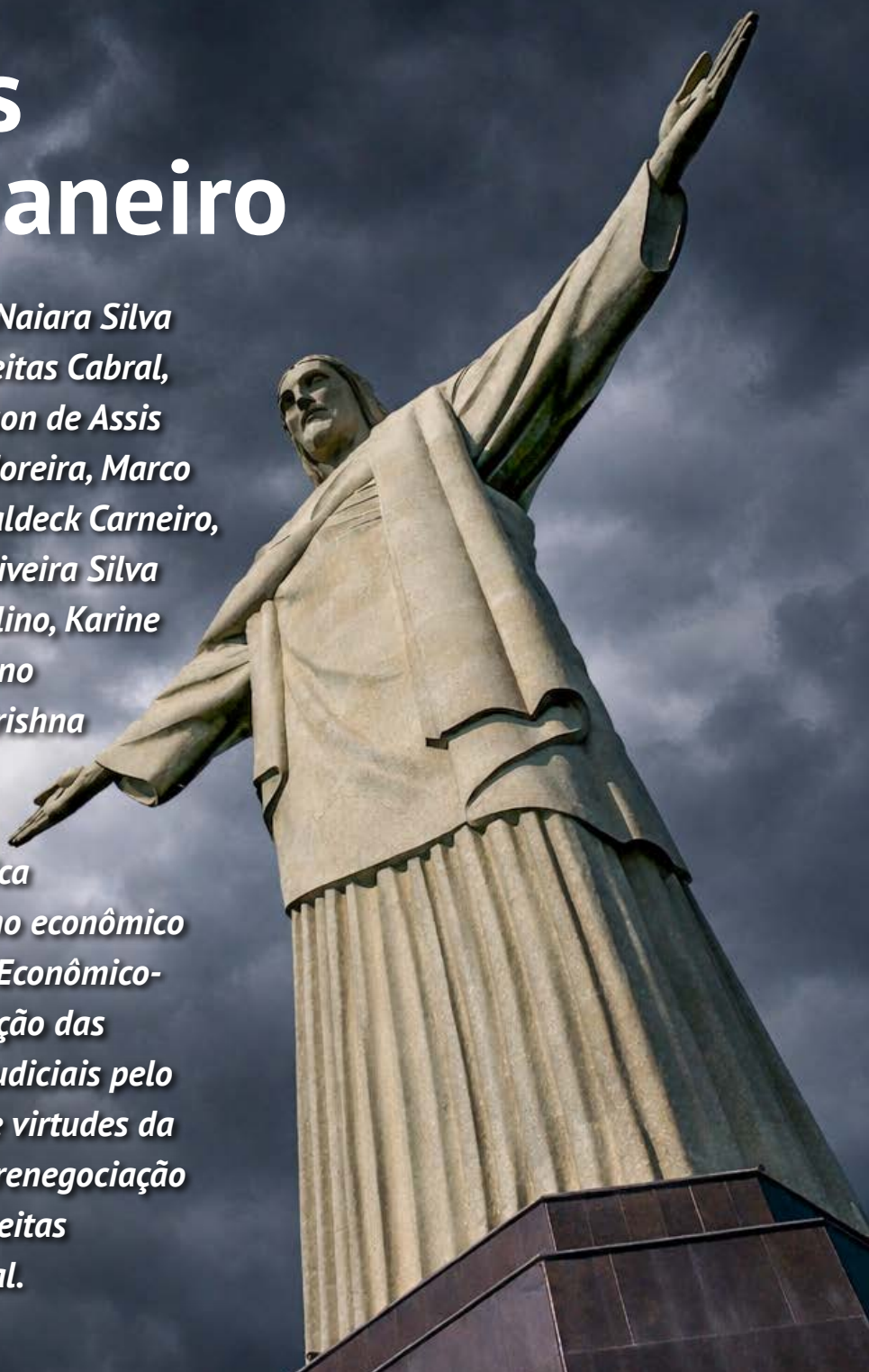


Os desafios do Rio de Janeiro

Ana Caroline de Sousa Sampaio, Naiara Silva de Carvalho, Maria Viviana de Freitas Cabral, Matheus de Andrade Santos, Joilson de Assis Cabral, Carlos Gadelha, Juliana Moreira, Marco Nascimento, Daniel Cerqueira, Waldeck Carneiro, Georges Gerard Flexor, Míriam Oliveira Silva Português, Israel Sanches Marcellino, Karine Vargas Pontes, Letícia Inácio, Bruno Sobral, Rodrigo Rodriguez, Ana Krishna Passos Peixoto, Hugo Bertha Bastos e Lúcia Silveira Arantes discutem a dependência econômica do petróleo, a perda do dinamismo econômico e reindustrialização, o Complexo Econômico-Industrial da Saúde, a contaminação das instituições políticas, policiais e judiciais pelo crime organizado, os problemas e virtudes da educação pública, a crise fiscal e renegociação das dívidas, a estagnação das receitas arrecadatórias e a pesca artesanal.





Desafios fluminenses

■ Nossos articulistas aprofundam o debate sobre o estado do Rio de Janeiro.

Caroline Sampaio e Naiara Carvalho, do IPP, analisam a dependência econômica da extração de petróleo e a perda do dinamismo dos outros setores. A transição energética é uma oportunidade.

Viviana Cabral, Matheus Santos e Joilson Cabral, da UFRRJ, acreditam que o desafio é promover a endogeneização da cadeia do petróleo, para ampliar os efeitos multiplicadores.

Carlos Gadelha, da Fiocruz, aponta que o Complexo Econômico-Industrial da Saúde é um vetor central na reindustrialização, promovendo a geração de empregos, renda e inovação.

Juliana Moreira e Marco Nascimento, da Fiocruz, afirmam que o Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde vai aumentar em 128% a produção farmacêutica e ter um impacto de 1% no PIB do estado.

Daniel Cerqueira, do Ipea, julga que a contaminação das instituições políticas, policiais e judiciais pelo crime organizado é o maior desafio de segurança pública no Rio.

Waldeck Carneiro, da UFF, joga luz sobre os problemas da educação pública no Rio, mas salienta a sua vantagem competitiva de reunir instituições universitárias e de pesquisa.

Georges Flexor, Míriam Português e Israel Sanches, da UFRRJ, ressaltam que o clientelismo, violência e fragilidade estatal na Baixada Fluminense desestimulam os investimentos produtivos, ação coletiva e provisão de bens públicos.

Karine Vargas, da Uerj, e Letícia Inácio, da UFRJ, frisam que a perda do dinamismo produtivo em virtude da desindustrialização se reflete na estagnação das receitas arrecadatórias e endividamento do estado.

Bruno Sobral, da Uerj, destaca que o Propag avança na renegociação das dívidas do Rio via retomada dos investimentos, mas não a atrela a qualquer plano de desenvolvimento de longo prazo.

Rodrigo Rodriguez, da Uerj, defende que a crise fiscal do Rio não pode ser analisada sem considerar as coalizões políticas que controlam o Estado, sua relação com o capital privado e os interesses a quem a máquina pública tem servido.

Ana Krishna, da Câmara Municipal, e Hugo Bertha, da Alerj, avaliam que as emendas parlamentares impositivas no estado têm mérito representativo, mas não garantem equidade territorial nem aderência ao planejamento.

Lídia Arantes, da Alerj, enfatiza que a pesca artesanal do Norte Fluminense tem relevância cultural e econômica e potencial de inovação.

Sumário

Entre a riqueza do petróleo e a pobreza da diversificação: o caso do Estado do Rio de Janeiro.....	3
<i>Ana Caroline de Sousa Sampaio e Naiara Silva de Carvalho</i>	
O ouro negro fluminense e seus desafios: estrutura produtiva, dependência e rendas petrolíferas	6
<i>Maria Viviana de Freitas Cabral, Matheus de Andrade Santos e Joilson de Assis Cabral</i>	
O Complexo Econômico-Industrial da Saúde como caminho para o desenvolvimento	8
<i>Carlos Gadelha</i>	
Saúde, soberania e o futuro do Brasil: o papel estratégico da Fiocruz	10
<i>Juliana Moreira e Marco Nascimento</i>	
O Rio na encruzilhada.....	12
<i>Daniel Cerqueira</i>	
Desenvolvimento econômico e educação no Rio de Janeiro: notas reflexivas	14
<i>Waldeck Carneiro</i>	
Instituições e o desenvolvimento da Baixada Fluminense	16
<i>Georges Gerard Flexor, Míriam Oliveira Silva Português e Israel Sanches Marcellino</i>	
2026: desafios do orçamento fluminense	19
<i>Karine Vargas Pontes e Letícia Inácio</i>	
A questão fiscal fluminense: crise da dívida ou crise de receita?	22
<i>Bruno Sobral</i>	
Solução fiscal não resolve falta de Estado	24
<i>Rodrigo Rodriguez</i>	
Emendas parlamentares impositivas no Estado do Rio de Janeiro: notas críticas sobre o modelo "regionalizado" e seus efeitos iniciais	26
<i>Ana Krishna Passos Peixoto e Hugo Bertha Bastos</i>	
Diagnóstico e perspectivas para a pesca artesanal marítima no norte fluminense.....	28
<i>Lídia Silveira Arantes</i>	

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 8h às 10h. Você também pode ouvir os programas pelos sites www.aepet.org.br/radioao vivo.html e www.programafaixa livre.com.br, canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

Jornal dos ECONOMISTAS

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

Conselho Editorial: Antônio dos Santos Magalhães, Sidney Pascountto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Marcelo Pereira Fernandes, José Antonio Lutterbach Soares, Wellington Leonardo da Silva, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes, Anderson Carlos Nogueira Oriente e Fernando D'Angelo Machado. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico, diagramação e ilustração:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Revisão:** Bruna Gama. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** 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
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: José Antonio Lutterbach Soares. **Vice-presidente:** Luis Gustavo Vieira Martins. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2026-2028) Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes, Sidney Pascountto da Rocha - 2º TERÇO: (2024-2026) Antônio dos Santos Magalhães, Fernando D'Angelo Machado, Luis Gustavo Vieira Martins - 3º TERÇO: (2025-2027) José Antonio Lutterbach Soares, Antonio José Alves Junior, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2026-2028) Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2024-2026) Juliana Duffles Donato Moreira, Gilberto Caputo Santos, Flávia Vinhaes Santos - 3º TERÇO: (2025-2027) Anderson Carlos Nogueira Oriente, Mauro Osório da Silva, José Ricardo de Moraes Lopes.

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

Mandato - 2025 a 2028

Coordenação de Relações Institucionais: Wellington Leonardo da Silva (Coordenador geral), Sidney Pascountto da Rocha.

Coordenação de Relações Sindicais: Fernando D'Angelo Machado, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, João Manoel Gonçalves Barbosa, Gilberto Caputo Santos.

Coordenação de Divulgação, Administração e Finanças: Antonio dos Santos Magalhães, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antônio Lutterbach Soares.

Conselho Fiscal: Maria da Glória Vasconcellos T. Lacerda, André Luiz Silva de Souza, Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

Entre a riqueza do petróleo e a pobreza da diversificação: o caso do Estado do Rio de Janeiro

Ana Caroline de Sousa Sampaio*
Naiara Silva de Carvalho**

■ A trajetória recente do estado do Rio de Janeiro tem sido marcada por um processo crescente de especialização da indústria extrativa de petróleo e gás natural, ao mesmo tempo em que outros segmentos econômicos – particularmente a indústria de transformação – vêm perdendo dinamismo, complexidade e competitividade. Esse movimento se aproxima do que a literatura descreve como “armadilha dos recursos naturais”, na qual regiões fortemente dependentes da exploração de *commodities* tendem a apresentar estruturas produtivas pouco diversificadas e elevada vulnerabilidade econômica.

A fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro ocorreu em um momento em que o Brasil ainda tinha a industrialização como eixo central do desenvolvimento. Entretanto, a partir da década de 1980, esse projeto nacional foi progressivamente substituído pela expansão do rentismo, da especulação e do extrativismo. Essas transformações estruturais afetaram de maneira profunda a economia fluminense, que passou a registrar perdas significativas em setores industriais previamente consolidados. A descoberta das reservas de petróleo *offshore* representou um ponto de inflexão decisivo. As jazidas da Bacia de Campos, localizadas defronte ao Norte Fluminense, inauguraram um ciclo econômico que rapidamente passou a integrar a identidade econômica de todo o estado – inclusive da capital. A descoberta do pré-sal na Bacia de Santos aprofundou ainda mais essa dinâmica. Como consequência, o estado do Rio de

Janeiro – que já possuía outrora uma economia relativamente diversificada – viu esse perfil se transformar gradualmente em um fenômeno do passado, e passou a viver de maneira sistemática do setor extrativo, intensificando também sua dependência nas receitas de *royalties*.

A teoria da dependência da trajetória oferece um arcabouço importante para compreender esse processo. Embora a literatura ressalte que trajetórias regionais não são deterministas, o caso fluminense apresenta características que potencializam a formação de um estado de *lock-in*: elevada especialização, baixa diversificação e uma atividade motriz capaz de mobilizar fluxos extraordinários de capital, tecnologia e investimentos públicos e privados. Nesses contextos, a emergência ou o fortalecimento de novas alternativas econômicas tende a ser dificultada sistematicamente.

Nos últimos anos, grande parte dos investimentos realizados no estado do Rio de Janeiro permaneceu concentrada em setores específicos, como a indústria extrativa e o turismo. No entanto, quando se analisa a formação de uma cadeia produtiva industrial diversificada, os resultados fluminenses são pouco expressivos em comparação a outras unidades da federação. A predominância da indústria de petróleo, embora traga receitas expressivas, reforça uma estrutura assentada em um recurso natural finito e suscetível a choques externos.

Essa vulnerabilidade se evidencia na ausência de um planejamento consistente para enfrentar a volatilidade dos preços internacionais do barril de petróleo. Historicamente, o estado não destinou parcela significativa das receitas provenientes de *royalties*



Ana Caroline de Sousa Sampaio



Naiara Silva de Carvalho



CLIQUE E OUÇA

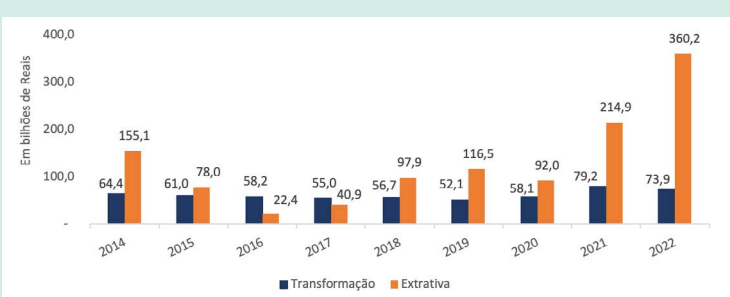


Gráfico 1 - Valor Adicionado Bruto do Setor Industrial no PIB do Estado do RJ a Preços Correntes - Valor presente 2024



Fonte: elaboração das autoras com base nos dados do IBGE.

Gráfico 2 - Valor Adicionado Bruto das Indústrias de Transformação e Extrativa no PIB do Estado do RJ a Preços Correntes - Valor presente 2024



Fonte: elaboração das autoras com base nos dados do IBGE.

