



PEDES

PLANO ESTRATÉGICO
DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL



Governador

Cláudio Bomfim de Castro e Silva

Secretário de Estado de Planejamento e Gestão

Adilson de Faria Maciel

Subsecretário de Planejamento Estratégico

João Roberto Cardoso

Equipe Técnica

Alberto Motta França

Aline Christina Meira Campelo Caruso

Amilsem de Aguiar Muzer Júnior

Ana Clara Mantovani França

Bianca Ottoni Lourenço Ferreira

Carolina Amorim da Cruz Souza

Desirée Rosalino Marques

Eduardo Duprat Ferreira de Mello

Erick Buonocore Nunes Penedo

Francisca Taline da Silva

Ighor de Souza Machado

Ísis Mathias de Lima

José Augusto da Conceição Pereira

José Luiz Rodrigues de Oliveira

Juliana Alves da Silva

Katiana dos Santos Teléfora

Leandro da Silva Torquato

Leandro Galheigo Damaceno

Luciana Ferreira de Almeida

Luciana Pereira Leis

Luiz Felipe Santos Ribeiro

Marcos Thimoteo Dominguez

Marcos Vinícius Ferreira de Godoy

Maria Clara Valente Telles

Pedro Alexandre Padilha Migão

Pedro Vítor Medeiros de Menezes Costa

Vanessa de Amorim Pereira Cortes

Diagramação e Ilustração

Caio César Moreno Clímaco Moreira de Oliveira

Francisca Taline da Silva

MENSAGEM GOVERNADOR



Historicamente, houve, no Estado do Rio de Janeiro, um esvaziamento do papel do Governo como orientador do desenvolvimento socioeconômico de forma estratégica. Assim, o enfraquecimento de um processo de planejamento estratégico de longo prazo, que contemplasse as demandas da população fluminense, se soma às recentes crises econômica e sanitária de âmbito global, produzindo um ambiente fértil à instabilidade.

Porém, o compromisso de colocar o Estado do Rio de Janeiro em uma trajetória de desenvolvimento socioeconômico e sustentável requer transformações estruturais.

Diante disso, inauguro a retomada de um ciclo virtuoso de escolhas sobre o futuro, concretizada na entrega do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - PEDES. O processo de sua elaboração iniciou com o lançamento do Documento Base em 2023, com sua construção tendo sido realizada de forma coletiva com os diferentes órgãos e entidades da administração estadual e demais Poderes até sua entrada em vigor em janeiro de 2024.

Durante o processo legislativo de aprovação do PEDES, duas novas missões foram incorporadas ao rol inicial, totalizando agora dez missões que traduzem desafios complexos que requerem soluções integradas e ampla participação da sociedade. Nessa edição atualizada, estão descritos os atributos dessas novas missões, a saber: **Garantia** da segurança pública nos territórios; e Promoção das igualdades racial e de gênero.

Mais do que uma recuperação de políticas públicas estrategicamente orientadas, o PEDES proporciona uma proposta adequada à atualidade, que permite espaço para a ação indutora frente ao atendimento às demandas sociais e ambientais sem abandonar uma visão e uma construção de um setor produtivo forte e dinâmico. A utilização de bases historicamente fundamentadas, o atendimento às necessidades da população e a construção de uma cultura de planejamento a partir do Poder Executivo transmitem a originalidade e comprometimento da proposta com a prosperidade que está por vir.

O desenvolvimento por missões e a transformação estrutural da economia fluminense constituem pedras fundamentais para garantir um caminho sólido para consolidar um futuro promissor.



Cláudio Bomfim de Castro e Silva

Governador do Estado do Rio de Janeiro

Setembro de 2025

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Premissas do planejamento estratégico do Estado do Rio de Janeiro

Aumento da capacidade de investimento do Estado

Geração de emprego e renda

Planejamento de base territorial

Gestão baseada em evidências

12

DESENVOLVIMENTO POR MISSÕES

As Missões e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Missão 1: Erradicação da extrema pobreza

Missão 2: Garantia da segurança alimentar e nutricional

Missão 3: Segurança hídrica do território fluminense

Missão 4: Descarbonização do Estado do Rio de Janeiro

Missão 5: Redução do impacto dos resíduos sólidos

Missão 6: Vantagem competitiva associada à Economia do Conhecimento

Missão 7: Ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego

Missão 8: Economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas

Missão 9: Garantia da segurança pública nos territórios

Missão 10: Promoção das igualdades racial e de gênero

1048

EIXOS ESTRATÉGICOS DE AÇÃO

Ciência, tecnologia e inovação

Potenciais e limites para a consolidação de um Sistema Regional de Inovação do Estado do Rio de Janeiro

9192

Desenvolvimento territorial

Arranjos institucionais colaborativos

Estratégias de desenvolvimento territorial

Complexos econômicos como vetor de desenvolvimento regional

Síntese da caracterização dos complexos econômicos

Complexo econômico de petróleo e gás

Economia Verde

Economia da Saúde

Economia do Mar

Infraestrutura e Logística

Economia Criativa e Turismo

96120

Caminhos para o desenvolvimento: atendimento às missões por meio de ações estratégicas

123

CONCLUSÃO

128

REFERÊNCIAS

129

INTRODUÇÃO

“O Rio tem quilômetros de crônicas, mas pouca reflexão, análise.”
Carlos Lessa

“Desenvolvimento é ser dono do próprio destino.”
Celso Furtado

Os desafios econômicos e sociais com que o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) se depara constantemente exigem respostas imediatas do setor público para mitigar seus efeitos negativos e potencializar oportunidades. Tendo que lidar com a exigência por soluções rápidas, o gestor público acaba se afastando da visão de longo prazo. Assim, impõe-se um desafio: manter o atendimento às demandas de curto prazo e, ao mesmo tempo, criar estratégias que permitam ao Estado assumir seu papel indutor a longo prazo.

Como apontou Celso Furtado (1983, p. 64), “não há política de desenvolvimento se a ação do estado não se orienta de forma prioritária para a solução dos problemas sociais”. Portanto, requer intencionalidade e impulso político deliberado, mas com base técnica capaz de elevar o nível de racionalidade nos processos de decisão coletiva. Nesse sentido, cabe resgatar e consolidar o papel de coordenação do Estado, porque “a complexidade da tarefa que cabe a este realizar exige uma visão global, sincrônica e diacrônica, que só se obtém com o planejamento” (Furtado, 1990, p.185).

Especificamente, é necessário pensar de forma sistêmica para se antecipar aos fatos e otimizar a utilização dos recursos escassos, começando por um planejamento adequado à realidade do ente. Planejar é criar um plano para alcançar determinado objetivo e corresponde à primeira das funções básicas da administração (planejamento, organização, direção e controle), servindo de base para as demais.

Nesse sentido, o desenvolvimento de um planejamento estratégico conectado aos demais instrumentos de planejamento público - do mais amplo ao mais restrito – e, respeitando o nível de detalhamento de cada um, visa preservar uma diretriz de longo prazo e o atendimento às demandas sociais imediatas.

PREMISSAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Planejamento Estratégico tem como premissas o aumento da capacidade de investimento do Estado do Rio de Janeiro, a geração de emprego e renda, o planejamento de base territorial e a gestão baseada em evidências. Visa, como desafio, o estado assumir posição de protagonista em relevantes debates nacionais e internacionais por meio de uma estratégia de desenvolvimento econômico regional de longo prazo, inovativa e sustentável socioambientalmente. Esse desenvolvimento será orientado por missões definidas pela correspondência com grandes frentes de transição a partir de macrotendências globais e fatores portadores de futuro associados, bem como sua determinação para processos de indução de mudança estrutural a partir do desenvolvimento territorial fluminense, considerando a reindustrialização da economia, o adensamento dos setores produtivos, a integração territorial e o desenvolvimento justo e sustentável.

A partir da ótica do planejamento estratégico, a defesa explícita dos interesses regionais pelo ERJ passa a ser algo decisivo, inclusive para o desenvolvimento nacional pela natureza das questões que evidencia, em particular, diante da problemática econômica e fiscal fluminense que tem raízes estruturais e entrelaçadas. Quanto a esse último ponto, sua análise extrapola a dimensão estrita das finanças públicas e qualifica o debate sobre o Brasil, sintetizando importantes elementos para uma estratégia de desenvolvimento. Portanto, aprofundar-se nesse debate sobre o quadro fluminense é entender não só sua especificidade, mas também a radicalidade, no sentido raiz, dessa questão nacional. O ERJ tem condições de contribuir muito mais ao progresso brasileiro sem perder de vista sua dimensão territorial e regional interna, caso as restrições atuais que o impedem de performar sejam superadas em prol de uma visão estratégica assertiva. Isso deve ser o cerne da discussão de planejamento e gestão.

Aumento da capacidade de investimento do Estado

A primeira premissa do Planejamento Estratégico do ERJ é o aumento da capacidade de investimento do estado, uma vez que não há como dissociar essa premissa de seu recente histórico de crises fiscais e consequente adesão ao programa de recuperação fiscal formulado pelo governo federal.

O primeiro processo de adesão do ERJ ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) em 2017 não foi fruto de planejamento, mas, dentre outros fatores, da falta dele. A ausência de um diagnóstico adequado da realidade da economia fluminense – seja em seu aspecto estrutural como também conjuntural; as tomadas de decisão estratégica na alocação de recursos desconsiderando os impactos futuros nas finanças públicas e os efeitos sobre a cadeia produtiva e o bem-estar da população fluminense; e a limitação instrumental dos entes subnacionais em gerar receitas próprias colaboraram para o quadro que levou o ERJ a se submeter a um conjunto de regras de restrição fiscal. Passados os três primeiros anos da primeira adesão, o ERJ se viu obrigado a ingressar em uma segunda versão do RRF, atualizado pela Lei Complementar Federal nº 178/2021, também conhecido como Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF), vista a ausência de condições financeiras do ente subnacional de arcar com o estoque acumulado das dívidas com a União.

O novo Plano de Recuperação Fiscal (PRF) de 10 de fevereiro de 2022, homologado pela União em 22 de junho de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), apresentou de maneira inovadora uma abordagem que propõe realizar o ajuste fiscal não apenas com atenção a fatores conjunturais, mas com foco nas raízes estruturais da crise fiscal do estado.

Como diferença fundamental em relação ao primeiro plano, o estado apresentou um extenso diagnóstico da situação fiscal fluminense, conferindo centralidade à problemática da “estrutura produtiva oca” (SOBRAL, 2013; 2017; 2019) e à debilidade associada na arrecadação pública.

Entre os principais pontos, ganharam destaque:

- Uma crise financeira profunda sofrida pelo estado em meados da última década, que amplificou os impactos de uma crise econômica nacional e que, somada a especificidades regionais, levou a um impasse na trajetória de desenvolvimento, gerando uma grave desorganização de sua gestão fiscal.
- A dificuldade de se lidar com uma economia carente de maior redinamização e transformação estrutural positiva se nenhuma ação indutora do gasto público for impulsionada de forma mais efetiva.
- A necessidade de se garantir um maior horizonte de planejamento estratégico para o desenvolvimento econômico e regional do estado.

Em síntese, o novo PRF objetiva garantir sustentação de longo prazo. Por conseguinte, não visa apenas a contenção das despesas, mas também a promoção das receitas através do direcionamento estratégico das despesas públicas para a recuperação econômica do estado. Afinal, a crise fiscal fluminense não se deveu a gastos públicos excessivos, o que explica repetidos movimentos significativos de cortes terem sido insuficientes para conseguir o equilíbrio devido a receitas desfavoráveis.

Especificamente, o PRF apresenta eixos de ações prioritárias em um quadro de síntese da sua visão conceitual, sendo uma delas o fortalecimento das funções da administração pública, em especial, o planejamento estratégico. Nesse sentido, o planejamento é considerado um elemento para a tomada de decisão em relação à qualidade do gasto em investimentos públicos a partir de seus efeitos multiplicadores. Na lógica estabelecida no PEDES, é uma premissa associar os investimentos públicos à melhoria do emprego e renda do trabalho, com vistas à superação estrutural das raízes econômicas da crise fiscal do estado.

Dito isso, as sólidas bases abarcadas nesta proposta são fundamentais não apenas para a ação do estado em aumentar sua capacidade de investimento público, como também para a adequada efetivação do Plano de Recuperação Fiscal.

Geração de emprego e renda

Considerando que existe uma pluralidade de possíveis trajetórias para promover o desenvolvimento socioeconômico, impõe-se a necessidade de instrumentos estratégicos que induzam uma trajetória de alta qualidade alicerçada em inovação e pesquisa e que seja norteadas pelas questões sociais colocadas pela realidade brasileira. De forma que, intrínseca a uma estratégia de reindustrialização e retomada do desenvolvimento do Rio de Janeiro, encontra-se a articulação entre as dimensões social e econômica.

A reindustrialização continua sendo uma questão central, o que não envolve o avanço simplesmente de setores industriais, mas o processo de adensamento produtivo enquanto consolidação de uma base de valorização intersetorial ágil e diversificada que ancora seu elemento motor para alcançar dinamismo próprio na maior diferenciação dos setores produtivos. Ademais, o cerne do problema não se refere simplesmente à busca de maiores vantagens competitivas para a dinamização de alguns setores econômicos, mas sim qual o tipo de dinamismo desejável entre os interesses múltiplos a partir da heterogeneidade socioespacial.

Diversas ações do estado, assim como diversos processos em curso no território, possuem efeitos dinamizadores sobre a economia, mas que podem ter impactos restritos em termos de inclusão social e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Como agravante, as flutuações do ciclo econômico e sua distribuição territorial podem gerar efeitos adversos de destruição de atividades produtivas, com consequências sociais deletérias. Sinteticamente, crescimento econômico não implica de forma direta em desenvolvimento socioeconômico.

Neste sentido, na construção deste planejamento, assume-se como premissa o objetivo de geração de emprego e renda, o que significa qualificar a criação direta e indireta (externalidades geradas a médio prazo) de postos de trabalho, avaliando sua remuneração média, estabilidade e distribuição territorial. Com essa premissa, permite-se qualificar de maneira mais próxima as relações entre crescimento econômico e a melhora da qualidade de vida dos cidadãos.

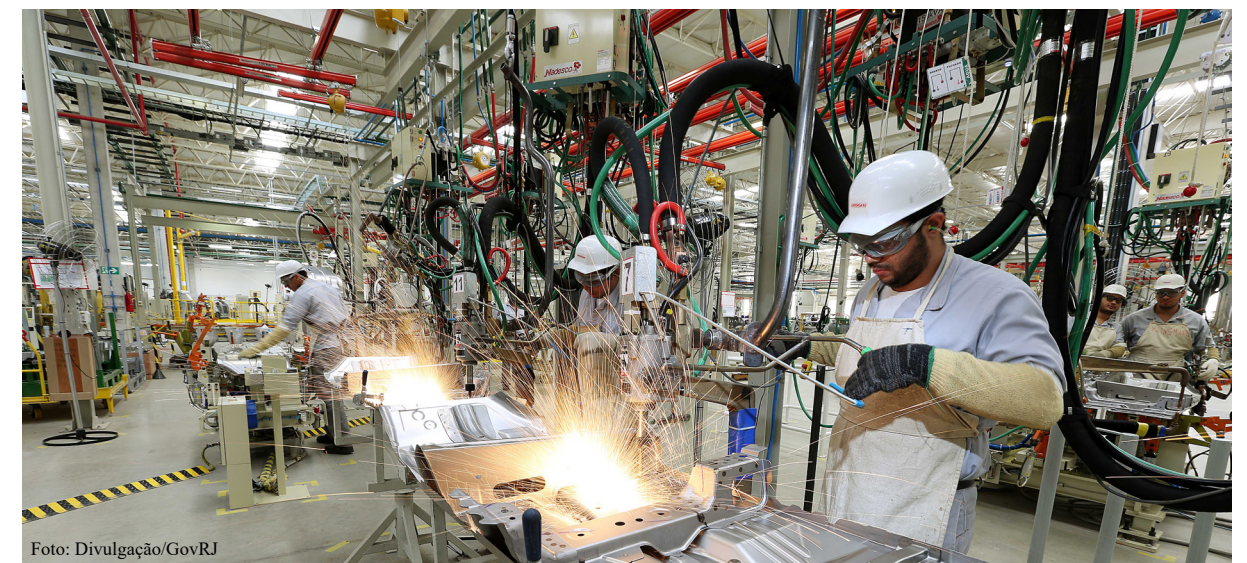


Foto: Divulgação/GovRJ

Planejamento de base territorial

A terceira premissa é a concepção de um planejamento de base territorial no qual a dimensão espacial e suas dinâmicas específicas balizam a ação estatal. Os territórios do Estado do Rio de Janeiro são formados por contínuos processos socioeconômicos, ambientais e demográficos e devem ser compreendidos como a base socioespacial da política pública. Essa noção permite contemplar tanto as diferentes regionalizações dos setores da Administração Pública, a exemplo das regiões de governo, como as múltiplas regionalidades constituídas pela sociedade. Essas dimensões, por sua vez, atravessam as estruturas político-administrativas e introduzem complexidade à gestão e ao planejamento público. Qualquer projeto de transformação socioeconômica de caráter amplo envolve, mobiliza e exige estratégias destinadas às diferentes escalas em que se configuram os processos sociais, econômicos e relações políticas.

Buscar o desenvolvimento socioeconômico, a organização de redes de serviços, a integração de cadeias produtivas e um melhor posicionamento na divisão territorial do trabalho envolve mapear dinâmicas regionais, os deslocamentos demográficos, a espacialização de equipamentos sociais, a presença de plataformas logísticas e de infraestruturas urbanas. Da mesma forma, a temática ambiental, em todos esses processos, e por intermédio da dimensão da sustentabilidade, se impõe como agenda urgente que exige da Administração e do planejamento público respostas efetivas nas escalas local, regional e nacional.

Definem-se os conceitos de territorialização e centralidades regionais, que são basilares para a abordagem territorial do planejamento, e a seguir, a sua operacionalização:

1. Territorialização

As noções de territorialização e de região, formando espaços com similaridades, identidades e padrões de relações bem definidos territorialmente, assumiram uma nova função no próprio campo das políticas públicas. Região e territorialização se organizam, hoje, a partir da complexidade territorial e da organização socioespacial do trabalho no mundo (SANTOS, 2005). Atualmente, as regiões são vistas como espacialidades em permanente transformação, que funcionam como escalas de mediação entre uma visão de totalidade (Estado, sociedade, nação) e as particularidades locais (territórios).

O que se quer enfatizar é que nenhum espaço permanece estático. Há um permanente processo de territorialização (HAESBAERT, 2004), ou seja, novas abordagens surgem, enquanto outras desaparecem. A partir dessa perspectiva, o planejamento territorial deve saber lidar com essas mudanças, atuando sobre elas, mas sabendo absorver conflitos e contradições do próprio processo de produção socioeconômica de espaços e regiões.

2. Centralidades regionais

As centralidades e regiões de influência são, a exemplo das regiões metropolitanas, espaços dinâmicos capazes de receber e processar fluxos de informação, recursos financeiros e serviços, e de redistribuir (difundir) recursos e bens recebidos de outras centralidades interligadas por meio da rede de cidades.

No Brasil, o surgimento de novas centralidades vem sendo impulsionado pelo recuo da metropolização nos grandes centros urbanos do Sudeste acompanhado do avanço das cidades médias (IBGE, 2016). Há, em escala nacional, uma reconfiguração da estrutura regional e na hierarquia das próprias redes de cidade, caracterizada pelo processo de desconcentração concentrada da atividade industrial e a expansão das fronteiras agropecuária e extração mineral (SIMÕES et. al, 2010).

O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, vem seguindo um movimento próprio nas últimas décadas. A forma como a capital está integrada à rede de cidades – voltada para a escala nacional e global – acaba por enfraquecer e, até mesmo, inviabilizar o adensamento produtivo estadual com desdobramentos regionais. Não há estudos contínuos sobre os arranjos regionais fluminenses, que deveriam analisar suas estruturas produtivas a partir de uma visão de desenvolvimento regional pautado por reorganização de centralidades urbanas.

Um dos objetivos do planejamento de base territorial é, justamente, compreender melhor as dinâmicas regionais do estado, a organização da sua estrutura produtiva e a configuração real de suas centralidades e concentrações urbanas. É fundamental que a gestão pública tenha condições de estimar cenários em torno da forte concentração econômica e espacial e apontar diretrizes para uma futura proposta de reorganização produtiva pautada em uma nova configuração regional, menos concentrada e mais policêntrica.

3. Operacionalização

Diante desse quadro, fica claro que a esfera estadual é elemento indispensável à solução das questões territoriais em diferentes escalas. Cabe ao planejamento estratégico territorial estabelecer diretrizes capazes de promover a coesão territorial e a sustentabilidade ambiental.

Da mesma forma, uma abordagem multiescalar deve conseguir diagnosticar problemas nos diferentes níveis de complexidade e de relações de produção, assim como identificar os diferentes níveis de poder interfederativos pertinentes àquele problema específico e possibilitar arranjos políticos e coalizões de poder e decisão estratégica (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2014).

Portanto, sem planejamento governamental adequado, há o risco da reprodução de uma série de descontinuidades estruturais no território. Diante disso, ganha evidência o desafio de efetivar um amplo processo de integração socioeconômica, o que exige o presente esforço de criar uma metodologia em prol de mecanismos públicos de coordenação decisória em escala regional.

Gestão baseada em evidências

Esse é um modelo de gestão que utiliza as evidências científicas na formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas, programas e ações.

Ou seja, confere, como insumos para esse modelo de gestão, as produções e formas de conhecimento advindas de diferentes áreas das ciências humanas e exatas, sendo aplicadas para elaboração tanto no desenho quanto na avaliação da efetividade das políticas públicas. Assim, a avaliação da continuidade ou pertinência da política pública decorre das evidências científicas que demonstram se ela é realmente eficiente em relação ao problema em que pretende atuar. A partir de teorias científicas, é possível formular indicadores sociais, que são definidos, por Paulo Jannuzzi, como:

Indicadores sociais são medidas, em geral quantitativas, dotadas de significado social substantivo, usado para quantificar, qualificar ou operacionalizar um conceito social abstrato (crime, violência, desigualdade, faixa etária, sexo) de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas) (JANNUZZI, 2002, p.55).

Um indicador social se detém a um recorte da realidade e, baseado em uma teoria, subsidia a análise e explicação de um fenômeno social. Os indicadores podem ser produzidos tanto por pesquisas quanto por registros administrativos – principalmente, a partir do avanço da informatização dos serviços públicos e da sistematização de bases de dados –, mas que precisam de tratamento e interpretação adequadas para se transformarem em estatísticas, informação e conhecimento; subsidiando, assim, a tomada de decisão pelo gestor e a elaboração do planejamento.

A formulação do planejamento estratégico estabelecido com base em evidências científicas permite uma melhor identificação da conjuntura estadual, em termos de potencialidades e necessidades. O diagnóstico dos problemas, riscos, capacidades e potencialidades para criação de soluções, com base em dados de um horizonte temporal amplo, abordando diferentes facetas, e com detalhamentos específicos para cada caso em questão é a essência de uma política pública eficaz e eficiente, posto que customizada para a realidade em que atua, identificando e considerando aspectos conjunturais e estruturais.

DESENVOLVIMENTO POR MISSÕES

O enquadramento das missões para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), em consonância com as premissas, metodologias e características próprias do estado foi construído ao longo de um processo múltiplo e integrado a órgãos e entidades estaduais, além da área central de planejamento.

Nesse sentido, foram estruturadas 10 (dez) missões que se relacionam sistemicamente, de modo que a inclusão, exclusão ou alteração de qualquer uma afeta o caminho para o **desenvolvimento econômico regional de longo prazo, inovativo e social e ambientalmente sustentável do ERJ**.

São endereçadas as dimensões da sustentabilidade econômica, ambiental e social, que possuem pontos de convergência e reflete as características de complementariedade e integração das missões. O Documento Base (RIO DE JANEIRO, 2023a) assentou a análise histórica, contextual e de relevância das missões, servindo de referência para a elaboração final do Plano.

As missões foram exploradas coletivamente a partir de hipóteses, que se desdobram em diretrizes e objetivos específicos.

As diretrizes são caminhos coerentes e indissociáveis para a realização da missão. Dessa forma, as diretrizes indicam alvos, grandes objetivos, cujo atingimento é uma realização parcial, porém necessária, da missão.

Para que cada diretriz seja alcançada é necessário que sejam atingidos objetivos específicos – elementos que, associados entre si, compõem o quadro que a diretriz descreve. Os objetivos específicos são traduzidos em indicadores para a avaliação do avanço e realização dos objetivos mais detalhados do desenho da estratégia. Realizações mensuráveis não esgotam as orientações estratégicas direcionadas à concretização da diretriz. Sempre que encontradas questões que exigem atenção e empenho relacionadas às diretrizes, enquanto orientação incontável ou de mensuração impalpável, serão apresentadas como diretrizes.

Garantindo a gestão por evidências, para cada uma das missões foi elencado um repertório de indicadores em três níveis: indicadores de missão - principais e complementares - e indicadores de objetivos específicos.

Os indicadores principais de missão apresentam uma visão contextual do cenário ligado à missão, tendo em vista a amplitude do objeto, retratando questões estruturais e de mudanças de longo prazo. É um tipo de indicador a ser acompanhado a longos intervalos de tempo, que não necessariamente possui relação com as ações da Administração Pública.

Os indicadores complementares de missão buscam avultar a análise do indicador principal, de modo a ampliar o ângulo de observação para formar uma perspectiva suficiente do contexto relacionado à missão.

Os indicadores de objetivo específico estão mais ligados à ação do estado, observando tanto o esforço empregado quanto os possíveis resultados obtidos. Podem ser relacionados às ações de órgãos e entidades estaduais.



Figura 1 - Missões e seus desdobramentos
Fonte: elaboração própria

Além dos cenários e metas propostas, um planejamento estratégico baseado em missões deve ter a capacidade de relativizar e aproximar sua visão de longo prazo e seus objetivos à realidade das dinâmicas socioespaciais e ambientais dos territórios nos quais pretende intervir.

AS MISSÕES E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

As missões definem os objetivos e as direções para o enfrentamento dos desafios, presentes e futuros, por meio da mobilização e articulação de diferentes atores e estratégias quanto ao desenvolvimento social, econômico e sustentável do ERJ. Por outro lado, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – objetivos globais adotados pelos países membros das Nações Unidas como um apelo universal à ação para acabar com a pobreza, proteger o planeta e garantir que até 2030 todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade¹ – estabelecidos em 2015 oferecem um conjunto de temáticas tão amplas quanto as missões definidas para o estado.

Ainda que as missões não tenham surgido a partir dos ODS, o campo de ação convergente, bem como a amplitude temática entre eles, permitem que seja feita uma correlação abrangente pelo nível mais agregado. Essa correspondência direta não descarta outras na avaliação detalhada, haja vista a necessária observação sistêmica das missões estabelecidas.

Dessa forma, ressalta-se o alinhamento das missões contidas no Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro com as tendências mundiais e o desenvolvimento de forma equilibrada entre sustentabilidade social, econômica e ambiental.



Figura 2 - Imagem das ODS
Fonte: Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável

¹ Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>.

MISSÃO	ODS RELACIONADOS			
MISSÃO 1 ERRADICAÇÃO DA EXTREMA POBREZA	 ERRADICAÇÃO DA EXTREMA POBREZA			
MISSÃO 2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA POPULAÇÃO FLUMINENSE	 ERRADICAR A FOME			
MISSÃO 3 SEGURANÇA HÍDRICA DO TERRITÓRIO FLUMINENSE	 SAÚDE E QUALIDADE	 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO	 PROTEGER A VIDA MARINHA	
MISSÃO 4 DESCARBONIZAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	 ENERGIAS RENOVÁVEIS E ACESSÍVEIS	 ENERGIAS RENOVÁVEIS E ACESSÍVEIS	 PROTEGER A VIDA TERRESTRE	
MISSÃO 5 REDUÇÃO DO IMPACTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS	 SAÚDE DE QUALIDADE	 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO	 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS	 AÇÃO CLIMÁTICA

MISSÃO	ODS RELACIONADOS		
MISSÃO 6 VANTAGEM COMPETITIVA ASSOCIADA À ECONOMIA DO CONHECIMENTO	 INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA		
MISSÃO 7 AMPLIAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO TERRITORIAL DAS OPORTUNIDADES DE TRABALHO E EMPREGO DO RIO DE JANEIRO	 ERRADICAR A POBREZA	 TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO	 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES
MISSÃO 8 ECONOMIAS URBANAS FORTES E CIDADES SOCIOAMBIENTALMENTE INCLUSIVAS	 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS		
MISSÃO 9 GARANTIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS TERRITÓRIOS	 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES	 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS	 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES
MISSÃO 10 PROMOÇÃO DAS IGUALDADES RACIAL E DE GÊNERO	 IGUALDADE DE GÊNERO	 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES	

Figura 3 - Missões X ODS
Fonte: elaboração própria



Foto: Tania Rego/Agência Brasil

Missão 1: Erradicação da extrema pobreza

O foco desta missão é erradicar a extrema pobreza medida a partir de sua dimensão monetária, uma vez que tal fenômeno expressa e potencializa a exclusão social e as desigualdades sociais, incorrendo em limitação na efetivação dos direitos de cidadania de contingente significativo da população fluminense, sendo causa e efeito da trajetória econômica e social que o estado trilhou até aqui.

Pode-se entender que erradicar a extrema pobreza significa alcançar uma condição na qual, virtualmente, nenhum cidadão fluminense sobreviva com renda inferior àquela apontada como indispensável para assegurar acesso a bens e serviços essenciais². Decomposta, essa missão exige a elevação da renda das famílias e o desenvolvimento de potencialidades e o acesso a oportunidades que possibilitem a saída segura da condição de extrema pobreza.

Para isso, entende-se que três caminhos e conquistas são necessários: suportar, por meio de transferência de renda e outros benefícios que elevem seu poder aquisitivo, todos os cidadãos que se encontram abaixo da linha da pobreza; construir vias para que esses indivíduos e famílias, de acordo com suas condições objetivas, adquiram autonomia de renda por meio de sua inclusão socioprodutiva; e finalmente, desenhar políticas públicas intersetoriais direcionadas à interrupção e superação do ciclo intergeracional da pobreza, com foco no apoio às famílias e seus responsáveis e no desenvolvimento pleno das capacidades das gerações mais jovens.

Essas três estratégias de atuação (diretivas) frente ao desafio da missão 1 advêm da compreensão de que a elevação da renda é um meio primário, embora não exclusivo, para superar a extrema pobreza. A promoção de níveis minimamente dignos de vida e a eliminação das privações mais graves deverão ser alcançados em curto prazo por meio de programas sociais de transferência de renda, de benefícios, renda básica e/ou outras formas. Entretanto, passos significativos para criar oportunidades de um futuro melhor e, portanto, uma efetiva superação da extrema pobreza – e de redução da pobreza – ocorrerão quando os indivíduos passarem a gerar renda de forma autônoma, por meio da inclusão socioprodutiva, assim como quando as famílias passarem a romper ciclos de pobreza entre gerações.

A estratégia de **alívio da extrema pobreza** deve ser compreendida como emergencial e indispensável, porque permite estabelecer as condições mínimas necessárias para suportar as trajetórias individuais, familiares, comunitárias e territoriais de superação da pobreza em suas múltiplas dimensões.

Por meio dessa diretiva, busca-se assegurar condições mínimas de sobrevivência e dignidade dos cidadãos em extrema pobreza; o eixo central é, portanto, o fornecimento de assistência financeira direta e facilitação de acesso a esse direito àqueles em situação de extrema vulnerabilidade.

² Espera-se elevar a renda familiar *per capita* das famílias. Relativamente aos bens e serviços básicos, entende-se o conjunto de direitos sociais elencados no art. 6º da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, programas de transferência de renda são a base para essa atuação e o Cadastro Único para programas sociais (CadÚnico) se mantém como a ferramenta fundamental nesse processo.

Tendo em vista que a ampliação dos programas de auxílio financeiro desempenha um papel importante para reduzir o número de famílias pertencentes à linha de corte da extrema pobreza e amparar indivíduos mais vulneráveis, o alívio da extrema pobreza pode ser enfrentado pela **ampliação da cobertura dos programas de transferência de renda**. Compreende-se, assim, que a relevante expansão da cobertura dos programas de auxílio financeiro para incluir beneficiários elegíveis aos programas existentes acarretará no acompanhamento de seus efeitos e a necessidade de ajustes de parâmetro. Para tal, a ferramenta – e esforço primário – consiste na ampliação da cobertura e atualização cadastral, acompanhado da implementação de ações e programas complementares.

Focalizar a assistência aos grupos vulneráveis, com maior dificuldade de acessar direitos e oportunidades, é outro prisma a ser destacado. **O aumento da cobertura de programas sociais dirigidos a grupos vulneráveis** demonstra outra especificação quanto ao alívio da extrema pobreza, indicando a necessidade de dupla focalização com especificidade entre os extremamente pobres, que são aqueles cuja condição os coloca em situação de ainda maior precariedade material e risco social e, por isso, devem ser alvo de atenção e ação mais dirigida.

“ **Inclusão socioprodutiva pressupõe oportunidade de trabalho e salário digno como forma de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social** ”

O esforço não deve ser restrito à garantia de renda para o suprimento e sobrevivência das famílias em vulnerabilidade, sendo necessária a implementação de uma estratégia que crie e amplie as oportunidades sociais e econômicas para a população que se encontra em situação de pobreza e, assim, possibilitar, em médio prazo, que fração significativa desse contingente alcance poder aquisitivo para os bens e serviços básicos de forma autônoma. Para isso, foi definida a diretiva da inclusão socioprodutiva que deve atuar enfrentando uma das questões estruturais da pobreza: a ausência de emprego, associada à baixa escolarização e baixa qualificação para o trabalho.

