia; Cabo Frio e Rio das Ostras. Se localizarmos estes municípios nas regiões turísticas definidas pelo ERJ, observamos que as regiões turísticas com maior potencial de desenvolvimento são as seguintes: 1) Região Turística Metropolitana Rio-Niterói; 2) Região Turística Região dos Lagos/Costa do Sol e 3) Região Turística Serra Imperial. Estas regiões reúnem 12 dos 17 municípios com especialização em turismo. Os outros cinco estão na Região da Costa Verde e na Região do Ciclo do Café.

Estas regiões incluem dois parques nacionais e três parques estaduais de elevada importância global, sendo três em áreas altamente urbanizadas (ver Quadro 1). Se de um lado os parques reforçam a relevância

das regiões para o planejamento turístico do ERJ, o desenvolvimento da atividade turística pode aumentar a vulnerabilidade dos parques, em termos ambientais, com relação aos riscos de níveis crescentes de pressão antrópica sobre estes ecossistemas.

É importante ressaltar que embora represente uma das principais economias do país, sob forte pressão de crescimento, o ERJ abriga ainda um passivo social significativo a ser equacionado, ao mesmo tempo em que é considerado ícone em diversidade biológica e cultural do país. Assim, o ERJ se apresenta como um estado dividido entre as pressões de crescimento e o reconhecimento da necessidade de preservação de seu patrimônio natural e cultural como garantia de um futuro promissor e sustentável.

É fundamental interpretar os desafios para o desenvolvimento do turismo no Estado, não mais a partir de uma lógica apenas centrada no mercado, que reduz o turismo a uma atividade rentável e/ou lucrativa em curto prazo, mas segundo a sua compreensão como fenômeno complexo, no qual o lugar turístico representa

um *locus* potencial para a transformação e inclusão social. Com base neste argumento, a questão da cultura é também estratégica, uma vez que não se pode interpretar a natureza em dissociação de seus significados para os distintos grupos humanos.

Assim, o planejamento da atividade turística no ERJ deve se realizar a partir de uma lógica de transversalidade em políticas públicas e estratégias de planejamento de longo prazo, capazes de avaliar não apenas os benefícios econômicos resultantes do processo, mas também os riscos socioambientais, bem como as potencialidades e especificidades culturais das regiões envolvidas, ainda pouco conhecidas e/ou articuladas com este objetivo.

\* Marta de Azevedo Irving é professora do EICOS/IP-UFRJ e do PPED/IE-UFRJ e coordenadora do GAPIS/UFRJ.

\* Marcelo Lima é pesquisador do GAPIS/UFRJ.

\* Renata Lèbre La Rovere é coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento - PPED-UFRJ e pesquisadora do INCT PPED/CNPq-UFRJ.

**Quadro 1: Principais Parques nas regiões turísticas prioritárias do Estado do Rio de Janeiro**

PARQUES	DECRETO	MUNICÍPIOS	ÁREA (HA) DO PARQUE
Parque Nacional da Tijuca	Decreto 50.923 de 06/07/1961	Rio de Janeiro	3.958
Parque Estadual de Pedra Branca	Lei 2.377, de 28/06/1974	Rio de Janeiro	12.500
Parque Estadual da Serra da Tiririca	Lei 1.901, de 29/11/1991 e Decreto 18.598, de 19/04/1993	Niterói e Maricá	3.568
Parque Nacional da Serra dos Órgãos	Decreto Federal 1.822/1939. Decreto de 13/09/2008	Guapimirim, Magé, Petrópolis e Teresópolis	20.020
Parque Estadual da Costa do Sol	Decreto n. 42.929, de 04/06/2011.	Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Saquarema e São Pedro da Aldeia.	9.840,9

# Esporte e Lazer

Luiz Martins de Melo\*

A hegemonia da ideologia neoliberal teve enorme influência em definir os contornos da economia política do urbano como uma disputa entre as cidades pelos recursos globais. Daí a disputa cada vez mais acirrada pelo direito de sediar os grandes eventos esportivos. A estratégia das cidades passa a ser se preparar para os eventos esportivos e não se estruturar para um desenvolvimento urba-



no destinado a atender os direitos sociais universais pela melhoria dos serviços públicos.