Tabela 1 – Variação do Valor Adicionado Bruto do Setor Industrial no PIB do Estado do RJ

Variação %	2014 - 2022
VAB Setor Industrial	43,5%
VAB Indústria Extrativa	132,2%
VAB Indústria de Transformação	14,6%

Fonte: elaboração das autoras com base nos dados do IBGE.

para estimular setores econômicos capazes de reduzir sua dependência estrutural do petróleo. Assim, consolidou-se uma economia pouco diversificada, altamente exposta às flutuações do mercado global e com reduzida capacidade de resiliência. Os dados são eloquentes. Entre 2014 e 2017, o Valor Adicionado Bruto (VAB) da indústria fluminense despencou de R\$ 302,6 bilhões para R\$ 151,9 bilhões, refletindo os efeitos da chamada “crise do petróleo”, desencadeada pela forte queda do preço internacional do barril, que reduziu de forma significativa

as receitas de *royalties* e Participações Especiais. Paralelamente, a Petrobras enfrentou uma grave crise financeira e institucional, o que resultou na redução de investimentos e na perda de empregos no referido estado (gráfico 1). A partir de 2017, observa-se uma recuperação gradual da atividade industrial, que levou o VAB a alcançar R\$ 434,1 bilhões em 2022. No entanto, esse avanço não resulta de um fortalecimento amplo da base industrial, mas, mais uma vez, do bom desempenho do setor petrolífero, impulsionado pela valorização do petróleo no mercado internacional e pela expansão da produção, sobretudo *offshore*. Trata-se, portanto, de uma retomada concentrada e pouco sustentável no longo prazo (gráfico 1). A comparação entre os principais segmentos industriais reforça esse diagnóstico. A indústria de transformação registrou uma queda no VAB, que passou de R\$ 64,4 bilhões em 2014 para R\$ 55 bilhões em 2017. Apesar de recuperações pontuais, atingindo o valor máximo da série analisada, R\$ 79,2 bilhões em 2021, o setor voltou a apresentar retração em 2022. Esse desempenho moderado evidencia a perda de competitividade da manufatura fluminense, que permanece excessivamente concentrada em segmentos tradicionais e incapaz de acompanhar o dinamismo observado em outras regiões do país (gráfico 2). Em contraste, a indústria extrativa apresentou elevada volatilidade, mas também uma recuperação expressiva após 2017. Depois de atingir o menor nível da série históri-

ca em 2016, o setor foi impulsionado pela entrada em operação de novos campos do pré-sal, pela retomada dos investimentos e pelo aumento da produção de petróleo. Em 2022, o VAB extrativo chegou a R\$ 360,2 bilhões, consolidando-se como o principal motor da indústria fluminense (Gráfico 2). A análise das taxas de variação confirma a concentração produtiva do estado. Entre 2014 e 2022, o VAB da indústria extrativa cresceu 132,2%, enquanto a indústria de transformação avançou apenas 14,6%. Esse contraste revela não apenas o dinamismo da cadeia de petróleo e gás, mas, sobretudo, a estagnação da base manufatureira e a baixa diversificação da economia do Rio de Janeiro. Em síntese, os dados reforçam uma dependência estrutural preocupante da economia fluminense em relação à indústria extrativa, em especial ao petróleo, evidenciada pelo fato de o Rio de Janeiro ser hoje a unidade da federação com a maior participação do Valor Adicionado Bruto (VAB) das indústrias extrativas no PIB brasileiro. Diferentemente do cenário nacional – onde a indústria de transformação ainda desempenha papel central na formação do Produto Interno Bruto –, o Rio de Janeiro segue um caminho inverso, tornando-se cada vez mais refém de um único setor. Enfrentar esse desequilíbrio exige políticas públicas voltadas à inovação, à reindustrialização e à diversificação produtiva, sob pena de o estado continuar vulnerável a choques externos e a ciclos de crescimento instáveis. No que tange ao comércio exterior fluminense, este também se apresenta muito dependente da indústria extrativa, principalmente de petróleo e gás natural. A trajetória do setor é positiva em praticamente todos os anos, excetuando 2015 e 2016, que apresentou um forte recuo por conta da crise do petróleo, que é um dos principais riscos aos quais uma economia fortemente dependente da produção e comércio de *commodities* está sujeita. Nos referidos anos, o preço do barril de petróleo caiu muito, passando de US\$ 99,4, em 2014 até US\$ 43,5, em 2016 (gráfico 3), o que levou a uma queda do valor das exportações de US\$ 0,64 bilhão e

US\$ 0,45 bilhão em 2015 e 2016, respectivamente. Isso culminou em uma queda acentuada das arrecadações do estado do Rio de Janeiro e gerou uma crise fiscal grave nas contas públicas fluminenses.

A partir de 2017, o setor inicia uma recuperação, dando um salto em 2019 (US\$ 2,72 bilhões), por conta do aumento da produção na Bacia de Santos, caindo novamente em 2020, por conta da paralisação da economia global enquanto desdobramento da pandemia da Covid-19. O pico da recuperação do setor foi atingido no ano de 2022, quando as exportações da indústria extrativa no estado do Rio de Janeiro chegaram a US\$ 3,78 bilhões; este salto deve-se ao aumento em mais de 10% da exploração dos campos de pré-sal, principalmente na Bacia de Campos, iniciada no ano de 2020, e alta recorde do preço do barril de petróleo (US\$ 100,9). Em 2024 o valor volta para próximo da média dos demais anos, que não foram marcados por aumento significativo da produção, sendo considerado um ajuste (US\$ 1,60 bilhão).

A despeito da balança comercial da indústria extrativa fluminense historicamente operar no positivo, graças ao desempenho da produção e venda de petróleo e gás natural, é notória a vulnerabilidade do setor e da economia do Rio de Janeiro às oscilações da produção, comércio e preços internacionais. Essa vulnerabilidade é uma variável que os agentes econômicos e políticos do Estado não conseguem controlar. A diversificação é um caminho que deve ser seguido para proteger a economia fluminense.

O Rio de Janeiro responde por aproximadamente 70% da produção nacional de petróleo e possui uma pujante cadeia produtiva para o setor, que envolve pesquisa, exploração, produção, extração, refino, logística, serviços etc. O que impacta positivamente no PIB do estado. No entanto, o setor passa de tempos em tempos por crises econômicas que têm como desdobramentos crises fiscais e problemas econômicos e sociais graves: cortes de investimentos, atraso no pagamento de servidores e paralisação de serviços públicos.

Os riscos dessa dependência são diversos:

vulnerabilidade a choques externos, pressões na competitividade brasileira – devido aos altos investimentos necessários no setor – e os altos custos operacionais que estão sempre sujeitos a esses choques. A doença holandesa¹ local: a inundação de recursos financeiros advindos da venda de petróleo pode distorcer a economia local, elevando custos, desestimulando outros setores, como a indústria de transformação (que opera em queda tanto na produção nacional, quanto no comércio exterior) e criando uma perigosa dependência da commodity. A queda

no preço do barril em 2015-2016 expôs essa vulnerabilidade. A crise climática e a transição energética pressionam uma redução do consumo de energias fósseis no longo prazo. Todos esses pontos expõem a economia do Rio de Janeiro a uma série de riscos estruturais, econômicos, sociais e ambientais. Estes riscos são amplificados por características intrínsecas ao setor e à governança estadual.

É necessário, então, alterar a incapacidade disruptiva fluminense que impede o estado de diversificar sua pauta produtiva e comercial e olhar para os riscos do setor e para as nossas experiências a fim de aproveitar as oportunidades que surgem. A transição energética, longe de ser apenas uma ameaça existencial para a indústria extrativa tradicional, apresenta-se como um vetor de transformação e reposicionamento estratégico. Para o setor, particularmente em um polo tecnológico como o Rio de Janeiro, a transição cria oportu-

nidades em quatro dimensões principais: novos mercados, descarbonização da operação atual, extensão da vida útil dos ativos e liderança em tecnologias de fronteira. Logo, essas capacidades, *know-how*, o capital e o conhecimento acumulados devem ser utilizados para liderar a transição para uma matriz energética mais diversificada e de baixo carbono, liderando assim a sua própria transformação.

* É mestra em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e economista no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos.

** É mestra em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e economista no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos.

¹ O termo descreve as consequências negativas que um boom de commodities pode ter sobre outros setores da economia de um país, especialmente a indústria.

Gráfico 3 - Valor Médio Anual do Barril de Petróleo Tipo Brent



Fonte: elaboração das autoras com base em dados do Ipea

Gráfico 4 - Exportação da Indústria Extrativa do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: elaboração das autoras com base em dados do comexstar/MDIC



Maria Viviana de Freitas Cabral



Matheus de Andrade Santos



Joilson de Assis Cabral

O ouro negro fluminense e seus desafios: estrutura produtiva, dependência e rendas petrolíferas

Maria Viviana de Freitas Cabral*
Matheus de Andrade Santos**
Joilson de Assis Cabral***

■ O estado do Rio de Janeiro (ERJ), historicamente um dos principais polos econômicos do Brasil, vem apresentando perda relativa de dinamismo desde o início do século XX, expressa na redução de sua participação no PIB e na queda da renda *per capita*. Entre os fatores estruturais desse processo destacam-se a transferência da capital federal para Brasília, em 1960, sem as devidas compensações financeiras, a ausência de reflexão regional para o desenvolvimento e o enraizamento de uma cultura política clientelista no Rio de Janeiro (OSORIO *et al.*, 2022), culminando em grave crise institucional, financeira e socioeconômica do estado fluminense.

Na segunda metade da década de 1990, a economia fluminense aparentemente apresentava sinais de recuperação, impulsionada sobretudo pela expansão da indústria extrativa de óleo e gás, que passou a desempenhar papel central na formação do PIB estadual. A descoberta de reservas na Bacia de Campos consolidou o ERJ como principal produtor de petróleo e gás do país, respondendo por cerca de 86,86% da produção de óleo e 74,36% da produção de gás nacional em 2024 (ANP, 2024). A Lei nº 9.478/1997, ao encerrar o monopólio da Petrobras e instituir a Agência Nacional do Petróleo (ANP), ampliou os investimentos no setor e redefiniu o regime de exploração e distribuição das rendas petrolíferas. Ainda assim, entre 2010 e 2023, o estado do

Rio de Janeiro apresentou um crescimento de 60,72%, enquanto o crescimento da Região Sudeste foi de 79,10% e do Brasil na ordem de 81,62%. Sendo assim, o crescimento econômico fluminense manteve-se inferior às médias da região e nacional, indicando que a especialização em óleo e gás não foi suficiente para reverter a trajetória de perda relativa.

Importante salientar que o setor representava 88,18% do Valor de Transformação Industrial e 89,29% do Valor Bruto da Produção Industrial da Indústria extrativa do estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2019). Apesar da elevada participação do setor petrolífero na estrutura produtiva estadual, os indicadores de insumo-produto utilizando a matriz de insumo-produto, ano-base 2019, evidenciaram que seus encadeamentos com o restante da economia fluminense são limitados. Predominam ligações para trás, associadas à forte dependência de insumos importados e de bens e serviços provenientes de outras regiões do país, enquanto as vendas do setor apresentam elevada orientação para o mercado externo. Esse padrão revela a fragmentação da cadeia produtiva, a ocorrência de vazamentos de renda e a fraca integração com os segmentos de refino e demais atividades a jusante. Embora o setor petrolífero figure como o segundo maior gerador de Valor Adicionado Bruto (13,06%) e do Valor Bruto da Produção (14,80%), seus multiplicadores de produção apresentam baixo impacto sistêmico quando comparados a outros setores da economia estadual, conforme pode ser conferido em Santos (2024).

Os índices de ligação de Hirschmann-

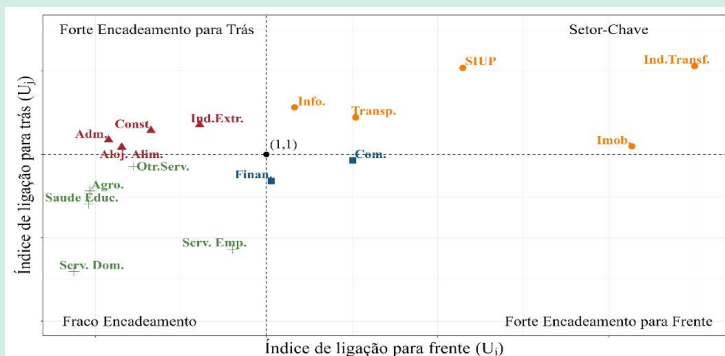


Figura 1a) Índices de ligação para frente e para trás e Setores-Chave da economia do RJ



Figura 1b) Campo de Influência

outros estados, como São Paulo, onde o óleo extraído é refinado no cenário nacional, ou para outros países, como China e EUA. Essa discrepância indica que, embora o setor exerça peso expressivo na economia fluminense, sua capacidade de propagação produtiva permanece restrita à cadeia produtiva a montante, com uma cadeia a jusante incompleta e pouco integrada ao território estadual.

Diante dessa limitada capacidade de dinamização produtiva endógena, as rendas pe-

sua cadeia produtiva no estado, de modo a ampliar os efeitos multiplicadores internos. Projetos estruturantes, como a expansão do refino, do processamento de gás natural e da petroquímica – com vultosos investimentos recentemente anunciados pela Petrobras da ordem de R\$ 33 bilhões no âmbito do Plano de Negócios 2025-2029 (MME, 2025) – podem mitigar parte das fragilidades identificadas pela análise da estrutura produtiva do setor.

A integração entre o Complexo de Energias Boaventura, em Itaboraí, a Refinaria Duque de Caxias (Reduc) e iniciativas no segmento petroquímico podem fortalecer os encadeamentos a jusante, reduzir vazamentos de renda e ampliar a produção de bens de maior valor agregado no território estadual. Nesse contexto, tais investimentos representam um movimento potencialmente relevante do ponto de vista estrutural. Caso efetivados, esses investimentos podem alterar, nos médio e longo prazos, tanto os multiplicadores setoriais quanto a distribuição espacial dos impactos econômicos e das rendas do petróleo no território, contribuindo para mitigar a estrutura produtiva frágil e incompleta existente no estado e, assim, tornar-se, de fato, o ouro negro fluminense.

* É professora associada do Departamento de Ciências Econômicas e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER), ambos da UFRJ. Jovem Cientista do Nosso Estado pela Faperj.

** É mestre em economia regional e desenvolvimento pelo PPGER/UFRJ e assessor econômico da Subsecretaria de Projetos Estratégicos e Pacto RJ da Secretaria de Estado da Casa Civil do Governo do Rio de Janeiro.

*** É professor associado do Departamento de Ciências Econômicas e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER), ambos da UFRJ. Jovem Cientista do Nosso Estado pela Faperj.

-Rasmussen e a análise do campo de influência reforçam o forte encadeamento para trás, típico de um setor intensivo em insumos, mas fraca integração para frente. Observa-se, contudo, divergência entre os indicadores tradicionais de encadeamentos e os índices puros. Enquanto os índices de Hirschmann-Rasmussen não classificam o setor petrolífero como setor-chave (índice de ligações: para trás de 1,07 e para frente de 0,90), os índices puros apontam sua elevada importância econômica ao isolar o efeito do tamanho da estrutura produtiva, conforme pode ser observado nas Figuras 1a e 1b.

Um dos principais motivos para esta divergência nos resultados recai sobre o fato de que o indicador puro busca isolar o efeito puro de um setor, isto é, eliminando as influências indiretas e os efeitos de redistribuição de renda sobre a análise, proporcionando uma análise mais precisa da importância econômica dos setores. Essa discrepância fica mais clara quando se faz a análise do campo de influência: esse setor é pouco interligado à economia estadual, indicando o caráter exportador da atividade, seja para

trolíferas – notadamente os *royalties* e as participações especiais – tornam-se o principal canal de retorno econômico da atividade petrolífera para o estado e seus municípios. Assim, os impactos do petróleo no ERJ manifestam-se menos por meio dos encadeamentos produtivos e mais pela transferência direta de recursos financeiros às administrações públicas, conferindo forte dimensão espacial aos efeitos econômicos do setor.

Em 2019, o ERJ concentrou a maior parcela dos repasses nacionais de *royalties* de petróleo, com distribuição fortemente concentrada nos municípios costeiros defrontantes às áreas de produção *offshore*. Essa assimetria territorial evidencia que, embora essas rendas representem fonte relevante de financiamento público, seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico local são heterogêneos e espacialmente restritos, sugerindo limitações à promoção da convergência regional e da diversificação produtiva estadual.

Nesse contexto, o desafio do setor de óleo e gás é promover a endogeneização da



O Complexo Econômico-Industrial da Saúde como caminho para o desenvolvimento

Carlos Gadelha*

■ A saúde ocupa uma posição central na economia brasileira. O Complexo da Saúde responde por cerca de 10% do PIB e emprega 10,7 milhões de pessoas, o que revela não apenas seu peso econômico direto, mas também sua capacidade de gerar trabalho qualificado. A saúde articula produção, inovação, ciência, tecnologia e cuidado, um sistema que, quando integrado, impulsiona desenvolvimento orientado por uma das principais demandas da sociedade: o acesso à saúde. É exatamente essa a perspectiva do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Ceis): reconhecer que a universalização do direito à saúde depende de uma base produtiva e tecnológica sólida, capaz de sustentar o Sistema Único de Saúde – SUS, reduzir vulnerabilidades externas e transformar necessidades sociais em motor de crescimento.

Essa visão posiciona a saúde no centro da estratégia para um novo padrão de desenvolvimento. O desafio não é apenas fornecer serviços assistenciais, mas assegurar a soberania produtiva e tecnológica necessária para sustentar um sistema universal em meio aos principais desafios da contemporaneidade, como as assimetrias globais, mudanças climáticas e desigualdades persistentes.

Desde a criação do SUS, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil avançou de forma significativa na ampliação do acesso à atenção básica e de emergência. Um exemplo é a cobertura universal do Programa Nacional de Imunizações (PNI), historicamente acima de 95% para a maioria das vacinas do calendário básico, sendo reconhecida internacionalmente. Contudo, esse avanço ocorreu sem que a estrutura produtiva e tecnológica do país evoluísse no mesmo ritmo, resultando em um descompasso diante do crescimento da demanda nacional por serviços e bens de saúde.



Os dados da balança comercial do Ceis evidenciam essa fragilidade. Entre 1997 e 2024, o déficit saltou de US\$ 5,7 bilhões para quase US\$ 22 bilhões, impulsionado especialmente por produtos de média-alta e alta tecnologia. Trata-se de um déficit estrutural, não conjuntural, que sintetiza nossa dependência externa e a baixa capacidade de acessar e internalizar tecnologias em condições soberanas, uma condição que expõe os frágeis alicerces sobre os quais se apoia o SUS.

O núcleo dessa dependência está concentrado justamente nos segmentos mais estratégicos. Em 2023, as indústrias de base química e biotecnológica responderam por 84% do déficit do complexo, com destaque para Insumos Farmacêuticos Ativos (IFAs) – que constituem o princípio ativo dos medicamentos –, medicamentos e biotecnológicos avançados. Em áreas críticas, como os IFAs, a participação da produção local na demanda nacional permanece em torno de 13%, e produtos de alta tecnologia representaram 57% das importações do Ceis, concentrados em poucos produtores globais. Em outras palavras, o país depende do exterior no suprimento de itens que são si-

multaneamente mais caros, mais sensíveis à geopolítica e essenciais ao funcionamento do sistema de saúde.

