Apresentação

Angela Penalva
Arícia Fernandes Correia
Glaucio José Marafon
Maria Josefina Gabriel Sant'Anna
(orgs.)

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PENALVA, A., CORREIA, A.F., MARAFON, G.J., and SANT'ANNA, M.J.G., eds. Apresentação. In: *Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense* [online]. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018, pp. 7-14. ISBN 978-85-7511-476-6. <https://doi.org/10.7476/9788575115169.0001>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Apresentação

O estado do Rio de Janeiro atravessa sua pior crise fiscal, com desdobramentos em outras dimensões, dentre as quais destacamos a insegurança pública. As instituições públicas estaduais estão colocadas em xeque porque várias autoridades respondem por crimes de corrupção, inclusive o ex-governador Sérgio Cabral (2007-2014). O desemprego é o mais intenso entre as unidades da federação, o que tem sido agravado pelo atraso no pagamento de servidores e fornecedores do setor público.

A sociedade demonstra grande perplexidade diante desse cenário, que se seguiu ao ambiente vibrante do período que antecedeu a realização das Olimpíadas de 2016. Como foi possível realizar tão importante evento e enfrentar uma situação tão adversa?

Os três seminários anteriormente realizados sobre a realidade fluminense tinham por objetivo acompanhar criticamente como se davam os impactos socioterritoriais das transformações enfrentadas pela economia fluminense. Muitos investimentos públicos, programas de segurança pública, de habitação de interesse social e outras iniciativas políticas foram analisados em linha com a expansão da economia fluminense sustentada na atividade petrolífera.

A crise econômica deflagrada a partir de 2014 mergulhou o país na sua pior recessão desde os anos 1930. Entretanto, é no Rio de Janeiro que a crise está se mostrando de forma mais intensa. Por isso, o IV Seminário buscou cobrir seus impactos que têm se desdobrado em várias dimensões.

Na presente edição, busca-se, por meio de uma abordagem dialógica, refletir sobre o território fluminense e suas atuais transformações. Significa dizer que se propõe um diálogo entre diferenciadas perspectivas teóricas e distintas áreas do conhecimento, para gerar um debate sobre as transformações territoriais em curso no estado do Rio de Janeiro.

Este livro reúne a coletânea de artigos apresentados no IV Seminário Rio de Janeiro – Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense. Quatro mesas de debate com enfoques distintos, segundo as suas respectivas áreas de conhecimento, desenharam a estrutura do seminário. Nessa oportunidade, além da presença de vários professores pesquisadores e de doutorandos da casa, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) recebeu professores e pesquisadores de instituições acadêmicas como a PUC-Rio, ENCE/IBGE, FIRJAN e a Procuradoria Geral do Município. Em conjunto, os artigos desta coletânea expressam o alcance das discussões atuais. O livro segue a estrutura do seminário, disposto em quatro seções.

Na primeira, “O território da perspectiva da economia fluminense: dimensões da crise financeira”, estão reunidos os textos que abordam o território da perspectiva da economia fluminense focalizando as dimensões da crise financeira. O primeiro artigo, de Guilherme Mercês e Nayara Freire, ambos da Gerência de Estudos Econômicos da FIRJAN, analisa a situação fiscal dos estados, com foco no Rio de Janeiro. Além da dívida, examinam as variáveis-chave na dinâmica das contas públicas estaduais, como gastos de pessoal, restos a pagar e investimentos. De acordo com os autores, a crise da dívida afeta poucos estados, sendo explicada no Rio de Janeiro não apenas por fatores conjunturais, mas também estruturais. A crise fiscal fluminense seria decorrente do elevado comprometimento do orçamento com despesas de pessoal, especialmente por conta do desequilíbrio previdenciário. Dessa forma, momentos de queda na receita se traduzem em elevados déficits. Além disso, a rigidez orçamentária tem resultado em graves problemas de liquidez, retratados pelo uso excessivo de restos a pagar sem a devida cobertura de caixa. Nessas condições, a adesão ao regime de recuperação fiscal proposto pelo governo federal parece inevitável aos estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais. As contrapartidas exigidas pelo acordo, contudo, não são suficientes para evitar que em poucos anos o Rio de Janeiro experimente outra crise fiscal.

O segundo artigo, de autoria do professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ (FCE-UERJ), Bruno Sobral, considera que a problemática da crise financeira do governo estadual não é simplesmente o ajuste das contas públicas, mas como fazê-lo dentro de um processo de recuperação econômica sustentado. O autor defende que o ajuste fiscal não é um pressuposto. A preocupação principal deve ser garantir a recuperação da economia, logo, evitar que o ajuste das contas públicas prejudique esse processo de retomada.