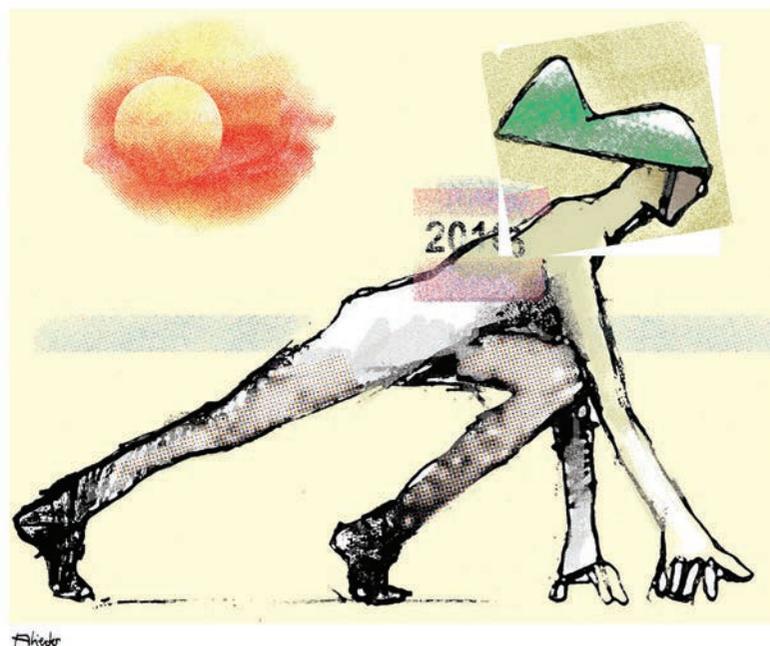
O exemplo do Rio de Janeiro é paradigmático dessa estratégia. No relatório apresentado pelo COB recebeu a nota mais baixa entre os finalistas: 6,8. Em primeiro lugar, ficou Tóquio, com 8,6. Depois, vieram Madri (8,4) e Chicago (7,4). O Rio, na verdade, foi o quinto colocado na disputa, ficando atrás ainda de Doha, no Catar, que teve nota 7,4. Doha foi eliminada, já que só poderia realizar o evento no mês de outubro, data considerada inadequada pelo Comitê Olímpico Internacional (COI).<sup>1</sup> Isso mostra a

péssima qualidade do projeto olímpico do Rio de Janeiro e a dificuldade que o Rio de Janeiro terá em obter legados positivos dos Jogos Olímpicos. Porém, o projeto atende aos interesses econômicos e políticos hegemônicos no Rio de Janeiro, capital imobiliário e transporte rodoviário. Daí a escolha da Barra da Tijuca como o centro dos investimentos públicos.

Os estudos que avaliam o legado econômico dos megaeventos apresentam resultados no mínimo ambíguos quanto ao seu impacto positivo. Pelo lado estritamente econômico a maioria dos estudos realizados nos últimos 15 anos sobre os impactos econômicos dos megaeventos não são encorajadores.<sup>2</sup> Os equipamentos construídos por ocasião dos jogos, na maioria dos casos é uma infraestrutura cara e monumental para o evento, mas passados estes, dificilmente encontra-se um uso que justifique seu custo de construção e operação.

Além disso, a maior parte das cadeias produtivas que produzem o “evento esportivo” não estão presentes no Rio de Janeiro, apesar da existência de estádios e arenas modernas como o complexo do Maracanã, a arena HSBC e o Engenhão e a presença de clubes populares. Temos apenas a ponta da cadeia do espetáculo esportivo. Essa é uma das causas da pouca presença de público nos estádios e na fraqueza econômica dos principais clubes do Rio de Janeiro.

Um argumento frequentemente usado a favor da realização de megaeventos é o fato de que eles promovem uma maciça exposição midiática das suas sedes em um curto período, o que poderia fazer com que turistas e investidores fos-



sem atraídos para dar sustentabilidade no longo prazo. Seria o legado intangível dos megaeventos para o Brasil e o Rio de Janeiro. Esse argumento, no entanto, é controverso. Em muitos casos, como Londres e Paris, a cidade já está no “mapa” internacional. Em outros, ela não teria como se beneficiar da exposição internacional por ter pouca vocação para o turismo, como no caso de Atlanta. O caso paradigmático é Barcelona. Mas teria o Rio de Janeiro condições políticas de reproduzir Barcelona?

Outro aspecto importante do legado de longo prazo dos megaeventos é a política pública para o desenvolvimento do esporte. A democratização do acesso da população à prática esportiva (educação física) é um direito fundamental da construção da cidadania. Este impacto também é importante, pois parte do ponto de vista de como democratizar o esporte e a prática esportiva. Há enormes complicações políticas na organização do es-

porte no Brasil e no Rio de Janeiro.

O não entendimento dessas limitações econômicas, políticas e institucionais de sediar os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo se refletem na opção estratégica de preparar a cidade para os megaeventos e não os megaeventos para a cidade.

O único efeito positivo incontestável seria o orgulho cívico e a felicidade geral catalisada pelo evento. Nisso o Rio de Janeiro se configura por sua história e pelo caráter do seu povo como imbatível. Resta saber se a festa será maior que a ressaca.

\* É professor do Instituto de Economia/UFRJ

<sup>1</sup> Folha de São Paulo. RIO 2016. Caderno Esporte, 05/06/2008.