A pandemia de Covid-19 explicitou esse quadro. A disputa global por vacinas, ventiladores, testes e IFAs demonstrou que o acesso universal não é apenas um desafio financeiro, mas também produtivo, tecnológico e geopolítico. Em cadeias altamente concentradas, a competição reforça hierarquias internacionais e limita a capacidade de resposta dos países dependentes. A lição é clara: não há universalização sustentável sem autonomia produtiva e tecnológica.

A robustez do Ceis se reafirma justamente porque ele incorpora as grandes transformações tecnológicas deste século. A dimensão da informação, conectividade e inteligência artificial vem redefinindo a produção, modelos de cuidado e gestão em saúde. A convergência entre biotecnologia, inteligência artificial, *big data*, novos materiais e IoT consolida a saúde como um sistema industrial em rápida evolução. Esse movimento amplia as possibilidades de inovação, altera o perfil das ocupações e aprofunda disputas tecnológicas globais, reforçando a necessidade de coordenação produtiva e tecnológica nacional.

A centralidade do Estado emerge, portanto, não como apelo normativo, mas como condição concreta de viabilidade. Os sistemas de saúde apresentam uma característica fundamental: suas dinâmicas de inovação dependem de decisões políticas, capacidades institucionais, articulação interministerial e gestão de conflitos distributivos. No Ceis, isso se traduz na necessidade de coordenação entre pesquisa pública, regulação, compras governamentais, política industrial e planejamento tecnológico. São essas funções, que vão além de incentivos isolados, que definem direção, velocidade e coerência das transformações.

A agenda do Ceis só se materializa plenamente quando o Estado atua como organizador das condições técnicas e políticas da inovação, articulando atores, agências regulatórias, investimentos estratégicos e sistemas de produção. Essa coordenação é decisiva para transformar oportunidades tecnológicas em capacidade produtiva real, evitar a incorporação passiva de tecnologias e reduzir os riscos de aprofundamento das assimetrias globais.

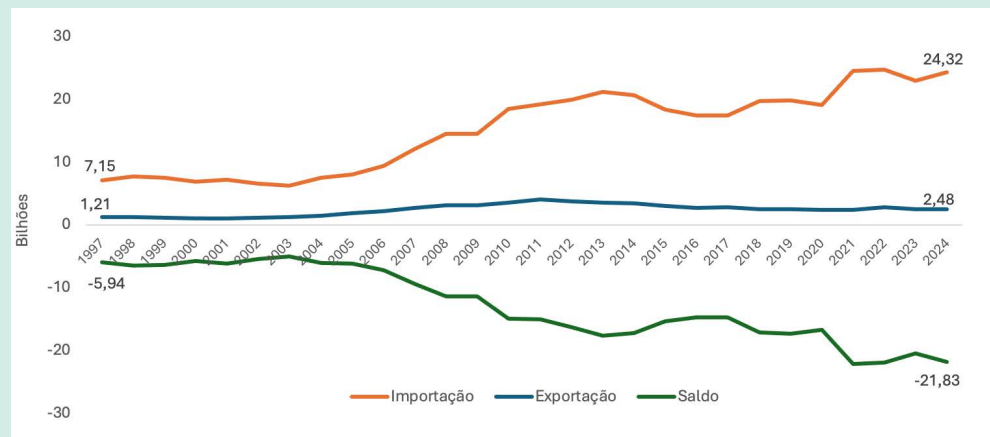
Nesse cenário, fortalecer o Ceis se torna condição estratégica para garantir direitos sociais, reduzir vulnerabilidades de suprimento externo e orientar o desenvolvimento nacional para maior soberania tecnológica.

Mais do que um conceito, o Ceis é uma agenda integradora, com potencial de ser generalizada para um projeto nacional de desenvolvimento. Propõe um padrão de política pública que articula ciência, tecnologia, produção e cuidado, convertendo conhecimento em bem-estar e reposicionando o país na economia global.

Para o estado do Rio de Janeiro, o Ceis se configura como um vetor central na reindustrialização, promovendo a geração de empregos dignos e de qualidade, renda e inovação.

A região apresenta potencialidades para alavancar esta agenda. Destaca-se o forte potencial científico com grande concentração de ICTs e a existência de Institutos Nacionais de saúde, de produtores públicos e uma rede qualificada de serviços básicos em Saúde, representando um forte potencial de articulação com o setor produtivo para geração de emprego, renda e inovação. Em relação à produção e inovação, trata-se de um território privilegiado para articulações público-privadas, com a forte presença de empresas de bens e serviços com base tecnológica relevante (biotecnologia, farmoquímica, pesquisa e engenharia biomédica, pesquisa clínica etc.) e de instituições públicas de produção industrial e tecnológica. Dessa forma, o estado do Rio de Janeiro constitui um espaço de inteligência e conhecimento para articular redes nacionais de desenvolvimento com adensamento tecnológico e produtivo vinculado aos desafios da sociedade e do estado.

Balança comercial do Ceis – Brasil – 1997 a 2024 – em US\$ (valores reais)



Fonte: Elaboração própria, com base em metodologia desenvolvida pelo GPCEIS/CEE-ENSP/Fiocruz, a partir de dados do Comex Stat/MDIC. Acesso em janeiro/2025.

Para o contínuo desenvolvimento do Ceis, orientado às demandas do SUS e da população, é necessário construir efetiva cooperação na inovação, na transferência e no desenvolvimento de tecnologias em âmbito regional e nacional. A ação integrada e sistêmica de Estado é central, através da articulação do poder de compra, financiamento, base de CT&I e política de pesquisa, orientando o desenvolvimento produtivo e tecnológico para a soberania do Ceis brasileiro e a garantia do bem-estar da população.

Dessa forma, a potencialidade do Ceis para o Rio de Janeiro e para o Brasil está na reconciliação de um modelo de desenvolvimento com os direitos humanos e a vida. A saúde pode ser um dos complexos econômicos críticos para viabilizar um novo padrão nacional de desenvolvimento, sustentado na redução de desigualdades, geração de emprego, renda, inovação, garantia do acesso à saúde, que promova a proteção do planeta e o bem-estar da população.



* É economista e coordenador da rede e do grupo de pesquisa Desenvolvimento Sustentável, Ciência, Tecnologia e Inovação e Complexo Econômico-Industrial da Saúde (GPCEIS) da Fundação Oswaldo Cruz. Bernardo Bahia, Camila Rizzini, Clarice Araujo, Igor Kippe, Juliana Moreira, Leila Spelta, Nathalia Haynes e Thalita Borges contribuíram para o artigo.



CLIQUE E OUÇA

Saúde, soberania e o futuro do Brasil: o papel estratégico da Fiocruz

Juliana Moreira*
Marco Nascimento**

■ Fundação pública estratégica, a Fiocruz articula ciência, produção e política pública, fortalecendo o SUS e posicionando o Rio de Janeiro no centro de um projeto nacional de desenvolvimento baseado em soberania, inovação e bem-estar social.

No Brasil, a saúde é reconhecida constitucionalmente como um direito universal e dever do Estado, materializado por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). A efetivação desse direito, contudo, não se esgota na necessária ampliação do gasto social: ela depende, de forma decisiva, da construção de capacidades nacionais em ciência, tecnologia, inovação e produção, articuladas às demandas sociais. Garantir o direito à saúde implica, portanto, enfrentar o debate estrutural sobre desenvolvimento econômico, soberania e papel do Estado, recolocando a política social no centro de um projeto nacional de longo prazo.

É a partir dessa compreensão que se consolida, no Brasil, o conceito do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Ceis), desenvolvido na Fiocruz ao longo dos anos 2000. O Ceis nasce justamente da percepção de que a universalização do direito à saúde exige mais do que políticas assistenciais: requer a articulação deliberada entre produção de bens e serviços de saúde, pesquisa científica, inovação tecnológica e o sistema de proteção social. Trata-se de uma visão que rompe com a separação tradicional entre política social e política econômica, reconhecendo a saúde como um direito e como eixo estruturante do desenvolvimento.

Mais do que um arcabouço analítico, essa concepção deu origem a uma agenda concreta de políticas públicas orientadas à construção de capacidades nacionais. Ao integrar as demandas do SUS a estratégias de

desenvolvimento produtivo e tecnológico, essa abordagem transforma a política social em instrumento ativo de dinamização econômica, geração de emprego qualificado e redução da dependência tecnológica.

No núcleo dessa estratégia encontra-se a Fiocruz, instituição vinculada ao Ministério da Saúde, que reúne um conjunto singular de capacidades em uma única organização pública: pesquisa científica de ponta, formação de recursos humanos, inovação tecnológica e produção de bens essenciais, como vacinas, medicamentos, biofármacos e insumos diagnósticos.

A trajetória histórica da Fiocruz evidencia que a articulação entre saúde e desenvolvimento depende de coordenação ativa e de instituições públicas estratégicas. Desde sua criação, em 1900, esteve diretamente vinculada à resposta a desafios sanitários do país, desempenhando papel decisivo na formação de quadros técnicos e científicos, no fortalecimento da ciência e da produção nacional e na construção de capacidades estatais permanentes, culminando em sua contribuição teórica e política para o movimento da Reforma Sanitária e para a própria criação do Sistema Único de Saúde, como um dos pilares da democracia no Brasil.

Nas últimas décadas, sua atuação em crises sanitárias regionais e globais reforçou ainda mais essa relevância estratégica. Episódios como a epidemia de Zika, a pandemia de Influenza A (H1N1) e, sobretudo, a pandemia de Covid-19 demonstraram que a proteção da saúde da população depende da existência de capacidades científicas, tecnológicas e produtivas instaladas no território nacional e orientadas às necessidades do SUS.

Os resultados alcançados pela Fiocruz não são fruto do acaso, mas da existência de políticas públicas que, desde o final dos anos 2000, passaram a articular o poder de



Juliana Moreira



Marco Nascimento

compra do Estado à construção de capacidades produtivas e tecnológicas nacionais no âmbito do Ceis. A criação das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP), a partir de 2008, representou um marco nesse processo ao vincular a demanda do SUS à transferência de tecnologia e à internalização da produção de medicamentos e insumos estratégicos para a saúde pública.

Nesse contexto, a Fiocruz assumiu papel central na execução de parcerias voltadas à incorporação de tecnologias críticas, como o tacrolimo, medicamento essencial para pacientes submetidos a transplantes de rim, fígado ou coração, e o dicloridrato de pramipexol, utilizado no tratamento da doença de Parkinson. Esses exemplos ilustram como a política pública, quando orientada por necessidades sociais, pode induzir a formação de competências produtivas nacionais e fortalecer instituições públicas estratégicas.

Os efeitos econômicos dessa estratégia são mensuráveis. Em 2024, a Fiocruz registrou faturamento superior a R\$ 5 bilhões, posicionando-se entre os 15 maiores grupos econômicos do mercado farmacêutico brasileiro (SCMED, 2025). No segmento de medicamentos biológicos, a instituição figura entre os cinco maiores faturamentos do país e destaca-se como uma das únicas unidades produtivas de capital nacional com essa escala, evidenciando o papel singular da Fiocruz na redução da dependência externa e no fortalecimento da soberania em saúde.

A partir de 2023, a saúde passa a ocupar posição central na agenda nacional, com o lançamento de uma nova geração de políticas voltadas ao desenvolvimento do Ceis. Ao ser alçada à condição de Missão 2 entre as seis agendas prioritárias da Nova Indústria Brasil, o Ceis passou a ser reconhecido como eixo estratégico para o desenvolvimento industrial, a soberania nacional e o planejamento de longo prazo. Essa nova etapa marca um avanço qualitativo da política industrial ao incorporar instrumentos ancorados em uma abordagem orientada por missões e desafios de saúde claramente definidos.

Nesse novo arranjo, a Fiocruz reafirma seu papel como instituição estratégica de Estado ao liderar e executar projetos tanto no âmbito das PDP quanto do recém-criado Programa de Desenvolvimento e Inovação Local (PDIL). Diferentemente da PDP, o PDIL busca estimular trajetórias tecnológicas futuras, direcionando esforços científicos e produtivos para desafios prioritários de saúde pública. Projetos voltados a terapias avançadas para oncologia de precisão e ao desenvolvimento e teste clínico de uma

vacina contra a esquistossomose exemplificam essa nova agenda, que combina inovação de fronteira com necessidades estruturais do SUS.

Paralelamente, os investimentos previstos no novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como a implantação do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (Cibs), conferem escala e materialidade a essa estratégia. Com capacidade produtiva estimada em 120 milhões de frascos de vacinas e biofármacos por ano, o empreendimento amplia de forma substantiva a autonomia nacional em insumos estratégicos para o SUS, reforçando a soberania em saúde e a capacidade de resposta do Estado brasileiro a desafios sanitários presentes e futuros.

Os impactos econômicos do Cibs sobre o território fluminense são expressivos. Segundo estimativas da Firjan, a ampliação da capacidade produtiva deverá resultar em um crescimento de 128% da produção farmacêutica no estado do Rio de Janeiro, com impacto econômico estimado em R\$ 12,3 bilhões, o equivalente a cerca de 1% do PIB estadual, além da geração de aproximadamente 16,6 mil empregos diretos e indiretos. Esses efeitos reforçam o papel do investimento como instrumento de política industrial regional, com forte capacidade de indução sobre cadeias produtivas intensivas em conhecimento no território fluminense.

Além de atender de forma mais robusta às demandas internas do SUS, o Cibs cria condições para a exportação de bens e serviços de alto conteúdo tecnológico e para o fortalecimento da cooperação internacional. A ampliação dessa capacidade produtiva e tecnológica permite ao Brasil ampliar sua atuação junto a instituições como a Organização Pan-Americana da Saúde e a Unicef, reforçando a inserção internacional do país em iniciativas voltadas ao acesso equitativo a vacinas, medicamentos e insumos estratégicos, ao mesmo tempo em que projeta o Rio de Janeiro como polo regional de biotecnologia e cooperação em saúde.

Dessa forma, a experiência da Fiocruz reforça uma lição central da economia política do desenvolvimento: países periféricos não superam sua dependência tecnoló-



gica e produtiva de forma espontânea. Esse processo exige instituições públicas robustas, políticas deliberadas e visão estratégica de longo prazo. Ao articular as demandas estruturantes do SUS à ampliação das capacidades científicas, tecnológicas e produtivas nacionais, a Fiocruz oferece uma base concreta para essa estratégia, contribuindo ativamente para um novo padrão de desenvolvimento, em que política social e política econômica operam de forma integrada, orientadas pela soberania, pela inovação e pelo bem-estar da população.

** É economista e coordenadora-adjunta do grupo de pesquisa Desenvolvimento Sustentável, CT&I e Complexo Econômico-Industrial da Saúde (GPCEIS/CEE-Ensp/Fiocruz).*

*** É vice-presidente adjunto de produção e inovação em saúde (VPPIS/Fiocruz) e pesquisador do grupo de pesquisa Desenvolvimento Sustentável, CT&I e Complexo Econômico-Industrial da Saúde.*

Referências bibliográficas

Secretaria Executiva da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (SCMED). *Anuário Estatístico do Mercado Farmacêutico 2024*. Brasília: Anvisa, 2025.

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *Relatório de gestão 2024*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2025.



O Rio na encruzilhada

Daniel Cerqueira*

■ A profunda contaminação das instituições políticas, policiais e do sistema de justiça pelo crime organizado é sem dúvida o maior desafio no campo da segurança pública no Rio de Janeiro. Trata-se de um fenômeno que possui raízes históricas e cujas soluções, ainda que verossímeis, são difíceis e transcendem em muito a questão técnica.

A fim de situar o leitor sobre a magnitude do problema, a Polícia Federal (PF) prendeu recentemente o desembargador Macário Neto, dias depois da prisão do presidente da Alerj, o deputado Rodrigo Bacellar, ambos por vazamento de informação sobre o processo de prisão do deputado TH Joias, um dos representantes do Comando Vermelho na Assembleia Legislativa. Na investigação do assassinato da vereadora Marielle Franco, a PF já havia concluído que mais da metade dos deputados da Alerj era ligada ao crime organizado. Em março de 2025, outros três desembargadores cariocas foram condenados pelo STJ por corrupção e participação em organização criminosa ligada a desvios no governo de Wilson Witzel.

Nos últimos dez anos, seis governadores do Rio foram presos ou afastados, todos por investigações da PF ou do Ministério Público Federal (MPF), órgãos do Sistema de Justiça Criminal de fora do estado. Já no Tribunal de Contas do Estado, seis dos sete conselheiros foram afastados por corrupção, sendo que cinco foram presos e um só não foi pois fez delação premiada. Desde 2008, quatro chefes da Polícia Civil foram presos por ligação com o crime organizado. Na PM, a situação não é diferente. Por questão de espaço, lembramos apenas do assassinato da juíza Patrícia Acioli, ocorrido em 2011, planejado pelo, na época, tenente-coronel Claudio de Oliveira.