O texto apresenta as bases fundamentais para um diagnóstico crítico, buscando questionar certas generalizações ao se enfatizar as especificidades fluminenses. O ponto de partida é o questionamento da tese da “contração cíclica expansionista” e uma síntese das diferentes visões no debate sobre a problemática atual.

Em seguida, a professora Angela Penalva Santos, da FCE-UERJ, em parceria com Paula Alexandra Nazareth, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, discute os impactos da crise econômica nas relações interfederativas. As autoras abordam os aspectos estruturais de uma crise nas relações interfederativas no país, agravada por aspectos conjunturais da crise econômica em 2014. Foram utilizados os dados de finanças municipais disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (por meio da FINBRA) para situar a dimensão estrutural dessa crise, tomando por referência a situação dos municípios fluminenses, ainda que reconhecendo a maior gravidade no estado do Rio de Janeiro em detrimento das demais unidades da federação.

No último artigo dessa parte, Mariana Berardinelli Braz Gonçalves, advogada e mestre em direito da cidade no PPGD/UERJ, discute a proposta de privatização da CEDAE. Seu propósito foi o de elaborar uma análise acerca do processo que culminou na aprovação da lei estadual n.º 7.529/2017, a qual autoriza o Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro a proceder com a alienação da integralidade das ações representativas do capital social da CEDAE. O interesse foi investigar se a decisão pela desestatização da companhia estadual de saneamento foi motivada pela expansão dos níveis de acesso aos serviços ou se, ao revés, pautou-se fundamentalmente em interesses políticos e econômicos, tratando-se de solução imediatista destinada a mitigar a crise financeira enfrentada pelo estado fluminense. Tal investigação assume especial relevância, principalmente quando considerado o fato de que a privatização da CEDAE vai de encontro ao movimento mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento verificado a partir do ano 2000 – o que sugere que os argumentos de eficiência e economicidade usualmente advogados em favor da desestatização de serviços públicos essenciais podem se mostrar, muitas vezes, falaciosos.

Na sequência, inicia-se a discussão do “Território urbano na perspectiva das ciências sociais”. Inaugura essa segunda seção o texto de André Luiz Rodrigues, “Homicídios na Baixada Fluminense: Estado, criminalidade, poder e mercados”. Seu objetivo é abordar as dinâmicas recentes dos assassinatos no respectivo território, articulando-as aos fatores estruturais e de longa duração

que marcam a história dessa região. O autor contempla a dimensão do território em sua análise, ao mostrar as relações entre os modos de atuação dos principais grupos criminosos que agem na Baixada e os homicídios, concebendo este como um território com singularidades próprias, quanto a essas relações. O autor considera como um aspecto importante de sua análise o modo pelo qual a violência letal é empregada como fator de base para a operação de mercados ilegais dos quais participam, em escala considerável, agentes do estado, tanto policiais quanto parlamentares e membros do Judiciário. Formaliza a noção de *clientelismo homicida* para caracterizar essa rede criminosa que se organiza em torno dos homicídios.

Na sequência, abre-se o artigo de Sento-Sé, Frossard, Werneck e Boaes, “Os conselhos comunitários de segurança pública: dinâmicas e avanços de uma política pública no Rio de Janeiro”, no qual são apresentados os resultados de uma pesquisa sobre as principais questões e atores envolvidos nos debates travados nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. A questão do território é percebida no próprio recorte territorial dos conselhos, que impacta de forma diferenciada tanto os termos quanto os temas dos debates. As atas das reuniões ocorridas entre 2005 e 2012 constituem as fontes da pesquisa. Uma constatação crítica é feita pelos autores, quanto ao protagonismo do Estado na animação da experiência dos conselhos comunitários, que é traduzido pela intensa participação das autoridades policiais que aparecem, assim, com uma dupla face nesses fóruns: o de agentes do Estado e dos profissionais especializados no tema relativo ao conselho. Nesse sentido, os autores criticam a experiência, tal como se configura presentemente, que acaba reiterando uma percepção que se queria superar: a de que a segurança pública é especialmente um problema de polícia.

Encerra essa seção o artigo de Sant’Anna e Carneiro, “Espacialidade urbana e usos e apropriações de espaços públicos: estudo de duas praças na cidade do Rio de Janeiro”, que aborda aspectos da dinâmica socioespacial da cidade. Focaliza os usos e apropriação de espaços públicos, em duas praças, com diferentes inserções espaciais na cidade: as praças da Harmonia (Gamboa) e a Maurício Cardoso (Olaria). A questão do território se configura no próprio recorte e tratamento espacial proposto. O pressuposto adotado é o de que a presença de grupos e coletivos culturais nos espaços públicos confere sentido a esses locais como lugares de encontro, de acontecimentos, de sociabilidades, de práticas sociais e de manifestações da vida urbana cotidiana. As autoras defendem

que essas novas modalidades de atuar e de transmutar o espaço ampliam o repertório de leituras possíveis sobre os espaços públicos. Propõe-se que a localização diferenciada de cada uma das praças no espaço da cidade conduz lógicas espaciais distintas, e que as singularidades de cada lugar se desenham segundo suas características locais.