<sup>2</sup> A literatura sobre o resultado do impacto econômico é analisada em Melo, L. M. (2014) Qual o legado dos megaeventos? In: *Sustentabilidade, Governança e Megaeventos: estudo de caso dos Jogos Olímpicos*. Rio de Janeiro : Elsevier Editora Ltda, p. 179-194.

# A criança é prioridade na saúde?

*Art. 7º A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.*

(Estatuto da Criança e do Adolescente)

O presente trabalho continua a série iniciada na edição passada sobre a avaliação das políticas inerentes ao Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Neste mês, o tema é a Saúde Pública, especificamente, a criação de leitos destinados ao público em análise. Essa ação foi escolhida como prioritária pelos conselheiros afins há dois anos.

De acordo com a metodologia adotada nessa série do OCA, utilizamos a estimativa de 27% da população como infantil e jovem (0 a 18 anos) do total residente no município do Rio de Janeiro, pois nem todos os serviços em saúde são identificáveis por faixa etária. Esse cálculo se faz necessário uma vez que os gastos em Saúde beneficiam toda a população. Portanto, os dados aqui apresentados levam em consideração o percentual supracitado e também foram corrigidos monetariamente pelo IPCA de janeiro de 2015.

## Breve contextualização

A Constituição de 1988 instituiu o Sistema Único de Saúde – SUS, um dos maiores avanços na política social<sup>1</sup>. Neste sistema, integrado por uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, cabe aos municípios dar maior ênfase à medicina preventiva do que à curativa. Tal ênfase é útil

**Tabela 1 – relação leito / população**

Ano	Infantil			Adulto			Estimativa do total populacional
	Leito Pediátrico	Estimativa População 0-18 anos	População Infantil por leito pediátrico	Leitos Gerais	Estimativa População Adulta	População Adulta por leito	
2011	627	1.580.111	2.520	3.793	4.740.335	1.497	6.320.446
2012	734	1.620.766	2.208	4.588	4.735.183	1.229	6.355.949
2013	630	1.661.475	2.637	3.743	4.728.815	1.519	6.390.290
2014	558	1.703.929	3.053	3.573	4.725.994	1.567	6.429.923
2015	959	1.742.494	1.816	4.123	4.711.188	1.489	6.453.682

**Fonte:** IBGE – Dados Demográficos. PLOAs, Demonstrativo 7 de 2011-2014 e Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES) para 2015.

para baratear os custos, visto que o tratamento específico de algumas doenças é mais caro que a sua prevenção, e funciona como porta de entrada para hospitais especializados: após determinados diagnósticos, pacientes são encaminhados para uma unidade de atendimento específico a partir da atenção primária, conforme a necessidade de cada patologia a ser tratada.

Assim sendo, o serviço de saúde carioca traduz esse enfoque através da instalação de Clínicas da Família, das clínicas de maternidade e dos Centros Municipais de Saúde, e, em termos orçamentários, uma priorização na subfunção Atenção Básica.

Essa contextualização se faz necessária para a compreensão do reflexo da implantação desse modelo na relação e nos resultados do quantitativo de leitos e orçamentos destinados aos leitos hospitalares para a criança e o adolescente.

## Hospitais pediátricos

O município do Rio de Janeiro possui 29 hospitais, sendo três (Nossa Senhora do Loreto, Jesus e Salles Netto) com especialidade pediátrica. Os dados demons-

tram um aumento de aproximadamente 50% no orçamento destes hospitais entre os anos de 2011 a 2014, com exceção do Salles Netto. Entretanto, o crescimento do gasto nos hospitais não é acompanhado pela criação de leitos. No caso do Hospital Jesus, houve um aumento de apenas seis leitos de 2012 para 2014 e no Hospital Nossa Senhora do Loreto, três leitos a mais nesse mesmo período de tempo. Já o Hospital Salles Netto apresentou queda de 26% em seu orçamento desde 2012, e no ano de 2014 deixou de ser especializado para atender como um Centro Municipal de Saúde, em um movimento coerente à implantação, em curso, do modelo já descrito. O gráfico 1 expõe a evolução.

O impacto da mudança de característica do hospital gera inquietação na população, pois houve protestos pela perspectiva de queda na quantidade de leitos ofertados para crianças e adolescentes. O Jornal do Brasil<sup>2</sup>, em março de 2014, registrou assim a revolta:

“Em protesto, nesta segunda (31), moradores acenderam velas em frente ao hospital. [...] Os moradores, porém, estão preocupa-

dos com o sucateamento do hospital e a principal mudança que irá ocorrer: o fim do atendimento exclusivo de crianças.

[...] A unidade faz hoje uma média de 80 atendimentos ambulatoriais e de especialidades pediátricas por dia. Com as mudanças, passará para 320, entre crianças e adultos. Perguntada sobre o aumento de efetivo, a SMS não respondeu. Ela também não se pronunciou sobre a gestão do hospital, que passa a ser uma Organização Social de Saúde (OSS).