A inclusão socioprodutiva pressupõe oportunidade de trabalho e salário digno como forma de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social, que se desdobram em deveres dos entes estatais. Tanto no contexto urbano quanto no rural, refere-se a oportunidades de emprego formal, trabalho autônomo ou associativo, qualificado e com maior viabilidade de sucesso.

Diz-se socioprodutiva pois, além da inclusão via inserção no mercado de trabalho, é importante a inclusão social para integração dos cidadãos à sociedade, promovendo a igualdade de oportunidades, oferecendo maior chance para as pessoas ampliarem perspectivas profissionais e de vida a partir de direitos. A inclusão socioprodutiva será importante também na promoção do

desenvolvimento econômico de modo que, sendo tal inclusão um dos elementos que atuam para a erradicação da extrema pobreza, aventa-se que ela promova o fortalecimento do consumo e, portanto, do mercado interno, afetando positivamente a produção de bens e serviços, gerando novos empregos e aumentando a renda.

A pobreza é fortemente associada a baixos níveis de escolaridade. **A elevação dos anos de estudo e a inclusão digital da população jovem e adulta** são fatores importantes para o aumento da escolaridade e a inclusão socioprodutiva, pois se tem, potencialmente, maiores chances de um melhor nível educacional – desde que concomitante a uma educação cidadã, analítica, crítica e promotora de autonomia. Nesse processo, tendo em vista a dinâmica da sociedade contemporânea, nota-se a importância da inclusão digital.

A **elevação da escolarização da população jovem e adulta** em situação de pobreza, seja no contexto urbano ou no rural, é fundamental para que tenham acesso às oportunidades de **qualificação profissional e acesso a postos de trabalho com maior renda e estabilidade**. Dessa forma, **o aumento da inserção de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no mercado formal de trabalho** deve ser buscado como um dos principais resultados associados à diretiva da inclusão socioprodutiva. Ainda que existam outros meios de inclusão econômica da população que se pretende atingir nessa missão, além de ser via mais segura para o trabalho decente, encontra-se também associada à geração de emprego, premissa para o desenvolvimento econômico e que é transversal às missões.

No campo, o trabalho de capacitação especializado é fator de fundamental importância na inclusão socioprodutiva da população rural. O desenvolvimento sustentável rural, pesqueiro e aquícola, depende da continuidade das atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e Assistência Técnica e Pesqueira (ATEPA)³, tendo o agricultor familiar e pequenos agricultores e pescadores artesanais como público prioritário, possibilitando melhores processos de produção, organização, educação não formal, atuando diretamente na inclusão socioprodutiva desses trabalhadores.

A oferta de capacitação em extensão rural e pesqueira – associada à oferta de educação rural de alta qualidade – fomentará um cenário de pequenos produtores mais capacitados para gerenciar suas atividades produtivas e desenvolver de maneira sustentável sua produção. Portanto, outro objetivo fundamental em relação à inclusão socioprodutiva é o **aumento da oferta de capacitação em extensão destinada à produção rural e pesqueira e o fortalecimento da educação rural**. A qualificação permanente do produtor de alimentos, em especial do agricultor familiar e do pescador artesanal, é instrumento associado ao atingimento de outros resultados indispensáveis à inclusão socioprodutiva, como o **aumento da renda dos pequenos produtores rurais e o aumento dos empregos ligados à cadeia⁴ agropecuária e pesqueira**.

³ Assim, tal oferta visa melhorar a qualidade e eficiência das atividades desenvolvidas nessas produções e ampliar as habilidades e competências dos produtores rurais, pescadores artesanais e demais pescadores.

⁴ A cadeia produtiva agropecuária e pesqueira é aqui compreendida como um conjunto de atividades econômicas que envolvem, além da produção, também o processamento, a distribuição e comercialização de produtos e outras possíveis etapas, bem como demais setores produtivos alinhados e afetados, como, por exemplo, os dos insumos necessários, ou mesmo relações com etapas de beneficiamento.

A ambos se vincula a melhoria da qualidade de vida no campo, o aumento de sua renda e a ampliação e diversificação das oportunidades de sua geração. A dinamização da cadeia de produção de alimentos advindos da agropecuária e da pesca, em especial sua capacidade de absorver a população local de baixa renda e em situação de pobreza, significará também fortalecer o desenvolvimento local.

O reflorestamento, seja para exploração comercial ou para a recuperação e restauração da cobertura florestal permanente como esforço de conservação ambiental, pode gerar oportunidades de trabalho para a população na área rural, assim como o desenvolvimento das cadeias agropecuária e pesqueira. Tais atividades ocorreriam em distritos florestais, ou seja, em áreas que tenham aptidão para a implantação e desenvolvimento de atividades de silvicultura econômica, fornecendo empregos formais à população de baixa renda e com potencial de cooperativismo e associativismo. Assim, tem-se como objetivo **o aumento da área reflorestada no estado**.

No entanto, para que haja mais trabalho, maior renda de produtores agrícolas e pesqueiros, fortalecimento da agricultura familiar e dinamização da cadeia produtiva deverão ser propostas formas de se superar questões estruturais fomentando a **ampliação do acesso à terra e regularização fundiária** que, muitas vezes, são grandes empecilhos para o desenvolvimento e inclusão socioprodutiva de muitos trabalhadores rurais. No mesmo sentido, deve-se buscar o **aumento da formalização dos agricultores e pescadores**. Os instrumentos para a segurança jurídica do pequeno produtor proporcionarão maior estabilidade e organização para o acesso a crédito agrícola e outros benefícios e direitos.



Foto: Fernando Frazão/Agência Brasil

Outra diretriz que pode impactar positivamente a inclusão socioprodutiva no campo é a busca pelo aumento do valor agregado da produção agropecuária e pesqueira, a fim de **aumentar o valor agregado dos produtos por meio da inovação**.

Para que a inclusão socioprodutiva dos segmentos tanto de pessoas em situação de extrema pobreza quanto de pobreza ocorra, uma priorização da capacitação profissional em consonância às necessidades específicas dos contextos sociofamiliares dos indivíduos deverá ser realizada no contexto urbano e rural. Ao considerar o perfil sociofamiliar na oferta de capacitação, é reconhecida a desigualdade no acesso a recursos e oportunidades e a necessidade de realizar adequações nas capacitações - e no suporte ao público - que possam viabilizar a entrada de segmentos da faixa de pobreza no mercado de trabalho.

A capacitação profissional amplia chances de acesso a oportunidades de vínculos empregatícios, em que aspectos ligados à característica “empreendedora” e “cooperativista” também pode desempenhar papel significativo no fortalecimento do cooperativismo e desenvolvimento de negócios próprios - desde que haja incentivos, amparo e suporte aos riscos desses empreendedores categorizados em uma faixa de renda mais baixa. Assim, atuar-se-á também com o objetivo de **ampliação da oferta da capacitação profissional, empreendedora e cooperativista, levando em consideração o perfil sociofamiliar**.

Somadas às duas estratégias apresentadas, faz-se necessário refletir sobre outro aspecto que impacta diretamente a população mais vulnerável: os ciclos de perpetuação de vulnerabilidades entre gerações e acesso a oportunidades e a diversos direitos ao longo de uma vida.

Assim impõe-se o debate sobre a **superação da pobreza intergeracional** no qual se busca quebrar ou atenuar, a partir de um processo de intervenção estatal, o ciclo de pobreza transmitido ao longo de gerações, visando diminuir carências e desigualdades, garantindo melhores perspectivas para as futuras gerações.

A superação da pobreza intergeracional advirá da implementação de políticas abrangentes e estratégicas incidindo sobre causas profundas e garantindo acesso igualitário a serviços essenciais para maior igualdade de oportunidade à população tanto em situação de extrema pobreza quanto de pobreza. Isso inclui investir em educação de qualidade, expandir a atenção primária à saúde, reduzir o déficit habitacional, promover proficiência em habilidades-chave e combater o abandono escolar. Tal acesso - a fim de ampliar as possibilidades de um futuro mais igualitário - deverá considerar também aspectos de igualdade a grupos historicamente marginalizados, populações discriminadas por raça/etnia, gênero, orientação sexual, e demais segmentos com menores espaços de poder.

O primeiro objetivo desta diretiva é o **aumento da cobertura e qualidade da atenção primária à saúde no estado**, essencial para superar a pobreza intergeracional e promover o bem-estar da população em situação de vulnerabilidade.

A atenção primária abrange ações de promoção, prevenção, tratamento e reabilitação, com enfoque na saúde individual e coletiva e, assim, pode identificar problemas de saúde e atuar no tratamento precocemente. Logo, é fundamental para a população em situação de vulnerabilidade ou em condição de pobreza e extrema pobreza.

Outro fato que impacta de modo estrutural a vida das populações mais pobres – e que tem estreita relação com a saúde e o acesso às oportunidades econômicas e sociais – é a condição de moradia, fator que impacta direta e indiretamente na superação da pobreza intergeracional. A escassez de habitações adequadas tem um impacto negativo nas famílias em situação de pobreza, prejudicando seu bem-estar e seu futuro. Portanto, deverá ser considerado essencial assegurar moradias adequadas pois, isso contribui para a saúde e qualidade de vida de moradores. Ao promover a redução do déficit habitacional, promove-se maior igualdade e bem-estar destas famílias vulneráveis e espera-se que, com tal objetivo, a melhora nas condições de moradia/habitação da população fluminense possa ser adequadamente acompanhada.

Com suas devidas especificidades e particularidades, as condições de déficit habitacional no território fluminense devem ser compreendidas sob duas perspectivas: o déficit quantitativo, que trata da necessidade de produção de novas unidades; e o déficit qualitativo, que trata da implantação de infraestrutura em assentamentos precários ou adequações e melhorias em moradias existentes.

No âmbito da educação, a busca pelo aumento da proficiência em disciplinas-chave como português, matemática e letramento digital é essencial para equipar os indivíduos com as habilidades necessárias para a vida contemporânea. Essas capacidades são fundamentais para a trajetória que esses indivíduos terão no futuro, seja no mercado de trabalho, seja na vida de um modo amplo.

Por fim, espera-se a redução do abandono escolar como um objetivo central a essa diretiva, pois a evasão escolar tem o potencial de perpetuar desigualdades. Assegurar que todas as crianças e jovens tenham acesso à educação e permaneçam na escola é uma estratégia vital para romper o ciclo de desvantagem socioeconômica. Assim, faz-se importante medida para a redução do abandono escolar, sobretudo perfis de alunos pobres e extremamente pobres de escolas com nível socioeconômico baixo, devendo-se atuar para a garantia de ambientes educacionais inclusivos, acolhedores e de qualidade.

O aspecto da territorialização da erradicação da extrema pobreza no ERJ pode ser verificado com a observação de indicadores relativos à realidade socioeconômica de municípios. A figura 3 demonstra a distribuição da população inscrita no Cadastro Único (CadÚnico), o que denota o número de famílias próximas à linha da pobreza e que necessitam de auxílio de programas sociais em relação à população total do município. A partir de um olhar socioespacial, observa-se que o comportamento do indicador é bastante distinto no comparativo entre municípios e regiões do estado.

Há uma concentração do percentual de famílias com renda familiar per capita mensal dentro do limite estabelecido pelo Programa Bolsa Família⁵ na Região Metropolitana (RMRJ), com destaque para os municípios da Baixada Fluminense. A breve análise do fenômeno da pobreza a partir do recorte regional evidencia a complexidade do problema a ser enfrentado na missão, pois ele se mostra presente tanto em aglomerações urbanas, a exemplo da RMRJ, como em municípios localizados em zonas semiurbanas e rurais no Norte Fluminense.

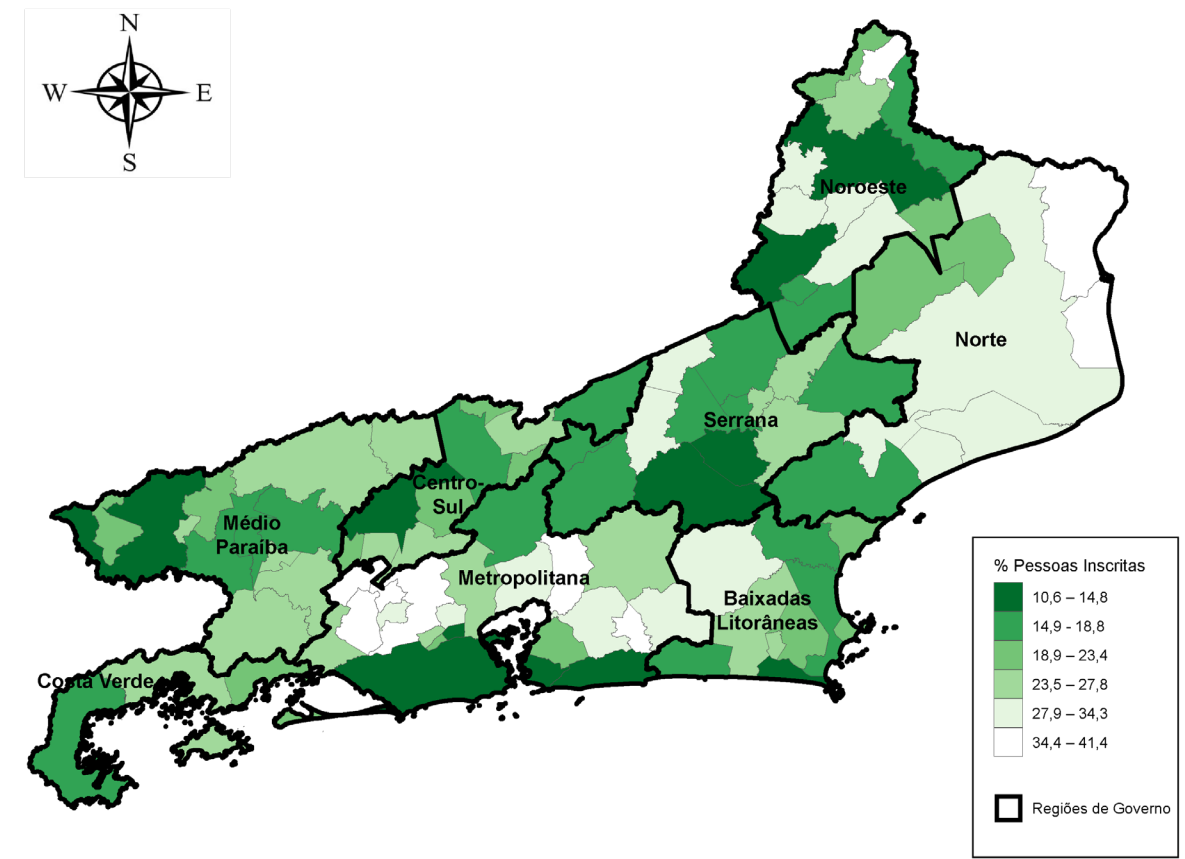


Figura 4 - Proporção de pessoas inscritas no CadÚnico em famílias com renda familiar per capita mensal de até R\$ 218,00, em relação à população residente – jan. 2022
Fonte: Elaboração própria com base no VIS DATA 3.

⁵ A gestão dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, as condições e a administração de seus pagamentos são determinados por normas formais em que se define o público-alvo por meio de um limite financeiro com base na renda familiar per capita mensal. A regulamentação é editada periodicamente. No momento do fechamento deste documento, as normas vigentes (Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023 e o regulamentador Decreto nº 12.064, de 17 de junho de 2024) definem como famílias em situação de pobreza aquelas cuja renda familiar per capita mensal é de até R\$ 218,00 (art. 19 do Decreto nº 12.064/2024), estabelecendo esse valor como linha de pobreza para fins do programa.

Missão 2: Garantia da segurança alimentar e nutricional

A justificativa dessa missão é amparada pelo direito humano à alimentação⁶ e pretende garantir o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, art. 3º).

As pesquisas referentes à época da elaboração do PEDES (2022) apontavam que havia aproximadamente 2,7 milhões⁷ de cidadãos fluminenses em situação de fome⁸ e menos da metade dos domicílios (42,8%) se encontravam em situação de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Esses dados agravantes podem afetar o desenvolvimento das crianças, sobretudo na primeira infância e no desenvolvimento social. Espera-se, assim, que a instituição, manutenção e ampliação de políticas públicas, que garantam o papel constitucional em direção à efetivação da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), afetem positivamente a vida dos cidadãos fluminenses e o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Rio de Janeiro.

Fundamentalmente, a estratégia para se atingir tal missão buscará ampliar o número de domicílios em situação de Segurança Alimentar e Nutricional, e por consequência, de cidadãos em estado de SAN. Para tanto, a missão de garantir a segurança alimentar e nutricional busca também reduzir as formas de insegurança alimentar (INSAN)⁹, fortalecer o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) no território fluminense, assim como a produção de alimentos e a agricultura familiar. Soma-se a esses pontos a busca por melhores resultados nutricionais da população, reduzindo prevalências de excesso de peso e baixo peso em crianças e ampliar a alimentação mais saudável à população.

⁶ Consagrado a todos os cidadãos brasileiros no Art. 6º da Constituição Federal.

⁷ Segundo pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) – Suplemento por Estados – <https://olheparaafome.com.br>.

⁸ A fome, a partir do pensamento do sociólogo Josué de Castro, em sua obra Geografia da Fome (1946), foi compreendida como um fenômeno epidêmico e social, relativo à falta de alimentos para uma população, sendo uma expressão biológica de males sociológicos. Segundo a PNAD-IBGE (p.132, 2014), fome é: “Condição definida como uma sensação de ansiedade e desconforto provocada pela falta de comida. No contexto estudado, a fome é referida como uma condição involuntária, causada pela falta de recursos dos indivíduos ou famílias para a obtenção dos alimentos necessários. Pode ser de diversos graus e, consequentemente, seu impacto é tanto maior sobre o bem-estar dos indivíduos e populações, quanto mais grave for a carência de alimentos”.

⁹ Segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), os domicílios são tipificados em quatro níveis de (in)segurança alimentar e nutricional: 1- Segurança alimentar (SA): acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente e moradores sequer se sentiam na iminência de sofrer restrição no futuro próximo; 2 - Insegurança alimentar leve (IAL): preocupação ou incerteza quanto à disponibilidade de alimentos no futuro em quantidade e qualidade adequadas; 3 - Insegurança alimentar moderada (IAM): redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos; e 4 - Insegurança alimentar grave (IAG): redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre adultos e/ou crianças; e/ou privação de alimentos; fome.

O pressuposto, como pano de fundo, para a consecução desta missão será o fortalecimento das instâncias estaduais do SISAN: a Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CAISANS)¹⁰, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Além disso, o I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PLESANS) deverá ser norteador da implantação das diversas ações integradas e articuladas por várias áreas e atores do Poder Executivo estadual, de modo que os demais instrumentos de planejamento deverão seguir e dialogar com o PLESANS. Outro ponto chave será o aprimoramento da governança, da participação da sociedade e a colaboração dos três entes federativos. As formas escolhidas para direcionar a garantia de segurança alimentar são ligadas às diretivas de:

a) Acesso à alimentação adequada e superação da insegurança alimentar e nutricional.

b) Produção e abastecimento de alimentos de qualidade com sustentabilidade ambiental e fortalecimento da agricultura familiar.



Foto: Carlos Magno/GovRJ

¹⁰ A CAISANS RJ deve elaborar, a partir das diretrizes emanadas pelo CONSEA/RJ, a Política e o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, estabelecendo diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, de monitoramento e de avaliação de sua implementação; coordenar a execução da Política e do Plano; e articular as políticas e planos de suas congêneres municipais.

Em dados recentes¹¹, constatou-se a presença de correlação entre a insegurança alimentar - em especial suas formas grave e moderada - com a baixa renda, o desemprego e a informalidade no trabalho¹². Ou seja, o acesso à alimentação adequada pode se dar a partir da própria renda obtida através de emprego. Assim, esta missão tem relação direta com um dos princípios estruturantes do PEDES: a geração de empregos. Relaciona-se, também, às temáticas que estão no centro de outras missões: como a ampliação das oportunidades de trabalho e emprego e a inclusão socioprodutiva da população pobre, diretamente relacionada à missão 1.

Para além do trabalho, emprego e transferências de renda, é também fundamental o acesso à alimentação por meio de outras formas, sendo que ganhará destaque de atuação a oferta de alimentos pelo Estado. Tal oferta vai além do dever do Estado - fundamentado nos princípios da Constituição - em ofertar alimentação em escolas, hospitais e presídios, como parte do direito à saúde, à educação e à dignidade da pessoa humana. Ela diz respeito à ampliação de rede de equipamentos e programas especificamente voltados à oferta de alimentação adequada subsidiada, a baixo preço ou gratuita.

Assim, o primeiro objetivo referente ao acesso à alimentação adequada e superação da insegurança alimentar e nutricional se dará a partir da atuação da **expansão da oferta de alimentos em equipamentos públicos e programas voltados à segurança alimentar e nutricional**.

A oferta em Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSANs) refere-se ao aumento de infraestrutura, serviços e programas governamentais projetados para garantir a segurança alimentar e promover a nutrição adequada para a população, pois desempenham um papel vital - sobretudo a populações pobres e vulneráveis - com a oferta de alimentos nutritivos, acessíveis, seguros e promovem hábitos alimentares saudáveis. O serviço é universal e geralmente atende a população vulnerável e de baixa renda por meio do fornecimento de refeições balanceadas e saudáveis.

A Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, em seu artigo 7º, normatiza que a realização do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)¹³ e que esse é composto por diversos atores constituídos por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar.

¹¹ II Inquérito VIGISAN - Pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) - Suplemento por Estados - <https://olheparaafome.com.br/>.

¹² Como apontada no II Inquérito VIGISAN, outra forte relação apontada entre a insegurança alimentar - em especial suas formas grave e moderada - deu-se com a baixa escolaridade e com a presença de crianças menores de 10 anos no domicílio. Para essas determinantes, a atuação se dará por meio de outros objetivos vinculados a outras missões.

¹³ O SISAN é o instrumento criado pelo Estado brasileiro para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA e seu arranjo institucional é inspirado nos demais sistemas de políticas públicas, porém apresenta como especificidade o fato de ser um sistema cogerido por um grupo de pastas setoriais.

A partir desse arcabouço normativo que evidencia a importância da governança e integração de ações e políticas de segurança alimentar e nutricional nos níveis federal, estadual e municipal, a estratégia de atuação para essa missão será fortalecer esse sistema, assim como a figura do município como ente e ator chave para a captação dos problemas de segurança alimentar e nutricional no nível local e suas estratégias de solução.

Portanto, um objetivo de atuação para se atingir essa missão será a de **aumentar o número de municípios fluminenses com adesão ao SISAN**, uma vez que os municípios desempenham papel central na implementação de políticas e ações.

O Estado do Rio de Janeiro aderiu ao SISAN em novembro de 2011, adequando os componentes de três instâncias: o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e uma Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CAISANS).

“**Até mesmo a parcela da população que não sofre privações de acesso, também pode não ter acesso ao aspecto saudável e adequado da alimentação**”

No ERJ, a representatividade dos municípios aderidos ao SISAN em relação ao total de municípios do estado é baixa¹⁴ e, portanto, entende-se como urgente que um sejam implementadas ações que visem o aumento da adesão ao sistema, de modo a proporcionar que mais municípios possam se estruturar com os dois pilares da política de segurança alimentar e nutricional: a intersetorialidade das ações e a participação social, por meio das instâncias participativas.

Outro ponto complementar importante e que fortalece o SISAN é relacionado à organização de dados e informações; assim, espera-se o fortalecimento da coleta, sistematização e tratamento de dados de segurança alimentar e nutricional no nível estadual, para uma melhor compreensão do SISAN. Nesse contexto, a regularidade da aplicação do MapaSAN¹⁵ em todos os municípios fluminenses será fundamental.

¹⁴ Até agosto de 2023, havia apenas 10 dos 92 municípios aderidos ao SISAN quais sejam: Belford Roxo, Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Maricá, Niterói, Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, Volta Redonda, Cordeiro e Três Rios.

¹⁵ O Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN) consiste em uma pesquisa que coleta informações acerca da Gestão do SISAN, Equipamento de Segurança Alimentar e Nutricional e Ações de SAN.

A insegurança alimentar deve ser percebida para além de sua clara associação com a pobreza, com a privação de renda e/ou da inserção laboral. Isso porque outros fatores afetam o acesso às possibilidades de uma alimentação adequada - desde a educação alimentar até a falta de oferta de produtos variados e frescos. Assim, até mesmo a parcela da população que não sofre privações de acesso pode não ter acesso ao aspecto saudável e adequado da alimentação. Um exemplo é o de uma alimentação carente de frutas e hortaliças e rica em alimentos processados, modelo esse que explica os números crescentes de incidência de sobrepeso e obesidade, demandando ações de promoção da alimentação saudável, uma vez que tal incidência é fator de risco para doenças crônicas não transmissíveis (DCNT).

Conforme apontam estudos (RIO DE JANEIRO, 2023a; 2023b), há desafios ao estado fluminense e a necessidade de aprimoramento da implementação de políticas públicas para se enfrentar a fome, promover acesso a alimentos de qualidade e de ambientes alimentares saudáveis.

Nesse ponto, tendo em vista a importância de ser obter um consumo alimentar adequado, com baixo impacto negativo à saúde em curto e longo prazos, espera-se que ações e intervenções estatais gerem melhoras na situação de saúde da população por meio da alimentação adequada, saudável e de qualidade. Assim, dois objetivos no âmbito de acesso à alimentação são o aumento do consumo de alimentos frescos acompanhado da proporcional **diminuição do consumo de alimentos ultraprocessados pela população fluminense**.

Para que tais objetivos possam ser observados no futuro, faz-se necessária a concretização de outro objetivo associado a esta diretiva, o **aumento da oferta de educação alimentar e de acompanhamento nutricional**, pois a má qualidade da alimentação tem demandado ações que fomentem escolhas e hábitos alimentares promotores de saúde e que estimulem a ampliação da disponibilidade de alimentos saudáveis.

Uma diretriz fundamental a ser perseguida pelas ações do estado e diversos atores é a **introdução e ampliação de mecanismos e instrumentos regulatórios com fins de contribuir com a redução do consumo de alimentos ultraprocessados**.

Saindo da perspectiva de acesso à alimentação e, em outro ângulo de atuação para o alcance desta missão, surge a diretiva de **produção e abastecimento de alimentos de qualidade com sustentabilidade ambiental e fortalecimento da agricultura familiar**, a qual se articula com o acesso aos produtos e tem inúmeras implicações com diversas áreas.

Um ponto central da produção de alimentos é a agricultura familiar, responsável por expressiva parte dos alimentos produzidos no estado. Trabuço (2022) analisando dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2019) de 1975 a 2017, observa que ao longo das últimas décadas houve uma queda na área agropecuária e de lavouras, coincidindo com o crescimento de pastagens, efetivo bovino e produção de leite.

Neste sentido, a ampliação da agricultura de baixo carbono será importante para o desenvolvimento sustentável no estado, de preferência da agricultura familiar e de bases sustentáveis para a recuperação de pastagens degradadas.

É salutar que sejam implementadas e aprimoradas ações de fortalecimento da agricultura familiar e o aumento de sua produção, ampliando-se a oferta de alimentos saudáveis e de qualidade para a população, já que na agricultura familiar é maior o potencial de utilização de práticas de produção agrícola mais sustentáveis, como a agricultura orgânica e agroecológica, maior diversidade de cultivos e com menor processamento industrial e químico. Assim, tem-se como primeiro objetivo o **aumento da produção da agricultura familiar fluminense**.

Para que o aumento da produção da agricultura familiar possa de fato contribuir para a inclusão socioprodutiva no estado do Rio de Janeiro, é preciso que sejam criadas políticas públicas adequadas para o setor, que garantam o acesso a recursos, créditos, capacitação, assistência técnica e mercados. Dessa forma é possível promover o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais, gerando benefícios econômicos, sociais e ambientais para todo o estado.

Avanços importantes para a consecução do objetivo de ampliação da produção da agricultura familiar perpassam o fortalecimento de programas que gerem renda para agricultores e agricultoras familiares, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mas também a concretização da Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) (Lei nº 7923 de 20 de março de 2018) e a Modalidade de Compra Direta com Doação Simultânea (Lei nº 8987 de 25 de agosto de 2022), assim como as demais compras públicas. Outros aspectos envolvem a implantação e o fortalecimento de programas de agroecologia e de programas voltados para a agricultura urbana. Cabe destacar também que deverá ser realizado estímulo à pesquisa e à inovação na produção de alimentos da agricultura familiar além da ampliação de pesquisas em biofertilizantes e bio-defensivos sustentáveis e não ofensivos ao meio ambiente.

No que tange à oferta, nota-se também que a produção de pescado no estado possui um papel de extrema importância para segurança alimentar, pois é fonte valiosa de proteína de alta qualidade e nutrientes essenciais para a população¹⁶, mas também desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico, social e ambiental, beneficiando trabalhadores dessa cadeia pesqueira. A produção¹⁷ pode se dar de modo industrial ou artesanal, independentemente da escala, o **aumento da produção de pescado no estado** é entendido como estratégico, nesse contexto.

¹⁶ Os peixes são ricos em proteína de alta qualidade, possuindo também vitaminas, minerais e uma alta proporção de gorduras saudáveis (gorduras insaturadas), logo são alimentos importantes do ponto de vista da qualidade do alimento, de acordo com o Guia Alimentar da População Brasileira (BRASIL, 2014). Segundo esse guia, os pescados são os peixes (de água doce e de água salgada), crustáceos (camarão, caranguejos e siris) e moluscos (polvos, lulas, ostras, mariscos). O Guia está disponível em https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf e acessado em 15/08/2023.

¹⁷ Segundo o I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio de Janeiro – I PLESANS: “(...) a pesca comercial industrial, tem expressiva representação no estado (...) o relatório do Programa de Monitoramento da atividade pesqueira em execução pela Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ) [aponta que] a pesca extrativa industrial é responsável por 70% de todo o pescado capturado pelo Estado (...) porque o principal recurso pesqueiro, a sardinha, é capturada pelas embarcações industriais tendo como principais pontos de desembarque a região metropolitana do ERJ. Porém, em quase 90% dos municípios costeiros monitorados, a pesca artesanal é protagonista na captura dos peixes(...) A pesca artesanal no estado é de vital importância para o fornecimento e abastecimento dos mercados municipais, além de envolver quantidade importante de empregos diretos e indiretos(...)”. (RIO DE JANEIRO, 2018, p.37-38).



Foto: Luciana Pereira Leis/GovRJ

No âmbito econômico, a produção de pescado gera empregos diretos e indiretos ao longo de toda a cadeia produtiva. Desde a pesca até o processamento, distribuição e comercialização, essa atividade dinamizará a economia local com grande potencial de integrar a economia do mar, a gastronomia local, o turismo, entre outros. Espera-se que a criação e o fortalecimento de cooperativas e associações de pescadores possam melhorar suas condições socioeconômicas assim como a atuação por meio da ampliação da inclusão de pescadores e aquicultores nos programas de compras institucionais pode ser importante para o alcance desse objetivo.

A fim de que a diretiva de produção e abastecimento de alimentos de qualidade com sustentabilidade ambiental e fortalecimento da agricultura familiar seja eficaz para o alcance da missão, é importante que algumas estratégias sejam consideradas para as políticas públicas, programas e ações. Com as medidas que visem o fortalecimento da agricultura familiar, da produção e dos produtores, espera-se o aumento no volume de alimentos comercializados no estado que tenham sido produzidos no território fluminense, isto é, que estas estratégias se desdobrem na priorização da comercialização de alimentos locais, diminuindo a participação de alimentos importados¹⁸ de outros estados ou países.

A partir dos dados do último Censo Agropecuário (2019), verificou-se que 93% da área agrícola colhida no Estado do Rio de Janeiro é ocupada por somente 11 culturas, de modo que um terço da área ocupada está comprometida com a colheita de cana de açúcar. Nesse ponto, seria importante ressaltar um direcionamento para que o aumento da produção de alimentos no estado venha acompanhada de uma diversificação da produção, de modo que se possa explorar a oportunidade de comercialização no mercado urbano da região metropolitana, buscando-se atenuar a dependência de importação de muitos gêneros alimentícios por outros estados brasileiros.

¹⁸ O estudo de Trabuço (2022) apontou que a produção estadual é marginalizada no volume comercializado pela CEASA-RJ, onde quase 80% das toneladas de hortigranjeiros comercializadas por mês no principal equipamento público estadual de abastecimento provém de outros estados ou países.

Ainda nesse aspecto, a temática do abastecimento, sobretudo no que se refere ao fortalecimento da gestão das centrais de abastecimento, é fundamental para proporcionar o melhor atendimento aos diversos públicos do segmento da cadeia de suprimentos e dar centralidade e modernização técnica à CEASA-RJ. É importante avaliar a viabilidade para implantação de entrepostos em regiões estratégicas para pequenos e médios produtores, a fim de melhorar a logística de escoamento, bem como ampliar e fortalecer iniciativas que conectem diretamente produtores e consumidores por meio da formação de circuitos curtos de comercialização.

Outro ponto estrutural é o de promover o investimento em estradas rurais e em vias de ligação com distritos produtores para impulsionar o desenvolvimento das áreas agrícolas, facilitar o escoamento e reduzir custos logísticos. A manutenção e recuperação das estradas vicinais, além de ajudar no escoamento da safra, também são fundamentais para garantir a conectividade entre as áreas rurais e urbanas. Nesse contexto, entende-se que a busca por melhorar a infraestrutura logística de escoamento da distribuição da produção agropecuária e pesqueira no estado é uma medida estratégica.