O conluio das bandas podres da política, da polícia e da Justiça é a pedra fundamental que sustenta um modelo de negócios vitorioso, em que a prosperidade do crime e a brutalidade policial contra as po-

pulações negras e periféricas são faces de uma mesma moeda. Tal fenômeno remonta à década de 1960, quando setores da política, do empresariado e das forças policiais, especialmente na Baixada Fluminense, fizeram alianças que deram origem aos chamados “esquadrões da morte”, grupos paramilitares que atuavam sob a justificativa de “limpeza social”, eliminando suspeitos e supostos criminosos. Esses grupos, financiados por comerciantes e empresários locais, eram compostos majoritariamente por policiais e operavam com a anuência de autoridades. Essa estrutura, que mesclava o público e o privado na gestão da violência, foi o embrião direto das milícias contemporâneas, que herdaram a lógica de controle territorial armado, a cobrança de taxas e a eliminação de rivais.

A “licença para matar”, além de ser o principal elemento para fazer prosperar a corrupção policial, que funciona como uma espécie de mercado de seguro do crime, muitas vezes é utilizada também em espetáculos macabros pelos mercadores do medo, que fazem proselitismo eleitoral em cima de cadáveres, para mostrar o quanto as autoridades são duras contra o crime.

Com efeito, a política de segurança pública de higienização social, que usa os recursos públicos para matar e praticar a barbárie nas periferias, como se viu na operação recente no Alemão, e prender de forma enviesada negros e pobres moradores das periferias, é o principal combustível do crime organizado. Por outro lado, paradoxalmente, à medida em que o cenário se deteriora e novas doses desse “remédio” “precisam” ser ministradas, maior é o apoio de grande parcela da população, ludibriada recorrentemente, seja em consequência do medo atávico da violência, ou dos valores culturais do Brasil Colônia, da Casa Grande e Senzala, que não nos abandonam.

Como falamos, se as milícias nasceram dessas relações espúrias, no âmbito da política de higienização social, as facções de narcotraficantes foram gestadas nesse



mesmo enredo, em face do encarceramento em massa de indesejáveis, em condições absolutamente insalubres, nas prisões. De fato, a Falange Vermelha (futuro Comando Vermelho), bem como dezenas de facções prisionais nacionais, nasceu e se fortaleceu nesse mesmo cenário, com a bandeira da “Paz, Justiça e Liberdade”, cujo objetivo era proteger os detentos da violência e do arbítrio do próprio Estado.

Ainda que originariamente as milícias e as facções criminosas tivessem origens e *modus operandi* diferentes, como era de se esperar em qualquer análise econômica, a tecnologia que possibilita atingir a maior lucratividade termina sendo copiada pela concorrência. Nesse sentido, em algum momento, os narcotraficantes passaram a explorar economicamente o domínio territorial, para além do comércio varejista de drogas, assim como as milícias passaram a operar também o mercado de entorpecentes.

Em comum, tais organizações criminosas se estruturam dentro de um modelo de negócio sustentado por um tripé: 1. Domínio territorial armado. 2. Uso da violência para exploração econômica do território. 3. Monopólio político local. Explora-se desde transporte público pirata, grilagem de terras, construção irregular de imóveis, até a “mine-

ração” de qualquer atividade legal exercida por empresários locais, que são obrigados a pagar taxas mensais para os criminosos. Além disso, sob o jugo das armas, os eleitores são coagidos a votar apenas nos nomes indicados pelos criminosos. Campanhas eleitorais de outros candidatos são proibidas no território. A relação entre o crime, a banda podre da polícia, da política e da Justiça garante a sustentabilidade do negócio.

Uma pesquisa recente produzida pelo Instituto Fogo Cruzado, junto com o Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos da Universidade Federal Fluminense (Geni/UFF), mostrou que mais de quatro milhões de pessoas residentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro vivem sob o domínio de grupos armados. Nesse mesmo trabalho, os autores mostraram que nos últimos 18 anos houve aumento de 173% nas áreas tomadas por tais grupos. São indicadores de sucesso de dar inveja a qualquer corporação empresarial. Nessa análise não entraram os bicheiros, que não fazem controle territorial armado, mas são responsáveis por inúmeros homicídios, corrupção ativa e outros crimes.

O fato é que o estado do Rio de Janeiro perdeu a capacidade de autonomamente promover as ações saneadoras na segurança pública que devolvam dias com mais paz aos fluminenses. Como isso seria feito se “está tudo dominado”?

Para começar a desatar esse nó, seria necessária uma reforma radical nas instituições políticas, policiais e judiciais no estado, com a prisão e expurgo em larga escala dessas bandas podres. Em segundo plano, seria necessária a introdução de uma política de segurança pública efetiva, baseada em evidências científicas, com diagnósticos territoriais nos planos policial e social, para identificar os fatores de risco, e com planejamento de curto, médio e longo prazos, além de uma gestão orientada por resultados.

A política seria baseada em três pilares. Em primeiro lugar, em uma requalificação do trabalho policial, com valorização do profissional da segurança pública, em que os modelos de atuação policial seriam orientados pela inteligência, para a solução das causas que geram problemas de



crimes (e não para o eterno enxugar gelo depois que os incidentes repetidos aconteceram), em parceria com as comunidades e, sobretudo, com o absoluto respeito à defesa dos direitos de cidadania. Em segundo lugar, em um programa voltado para a prevenção social ao crime, de modo a dispor cada criança e jovem com o crime organizado, com educação, cultura, esportes e sonhos. Sim, é muito mais barato e efetivo trabalhar o desenvolvimento da primeira infância, a empregabilidade e a inclusão social dos jovens. Em terceiro lugar, há que se construir uma arquitetura institucional que promova os incentivos para o fortalecimento de corregedorias e do controle externo – com a participação da sociedade civil – das polícias, do Legislativo e da Justiça.

O primeiro desafio seria apenas superado caso houvesse uma força tarefa de alto nível, envolvendo PF, MPF, Coaf e Receita Federal, dentre outras instituições de fora do Rio, sob a supervisão do STF. O segundo desafio, da implantação de um modelo de segurança cidadã efetiva, dependeria da eleição de um governo comprometido.

Mas nesse caso, há ainda muita estrada a se caminhar para convencer a sociedade sobre a necessidade de abandonarmos os nossos valores culturais do racismo estrutural, que amparam a ideia da higienização social e que bandido bom é bandido morto. De fato, o Rio de Janeiro encontra-se numa encruzilhada, de continuar apostando nas instituições coloniais ou caminhar rumo ao futuro civilizatório. Na umbanda, provavelmente Exu responderia que não há caminhos fáceis: cada passo, uma escolha, cada escolha, um caminho.

** É doutor em Economia pela PUC-Rio, pesquisador do Ipea, conselheiro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e autor da tese Causas e Consequências do Crime no Brasil, vencedora do prêmio Haralambos Simeonidis da Anpec e do Prêmio BNDES de Economia.*



CLIQUE E OUÇA

Desenvolvimento econômico e educação no Rio de Janeiro: notas reflexivas

Waldeck Carneiro*

Introdução

A perda da condição de capital, sem compensações, após duzentos anos como centro de poder do país, fez muito mal ao Rio de Janeiro (RJ). Esse fato grave, associado à “cultura da capitalidade”, que fez prevalecer o pensamento sobre o Brasil em detrimento da reflexão acerca do próprio estado, produziu um fenômeno *sui generis* pelo qual o RJ, aculturado na condição de centro de poder político e estratégico nacional, não alimentou uma inteligência duradoura sobre o seu próprio projeto estratégico de desenvolvimento. Até hoje, são poucos os programas de pós-graduação e as linhas de pesquisa, em instituições de ensino superior sediadas no RJ, que tomam o desenvolvimento fluminense como objeto central de seus estudos.

Porém, a mudança da capital para Brasília, como já dito, sem compensações para o RJ, e a tendência de pensar o desenvolvimento nacional em prejuízo da reflexão sobre o desenvolvimento fluminense não são os únicos fatores do emperramento da industrialização, do emprego e da arrecadação no RJ, nos últimos sessenta anos, aproximadamente, descontados alguns espasmos, ou melhor, promessas desenvolvimentistas não concretizadas no período. Acresça-se, por um lado, a violência política que se abateu sobre o RJ, durante a ditadura civil-empresarial-militar (1964-1985), em especial após a edição do abjeto Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que promoveu inúmeras cassações de mandato no então centro político do país, abrindo caminho para a consolidação de uma cultura política clientelista em terras fluminenses, notadamente após a fusão autoritária do improvisado estado da Guanabara com o antigo estado do Rio de Janeiro, ocorrida em 1975. Acrescente-se, ainda, na falta de um projeto estratégico de desenvolvimento, a expressiva dependência econômica do RJ em relação aos *royalties* e participações especiais decorren-



tes da exploração do petróleo, que hoje representam cerca de 1/4 da receita corrente líquida da unidade federativa fluminense.

Com maior grau de detalhamento, essa linha de análise foi muito bem delineada em publicação recente (Rabelo; Versiani; Osorio, 2025), na qual os autores trazem vários indicadores que ilustram, com clareza meridiana, os gargalos do desenvolvimento fluminense.

Neste artigo, pretendo estabelecer, em caráter introdutório, um nexos entre o quadro há pouco resumido e o cenário da educação fluminense. Afinal, não se pode formular um projeto estratégico de desenvolvimento para o RJ sem que a educação, básica e superior, no âmbito da formação geral ou da formação profissional, ocupe um lugar de destaque nas políticas públicas.

Desafios educacionais no RJ: resumo apertado

Um dos primeiros aspectos nucleares aqui explorado refere-se ao financiamento da educação estadual no RJ. Em artigo recente, Serafini e Carneiro (2023) afirmaram que, no período de 2018 a 2021, o governo estadual desrespeitou a vinculação constitucional de recursos para a educação, deixando de repassar ao setor um valor superior a R\$ 2,5 bilhões. Ainda sobre reveses no financiamen-

to da educação estadual, os autores também denunciaram o descumprimento, puro e simples, por parte do governo estadual, do disposto na Lei Federal nº 12.858/2013, que determina a destinação de polpidos recursos oriundos da exploração do petróleo e do gás à área de educação. Pelos cálculos dos autores, apenas no período de 2018 a 2022, a administração estadual deixou de destinar, dessa fonte, à educação um valor superior a R\$ 3,6 bilhões. Ora, isso se configura como obstáculo de grande monta à implementação de políticas educacionais, no âmbito da rede pública estadual, seja para valorizar os profissionais da educação, seja para melhorar a qualidade da escola pública estadual.

Em relação ao número de matrículas na rede estadual de educação do Rio de Janeiro, nos últimos dez anos (2014-2024), levando-se em conta dados do Censo Escolar, houve decréscimo de mais de 100 mil alunos matriculados, o que depõe gravemente sobre a garantia do direito à educação. Note-se que o fechamento de turmas e turnos em escolas estaduais, ou mesmo de unidades escolares; a municipalização, muitas vezes sem planejamento, de escolas estaduais; e o processo de “gentrificação estudantil” na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) explicam, em boa medida, a queda no número de matrículas estaduais. No caso específico da EJA, modalidade sob risco na rede estadual de educação do RJ, além do fechamento de turmas e turnos, constata-se a pressão exercida pela própria Secretaria de Estado de Educação do RJ (Seeduc) para que estudantes, ainda jovens, deixem de cursar a escola na modalidade EJA em proveito de um mero exame de certificação de estudos, bem como a impossibilidade de professores da rede estadual fazerem carreira docente na EJA, posto que não podem vincular suas matrículas efetivas à modalidade, mas nela trabalhar apenas mediante vínculos docentes precarizados (dupla regência, GLP, entre outros).

Cabe lembrar que, no primeiro mandato de Sérgio Cabral (2007-2010), o governo estadual

no RJ adotou uma postura agressiva no tocante à municipalização de escolas estaduais, sob o argumento de que o estado deveria se concentrar na oferta do ensino médio, de modo que o ensino fundamental ficasse a cargo apenas dos municípios. Chegou-se inclusive a construir uma tese, totalmente desprovida de fundamentação legal, segundo a qual o ensino fundamental sequer seria mais uma atribuição do ente estadual, argumentação inverossímil, mas surpreendentemente assimilada até por parlamentares fluminenses do campo progressista. Ocorre que a LD-BEN nº 9.394/1996 é clara, quando fixa que a oferta de ensino fundamental é de responsabilidade compartilhada por estados e municípios (além do DF). A pesarosa contradição aqui é a seguinte: o estado do RJ se desvencilhou da oferta de ensino fundamental, sob o argumento de se dedicar à etapa escolar seguinte, mas acabou por reduzir as matrículas no ensino médio. Para a democratização do direito à educação no RJ, foi um desastre!

No tocante à valorização dos profissionais da educação da rede estadual, os dados são muito negativos: não se paga ao conjunto da categoria o piso salarial do magistério da educação pública básica, fixado por lei federal há quase vinte anos (Lei nº 11.738/2008); não se honra o acordo celebrado em lei (Lei nº 9.436/2021) para o pagamento parcelado da reposição das perdas inflacionárias dos servidores estaduais, que seguem se acumulando; não se pratica qualquer forma de aumento real dos salários dos profissionais da educação, que estão situados entre os mais baixos, quando comparados às redes estaduais de todo o Brasil; não se respeitam, nos prazos fixados em lei, as progressões na carreira, segundo o plano de cargos em vigor. Ora, não será possível qualificar a escola pública estadual deixando os educadores em situação de indigência profissional.

No que se refere à qualidade da escola estadual, causou estupor a decisão recente do governador (Decreto nº 49.994/2025), rapidamente regulamentada pela Seeduc, de admitir a aprovação automática de estudantes para o ano seguinte, mesmo que tenham sido reprovados em até seis disciplinas! Tal decisão, como afirmei em publicação recente (Carneiro, 2025), visa a melhorar os péssimos indicadores estaduais no Ideb (o RJ é o penúltimo colocado no *ranking* estadual), pagando-se o al-

to custo de negar o direito aos conhecimentos científicos, humanísticos e filosóficos a adolescentes e jovens de origem popular, que constituem a maioria do corpo discente nas escolas estaduais. Não satisfeito, o governo estadual ainda instituiu uma “gratificação faroeste” para profissionais da educação das escolas estaduais, desde que aprovem 95% de seus alunos, isso se houver lastro financeiro para efetuar o pagamento. Considerando os calotes acumulados pelo governo Cláudio Castro em relação ao serviço público estadual, não são remotas as chances de que a bonificação não seja concretizada. Mas o pior é que a medida ofende a autonomia dos professores e deturpa a dimensão pedagógica das práticas de avaliação escolar.

Em relação à formação profissional, o potencial da rede de escolas estaduais vinculadas à Fundação de Apoio à Escola Técnica (Faetec) vem sendo, em boa medida, desperdiçado, desde que aquela importante fundação estadual virou, nos últimos dez anos, “moeda de troca” política, com várias de suas unidades, em diferentes municípios fluminenses, transformadas em feudos de caciques políticos locais ou regionais. Ademais, a defasagem tecnológica e do maquinário, em grande parte das unidades da Faetec, dificulta, quando não impede, a formação de quadros técnicos, tão necessários à agenda do desenvolvimento, efetivamente qualificados em sintonia com as demandas do mundo do trabalho, especialmente no setor industrial, cada vez mais marcado por modernização e inovação tecnológica.

Para (não) concluir

Propositamente, deixei para estas (in) conclusões a menção às duas universidades estaduais fluminenses: a Uerj e a Uenf. Ambas, não obstante o elevado padrão de qualificação acadêmica que ostentam, além de outras características virtuosas, como, no caso da Uerj, seu caráter fortemente popular, ou, no caso da Uenf, seu papel estruturante no desenvolvimento regional no eixo Norte-Noroeste do RJ, ainda enfrentam dramas cotidianos para custear as atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como para manter viva a indispensável política de assistência estudantil, em particular as despesas com mobilidade, alimentação e moradia de seus estudantes mais vulneráveis.

A autonomia financeira dessas universidades estaduais, preceito constitucional inequívoco, é mais uma realidade proclamada do que vivida, tendo em vista as dificuldades que reitores das universidades estaduais e suas equipes ainda enfrentam para definir, de forma autônoma, prioridades na execução financeira de seus limitados orçamentos. Isso para não entrar aqui na discussão, a meu ver inevitável, de que as despesas relativas à assistência estudantil, que devem ser priorizadas, de modo que as universidades públicas, além de estatais, sejam também populares, são, a rigor, despesas do Estado. No entanto, nos últimos anos, foram naturalizadas como despesas das universidades públicas (federais e estaduais), sem que lhes seja garantido o orçamento necessário para honrar tais compromissos.

Concluir este artigo, fazendo rápida menção às universidades, me permite enfatizar que, no Rio de Janeiro, o projeto estratégico de desenvolvimento não pode prescindir, como um dos eixos centrais, ou talvez mesmo como epicentro, da “economia do conhecimento”. De fato, com tantas instituições universitárias e de pesquisa, federais e estaduais, sediadas no Rio de Janeiro, não se pode fazer pouco caso dessa enorme vantagem competitiva. Afinal, o petróleo, mesmo na polpuda Bacia de Santos, é uma fonte de riqueza finita, além de altamente poluente. Já a ciência, a pesquisa, a inovação, a extensão e a formação de quadros são processos que se renovam, ininterruptamente, além de serem “riquezas” sustentáveis.