Cabe lembrar que as Organizações Sociais de Saúde citadas já foram objetos de análise crítica neste espaço (vide JE fev. 2013 – Saúde, a bola da vez). Afinal, as OSSs estão no centro da política municipal por assumirem a gestão das unidades de saúde – hospitais, Clínicas da Família e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). Consequentemente, apropriam-se de uma fatia cada vez maior do orçamento da área.

## Leitos hospitalares

Os dados encontrados no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES) e no Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE) apontam que atualmente a população de 0 a 18 anos possui uma carência maior por leitos em relação ao restante da população. A tabela 1 explicita a proporção.

No período de 2011 até 2014, houve uma queda de 220 leitos no total. Inúmeras hipóteses foram levantadas como justificativa para esta situação; uma delas é a redução de leitos no setor de psiquiatria, pelo fato de haver hoje novas formas de tratamento que dispensam a internação. O assunto referente ao atendimento psicossocial será tratado mais profundamente no próximo artigo.

Por outro lado, os dados orçamentários também indicam uma redução dos recursos de 90% entre os exercícios de 2011 e 2014. É importante considerar que parte da elevação em 2011 se deve aos gastos no Hospital Pedro II, onde houve um incêndio em outubro de 2010. Em novembro do mesmo ano, o hospital, que era estadual, foi cedido ao município, que realizou uma grande reforma, de cerca de R\$80 milhões, e repassou a gestão para uma OSS. Em 2012, além da continuidade da reforma do Hospital Pedro II, outros hospitais municipais receberam investimentos para a implantação de detectores de incêndios e extintores para evitar outro desastre (vide Gráfico 2).

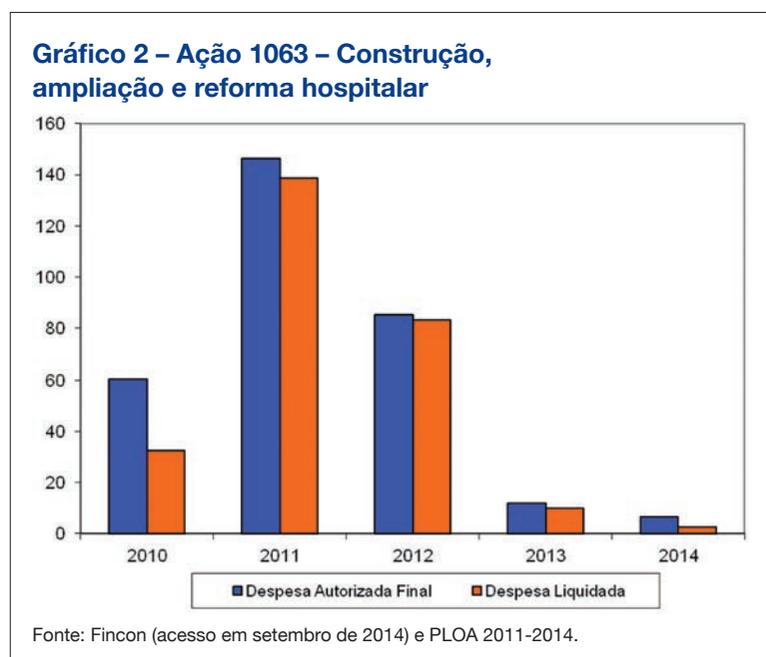
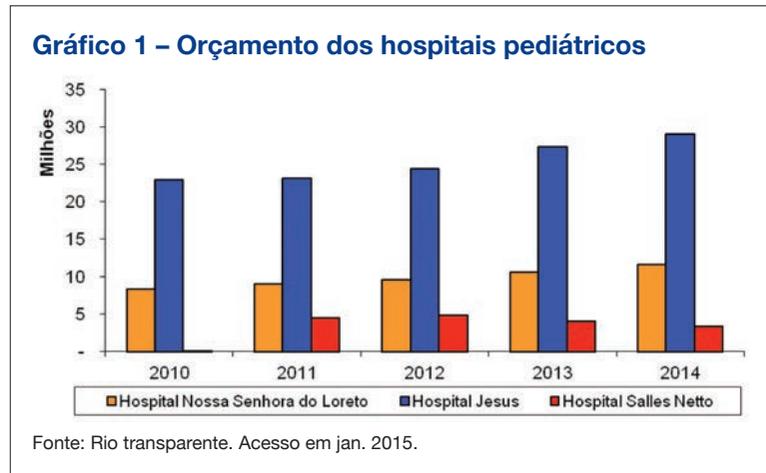
Cabe ressaltar que a disponibilização de leitos hospitalares não possui uma ação específica, por isso a utilização da ação governa-

mental mais próxima: “Construção, ampliação e reforma de unidades hospitalares”.

### Considerações finais

Embora a questão enfocada nesta matéria seja específica – leitos hospitalares para crianças e adolescentes – a sua avaliação depende de outros aspectos que envolvem a Saúde Pública. Tanto o modelo nacional, SUS, quanto a gestão são fatores que devem ser considerados, pois interferem diretamente na eficácia da ação governamental em análise.