Além da Assistência Técnica Rural (ATER) e Assistência Técnica Pesqueira e Aquícola (ATE-PA), o crédito é fundamental para os agricultores familiares pois esses produtores muitas vezes não possuem acesso a recursos financeiros suficientes para investir em suas atividades, qualificá-las e expandi-las. Diante disso, o acesso ao crédito por agricultores familiares e pescadores com linhas de crédito adequadas, mostra-se fundamental.

Tendo em vista a natureza majoritariamente urbana do estado e a concentração populacional em sua região metropolitana, emerge a compreensão da importância das medidas propiciadoras da produção alimentar em âmbitos urbanos e periurbanos no território fluminense. Essas medidas têm o poder de encurtar cadeias de abastecimento e estabelecer circuitos de comercialização mais diretos que não apenas salvaguardem a qualidade dos alimentos mas também contribuam para preços mais equitativos.

Além disso, essas medidas podem se revelar estratégicas no combate à pobreza e à insegurança alimentar, especialmente entre populações vulneráveis e no fortalecimento de vínculos comunitários. Essa abordagem permite a implementação de estratégias para acessar alimentos saudáveis de autoconsumo, enquanto viabiliza oportunidades de emprego para indivíduos com pouca qualificação e geração de renda para aqueles com níveis educacionais mais baixos. Por fim, espera-se que possa haver margem para um sem número de articulações de políticas desde o estímulo por meio de compras públicas do estado, quanto por ações e programas destinadas às famílias vulneráveis, como aquelas inscritas no CadÚnico.

Um outro caminho estratégico para que se possa avançar nesse tema é a criação de canais de comercialização da produção de cooperativas e associações de agricultores familiares e redes de agricultura urbana, fortalecendo cooperativas e associações de agricultores e pescadores.

Produzir alimentos em bases sustentáveis é um método alinhado à agenda ambientalmente sustentável, à organização e ao apoio da produção orgânica e à transição agroecológica e, portanto, para a produção de alimentos saudáveis e seguros. Assim, tem-se o objetivo de **aumento do número de agricultores familiares inseridos em Sistemas Agroalimentares Sustentáveis.**



Ademais, cabe destacar que o estado fluminense tem se direcionado normativamente para estímulos que impactam em tal produção, como a existência da Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, Agroecologia e Produção Orgânica do Estado do RJ¹⁹ (RIO DE JANEIRO, 2019). Por fim, tal produção em base sustentável pode contribuir também com a missão de Descarbonização do estado do Rio de Janeiro.

Ademais, vale destacar que o acompanhamento temporal da missão e a análise da condição de segurança alimentar e nutricional da população fluminense, em nível municipal, podem ser realizados por intermédio do “Grau de Vulnerabilidade” em desnutrição em crianças menores de 5 anos de idade. Com base no Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional - Mapa InSAN, que leva em consideração os dados de desnutrição infantil do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) do Ministério da Saúde, é possível espacializar as informações relativas ao acompanhamento nutricional para todos os municípios do país.

De acordo com a metodologia do mapa, os municípios podem ser classificados em distintos graus de vulnerabilidade à desnutrição infantil (média, alta e muito alta). A linha de corte para classificação leva em conta três indicadores: o déficit de altura para a idade (DAI) ; o déficit de peso para a idade (DPI) ; e o número de crianças beneficiárias acompanhadas. Ainda, esses três elementos alinham-se à taxa de prevalência de déficit estatural para a idade em crianças menores de cinco anos de idade; e em relação à proporção de crianças menores e 5 anos de idade com déficit ponderal para a idade, baseada na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS 2006). De acordo com a metodologia do grau de vulnerabilidade, excluem-se da classificação aqueles municípios que: apresentaram o DAI menor do que 6,7%; os que possuem o DPI menor do que 1,8%; e os municípios com menos de 20 crianças beneficiárias acompanhadas no ano.

No caso do ERJ, entre os 92 municípios, 71 foram classificadas em termos de vulnerabilidade em desnutrição no Mapa InSAN (77%); enquanto os demais, 21 (23%), não foram enquadrados em nenhum grau (médio, alto e muito alto).

¹⁹ Lei nº 8.625, de 18 de novembro de 2019.

Na figura 4, a seguir, é possível visualizar a distribuição espacial do indicador por municípios do estado. De forma geral, em 2022, todas as regiões fluminenses possuíam grau de vulnerabilidade em desnutrição infantil. Contudo, vale ressaltar, que na Região do Médio Paraíba, assim como no Noroeste Fluminense, há concentrações de municípios não classificados, ou seja, estas seriam, a princípio, regiões com boa condição em termos de nutrição da população de 0 a 5 anos de idade.

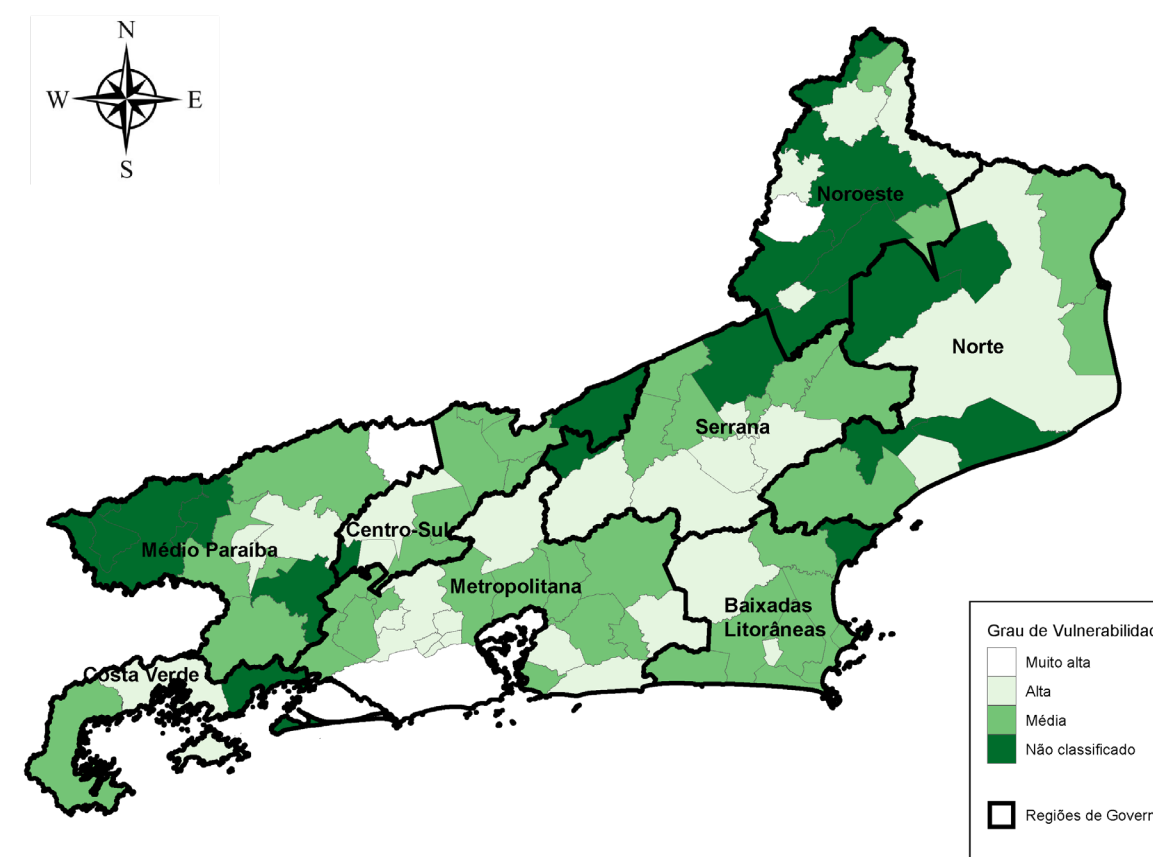


Figura 5 – Municípios fluminenses agrupados segundo graus de vulnerabilidade em desnutrição²⁰ - 2022
Fonte: Elaboração própria com base no Mapa InSan 2022 - Relatórios de Acesso Público SISVAN

²⁰ Diferentemente das fontes empregadas no estudo publicado em 2018 (BRASIL, 2018) baseado em microdados dos registros administrativos constantes no SISVAN e do CadÚnico, o estudo está baseado nos relatórios públicos do SISVAN, composto por três sistemas de origem de dados (SISVAN-WEB, Sistema de Gestão do Auxílio Brasil e e-SUS AB) e que compõem os acompanhamentos nutricionais de condicionalidades em saúde dos Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil. Os dados advêm do Sistema de Gestão do Auxílio Brasil, que abarca parte das crianças de 0 a 5 anos beneficiárias desses programas para o período considerado nas análises aqui apresentadas (BRASIL, 2023a).

Missão 3: Segurança hídrica do território fluminense

A insegurança hídrica - falta de disponibilidade de água em quantidade suficiente para a população e para as atividades industriais - é um dos fatores limitantes para o desenvolvimento, uma vez que a água desempenha um papel crucial na vida e na subsistência humana, assim como para a atividade econômica em várias dimensões, sendo um recurso fundamental para o desenvolvimento de diversas atividades como agricultura, indústria e energia. Com isso, uma importante missão é garantir a segurança hídrica da população fluminense. A pressão sobre a demanda de água tende a aumentar caso não sejam tomadas medidas no sentido de frear o assoreamento de mananciais, relacionando essa medida a uma orientação para o planejamento urbano e integrado considerando a preservação dos recursos naturais como água e solo. É necessária a proteção dos recursos hídricos e também a prevenção de impactos socioambientais e a mitigação de externalidades negativas oriundas da escassez de água. Dado que o ERJ possui baixa diversidade de abastecimento de água, uma forma de garantir a segurança hídrica é por meio da recuperação e da proteção de mananciais.

Se comparado a outros estados da federação, o estado do Rio de Janeiro não possui uma situação que possa ser caracterizada como confortável a longo prazo. As regiões hidrográficas apresentam situações diversas quanto à disponibilidade hídrica natural, e também de fatores de pressão ambiental com rebatimento sobre os recursos hídricos. Considerando que a disponibilidade hídrica do estado é bastante influenciada pela diversidade climática, geomorfológica e pelo efeito das intervenções antrópicas na dinâmica natural dos cursos hídricos, a questão se torna multidimensional e envolve a necessidade de estratégias que deem conta dessa complexidade.

A hidrografia do Rio de Janeiro é dividida em duas grandes áreas pela Serra do Mar. De um lado, os rios correm em direção ao interior, para a bacia do Paraíba do Sul. Do outro, as águas seguem para o oceano Atlântico (INEA, 2021). A Serra do Mar funciona como uma barreira natural para as nuvens carregadas de chuva, o que faz com que chova menos no lado continental. Já na costa, a proximidade com o mar e o relevo favorecem uma quantidade maior de chuvas. Assim, enquanto o litoral é mais úmido, as regiões montanhosas no interior, especialmente na bacia do Paraíba do Sul, costumam ser mais secas. Essa diferença na quantidade de chuvas impacta diretamente a disponibilidade de água e o equilíbrio dos ecossistemas da região. Além disso, ações humanas como o desmatamento, a construção de barragens, a alteração dos cursos dos rios e o crescimento da população também afetam a quantidade de água disponível.

Nesse tópico, o reflorestamento se relaciona não só com a questão da recuperação de áreas degradadas, mas também com a própria **segurança hídrica**. A bacia do Rio Paraíba do Sul é de grande importância para o abastecimento de água do estado e sofre com um histórico de deterioração (desmatamento e transposição do Rio Guandu). Os mananciais do Rio Paraíba do Sul são de grande relevância estratégica para o abastecimento da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (RMRJ), uma vez que cede 60% de suas águas para o Sistema Guandu. Cabe salientar a importância da RMRJ em questão de concentração populacional e de atividades econômicas. Sendo assim, a garantia de **acesso à água** de qualidade para a população e para as

atividades industriais é uma diretiva da missão 3, uma vez que a água é essencial para alguns processos de produção industrial, incluindo a indústria de alimentos e bebidas, produtos químicos, têxteis, eletrônicos e indústrias de transformação em geral, além de sua importância para segurança energética, garantindo a produção de energia hidrelétrica.

Uma das formas de garantir o acesso à água é garantindo um aumento na **eficiência na distribuição de água** para uma população de 16 milhões de habitantes no Estado do Rio de Janeiro. Evitando as perdas na distribuição e estimulando formas de consumo através de fontes alternativas, como águas de reuso, a pressão nos corpos hídricos tende a diminuir, o que contribui para a disponibilidade de água nos corpos hídricos que abastecem o território fluminense e para o **aumento da produção de água** no ERJ, por exemplo, por meio do reuso.

Ainda no sentido de assegurar a saúde dos corpos hídricos e consequente garantia da segurança hídrica, deve-se avançar na questão do esgotamento sanitário tratado, ou seja, quanto maior for a proporção da população atendida com o serviço, menos carga de poluentes são despejados nos rios. O esgotamento sanitário desempenha um papel crucial na **despoluição dos corpos hídricos** e na preservação dos recursos hídricos. A coleta, o tratamento e a disposição adequada dos resíduos provenientes de atividades domésticas, industriais e comerciais evitam que poluentes sejam lançados diretamente nos corpos d’água. **O aumento do percentual de esgoto com o tratamento adequado** garante que as substâncias poluentes sejam removidas ou reduzidas a níveis seguros antes de serem descartadas no ambiente. A captação no ERJ é realizada de forma superficial dos corpos hídricos. Portanto, mantê-los despoluídos é questão central na segurança hídrica do estado.

A segurança hídrica justifica-se como missão por sua influência direta sob a competitividade de um território (região hídrica), revelando-se como um fator de atração a ele. Por conseguinte, torna-se necessária a proteção dos mananciais, por meio de políticas de conservação florestal e de reflorestamento que recuperem o bioma Mata Atlântica e contribua para o potencial sequestro de carbono. Dessa maneira, obras de infraestrutura para o abastecimento e esgotamento adequado de resíduos líquidos se tornam estratégias para evitar que haja poluição dos rios e mananciais que abastecem a população fluminense.

O aspecto da territorialização da **garantia da segurança hídrica para a população fluminense** pode ser verificado por um conjunto de indicadores associados ao tema e que possuem produção contínua e desagregada por município. Na figura a seguir, é possível visualizar o comportamento, por exemplo, do indicador geral da missão: **Índice de Atendimento de Água**. As informações são divulgadas periodicamente pelo Sistema de Informação de Saneamento - SNIS e permitem organizar espacialmente os valores relativos à cobertura de atendimento em escala municipal. O índice resulta da razão entre a população atendida e a população total dos municípios (BRASIL, 2023b).

De acordo com a figura 5, as maiores coberturas estão na Região do Médio Paraíba e das Baixadas Litorâneas. Por outro lado, a Região Metropolitana apresenta serviço desigual, tanto com índices elevados como reduzidos em termos de atendimento. Assim como, há baixa cobertura na Região Serrana, principalmente na divisa com o Norte e o Noroeste Fluminense.

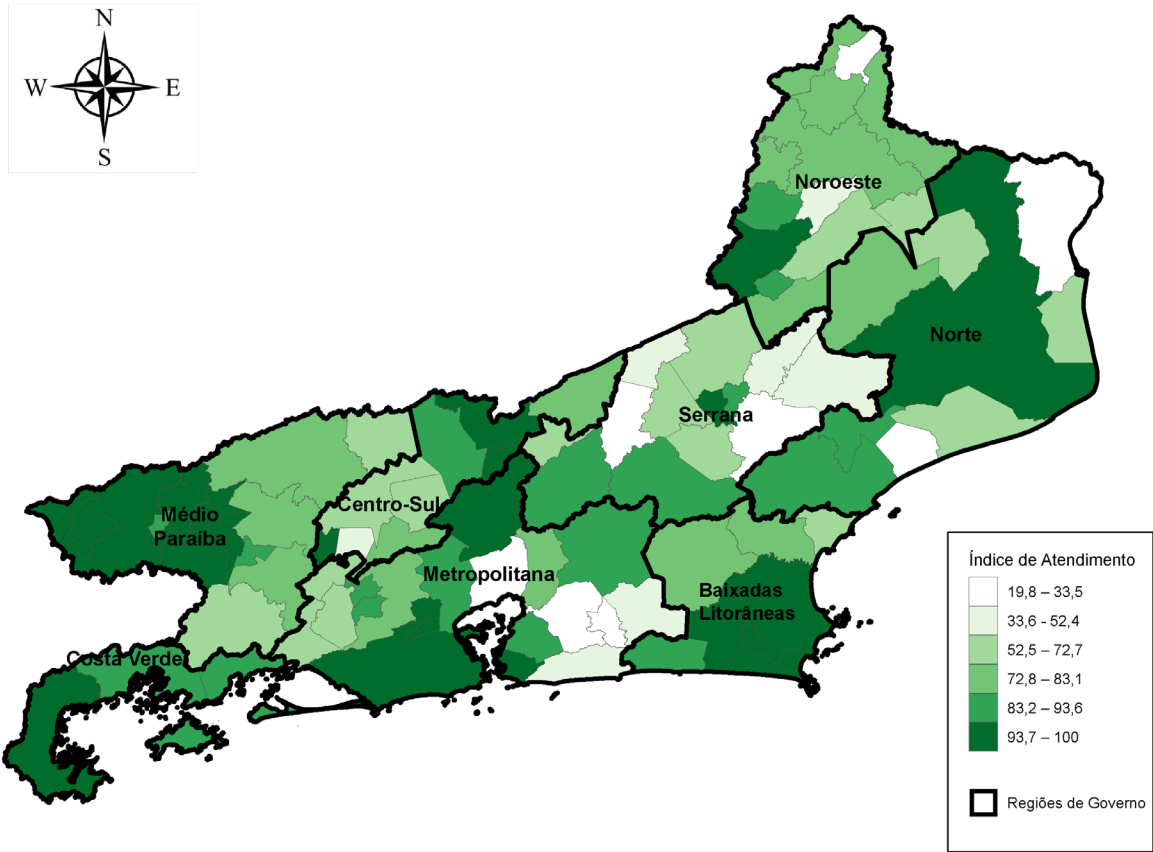


Figura 6 - Índice de atendimento de água da população - 2021
Fonte: Elaboração própria com base no SNIS (BRASIL, 2023b).

Missão 4: Descarbonização do Estado do Rio de Janeiro

A missão de descarbonizar a economia fluminense perpassa diversas frentes que surgem como oportunidades para um desenvolvimento sustentável. Por ser o principal polo de extração de petróleo e gás do país, o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) é, também, o maior produtor de hidrocarbonetos do país. O que se espera dessa oportunidade histórica é que não se repitam os equívocos de exploração de uma *commodity* de maneira insustentável, considerando a complexidade e os encadeamentos que a extração de Petróleo e Gás (P&G) oferecem para a alavancagem do desenvolvimento econômico fluminense.

Nesse cenário, a produção de petróleo no pré-sal muda a escala da indústria brasileira do petróleo, uma vez que surge a janela de oportunidades de se construir uma política de desenvolvimento que assegure para as próximas décadas essa trajetória de crescimento inclusive investindo em alternativas mais sustentáveis de exploração do petróleo.

Na perspectiva da sustentabilidade ambiental, as receitas obtidas da exploração do petróleo podem servir tanto para investir na recuperação de áreas degradadas, que podem ser desenvolvidas através da implantação de uma agricultura de baixo carbono, como para investimentos em um parque tecnológico que tenha como princípio a sustentabilidade com desenvolvimento de energias mais limpas que o petróleo, como, por exemplo, o gás natural, a energia eólica e o hidrogênio verde.

Cabe ressaltar que uma das maneiras de mitigar os efeitos da emissão de gases de efeito estufa (GEE) é através da **conservação dos recursos naturais**. No caso do Rio de Janeiro, que conta com mais de 2 milhões de hectares de áreas de pastagem ou degradadas, há a oportunidade de se **aumentar a área reflorestada do estado**. O território fluminense está todo inserido sob o domínio da Mata Atlântica. Esse bioma tem a maior concentração de carbono no solo por hectare entre os biomas do Brasil. Portanto, não só a sua conservação, mas também a restauração se torna estratégica para a descarbonização, devido as suas grandes capacidades de sequestro de CO₂.

Outro ponto de destaque, fundamental à busca pela descarbonização, é a **transição energética**. Os caminhos a serem seguidos para o atingimento da missão é **ampliar a participação de energias de fontes renováveis na matriz energética do território fluminense** e reduzir as emissões de CO₂ pela queima de combustíveis fósseis no território fluminense. De acordo com o Inventário de Emissões de GEE no estado (INEA, 2015), verifica-se que o setor de transportes é o que tem a participação mais importante, sendo o transporte rodoviário maior emissor, respondendo por 74,7% das emissões dentro do setor. Portanto, buscar alternativas para uma transição energética nesse setor é estratégico para um desenvolvimento sustentável, o que justifica a descarbonização enquanto missão no ERJ.

A descarbonização da economia fluminense é capaz gerar oportunidades para inovação, geração de empregos, implementação de processos sustentáveis de produção de alimentos e diminuição da emissão de GEE e ainda mitigação dessas emissões na atmosfera, tornando o ERJ um ator de destaque na busca por um modelo de desenvolvimento sustentável e inovativo que conjugue as questões econômicas, ambientais e sociais.

A territorialização da **descarbonização da economia fluminense** pode ser verificada com a observação do **indicador geral de emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE)** desagregado por municípios. As informações são mensuradas por toneladas emitidas e disponibilizadas pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) do Observatório do Clima.

A figura 6 demonstra que as maiores emissões se localizam nas regiões Metropolitana e do Norte Fluminense. No primeiro caso, a principal fonte é a queima de combustível a partir dos fluxos e dos sistemas de transportes urbanos (SEEG, 2025). O problema da mobilidade nos grandes centros e aglomerações urbanas está intrinsecamente relacionado às emissões de GEE. Ou seja, nos debates em torno da transição energética, a gestão sustentável de cidades é fator estrutural para o processo de descarbonização.

No segundo caso, no Norte Fluminense, a causa central das emissões também é a queima de combustível (SEEG, 2025). Porém, neste caso, há uma maior correlação com as atividades de produção e exploração de petróleo e gás, especialmente por conta das atividades de extração na Bacia de Campos e da geração de energia por usinas termelétrica de gás.

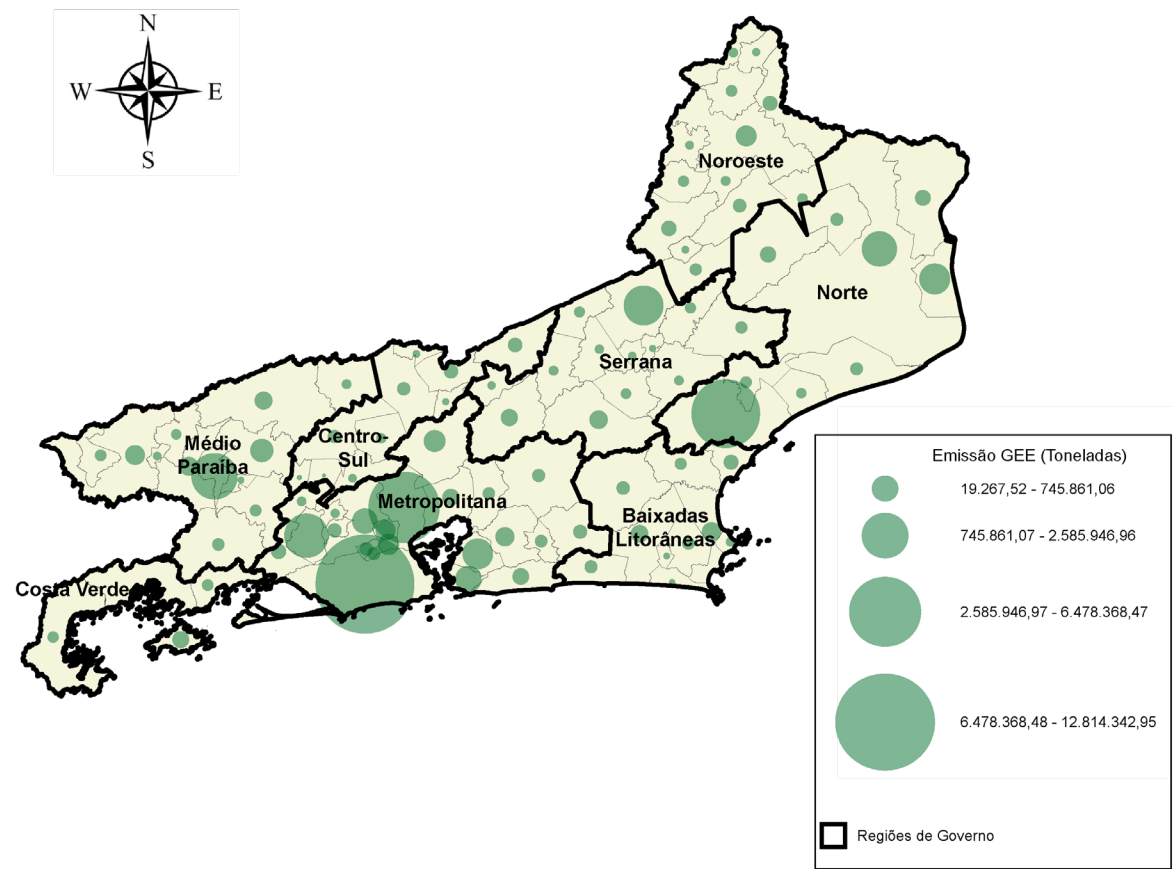


Figura 7 - Toneladas de Gases de Efeito Estufa (GEE) emitidas por ano - 2019
Fonte: Elaboração própria com base no SEEG – Observatório Clima Tempo.



Foto: Fernando Frazão/Agência Brasil



Missão 5: Redução do impacto dos resíduos sólidos

O Estado do Rio de Janeiro (ERJ) produz aproximadamente 17 mil toneladas de lixo por dia, de acordo com a Secretaria Estadual do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS). A grande maioria desses resíduos, cerca de 83%, é gerada pela população da Região Metropolitana. Com relação aos resíduos recicláveis, têm-se que apenas 3% (60 mil toneladas/ano) dos vidros, papel/papelão, metais e plásticos descartados têm como destino a reciclagem (RIO DE JANEIRO, 2022b).

Acrescenta-se a este cenário, o fato de que a indústria fluminense, consome cerca 60 mil toneladas/ano de insumos recicláveis, a exemplo, o vidro. Porém, 90% desses materiais são gerados em outros estados. Dessa maneira, entende-se que o ERJ tem uma janela de oportunidade socioeconômica através de uma **gestão adequada dos resíduos sólidos**, uma vez que há uma demanda por insumos oriundos da reciclagem. Nesse sentido, busca-se nessa missão desenvolver a **economia circular e logística reversa com aumento da recuperação de materiais**, principalmente através da reciclagem e reuso. Além disso, apresenta-se como oportunidade o desenvolvimento de cadeias produtivas que possibilitem o **aumento do aproveitamento energético desses resíduos**, reduzindo a pressão exercida sobre os recursos naturais.

Nesse tema vale destacar que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), considera como adequada a destinação dos resíduos sólidos que inclua a **reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes**. A indústria da reciclagem cria empregos em várias etapas do processo, desde a coleta e triagem até a fabricação de produtos reciclados, contribuindo para a economia local.

Alguns dos princípios estabelecidos no art. 6º da referida lei indicam que a **gestão de resíduos sólidos** é atividade que visa atuar prevenindo e precavendo a sociedade de possíveis danos que possam advir da incorreta destinação de resíduos para promover saúde e bem-estar, por exemplo. Outros princípios dessa política são também indicativos que justificam a instituição de uma missão específica para o tema de resíduos sólidos: o desenvolvimento sustentável, o qual compreende o crescimento sinérgico entre as dimensões econômica, social e ambiental; e a gestão compartilhada, que entende que governos, empresas e cidadãos têm responsabilidade compartilhada para se atingir a redução dos impactos ao meio ambiente e à sociedade.

Nesse tópico, é importante ressaltar que os dados apontam que, no território fluminense, há uma baixa quantidade proporcional de toneladas recicladas apesar de o volume total de resíduos ter a destinação correta direcionada aos aterros; assim como as informações apontam para uma baixa proporção de resíduos sólidos recuperados (0,49% do total)²¹.

²¹ Segundo o Relatório Estadual de Gestão de 2019, organizado pelo Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão de Resíduos Sólidos – SINIR do Ministério do Meio Ambiente.

A importância, em termos de volume, na comparação entre resíduos aponta que o Estado do Rio de Janeiro totaliza, em termos de resíduos recebidos de outros estados, o volume de 871.266 toneladas de resíduos, ante um volume de 28.395 toneladas exportadas para outros estados. Deste total de volume recebido, destaca-se que o município do Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense concentram 60% desta recepção de resíduos (FIRJAN, 2022).

Ao se comparar os estados da região Sudeste constata-se desequilíbrio, falta de exploração adequada de oportunidades pelo Estado do Rio de Janeiro e de inadequada estrutura de logística, que podem ser retratados na constatação de que mais de 90% dos resíduos que chegam ao estado advindos de outros estados já chegam beneficiados.

Nesse sentido, compreende-se que a preservação e a remissão de recursos naturais (água e solo) impactarão no direcionamento de futuro do estado do Rio de Janeiro, relacionando sobretudo com a pressão por recursos naturais e qualidade de vida. É notório que a disposição de resíduos diretamente no solo sem tratamento adequado caracteriza um passivo ambiental de grandes proporções. Dessa maneira, entende-se como de suma importância que estratégias de mitigação dos impactos dessa realidade sejam traçadas.

Com isso, **garantir a destinação ambientalmente adequada** dos resíduos sólidos e o encerramento de lixões e ações de remediação desses vazadouros mostram-se como questão de grande importância para o alcance da missão em tela.

Uma etapa anterior e muito importante na gestão de resíduos é a universalização da coleta e da coleta seletiva nos domicílios do estado. A **coleta seletiva desempenha um papel fundamental na gestão de resíduos sólidos** e é de grande importância tanto do ponto de vista ambiental quanto do ponto de vista econômico e social além de ser uma importante etapa da economia circular. No Estado do Rio de Janeiro, 39 dos 92 municípios possuem o serviço público de coleta seletiva. A grande maioria deles (36) oferece a coleta seletiva domiciliar e apenas três realizam o trabalho de recuperação de recicláveis em unidades de triagem e compostagem (RIO DE JANEIRO, 2022b).

As iniciativas para a correta **gestão de resíduos** são importantes do ponto de vista socioambiental, de saúde pública e geração de emprego a partir do associativismo e cooperativismo, inclusive no cumprimento legal para licenciamento de empresas, bem como o estímulo à pesquisa em ciência e tecnologia para o tratamento de resíduos sólidos.

Neste sentido, analisar o Índice de Recuperação de Resíduos no âmbito da redução da geração e destinação adequada dos resíduos sólidos do Estado do Rio de Janeiro é fator importante para o desenvolvimento social, ambiental e econômico.

O aspecto da territorialização da **redução do impacto dos resíduos sólidos** pode ser verificado com a observação de um indicador geral relativo aos municípios para mensurar o volume de resíduos que são recuperados de alguma forma (reuso, reciclagem ou transferência energética) em relação ao volume de resíduos brutos coletados.

Observa-se que, de uma forma geral, os resíduos têm baixo percentual de recuperação em todas as regiões do estado. A grande maioria dos municípios apresentaram indicadores abaixo de 1% ou 2% de recuperação. Com raras exceções, especificamente nas regiões Noroeste e Serrana, as coberturas de coleta e tratamento de resíduos, mesmo quando elevadas, não conseguem ser transvestidas em processo de reciclagem e recuperação para fins produtivos e de geração de trabalho e renda. Trata-se de um problema estrutural do estado.

Conforme mencionado, o desenvolvimento sustentável passa necessariamente por uma transformação na forma de produção, descarte, reciclagem e aproveitamento dos materiais, seja por conta das metas de sustentabilidade postas pela missão, seja para oferta de insumos para a indústrias e demais atividades econômicas.

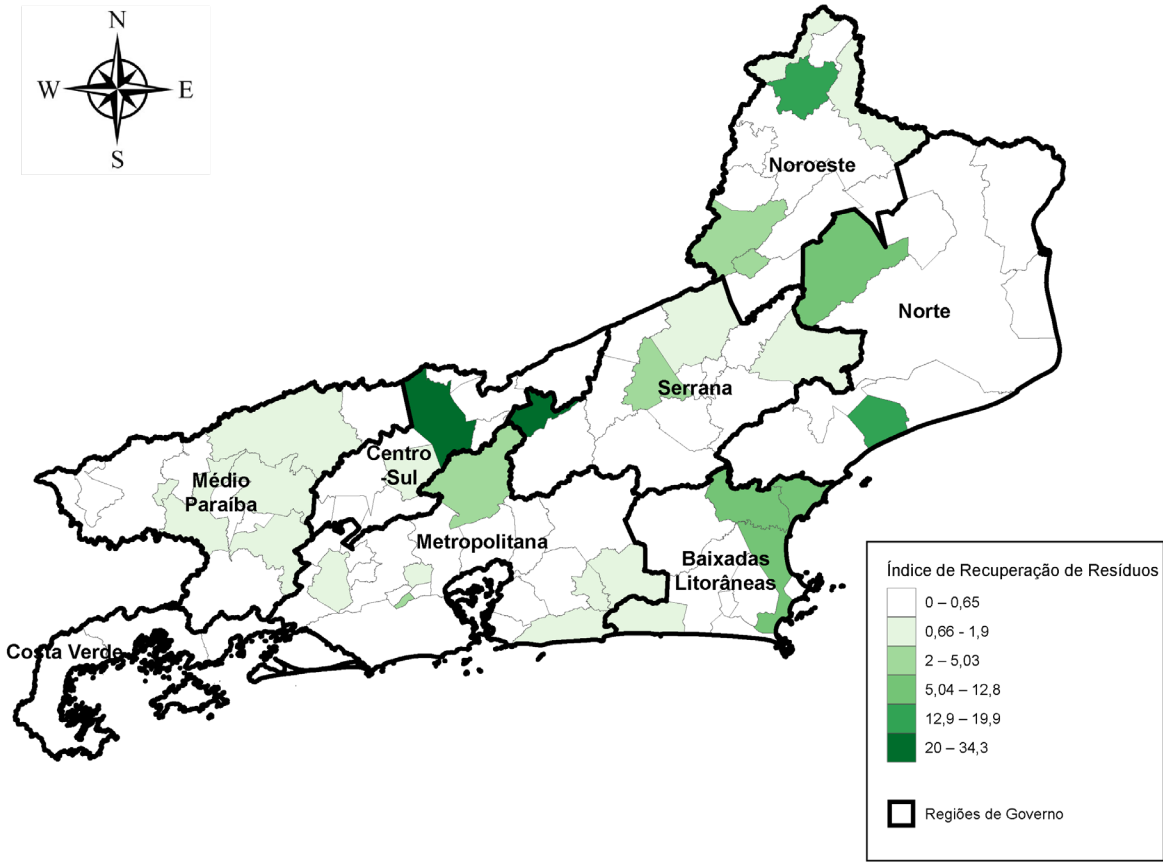


Figura 8- Índice de Recuperação de Resíduos – IRR – 2021
Fonte: Elaboração própria com base no SINIR (BRASIL, 2020).