** É professor titular da Universidade Federal Fluminense (UFF) e coordenador geral do Fórum Estadual de Educação do RJ.*

Referências:

CARNEIRO, Waldeck. Aprovação automática e “gratificação faroeste” na educação do RJ. *A Tribuna*, 4 dez. 2025. Disponível em <https://www.tribunarij.com.br>. Acesso em 27/12/25. SERAFINI, Flávio; CARNEIRO, Waldeck. Piso do magistério: prioridade sem enganação. *Toda Palavra*, 1 jun. 2023. Disponível em <https://www.todapalavra.info>. Acesso em 26/12/25. RABELO, Henrique; VERSIANI, Maria Helena; OSORIO, Mauro. Pensando o estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 28, abr. 2025.

Instituições e o desenvolvimento da Baixada Fluminense

Georges Gerard Flexor*

Míriam Oliveira Silva Português**

Israel Sanches Marcellino***

■ A Baixada Fluminense é composta por 13 municípios da porção oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica. Trata-se de um território muito relevante, com mais de 3,5 milhões de habitantes (22% da população fluminense) e com inúmeros desafios socioeconômicos que, em boa medida, ajudam a explicar alguns dos indicadores negativos observados no estado do Rio de Janeiro. O desempenho socioeconômico da Baixada tem profunda relação com questões de ordem institucional, que é o foco central desse texto.

O arcabouço institucionalista (Besley & Persson, 2010; Denzau & North, 1994; North & Bárcena, 1993; Ostrom, 2009; Robinson & Acemoglu, 2012), sugere que o desenvolvimento territorial tem relação com a forma como atores estratégicos interagem em arenas marcadas por regras formais e informais, assimetrias de informação e expectativas recíprocas. Instituições são, essencialmente, essas “regras do jogo” criadas e aplicadas por poderes reconhecidos (Alston et al., 2018). Nesse sentido, convém examinar de forma integrada o conjunto de incentivos, restrições e padrões de comportamento que moldam as interações entre os principais atores institucionais da Baixada, especialmente Estado, cidadãos, empresários e organizações criminosas.

A região apresenta um modo de funcionamento institucional próprio, que ajuda a explicar por que a estagnação econômica e as desigualdades sociais persistem apesar de sua relevância demográfica e de sua proximidade com um dos principais polos eco-



Georges Gerard Flexor

nômicos do país, a cidade do Rio de Janeiro. Argumenta-se que a Baixada opera segundo um arranjo institucional caracterizado por clientelismo, violência e fragilidade estatal. Tal arranjo produz incentivos que desestimulam investimentos produtivos, reduzem a ação coletiva e afetam a provisão de bens públicos.

Esse cenário compromete o potencial de desenvolvimento do território. O predomínio da lógica política clientelista gera vazios deixados pela seletividade ou ausência da ação estatal. Organizações criminosas, eventualmente, ocupam esses espaços. Empresas reduzem investimentos diante do risco de extorsão e outras formas de incerteza. Cidadãos, muitas vezes, são levados a adotar estratégias de sobrevivência que pressupõem a aceitação de formas tácitas de convívio com grupos armados. A interação cumulativa desses processos gera uma ordem institucional que preserva estabilidade mínima, mas bloqueia transformações estruturais.

Essas tendências afetam a demografia, na medida em que tornam o território menos atrativo para empresários e trabalhado-



Míriam Oliveira Silva Português

res. Não por acaso, vários municípios importantes da região perderam população entre 2010 e 2022, como Duque de Caxias (-0,47%), Nilópolis (-0,58%), Mesquita (-0,06%), Paracambi (-1,01%) e São João de Meriti (-0,33%). O declínio populacional de parte expressiva da Baixada contrasta com a tendência observada para o conjunto metropolitano e do país, sugerindo a presença de forças que expulsam recursos, inclusive a população, ligadas aos desafios institucionais, à violência e ao baixo dinamismo econômico. Não se trata apenas de migração por oportunidade, mas de migração induzida pela ausência de bem-estar e pelo risco cotidiano.

Do ponto de vista econômico, os dados reforçam a imagem de um território pouco atrativo para investimentos produtivos. A estrutura industrial da Baixada é marcada por reduzida integração produtiva e escassa capacidade de inovação. Segundo dados da Rais, cerca de 65% dos empregos formais da região estão concentrados em setores de baixa densidade tecnológica, tais como construção civil, administração pública, comércio e serviços locais; atividades intensivas em tra-



Israel Sanches Marcellino

balho, mas de baixa produtividade. Nichos com potencial de encadeamento produtivo, como alimentos e bebidas, química, petroquímica ou logística, funcionam, na maior parte das vezes, de modo isolado, como verdadeiros enclaves produtivos, sem gerar uma malha de fornecedores e prestadores de serviço que dinamize o território. A presença de grandes equipamentos industriais e de infraestrutura, como a Reduc e o porto de Itaguaí, não altera de forma significativa o desempenho global da região, justamente porque gera poucos encadeamentos produtivos locais.

O comportamento dos empresários nesse ambiente é profundamente condicionado pelo arranjo institucional. Em um cenário em que a ameaça de extorsão por grupos armados é constante e a corrupção altera rotinas administrativas, os riscos associados ao investimento produtivo são amplificados. Não surpreende que os investimentos tendam a se concentrar em atividades de retorno rápido, pouco intensivas em tecnologia e voltadas principalmente para o consumo interno. Consumo este restringido por baixos salários e pela alta proporção de famílias em situação de vulnerabilidade. O salário médio dos empregos formais da Baixada é de R\$ 2.886,86, enquanto no estado como um todo a média é de R\$ 4.291,72 e na capital chega a R\$ 5.137,36. Apenas Itaguaí, Seropédica e Duque de Caxias apresentam médias um pouco maiores, mas isso decor-

re da presença de enclaves produtivos e do campus central da UFRJ, não de uma estrutura econômica robusta e diversificada.

A violência, nesse contexto, não é um elemento isolado, mas parte constitutiva do arranjo institucional que organiza o território. Pesquisa do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, da UFF (Hirata e Maria Isabel Couto, 2025), mostra que a Baixada é marcada por múltiplas formas de violência. No campo da violência política, entre janeiro de 2022 e junho de 2024, a região foi o território com o maior número de execuções políticas, com 12 casos, superando inclusive a capital, que teve 10. A série histórica entre 2015 e 2024 é ainda mais contundente: Nova Iguaçu registrou 14 execuções de pessoas ligadas a candidaturas, Duque de Caxias 11, Seropédica 8 e Magé 7. Esse padrão de violência política não se explica apenas pelo crime organizado, mas pela interação complexa entre grupos armados e elites locais que, de alguma forma, disputam ou compartilham o controle territorial.

A violência armada, associada ao tráfico, às milícias e a outros grupos criminosos, reforça esse equilíbrio ao estabelecer fronteiras invisíveis de poder local. O Comando Vermelho impacta diretamente cerca de 18% da população da Baixada, enquanto milícias influenciam cerca de 15% e o Terceiro Comando Puro controla áreas onde vivem 4% dos moradores. Embora o TCP tenha menor presença, sua expansão recente é notável: 77,3% de todo seu avanço territorial entre 2014/2016 e 2019/2021 ocorreu na Baixada, elevando em mais de 42% a população sob sua influência nesse período. Esses percentuais evidenciam como o controle armado sobre bairros e favelas constitui um componente estrutural do modo de funcionamento institucional da região. Ele interfere na circulação de pessoas e mercadorias, limita a atuação estatal, influencia campanhas eleitorais, cria mercados ilegais de bens essenciais (como gás e internet) e extrai renda de moradores e empreendedores locais.

Nesse contexto, não surpreende que os governos locais invistam pouco em capacidades estatais. Este tipo de investimento dificilmente oferece retornos políticos a curto prazo e é

arriscado por mexer com interesses estabelecidos. As consequências diretas dessa falta de investimento se manifestam de forma aguda nos indicadores sociais. Na saúde, quase todos os municípios têm menos de três consultórios ambulatoriais por mil habitantes, com exceção de Itaguaí, desempenho significativamente inferior à média estadual. A mortalidade infantil é particularmente elevada: em 2022, a Baixada registrou cerca de 16 mortes por mil nascidos vivos, número equivalente ao padrão de países como Nepal e Bangladesh, ambos classificados entre os de baixa renda. Esses indicadores são sinais claros de insuficiência de serviços públicos essenciais e refletem os entraves ao desenvolvimento.

A educação segue a mesma tendência. O Ideb de 2023 revela que, no segmento do 6º ao 9º ano do ensino fundamental, apenas Paracambi ultrapassou a nota de 4,5; os demais municípios estão entre os 25% piores desempenhos do estado. No ciclo inicial, embora Nilópolis e Guapimirim apresentem resultados um pouco melhores, municípios como Japeri, Duque de Caxias e Itaguaí figuram novamente entre os mais mal avaliados. A baixa qualidade educacional tem efeitos duradouros: alimenta a reprodução intergeracional da pobreza, amplia a vulnerabilidade dos jovens ao recrutamento por facções armadas e reduz drasticamente a competitividade dos trabalhadores locais no mercado formal de trabalho. A evasão escolar e a dificuldade de fixar profissionais qualificados nas escolas da região ilustram como a precariedade institucional repercute sobre a formação de capacidades individuais e estruturais.

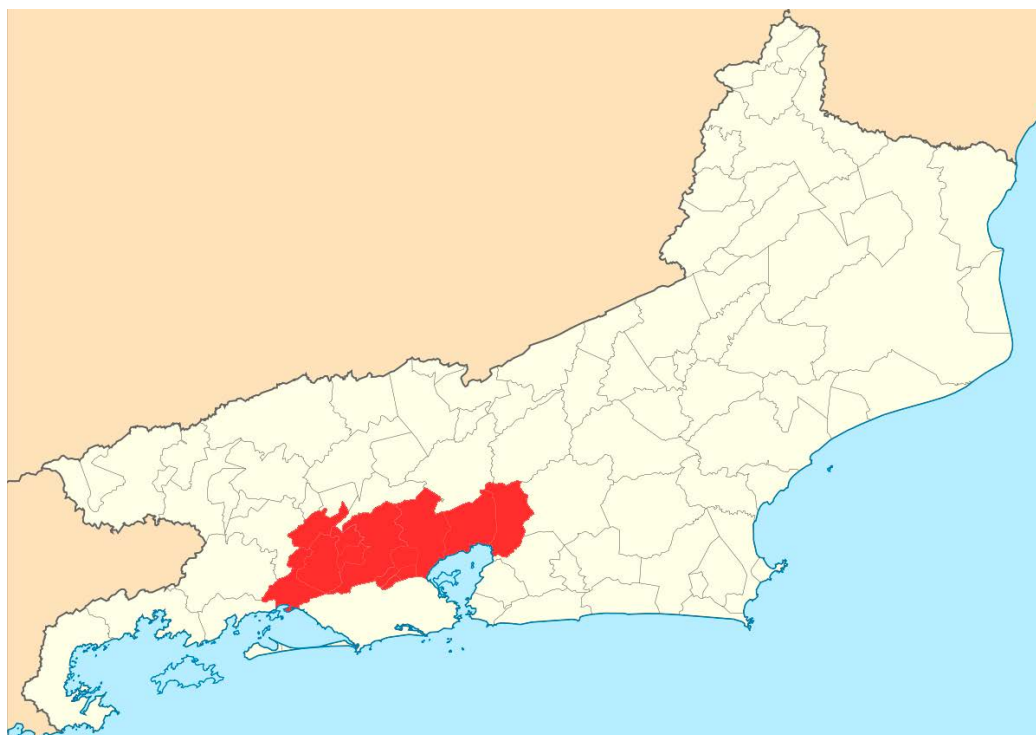
A pobreza, por sua vez, aparece como resultado direto da combinação entre desigualdade estrutural, desempenho econômico limitado e insuficiência de serviços públicos. O percentual da população inscrita no Cadastro Único – indicador de vulnerabilidade social – chega a 53,5% na Baixada, quase vinte pontos acima da proporção registrada na capital (34%) e dez pontos acima da média estadual (42,7%). Em municípios como Seropédica, Guapimirim, Japeri e Magé, mais de 60% dos moradores encontram-se cadastrados. Apenas Nilópolis e São João de Meriti registram índices abaixo de

40%. Essa distribuição indica a presença de extensos bolsões de pobreza, cujas causas não podem ser isoladas da lógica institucional que estrutura o território.

O quadro se completa com as dinâmicas cotidianas vivenciadas pelos cidadãos. A população da Baixada é majoritariamente parda ou negra, cerca de 70% segundo o Censo de 2022, e enfrenta escassez de bons empregos, insegurança cotidiana e serviços públicos limitados. A combinação entre baixos salários, vulnerabilidade territorial e ausência de políticas públicas consistentes reforça o peso das igrejas evangélicas como instituições comunitárias capazes de oferecer redes de apoio emocional, espiritual e social. Nessa perspectiva, estratégias individuais aparentemente desconectadas, como a busca por segurança através de cooperação com grupos armados ou a saída de famílias que podem migrar, são respostas racionais dentro do conjunto específico de incentivos produzidos por esse equilíbrio institucional.

Por fim, compreender a relação entre esse arranjo e o desempenho socioeconômico significa reconhecer que não se trata apenas de um acúmulo de deficiências setoriais, mas de um padrão de comportamento institucional mais amplo. O arranjo institucional preserva algum grau de ordem política e social, mas inviabiliza investimentos portadores de futuro e bloqueia transformações estruturais. A economia permanece pouco diversificada, a estrutura produtiva é rarefeita, a violência continua a influenciar territórios, e políticas públicas são distribuídas de forma fragmentada e personalizada. O resultado é um círculo vicioso: a ausência de bens públicos de qualidade alimenta a vulnerabilidade, que por sua vez fortalece práticas clientelistas e aumenta o espaço político e econômico ocupado por grupos criminosos.

Assim, a estagnação da Baixada Fluminense só pode ser compreendida pela interdependência desses fenômenos. Instituições moldam incentivos, e incentivos determinam comportamentos. O desenvolvimento econômico não é resultado apenas de investimentos financeiros, mas da capacidade de atores públicos e privados de coordenar expectativas, confiar nas regras e vislumbrar horizontes de longo prazo. A Baixada opera em um



equilíbrio no qual essas condições não se verificam; e enquanto esse arranjo persistir, os indicadores econômicos e sociais dificilmente deixarão de refletir um cenário de fragilidade, desigualdade e oportunidades restritas. Conclui-se que a superação desses desafios deve, necessariamente, envolver uma ampla articulação focada em romper esse *status quo* institucional e suplantando os círculos viciosos que se desdobram dele.

* É professor de Economia do IM/UFRJ, professor no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ), doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela UFRJ e pesquisador do Grupo de Estudos em Economia e Desenvolvimento da Baixada Fluminense (Geedb/UFRJ). Contato: georges@ufrj.br

** É professora de Economia do IM/UFRJ, doutora em Economia pela UFRJ e pesquisadora do Geedb/UFRJ. Contato: miriamportugues@gmail.com

*** É professor de Economia do IM/UFRJ, professor no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial (PPGDT/UFRJ), doutor em Economia pela UFRJ e coordenador do Geedb/UFRJ. Contato: sanchesisrael@gmail.com. Gostaríamos de agradecer o trabalho de levantamento de dados realizado pelos discentes Julia Militão, Maria Eduarda Machado de Abreu, Marcelo Afonso, Victor Assumpção e Mateus Gandra.

Referências Bibliográficas

- Alston, E., Alston, L. J., Mueller, B., & Nonnenmacher, T. (2018). *Institutional and organizational analysis: concepts and applications*.
 Besley, T., & Persson, T. (2010). State capacity, conflict, and development. *Econometrica*, 78(1), 1–34.
 Hirata, D.; Couto, M.I. (2025). *Mapa histórico dos grupos armados 202* (2025 Ed. dos Autores, Ed.).
 Denzau, A. T., & North, D. C. (1994). Shared mental models: ideologies and institutions. *Kyklos*, 47(1), 3–31.
 North, D. C., & Bárceña, A. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*.
 Ostrom, E. (2009). *Understanding institutional diversity*. Princeton university press.
 Robinson, J. A., & Acemoglu, D. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Profile London.



2026: desafios do orçamento fluminense

Karine Vargas Pontes*
Letícia Inácio**

■ O estado do Rio de Janeiro enfrenta, há anos, o desafio de equilibrar o orçamento e pagar a dívida pública. No ano de 2026, não será diferente. A administração do Poder Executivo estadual fluminense precisará adotar medidas para que as despesas crescentes caibam dentro de uma receita estagnada, sobretudo considerando que o estado se encontra sobre as diretrizes do Regime de Recuperação Fiscal, com um processo de renegociação da dívida pública, por meio do Propag. Neste pequeno artigo, elencamos o que consideramos os principais pontos de atenção sobre as finanças públicas fluminenses sob o prisma do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) de 2026 prevê uma receita líquida de R\$ 108 bilhões e fixa um total de despesa de R\$ 127 bilhões. Neste sentido, há um grande descompasso entre receitas e despesas, o que leva o déficit público fluminense a um patamar de R\$ 19 bilhões. A natureza desse déficit público é decorrente do volume de R\$ 12 bilhões de pagamento do serviço da dívida pública e de R\$ 7 bilhões das despesas discricionárias.

Receitas para 2026

O estado do Rio de Janeiro possui um duplo comportamento nas suas principais fontes de arrecadação, que são o ICMS e os *royalties* do petróleo. Enquanto há uma previsão do aumento de R\$ 6,9 bilhões (+13,7%) do ICMS para 2026 em relação à Lei Orçamentária de 2025, para a arrecadação dos *royalties*, que é a segunda maior fonte de receita fluminense, projeta-se uma queda de R\$ 5,7 bilhões no mesmo comparativo.