Por um lado, concordamos e defendemos as diretrizes do SUS na ênfase municipal para a medicina preventiva, pois acreditamos que tal modelo influi diretamente em índices referentes à criança e ao adolescente, como é o caso da mortalidade infantil, fortemente ligada à prevenção, desde o processo do pré-natal ao diagnóstico mais precoce de algumas doenças, aumentando assim as chances de cura. Por outro, tememos que a mudança de paradigma (curativa/especialidade para preventiva/universal) possa provocar uma redução na disponibilidade de leitos para a faixa etária considerada como “o centro dos programas de desenvolvimento (De Olho no Orçamento Criança, 2005, p. 12)”, inclusive por acordo internacional<sup>3</sup>. Os protestos pela mudança de característica de um hospital especializado e a escolha de conselheiros tutelares e de direitos corroboram esse temor. Oxalá as previsões de mais



leitos em 2015 se concretizem.

Já quanto ao aspecto gerencial das unidades hospitalares, temos convicção de que uma gestão baseada na lógica privada (as Organizações Sociais de Saúde – OSS) não fortalecerá ou ampliará os direitos sociais como a priorização das crianças e jovens, por exemplo. O caso do Hospital Sal-

les Netto, pelos dados disponíveis, reforça a incompatibilidade.

<sup>1</sup> De acordo com o art. 196 da Constituição de 1988, a saúde é direito de todos e dever do Estado.

<sup>2</sup> <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2014/04/02/salles-netto-fim-de-atendimento-pediatico-exclusivo-preocupa-moradores/>. Acesso: Nov. 2014.

<sup>3</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas, Um Mundo para as Crianças: p.20.

**FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO** – RJ (fporiodejaneiro@gmail.com 2103-0121 e 2103-0120)

Coordenação: Econ. Luiz Mario Behnken. Assistentes: Est. Camila Bockhorny, Est. Karina Melo e Est. Mariana Vantine.

Esta matéria contou com a colaboração dos seguintes assessores parlamentares: João Tapioca (Gab. Ver. Paulo Pinheiro), Pâmela Matos (Gab. Ver. Reimont) e Talita Araujo (Gab. Ver. Renato Cinco).

# Abordagem Sraffiana

Carlos Pinkusfeld Bastos\*

A abordagem Sraffiana é assim denominada em homenagem ao economista italiano Piero Sraffa, de cuja obra toma sua fundação teórica e inspiração. Sraffa, entretanto, foi um economista *sui generis* com uma produção publicada limitada e dispersa no tempo. São três, por assim dizer, suas grandes contribuições: os artigos de 1925 e 1926 criticando a teoria Marshalliana da concorrência perfeita da firma em equilíbrio parcial; a introdução para a sua edição primorosa da obra completa de David Ricardo em 1951; e seu pequeno livro de 1960, *Produção de Mercadorias por Meio de Mercadorias*. Apesar de espalhados no tempo, é possível observar, e essa impressão é reforçada pelo exame de seus escritos pessoais não publicados, uma sequência muito clara em termos de programa de pesquisa com duplo objetivo: por um lado criticar a consistência lógica da teoria dominante (escola marginalista, neoclássica) e por outro oferecer uma alternativa teórico-metodológica livre de tais limitações.

Assim, a evolução do trabalho de Sraffa parte da crítica ao equilíbrio parcial Marshalliano e à teoria da concorrência perfeita, passa pela reconstrução da estrutura lógico-metodológica da abordagem clássica do excedente (a longa tradição que reúne as contribuições dos fisiocratas a Marx), e culmina com a crítica ao modelo de equilíbrio ge-

ral da escola marginalista e a formulação de uma teoria de preços e distribuição livre das inconsistências lógicas da Teoria do Valor Trabalho herdada de Ricardo e Marx.

As tarefas do programa de pesquisa de Sraffa têm consequências importantes para a análise macroeconômica. Inicialmente, ao demonstrar a impossibilidade lógica de uma determinação simultânea de preços e quantidades através do equilíbrio entre oferta e demanda, eliminando-se, a um só tempo, a tendência da economia ao pleno emprego dos fatores de produção e especialmente da força de trabalho, como também a ideia que a remuneração dos fatores (especificamente os salários) corresponde à contribuição marginal do trabalhador ao produto.

Como alternativa à “rua sem saída” da determinação simultânea da abordagem ortodoxa marginalista, Sraffa e seus seguidores, como Garegnani (1984), propõem uma abordagem metodológica distinta – a separação da determinação de produto e distribuição/preços em dois, ou não simultâneos, níveis analíticos: um núcleo da teoria no qual se determinariam preços relativos e uma variável distributiva (lucro ou salário) e o estudo de relações fora do núcleo para variáveis como acumulação de capital, formação de salários, taxas de juros, progresso técnico etc.