Missão 6: Vantagem competitiva associada à Economia do Conhecimento

O principal foco dessa missão é avançar na construção de uma competitividade regional ancorada na geração, difusão e aplicação sistemática de conhecimento e inovação ao longo da estrutura produtiva em detrimento de vantagens competitivas mais superficiais, tais como aquelas associadas ao baixo valor da mão de obra ou à concessão de incentivos fiscais.

Neste sentido, entende-se que o caminho a ser perseguido é a **dinamização do Sistema Regional de Inovação (SRI) do estado**. À medida que o conceito de SRI é estreitamente ligado à dimensão espacial, as particularidades territoriais conformam sistemas específicos dentro de cada região.

As estratégias, portanto, serão moldadas de acordo com as especificidades de cada sistema e, para tanto, é imperativo que elas sejam discutidas e articuladas entre os municípios que compõem cada um deles. Não obstante foram identificadas três diretivas gerais com objetivos que se mostram determinantes para o alcance da missão.

Primeiramente, espera-se promover a **inovação impulsionada por setores dinâmicos estabelecidos e grandes empresas**, isto é, utilizar os setores dinâmicos em termos de inovação no estado, cuja maioria é formada por grandes empresas com expressivo investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para impulsionar a inovação ao longo da estrutura produtiva fluminense. Foram selecionados três Complexos Econômicos como estratégicos para este fim: Petróleo e Gás; Economia da Saúde e Economia Verde. O primeiro se justifica pelo bem-sucedido arranjo construído historicamente entre a Petrobras e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e responsável por colocar o Brasil na vanguarda tecnológica na exploração de petróleo em águas profundas e ultraprofundas.

Assim, dois objetivos foram estabelecidos neste tópico: o **aumento do percentual do fornecimento de bens e serviços de maior valor agregado para a cadeia de P&G por empresas locais**, uma vez que isto aumentaria o conteúdo tecnológico e a atividade inovativa das empresas envolvidas e diminuiria a dependência de outros estados e países (ALERJ, 2022); paralelamente, a **ampliação do volume da produção de derivados do petróleo e gás de segunda geração e terceira geração**²², por conta da complexidade tecnológica inerente e o maior potencial de encaqueamento produtivo desses segmentos, o que impactaria a geração de emprego e renda no estado.

²² Derivados de petróleo de segunda e terceira geração são produtos produzidos a partir de matérias-primas derivadas do petróleo. Os derivados de petróleo de segunda geração são aqueles produzidos a partir da refinação do petróleo bruto, como gasolina, diesel, querosene, óleo lubrificante, entre outros. Já os derivados de petróleo de terceira geração são produtos produzidos a partir de processos químicos e biológicos de transformação de matérias-primas derivadas do petróleo, como o plástico, borracha sintética, tecidos sintéticos, entre outros. Esses derivados de petróleo de terceira geração são chamados de produtos químicos de base e são utilizados como matéria-prima na fabricação de uma ampla variedade de produtos, incluindo produtos farmacêuticos, alimentos, cosméticos, materiais de construção e outros (ALERJ, 2020).

Em relação ao Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) possui uma posição privilegiada, sobretudo por conta da presença da Fundação Oswaldo Cruz (Fio-cruz) e de uma base de produção de conhecimento expressiva para o setor. Contudo, nas últimas décadas o estado sofreu uma significativa perda da base produtiva associada ao Complexo, sobremaneira na produção de farmoquímicos e farmacêuticos. O objetivo perseguido, portanto, é, com base nas oportunidades e potencialidades identificadas, uma **recuperação da base produtiva do Complexo da Economia da Saúde** com foco nos segmentos de maior valor agregado e conteúdo tecnológico.

O Complexo da Economia Verde pode contribuir para a dinamização do SRI fluminense a partir duas frentes: energias renováveis e Agricultura 4.0. Ambas envolvem o desenvolvimento de tecnologia e a geração de inovações. O objetivo associado é a **ampliação da participação de energias de fontes renováveis na matriz energética do estado** que ainda é dependente de fontes fósseis. Neste sentido, destacam-se oportunidades no segmento de eólica *offshore* e hidrogênio verde. No que tange à Agricultura entende-se como uma importante diretriz o **aumento da incorporação de tecnologia na produção agropecuária do estado**, como forma de aumentar o valor agregado dos produtos locais, a produção e a renda do pequeno produtor estadual. Ademais, o estado pode ser um *hub* de desenvolvimento e validação de tecnologias e inovações para a produção agropecuária de grande escala de outras regiões.

Um Sistema Regional de Inovação dinâmico se encontra associado à uma forte **interação universidade-empresa**, sendo essa uma importante estratégia para o fortalecimento da SRI estadual. Apesar da pujante infraestrutura científico-tecnológica, o ERJ ainda enfrenta dificuldades para transformar o conhecimento produzido nas Instituições Científico-Tecnológicas (ICTs) em inovações nas empresas locais.

Desse modo, entende-se que a busca pela expansão da transferência de tecnologia para o setor produtivo e a criação e fortalecimento de redes de inovação envolvendo múltiplos atores, dentre eles universidades e empresas são estratégicas para o alcance da missão. O primeiro envolve, dentre outras atividades, o licenciamento ou compra de propriedade intelectual, contratos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), pesquisa colaborativa, parcerias público-privadas, compartilhamento de laboratórios e *spin-offs*. Evidentemente, tais interações dependem da constituição de arranjos institucionais que envolvem atores com interesses e iniciativas próprios, no entanto, o estado pode alavancar e facilitar esta articulação a partir de editais de fomento e, sobretudo, da utilização mais efetiva da Lei Estadual de Inovação (Lei nº 9.809 de 22 de julho de 2022). Na mesma linha, as redes de inovação podem ser impulsionadas não apenas em torno de setores ou tecnologias, mas também por meio da busca pela solução de desafios sociais e ambientais de interesse do estado²³.

²³ A interação universidade-empresa é uma dimensão chave do Sistema Regional de Inovação e é percebida como basilar para o alcance da presente missão, contudo a produção de dados e indicadores para monitoramento e a avaliação dessa dimensão dependem do desenvolvimento institucional, com a definição de arranjos e compromissos dos atores envolvidos em gerar e compartilhar dados, algo que deve ser priorizado no desenvolvimento dessa missão.

Um dos pontos-chave para a dinamização do SRI fluminense é a difusão da **inovação pequenas e médias empresas (MPMEs)**, principalmente aquelas de setores tradicionais, mas também de serviços intensivos em conhecimento. Este tópico também se associa ao desafio de qualificar tais empresas para se conectar às cadeias de valor dos setores dinâmicos apontados na primeira diretiva. A tarefa é complexa, contudo, existem múltiplos caminhos a serem explorados. Por conta disso, um conjunto diverso de objetivos foi estabelecido para dar conta da heterogeneidade que marca esse universo.

Do ponto de vista dos *inputs*, espera-se um **aumento da oferta de capacitação empreendedora**, tanto para empreendedores potenciais quanto existentes, e, ao mesmo tempo, a **ampliação da captação de subvenção econômica e crédito para inovação por parte das empresas fluminenses**. Ambos os objetivos se complementam, pois a grande maioria das MPMEs não acessa recursos para a inovação por falta de informação e/ou capacitação. Ainda nessa seara, a **ampliação e o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs)**²⁴ do estado também podem ser uma estratégia relevante para estimular a inovação entre pequenas e médias empresas.

“ **Um Sistema Regional de Inovação dinâmico se encontra associado à uma forte interação universidade-empresa** ”

No que diz respeito aos resultados (*outputs*), espera-se o **aumento da Taxa de Inovação e do Índice de Complexidade Econômica (ICE)** do estado – foco principal da missão – bem como a **redução da taxa de mortalidade das MPMEs criadas no estado**. Esta última se relaciona com a diretiva em questão na medida em que empresas que inovam têm maior chance de sobrevivência. Em relação à taxa de inovação cabe ressaltar que a mesma é medida pela Pesquisa de Inovação Tecnológica do IBGE (PINTEC/IBGE), realizada a cada três anos. No entanto, há algumas fragilidades associadas à defasagem temporal – a última edição é de 2017 – e ao formato amostral da pesquisa que, por ser nacional, não permite uma extrapolação microrregional satisfatória. Recomenda-se, portanto, que o estado invista na realização de uma pesquisa de inovação estadual seguindo a metodologia da PINTEC – oriunda do Manual de Oslo – a fim de ter um mecanismo de monitoramento adequado do panorama da inovação ao longo da estrutura produtiva regional.

²⁴ Arranjos Produtivos Locais (APLs) são concentrações geográficas de empresas, instituições e outras organizações que estão interligadas por meio de relações econômicas, sociais e políticas para o desenvolvimento de atividades produtivas em um determinado território. Essas concentrações de empresas podem se basear em um setor produtivo específico ou em uma diversidade de atividades econômicas. Os APLs são importantes para o desenvolvimento econômico regional, pois podem aumentar a produtividade e a competitividade das empresas envolvidas, promover inovação e melhorar a qualidade dos produtos e serviços oferecidos. Além disso, os APLs podem contribuir para a geração de empregos locais e para a redução da desigualdade regional, uma vez que estimulam a criação de novas empresas e oportunidades de trabalho em áreas menos desenvolvidas.

Por fim, foi estabelecida uma diretiva ligada ao estímulo do **empreendedorismo de base científica e tecnológica**, modalidade que possui alto grau de inovação e potencial de geração de empregos altamente qualificados. Desse modo, a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos de geração de empreendimentos inovadores no estado visam potencializar os ecossistemas locais de inovação a partir de ambientes que estimulem a interação dinâmica da Hélice Quádrupla, que abrange de forma articulada empresas, universidades, governo e sociedade civil.

Esses ambientes, que podem ser incubadoras, aceleradoras, *hubs*, laboratórios de inovação, entre outros, estimulam a geração e consolidação de *startups* (RIO DE JANEIRO, 2022c). Estudos mostram que empresas que passam por esses ambientes aumentam sua chance de sobrevivência. Nesse sentido, a redução da taxa de mortalidade das startups criadas no estado se configura como objetivo complementar ao primeiro. Não obstante, cabe ressaltar que a sobrevivência das *startups* depende de fatores mais amplos como ambiente de negócios adequado, políticas públicas de apoio, mão de obra qualificada, disponibilidade de crédito, fortalecimento da cultura empreendedora, entre outros. Dessa maneira, iniciativas que enderecem esses elementos e, conseqüentemente, aperfeiçoem o cenário para a sobrevivência das startups criadas no estado, devem ser estimuladas e articuladas pelos diferentes atores que compõem o ecossistema de inovação fluminense.

O aspecto da territorialização da vantagem competitiva associada à economia do conhecimento no ERJ pode ser verificado com a observação de um indicador geral relativo: a proporção de empregados com nível superior no total dos setores na indústria e em serviços intensivos em conhecimento.

Observa-se na figura 8 que os maiores percentuais estão localizados em municípios e regiões com forte presença de atividades industriais. São destaques a Região do Médio Paraíba, principalmente devido ao setor automotivo e metal mecânico; a Região Metropolitana, por conta da diversidade de atividades produtivas; e pontualmente, o Norte do estado, especificamente pela presença de atividades industriais de apoio ao segmento de petróleo e gás.

Por outro lado há pouca presença de trabalhadores qualificados em atividades econômicas intensivas em conhecimento nos demais municípios e regiões. Tal fato é um evidente gargalo estrutural inibidor de um desenvolvimento com base em tecnologia e inovação. Nesse sentido, os esforços em direção ao atendimento da missão tornam-se estratégicos para o estado retomar seu processo de reindustrialização e sua capacidade competitiva.

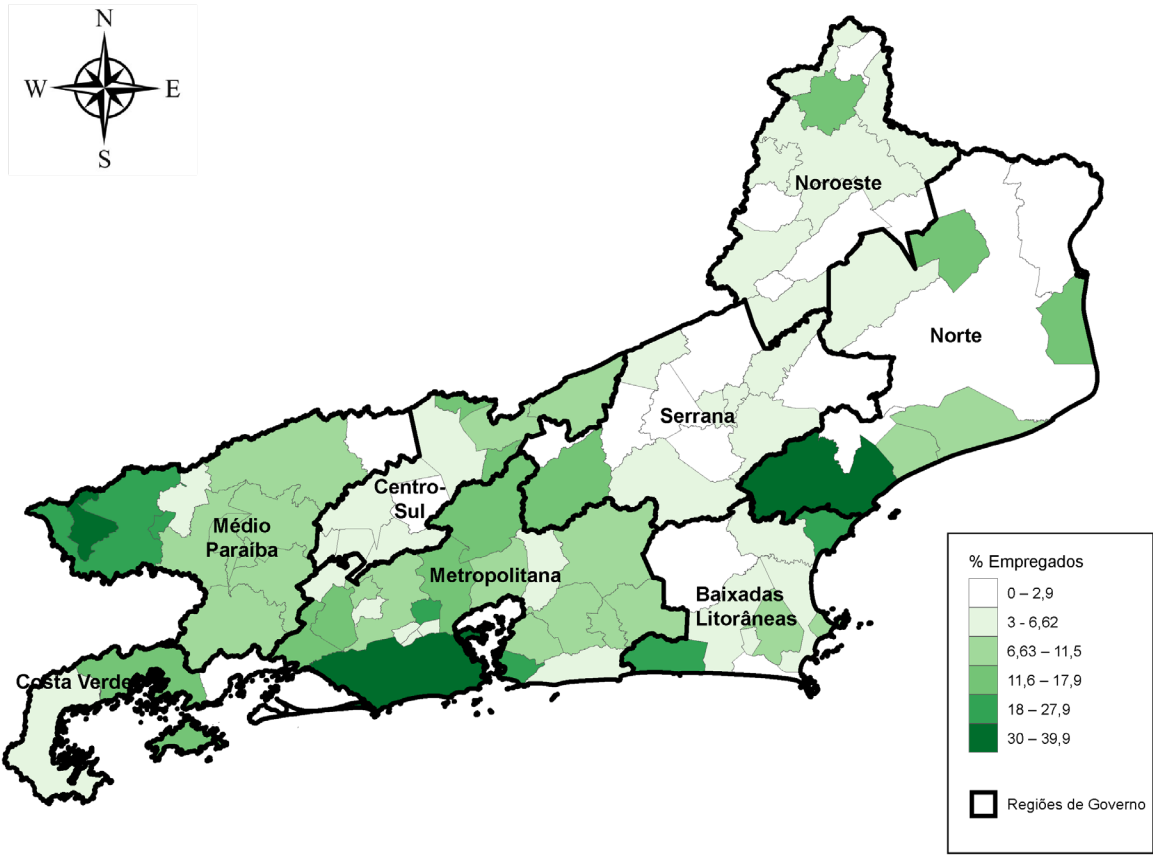


Figura 9 - Proporção de empregados com nível superior no total dos setores na indústria e em serviços intensivos em conhecimento – 2021
Fonte: Elaboração própria com base em RAIS/MTE.



Foto: Rovena Rosa/Agência Brasil

Missão 7: Ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego

Com base no diagnóstico que atesta a alta concentração de vagas formais de emprego e perspectivas de trabalho na Região Metropolitana, sobretudo na capital, esta missão visa, simultaneamente, ampliar e desconcentrar territorialmente as oportunidades de trabalho e emprego no estado. Para tanto, entende-se que o caminho principal a ser traçado é o desenvolvimento endógeno, ou seja, o **desenvolvimento a partir das potencialidades e dinâmicas locais e regionais estabelecidas**.

O desenvolvimento local endógeno pode ser ativado por uma série de elementos. De forma geral, enquanto estratégias para fortalecer as capacidades e potencialidades da população local, espera-se ampliar a **oferta de capacitação empreendedora** e detectar tanto a maior **formalização das empresas/cooperativas e empregos**, quanto no **aumento da empregabilidade da população local**, isto é, na capacidade dos cidadãos em se manter ou se (re) inserir no mercado de trabalho. Cabe ressaltar que a formalização de empreendimentos passa também pela desburocratização do processo, facilitando e acelerando o mesmo.

Sugere-se também explorar a riqueza do território em sentido amplo, por meio da geração de valor a partir dos ativos culturais, históricos, ambientais e produtivos específicos aos locais, principalmente no interior do estado. Nesse sentido, será dada ênfase ao fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas e ao mapeamento e fomento aos arranjos produtivos locais, em especial àqueles dedicados a produção de bens e serviços no âmbito de grupos e associações regionais. Busca-se, a partir dessas iniciativas, a **ampliação do número de marcas relacionadas à produção local** e sua respectiva proteção na forma de marcas coletivas²⁵ e indicações geográficas²⁶.

Um bom exemplo, nesse caso, pode ser encontrado na atividade agropecuária, cuja produção local é dependente desse processo de certificação e localização para fins de ganho produtivo. Como resultado indireto deste movimento, espera-se o **aumento do número de empregos ligados à cadeia agropecuária e pesqueira**, por exemplo.

Dito isto, vale ressaltar que a interiorização das oportunidades de trabalho encontra forte ligação com a missão 6, uma vez que o estímulo à inovação, sobremaneira em MPMEs de setores tradicionais, é um elemento fundamental para a manutenção da sobrevivência e expansão das empresas no mercado no contexto do aumento da competição global e regional. A redução da taxa de mortalidade ou simplesmente a conservação das empresas no território resulta na preservação e, em muitos casos, na geração de empregos.

²⁵ Tipo de marca registrada que é utilizada por uma associação, organização ou grupo de empresas para identificar produtos ou serviços originários de seus membros.

²⁶ Tipo de sinal distintivo utilizado para identificar produtos originários de uma região geográfica específica que possuem características ou reputação associadas a essa origem. Ela pode se referir a um local geográfico particular, como um país, região, cidade ou até mesmo uma área delimitada dentro de uma região.

Desse modo, espera-se capilarizar e fortalecer os mecanismos de geração de empreendimentos inovadores no território fluminense, incluindo incubadoras, aceleradoras, *hubs* de inovação, *living labs*, entre outros, a fim de dinamizar os ecossistemas locais e, por consequência, difundir a inovação ao longo da estrutura produtiva regional, portanto, **aumentando a taxa de inovação do estado**.

O aspecto da territorialização da **ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego** no Estado do Rio de Janeiro pode ser verificado com a observação de um indicador geral relativo à proporção de empregados formais em relação ao total da população fluminense e em suas regiões administrativas. Como os dados são gerados periodicamente pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego para a escala municipal, eles permitem espacializar e analisar de forma desagregada a distribuição do emprego formal por regiões fluminenses. Para o acompanhamento da missão, foi estabelecido o indicador “Emprego formal *per capita*” por município. Trata-se de uma *proxy* que permite relacionar os dados de emprego com a dimensão da população local.

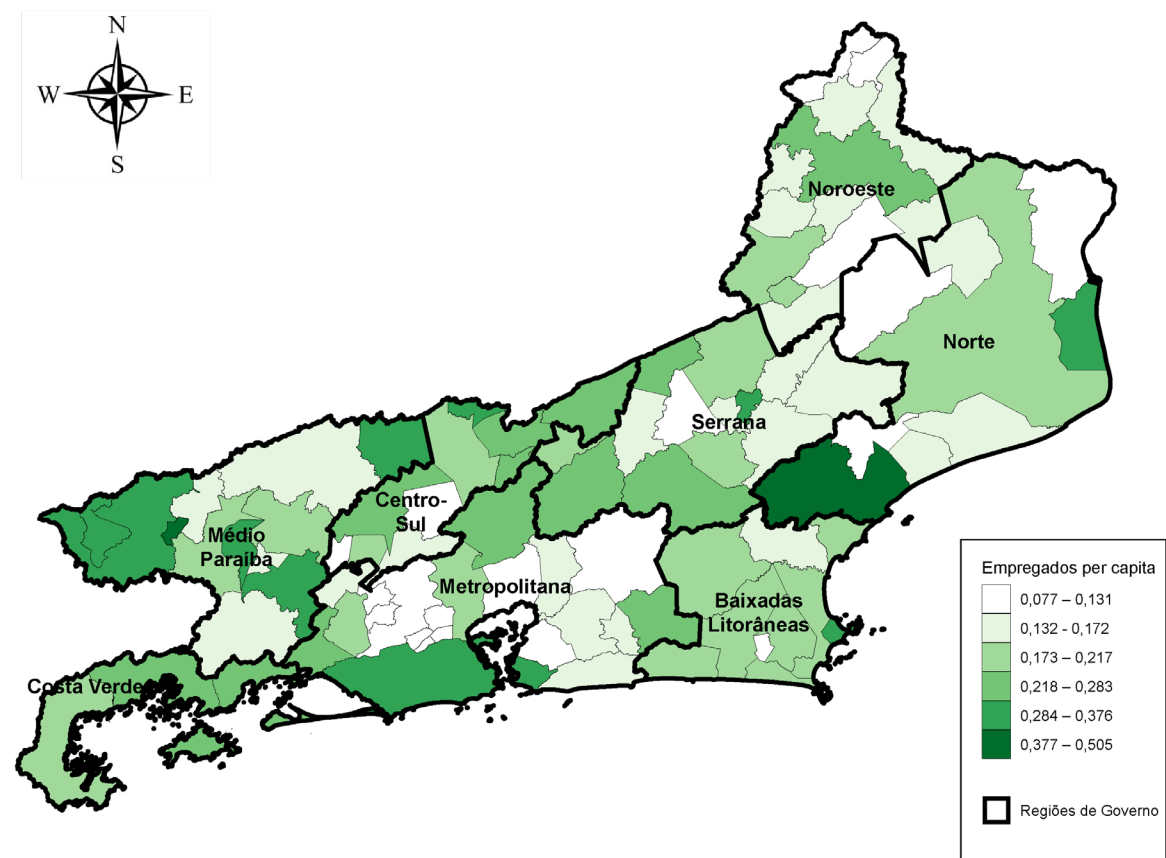


Figura 10 - Emprego formal per capita - 2021
Fonte: Elaboração própria com base em RAIS/MTE.



Foto: Rafael Campos/GovRJ

Missão 8: Economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas

A missão foi idealizada em sua origem visando, primordialmente, elevar todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) a níveis adequados de qualidade de vida, equilíbrio ambiental e desenvolvimento social e econômico.

Tendo em vista a característica majoritariamente urbana do estado fluminense, a busca por melhor qualidade de vida nas aglomerações urbanas coloca em relevo as temáticas das cidades, territórios e agendas locais como fundamentais para o desenvolvimento econômico e regional. Considerando que o processo histórico de urbanização agravou exclusões a segmentos da população e produziu uma reorganização política, econômica e social dos territórios em diversas escalas, impõe-se, em virtude desse cenário, a premente necessidade de configuração das cidades como um ambiente econômico e socioambientalmente inclusivo, com prioridade para as populações historicamente marginalizadas.

A promoção dos direitos sociais dentro do espaço vivido das cidades – em especial os direitos à moradia, transporte, lazer, saúde, segurança, ambiente, saneamento adequado e à educação – em concomitância com a promoção de integração comunitária, da cultura da tolerância, da participação cidadã e da cooperação entre entes públicos e agentes privados serão, dessa forma, fundamentais para a consecução dessa missão.

Além disso, a inclusão produtiva por meio do fortalecimento da dimensão do trabalho e do emprego, levando em consideração, inclusive as novas tendências das dinâmicas de trabalho da contemporaneidade, é outro fator de alta relevância para o alcance dos objetivos da missão.

O processo de revisão da missão economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas

Em 2023, com as emendas parlamentares à lei estadual nº 10.266/2023 que institui o PEDES, houve a inclusão de duas novas missões no Plano: Garantia da segurança pública nos Territórios, como missão 9; e Promoção das Igualdades Racial e de Gênero, como missão 10. De forma que o PEDES passou de 8 para 10 missões em sua composição.

Após a elaboração das duas novas missões, segundo o órgão central do Núcleo de Monitoramento e Assessoramento do PEDES (Nupedes)²⁷, entendeu-se que havia a necessidade de revisar a missão 8, visando compatibilizá-la à nova configuração do PEDES.

²⁷ O Nupedes está descrito no Decreto Estadual nº 48.405 de 16 de março de 2023, que dispõe sobre a estrutura de governança do PEDES.



A revisão da requereu o exame não somente das novas missões mas de todas as missões do PEDES, e com isto foram identificados pontos de atração e sobreposição entre os elementos desta com as demais. O resultado do processo foi a redefinição dos contornos das diretivas e objetivos específicos da missão 8 de forma a dialogar com todos os objetivos específicos do plano contidos nas outras missões. Entretanto, nessa nova proposta de abordagem, a análise pautou-se por uma perspectiva de articulação entre os objetivos do PEDES inscritos nas outras missões, em suas várias escalas, no nível territorial, compondo o ideal de qualidade de vida para todos na cidade.

O reexame da missão pode ser entendido como uma estratégia metodológica válida e útil de planejamento. A ótica territorial eminentemente municipalista da missão, que é sua singularidade frente às demais, ao convergir com a natureza fundamentalmente setorial das outras missões do plano, constitui-se como um possível elemento aglutinador. Essa perspectiva permite integrar os diferentes focos das demais missões, identificando interações e interseções, e assim, viabilizar uma visão mais abrangente e articulada do planejamento estratégico com ênfase no território. Essa estratégia, inclusive, pode ser uma opção metodológica adequada para seu correspondente processo de avaliação.

Para além disso, a relevância da revisão conceitual e metodológica da missão 8, ao revisitar seus elementos constitutivos de forma abrangente, reside primordialmente na busca da salvaguarda de um maior engajamento da missão com as necessidades e desafios contemporâneos das cidades e territórios fluminenses, seu aspecto singular.

O desafio central da missão economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas

Em suma, a missão 8 tem como desafio central enfrentar a desigualdade em suas diversas perspectivas, para se alcançar o desenvolvimento territorial e a qualidade de vida nas cidades para todos.

I - Novas diretivas e objetivos específicos da missão

O alcance da missão 8 requer reconhecer que o desenvolvimento territorial socioeconômico e ambiental é histórico e socialmente construído pelas relações sociais e dinâmicas no território. Com isso, não se busca um desenvolvimento econômico – na perspectiva de atender as demandas materiais, necessárias à produção da vida – sem articulação direta com a geração de benefícios para todo conjunto da coletividade. Por isso, o desenvolvimento econômico deve estar condicionado ao desenvolvimento socioambiental – que toca a reprodução da vida e seu aspecto relacionado ao bem-estar social e ambiental.

Em síntese, o bem-estar individual e coletivo está diretamente relacionado para os habitantes da localidade à perspectiva da justiça social enquanto efetivação de direitos e acesso à eles em

diferentes dimensões: econômica, social, habitacional, política, cultural e ambiental. Para isso, foram concebidas seis diretivas para a missão 8. São eles:

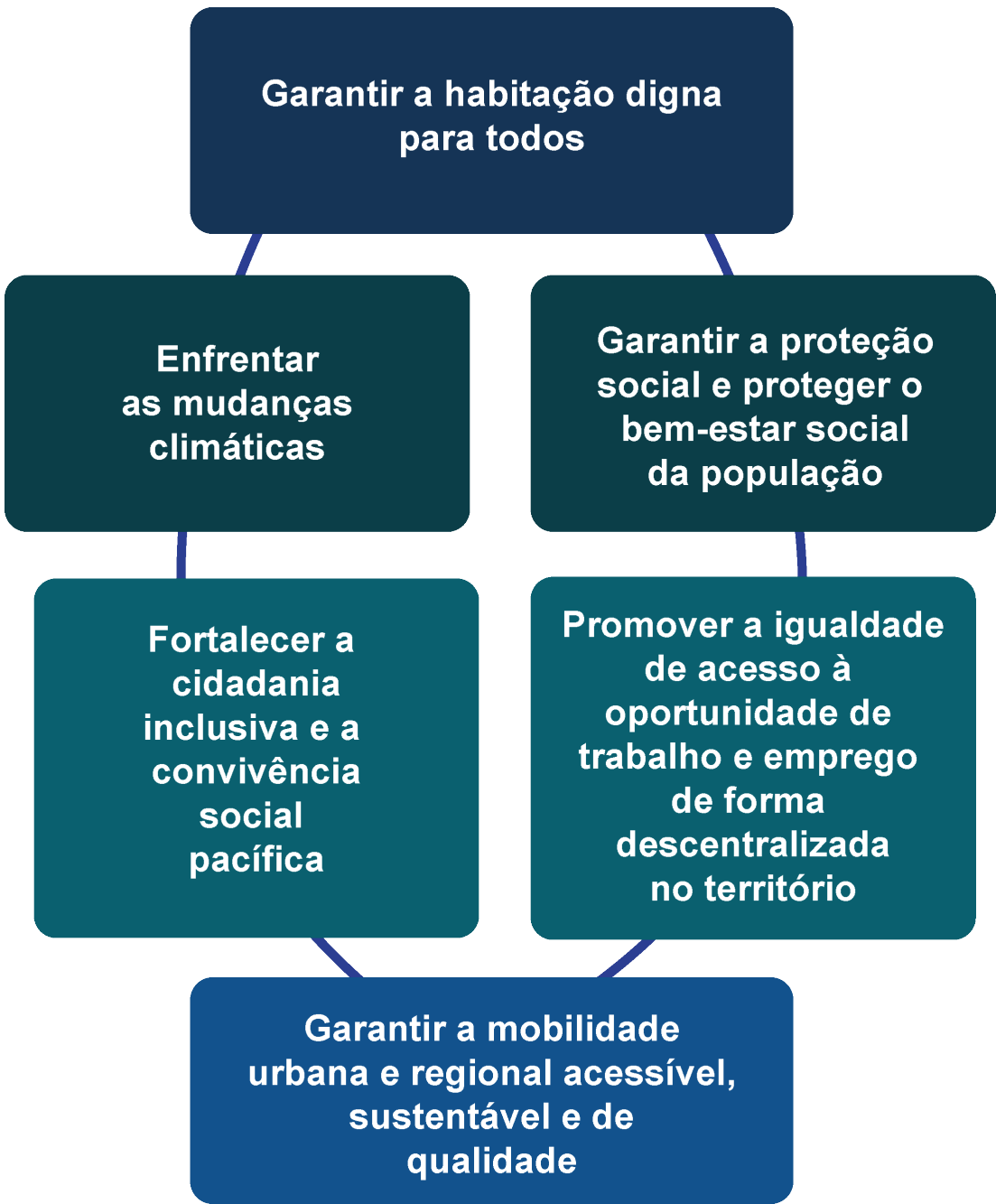


Figura 11 - Diretivas da missão 8
Fonte: elaboração própria.

No que há de mais basilar não só para a qualidade de vida, mas para a vida pura e simplesmente, é o direito a ter acesso a uma habitação digna.