Para a projeção de ICMS, de R\$ 64 bilhões, o governo fluminense leva em con-

sideração o comportamento das projeções macroeconômicas que impactam a economia fluminense, tais como a expectativa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional para 2026 de 1,70%, variação da inflação (IPCA) de 4% e uma taxa Selic de 12,5%. Tais indicadores refletem a tendência de crescimento da economia brasileira.

A previsão da queda da arrecadação dos *Royalties* e Participações Especiais - R&PE de R\$ 27,1 bilhões na LOA 2025 para R\$ 21,5 bilhões no Ploa 2026 reflete um dos principais pontos sensíveis para a sustentabilidade fiscal fluminense: o caráter volátil dessas receitas, que coloca em risco o equilíbrio fiscal, considerando as projeções de crescimento da taxa de câmbio R\$/US\$ e do preço do Brent.

A retração da arrecadação dos R&PE afeta diretamente o equilíbrio do Rioprevidência, uma vez que a Lei Estadual nº 4.222/2003 autorizou o Estado a ceder ao fundo previdenciário os direitos econômicos sobre essas receitas, permitindo sua utilização como garantia em operações financeiras. Como reflexo, o Ploa 2026 já prevê aporte extraordinário de R\$ 4 bilhões do Tesouro Estadual ao Fundo de Previdência para pagamento dos inativos e pensionistas, ou seja, as receitas de R&PE repassadas ao Rioprevidência não serão suficientes para honrar os compromissos, sendo necessária a transferência de receitas arrecadadas por impostos e de livre alocação.

Além disso, nos últimos anos o estado do Rio de Janeiro tem recorrido a receitas extraordinárias para equilibrar suas contas, como foi o caso das receitas oriundas dos recursos da concessão da Cedae e a compensação das perdas causada pela Lei nº 194/2022, que reduziu a alíquota do ICMS de combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte para 18%. Neste contexto, importa salientar que, em 2026, não há pre-



Karine Vargas Pontes



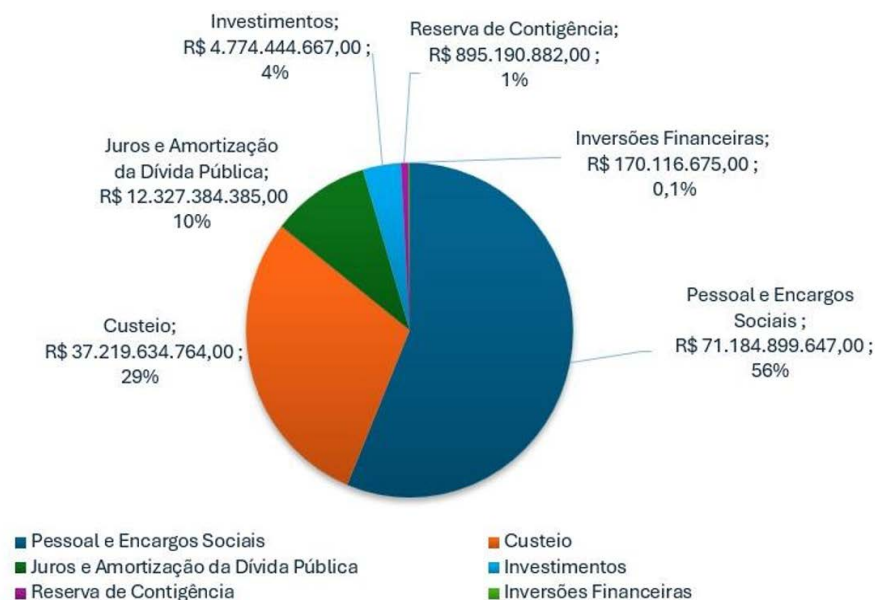
Letícia Inácio

visão de entrada de recursos da Cedae, diferentemente do que ocorreu em 2025, cuja entrada foi de quase R\$ 2 bilhões.

Despesas para 2026

No Ploa 2026, o ERJ apresenta um planejamento de distribuição dos recursos caracterizado por uma restrição em sua capacidade de investimentos, ocupando a última colocação se comparado às demais unidades da federação. A escassez de recursos para investimentos constitui um fator que incide diretamente sobre a qualidade da oferta das políticas públicas, o que implica uma perda da capacidade estatal para efetuar reformas nas escolas, nos hos-

Distribuição das Despesas por Grupo - PLOA 2026



Fonte: Ploa 2026 /ERJ

pitais e nos equipamentos públicos culturais, por exemplo.

É notório que as despesas de pessoal e encargos sociais consomem 56% do orçamento total. Neste grupo, as folhas que mais pesam são as despesas com o pessoal do Rioprevidência (R\$ 28,9 bilhões); da Polícia Militar (R\$ 8,4 bilhões); do Tribunal da Justiça (R\$ 5,5 bilhões); da Secretaria de Educação (R\$ 4,4 bilhões) e da Polícia Civil (R\$ 2,8 bilhões). Juntos, esses cinco órgãos representam 70% dos gastos de pessoal do estado do Rio de Janeiro. Esse engessamento orçamentário é corroborado pela alta representatividade na previsão de pagamentos dos juros e amortização da dívida pública no patamar de 10% do total orçado para 2026.

Evolução da Dívida Pública

O problema da dívida pública no estado do Rio de Janeiro é duradouro, com histórico que remonta a 1975, quando o II Plano Nacional de Desenvolvimento foi institucionalizado e viabilizado economicamente a partir da Resolução do Senado Federal n. 62/1975, medida que permitiu que os estados e municípios tivessem limites mais frouxos para a dívida consolidada (Aranha e

Bastos, 2025). As condições que surgiram a partir da crise da dívida externa foram marcantes para a economia brasileira como um todo, atingindo, inclusive, o estado do Rio de Janeiro diretamente.

O impacto da dívida na economia estadual também deve ser observado a partir da ótica do crescimento econômico. Isto é, uma vez que o estado interrompe sua trajetória de crescimento, alinhado à menor arrecadação tributária, haverá acúmulo de dívida. Esta situação piora quando as condições monetárias não contribuem para o alívio do serviço da dívida. Então, com juros altos e acúmulo de dívida acelerado, configura-se o ambiente perfeito para o rápido endividamento e necessidade de superávits fiscais cada vez mais altos, que piora em um cenário de estagnação econômica. Uma relação entre as taxas de crescimento, taxas de juros e resultado primário é encontrada na teoria elaborada por Evsey Domar, em 1944, quando pressupôs uma condição para a estabilidade da dívida, que ocorre quando a taxa de crescimento do produto é maior que a taxa de juros, e vice-versa – para o caso de instabilidade. Fato é que, com tais condições e histórico, a estabilização da dívida é mais

difícil: isso tem se mostrado até os dias atuais e está presente na LOA de 2026.

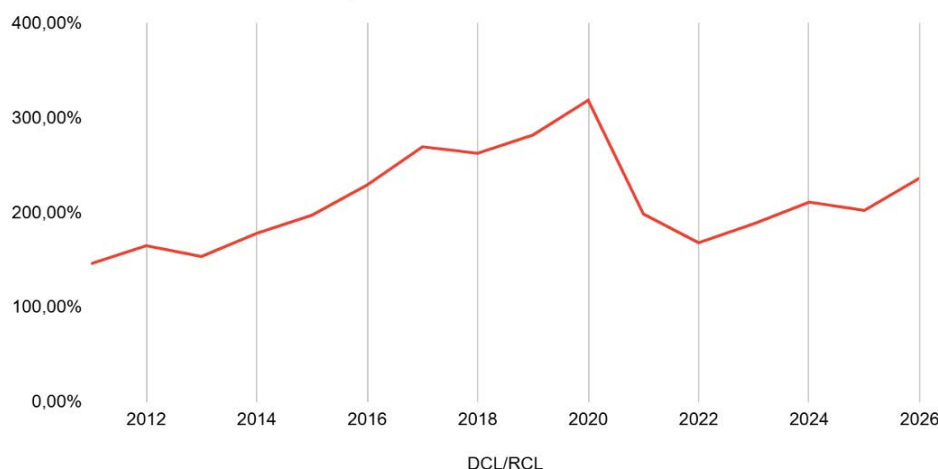
Neste ano, a dívida consolidada no Ploa 2026 está prevista em R\$ 217,3 bilhões – uma previsão menor que aquela observada até novembro de 2025, que esteve em R\$ 232,5 bilhões, o que caracterizaria um cenário otimista. Mas, por outro lado, o percentual de endividamento do estado em 2026 (dívida consolidada/receita corrente líquida) estará em 236,6%. Ao observar os dados dos últimos cinco anos, o percentual de 2026 ainda está entre um dos mais baixos, uma vez que o mesmo indicador atingiu 319,03% em 2020, conforme demonstram os gráficos abaixo.

Sob a perspectiva histórica, desde a década de 90, a União tem realizado uma série de medidas na tentativa de amparar os estados que detêm um alto estoque da dívida e desequilíbrio fiscal, que resultam em insuficiência financeira para compromissos com os serviços da dívida. Por exemplo, a Lei n. 9.496/1997, que tentou reverter o quadro de insolvência financeira, e a Lei Complementar n. 148/2014, que possibilitou a alteração dos indexadores das dívidas dos estados. Ainda assim, foi necessário elaborar um Regime de Recuperação Fiscal para os estados (LC n. 159/2017) e renová-lo a partir da LC n. 178/2021, o Novo Regime de Recuperação Fiscal, trazendo a suspensão do pagamento das dívidas durante o primeiro exercício de vigência do RRF.

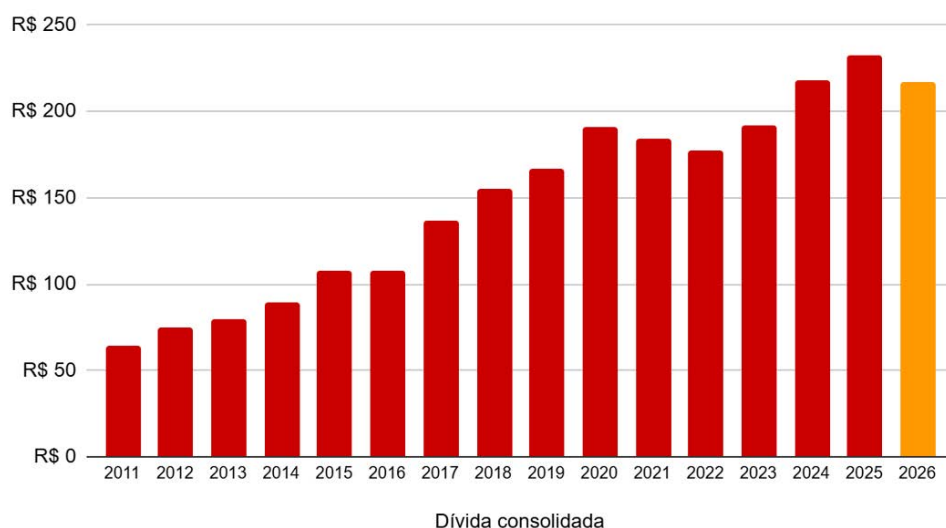
Ainda que houvesse esforço em viabilizar o refinanciamento da dívida pela União, não houve qualquer solução efetiva para o problema, servindo, apenas, para postergá-lo. Atualmente, o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag) é aprovado em mais um período de contas apertadas no ERJ, vide a previsão de déficit – algo que traz penalidades via serviço da dívida pública. O estado vem sobrevivendo sob os efeitos de liminar exarada pelo Ministro Dias Toffoli, que suspende a penalidade do Regime e fixa as parcelas a serem pagas aos mesmos valores despendidos em 2023. Isto significa que ao invés do Estado pagar R\$ 8 bilhões de serviço da dívida em 2025, pagou somente R\$ 4,9 bilhões: um pequeno alívio em um cenário ainda adverso.

Por fim, a partir desta perspectiva sobre

Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida



Dívida consolidada em R\$ (bilhões)



Fonte: Tesouro Transparente do Estado do Rio de Janeiro.
2025 com dados até novembro. 2026 com dados do Caderno Ploa 2026.

o orçamento do estado do Rio de Janeiro de 2026, o que está clara é a condição de crise fiscal e dificuldade de inversão da trajetória de crescimento acelerado do endividamento. Até o momento, o estado segue em processo de adesão com a Secretaria do Tesouro Nacional com prazos estendidos pelo STF. Na prática, o estado ganha tempo para negociar com a União, sem aumento automático da dívida, enquanto deixa de pagar valores congelados, que agora passam a ser corrigidos pela inflação.

Objetivamente, para fundamentar a consolidação fiscal, o estado do Rio de Janeiro

precisa enfrentar um dos aspectos mais relevantes da crise: o fato de que o estado tem perdido seu dinamismo produtivo em virtude da desindustrialização. O impacto disso já é observado na estagnação das receitas arrecadatórias e no aprofundamento persistente do endividamento.

* É economista, doutora em Políticas Públicas pela Uerj e coordenadora do Observatório de Orçamento e Finanças Públicas dos Entes Subnacionais.

** É doutoranda em Economia pelo IE/UFRJ e pesquisadora do Observatório do Conhecimento.



Bibliografia:

ARANHA, André; BASTOS, Carlos Pinkusfeld. Determinantes da dívida pública do Estado do Rio de Janeiro: uma análise de 1975 a 2023. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 28 especial, 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025. Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), destinado a promover a revisão dos termos das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União; prevê instituição de fundo de equalização federativa; e altera as Leis Complementares nº 101/2000, nº 178/2021 e nº 201/2023. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jan. 2025.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei Orçamentária Anual nº 9.845, de 30 de setembro de 2024*. Orçamento do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2025.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Projeto de *Lei Orçamentária Anual nº 6.444/2025 (MENSAGEM Nº 38/2025)*. Orçamento do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2026.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Portal da Fazenda – Tesouro*. Disponível em: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/tesouro/>



CLIQUE E OUÇA

A questão fiscal fluminense: crise da dívida ou crise de receita?

Bruno Sobral*

■ A relação da dívida pública com processos de desenvolvimento econômico é algo indispensável e recorrente em estratégias dos Estados Nacionais ao longo da história. Contudo, essa relação pode ser virtuosa ou não. O problema não é assumir uma obrigação, mas antes para qual finalidade ela serve. Ela pode ser um instrumento ideológico para impor a férceps medidas de austeridade e reformas administrativas tão somente para aumentar “poupança” e maior capacidade de pagamento dela. Inversamente, ela pode ser um instrumento de planejamento indutor como uma das formas de financiamento de uma estratégia de desenvolvimento, inclusive intrafederativa.

A dívida só é problema quando se revela uma relação assimétrica de poder que retira autonomia administrativa, sem nenhum conjunto de prioridades que se associe a uma gestão estratégica do território. Portanto, o problema é muito mais profundo que a capacidade de pagar dívida com regularidade. O que não quer dizer que seja difícil de ser enfrentado, basta que isso seja feito na dimensão político-estratégica adequada. Em regimes fiscais compartilhados dentro de um país, o desejável é que, cada vez mais, o governo federal garanta que os entes subnacionais possam se recompor diante de suas necessidades de financiamento e ativar todas as suas potencialidades produtivas. O mais desejável é o governo federal se mostrar mais disposto a coordenar o gasto público em conjunto com os entes subnacionais, porém a visão que prevalece até o Regime de Recuperação Fiscal – RRF é a opção por apenas medidas de contenção e postura punitiva.

Sendo um produto dentro de um arcabouço legal definido previamente, a elaboração de qualquer plano fiscal pelo governo fluminense vem possuindo inúmeros cons-

trangimentos pela necessidade de negociação, em condições desfavoráveis, de correlação de forças com o governo federal na postura basicamente de credor. Essa situação se explicita na elaboração do segundo e mais recente Plano de Recuperação Fiscal – PRF (Rio de Janeiro, 2022) devido ao plano se apresentar além do que se esperava usualmente a partir desse arcabouço institucional subordinado aos preceitos da austeridade. Após ser rejeitado inicialmente, uma grande disputa midiática ocorreu tentando desqualificar as inovações contidas. Não obstante, após sua defesa técnica, ele foi aceito. Paradoxalmente, apesar das tensões persistirem no plano nacional diante da inflexibilidade do regime fiscal, o mesmo foi esvaziado pelo governo estadual após ser homologado. O descompromisso interno revela um cálculo político de apenas se ganhar tempo para programar a rota mais fácil da judicialização.

O incômodo que o último PRF provocou entre os defensores férreos da doutrina da austeridade e no “marco de poder” (Osório, 2025) estadual evidencia a relevância de suas propostas serem mais debatidas para aprofundar a discussão crítica. Cabe enfatizar que era um plano que partia do diagnóstico que o problema fiscal é principalmente de receita, logo, a ênfase não estava no corte de gastos públicos *a priori*. Inversamente, a centralidade estava nos investimentos em uma estratégia estadual de recuperação econômica, seguindo a interpretação de que é essencial superar a “estrutura produtiva oca” (Sobral, 2019) para a sustentabilidade fiscal. Diante disso, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – Pedes (Rio de Janeiro, 2023) foi produzido em sequência, sendo aprovado pela Alerj com vigência de oito anos. Contudo, apesar de não abortado, é notório que não há maiores compromissos com sua efetividade.