A determinação de preços assume a forma de relações matemáticas exatas, que foram expressas por Sraffa nas equações



Carlos Pinkusfeld Bastos

de preços de produção para mercadorias básicas. É importante destacar que, como aponta Mongiovi (1996, p. 221): “não há nada que impeça de se estudar fenômenos fora do núcleo de maneira formal ou matematizada, e, de fato, é sempre útil fazê-lo (como nas teorias de crescimento ou analisando-se problemas de demanda efetiva). Não quer dizer que simplesmente as relações fora do núcleo são menos gerais; elas são também radicalmente mais complexas. Assim, as análises formais, digamos, produto ou salário real, ou da influência de mudanças no produto nos custos de longo prazo, são necessárias e irremediavelmente inexatas, porque é impossível capturar todos os efeitos de *feedbacks* resultantes da mudança do conjunto de dados iniciais, e também porque nem todos os fatores que têm in-

fluência nos resultados têm natureza quantitativa”.

Em suma, na teoria clássica são dados o produto social (tamanho e composição), a técnica (ou técnicas de produção) e uma variável distributiva, que pode ser o salário real ou a taxa de juro.

Logo, ao contrário do que erroneamente deduz a teoria marginalista, a economia de mercado não garante a tendência da economia ao pleno emprego e, ademais, há necessidade lógica da ciência econômica buscar uma forma alternativa de determinação de renda e produto. Assim, a abordagem Sraffiana é mais que compatível com a versão do princípio da demanda efetiva no longo prazo, que propõe que a renda, produto e emprego no longo prazo são determinados por decisões autônomas de gastos. Ela necessita de tal teoria para fornecer os dados necessários à determinação de seu núcleo teórico.

As consequências práticas são radicais em termos de compreensão do funcionamento de economias capitalistas. A velocidade de acumulação e os níveis de produto *per capita* no longo prazo dependem de decisões de gastos que estão relacionadas com a disposição maior ou menor do governo gastar, a geração de progresso técnico (que permita, por exemplo, uma inserção internacional mais virtuosa), ou a existência de um sistema de crédito elástico, que garanta acesso ao financiamento para empresas e famílias, aumentando assim, no

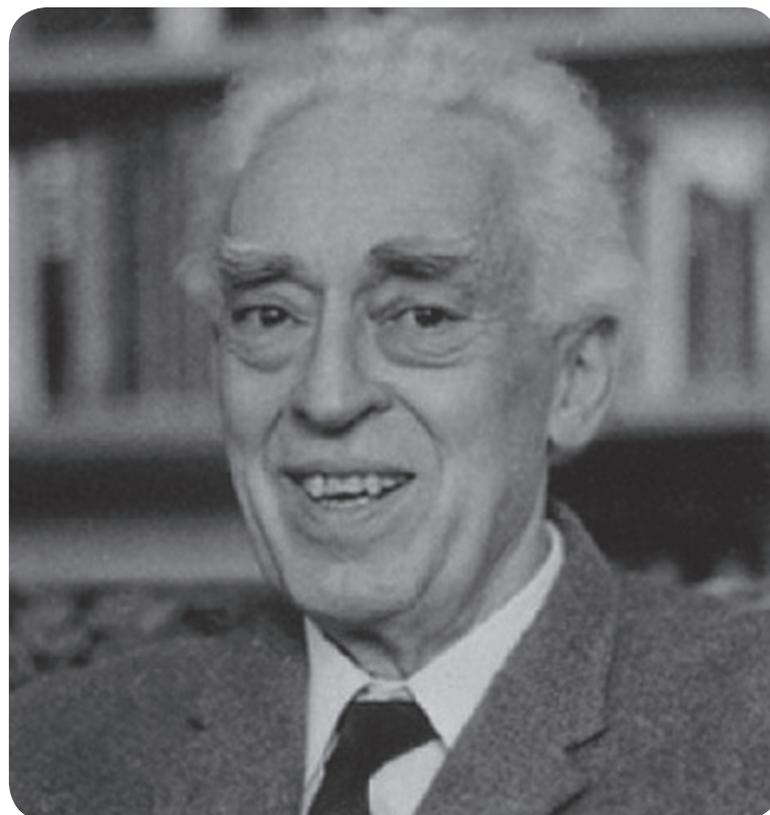
último caso, o gasto de consumo autônomo. Todas estas decisões são exteriores ao núcleo, ou seja, dependem de decisões político-institucionais relacionadas à gestão, em grande parte, do governo sobre o conjunto da economia.