Habitar é mais do que morar. É um direito fundamental conectado a outros; assim a UN-Habitat, agência do sistema ONU responsável pelo tema da habitação prescreve que as condições de habitação devem ter padrões mínimos (LAHORGUE, 2024):

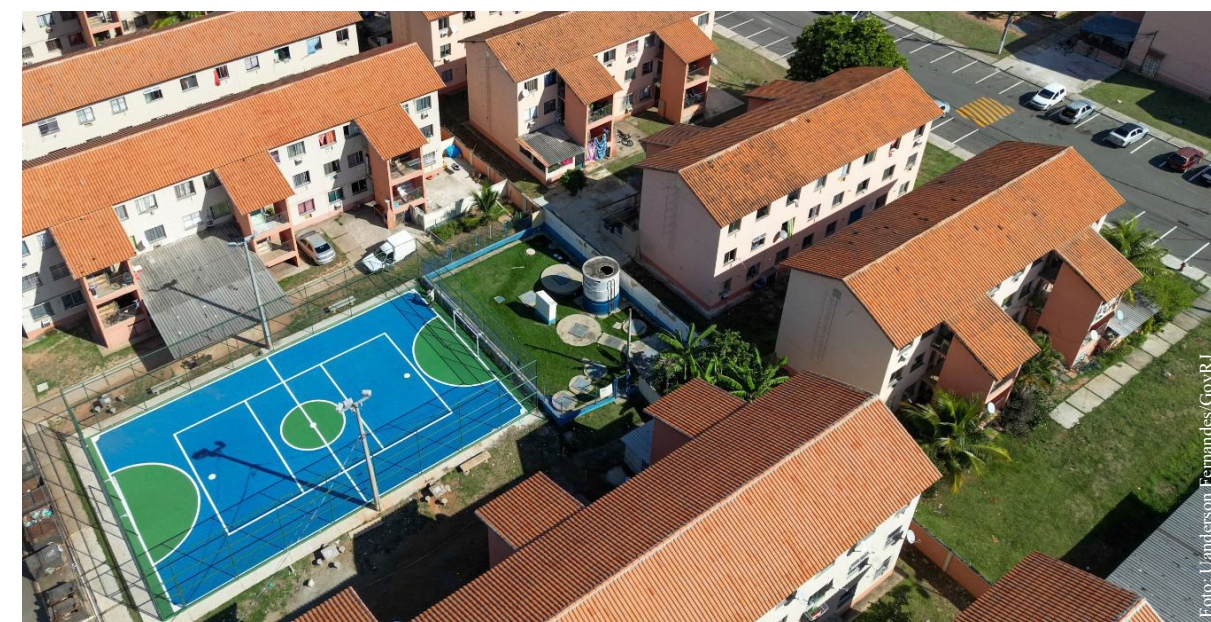
- Garantia de acesso à habitação com um custo que não ameace ou impeça os ocupantes de usufruir outros direitos. Em outras palavras, o custo de acesso à moradia não pode ser tão alto que comprometa a renda de seus habitantes e impeça, por exemplo, que se tenha recursos para outras despesas como transporte e alimentação.
- Segurança de posse, o que significa garantia ou proteção legal contra despejos forçados ou qualquer tipo de assédio à moradia.
- Disponibilidade de serviços ou itens como acesso à água potável, saneamento adequado, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou eliminação de resíduos.
- Habitabilidade, entendida como garantia de segurança física e existência de um espaço adequado capaz de proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde e riscos estruturais.
- A localização da habitação precisa estar conectada e/ou próxima a oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros equipamentos sociais, assim como não pode estar situada em áreas poluídas ou perigosas.
- Acessibilidade e adequação cultural: a habitação não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não forem tidas em conta, assim como é preciso respeitar e levar em consideração na oferta de moradia a identidade cultural e suas expressões dos habitantes.

A concentração de empregos e oportunidades na Região Metropolitana, sobretudo na capital, somado ao processo de gentrificação – que encarece o custo de vida e desloca a população de menor poder aquisitivo – são fatores que provocam o agravamento da crise habitacional no estado do Rio de Janeiro.

Neste sentido, o problema habitacional em uma cidade é resolvido de forma contingencial com o deslocamento de famílias para outros municípios, as então denominadas “cidade-dormitório”, exigindo de um número expressivo de habitantes a realização de extensos deslocamentos pendulares para trabalhar e/ou estudar entre os municípios fluminenses.

Tomemos a expressão “cidade-dormitório”. Ela é a amostra que, muitas vezes, a habitação não pode ser encarada apenas como uma questão municipal. Cidades-dormitório surgem de uma expansão da urbanização de municípios centrais: o encarecimento da terra torna o acesso à moradia excessivamente custoso, e as classes populares acabam comprando lotes e construindo suas habitações em municípios próximos/limitrofes. Em outras palavras: a questão da falta de acesso à moradia em um município é resolvida em... outro município, transformando uma questão local em um problema regional. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2024, p. 724).

Outra face da crise habitacional são os números de déficit habitacional e inadequação habitacional. O déficit habitacional²⁸ no estado, em 2022, segundo dados da Fundação João Pinheiro, era de 544.275 unidades. Ou seja, o ERJ precisa de mais do que meio milhão de unidades habitacionais para superar este déficit habitacional de sua população. No mesmo ano, 40% dos domicílios no estado foram identificados como inadequados para habitação²⁹, devido à falta, por exemplo, de saneamento básico, coleta de lixo, luz elétrica e/ou piso.



Garantir a habitação digna para todos é a primeira diretiva da missão Economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas.

Promover acesso a novas moradias dignas e sustentáveis para a população em vulnerabilidade e/ou de menor renda visa suprir a demanda de mais de meio milhão de novas unidades habitacionais para pessoas que se encontram sem casa, em domicílios rústicos ou domicílios improvisados, quando se tem mais de um núcleo familiar dividindo unidades domésticas, ou quando há o custo excessivo de aluguel urbano que inviabilize outros gastos fundamentais.

Além de atuar contra a escassez habitacional é relevante **garantir condições adequadas de habitação em moradias já existentes**, ou seja, domicílios urbanos marcados por inadequação fundiária urbana ou, pelo menos, por alguma ausência de infraestrutura urbana (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) ou por carência edilícia (inexistência de banheiro exclusivo, número total de cômodos do domicílio igual a número

²⁸ O déficit habitacional total se dá pela soma de cinco (sub)componentes: (i) domicílios rústicos; (ii) domicílios improvisados; (iii) unidades domésticas conviventes; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2024, p.8).

²⁹ O cálculo da inadequação de domicílios considera os domicílios urbanos que tem, pelo menos, uma ausência de infraestrutura urbana (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) ou carência edilícia (inexistência de banheiro exclusivo, número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório, armazenamento de água inadequado, piso inadequado e cobertura inadequada), e a inadequação fundiária urbana (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2024, p.28).

de cômodos servindo de dormitório, armazenamento de água inadequado, piso inadequado e cobertura inadequada). Esse objetivo visa dar as unidades habitacionais e seus habitantes condições dignas de habitação, antes de buscar o deslocamento para novas habitações, muitas vezes mais distantes de empregos e de oportunidades e longe dos vínculos afetivos e redes de apoio das famílias.

Outro elemento da diretiva é **garantir espaços socioambiental e juridicamente seguros e adequados à habitação**. Com o objetivo de assegurar moradias adequadas e seguras em todos os aspectos, a diretiva também busca garantir espaços que sejam seguros tanto do ponto de vista socioambiental quanto jurídico. Essa visão de moradia em sentido mais amplo vai além da casa em si, abrangendo o entorno, as relações sociais e as condições de vida. Isso significa garantir o direito de ir e vir livremente, sem violência ou submissão a grupos com poder ou controle territorial. Além disso, envolve a segurança jurídica da área habitada, assegurando sua legalidade, e

a segurança socioambiental, prevenindo riscos como alagamentos e deslizamentos.

Assim, a localização da moradia tem atuação estruturante na criação de oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, pois tende a conferir maior ou menor acesso a serviços e oportunidades, podendo gerar uma situação de “não direito” para parcela da população em situação de maior vulnerabilidade. De forma que é crucial diminuir a desigualdade de acesso a serviços básicos para garantir a reprodução social da vida. Por isso, em sucessão à garantia de habitação digna, a segunda diretiva da missão 8 é **promover o bem-estar social da população**.

Dentro do escopo da promoção do bem-estar social da população, **garantir o acesso à assistência social de qualidade** ao disponibilizar regionalmente para a população a oferta e o acesso de serviços socioassistenciais – seja de proteção social básica, média ou alta complexidade – carrega o potencial de atuar na prevenção de riscos sociais e pessoais contra os quais todos podem ter que enfrentar em algum momento.



Foto: Fernando Frazão/Agência Brasil

Por sua vez, ao **garantir o acesso à saúde de qualidade**, ou seja, assegurar a disponibilidade de serviços médico-assistenciais em rede, a existência da saúde pública de qualidade de forma capilarizada em todo território e o cuidado com as condições de saneamento básico e de qualidade da água, são acautelados os determinantes sociais de saúde, os quais provocam inúmeros impactos práticos de curto e longo prazos sobre a população (BUSS, 2000).

Assim, deve-se atuar para melhorar a cobertura e a qualidade da atenção primária e hospitalar em saúde, visto que a atenção primária é porta de entrada para o Sistema Único de Saúde (SUS) e atua a partir de uma perspectiva de atenção integral na saúde coletiva. Ao garantir o acesso a cuidados médicos abrangentes e preventivos é possível identificar e tratar problemas de saúde antecipadamente com melhor acompanhamento. Além disso, uma rede de atendimento eficaz reduz a pressão sobre os hospitais permitindo que as instalações de saúde se concentrem em tratamentos mais complexos. Nesse sentido, alguns resultados esperados são o aumento da cobertura das equipes de atenção primária e das equipes do Programa Saúde da Família (PSF) e a diminuição da mortalidade infantil.

No âmbito da dimensão de bem-estar social **garantir o acesso à educação de qualidade** busca, sobretudo, diminuir a desigualdade expressa nas diferentes barreiras sociais que grupos enfrentam devido a sua localidade, nível de renda e de educação. Importante ressaltar que essa desigualdade no acesso à educação de qualidade contribui fortemente para perpetuar as desigualdades sociais e econômicas intergeracionais. A desigualdade em educação tem sido um dos fatores determinantes na perpetuação da pobreza, entre gerações, e na dinâmica de exclusão (CAMPELLO, 2017):

A manutenção da desigualdade em educação é um dos fatores que mais determina a dinâmica de exclusão e a perpetuação da pobreza. Nessa perspectiva é possível mostrar a profunda transformação ocorrida visualizando o processo que se passou no Brasil em termos da ampliação de acesso à educação, sobretudo, dos mais pobres e da população negra. O grande desafio na agenda de educação em 2002 não era a oferta de vagas para o ensino fundamental, e sim garantir a permanência das crianças na escola, ofertar ensino de qualidade e proporcionar condições de progressão escolar. Mesmo tendo escolas, muitas crianças pobres iam ficando para trás. (p.19)

A descentralização de equipamentos de educação, a garantia da permanência das crianças na escola de qualidade, a mobilização de esforços visando o sucesso e progressão escolar no ensino básico, bem como o apoio à mobilidade e permanência de grupos vulneráveis no ensino técnico e universitário são formas de diminuir a desigualdade educacional.

Se por um lado é possível constatar que a melhor escolarização da população possibilita mais oportunidades e maior acesso ao emprego formal, por outro lado há um setor informal expressivo e relevante para as dinâmicas econômicas regionais e locais e um processo crescente de precarização do trabalho.

A pesquisa realizada pela Ação da Cidadania e UFRJ, “Entregas da Fome: Insegurança Alimentar Domiciliar em Trabalhadores de Aplicativos de entrega de comida nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro” (FROZI, LOPES, 2025) mostrou que na cidade do Rio de Janeiro, 20,4% das famílias dos motoristas e entregadores de aplicativos que foram entrevistados encontravam-se em Insegurança Alimentar Leve, enquanto 17,8% em Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.

Para lançar luz sobre o tema do emprego, do trabalho e do trabalhador e bem como a geração de informação estratégica sobre essa área foi elaborada a diretiva para **promover a igualdade de acesso à oportunidade de trabalho e emprego de forma descentralizada no território**.

O objetivo específico de **intensificar a criação e diversificação dos postos de trabalho** está relacionado ao dinamismo e à diversificação das atividades econômicas nos municípios e regiões por meio da iniciativa privada e nas ações de indução das atividades econômicas pelo estado. Um exemplo é o incentivo e organização de Cadeias Curtas Agroalimentares³⁰, que estimulam a agricultura, particularmente, a familiar, e pode abastecer órgãos e unidades públicas como escolas, hospitais e batalhões militares.

Se uma face da moeda é criar empregos na localidade, a outra é **promover a empregabilidade da população local**. Ou seja, os empregos criados devem captar o perfil da mão de obra da localidade; ao mesmo tempo, deve-se capacitar a população economicamente ativa para acessar os postos de trabalho existentes. Empregos de ponta e de alta complexidade podem ser criados produzindo o deslocamento de mão-de-obra qualificada, sem contudo, absorver os trabalhadores locais, mantendo uma massa de trabalhadores sem emprego, em subempregos ou trabalhos precários, ou quando na melhor das hipóteses são obrigados a fazer grandes deslocamentos para acessar postos de trabalho longe da moradia.

A compreensão da dinâmica de trabalho e emprego no estado é fundamental. Assim, **incentivar a produção e sistematização de dados e informações estratégicas sobre informalidade e novas formas de trabalho com recorte regional** configura o terceiro objetivo específico da diretiva. Com isso, busca-se compreender as mudanças no mundo do trabalho, a precarização das relações de trabalho, a relevante expressão do trabalho informal, as novas formas de trabalho e como isso organiza a vida das pessoas na cidade. Este é um conhecimento necessário para formulação de ações efetivas visando a qualidade de vida desses trabalhadores e de suas famílias.

Chegar em casa, acessar serviços básicos de assistência social, de saúde e de educação, bem como trabalhar, são temas do cotidiano que mostram quão imprescindível é pensar como as pessoas, os serviços e os produtos se deslocam pelos espaços do território.

³⁰ “As Cadeias Curtas Agroalimentares (CCAs) são definidas como um sistema de inter-relações entre atores que estão diretamente engajados na produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos” (TONEZER, 2024, p. 134).

A dinâmica dos fluxos e proximidade entre centros urbanos constituíram na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) um grande Arranjo Populacional (AP), o AP Rio de Janeiro³¹. Na RMRJ também há o AP Petrópolis formado pelos municípios Petrópolis e Areal, este último integrando a Região Centro-Sul Fluminense. Apenas dois municípios não integram os arranjos populacionais metropolitanos, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito.

O AP Rio de Janeiro, enquanto Metrópole Nacional, exerce influência sobre todas os municípios e arranjos populacionais do estado do Rio de Janeiro, sendo que seu dinamismo econômico está relacionado a sua atuação em rede com ligações de longa distância, ou seja, a conexão com outras metrópoles e centros urbanos fora do ERJ, para além das dinâmicas econômicas internas (IBGE, 2016; 2020, p. 14). É importante ressaltar que o processo histórico de constituição socioeconômica do AP Rio de Janeiro produziu a periferização nos municípios do entorno da capital. A despeito da existência de indústrias e oferta de serviços na Baixada, esses municípios são tidos como cidades-dormitório, requerendo um expressivo contingente de deslocamento pendular entre localidades, particularmente para a capital, para trabalho, impactando a qualidade de vida da população. Considera-se, ainda, a existência de outros polos que atraem os fluxos de deslocamento dentro da AP Rio de Janeiro.

A forma de deslocamento intermunicipal na metrópole é predominantemente rodoviária. Entre Niterói e Rio de Janeiro, porém, é possível fazer o deslocamento por meio de barcas. Para os municípios da Baixada Fluminense é possível se deslocar por meio do transporte ferroviário. É importante destacar que uma das questões centrais da RMRJ é o acesso à capital, cujos modais e a infraestrutura de transporte atuais não atendem adequadamente o fluxo diário de passageiros³². Diante disso, foi elaborada a diretiva **garantir a mobilidade urbana e regional acessível, sustentável e de qualidade**.



Foto: Divulgação GovRJ

³¹ Formado pelos municípios Rio de Janeiro, Paracambi, Belford Roxo, Queimados, São João de Meriti, Duque de Caxias, Guapimirim, Seropédica, Itaguaí, Magé, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Tanguá, Itaboraí, São Gonçalo, Niterói, Maricá, além dos municípios Mangaratiba, da Região da Costa Verde, e Saquarema, da Região das Baixadas Litorâneas (REGIC, 2019).

³² “A realidade da RMRJ ainda é de ônibus sucateados, sumiço de linhas, falta de informações para os usuários, passagens com preços abusivos, recorrentes paralisações das linhas ferroviárias e CPI dos trens.” De olho no Transporte 3ª edição. Casa Fluminense, setembro de 2022. Disponível em: <https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2022/09/DOT-2022-revisao-21.09.pdf>.

O objetivo específico **promover a melhoria da qualidade operacional e socioambiental dos modais no deslocamento urbano** visa enfrentar os desafios da mobilidade municipal, metropolitana ou regional no que tange à integração entre os modais, ao tempo gasto com o deslocamento, à adoção de modais com acessibilidade e sustentabilidade ambiental.

Reduzir o custo das famílias com o dispêndio em transporte público visa induzir ações que busquem outras formas de financiamento do transporte público, evitando que o custo recaia somente sobre os usuários de transporte.

Enquanto, por sua vez, **garantir as condições infraestruturais e de segurança para a melhoria do tráfego, trânsito urbano e acesso aos modais** visa contribuir com a melhoria da mobilidade, ao focar tanto na qualidade da infraestrutura quanto na segurança de ruas e de acessos, o que possibilita também a adoção de outras formas de locomoção como bicicletas e deslocamentos a pé.

Uma dimensão imprescindível para a qualidade de vida e o desenvolvimento territorial é o fortalecimento da cidadania com a consolidação, no meio urbano e na vida comunitária de espaços seguros, de instituições públicas em que a população confie. Por isso, foi elaborada a diretiva **fortalecer a cidadania inclusiva e a convivência social pacífica**.

O componente da diretiva que busca fortalecer a cidadania enfatiza a importância de **promover a participação social, o fortalecimento democrático das instituições e a produção e divulgação de informação relevante**. Isso significa que a cidadania se consolida quando a população participa das decisões que impactam a vida coletiva, ocupando os espaços públicos. Além disso, o fortalecimento das instituições democráticas se manifesta na previsibilidade e transparência de suas ações. Por fim, o acesso a informações confiáveis e relevantes é fundamental para o exercício pleno da cidadania.

Enquanto **garantir a proteção a grupos vulneráveis** visa assegurar a defesa e proteção a grupos cujas características específicas os tornam mais suscetíveis a sofrerem determinadas violações de direitos, como, por exemplo, negros, mulheres e população LGBTI+.

O objetivo específico da missão **garantir espaços públicos e comunitários seguros** visa assegurar as condições necessárias para o exercício dos direitos de cidadania, ou seja, espaços seguros para habitar, trabalhar, conviver com os vizinhos e amigos sem medo ou coação (ALI, JESUS, RAMOS, 2020).

Fomentar o vínculo social por meio da oferta de equipamentos e serviços de cultura, esporte e lazer compõe a diretiva indicando a importância para a consolidação da cidadania e de uma sociedade inclusiva e com respeito a diversidade, a convivência social e o compartilhamento de espaços de lazer, esporte e cultura.

A diretiva **enfrentar as mudanças climáticas** por meio da atenção aos recursos naturais, sobretudo, os recursos hídricos, e da melhoria das respostas relacionadas a eventos climáticos, como os desastres. Estas são ações de extrema importância para garantir a qualidade de vida das populações urbanas e, em virtude da escala de atuação e da magnitude de impactos, têm influência difusa sobre todas as diretivas anteriores.

Assim, compreende-se que as políticas e as intervenções direcionadas a uma melhor resposta diante de eventos climáticos podem evitar ou atenuar significativamente os impactos sobre as vidas humanas. Tendo em vista a geografia, o clima, o modelo de desenvolvimento e a urbanização, o ERJ é um dos mais vulneráveis para desastres e eventos climáticos como enchentes ou inundações; enxurradas ou inundações; enxurradas ou inundações bruscas e escorregamentos ou deslizamentos. Não obstante, tais ocorrências recaem, geralmente, sobre moradores de áreas urbanas mais pobres e carentes de infraestrutura urbana.

O Ministério da Saúde registrou 1.774 mortes causadas por desastres ambientais no Brasil entre 2010 e 2018. Dessas, mais de dois terços (1.263) ocorreram no Estado do Rio de Janeiro, considerando que tais mortes foram ocasionadas por avalanche, desabamento de terra e outros movimentos da superfície terrestre, tempestade cataclísmica e inundação. Com isso, o planejamento e a implementação de medidas de preparação para desastres, como gerenciamento de riscos, são fundamentais, assim como a operacionalização dos direcionamentos de instrumentos de planejamento na escala municipal, devendo contemplar tal atuação. Soma-se a isso a configuração de equipes capacitadas para respostas bem coordenadas para tais situações. Cabe destacar que a importância da prevenção também é em termos econômicos, uma vez que, segundo estudo da Organização das Nações Unidas - ONU, para cada dólar investido em prevenção poupa-se sete dólares gastos em construção.

O primeiro objetivo específico da diretiva é **promover a conservação e a recuperação de recursos hídricos e da Mata Atlântica**. Com isto, busca-se garantir a existência e qualidade da água com condições de abastecimento humano, manutenção dos ecossistemas e a sustentabilidade das atividades econômicas agrícolas e industriais.

Outro objetivo específico é **adotar políticas, comportamentos e práticas socioambientalmente sustentáveis de prevenção, mitigação e resposta a desastres socioambientais**. Com isto, pretende-se induzir mudanças de comportamento e visão de mundo que impactem, sobretudo, formas de consumo individuais e coletivas relacionadas por exemplo, a alimentação, transporte e uso de energia.

Por último, **incentivar a produção e sistematização de dados e informações estratégicas sobre mudanças climáticas para a adaptação e mitigação a eventos extremos** visa compreender e atuar preventivamente nos impactos no território das transformações de médio e longo prazo nos padrões de temperatura e clima. Ao mensurar a dimensão dos desafios é possível elaborar políticas e ações visando, principalmente, proteger camadas da sociedade mais vulneráveis a esses efeitos.



Missão 9: Garantia da segurança pública nos territórios

Alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente aos ODS 10, 11 e 16³³, a missão 9 é fruto de diversas emendas parlamentares que destacavam o problema da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro (ALERJ, 2023).

Na ocasião da apresentação do PEDES na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) em outubro de 2023, parlamentares que fizeram uso da palavra enfatizaram a importância de conferir maior destaque à temática da segurança pública que era abordada no PEDES como uma diretiva dentro da missão 8 na discussão sobre qualidade de vida nas cidades. Assim, foi necessário constituir uma missão específica: Garantia da segurança pública nos territórios.

A justificativa da emenda legislativa trouxe elementos que estavam presentes nas falas e propostas de emendas, ou seja, representava uma síntese das preocupações e ponderações dos deputados estaduais. Diante disso, os principais elementos do texto foram sistematizados em “problema central”, “impactos” e “arranjos institucionais” necessários, constituindo o ponto de partida para a organização de informações e dados espacializados sobre dinâmicas criminais e de violência no território fluminense, bem como a existência de institucionalidades existentes para lidar com os problemas apontados.

As proposições realizadas pelos parlamentares fluminenses foram, portanto, utilizadas como ponto de partida para a elaboração do conteúdo da missão considerando o mapeamento do panorama do Rio de Janeiro na perspectiva da segurança pública. Espera-se com isso identificar possibilidades de atuações estratégicas coordenadas e, por assim dizer, interfederativas, capazes de promover um estado do Rio de Janeiro seguro para todas as pessoas sejam elas moradoras das áreas centrais ou periféricas; que a segurança pública seja um direito social assegurado a população fluminense independentemente da sua cor ou raça, orientação sexual ou identidade de gênero, faixa etária e renda.

A missão traz para o primeiro plano a discussão sobre a vida e as dimensões que impactam na qualidade de vida das pessoas no território, e os efeitos que, sobretudo, a influência de grupos armados e a ocorrência de confrontos armados têm trazido para a população residente, comerciantes e trabalhadores nestes territórios.

Há urgência na demanda por segurança pública: sentimentos, ocorrências, sociabilidades, interações, discursos e percepções de violências, crimes e desordem pública, todas essas são formas que expressam e produzem o que se pode chamar segurança pública.

Porém, sem inviabilizar as ações emergenciais, a abordagem da segurança pública, sob uma perspectiva de planejamento de médio e longo prazo, visa possibilitar que os tomadores de de-

³³ ODS 10: Redução das desigualdades; ODS 11: Cidades e comunidades sustentáveis; ODS 16: Paz, justiça e instituições eficazes.

cisão possam, ao mesmo tempo, delimitar as ocorrências e as raízes dos problemas, eleger prioridades e definir diretrizes que produzam mudanças sociais definitivas e sustentáveis a longo prazo, bem como reafirmar os compromissos e garantias constitucionais com a população fluminense.

O avanço criminal no território fluminense representado pela presença e a atuação de grupos criminosos tem afetado a população fluminense que vive, trabalha ou transita por essas áreas de várias formas e intensidades, especialmente na Região Metropolitana (HIRATA, COUTO, 2022).

Estes grupos se caracterizam por ter na influência ou na presença de um território o elemento central para a imposição à população da área de dinâmicas criminais específicas. As dinâmicas criminais desses grupos podem variar de território para território, mas tem-se observado a crescente exploração imobiliária de organizações criminosas (Orcrim): expulsando moradores de suas casas, sobretaxando e submetendo a construções precárias ou ilegais, dentre outras ações que maculam o direito à habitação. Estas organizações criminosas têm atuado também no controle de oferta de serviços como internet, gás e transporte, impondo restrições a escolha de serviços e silenciando a população no território (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021). Neste sentido, **ampliar as políticas públicas para emancipação do território e fortalecimento da cidadania**, é a primeira diretiva que constitui a missão.

Desarticular as organizações criminosas visa interromper a influência e atuação destes grupos no território; isto deve se dar tanto com a identificação destes grupos como seus integrantes, o indiciamento realizado pelas polícias judiciárias e a prisão. Uma vez presas as lideranças, o aparato da segurança pública deve garantir que estas não sejam capazes de influenciar as dinâmicas criminais no território, atuando no nível operacional e estratégico.

“ **A missão traz para o primeiro plano a discussão sobre a vida e as dimensões que impactam na qualidade de vida das pessoas no território** ”

Outro objetivo conectado à diretiva é reduzir a comunicação entre os presidiários e organizações criminosas, buscando contribuir com o enfraquecimento das estruturas das Orcrim, que atuam e influenciam as decisões no território, mesmo com os seus integrantes dentro do sistema prisional. A atuação pode se dar por meio da utilização de bloqueios de sinal de celular, interceptação de conversas, e ações de inteligência.

Realizar a articulação interfederativa no combate ao tráfico de armas, drogas ilícitas, lavagem de dinheiro e organizações criminosas é estratégico diante da natureza transfronteiriça dessas dinâmicas criminais, de forma que a atuação complementar entre os órgãos de segurança pública estaduais e federais produzirá maior efetividade e eficiência, possibilitando a identificação da rede de integrantes das Orcrim e a recuperação de bens e valores destes. Assim, a

adesão dos órgãos de segurança às redes institucionais de enfrentamento ao crime organizado, conforme consta no Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas da Secretaria Nacional de Segurança Pública, é um caminho importante, bem como a realização de operações integradas realizadas com a finalidade de combate ao tráfico de armas e o crime organizado envolvendo órgãos de diferentes níveis federativos.

Duas ações pensadas conjuntamente tratam de **combater o fornecimento ilegal de serviços essenciais e garantir o acesso regular aos serviços** pela população visando assegurar que empresas prestadoras de serviços não sejam impedidas de atuar em determinados territórios por conta da violência e intimidação, bem como possibilitar que moradores e comerciantes — livres de coações e imposições — optem por serviços de sua preferência, como TV a cabo e internet, e não sejam sobretaxados — como em casos de fornecimento de gás.

Ampliar a participação da sociedade civil na esfera pública, discutindo assuntos públicos com representantes institucionais, é um processo que contribui para o encaminhamento de demandas que reflitam melhor os problemas, interesses e necessidades da população. Porém, em áreas onde há influência ou presença constante de grupos criminosos, a participação da população em espaços de debate ou de decisão sobre a vida coletiva tende a ser rareada. Portanto, é fundamental garantir os espaços e o aumento da participação da população nestes lugares, como os Conselhos Comunitários de Segurança.

Buscando constituir e fortalecer uma rede de proteção social dos egressos e suas famílias por meio da possibilidade de geração de renda e autonomia financeira, **promover política de ampliação de ofertas de qualificação profissional e emprego para egressos do sistema prisional** também é um importante objetivo desta missão. A ausência ou insuficiência de renda afeta todo o grupo familiar. A precariedade no acesso ao emprego tende a contribuir para uma maior vulnerabilidade dos egressos, podendo ser um elemento que influencie em uma associação a organizações criminosas. De forma que é fundamental o estado oferecer alternativas aos egressos.

Inibir a expansão e atuação das Orcrim na exploração imobiliária por meio de uma política urbana e ambiental que promova segurança territorial é um caminho para enfraquecer as Orcrim em uma de suas frentes de ação mais expressiva nos últimos anos, principalmente na zona oeste da capital fluminense (HIRATA, COUTO, 2022), tornando relevante a criação de uma política habitacional que contribua para limitar o poder e expansão de grupos armados em áreas do Estado do Rio de Janeiro.

O fortalecimento de uma política de regularização fundiária vinculada a uma política ambiental de infraestrutura urbana da área, bem como a priorização da construção de conjuntos habitacionais de pequeno e médio portes em áreas urbanas centrais, que tenham a existência de oferta regular de serviços, ou seja, a existência de uma estrutura urbana organizada e consolidada, dificulta a “entrada” e atuação de organizações criminosas no território.

A maior participação da sociedade civil nas decisões sobre territórios sob expansão urbana e/ou regularização, bem como a ampliação e fortalecimento da fiscalização e monitoramento de áreas de relevância ambiental (incluindo unidades de conservação), pelos órgãos ambientais, são

medidas que podem limitar a ocupação e construção irregulares em novas áreas, e que devem ser complementadas com o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e fiscalização. Outro ponto importante é **identificar os territórios no estado que precisam de regularização fundiária**, assegurando a melhoria da moradia e qualidade de vida das pessoas que, não raro, estão invisibilizadas e em situação de vulnerabilidade social. Atualmente, a regularização fundiária ocorre por demanda do interessado, mas é possível estabelecer um plano estadual que, em parceria com os municípios, identifique as áreas que necessitam de regularização fundiária em cada município. Para serem realizadas, a regularização de assentamentos irregulares e a titulação para seus ocupantes necessitam de infraestrutura urbana da área, além de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que podem contribuir para limitar ações indiscriminadas de organizações criminosas e para favorecer o acesso à direitos sociais.

A incidência de confronto armado, principalmente na RMRJ, tem afetado significativamente e de várias formas a vida dos que moram e trabalham em territórios de maior ocorrência como as Zonas Norte e Oeste da capital, e os municípios da Baixada Fluminense, São Gonçalo e parte de Niterói.

A ocorrência de confrontos, independentemente da motivação, coloca as pessoas indiscriminadamente em risco de morte e ferimento, além de outros danos possíveis decorrentes da exposição cumulativa à violência armada. A convivência com rotinas de violência tem forte potencial de gerar prejuízos ao desenvolvimento socioemocional dos indivíduos, particularmente das crianças, podendo produzir traumas e contribuir para o surgimento de problemas mentais e comportamentais. A interrupção de serviços desorganiza e afeta a população. Os efeitos no processo de escolarização de crianças e adolescentes vão desde a evasão e perdas de aula e da qualidade de ensino, aos impactos emocionais que comprometem a curiosidade, criatividade, tranquilidade e capacidade cognitiva dos alunos para aprenderem de forma adequada. Este quadro contribui para que profissionais de saúde e educação precisem desenvolver estratégias e conhecimento para atuar sobre os efeitos de uma realidade muito mais complexa do que a prevista inicialmente para as suas profissões (MPERJ, 2020; LEMGRUBER, 2022). Sendo assim, **reduzir a incidência de confronto armado e dos danos relacionados** estabelece-se como a segunda diretiva da missão.

Limitar a circulação de armas de fogo ilegais, embora não seja a única, é condição *sine qua non* para a redução do confronto armado. Nesse sentido é importante atuar para identificar e interceptar o fluxo de circulação internacional de armas ilegais, bem como o fluxo de circulação interestadual, através do número de armas da indústria brasileira apreendidas que estavam registradas em outros estados e que foram desviadas para o mercado ilegal, usadas em crimes, por exemplo. Também é relevante o aumento do uso de dados sobre armas, munições e propriedade/responsável registrados no Sistema Nacional de Armas (SINARM), da Polícia Federal, e do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA), do Exército Brasileiro, como prova técnica, para identificar a autoria de crimes.

Aperfeiçoar o controle de material bélico pelas forças de segurança impede desvios e uso inadequado e irregular do armamento e munição. Indo ao encontro deste objetivo foi editada a Resolução SESP nº 15, de 06/05/2024, que discorre sobre a organização do sistema de controle,

bem como a adoção de rotinas e instrumentos de verificação da efetividade na gestão de logística de armamentos e munições.

A fim de produzir ações de maior precisão, previsibilidade e controle de riscos, reduzindo a incidência de confrontos armados, outro objetivo importante é **aperfeiçoar o planejamento das ações policiais a partir do fortalecimento do sistema de inteligência e tecnologia**.

O confronto armado tem produzido a suspensão (parcial ou integral) da prestação de serviço nas unidades de saúde, com atendimentos que deixam de ser realizados a pacientes. O impacto na interrupção no transporte público, ao impedir ou dificultar o deslocamento de moradores para o trabalho e estudo, não raro, produz consequências para as relações de trabalho e sustento das famílias. Nesse sentido, **diminuir a interrupção de serviços de saúde e transporte em razão das ações policiais** visa garantir o acesso dos moradores a serviços de saúde, contribuindo com a qualidade de vida da população em territórios com maior incidência de confronto armado e as condições de trabalho dos profissionais de saúde.

A dinâmica de confronto armado tende a impactar a permanência do corpo docente e profissionais de educação nas unidades, resultando na maior rotatividade e ausência de professores nas escolas em áreas conflagradas em relação as outras unidades de educação do estado. **Diminuir o impacto das ações policiais na rotina escolar de crianças e adolescentes** implica o maior controle de ocorrência de confronto em horário escolar, que provocam a interrupção ou suspensão de aulas. A exposição de alunos a contextos de confronto impacta o aproveitamento escolar nas escolas localizadas em áreas conflagradas se comparados aos estudantes das escolas localizadas em áreas não conflagradas.