Apesar da resistência política à proposta, sua originalidade é não resumir o debate fiscal a mera questão de finanças públicas; ao contrário, é enfatizar sua relação e sua subordinação a uma agenda de desenvolvimento que garanta a sustentabilidade fiscal no longo prazo. E mais, é não colocar o desafio do desenvolvimento como mera modernização econômica e como um fim em si mesmo, mas como algo associado a amplos desafios societários segundo a abordagem por missões (Mazucatto, 2019).

O ano de 2024 é marcado por novidades no processo de negociações da dívida dos estados, com a elaboração de um novo arcabouço legal intitulado *Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados – Propag*. Consolida-se um consenso que somente regras de “arrocho” fiscal não são capazes de equacionar problema, e que o melhor viés é reduzir juros com contrapartidas em políticas públicas, ou seja, não só ajuste nas próprias finanças. Portanto, avança-se para a defesa de um ajuste associado à retomada dos investimentos, como o último PRF fluminense já preconizava antes. Todavia, não se liga essa discussão de renego-

ciação das dívidas a qualquer plano de desenvolvimento de longo prazo. A NIB (Brasil, 2024) de iniciativa do MDIC, nem é contextualizada dentro desse debate como instrumento base, nem, até o momento, incluiu-se no Propag (Brasil, 2025) a exigência que os estados que aderirem tenham que encaminhar formalmente um planejamento estratégico, cujo Pedes fluminense poderia ser uma referência orientadora.

Por outro lado, ignorando as inovações contidas no último PRF (abortado logo após ser homologado), combinadas com o plano estratégico (em execução sem *enforcement* político), o governo fluminense vem renunciando à opção desenvolvimentista contida neles. Ao contrário, opta-se por adotar agora a retórica de que o problema financeiro é a própria dívida, logo, basta ela ser contestada sem nenhuma estratégia de recuperação econômica de fato. Para fins práticos, abandona-se o compromisso com uma estratégia voltada para a sustentabilidade fiscal de longo prazo.

É um equívoco a renegociação das dívidas estaduais ser tratada de forma isolada, como apenas uma restrição financeira. Isso impede de se indagar as restrições permanentes impostas e qual o papel dos governos estaduais e, logo, de suas finanças. Especificamente, essa discussão só faz sentido se estiver relacionada à questão federativa. Isso porque esta não se resume a distribuição de recursos, mas envolve a relação entre o poder estatal e a gestão estratégica do território no país.

No nível nacional, a passagem do PRF para o Propag é evidentemente um avanço no regime fiscal. No entanto, internamente, a fim de realizar nova “fuga para frente” e disfarçar sua negação de seguir qualquer estratégia de longo prazo, o governo fluminense confirma o histórico de não priorizar soluções estruturais. Mesmo as tendo apresentado antes, no último PRF e no Pedes, é notório que a população em geral e mesmo a maioria dos servidores públicos, por exemplo, desconhecem esses instrumentos, e o que está em jogo por opções políticas¹. E mais, segue uma tradição de esperar o problema chegar a



um nível crítico para apelar para outra injeção de liquidez, ainda que com sistemático descompromisso com resultados que demonstrem estar reduzindo sua insustentabilidade fiscal. Por essa razão, o problema não é simplesmente a dívida, mas uma fragilidade político-institucional que ela explicita como um limite para gestão técnica eficaz e de caráter estratégico na geração de receitas.

* É professor da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE-Uerj) e coordenador da Rede Pró-Rio.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Nova indústria Brasi: Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026*. Brasília: MDIC, 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária 3678*. Brasília: 2024.

_____. *Lei Complementar n. 212. Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag)*. Brasília, 13 de janeiro de 2025.

MAZZUCATO, M. Catch-up and Mission-oriented Innovation. In: OQUBAY, A., OHNO,

K. (ed.). *How Nations Learn*. Oxford University Press: 2019, p. 63-81.

OSORIO, M. Pensando o Estado do Rio de Janeiro. *Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n.28, abr. 2025, pp. 11-30.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Plano de Recuperação Fiscal*. Rio de Janeiro, 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – Documento Base*. Rio de Janeiro, 2023.

SOBRAL, B. Finanças públicas fluminenses e tensão federativa. *Síntese: Revista da ECG do TCE-RJ*, v. 13, p. 12-31, 2019.

¹ Por exemplo, a perda de recomposição inflacionária dos servidores estaduais que, após quase uma década, tinha voltado com a aprovação do último PRF, que a sustentava tecnicamente, e não foi mais dada após o plano não ter sido executado nos últimos anos.



Solução fiscal não resolve falta de Estado

Rodrigo Rodriguez*

■ Os livros de finanças públicas ensinam que enfrentar uma crise fiscal exige contenção, planejamento, aumento de arrecadação e superávits primários. Os manuais de gestão pública, por sua vez, destacam a importância da eficiência do gasto, do respeito aos instrumentos de planejamento e do compromisso com investimentos estratégicos. Na teoria econômica, liberais e keynesianos oferecem caminhos divergentes para o desenvolvimento. Mas, quando esses debates chegam ao estado do Rio de Janeiro, todos eles se revelam insuficientes diante de um elemento que costuma receber menos atenção dos economistas e que condiciona qualquer solução possível: a persistente fragilidade institucional que atravessa o estado do Rio de Janeiro.

É justamente a boa e velha economia política que oferece o olhar necessário para compreender esse fenômeno. Ao contrário de uma economia compartimentada, que fragmenta o problema, a economia política revela que nenhuma dimensão econômica opera isoladamente. No caso fluminense, a crise fiscal não pode ser analisada sem considerar as coalizões políticas que controlam as estruturas de Estado, sua relação com o capital privado e os interesses a quem a máquina pública tem servido.

As duas principais empresas que roubaram as manchetes dos jornais no final de 2025 foram a refinaria Refit e o Banco Master. Duas grandes operações da Polícia Federal ganharam destaque na imprensa. A primeira prendeu o dono do Banco Master, Daniel Vorcaro, em tentativa de fuga após o colapso das operações da instituição. Semanas depois, outra operação mirou o proprietário da Refit, o bilionário brasileiro radicado em Miami Ricardo Magro. Em ambos

os casos, apareceram em comum a sonegação de impostos, a lavagem de dinheiro e a íntima relação com círculos políticos poderosos – entre eles, agentes do estado do Rio de Janeiro. As ordens de grandeza bilionárias dos crimes calculados são da mesma magnitude do déficit orçamentário anual do estado fluminense.

Há mais de uma década se discutem soluções para a crise fiscal fluminense. Mesmo após regimes de recuperação fiscal e, mais recentemente, um novo refinanciamento da dívida por meio do Propag, não vimos nenhuma reestruturação expressiva que acabe com a crise fiscal. Em meio à lógica de austeridade, ampliou-se a fragilidade das instituições de Estado, marcadas pela falta de servidores, pela desvalorização profissional e pela corrosão das estruturas de gestão pública ao longo dos anos, o que favorece a aproximação desses banqueiros e grandes empresários.

Nesse contexto, o aumento temporário das receitas, como, por exemplo, o obtido com a concessão e outorga da Cedae, não reduziu a instabilidade política; pelo contrário, a expôs ainda mais. Com os cofres fortalecidos por um breve período, expandiram-se também as margens para práticas administrativas pouco transparentes e para o uso político da máquina pública em disputas eleitorais. Investigações recentes sobre contratações irregulares atingiram até mesmo instituições de excelência, como a Uerj, da qual faço parte, além de diversas secretarias e autarquias comprometidas com o interesse público.

Essa crise institucional, que pode levar ao encerramento antecipado de mais um mandato de governador, repete uma lógica que, longe de fortalecer o Estado, aprofunda sua vulnerabilidade e cooptação. Para além da prisão de políticos, enfrentá-



-la exige investimentos, recomposição de quadros e fortalecimento do serviço público – medidas que, dentro das amarras do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), se tornam praticamente inviáveis diante de um caixa já asfxiado.

A crise institucional, em pequenos movimentos, corrói as bases fiscais do estado do Rio de Janeiro. Exemplo disso é a recente operação em que a previdência dos servidores estaduais foi induzida a adquirir R\$ 1 bilhão em títulos podres de um banco de investimento, mais um episódio que ilustra como a captura institucional se converte em dano fiscal direto.

Contudo, do ponto de vista mais estrutural das finanças fluminenses, o problema mais grave da crise institucional do estado do Rio de Janeiro está na arrecadação do ICMS. A literatura sobre o tema mostra que o baixo crescimento dessa receita é uma dificuldade crônica, especialmente entre 2015 e 2019, período marcado pelo auge da crise fiscal estadual. O comportamento, no entanto, pouco se alterou no pós-pandemia, como indicam os dados mais recentes.

Em 2024, o estado arrecadou R\$ 75,5 bilhões em receitas tributárias, dos quais R\$ 56,8 bilhões – equivalentes a 75% – vieram do ICMS, principal fonte de receita também para a maioria dos estados brasileiros. Mesmo assim, o Rio apresentou desempenho inferior à média nacional e à dos grandes

estados. Se sua arrecadação do imposto tivesse crescido na mesma proporção desses grupos (cerca de 110% no período 2015–2024), o caixa estadual teria recebido cerca de R\$ 11 bilhões adicionais (tabela 1).

Entre 2021 e 2024, a arrecadação de ICMS subiu de R\$ 53 bilhões para R\$ 56,8 bilhões, um aumento de apenas R\$ 3,8 bilhões (7,2%). No mesmo período, segundo a Sefaz/RJ, os valores de desonerações e incentivos fiscais cresceram quase na mesma magnitude: de R\$ 14,9 bilhões para R\$ 18,3 bilhões (+R\$ 3,4 bilhões), um aumento de 22,8%. Isso significa que a política de renúncias fiscais avança em ritmo mais acelerado que o crescimento da própria arrecadação, limitando a capacidade do Estado em crise fiscal de ampliar sua base tributária.

Alves² (2025), em estudo comparativo entre os estados do Sudeste, calcula que a arrecadação de ICMS no Rio equivaleria apenas 3,6% do PIB em 2023, enquanto em Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo essa proporção variou entre 5,8% e 7,8%. Entre as explicações para esse conjunto de indicadores tão abaixo das médias entre estados comparáveis é, em boa medida, a crise institucional. Apesar de de-

ver mais de R\$ 10 bilhões em impostos ao falido estado do Rio de Janeiro, a Refit recebeu, em 2023, um incentivo fiscal para ampliar seu mercado de óleo diesel. O modelo de negócio da empresa baseia-se em não pagar impostos para vender combustível mais barato do que os concorrentes que cumprem a lei. Esses recursos – que hoje fazem falta inclusive para reforçar a estrutura de fiscalização da Secretaria de Fazenda, mas também das políticas públicas da educação, da saúde e dos demais serviços públicos que se deterioram – ilustram de forma cristalina como a crise institucional é indissociável da crise fiscal.

Há mais de uma década sem reajustes e com recomposições salariais garantidas apenas por liminares judiciais, muitas delas cumpridas de forma parcial, os servidores do Executivo fluminense têm migrado para outras carreiras, levando consigo experiência e capacidade operacional. Ao mesmo tempo, diversas instituições de estado acumulam mais de dez anos sem concursos públicos, aprofundando a erosão dos quadros permanentes. Na saúde, o cenário se agravou com o avanço das Organizações Sociais (OS) durante a pandemia: o que se apresentou como solução emer-

gencial transformou-se em um processo de desmonte do serviço público, marcado por terceirizações onerosas e práticas recorrentes de superfaturamento – tanto na contratação de pessoal quanto na compra de equipamentos e medicamentos.

O estado do Rio de Janeiro não carece de soluções para a crise fiscal. Porém, não há espaço para otimismo quanto ao eventual alívio fiscal proporcionado pela adesão ao Propag, sobretudo em ano eleitoral, se esses recursos forem novamente direcionados a um modelo de gestão que o estado do Rio de Janeiro já demonstrou exaustão em reproduzir. Sem uma ruptura com as práticas que corroem a capacidade estatal, qualquer folga orçamentária tende apenas a retroalimentar a crise institucional, em vez de reconstruir as bases do estado fluminense.

** Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e membro do Fórum Permanente de Desenvolvimento da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj).*

1 O Grupo 1 é composto exclusivamente pelo estado do Rio de Janeiro, principal objeto da investigação. O Grupo 2 reúne os estados que aderiram ou estiveram sob Regime de Recuperação Fiscal (RRF) desde 2015 – Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás –, excluindo o próprio Rio de Janeiro. O Grupo 3 abrange os estados de maior porte populacional e orçamentário, a saber: Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Paraná, Santa Catarina e São Paulo. O Grupo 4 reúne estados de porte intermediário, incluindo Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. Por fim, o Grupo 5 compreende as unidades federativas de menor dimensão demográfica e fiscal: Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Roraima, Rondônia e Tocantins. O Distrito Federal não é considerado na análise.

2 ALVES, Lillian Lima. O impacto da política de desoneração tributária no Estado do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025).

Tabela 1. Taxa de crescimento das receitas tributárias para os estados selecionados¹

Impostos, taxas e contribuições de melhoria	2015-2024	2021-2024
Rio de Janeiro	74,00%	14,91%
Estados em RRF na última década (Exceto RJ)	121,81%	22,10%
Estados maiores	117,95%	32,31%
Estados intermediários	147,03%	34,35%
Estados menores	158,26%	36,51%

ICMS	2015-2024	2021-2024
Rio de Janeiro	77,89%	7,21%
Estados em RRF na última década (Exceto RJ)	110,16%	16,34%
Estados maiores	103,87%	25,74%
Estados intermediários	138,90%	28,92%
Estados menores	141,78%	32,49%

Elaboração própria com base em dados do Siconfi/RREO/Anexo 3



Emendas parlamentares impositivas no Estado do Rio de Janeiro: notas críticas sobre o modelo “regionalizado” e seus efeitos iniciais

Ana Krishna Passos Peixoto*
Hugo Bertha Bastos**

■ A experiência brasileira com orçamento impositivo se consolidou primeiro no plano federal. A Emenda Constitucional nº 86/2015 tornou obrigatória a execução de parte das emendas individuais ao orçamento, vinculando o mecanismo à Receita Corrente Líquida e impondo destinação mínima para a saúde. Depois, a EC nº 100/2019 ampliou a lógica da execução obrigatória para emendas de bancada. A EC nº 105/2019, por sua vez, criou a “transferência especial”, alterando o modo de execução e levantando novas questões relacionadas à transparência e à governança dessa fatia do orçamento federal.

Esse processo nacional ocorreu em paralelo a uma crise de legitimidade e transparência: o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o chamado “orçamento secreto”, no qual volumes de recursos eram direcionados sem que os parlamentares responsáveis fossem identificados, e restringiu seu uso a hipóteses técnicas, como correção de erros e omissões, elevando a transparência à condição de requisito institucional do regime de emendas. É nesse ambiente que se insere a adoção do orçamento impositivo estadual no Rio de Janeiro.

No RJ, a Constituição Estadual passou a prever montante mínimo para emendas individuais impositivas equivalente a 0,37% da Receita Líquida de Impostos, com a exigência de que 30% da cota seja destinada à saúde e 30% à educação. Em 2024, a LOA estadual já incorporou as emendas: cada parlamentar teve cerca de R\$ 2,7 milhões. Para 2025, as emendas impositivas somam R\$ 197 milhões, com R\$ 2,9 milhões por deputado, totalizando 861 emendas impositivas.

Na discussão da LDO 2026, em 26 de junho de 2025, o deputado Vinicius Cozzolino (União)

apresentou estudo segundo o qual o RJ seria o estado com menor valor nominal por parlamentar destinado às emendas impositivas entre as UFs que adotam o expediente. Defendeu ampliar o montante para 0,77% da receita líquida de impostos, argumento endossado por parlamentares como André Corrêa (PP) e Célia Jordão (PL), com a justificativa de que os deputados possuem um olhar regionalizado, por receberem demandas locais sem recursos suficientes para atender, argumento comum entre defensores do mecanismo em âmbito federal. Carlos Minc (PSB) declarou apoiar a ideia e ressaltou que, no RJ, há mais transparência e menor peso orçamentário do que no caso federal, mas ponderou que o momento seria politicamente inoportuno, pois a percepção pública tende a ser contaminada pelas críticas, que considerou justas, às emendas no plano federal.

Um aspecto relevante foi o comportamento das bancadas: houve alinhamento entre a bancada do governo e a bancada de esquerda (oposição), com apenas quatro parlamentares votando a favor da ampliação. No encaminhamento, Rodrigo Amorim (União), em sua primeira fala como Líder do Governo Claudio Castro, sustentou que a medida restringe a autonomia do Executivo na alocação de recursos. Já o Psol encaminhou pela abstenção, alegando alinhamento com a bancada federal do partido e defendendo a necessidade de debate mais aprofundado sobre emendas impositivas e o papel do Parlamento no orçamento público.