A terceira seção, intitulada “O território da perspectiva jurídico-institucional e jurídico-urbanística”, é inaugurada com o artigo “Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n.º 759/2016 na Lei Federal n.º 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017”, de Arícia Fernandes Correia. No âmbito do referido trabalho, realiza-se uma análise jurídico-institucional da realidade fluminense nos últimos anos, a qual teve como foco o direito à moradia, tanto da perspectiva da ação estatal – administrativa ou contenciosa – quanto dos movimentos sociais, por meio de estudo de caso, de maneira a apresentar um panorama multifacetado sobre as dificuldades tanto do estado e da capital do Rio de Janeiro quanto da população, em torno do tema.

Em relação à capital, destacam-se duas frentes. A primeira cuida de dois aspectos do tema da regularização urbanística e fundiária urbana: o primeiro, teórico e o segundo, prático. Na teoria, analisou-se pioneiramente a Lei Federal n.º 13.465/2017 e seus impactos sobre a legislação municipal, demonstrando-se que o conceito de regularização fundiária plena pode ser mantido com base na autonomia e produção legislativa locais, a despeito de uma lei federal que acusam de privilegiar apenas a faceta dominial-registral da regularização. A segunda trata da análise socioeconômica da população que recebeu títulos de garantia da posse/propriedade, como concessões de direito real de uso e legitimações de posse conversíveis, depois de cinco anos, em propriedade no ano de 2017 na cidade do Rio de Janeiro, como finalização de longos processos de regularização urbanística e fundiária das comunidades de Fernão Cardim, SOEICON e Barcellos, sub-bairro da Rocinha – as duas primeiras localizadas na Zona Norte e a terceira, na Zona Sul da cidade. O objetivo é fazer um diagnóstico socioeconômico dos titulados e, com isso, traçar uma política pública de regularização fundiária plena que leve em conta a realidade das pessoas que serão por ela atingidas, empoderando-as social e economicamente para além do título recebido. A segunda diz respeito à *judicialização* do direito à moradia junto à justiça do estado do Rio de Janeiro, em ações em que o município fi-

gura invariavelmente como réu. Verifica-se que, muitas vezes, o pedido de direito à moradia convertido em um aluguel social paliativo vem se ampliando com “demandas derivadas” em relação às quais nem o Judiciário, tampouco a Administração, estão preparados ou conseguem prever os efeitos. Esses dados empíricos, compilados das ações ajuizadas em face do município do Rio de Janeiro, também podem servir de substrato para o planejamento urbano em torno do direito à moradia adequada.

Em seguida, o artigo “A face do tecido urbano e as mazelas ao acesso à moradia social: como o caso do município de Petrópolis desvenda a construção de uma lenda urbana”, de Carmem Matos, analisa a função social da propriedade no município de Petrópolis, região serrana do estado do Rio de Janeiro, mais especificamente em três de seus bairros: Bingen, Duarte da Silveira e Quitandinha. Demonstra-se, com a análise de documentos históricos da época de fundação da cidade pela família imperial, que significativa parte do déficit de moradia social poderia ser resolvida com os próprios imóveis públicos municipais, conferindo-lhes a devida função social.

Encerra a terceira seção o artigo “Horto Florestal do Rio de Janeiro: uma crônica de avanços e retrocessos em um processo de regularização fundiária”, de Rafael da Mota Mendonça, o qual aborda o caso da ocupação do Horto Florestal da Cidade do Rio de Janeiro e das agruras de um processo de regularização fundiária que – a despeito de ter contado com a participação democrática dos moradores do local, incrustado em um dos bairros mais valorizados da cidade – acabou sendo anulado por uma decisão unilateral do Tribunal de Contas da União, contestada junto ao Supremo Tribunal Federal. Um destino incerto para famílias que descendem dos ocupantes originários legitimamente investidos nessa situação há séculos, desde Dom João VI.

São olhares diversos, de quem advoga pelo município e pela população, de quem trabalha na gestão e pesquisa a Administração, de quem enfrenta a judicialização da questão e de quem quer evitar que isso aconteça, todos voltados para um mesmo quadro – o direito à moradia no estado do Rio de Janeiro –, suas figuras humanas e seus diferentes matizes.