Foto: Marcelo Cumargo/Agência Brasil

Mitigar os danos à integridade da população local ao estabelecer protocolos de comunicação é uma medida necessária e emergencial deve ocorrer em paralelo à redução da incidência de confronto armado. Estabelecer protocolos de comunicação tem o objetivo de buscar a proteção da vida e integridade da população quando ocorrer confronto armado envolvendo as forças policiais. Assim, a Secretaria de Estado de Segurança e a Secretaria de Estado de Educação estabeleceram, através da Resolução SESP/SEEDUC nº2/2024, o Núcleo de Inteligência e Segurança Escolar, cuja uma das finalidades é implementar o sistema de alerta e aviso do Protocolo de Segurança e Gestão Integrada de Prevenção a Incidentes em Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino Público - PROSEG-escola visando proteger a comunidade escolar.

A segurança pública é um fator que influencia direta e indiretamente a economia. Níveis elevados de violência e criminalidade impactam a atividade produtiva, principalmente pelas perdas pessoais e materiais, e afetam negativamente as decisões de investimento do setor produtivo, o consumo das famílias e o uso eficiente de recursos. A partir disso, tem-se a diretiva **garantir o ambiente seguro para o funcionamento das atividades econômicas**.

A ausência de, ou a incerteza sobre um ambiente seguro para o funcionamento das atividades econômicas afeta o desenvolvimento econômico do estado. A segurança pública bem sucedida confere ao território estabilidade e previsibilidade social, que são elementos essenciais para atração e manutenção de empresas, fundamentais para tornar o território fluminense competitivo e capaz de influenciar positivamente a decisão alocativa do setor produtivo.



Foto: Tomaz Silva/Agência Brasil

Dentre os elementos que caracterizam a avaliação positiva em relação a segurança pública para o desenvolvimento das atividades econômicas estão: a segurança em portos, vias e distritos industriais e entorno. Contudo, diante da insuficiência de segurança pública adequada, a sociedade assume os custos adicionais de transação (ex: serviços de segurança de forma privada) geralmente nessas áreas. Esses custos afetam diretamente as decisões de investimento, tanto na produção quanto na localização geográfica dos estabelecimentos empresariais, prejudicando o crescimento e o desenvolvimento econômico a longo prazo.

Esse impacto pode ser percebido em diversas cadeias produtivas, que abrangem atividades econômicas de agropecuária, indústria e serviços, incluindo o comércio. Na indústria, os custos de transação podem aumentar na proteção de seus estoques, por exemplo.

Já a insegurança pública em portos e vias, os custos podem recair na logística, que é etapa de distribuição, dentre outros, de produtos industrializados. No que tange aos serviços, cite-se atividades econômicas relacionadas ao turismo. A percepção do estado do Rio de Janeiro como lugar seguro contribui para estimular a decisão do turista pelo Estado como destino turístico, seja nacional ou internacional, sendo necessário atuar tanto na dimensão objetiva quanto subjetiva da segurança pública.



Foto: Marcelo Camargo/Agência Brasil

Aumentar a sensação de segurança em áreas de interesse para o desenvolvimento das atividades econômicas é necessária para que clientes, consumidores, fornecedores, produtores, ou seja, todos os atores econômicos possam ter tranquilidade para executar os seus papéis, o que requer ações para garantir a segurança objetiva das pessoas quanto à capacidade de transmitir a sensação de segurança.

Novamente, o turismo é um setor econômico que tende a sentir e refletir rapidamente os impactos da insegurança no território, na menor ou maior busca daquele lugar como destino turístico, em seus vários segmentos (Ecoturismo, Turismo Cultural, Turismo de Estudos e Intercâmbio, Turismo de Aventura, Turismo de Sol e Praia, Turismo de Negócios e Eventos etc.). No setor industrial, cuja instalação de uma nova unidade requer considerável tempo, a estabilidade e previsibilidade em relação ao cenário de segurança tendem a contribuir significativamente na escolha do lugar para a implementação, sendo, desta forma, a segurança pública um fator de competitividade relevante.

Ampliar as estratégias para **diminuir os crimes em áreas comerciais e de turismo** é fator preponderante para a diminuição da incidência criminal nessas áreas, que são mais impactadas pelo roubo de rua, furto a transeunte e de aparelho celular, e roubo e furto a estabelecimentos comerciais.

Garantir a segurança no transporte de carga nas rodovias – principalmente, no município do Rio de Janeiro, BR-101/Avenida Brasil, Duque de Caxias e São João de Meriti, nas rodovias BR-040/Rodovia Washington Luís, BR-116/Rodovia Presidente Dutra e BR-493/Arco Metropolitano – também é elemento primordial para o desenvolvimento econômico do estado e diretamente nas condições de trabalho, saúde física e emocional de trabalhadores do segmento.

No último objetivo da diretiva, destaca-se o **combate a extorsão nas atividades econômicas** a fim de trazer maior estabilidade e segurança para o desenvolvimento das atividades comerciais e da prestação de serviços, em territórios do Rio de Janeiro, principalmente na Zona Oeste e Baixada Fluminense.

Os governos contemporâneos têm investido intensamente na produção de dados, porém, a existência de extensas bases de dados não se traduz, necessariamente, na utilização desses para a produção de informação e conhecimento embasando a tomada de decisão. Desse modo, **produzir dados e informações estratégicas para a segurança pública territorial** se constitui como última diretiva desta missão.

Além disso há uma produção considerável de pesquisas, em diferentes campos de conhecimento, sobre fenômenos sociais, políticas públicas e territórios que podem subsidiar gestores em suas decisões. A produção de uma segurança pública efetiva requer a compreensão das dinâmicas sociais e conflitivas, e como os fenômenos relacionados à violência e a criminalidade se distribuem pelo território fluminense, também como o sentimento de segurança, a vitimização e a confiança nas instituições afetam camadas da sociedade ou grupos específicos de modo distinto. É importante compreender as possibilidades de mudança de padrão de criminalidade no território e na dimensão virtual.

Produzir pesquisas de vitimização, sentimento de segurança e avaliação das instituições e área de segurança para a melhor tomada de decisão permitem ter um conhecimento mais próximo da incidência de vitimização da população, uma vez que traz informações sobre crimes e violências subnotificadas, ou seja, que não entraram nas estatísticas criminais, além de possibilitar a análise sobre a confiança nas instituições públicas e o sentimento de segurança no território. São todas informações estratégicas para a elaboração de políticas públicas de segurança pública.

Aperfeiçoar as redes de inteligência permite cada vez mais a assertividade e conectividade entre as etapas do planejamento estratégico ao operacional. Os órgãos de segurança pública têm, internamente, investido em setores de inteligência, que precisam continuamente serem aperfeiçoados em suas possibilidades de trabalho em rede. Um exemplo é a integração estabelecida no âmbito do Consórcio de Integração do Sul e Sudeste (COSUD) para a segurança pública regional, visando ampliar a cooperação entre os estados que compõem o consórcio por meio de proposição e execução de ações integradas, troca de informações e boas práticas.



Proporcionar o melhor compartilhamento de informações entre órgãos de segurança ao integrar o sistema de banco de dados entre os órgãos estaduais e federais permitirá mais acesso à informação qualificada pelos órgãos de segurança pública para a elaboração de suas ações visando a produção de segurança pública territorial.

Para possibilitar um conhecimento mais qualificado sobre o território, a partir da diversidade e da perspectiva de quem vive e circula no espaço, é importante **incorporar a percepção da população na produção de diagnósticos locais**. Há instâncias, como os Conselhos Comunitários de Segurança e Associações de Moradores, que podem se constituir em espaços para que a população explice as suas demandas e olhares sobre a dinâmica do território. A produção de dissertações e teses, a constituição de grupos de pesquisa sobre segurança pública, conflito e violência em diferentes campos de conhecimento, que também trazem a percepção da população a essas questões, têm apresentado um crescimento relevante, representando um rico acervo e espaços de interlocução para gestores na formulação de diagnósticos.

Usar dados administrativos do poder público (não policial) para produzir estatística para a área de segurança pública possibilitará compreender o impacto da violência, confrontos e sentimento de segurança na rotina de oferta de serviços, educação de crianças e adolescentes e condições de trabalho de servidores em determinados territórios. Para isso, serão necessários convênios e/ou termos de cooperação técnica com municípios e órgãos do estado para transformar em estatística os registros administrativos de interesse da área de segurança pública.

A missão segurança pública nos territórios visa assegurar a segurança e a qualidade de vida da população fluminense, em especial, as que estão em áreas sob influência de grupos armados e sob risco de confrontos armados. Para isso, foi selecionado como indicador principal da missão **“porcentagem da população do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) que se sente segura”** – indicador ainda em prospecção. Entretanto, ao analisar dados e informações disponíveis sobre o território do ERJ, cabe ressaltar alguns pontos importantes.

Como elemento constitutivo do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM), há quatro Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC): letalidade violenta, roubo de rua, roubo de veículos e roubo de carga que são monitorados pelo governo do estado há 16 anos. Por meio deles é possível verificar que as ocorrências de crime se concentram em determinadas áreas, produzindo manchas criminais. Assim agregando ao mapeamento das manchas criminais outros dados e informações, pode-se buscar compreender as dinâmicas e fatores (in)existentes que possibilitam a ocorrência desses fenômenos.

Em paralelo, mapas disponibilizados pelo Centro de Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) mostram a forte incidência de tiroteio a menos de 1 km de escolas e creches na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em anos recentes. Há consenso de que, além dos riscos diretos à vida das crianças e adolescentes, os confrontos armados afetam a expectativa de futuro, produzindo muralhas para a mobilidade social através da educação e reforça as desigualdades e pobreza geracional³⁴.

Outro elemento importante é a presença de grupos armados com influência em territórios, principalmente na RMRJ, conforme mostra o Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro elaborado pelo Instituto Fogo Cruzado e o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF)³⁵.

O avanço criminal no território é uma questão que transborda a perspectiva exclusiva da criminalidade urbana como crimes patrimoniais pois impacta diferentes camadas da vida urbana, indo do direito de ir e vir e da habitação aos padrões de consumo à possibilidade de escolhas sobre serviços e produtos, no qual a não submissão ao poderio local coloca a integridade física do morador em risco (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021). No aspecto econômico, tem afetado na decisão de instalação ou permanência de empresas e indústrias em determinados locais.

Nesse sentido é importante delimitar o fenômeno social que se pretende enfrentar, a partir de dados e informações que possibilitem uma compreensão das causas desse fenômeno.

³⁴ Centro de Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro Disponível em : <https://geo.mprj.mp.br/portal/apps/sites/#/gestaodoterritorio/apps/bbe7cfdac8bd4b51970a249817e38523/explore>. Acesso em: 22/01/2024.

³⁵ Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro elaborado pelo Instituto Fogo Cruzado e o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <https://geni.uff.br/2024/06/04/atualizacao-do-mapa-historico-dos-grupos-armados/>. Acesso em: 12/09/2024.



Foto: Divulgação/GovRJ

Missão 10: Promoção das igualdades racial e de gênero

Alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente aos ODS 5 e 10³⁶, a missão 10 se originou de uma emenda parlamentar individual – Emenda Parlamentar nº 19 (ALERJ, 2023) –, na qual se destacava a busca pela igualdade de gênero no estado.

O enfoque original da emenda estava em consonância com diversas leis sobre a luta das mulheres tanto em nível federal quanto estadual e de acordo com as prescrições dos ODS da Organização das Nações Unidas (ONU), além de outros importantes e renomados conteúdos sobre o tema.

A emenda parlamentar frisou direcionamentos quanto ao conteúdo da missão, ainda que não exclusivos, como: o combate à todas as formas de discriminação e violência; o reconhecimento e valorização do trabalho de assistência e doméstico não remunerado; a garantia da participação plena e efetiva das mulheres e igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública; o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos; a realização de reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis vigentes; o aumento do uso de tecnologia de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres; e, por fim, a adoção e fortalecimento de políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis.

Em todas as circunstâncias foi ressaltada a importância em considerar as interseções entre raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade. Como resultado da discussão parlamentar, a proposta final de uma nova missão enfatizou não apenas a necessidade de promoção da igualdade de gênero, como também a igualdade racial.

A missão Promoção da Igualdade Racial e de Gênero está alicerçada em um elemento fundamental, a desigualdade. Com efeito, mais do que a desigualdade, e sim, a mitigação e a superação das desigualdades – em seu uso imperioso no plural, de acordo com a própria literatura científica sobre a temática. Desigualdade de renda, em parâmetros de saúde, educação e outros elementos de políticas sociais, desigualdade segundo parâmetro de territorialidade e, no caso específico dessa missão, desigualdade segundo gênero e características étnico- raciais.

Como subsídio ao processo de construção da missão foram elaboradas duas notas técnicas, tratando, respectivamente, da caracterização étnico racial (RIO DE JANEIRO, 2024a), e da caracterização de gênero no Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2024b).

³⁶ ODS 5: Igualdade de gênero; ODS 10: Redução das desigualdades.

A nota técnica de caracterização étnico-racial aborda a diversidade étnica e racial do Estado do Rio de Janeiro, considerando não apenas as categorias raciais definidas pelo IBGE (brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas) mas também as populações quilombolas e ciganas, públicos-alvo da missão nessa dimensão, reconhecendo a importância de uma abordagem que leve em conta as múltiplas identidades e experiências.

Segundo o IBGE (2023), em análise específica do estado do Rio de Janeiro, a população preta é de 16,2% e caracteriza-se 5% maior do que a média nacional. O estado é o segundo em termos proporcionais, atrás apenas do estado da Bahia e acima da média nacional (10,2%); já a população parda equivale a 41,6% da população fluminense, estando 3,7% menor do que a média nacional. Por fim, sua população branca está abaixo da média nacional com 42%. A população indígena representa 0,1% da proporção de residentes no estado com cerca de 15 mil habitantes.

Por fim, os números da população amarela, apesar de, em termos percentuais, não possuir relevância no estado, o colocam na 4ª posição. No entanto, devemos observar esses dados com cuidado, pois, o perfil populacional do ERJ não é semelhante ao dos Estados de São Paulo e do Paraná nos quais a população amarela é expressiva. De acordo com o IBGE, essa categoria é aplicada a pessoas com origem oriental: japonesa, chinesa, coreana etc. Logo, esses percentuais seriam de pessoas pardas ou indígenas? A compreensão das nuances da autodeclaração é fundamental para uma análise mais precisa da diversidade étnico-racial no estado.

Embora o IBGE apresente dados separados para pretos e pardos, a literatura e diversas pesquisas consolidam a categoria ‘negro’ para englobar ambos os grupos (RIO DE JANEIRO 2024a). No ERJ, 57,8% da população se autodeclara negra evidenciando a relevância desse grupo étnico. No entanto, a análise por município revela uma diversidade significativa na composição racial do estado demonstrando a importância de aprofundar o estudo da questão étnico-racial em cada localidade.

Para tanto, a Nota Técnica Caracterização Étnico-Racial do estado do Rio de Janeiro oferece informações mais específicas para aprofundamento das análises.

Do ponto de vista da caracterização da população fluminense pelo recorte de gênero (IBGE, 2022; 2023) o estado destaca-se no cenário nacional por apresentar a maior proporção de mulheres em sua população com 52,8%. Essa particularidade o coloca na primeira posição do ranking nacional superando todas as demais unidades da federação. Em números absolutos, o ERJ abriga a terceira maior população de mulheres do país, depois de SP e MG, superando a soma de mulheres de todas as unidades da Região Centro-Oeste (GO, MT, MS e DF) e mais da metade da população de mulheres da Região Sul (PR, SC, RS).

Quando discutimos a questão de gênero para além da padronização de sexo utilizada pelo IBGE, neste documento, esse conceito engloba pessoas gays, lésbicas, bissexuais, transexuais, *queers*, intersexo e outros, conforme a sigla LGBTQI+, segundo literatura científica, documentos e políticas públicas nacionais³⁷ e do estado do Rio de Janeiro (CARDOSO et al., 2024).

Diante da relevância proporcional em termos populacionais de grupos étnico-raciais e de gênero, quando se aborda a questão das desigualdades, as ações precisam estar voltadas para essas populações. São elas que enfrentam dificuldades objetivas para acessar políticas públicas ou dinâmicas econômicas na sociedade trazendo prejuízos à fruição de direitos constitucionais ou ao seu pleno exercício de maneira ampla e irrestrita.

Além da caracterização demográfica é fundamental analisar as dinâmicas sociais, econômicas e de infraestrutura que afetam a população do estado. Os dados do IBGE (BRASIL, 2023a) e do IPEA³⁸ apresentados a seguir comparam a situação de mulheres negras e homens brancos no ERJ em 2019 e 2021. Essa abordagem permite evidenciar as múltiplas formas de discriminação e as desigualdades que afetam grupos específicos da população (CALAZANS, GUIMARÃES, NEPOMUCENO, 2023; MITCHELL-WALTHOUR, SANTOS, 2022; REBOUÇAS et al., 2022; PINHEIRO et al., 2023; SILVA FILHO et al., 2024). Essas pesquisas ainda trazem dados de pessoas amarelas e indígena que, de acordo com diversas referências, estão ainda mais historicamente vulnerabilizadas (RODRIGUES, MIRANDA, ALMEIDA, 2022; SIMONI, GUIMARÃES, 2022).

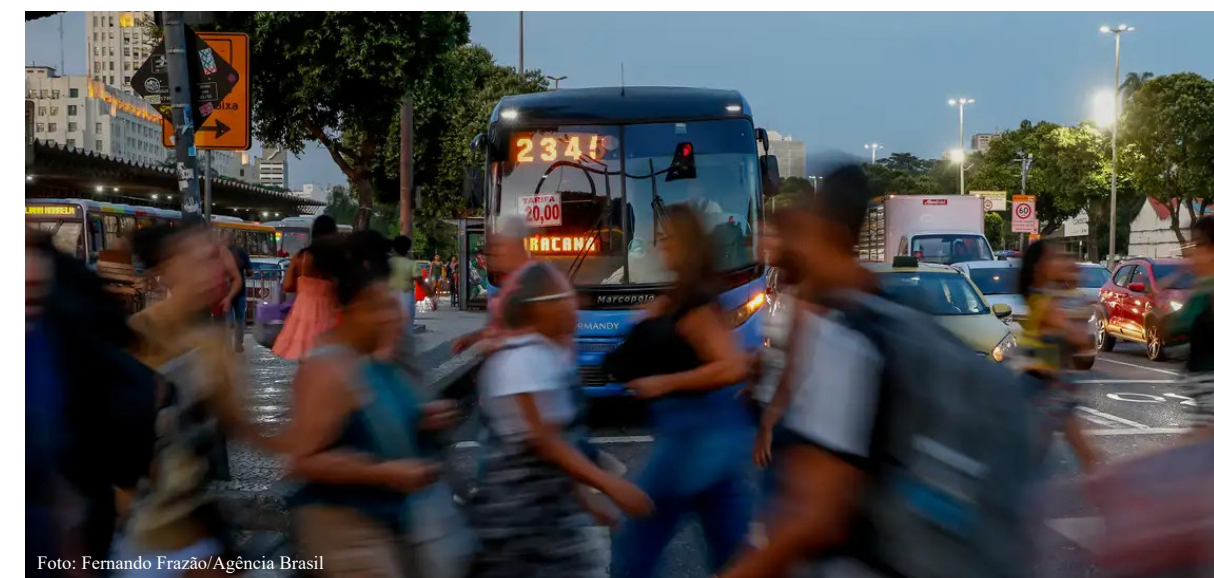


Foto: Fernando Frazão/Agência Brasil

³⁷ Em termos de políticas públicas são exemplos aquelas instituídas pelos Decreto Federal nº 11.471 de 06 de abril de 2023, que institui o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e outras. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=11471&ano=2023&ato=d70kXVU10MZpWT9bc> e o Decreto Federal nº 11.848 de 26 de dezembro de 2023, que convocou 4ª Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e outras, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11848.htm.

³⁸ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/> (IPEA, 2015).

Com base nas tabelas 1 e 2 evidencia-se que a análise de dados desagregados por raça e gênero revela disparidades existentes e a necessidade de ações específicas para grupos historicamente marginalizados. É fundamental implementar políticas públicas que promovam a equidade e garantam a participação plena desses grupos na sociedade.

INDICADOR	DIMENSÃO IVS	MULHERES NEGRAS	HOMENS BRANCOS	ANO DA MEDIÇÃO
Número médio de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência, por sexo e cor ou raça, com indicação do coeficiente de variação	Estruturas econômicas, participação em atividades produtivas e acesso a recursos	21,0	11,6	2019
Número médio de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, por sexo e cor ou raça, com indicação do coeficiente de variação	Estruturas econômicas, participação em atividades produtivas e acesso a recursos	18,9	11,3	2019
Taxa de desocupação de pessoas de 14 anos ou mais de idade na semana de referência, por sexo e cor ou raça, com indicação do coeficiente de variação	Estruturas econômicas, participação em atividades produtivas e acesso a recursos	21,5	9,1	2021
Número e taxa de homicídios, por local de ocorrência do incidente - no domicílio, sexo e cor ou raça, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação de residência - Brasil	Direitos humanos das mulheres e meninas	33	68	2021
Número e taxa de homicídios, por local de ocorrência do incidente - fora do domicílio, sexo e cor ou raça, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação de residência - Brasil	Direitos humanos das mulheres e meninas	144	850	2021

Tabela 1 - Indicadores relacionados a desigualdade de raça e gênero - IBGE
Fonte: Elaboração própria, com base em IBGE - Censo Demográfico (IBGE, 2023).

INDICADOR	DIMENSÃO IVS	MULHERES NEGRAS	HOMENS BRANCOS	ANO DA MEDIÇÃO
% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário Inadequados	Infraestrutura	0,23	0,11	2019
% da população que vive em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo	Infraestrutura	0,5	0,18	2019
Mortalidade até 1 ano de idade	Capital Humano	12,84	8,62	2019
% de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola	Capital Humano	0,33	0,61	2019
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade	Capital Humano	2,95	1,98	2019
% de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo	Capital Humano	6,94	4,09	2019
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário-mínimo (de 2010)	Capital Humano	13,57	5,15	2019
Porcentagem de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário-mínimo (de 2010)	Renda e Trabalho	22,09	11,79	2019
Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	Renda e Trabalho	20,74	8,92	2019
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	Renda e Trabalho	27,64	14,32	2019

Tabela 2 – Indicadores relacionados a desigualdade de raça e gênero - IPEA
Fonte: Elaboração própria, com base em Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

Para definição dos atributos da missão 10 foram selecionados dois documentos de referência, divididos em duas dimensões: Étnica e Racial; e Gênero. A seleção desses documentos se justificou pela sua relevância global, pelo acúmulo histórico originado das discussões prévias sobre os temas e pela ampla participação de diversos atores.

Como estratégias para o alcance da igualdade étnico-racial frisa-se a necessidade de **Reconhecimento permanente das populações indígena, negra e quilombola e povos ciganos** através

de três objetivos específicos: I – promover o direito à igualdade e a não discriminação; II – fomentar a educação em igualdade e conscientização; III – qualificar o levantamento permanente de informações com dimensão de gênero e étnico-racial. Além desse reconhecimento, é fundamental promover o Desenvolvimento das populações indígena, negra e quilombola e povos ciganos através da: I – qualificação de políticas contra a pobreza; II – garantia de educação diversificada com integração de múltiplos saberes; III – aumento e diversificação territorial da empregabilidade; IV – fortalecimento do sistema de saúde fluminense com garantia de acesso e qualidade dos serviços e; V – aumento do acesso a moradias qualificadas.

Na dimensão de gênero foram propostas como estratégias a Proteção e prevenção contra todas as formas de violência relacionada a gênero por meio: I – do efetivo enfrentamento contra todas as formas de violência doméstica e familiar, seja física, psicológica, sexual, patrimonial e moral; II – da promoção de ações de prevenção primária, secundária e terciária contra todas as formas de violência relacionada a gênero considerando sua diversidade e pluralidade; III – da garantia e proteção dos direitos humanos de todas as pessoas em situação de violência, considerando as dimensões de gênero, raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional e; IV – de promoção de uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias, da prática de valores éticos, de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz.

Além da questão da proteção e prevenção, a promoção da igualdade de gênero perpassa pela necessidade de Autonomia econômica, reconhecimento e participação plena desdobrada nos seguintes objetivos: I – garantir direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e o controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e recursos naturais; II – garantir igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão; III – garantir a participação plena e efetiva na vida política, econômica e pública; IV – reconhecer e valorizar o trabalho de assistência, de cuidados e trabalho doméstico não remunerado; V – adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para promoção da igualdade de gênero e; VI – aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação.

Um componente importante no processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação das missões é o estabelecimento de indicadores. Para a missão 10 foram estabelecidas algumas premissas para a definição do indicador principal, a saber:

- o indicador deveria advir de pesquisa ou de sistema de informação já elaborado com base em registros administrativos;
- a pesquisa ou sistema de informação deveria ter uma temporalidade registrada acima de 5 anos;
- a territorialidade precisaria chegar ao nível de unidade federativa;
- o indicador deveria possibilitar a desagregação por raça/cor e por gênero (ou pelo menos sexo).

Considerando os critérios estabelecidos, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi selecionado como o indicador mais apropriado, pois reúne todas as características necessárias para acompanhar a missão 10.

Inicialmente baseado em dados censitários, o IVS, indicador sintético elaborado pelo IPEA a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano oferece uma visão abrangente da vulnerabilidade social, combinando indicadores de infraestrutura urbana, capital humano e condições de trabalho e renda. Sua capacidade de desagregação por raça, sexo e outras características sociodemográficas aliada à frequência anual dos dados para os estados desde 2011, torna-o uma ferramenta essencial para a análise de desigualdades e o monitoramento de políticas públicas (IPEA, 2015).

Construído em um esforço conjunto com diversas instituições, entre elas a Fundação Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), o IVS é um produto da colaboração entre pesquisadores de todo o país, sob a coordenação do IPEA.

Utilizando o banco de dados do índice a partir do site do IPEA, realizou-se o teste metodológico com breve análise exploratória do IVS para o Estado do Rio de Janeiro, inicialmente em nível agregado e posteriormente com desagregação por raça e sexo. Os resultados dessa análise são apresentados a seguir.

UF	Ano	IVS	IVS Infraestrutura Urbana	IVS Capital Humano	IVS Renda e Trabalho
RJ	2000	0.413	0.453	0.394	0.392
RJ	2010	0.323	0.427	0.292	0.251
RJ	2011	0.282	0.396	0.231	0.218
RJ	2012	0.277	0.415	0.230	0.185
RJ	2013	0.273	0.415	0.211	0.194
RJ	2014	0.273	0.414	0.214	0.190
RJ	2015	0.282	0.410	0.201	0.235
RJ	2016	0.273	0.410	0.173	0.236
RJ	2017	0.282	0.407	0.169	0.271
RJ	2018	0.276	0.406	0.161	0.263
RJ	2019	0.291	0.403	0.160	0.265
RJ	2020	0.297	0.403	0.163	0.305
RJ	2021	0.277	0.403	0.176	0.311

Tabela 3 - Índice de Vulnerabilidade Social geral e por componente para o Estado do Rio de Janeiro, por ano.
Fonte: Elaboração própria, com base em Planilha IVS/IPEA.

UF	Ano	IVS	IVS Infraestrutura Urbana	IVS Capital Humano	IVS Renda e Trabalho	Cor	Sexo
RJ	2000	0.448	0.474	0.500	0.370	Negro	Mulher
RJ	2010	0.372	0.435	0.336	0.346	Negro	Mulher
RJ	2011	0.329	0.390	0.287	0.311	Negro	Mulher
RJ	2012	0.316	0.413	0.282	0.255	Negro	Mulher
RJ	2013	0.315	0.420	0.258	0.268	Negro	Mulher
RJ	2014	0.304	0.398	0.257	0.256	Negro	Mulher
RJ	2015	0.330	0.413	0.241	0.336	Negro	Mulher
RJ	2016	0.307	0.413	0.202	0.306	Negro	Mulher
RJ	2017	0.321	0.410	0.203	0.348	Negro	Mulher
RJ	2018	0.312	0.408	0.190	0.337	Negro	Mulher
RJ	2019	0.314	0.405	0.187	0.350	Negro	Mulher
RJ	2020	0.313	0.405	0.186	0.348	Negro	Mulher
RJ	2021	0.322	0.405	0.210	0.351	Negro	Mulher

Tabela 4 - Índice de Vulnerabilidade Social geral e por componente para o Estado do Rio de Janeiro segundo ano e raça negra e sexo feminino
Fonte: Elaboração própria, com base em Planilha IVS/IPEA.

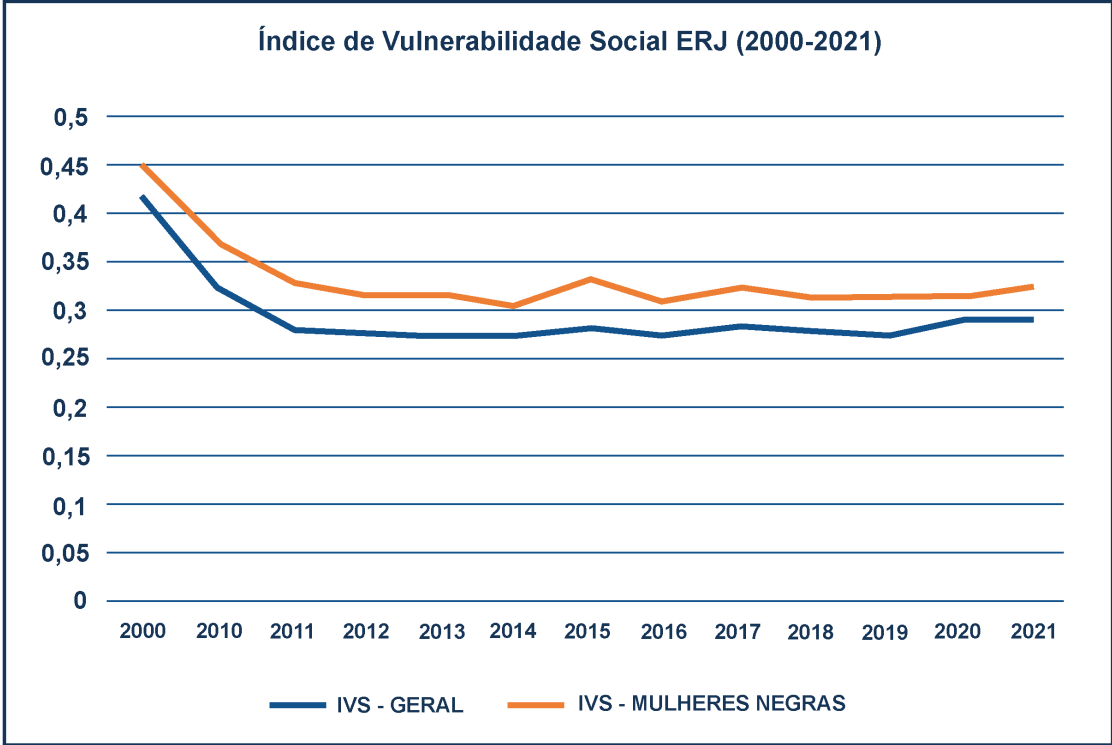


Gráfico 1 - Comparação entre IVS Geral e IVS Mulher Negra (RJ)
Fonte: Elaboração própria, com base em Banco de Dados IVS/IPEA.

A partir da comparação entre os quadros e o gráfico, a análise dos dados revela uma redução do IVS tanto para a população do Rio de Janeiro como para o grupo desagregado por raça e sexo, indicando uma melhoria nas condições de vida. Para o IVS, quanto mais perto do número zero, menor a vulnerabilidade social – logo, melhor o indicador.

Uma análise mais aprofundada revela uma queda significativa do IVS entre os Censos de 2000 e 2010, tanto para a população em geral quanto para o grupo desagregado por raça e sexo. No entanto, ao longo da década de 2010, observa-se uma tendência de estabilização desse indicador em ambos os grupos.

No caso das mulheres negras há uma oscilação de piora do índice entre os anos 2014-2015 e entre 2016-2017, retomando posteriormente uma linha de estabilidade, embora com tendência de aumento a partir de 2020. No grupo sem decomposição, essas oscilações de meio da década praticamente são inexistentes, embora maiores a partir de 2019.

Entretanto, o elemento de maior relevo na análise do IVS para o Estado do Rio de Janeiro revela uma disparidade significativa entre os grupos populacionais. Observa-se uma discrepância expressiva entre o IVS-grupo geral e o IVS-mulheres negras. A análise dos dados demonstra que a população fluminense já iniciou a década de 2010 com o IVS na faixa de 0,2. A população de mulheres negras do estado, por sua vez, nunca alcançou o patamar de 0,2 durante todo o período avaliado, com valores consistentemente superiores, indicando uma maior vulnerabilidade social. Essa diferença evidencia a persistência de desigualdades sociais e a necessidade de políticas públicas específicas para promover a equidade de gênero e racial no Estado do Rio de Janeiro.

EIXOS ESTRATÉGICOS DE AÇÃO

Com o intuito de indicar de forma objetiva os rumos e a execução do PEDES, suas missões e objetivos, o plano estabeleceu dois eixos estratégicos prioritários de ação. Esses eixos, articuladamente, abrangem elementos considerados fundamentais para o desenvolvimento e a implementação dos instrumentos definidos no planejamento estratégico.

De acordo com a legislação que rege o PEDES, os dois eixos são: **Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I)**, reconhecido como fator primordial de competitividade econômica do estado; e **Desenvolvimento Territorial** entendido como estratégia de coesão social e de integração produtiva entre as regiões fluminenses.

Como descrito anteriormente, a construção do plano contou com a colaboração de especialistas, técnicos e representantes de órgãos setoriais da Administração Pública reunidos por meio das Câmaras Técnicas Intersetoriais e oficinas de trabalho. Nessas instâncias, diante dos desafios impostos ao desenvolvimento sustentável do Estado do Rio de Janeiro, foi debatido e definido um conjunto de **Ações Estratégicas** para o PEDES³⁹.