O episódio reforça que emendas impositivas extrapolam clivagens ideológicas: elas se inscrevem em um debate sobre a relação Executivo-Legislativo e sobre a governança do gasto público. Este artigo delimita o problema na crítica ao modelo regionalizado de distribuição das emendas impositivas na Alerj: em que medida a regionalização, operada por co-



Ana Krishna Passos Peixoto



Hugo Bertha Bastos

tas individuais iguais e sem critérios técnicos redistributivos para alocação, cumpre objetivos declarados de equidade e atendimento a necessidades locais, ou se desvia para fragmentação do planejamento e incentivos clientelistas? A hipótese crítica é que a regionalização via cotas iguais tende a reproduzir lógicas eleitorais, com baixa aderência ao planejamento e potencial reforço de desigualdades territoriais.

O modelo regionalizado no RJ e sua racionalidade declarada

O modelo regionalizado opera por uma regra simples: cotas individuais iguais para deputados, que direcionam recursos conforme prioridades e vínculos territoriais. Seus defensores sustentam que parlamentares acessam realidades específicas e respondem a demandas locais com mais agilidade do que o Executivo centralizado, criando uma ponte entre representação e orçamento. Argumenta-se, ainda, que a medida não aumenta gasto, mas rearranja a programação dentro do orçamento aprovado, podendo ampliar a destinação de recursos ao interior do estado.

A promessa é dupla: (i) capilaridade territorial, com cada região ganhando voz no orçamento; e (ii) responsividade, com o parlamentar como canal para microprioridades que escapam ao olhar centralizado do Executivo. O ponto crítico é que essa promessa depende do pressuposto de que a soma das escolhas individuais produzirá um resultado territorialmente equilibrado e setorialmente coerente com o planejamento público, o que não parece ser garantido, nem necessariamente favorecido, pelo desenho atual.

Análise crítica do critério regionalizado: efeitos e riscos

A literatura sobre emendas individuais aponta que a lógica de retorno eleitoral pode dominar a lógica de planejamento. Ganhos eleitorais tendem a se associar à execução efetiva das emendas e ao direcionamento em contextos politicamente alinhados no território, especialmente em prefeituras aliadas. Isso cria incentivos para escolhas de alta visibilidade e baixo custo político, não necessariamente para prioridades de maior impacto estrutural.

No RJ, o piso constitucional de 30% para saúde e educação cria um mínimo temático, mas não resolve o problema central: a destinação pode seguir preferências parquiais, pulverização em projetos pequenos e baixa coordenação intersetorial. O problema se agrava se não houver integração explícita com instrumentos de planejamento (PPA, Pedes e planos setoriais), ainda que esse alinhamento seja formalmente previsto. A crítica não é moral, é institucional: o modelo presume coordenação emergente onde, fre-

quentemente, há competição distributiva.

A regionalização por deputado não equivale automaticamente à regionalização por necessidade. Estudos recentes do Ipea, ao analisarem o peso crescente das emendas no orçamento federal, evidenciam forte concentração territorial e alertam que a ausência de critérios de equidade pode ampliar desigualdades, registrando casos em que metade dos municípios não recebeu recursos de emendas para determinadas políticas em anos recentes. Ainda que o dado seja federal e setorial, ele ilumina o risco estrutural: sem regra redistributiva, a capilaridade pode virar mapa de influência, não mapa de necessidades.

Aplicado ao RJ, o risco é direto: cotas iguais podem reforçar assimetrias se parte relevante das emendas se concentrar em redutos eleitorais, em regiões com maior capacidade de formular projetos, ou em redes institucionais já organizadas, deixando territórios mais frágeis com menor acesso a transferências e menor capacidade de execução. O dado de 2025 (R\$ 197 milhões/861 emendas) dimensiona a relevância do instrumento: volume suficiente para afetar prioridades e desigualdades, ainda que seja fração do orçamento total.

Outro fator crítico é a capacidade administrativa. Emendas exigem projeto, habilitação do beneficiário, conformidade fiscal e tramitação burocrática; quando multiplicadas em centenas, elevam custos de transação e ampliam o risco de impedimentos técnicos. Essa hipótese parece se confirmar em 2025, primeiro ano em que as emendas impositivas do estado começaram a ser executadas para OSCs, evidenciando dificuldade generalizada na execução, sobretudo em secretarias com equipes técnicas enxutas.

Transparência, controle e comparações nacionais

A agenda de transparência não é acessória: ela é parte do “novo pacto” institucional das emendas. No plano federal, o Portal da Transparência, em cumprimento a decisões do STF, explicitou exigências de maior rastreabilidade (como no contexto da ADPF 854). Para o RJ, isso sugere uma linha de aprimoramento: se a regionalização pretende ser “participação orçamentária”, precisa ser também participação auditável, com dados aber-

tos por emenda (autor, objeto, território, beneficiário final), status de execução, motivação de impedimentos e, sobretudo, resultados físicos. Sem isso, a regionalização pode produzir opacidade operacional: o cidadão vê a promessa, mas não acompanha o resultado.

Conclusão

O modelo regionalizado no RJ tem mérito representativo, mas, como desenhado (cotas iguais e ampla discricionariedade), não garante equidade territorial nem aderência consistente ao planejamento. Os riscos discutidos indicam tendência à fragmentação e à reprodução de assimetrias, o que reforça a necessidade de integrar o instrumento ao planejamento e ampliar transparência e rastreabilidade por emenda.

** É economista (Uerj) e mestranda em Controladoria e Gestão Pública (Uerj). Atua há mais de 10 anos com orçamento e finanças públicas. Atualmente é analista de orçamento e finanças públicas no Gabinete da Vereadora Monica Benicio, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, e coordenadora do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro.*

*** É formado em Ciências Econômicas pela UFRJ e mestrando em Controladoria e Gestão Pública pela Uerj. Especialista em orçamento público e análise de dados, atuou como assessor de finanças na Secretaria de Estado de Saúde do Maranhão e como Coordenador de Acompanhamento e Controle da Despesa Pública na Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. Atualmente é assessor parlamentar no gabinete do deputado estadual Flavio Serafini, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj).*

Bibliografia

PINHEIRO, Marina Brito; MESQUITA, Ana Cleusa Serra. *Evolução da participação das emendas parlamentares no orçamento federal da Assistência Social (2005-2024)*. Brasília: Ipea, 2025. Cadernos do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Parte II (Poder Legislativo). Dia 25 de julho de 2025 (p. 14 a 17) e Dia 27 de junho de 2025 (p. 14 e 15).



Diagnóstico e perspectivas para a pesca artesanal marítima no norte fluminense

Lídia Silveira Arantes*

■ A análise da pesca artesanal marítima no Norte Fluminense, sob a perspectiva dos Arranjos Produtivos Locais (APL) e com a sustentabilidade como eixo central, possibilita a elaboração de um diagnóstico sobre essa atividade produtiva¹. O APL é uma forma de olhar para uma atividade econômica não só pelo “produto final”, mas por todo o conjunto de pessoas, instituições e relações que fazem aquela atividade acontecer em um território: pescadores, colônias, atravessadores, mercados, prefeituras, órgãos ambientais, universidades, projetos sociais, linhas de crédito, regras e fiscalização. É fundamental compreender a interação entre esse conjunto de atores, bem como identificar os fatores que têm impedido a consolidação de uma atividade mais sustentável, socialmente justa e economicamente fortalecida.

A pesca artesanal mantém grande relevância no Norte Fluminense por garantir trabalho e renda, preservar modos de vida tradicionais e fortalecer a identidade cultural das comunidades costeiras². Embora marcada pela transmissão intergeracional de saberes e pela resiliência comunitária, essa atividade convive com problemas estruturais históricos que produzem um quadro persistente de vulnerabilidade.

Um dos principais gargalos identificados é a baixa agregação de valor ao pescado. Em muitas localidades, o peixe é comercializado *in natura*, sem beneficiamento, resfriamento adequado, embalagem, certificação ou acesso a mercados mais qualificados. Nesse contexto, os atravessadores concentram poder econômico, adquirindo o produto a preços reduzidos na origem e capturando a maior parte do valor na comercialização final. O pescador artesanal, que assume os riscos da atividade e realiza o trabalho mais intenso, acaba recebendo apenas uma pequena parcela do preço pago pelo consumidor. Essa dinâmica limita a renda local, fragiliza a autonomia econômica das comunidades e dificulta que a pesca se consolide como um vetor de mobilidade e ascensão social.

A infraestrutura constitui um dos principais entraves à atividade. Em diversas comunidades, há pouca ou nenhuma estrutura adequada para o desembarque do pescado, escassez de áreas apropriadas para atracação e descarga, além da inexistência de câmaras frias e espaços de beneficiamento. Essas carências elevam as perdas, encarecem a operação e forçam os pescadores a recorrer a soluções improvisadas. Paralelamente, as condições de vida em muitos territórios são marcadas por precariedade urbana, com moradias vulneráveis, saneamento insuficiente, vias sem pavimentação e oferta limitada de serviços básicos. Quando o território é fragilizado, a própria atividade produtiva também se torna mais vulnerável.

Outro entrave central é o acesso limitado ao crédito e à tecnologia, já que as linhas de financiamento existentes raramente se adequam à realidade da pesca artesanal. A burocracia, a exigência documental e a informalidade histórica do setor funcionam como barreiras ao acesso aos recursos. Como resultado, ficam comprometidos investimentos essenciais, como a manutenção de embarcações, a aquisição de equipamentos de segurança, a modernização de motores e o uso de instrumentos que ampliam a eficiência e a segurança da atividade, como GPS e sonar. Quando ocorrem inovações, estas tendem a ser incrementais, baseadas em adaptações cotidianas realizadas sem suporte técnico estruturado. Embora contribuam para melhorias pontuais, essas iniciativas não são suficientes para alterar o padrão estrutural de fragilidade econômica do setor.

Há ainda problemas sociais profundos, caracterizados por pobreza multidimensional, a qual envolve não apenas baixa renda, mas também restrições de acesso à educação, à saúde, à moradia, ao saneamento, à segurança e a direitos sociais. Essas privações comprometem a qualidade de vida, limitam as perspectivas dos jovens e ameaçam a continuidade cultural da pesca artesanal.

Um aspecto crítico identificado é a desigualdade de gênero. As mulheres participam



de forma expressiva da cadeia produtiva da pesca artesanal, sobretudo em atividades como limpeza, filetagem e beneficiamento do pescado. Contudo, essas etapas nem sempre são reconhecidas pelos marcos legais e pelos registros formais, o que dificulta o acesso das trabalhadoras a direitos, crédito, políticas públicas e benefícios sociais.

O ambiente institucional apresenta-se de forma fragmentada. Embora as colônias de pescadores desempenhem papel relevante na representação da categoria e no apoio aos processos burocráticos, elas frequentemente operam com recursos limitados. Os órgãos públicos e demais instituições, por sua vez, atuam de maneira pouco articulada, sem planejamento integrado nem acompanhamento contínuo das políticas implementadas. A instabilidade regulatória agrava esse quadro: mudanças frequentes, excesso de normas e comunicação pouco acessível produzem insegurança jurídica e dificultam a formalização. Quando o pescador não compreende as regras, ou quando estas se alteram constantemente, torna-se mais vulnerável a sanções, mais dependente de intermediários e menos capaz de planejar sua atividade.

No Norte Fluminense, soma-se ainda um

fator que intensifica conflitos e pressões sobre a atividade pesqueira: a forte presença da indústria de petróleo e gás e de grandes empreendimentos costeiros. A convivência entre plataformas, intenso tráfego marítimo e áreas tradicionalmente utilizadas pela pesca artesanal gera disputas pelo uso do espaço, restrições de acesso aos pesqueiros, riscos ambientais e tensões sociais. Em muitos casos, o desafio ultrapassa a dimensão ecológica e assume caráter político e territorial, relacionado a quem define o uso do mar, quem detém maior poder para influenciar as regras e de que forma os impactos são mitigados ou compensados. O estudo evidencia que o obstáculo central não reside na falta de tecnologia, mas na maneira como decisões, prioridades e recursos são distribuídos.

Diante desse diagnóstico, é essencial a definição de um conjunto de diretrizes de políticas públicas integradas para transformar o APL em uma trajetória de desenvolvimento mais sustentável e justa. A ideia é conectar os “subsistemas” do arranjo (produção, infraestrutura, conhecimento, financiamento, regulação e representação) às dimensões econômica, social, ambiental, cultural e territorial da sustentabilidade. Em vez de ações soltas e pontuais, propõe-se uma estratégia com continuidade.

No eixo econômico, a principal diretriz é a agregação de valor ao pescado. Isso envolve a criação ou a requalificação de unidades de beneficiamento, com câmaras frias, estrutura de filetagem, embalagem e adequação aos padrões sanitários, preferencialmente organizadas em modelos cooperativos ou associativos. Essa estratégia reduz a dependência dos atravessadores e amplia a captura de valor no próprio território. Recomenda-se, ainda, o investimento em terminais pesqueiros e em estruturas de desembarque, com soluções ajustadas à vocação produtiva de cada município. Para conferir maior estabilidade ao mercado, o poder público pode atuar como indutor da demanda por meio de compras públicas – como as destinadas à alimentação escolar –, desde que acompanhadas de apoio à certificação sanitária e ao fortalecimento da organização produtiva.

No eixo do crédito, propõe-se a simplificação do acesso e a adaptação das linhas de financiamento à realidade da pesca artesanal, de modo a contemplar tanto o capital de giro – como combustível, gelo e insumos – quanto investimentos em equipamentos, manutenção e modernização.

A ausência de crédito adequado mantém a atividade presa a um ciclo de baixa produtividade e baixa renda. No eixo do conhecimento, recomenda-se ampliar a oferta de formação básica e técnica, com cursos voltados à pesca artesanal, ao beneficiamento do pescado e à gestão da atividade, incluindo capacitação em cooperativismo, comercialização e inclusão digital. O conhecimento tradicional dos pescadores deve ser reconhecido e articulado à assistência técnica e à ciência aplicada, fortalecendo as capacidades locais e promovendo maior autonomia produtiva.

Na dimensão ambiental, entre outras questões, é importante avançar na gestão de resíduos e na promoção da economia circular, com o aproveitamento de subprodutos do pescado para a geração de novos produtos e fontes de renda, ao mesmo tempo em que se reduzem os impactos ambientais. Defende-se, ainda, o fortalecimento da gestão pesqueira, da extensão rural, do monitoramento dos estoques, da definição de regras claras, de uma fiscalização articulada e do incentivo à adoção de práticas menos predatórias. Para garantir maior segurança jurídica, é fundamental que a legislação seja atualizada e comunicada de forma acessível, com cartilhas explicativas e canais permanentes de diálogo com as comunidades pesqueiras.

Na dimensão social e territorial, destaca-se a formalização com foco nas mulheres, a promoção do trabalho decente, protocolos de segurança e ações de proteção social para lidar com a sazonalidade e com choques climáticos. Além disso, para enfrentar conflitos com grandes empreendimentos, propõe-se ordenamento e mediação: regras de convivência, zonas de segurança, rotas, compensações e planos de contingência em situações de risco.

Um elemento central e transversal é a produção e disponibilidade de dados padronizados e regulares sobre produção, preços, custos, renda, emprego, formalização, impactos ambientais e avaliações de políticas. Sem dados, o setor fica invisível e as decisões ficam no escuro. Com dados, é possível corrigir rumos, desenhar políticas mais eficazes e reduzir assimetrias de informação.

Em síntese, a sustentabilidade não pode ser tratada como um elemento acessório das políticas públicas, devendo assumir o papel de eixo estruturante do desenvolvimento territorial. A pesca artesanal do Norte Fluminense reúne

expressiva força cultural, relevância econômica e potencial de inovação, mas enfrenta entraves estruturais que demandam um Estado atuante, governança integrada, financiamento estável, participação social qualificada e políticas capazes de reconhecer as dimensões econômica, social, ambiental, cultural e territorial como partes indissociáveis de um mesmo sistema. A combinação entre infraestrutura voltada à agregação de valor, fortalecimento do cooperativismo, acesso simplificado ao crédito, uso estratégico das compras públicas, formação profissional, promoção da equidade de gênero, gestão ambiental e a criação de um observatório permanente de dados pode criar as condições para a construção de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo, inovador e socialmente justo, apto a romper ciclos históricos de vulnerabilidade e a valorizar os saberes tradicionais que sustentam a pesca artesanal.

** É doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e atua na área de políticas públicas como assessora parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) desde 2021.*

1 Para aprofundamento da análise, recomenda-se a consulta à tese completa em: https://www.researchgate.net/publication/386141253_APL_E_SUSTENTABILIDADE_Licoes_a_partir_do_estudo_de_caso_de_pesca_no_Norte_Fluminense
2 Em relação ao quantitativo de pescadores e à produção estimada no Arranjo Produtivo Local (APL) da pesca em 2019, registram-se 594 pescadores com cadastros completos, responsáveis por uma produção total de aproximadamente 10.058,34 toneladas. O município de São Francisco de Itabapoana destacou-se ao concentrar 207 pescadores, com produção estimada de 5.252,3 toneladas, configurando-se como o principal polo produtivo do APL. Em seguida, Campos dos Goytacazes apresentou 110 pescadores cadastrados e produção de 2.185,5 toneladas. Macaé, com 113 pescadores e 1.291,3 toneladas, e São João da Barra, com 125 pescadores e 1.059,3 toneladas, situaram-se em patamares intermediários. Por sua vez, Quissamã registrou os menores valores, com 39 pescadores cadastrados e produção estimada de 269,94 toneladas, evidenciando as desigualdades existentes na escala produtiva entre as comunidades pesqueiras que compõem o APL.