Obviamente que se a economia não tende ao pleno emprego da força de trabalho pelo equilíbrio entre oferta e demanda, não há também algo como um salário de equilíbrio que iguale a remuneração à produtividade marginal do trabalho. O salário pode ser determinado fora do núcleo, e depende, de novo, de uma complexa inter-relação de forças político-sociais e também especificamente econômicas, como o próprio ritmo de acumulação e, conseqüentemente, da redução da taxa de desemprego. Um argumento como este ataca, por exemplo, a velha ideia de que a rigidez salarial ou um salário real muito alto comprometem o nível de emprego, que durante muito tempo foi levantada para explicar o desempenho do mercado de trabalho da Europa. Ao contrário, salários mais elevados determinados pela força política dos trabalhadores – aí considerando sua influência nas políticas públicas de salário mínimo, benefícios ao desemprego, relação de tolerância à organização dos trabalhadores etc. – podem gerar, via elevação do consumo induzido, e mesmo o autônomo, um produto maior no curto e longo prazos.

Também a questão da determinação do salário, não mais pelo equilíbrio de pleno emprego da oferta e demanda no mercado de trabalho, e sim pelo conflito distributivo, tem importante impacto no estudo da inflação.

Corta-se a relação direta, ou melhor, uma relação persistente de longo prazo, entre o excesso de demanda nos mercados de bens e trabalho e elevação, também, persistente do nível de preços. Afinal, como a oferta no mercado de bens, ou criação de capacidade produtiva, reage à própria dinâmica da demanda, somada à ausência de tendência de pleno emprego do trabalho, no longo prazo, a inflação é resultado das mudanças nas variáveis de custo, como salários nominais, câmbio, preço de *commodities*, cuja explicação deve incorporar elementos múltiplos, muitos deles fora do estrito campo macroeconômico. Já mencionamos relações políticas e sociais que podem impactar a dinâmica salarial, e podemos lembrar que o preço de *commodities* pode depender de elementos complexos como a dinâmica da economia mundial, tanto em termos de crescimento como de trajetória financeira, transformações geopolíticas, mudanças estruturais nas relações comerciais entre países e regiões e mudanças tecnológicas, entre outras.

A escola Sraffiana que, como mencionado acima, tem sua inspiração inicial nas contribuições seminais de Piero Sraffa, e se consolidou graças aos avanços de autores como Pierangelo Garegnani e Luigi Pasinetti, dialoga e incorpora contribuições de outras vertentes heterodoxas, como ficou claro com a inclusão do Princípio da Demanda Efetiva como elemento de definição do produto agregado que irá alimentar a determinação de preços relativos e distribuição no núcleo da teoria. Ainda que eventuais divergências naturais em abordagens particula-



Piero Sraffa

res existam, há neste diálogo aspectos mais de convergência, em termos principalmente de *policy making*, que propriamente incompatibilidade absoluta.

Um ponto importante da abordagem Sraffiana diz respeito à taxa de juros monetária nominal, cuja determinação exógena pela autoridade monetária levaria, através de sua inter-relação com a dinâmica dos salários nominais, a uma determinação da variável distributiva de forma distinta da abordagem clássica tradicional. Nesta o salário real é tomado como exógeno ao núcleo da teoria, como mencionado acima.

Seguindo uma sugestão do próprio Sraffa, Pivetti (1991) tentou desenvolver uma teoria de determinação monetária da inflação na qual “a taxa de juros monetária é vista como um de-

terminante autônomo dos custos monetários normais de produção. Dada a taxa de juros que remunera ativos financeiros de longo prazo sem risco, e dado o salário nominal, que é resultado direto da barganha salarial, o nível de preços pode ser determinado por um sistema de equações *à la Sraffa*” (Pivetti, 2007, p. 243). Ou seja, a dinâmica das duas variáveis nominais leva a uma variação dos preços que acaba por gerar os valores reais das variáveis distributivas – lucros reais e salários reais – da economia.

Obviamente que este mecanismo abre espaço para um importante debate de política econômica, e conseqüentemente de *policy making*, sobre qual variável teria uma “primazia” sobre a determinação da variável distributiva exógena às equações de