As ações estratégicas constituem as iniciativas que possibilitam a concretização das missões, funcionando como elemento de ligação entre as diretrizes e objetivos específicos do PEDES e os elementos estratégicos desenvolvidos pelas Administrações Públicas, e que estão em articulação com as dinâmicas regionais e locais dos territórios fluminenses. Essas ações podem ser entendidas como um conjunto de atividades, projetos, programas, regulações e instrumentos voltados à efetivação das diretrizes e objetivos associados às missões do plano.

No âmbito do PEDES as ações devem possuir, ainda, o efeito de impulsionar quatro dimensões do desenvolvimento. A primeira delas é a geração de emprego e renda, na qual a ação deve demonstrar potencial claro de criação de postos de trabalho, incremento da renda e inclusão socioprodutiva em conformidade com os princípios do planejamento estratégico. Em segundo lugar, destaca-se o alinhamento às atividades econômicas da base técnica sistemas produtivos regionais, de modo que as propostas estejam em sintonia com os seis complexos econômicos definidos pelo PEDES e que serão abordados mais à frente. A terceira dimensão diz respeito

³⁹ O primeiro conjunto de ações estratégicas do PEDES está listado no documento anexo da Lei nº 10.266/2023. Disponível em: <https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/?p=865>.

à coerência com as missões do plano, uma vez que o PEDES se estrutura com base em um modelo de desenvolvimento por missões; por isso, as ações estratégicas devem contemplar, ainda que parcialmente, os objetivos estabelecidos nas dez missões. Por fim, a territorialidade também se apresenta como critério decisivo, sendo valorizadas as ações com maior capacidade de intervir no desenvolvimento territorial das regiões fluminenses; sobretudo, aquelas com maior capilaridade e abrangência espacial de seus efeitos.

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Nas últimas décadas foi estabelecido um consenso entre gestores públicos, acadêmicos, empresários que a geração, aplicação e difusão sistemática de conhecimento científico-tecnológico e de inovações se tornou o elemento fundamental para a competitividade de firmas, indústrias, regiões e países. A construção e desenvolvimento de (ecos)istemas de inovação passou a ser, simultaneamente, o principal instrumento e objetivo das políticas de desenvolvimento em diferentes níveis geográficos. Inspirados em experiências de sucesso, como o Vale do Silício na Califórnia e a região de Shenzhen na China, por exemplo, cidades e regiões ao longo do globo buscaram emular em seus territórios ambientes de inovação capazes de estimular o empreendedorismo científico-tecnológico e a inovação de forma dinâmica e escalável.

Esse movimento também ocorreu em diferentes regiões do Brasil. Contudo, apesar de algumas exceções geográficas e setoriais pontuais, o país ainda enfrenta grande dificuldade de converter os bons resultados alcançados em termos de produção científica em uma performance inovativa robusta.

O Estado do Rio de Janeiro pode ser visto enquanto uma síntese do país. Seu legado de capital federal e grande centralidade na construção do processo histórico de desenvolvimento brasileiro faz com o que o estado hoje reúna, e em alguns casos amplifique, as potencialidades, desafios e contradições do país de maneira única. Um desses aspectos indubitavelmente é o paradoxo entre a capacidade de produção de conhecimento de sua infraestrutura de ciência e tecnologia e o baixíssimo grau de inovação de sua estrutura produtiva – com exceção do arranjo construído em torno da cadeia de Petróleo e Gás nucleada pela Petrobras.

A construção de um planejamento estratégico de longo prazo institucionalizado na figura do PEDES, portanto, visa solucionar essa gama de desafios, gargalos e contradições presentes no estado. Isto implica que ao invés de ser uma área isolada e restrita a uma Secretaria específica, a C,T&I deverá ser transversal a todas as iniciativas formuladas dentro do PEDES servindo tanto como matéria-prima como resultado das ações empreendidas. Ademais, o alcance das dez missões selecionadas como prioritárias no horizonte do Plano passará obrigatoriamente pela aplicação e disseminação da ciência, tecnologia e inovação enquanto estratégia de desenvolvimento socioeconômico.

Potenciais e limites para a consolidação de um Sistema Regional de Inovação do Estado do Rio de Janeiro

O conceito de Sistema Regional de Inovação - SRI tem como principal mérito destacar a importância da proximidade geográfica para a dinamização do processo de inovação, que por sua vez é visto como sistêmico e interativo. Definido como um conjunto de interesses públicos e privados, instituições formais e outras organizações que, interagindo entre si, funcionam de forma a conduzir à geração, uso e difusão do conhecimento em uma determinada região, o SRI oferece um quadro conceitual relevante para pensar o desenvolvimento regional baseado em inovação (RIO DE JANEIRO, 2022c).

Os SRIs são compostos por quatro subsistemas com coerência e dinâmicas próprias que incluem: a **demanda**, representada pelo mercado consumidor e sociedade civil; o **subsistema de produção e inovação**, composto pelas empresas industriais e de serviços, fornecedores, consumidores, colaboradores e competidores; o **subsistema de geração e difusão do conhecimento**, composto pelas organizações públicas e privadas de pesquisa, organizações educacionais e organizações intermediárias; e, por fim, o **subsistema de política regional**, que engloba as organizações políticas e agências regionais de desenvolvimento e fomento responsáveis por formular e implementar as políticas de apoio à inovação. As conexões entre esses subsistemas, por seu turno, contribuem para determinar a vitalidade do sistema em termos de inovação e da ocorrência do aprendizado interativo.



Foto: Divulgação Gov.RJ

Detalhado em nota técnica produzida no âmbito do diagnóstico realizado como base para o PEDES (RIO DE JANEIRO, 2022c), o diagnóstico do SRI fluminense apresenta uma série de desafios e potencialidades para se consolidar. Do ponto de vista da sua estrutura científico-tecnológica, verifica-se uma ampla concentração de instituições na capital e Região Metropolitana que engendra uma dualidade metrópole-interior marcante. Para além do eixo metropolitano, destacam-se dois polos: o sul e o norte do estado. Enquanto o primeiro tem como forte a densidade industrial, o segundo está fortemente especializado na cadeia do Petróleo e Gás, porém possui um ecossistema de inovação emergente ancorado em uma rede de instituições científico-tecnológicas estaduais e federais espalhadas pelo território.

Em relação ao subsistema de Geração de Conhecimento, o ERJ possui uma capacidade de financiamento acima da média nacional, sobretudo com a recuperação da execução orçamentária da Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) nos últimos cinco anos e dos grandes investimentos realizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no estado. Este volume de investimentos coloca o Rio de Janeiro em posição de destaque a nível nacional, no que tange a quantidade e qualidade de Grupos de Pesquisa e de Programas de Pós-Graduação de excelências nas diversas áreas de conhecimento, com destaque para Bioquímica, Engenharias, Biotecnologia, Ciência da Computação, Geociências, Medicina e Química. Além disso, o estado avançou de forma consistente nas últimas duas décadas na formação de mestres e doutores, em especial nas áreas de Ciências Exatas e da Terra, Engenharias e Ciências Biológicas, todas com grande potencial de articulação junto ao setor produtivo.

Essa articulação, contudo, é muito limitada quando se observa a interação dos subsistemas de geração de conhecimento e de produção e inovação. Considerando a absorção dos mestres e doutores pelas indústrias e serviços intensivos em conhecimento⁴⁰, o estado supera largamente os demais estados. No entanto, a esmagadora maioria desses profissionais está concentrada na cadeia de Petróleo e Gás, mais especificamente em um conjunto bastante restrito de grandes empresas. Outro dado interessante é o da evolução que houve na interação entre Grupos de Pesquisa e Empresas no período 2002 e 2016. O estado terminou a série como o segundo do país com maior percentual de grupos que relataram interação com empresas. Grande parte desse resultado, contudo, se deve ao peso dos setores de Petróleo e Gás, principalmente devido à descoberta do Pré-Sal, e do Complexo da Economia da Saúde, em razão da presença da tríade Fiocruz, Biomanguinhos e Farmanguinhos e da Política de Desenvolvimento Produtivo capitaneada pelo Ministério da Saúde (RIO DE JANEIRO, 2022c).

⁴⁰ Para compatibilizar a análise de emprego de mestres e doutores com a metodologia da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC), foram consideradas as seguintes seções da CNAE 2.0: B e C (Indústrias Extrativas e Indústrias de Transformação, respectivamente), D (Eletricidade e Gás); as divisões de serviços 61 (Telecomunicações), 62 (Tecnologia da Informação), 71 (Arquitetura, Engenharia, Testes e Análises Técnicas) e 72 (Pesquisa e Desenvolvimento); o grupo de serviços 63.1 (Tratamento de Dados, Hospedagem na Internet e Outras Atividades Relacionadas) e a combinação de divisão e grupo de serviços 58+59.2 (Edição e Gravação de Som, e Edição de Música) (IBGE, 2020).

Essa limitada articulação entre a infraestrutura de ciência e tecnologia e o setor produtivo se reflete no desempenho abaixo da média do subsistema de produção e inovação. A análise feita na Nota Técnica supracitada mostra que a dinâmica inovativa do estado é marcada por uma dualidade estrutural: de um lado há uma “ilha” dinâmica centrada na cadeia de Petróleo e Gás e composta por grandes empresas que realizam atividades de P&D internamente, se relacionam com ICTs de forma frequente e cooperam com parceiros de todo o mundo; por outro lado, há um tecido produtivo desintegrado, pouco dinâmico e com baixo nível de inovação composto, principalmente, por pequenas e médias empresas industriais e de serviços.

Não é adequado tratar o estado todo como apenas um Sistema Regional de Inovação homogêneo, uma vez que as condições para inovar são distintas entre as diversas regiões que o compõem. A Nota Técnica propõe a divisão do estado em três SRIs distintos: Metropolitana, Norte e Sul. A Região Metropolitana, ainda mais fortalecida com a recente inclusão do município de Petrópolis, possui um SRI organizacionalmente denso e diversificado, porém fragmentado, isto é, sofre com a desarticulação entre os principais atores ligados à inovação presentes na região, que atuam de forma isolada, gerando, simultaneamente sobreposição e falta de alinhamento.

O Sul Fluminense, definido como a junção das regiões Costa Verde, Médio Paraíba e Centro-Sul⁴¹, possui um SRI relativamente denso organizacionalmente – considerando apenas a perspectiva industrial –, especializado – com destaque para a cadeia metal-mecânica – e relativamente coeso, por conta do Cluster Automotivo. E o Norte Fluminense, visto como a conjunção das regiões Norte e Noroeste⁴², se caracteriza por apresentar uma baixa densidade industrial, forte especialização e dependência em torno da cadeia do Petróleo e Gás e fragmentação – com destaque para a desarticulação entre os principais municípios da região: Campos dos Goytacazes e Macaé.

⁴¹ O critério para a junção das três regiões é a identidade comum forjada historicamente pela divisão geográfica do IBGE que vigorou entre 1989 e 2017. Nesse arranjo, a mesorregião Sul Fluminense era composta pelas microrregiões do Vale do Paraíba, de Barra do Piraí e da Baía da Ilha Grande. Os municípios dessa mesorregião, atualmente extinta, estão distribuídos entre as três regiões administrativas em questão. O Sul Fluminense, nucleado pela Região Médio Paraíba, compartilha uma infraestrutura de transportes e uma lógica turística e cultural, assim como uma identidade econômica marcada pela forte presença da indústria, com destaque para a metal-mecânica, siderurgia, cimenteira e energética. Do ponto de vista científico e tecnológica as três regiões que compõem o SRI aqui proposto também têm em comum a baixa densidade de ICTs públicas, sendo servido, principalmente, por uma rede de instituições privadas com pouca atividade de pesquisa.

⁴² Ao contrário do Sul Fluminense que possui uma identidade produtiva, logística e cultural construída historicamente, a junção das regiões Norte e Noroeste na composição do SRI Norte se explica pela infraestrutura científico-tecnológica que conecta ambas as regiões. Nucleada pela UENF e capilarizada pela rede de IFFs que se estende de Macaé até Itaperuna, essa rede de instituições criou um fluxo de estudantes, profissionais e conhecimento que justifica o tratamento conjunto. Essa rede, por exemplo, sustenta o único polo EMBRAPPI fora da Região Metropolitana, localizado em Campos, que atende pequenas e médias empresas dos municípios das regiões Norte e Noroeste Fluminense.

Sistemas Regionais de Inovação	Características Econômicas	Empresas	Universidades	Instituições Intermediárias	Governo
Metropolitana	Concentra grande parte da população, dos empregos, da infraestrutura de ciência e tecnologia e da produção de riqueza do estado; a nota técnica supracitada apontou alguns setores de oportunidade para a região, sendo eles: Petroquímico e Energia, Complexo da Saúde, Audiovisual, Indústria 4.0, TIC e Biotecnologia.	Principal polo industrial e de serviços do estado; abriga sede de multinacionais, sistema financeiro e centros de P&D de grandes empresas; Destaque para setores de Energia (Petrobras e Eletrobras); Agro (Embrapa); Audiovisual e Tecnologia da Informação; Farmacêutica e Biotecnologia.	Principal polo de ciência e tecnologia do estado, com uma diversidade de ICTs públicas e privadas de excelência; com exceção de alguns casos pontuais, como UFRJ e Petrobras, há pouca conexão com o setor privado; Desconexão entre agenda de pesquisa e necessidades da região e do estado.	Maior concentração de instituições intermediárias do estado, oriunda do pioneirismo da capital na criação de mecanismos de geração de empreendimentos inovadores; Ambientes de grande sucesso, como Parque da UFRJ, Incubadora COPPE e Instituto Gênesis, além de ambientes emergentes de destaque e projetos de Parques Tecnológicos fora da capital.	Sede das principais agências de fomento federais (BNDES e Finep) e estaduais (FAPERJ e AgeRio); porém sofre com histórico de desarticulação entre as agências; Articulação inexistente entre os municípios da região; Governança metropolitana ainda incipiente.
Norte	Forte dependência da cadeia do Petróleo e Gás no segmento <i>upstream</i> em Macaé; Setor de serviços robusto; Vulnerabilidade pelo deslocamento das <i>major</i> s para o Pré-Sal e amadurecimento dos poços; Petro-rentismo estimulado pelos <i>royalties</i> e dificuldade de diversificação econômica por descontinuidade de políticas e falta de capacidade estatal; Atraso na educação básica.	Forte dependência do setor de Petróleo e Gás (<i>lock-in</i>), através das atividades operacionais das principais empresas do setor; Decadência do P&G em Campos motivou apostas em Agro e Cerâmica; Porto do Açu como aposta da região para atrair novas indústrias, diversificar a economia e se consolidar como polo logístico.	UENF em Campos e rede de IFFs faz do Norte a única centralidade relevante de C&T fora da RMRJ; único polo EMBRAPII fora da metrópole e com foco nas MPMEs locais; Presença da UCAM com programa de desenvolvimento regional; Campos como ecossistema emergente; Macaé com <i>campi</i> da UFF e UFRJ.	Presença de instituições intermediárias relevantes: Campos se destaca com o arranjo Agência de Inovação da UENF, Incubadora TecCampos, Polo de Inovação do IFF e Polo EMBRAPII; Em Macaé se destaca o Startup Macaé, que incuba empreendimentos inovadores.	Existência de Fundação de Desenvolvimento Regional própria – Fundenor – que atua na articulação entre os principais atores públicos e privados da região; Campos e Macaé também possuem fundos específicos – Fundecam e Fumdec respectivamente; pouco trabalho conjunto entre as prefeituras.
Sul	CSN (1941) como marco do processo de industrialização da região – até a sua privatização manteve forte interação com a UFF local (Amaral et al., 2017) –; presença da empresa foi âncora para atração de outras empresas do segmento metalmeccânico, com destaque para o setor automotivo; O Cluster Automotivo é hoje o segmento mais dinâmico da região, mas ainda possui lacunas e está aquém do seu potencial.	Polo Metalmeccânico, com destaque para o Cluster Automotivo – segmento mais dinâmico da região; o domínio por multinacionais impede transbordamento para a região.	Infraestrutura de ciência e tecnologia incipiente, sobretudo pública; Destaques são os campi da UERJ em Resende (Engenharias) e da UFF em Volta Redonda, porém apresentando baixa articulação com setor produtivo e pouca atividade de pesquisa; Criação de empresas de base tecnológica na região é quase nula.	Carência de instituições intermediárias mais sólidas; Incubadora Sul Fluminense, ligada ao <i>campus</i> da UERJ de Resende, porém sem empresas incubadas ou graduadas, e projeto de dois parques tecnológicos; Centro Tecnológico do Sul Fluminense (Firjan, MetalSul e ICTs) é a instituição mais relevante; Destaque para a criação recente do <i>Rio Sul Valley</i> .	Não possui nenhuma iniciativa regional institucionalizada de articulação intermunicipal; Prefeituras municipais disputam atração de grandes empresas por “guerra fiscal”; Projeto Lider do Sebrae tenta estabelecer articulação regional, mas ainda não produziu resultados concretos.

Quadro 1 - Principais características dos SRIs identificados no Estado do Rio de Janeiro.
Fonte: elaboração própria (RIO DE JANEIRO, 2022c).

Nesse arranjo proposto, duas regiões de governo não estão contempladas: Serrana e Baixadas Litorâneas. A primeira, sobretudo depois da saída de Petrópolis, perdeu relevância e não possui um conjunto de instituições e organizações suficiente para gestar uma dinâmica própria. O município mais relevante é Nova Friburgo que possui um campus da UERJ e um polo industrial, com destaque para o segmento têxtil (moda íntima). Com a recente incorporação de Petrópolis à RMRJ, a Região Serrana passou a ser polarizada pela metrópole, uma vez que o município era um de seus pilares econômicos, além de abrigar parte significativa da infraestrutura científico-tecnológica regional. Dessa forma, os fluxos de profissionais e conhecimento entre as regiões, fortemente intermediados por Petrópolis se intensificaram.

As Baixadas Litorâneas, por sua vez, estão localizadas de maneira equidistante em relação à metrópole e ao Norte Fluminense. A região possui uma infraestrutura de ciência e tecnologia ainda incipiente e uma dinâmica inovativa pouco desenvolvida. Historicamente em razão da facilidade de acesso entre a metrópole, as baixadas e o Norte, por conta da condição viária e da topografia plana, a região se posicionou como um corredor privilegiado de acesso entre a produção de conhecimento realizada na RMRJ e a exploração de petróleo da Bacia de Campos.

Essa localização estratégica, contudo, não foi suficiente para enraizar na região uma infraestrutura de ciência, tecnologia e inovação capaz de criar um SRI autônomo. Os principais fluxos econômicos e de conhecimento ocorrem, hoje em dia, entre Rio das Ostras e Macaé. Essa experiência pode servir de inspiração para o restante dos municípios da região, especialmente em razão da janela de oportunidade aberta pela ascensão de Maricá como um futuro polo de ciência e tecnologia no estado.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, é competência dos estados tratar da dimensão regional das políticas públicas. Da mesma forma, fica facultado a essas unidades da federação⁴³, por meio de lei complementar, instituir regiões metropolitanas (RM), aglomerações ur- banas e microrregiões para fins de planejamento territorial e efetivação de funções públicas de interesse comum.

No Estado do Rio de Janeiro (ERJ), cuja população é predominantemente urbana, o dispositivo constitucional foi fielmente reproduzido pela Constituição Estadual⁴⁴. Por outro lado, a RMRJ, criada em 1974 junto à fusão do Estado da Guanabara como o Rio de Janeiro⁴⁵, passou por diversas alterações em termos de constituição geográfica ao longo dos anos (FUNDAÇÃO CEPERJ, 2019). Em 2018⁴⁶, sua configuração foi atualizada, totalizando assim 22 municípios.

Além do recorte metropolitano, o ERJ possui mais sete Regiões de Governo e, em sua totalidade, possui 92 municípios. Essa divisão político-administrativa foi estabelecida em 1987 para atender o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro lançado à época pelo Governo Moreira Franco⁴⁷. A proposta funcionava por meio das “regiões programáticas” cuja principal orientação era a regionalização orçamentária de programas governamentais.

⁴³ Parágrafo 3º do art. 25 da Constituição Federal.
⁴⁴ Artigos 75 e 76.
⁴⁵ Lei Complementar nº 20 de 01 de julho de 1974.
⁴⁶ Lei Complementar nº 184 de 27 de dezembro de 2018.
⁴⁷ Lei nº 1.227 de 17 de novembro de 1987.

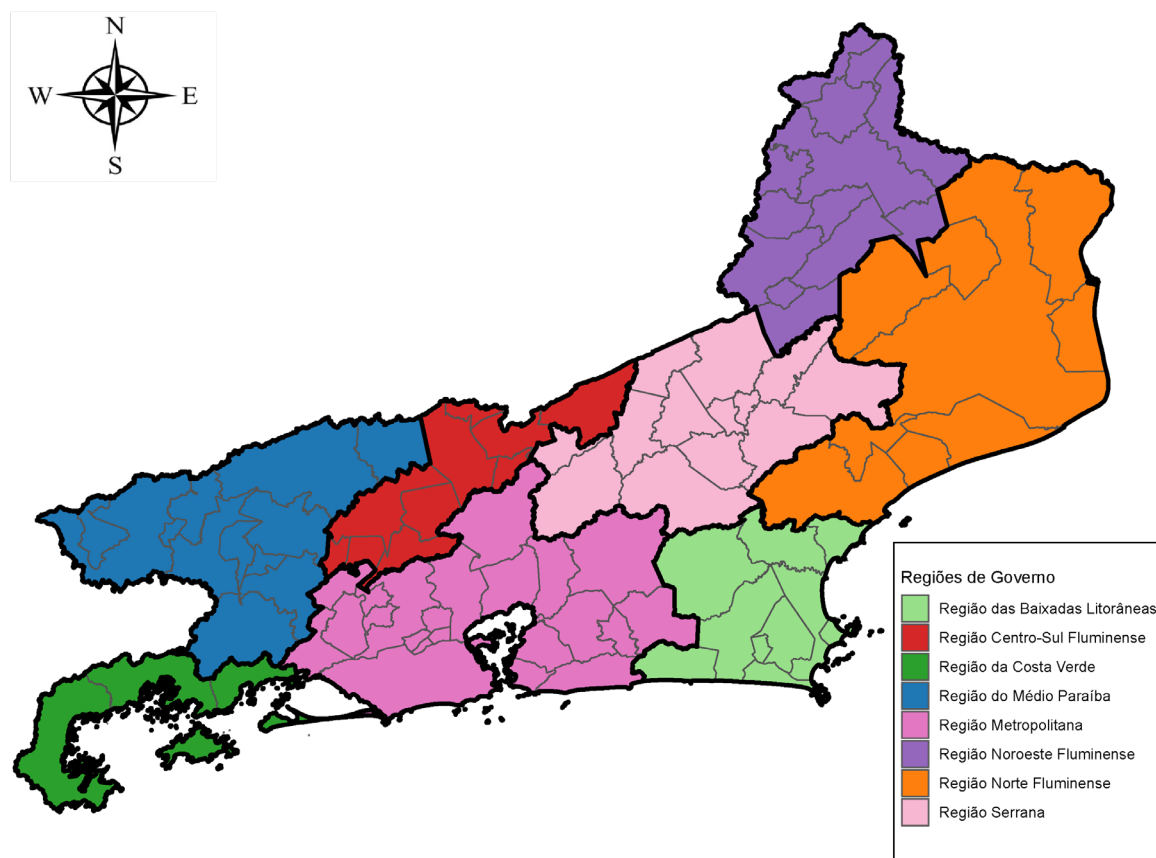


Figura 37 - Regiões Oficiais de Governo do ERJ
Fonte: Elaboração própria

Vale pontuar que a criação de regiões, por meio de ato legal, não resolve necessariamente a questão da complexidade territorial e escala regional e, portanto, não implica diretamente na melhora da qualidade da gestão e oferta de serviços e políticas públicas nos municípios. Sendo assim, entende-se que a perspectiva da dimensão espacial não pode ser confundida com o recorte legal e institucional de regiões determinadas por lei (FIRKOWSKI, 2013).

É papel do planejamento territorial aproximar a compreensão conceitual da escala regional – tratada como fator essencial para organização territorial de vetores de desenvolvimento tecnológico, de infraestruturas e demais fluxos econômicos e demográficos – da compreensão institucional, em que as regionalidades devem ser definidas por legislação estadual, relacionada a interesses comuns e motivada pela necessidade de ordenamento do território. Sendo assim, a regionalização da ação governamental deve estar amparada nas especificidades regionais e na capacidade analítica da realidade territorial fazendo uso de critérios técnicos bem definidos.

Dessa forma, a institucionalização da dimensão territorial no âmbito do planejamento, torna-se central para a identificação de interesses e objetivos comuns em escala local e regional. Nesse sentido, um dos desafios para o desenvolvimento socioeconômico dos territórios é formalizar regionalidades funcionais, ou seja, institucionalizar ambientes e instrumentos para o atendimento de demandas sociais e/ou territoriais (KLINK, 2013).

Arranjos institucionais colaborativos

A gestão pública ao reconhecer a complexidade da perspectiva territorial, deve estabelecer uma combinação de elementos técnicos e políticos que possam abrir um diálogo entre a ação pública e as múltiplas espacialidades existentes nos territórios do ERJ. Nessa direção, o poder público estadual precisa reafirmar seu papel fundamental de articulação sociopolítica para o desenvolvimento urbano-regional do Estado do Rio de Janeiro. Assim, a indução do desenvolvimento econômico e o enfrentamento das desigualdades sociais e regionais devem ser tratados pela Administração de forma efetiva e integrada a partir do fortalecimento dos mecanismos institucionais de planejamento territorial.

A integração das ações de cunho territorial perpassa a definição de governabilidade. Esta, em sua escala regional, deve estar centrada em um processo de permanente construção, visando estabelecer contínuos e criativos arranjos territoriais articulados, porém não engessados. Nesse contexto, torna-se imperativa a identificação de atores sociais e agentes econômicos até então não mapeados, saindo de um campo político já explorado para um horizonte de novas possibilidades.

Reforça-se, com isso, a necessidade de o planejador estabelecer interlocutores nos territórios, consolidando canais de diálogo com produtores, empresários e representantes da sociedade civil. Afinal, não cabe ao planejamento apenas a busca por consensos, mas a capacidade de mediar tensões e pontos de vista de distintos agentes em torno de políticas, projetos estratégicos e intervenções.

A falta de arranjos de governança regional para pensar o desenvolvimento territorial das regiões fluminenses fortalece ainda mais o “modelo” competitivo e reescalado entre cidades e empreendimentos territoriais, o que tem como resultado direto o aumento das instabilidades e disparidades interregionais nas economias, particularmente, por meio do crescimento da competição predatória em nível local e regional.

Portanto, para lidar com esses obstáculos, a execução das ações deve tanto fomentar como partir da criação e da realização de fóruns regionais e/ou outras formas de organização territorial que possam permitir uma maior participação da sociedade fluminense na identificação de problemas e na identificação de projetos efetivamente estratégicos.

O presente documento, se por um lado, é resultante da colaboração de diversos técnicos, gestores, políticos e servidores públicos, por outro abre espaço para a participação social dos territórios fluminenses. Inclusive, o plano deve servir de impulso à elaboração de instrumentos complementares de planejamento em escala regional, capazes de produzir e organizar de forma efetiva a construção e aplicação de políticas públicas e investimentos que atendam às especificidades territoriais, identificadas a partir do debate com os atores e instituições locais, municipais e estaduais.

Os arranjos institucionais colaborativos e territoriais oferecem, assim, capilaridade espacial e materialidade ao PEDES, tornando possível diagnósticos regionais detalhados e a proposição de ações mais alinhadas às especificidades territoriais e às características socioeconômicas, culturais e ambientais dos territórios e população fluminense.

Estratégias de desenvolvimento territorial

O desenvolvimento territorial está intrinsecamente ligado à estrutura produtiva e às econômicas locais, por intermédio de uma relação complexa entre vários fatores, tais como emprego e renda, investimentos, inovação, potencialidades locais, recursos naturais existentes, infraestrutura, entre outros.

Cabe ressaltar que da mesma forma que a estrutura produtiva influencia o desenvolvimento territorial, o desenvolvimento territorial também molda a estrutura produtiva e econômica instalada em determinada localidade. Nesse sentido, para a instalação de distintas atividades produtivas em um território, vários elementos são decisivos, principalmente, aqueles disponibilizados pelos governos nacionais e subnacionais tais como os incentivos fiscais, financeiros e locais, bem como a melhoria na infraestrutura, capazes de estimular e dinamizar os investimentos em diferentes escalas.

Destaca-se ainda, que as empresas procuram localidades capazes de equilibrar a existência de mão de obra capacitada, acesso aos insumos, novos mercados e custos eficientes, atrelados à facilidade de logística e, dependendo da indústria, à distância das fontes de recursos naturais.

Esses aspectos se traduzem como fatores de competitividade territoriais, sendo necessárias ações coordenadas entre distintos atores, a fim de desencadear sinergias mais profundas para desenvolver economicamente distintos espaços de maneira sustentável ao longo do tempo. Tal desenvolvimento deve ser pautado em uma mudança efetiva e de “reequilíbrio” territorial das atividades produtivas.

Em suma, é essencial consolidar uma competitividade sistêmica nas economias locais e regionais que seja capaz de adensar as atividades produtivas ali existentes. Portanto, o estado tem um papel multifacetado no processo de planejamento, sendo indutor central do desenvolvimento socioeconômico em que suas ações devem ir além da mera atração de empresas com instrumentos meramente fiscais. O principal desafio é a coordenação de decisões de diversos atores, públicos e privados, para criar novas vantagens competitivas específicas que estimulem a interrelação entre vários setores econômicos, o que acarretaria o fortalecimento do sistema econômico estadual e traria ganhos crescentes de produtividade social.

Um plano de desenvolvimento deve estar alinhado às sinergias entre as cadeias produtivas e os parâmetros estruturais da política regional e urbana, bem como à inovação, considerando a dinâmica do mercado de trabalho, a natureza da base produtiva, a pressão demográfica, as formas de ocupação urbana, o aproveitamento econômico das diversas bases de conhecimento, a possibilidade de desenvolver os sistemas regionais de inovação mencionados na sessão anterior, entre outros. Para fins da presente proposta, deve-se considerar duas faces de um aspecto inerente ao desenvolvimento territorial. Por um lado, a execução de políticas públicas se ampara na capacidade de empregar receitas adquiridas pela administração pública, uma vez que sem essas, tais políticas são fortemente comprometidas. No caso do ERJ, os recursos têm origem majoritariamente tributária, em especial na arrecadação de ICMS, que está diretamente associada ao dinamismo da economia.

Desse modo, a sustentação de um espaço no orçamento para cada política pública específica tem como pré-condição que a economia do território fluminense como um todo apresente crescimento necessário para amparar a arrecadação e os recursos destinados para tal orçamento.

Por outro lado e em um sentido mais profundo, para além das necessidades de receita, o próprio objetivo da despesa pública (e sobretudo dos investimentos públicos) é de intervir e modificar as condições econômicas vigentes acarretando transformações estruturais de caráter mais permanente e com efeitos sistêmicos que podem auxiliar nos objetivos gerais do poder público.

Nesse contexto, no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico do Estado do Rio de Janeiro, as missões elencadas neste documento buscam um direcionamento para as políticas públicas estaduais e, conseqüentemente, para os recursos e orçamentos destinados a elas. Tendo em vista a estrita relação retroalimentada entre recursos fiscais como financiadores de políticas públicas e a promoção de transformações estruturais na economia, o PEDES propõe o desenvolvimento de complexos econômicos e regionais no Estado do Rio de Janeiro.

Os complexos econômicos devem, então, ser objeto de políticas públicas territorializadas, que articulem territórios, mercado e Estado, e que estejam voltadas ao adensamento produtivo. Estas devem, sobretudo, considerar as ações sinérgicas entre distintos agentes e as especificidades locais.

Complexos econômicos como vetor de desenvolvimento regional

Como mencionado anteriormente, a presente proposta do Planejamento Estratégico foi construída tendo como base a metodologia de desenvolvimento por missões por meio da transformação estrutural da sociedade fluminense (MAZZUCATO, PENNA, 2016). Para tratar desta mudança estrutural, no âmbito da Economia Regional, foram definidos seis complexos econômicos, escolhidos a partir de um conjunto de transversalidades (competitividade, territorialidade, infraestrutura e ciência, tecnologia e inovação - CT&I). Tais transversalidades possibilitaram uma análise das atividades econômicas vinculadas a esses complexos, a fim de fomentar a elaboração de políticas públicas que induzam uma efetiva mudança estrutural, principalmente as que dizem respeito à estrutura produtiva do estado.

No estudo desses complexos econômicos foram mapeadas suas cadeias produtivas e descritos os seus setores-chave – aqueles com forte potencial indutor de outros setores ou atividades.

O conceito de complexo econômico, por si só, envolve, em primeiro lugar, o conjunto de atividades econômicas relacionadas ao processo de transformação de matérias-primas em um conjunto de produtos finais, de forma sequencial, que estrutura uma cadeia produtiva a partir de suas relações técnicas intersetoriais. Em segundo lugar, envolve a articulação de elos existentes entre diferentes cadeias produtivas a ponto de formar um bloco com mesma base técnica produtiva. Esse bloco é composto por várias concentrações produtivas, que são distribuídas no território e possuem logística articulada entre elas.