Na quarta e última seção, “Mutações em curso no território fluminense”, temos o artigo “Estado do Rio de Janeiro: das capitanias hereditárias a uma nova divisão regional” de Miguel Angelo Ribeiro, que procura analisar e discurrir sobre o território e se apropria de referências bibliográficas e dados es-

tatísticos que ratificam as transformações desencadeadas a partir de 1975 e que perduram até os dias atuais.

Na sequência, temos o artigo de Augusto César Pinheiro, “Governanças cooperativas sustentáveis na gestão metropolitana fluminense: desafios geográficos”, que busca evidenciar como os estudos sobre os modelos de governança cooperativa em ambientes metropolitanos vêm sendo ampliados no Brasil devido às configurações territoriais e demográficas que se formam no espaço nacional. Estas afetam a qualidade da gestão dos territórios instituídos no país, desafiando a sociedade a reordenar as funções e os papéis metropolitanos na esfera política brasileira. Nesse sentido, os centros de pesquisa em geografia política retomam as discussões realizadas por juristas, cientistas sociais e técnicos sobre os problemas institucionais da cooperação interinstitucional na escala das metrópoles brasileiras, cujos serviços públicos são competitivos entre si. Tal disputa afeta a qualidade de vida de milhões de pessoas nas principais cidades, sendo o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro emblemático para o estudo das funções dos serviços essenciais na cultura federalista brasileira.

Em seguida, o artigo de Rogério Seabra, “A rede de comercialização agrícola no Rio de Janeiro: processos, dimensões, técnicas e agentes”, mostra-nos como o mercado de gêneros agrícolas no Brasil e, consequentemente, no Rio de Janeiro, foi estruturado a partir do crescimento da demanda urbana e das possibilidades produtivas da policultura de pequena escala, já que a estrutura fundiária concentrada e o monocultivo exportador ocupam tradicionalmente o campo brasileiro. Atualmente, a propriedade da terra continua sendo uma questão para produtores familiares da Região Serrana Fluminense, contudo, os entraves e possibilidades relacionados ao processo de comercialização foram alterados. Os antigos atravessadores aparecem com uma nova roupagem mediados, atualmente, pelo diferencial logístico de complexos operadores. Tais transformações atuam reconfigurando formas de comercialização, isto é, a rede de distribuição de gêneros agrícolas, além de fomentar novas articulações e interações entre supermercados e o sistema CEASA-RJ.

Há também o artigo de Thiago Jeremias Baptista, “A participação dos investimentos chineses no processo de reestruturação do território fluminense”, o qual aponta que o aumento na circulação dos fluxos de investimentos externos diretos (IED) nas últimas décadas implicou um salto de aproximadamente US\$ 650 bilhões ao final da década de 1990 para US\$ 1,76 trilhão em

2015. Nesse contexto, o Brasil se destacou pelo aumento do influxo de investimentos externos diretos em seu território. Na esteira da ampliação do influxo de IED no país, um fenômeno recente que consiste na ampliação dos investimentos chineses no território nacional vem se revelando. Esse processo exige uma reflexão acerca da internacionalização do capital, da desregulação dos fluxos financeiros e da abertura econômica do país orientada pelo neoliberalismo. Nesse sentido, o artigo se volta a identificar o volume de investimentos chineses no território nacional entre 2007-2016, assim como a evidenciar a inserção do território fluminense nesse processo, haja vista que no período compreendido pelos anos 2010-2016, o estado do Rio de Janeiro recebeu aproximadamente US\$ 21,9 bilhões em investimentos oriundos daquele país asiático, o que resultou na implantação de dez projetos nos setores de energia, siderúrgico, ferroviário, de infraestrutura, automotivo e de informática.

Para finalizar, Glaucio José Marafon, no artigo “Quais mudanças em curso no campo fluminense?”, procura analisar as atuais transformações no campo, pois este – além de desempenhar as funções tradicionais de fornecer mão de obra para a cidade, matérias-primas e consumir produtos oriundos da cidade – abriga, cada vez mais, atividades não agrícolas, como a produção industrial e os serviços associados às atividades de turismo que valorizam as áreas com aspectos naturais. Esse processo ocorre intensamente no estado do Rio de Janeiro, pois apresenta uma configuração territorial marcada pelo intenso processo de urbanização (esta é a unidade da federação que apresenta maior índice de população urbana no país). Entre as mudanças encontradas, observamos as novas funções e atividades desempenhadas pelos produtores rurais, que, além da produção agropecuária, exercem outras atividades não agrícolas, como prestação de serviços e atividades industriais na busca da complementação da renda familiar. Destarte, o objetivo central desse trabalho é o de identificar algumas das mudanças em curso no espaço rural fluminense.

Assim, convidamos todos a participar da reflexão sobre o território fluminense, em uma perspectiva interdisciplinar, e contribuir com o debate sobre a superação da crise que paira sobre o nosso estado.