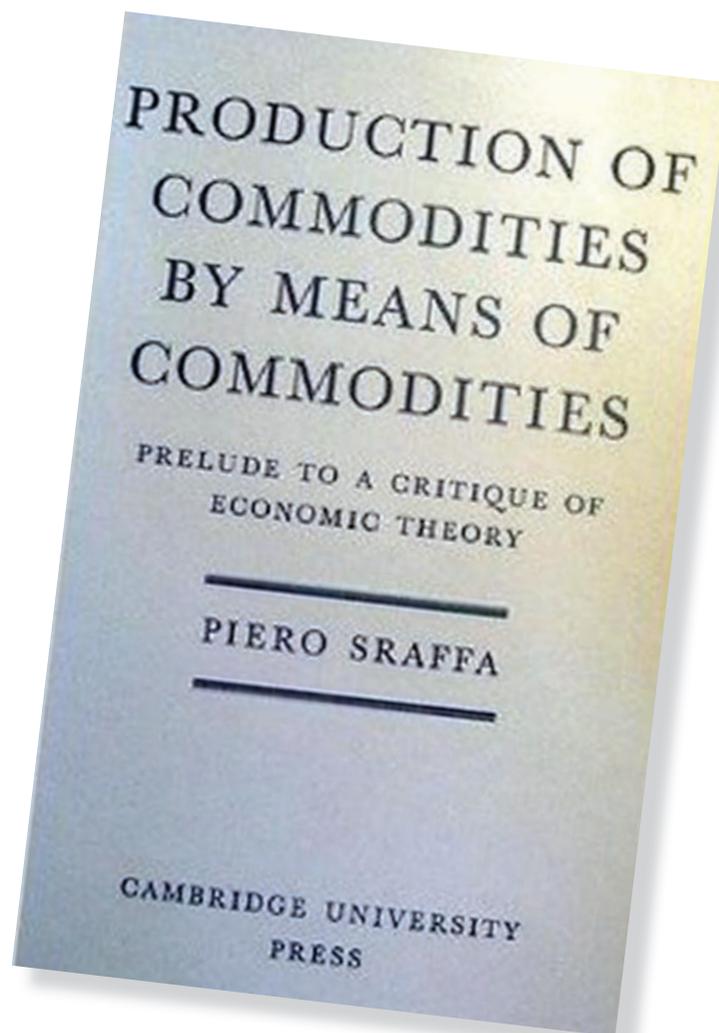
preços. Para Pivetti, esta primazia caberia à taxa de juros nominal, na medida em que a autoridade monetária teria o poder de estabelecer um nível de juros tal que garantiria uma certa taxa real de remuneração do capital. Já Serrano (1993, p. 122) levanta o ponto de que “sempre haveria uma taxa de crescimento de salários monetários que produziria a inflação necessária para reduzir a taxa de juros reais, e consequentemente lucros, tal que os trabalhadores obteriam seus salários reais desejados”. É importante lembrar que além da questão especificamente distributiva, com impactos diretos sobre a dinâmica inflacionária, a Autoridade Monetária também pode levar em conta, na determinação da taxa de juros nominal, considerações quanto à política de estímulo à acumulação de capital e, numa economia aberta, a sustentabilidade externa.

Tal abordagem teórica para o estudo de inflação vem sendo desenvolvida por vários auto-

res como Stirati (2001), havendo também aplicações para o caso brasileiro (ver IPEA 2010, capítulo 4, por exemplo). Dentro do mesmo arcabouço analítico, Stirati (2013) vem explorando a relação entre um eventual impacto do processo de financeirização atual sobre a trajetória das taxas de juros e a distribuição de renda nos Estados Unidos.

Assim, a mudança de paradigma teórico e metodológico empreendida por Piero Sraffa, na sua crítica à abordagem marginalista dominante, abre um universo muito rico de possibilidades para estudos empíricos e consequentemente *policy making* que, ao mesmo tempo, é convergente e se nutre de outras vertentes heterodoxas, incorporando elementos centrais que dependem das relações socioeconômicas, das políticas domésticas e da geopolítica internacional em cada período histórico.

\* É professor do Instituto de Economia/UFRJ.



## Bibliografia

- GAREGNANI, P. Value and distribution in the classical economists and Marx. *Oxford Economic Papers*, vol. 36, p. 291-325, 1984.
- IPEA. *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Brasília: Ipea, 2010.
- MONGIOVI, G. Sraffa's critique of Marshall: a reassessment. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 20, p. 207-224, 1996.
- PIVETTI, M. *An Essay on Money and Distribution*. London: Macmillan, 1991.
- PIVETTI, M. Distribution, Inflation and Policy Analysis. *Review of Political Economy*, vol. 19 (2), p. 243- 247, 2007.
- SERRANO, F. Review of an essay on money and distribution by M. Pivetti. *Contributions to Political Economy*, vol. 13, p. 117-124, 1993.
- SRAFFA, P. Sulle relazioni fra costo e quantita prodotta. *Annali di Economia*, vol. 2, 1925.
- SRAFFA, P. The laws of returns under competitive conditions. *Economic Journal*, vol. 36, 1926.
- SRAFFA, P. Introduction to *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Vol. I, Cambridge: Cambridge University Press, 1951.
- SRAFFA, P. *Production of Commodities by Means of Commodities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- STIRATI, A. Inflation, unemployment and hysteresis: an alternative view. *Review of Political Economy*, vol. 13(4), p. 427-451, 2001.
- STRIRATI, A. Alternative 'Closures' to Sraffa's System: Some Reflections in the Light of the Changes in Functional Income Distribution in the United States. In: Palumbo, A., Stirati, A., Levrero, E.S. (editors). *Sraffa and the Reconstruction of Economic Theory. Volume Three. Sraffa's Legacy: Interpretations and Historical Perspectives*. Palgrave-Macmillan, 2013.