Vale ressaltar que toda a caracterização dos complexos econômicos foi detalhada no Documento Base (RIO DE JANEIRO, 2023a), que serve de referência para a construção do planejamento estratégico do Estado do Rio de Janeiro. Há que se mencionar ainda diversos estudos produzidos ao longo dos anos de 2022 e 2023, que abordaram diferentes questões inerentes ao desenvolvimento socioeconômico sustentável, além do aprofundamento de análises regionais realizado por meio notas técnicas, que englobam dentre outros assuntos, competitividade regional e análises de instrumentos econômicos, a exemplo da Matriz Insumo-Produto (RIO DE JANEIRO, 2023c; 2023d).

Os complexos econômicos identificados como estratégicos foram:



Figura 38 - Complexos econômicos estratégicos para o Rio de Janeiro
Fonte: elaboração própria.

Referente aos critérios específicos que levaram à seleção dos seis complexos, tem-se que:

1) Considerando o peso da produção do setor na economia fluminense e o potencial arrecadatório, foi selecionado o Complexo de Petróleo e Gás que foi responsável por 21,2% do PIB do ERJ em 2019⁴⁸, e, apenas por conta dos *royalties* e participações especiais, por 34,3% da Receita Corrente Líquida do estado em 2022⁴⁹.

2) Por meio do critério que estabelece a seleção dos complexos por um marco institucional existente de interação do setor com políticas públicas, foram selecionados os complexos:

- Economia Criativa e Turismo - o estado se apresenta como uma referência nacional e internacional para atividades culturais e, consequentemente, turísticas. Diversas instituições reconhecem a importância desse complexo, tais como o Ministério do Turismo. A instituição, no seu Mapa do Turismo, apresenta o ERJ possuindo 29% dos seus municípios classificados como tipo A ou B em turismo, quase 3 vezes superior à média dos demais estados. Ademais, o Plano Estratégico do Turismo RJ + 10 anos traz a visão estratégica enquanto um dos maiores destinos turísticos do mundo sendo fator relevante para o critério de marco institucional.
- Economia do Mar - possui articulação com diferentes atores, instituições e setores econômicos no ERJ, com destaque para a construção naval, pesca e aquicultura, bem como a extração de petróleo e gás natural, cuja atividade no ERJ é realizada exclusivamente no seu mar territorial. O complexo possui também um marco institucional para políticas públicas, a Lei Estadual nº 9.466/2021, que define uma política estadual de incentivo e a elaboração de um plano estratégico estadual para a Economia do Mar. Há, ainda, a Comissão Estadual de Desenvolvimento da Economia do Mar (CEDEMAR), vinculada à Secretaria de Estado de Energia e Economia do Mar (SEENEMAR), com a finalidade de formular e propor diretrizes para as políticas voltadas à promoção da Economia do Mar do estado.
- Economia da Saúde - selecionada por concatenar elementos importantes para o desenvolvimento econômico e por ter articulação constante com instituições públicas de pesquisa, além do interesse de ampliação do complexo manifestado pelo Poder Legislativo estadual. Trata-se de um caso de referência bem-sucedida do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) no âmbito federal.

3) Por meio do critério que estabelece a seleção dos complexos por uma economia diversificada e integrada, foram selecionados os complexos a seguir:

- Economia da Saúde - composta por subsistemas (subsistema de serviços de saúde, subsistema de base química e biotecnológica, subsistema de base mecânica, eletrônica e de materiais e subsistema de informação e conectividade) que estabelecem uma relação entre diferentes setores industriais e de serviços de diversas cadeias produtivas.

⁴⁸ Proxy para participação da extração de P&G no PIB estadual a partir do exercício de extração hipotética do setor de indústrias extrativas da MIP 12X12 do ERJ (Alerj, 2022).

⁴⁹ Conta realizada com base nos dados do Relatório Fiscal da SEFAZ-RJ. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/siaferio/>.

- Petróleo e Gás - possui caráter multidimensional por meio das cadeias *downstream*, *midstream* e *upstream* que evidenciam a relação do complexo com inúmeros setores de atividade econômica nas indústrias extrativa, de transformação e no setor de serviços.

4) Por meio do critério que estabelece a seleção dos complexos pelas vantagens competitivas associadas ao progresso técnico foram selecionados os complexos a seguir:

- Economia da Saúde - possui subsistemas intensivos em tecnologias e aplicações industriais de pesquisas científicas (subsistema de base química e biotecnológica; subsistema de base mecânica, eletrônica e de materiais; e subsistema de base informacional e conectividade), além da possibilidade de criação de negócios que tenham como princípio essas pesquisas (*deep techs*).
- Petróleo e Gás - possui vínculo com atividades intensivas em tecnologia, sobretudo aquelas ligadas ao processo de extração. Com o advento do pré-sal, por exemplo, foi necessário impulsionar o desenvolvimento de novos equipamentos e sistemas para que a extração de petróleo fosse economicamente viável. Além disso, o complexo é responsável por um volume alto e recorrente de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, firmando parcerias para a inovação com diversas universidades presentes no ERJ (UERJ, UFRRJ, UFRJ, PUC-Rio, entre outras).

5) Por meio do critério que estabelece a seleção dos complexos por sustentabilidade socioambiental e a partir das perspectivas futuras de transição energética e tecnológica foram selecionados os complexos a seguir:

- Economia Verde - responde às necessidades de preservação e recuperação dos recursos naturais, além de seu uso sustentável (energia renovável; práticas sustentáveis de uso do solo; economia circular) para o desenvolvimento econômico e a necessidade de descarbonização da economia.
- Economia do Mar – depende de atividades econômicas, como a pesca, que são altamente dependentes da necessidade de preservação dos mares, oceanos e das regiões costeiras, garantindo a sobrevivência da fauna e da flora, ambas necessárias para o equilíbrio do ecossistema marinho e dos elementos de subsistência humana associados.

6) Por meio do critério que estabelece a seleção dos complexos por força de arrecadação, destacam-se os complexos: (i) da Saúde; (ii) de Infraestrutura e Logística; e (iii) de Petróleo e Gás. Esses complexos, historicamente, apresentaram uma capacidade de arrecadação relevante para o ERJ, com destaque para a arrecadação observada no Complexo de Petróleo e Gás através de *royalties* e participações; e para a arrecadação esperada através da promoção de atividades econômicas por meio da Economia da Saúde e dos projetos executados no Complexo de Infraestrutura e Logística.

CRITÉRIOS	COMPLEXO ECONÔMICO
O peso do setor na economia fluminense	Petróleo e Gás
O marco institucional existente de interação do setor com políticas públicas	Economia Criativa e Turismo
	Economia do Mar
	Economia da Saúde
Economia diversificada e integrada	Economia da Saúde
	Petróleo e Gás
Vantagem competitiva associada ao progresso técnico	Petróleo e Gás
	Economia da Saúde
Sustentabilidade Socioambiental	Economia Verde
	Economia do Mar
Força da arrecadação do complexo	Economia da Saúde
	Infraestrutura e Logística
	Petróleo e Gás

Quadro 2 - Critérios de seleção e identificação dos complexos econômicos
Fonte: Elaboração própria.

Síntese da caracterização dos complexos econômicos

Como já mencionado anteriormente, o Documento Base aprofundou a análise de cada complexo selecionado. Além disso, esse trabalho foi submetido ao debate nas Câmaras Técnicas Intersetoriais (CTs), contando com inúmeras contribuições e críticas por parte de especialistas, gestores públicos e técnicos das diferentes áreas de governo. A seguir é apresentada uma pequena síntese dos complexos econômicos no ERJ e alguns pontos de destaque relativos às oportunidades que eles oferecem para o desenvolvimento econômico e regional fluminense.

Complexo econômico de petróleo e gás

O complexo representa a principal matriz energética do Estado do Rio de Janeiro, tendo como base a exploração de hidrocarbonetos e seus derivados. Além de incorporar grande parte do desenvolvimento tecnológico da indústria nacional, fornece alguns dos principais componentes para os diversos setores produtivos do país.

A cadeia P&G possui forte transversalidade e encadeamentos com importantes segmentos da economia, como a indústria naval, a farmacêutica e o setor logístico. A estrutura básica da cadeia desse complexo é:

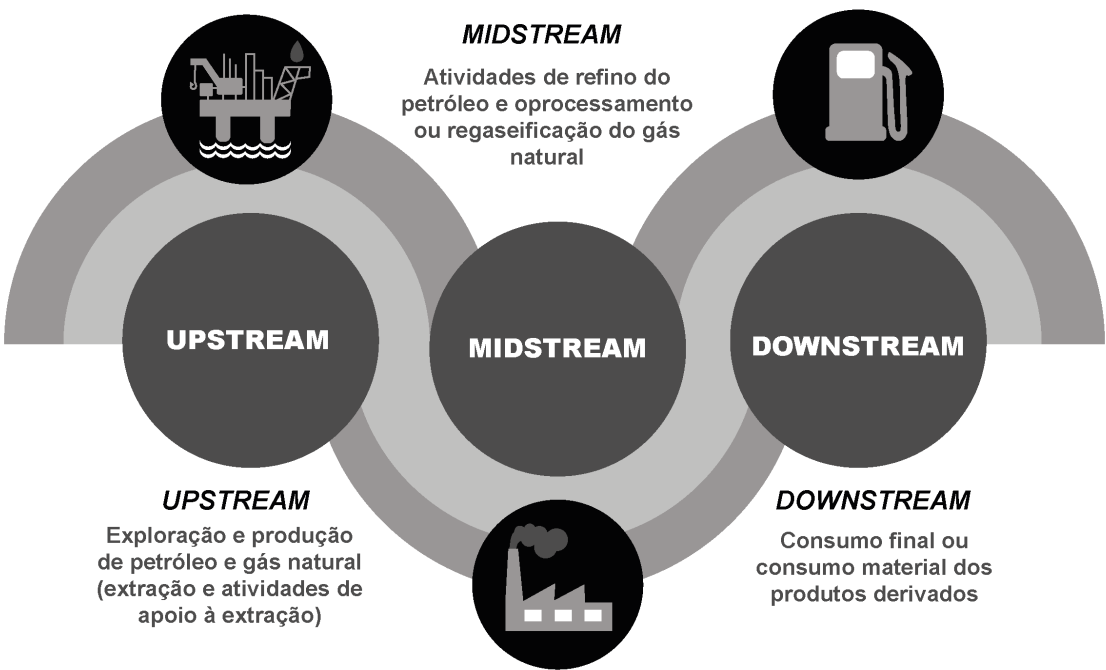


Figura 39 - Estrutura básica da cadeia de Petróleo e Gás
Fonte: Elaboração própria

Todo complexo econômico possui um ou mais setores líderes que representam a força catalisadora para sua transformação contínua, com capacidade de encadeamento para frente e para trás da cadeia produtiva, merecendo, portanto, uma análise específica de sua potencialidade indutora. Com base na Matriz Insumo Produto do ERJ foi possível identificar os setores líderes do Complexo de Petróleo e Gás, a seguir:

SETORES LÍDERES

Para identificação dos setores do Complexo do Petróleo e Gás foram utilizadas: a Matriz Insumo Produto (MIP) e o grau de importância de setor em relação ao complexo que é medido pelo grau de relacionamento do setor em relação ao complexo.

Verificou-se que a extração, o refino e as indústrias são setores capazes de atrair outros setores, com possibilidade de incremento dos empregos e aumento de arrecadação do complexo de Petróleo e Gás.



Figura 40 - Setores líderes do Complexo de Petróleo e Gás
Fonte: Elaboração própria

Há que se mencionar que existem fatores inerentes a determinadas regiões e atividades econômicas que influenciam na alocação de investimentos públicos e privados, aqui chamados de fatores de competitividade. Para cada complexo econômico foram identificados, ao longo de sua análise, esses atributos que tornaria uma atividade econômica em determinada localidade mais vantajosa que as demais. Nesse complexo foram identificados os seguintes fatores:

FATORES DE COMPETITIVIDADE

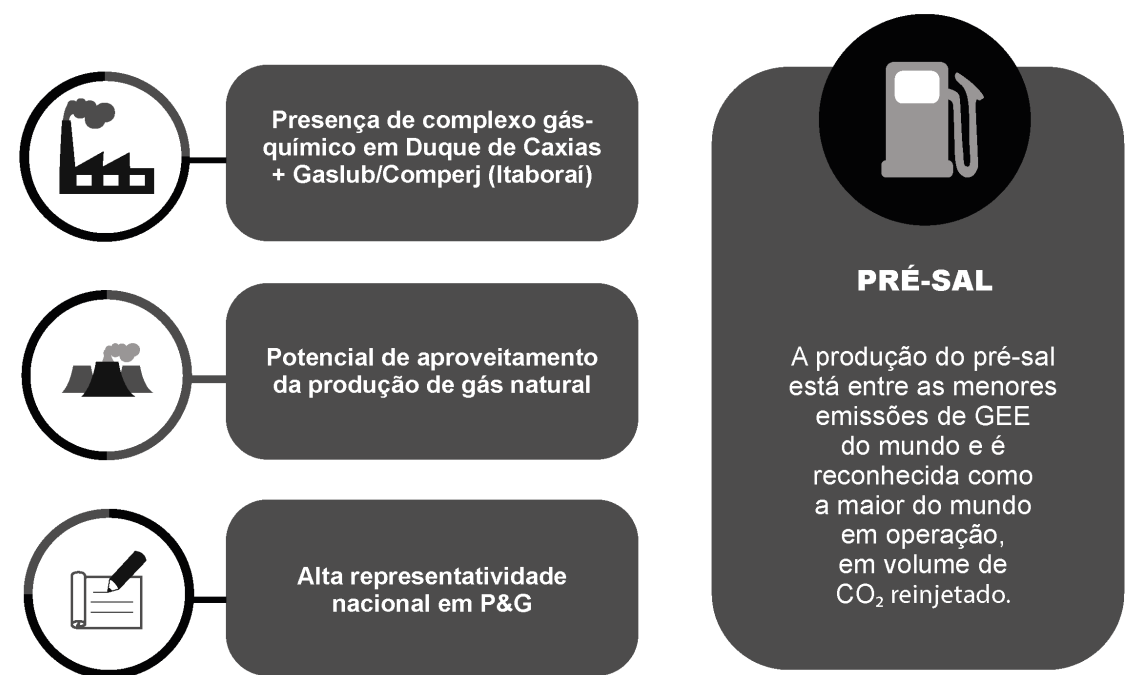


Figura 41 - Fatores de competitividade do complexo de Petróleo e Gás
Fonte: Elaboração própria

Muitos são os desafios e oportunidades que podem ser identificados nas atividades inerentes ao Complexo de Petróleo e Gás, sendo quatro aspectos mais relevantes nesse quesito:

- **Necessidade de interiorizar o consumo e fomentar a indústria do gás natural fluminense, por meio da expansão da estrutura de distribuição e escoamento do gás natural** - Foco no Rota 03 e retomada do Polo Gaslub existindo a possibilidade de ampliação da rede de gasodutos por meio dos projetos das Rotas 4 e 4B. A ROTA 3 conecta à operação da Bacia de Santos a Itaboraí (RJ).
- **Fraca interação entre os subsistemas de geração e de aplicação do conhecimento** – Há dificuldade de se transformar o conhecimento em tecnologias e inovações produtivas; esse fato minimiza a capacidade de absorção das empresas de todos os portes do sistema de inovação regional.

- **Potencial de compras pouco aproveitado** – Há oportunidade de adensar a cadeia local por meio de contratos com Petrobras e empresas âncoras instaladas no RJ: 70% dos contratos da Petrobras se referem a contratos com empresas (fornecedores) oriundas de outros países, 19% são fornecedores do Estado do Rio de Janeiro e 11% são fornecedores de outros estados brasileiros.
- **Poucos encadeamentos para frente** - Há necessidade de criação de ações que visem fomentar o encadeamento para frente, relativo à produção de derivados e utilização em processos de transformação industrial (por exemplo, petroquímicos, fertilizantes, entre outros).

Economia Verde

Com respeito ao Complexo da Economia Verde, esse envolve uma economia limpa na produção, mas também inclusiva no consumo e nos resultados baseada no compartilhamento, circularidade, colaboração, solidariedade, resiliência, oportunidade e interdependência. Apoia-se em projetos socialmente inclusivos e com uso eficiente de recursos naturais e sua cadeia produtiva é composta pelos setores apresentados na figura a seguir:



Figura 42 - Estrutura básica da cadeia produtiva da Economia Verde
Fonte: Elaboração própria

O crescimento desse complexo depende diretamente do desenvolvimento e incremento de novas tecnologias no processo de produção, de forma a agregar valor aos produtos, evitar desperdícios e reduzir os impactos sobre o meio ambiente e a saúde humana. Seus setores líderes são:

SETORES LÍDERES

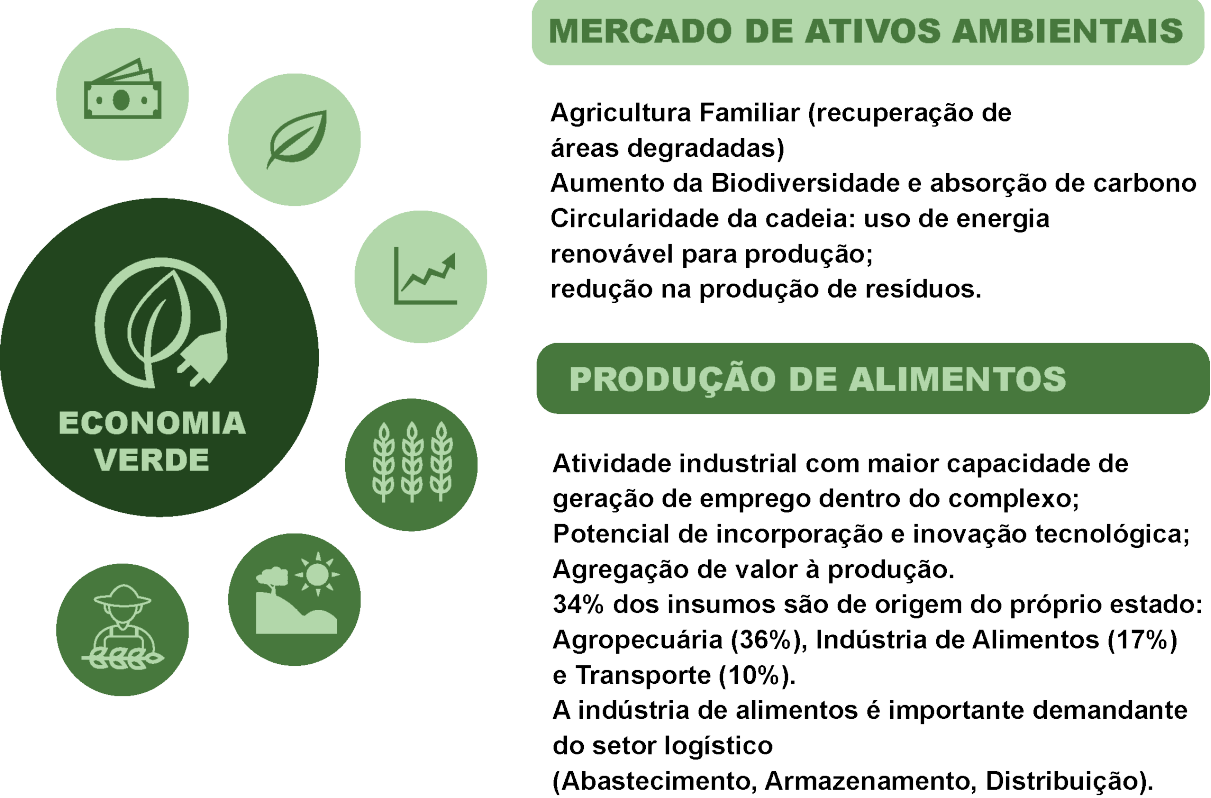


Figura 43 - Setores líderes do complexo da Economia Verde
Fonte: Percentuais calculados a partir da MIP-RJ (ALERJ, 2022)

Com respeito aos fatores de competitividade da Economia Verde, foram identificados três aspectos contidos na figura a seguir.

FATORES DE COMPETITIVIDADE

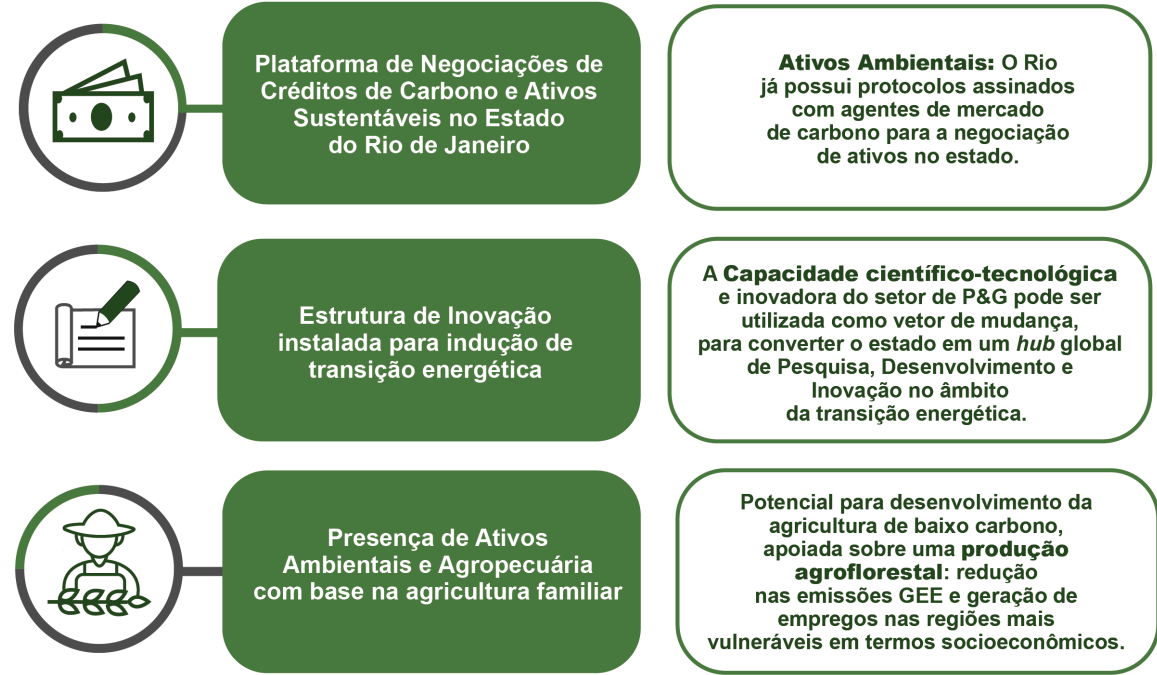


Figura 44 - Fatores de competitividade do complexo da Economia Verde
Fonte: Elaboração própria

Com relação aos desafios e as potencialidades da Economia Verde no Estado do Rio de Janeiro há quatro aspectos em destaque:

- **Necessidade de recuperação de áreas degradadas do ERJ** – Há necessidade de identificar regiões do ERJ onde é possível a consolidação de atividades econômicas que podem contribuir para a reversão da degradação ambiental.
- **Potencial pouco aproveitado de adensamento da atividade produtiva por meio da indústria de alimentos** – Diversificar a indústria agropecuária, agregando valor e tecnologia aos produtos, além de melhorar a condição de vida e de trabalho do agricultor.
- **Necessidade de regulamentação do mercado de ativos ambientais** – Necessidade de regulamentação dos ativos, de atração de certificadoras e de bancos de fomento para a negociação de créditos de carbono.
- **Necessidade de regulação e redução de custos nos mercados de energia renovável** – Necessidade de consolidar matrizes energéticas de fontes renováveis de forma competitiva.

- **Potencial para desenvolver a economia circular no ERJ** – O desenvolvimento da economia circular contribui tanto para a redução de emissões, por meio da recuperação de resíduos, como fornece à indústria alternativas sustentáveis na oferta de insumos para a produção.
- **Potencial de ampliação da capacidade científica-tecnológica do setor agropecuário do ERJ** – A transição energética e agroalimentar da economia fluminense passa por uma conversão da produção para um modelo agropecuário com base no desenvolvimento sustentável e na inovação.

Economia da Saúde

O Complexo da Economia da Saúde (CES) se refere a um esforço nacional de “consolidação do SUS e de um projeto nacional de desenvolvimento assentado, simultaneamente, na constituição de sistemas universais e em bases produtivas e de inovação fortes, soberanas e socialmente orientadas” (GADELHA, TEMPORÃO, 2018, p. 1892).

No ERJ, o CES se estrutura por meio de um ecossistema de grupos empresariais, institutos de pesquisa e redes de serviços (público e privado) espacialmente organizada no território. O Estado do Rio de Janeiro assume papel estratégico para o desenvolvimento do CES devido à presença de instituições de pesquisa de referência (ex: Fiocruz, Vital Brazil, universidades) e de uma ampla rede de serviços de média e alta complexidade (ex: INTO, INCA). Sua cadeia produtiva está apresentada na ilustração seguinte.



Figura 45 - Estrutura básica da cadeia produtiva da Economia da Saúde
Fonte: Elaboração própria

Com os seus potenciais inovativos e de geração de emprego, é possível apontar para o Estado do Rio de Janeiro a indústria farmacêutica e os serviços como os setores líderes do Complexo da Economia da Saúde. É importante ressaltar que a indústria farmacêutica é responsável pela produção de medicamentos humanos alopáticos, homeopático e fitoterápicos.

SETORES LÍDERES

PRODUÇÃO DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS

- O ERJ representa 12% da produção nacional de produtos farmacêuticos;
- Ela potencializa o aproveitamento da infraestrutura fluminense de ciência e tecnologia;
- Possibilita a diversificação da base produtiva de medicamentos (ex: fitoterápicos), tendo a biodiversidade estadual como um fator de competitividade.

SERVIÇOS DE SAÚDE

- Funciona como o motor de crescimento do Complexo Econômico da Saúde, pois interliga todos os demais subsistemas, convergindo para atenção à saúde;
- Setor que mais oferece emprego formal e está capilarizado por todo o território fluminense;
- Importante demandante de produtos dos outros subsistemas.



Figura 46 - Setores líderes do complexo da Economia da Saúde
Fonte: Elaboração própria. Percentuais calculados a partir da MIP-RJ (ALERJ, 2022)

A característica dessa indústria farmacêutica possibilita que haja uma grande diversificação na produção de medicamentos, incluindo aí os medicamentos da biodiversidade. Assim, a indústria de medicamentos fitoterápicos, para alguns especialistas, é uma janela de oportunidade, tendo a biodiversidade nacional como um dos fatores de competitividade:

FATORES DE COMPETITIVIDADE



Figura 47 - Fatores de competitividade do complexo da Economia da Saúde
Fonte: Elaboração própria.

Com relação aos desafios e as potencialidades identificadas ao longo da análise da Economia da Saúde no Estado do Rio de Janeiro, a seguir é apresentada a síntese de como o complexo pode afetar diretamente na economia do estado por meio dos seguintes aspectos:

- **Potencial pouco aproveitado de regionalização do CES como vetor de desenvolvimento** – A dinâmica da estrutura de serviços local mobiliza territórios, identifica demandas especiais e abre possibilidades para o uso de tecnologia e informação, promovendo o desenvolvimento territorial, estratégia que não é plenamente aproveitada e implementada no ERJ.
- **Potencial pouco aproveitado do setor de compras públicas para a promoção do desenvolvimento** – Os gastos em saúde no ERJ representaram R\$ 24 bilhões em 2019. É preciso pensar como aproveitar esse volume de recursos direcionando-o para a promoção e fomento, no que for possível, das atividades produtivas do complexo.
- **Necessidade de recuperação da indústrias do complexo no ERJ** - Processo fundamental para a redução das importações de produtos da saúde e diversificação econômica.

Economia do Mar

A Economia do Mar refere-se ao conjunto de atividades econômicas direta ou indiretamente relacionadas à utilização, à exploração ou ao aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos dos mares, oceanos e águas interiores que geram trabalho, emprego e renda de forma sustentável e incorporam projetos e investimentos à estrutura produtiva fluminense, com o fito de contribuir, em caráter duradouro, para o aumento da arrecadação e para a promoção da inclusão social (art. 2º da Lei nº 9.466/2021).

As atividades econômicas compreendidas por esse complexo são:



Figura 48 - Estrutura básica da cadeia produtiva da Economia do Mar
Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista aspectos importantes para o desenvolvimento socioeconômico, como perfil de mão de obra, intensidade de tecnologia, inovação, incentivos, geração de emprego e função social, foram selecionados os seguintes setores econômicos que possuem efeitos multiplicadores no emprego e na renda, bem como os que estimulam atividades de outras cadeias produtivas, sendo catalisadores do desenvolvimento:

SETORES LÍDERES

PESCA E AQUICULTURA

Destaques para a função socioeconômica, em especial na geração de trabalho e renda bem como na segurança alimentar;



DEFESA

Destaques para a função socioeconômica, em especial na geração de trabalho e renda bem como na segurança vinculada e soberania nacional;



CONSTRUÇÃO NAVAL

Destaques: na Matriz Insumo-Produto nacional atividade é relevante, mas não é representativa na estrutura produtiva estadual; a Extração de Petróleo e Gás é importante demandante da Indústria Naval (MAI), pelos investimentos em bens de capital, como plataformas e navios de apoio; o potencial de geração de emprego.



Figura 49 - Setores líderes do complexo da Economia do Mar
Fonte: Elaboração própria.

Com respeito aos fatores de competitividade da Economia do Mar, tendo em vista a grande relevância na história, cultura e economia do Estado do Rio de Janeiro; o tamanho da costa; a existência de baías, enseadas, lagoas e afins que apresentam inúmeras potencialidades econômicas para a indústria naval e náutica; para o segmento de Defesa; para as práticas turísticas, de esporte e de lazer; para a pesca, aquicultura e biotecnologia marinha, etc, ressaltam-se os seguintes fatores:

FATORES DE COMPETITIVIDADE

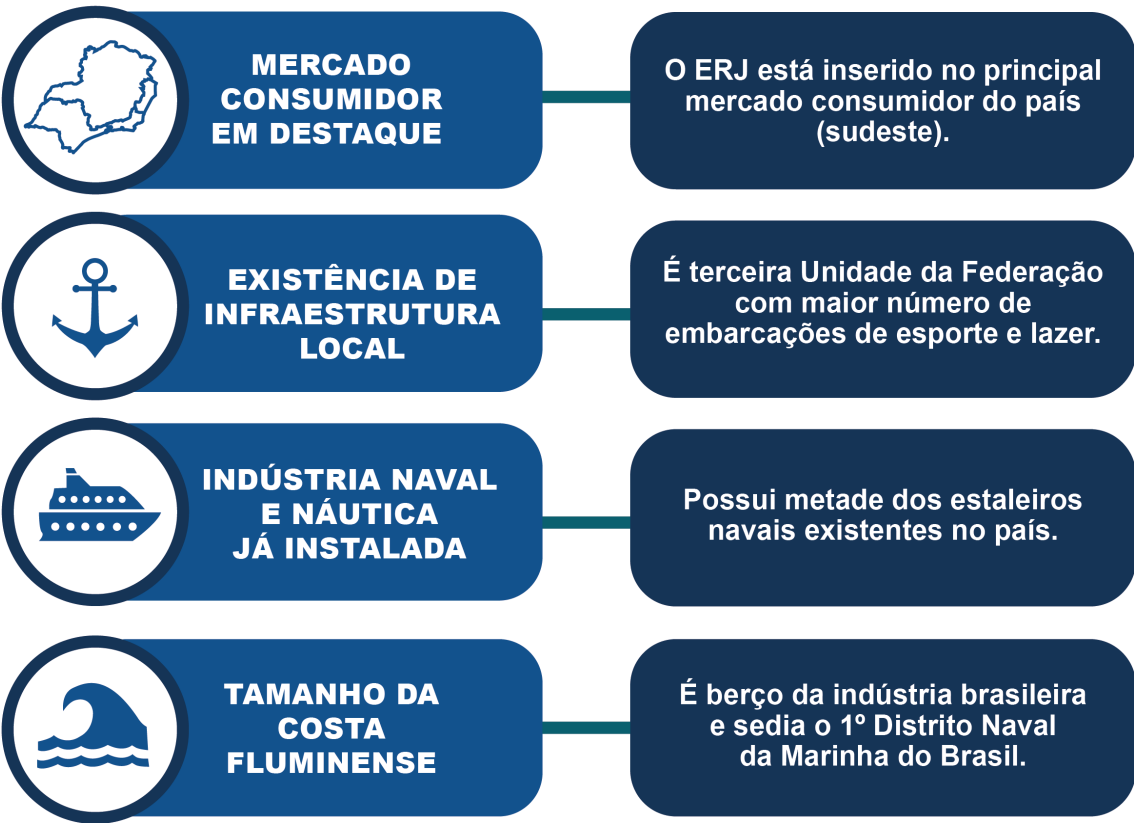


Figura 50 - Fatores de competitividade do complexo da Economia do Mar
Fonte: Elaboração própria.

É notório que esse conjunto de atividades relacionadas à Economia do Mar são fontes de oportunidades para o Rio de Janeiro e o adensamento de sua estrutura produtiva. Contudo, há que se mencionar também alguns obstáculos observados. Os desafios e as oportunidades mais relevantes analisados são:

- **Urgência em recuperação da construção naval** - Apesar da perda da importância na produção nos últimos anos da indústria naval e náutica do estado, e tendo em vista que políticas de incentivo são, majoritariamente, federais, torna-se necessário políticas de fomento para a retomada do segmento. Esse processo depende da criação de uma governança envolvendo o governo estadual, o governo federal e os grandes players do mercado (ex: Petrobras).

- **Necessidade de aumentar a complexidade econômica das atividades pesqueiras e melhor aproveitar o potencial pesqueiro do ERJ** - Necessidade de apropriação de conhecimento científico e tecnológico e qualificação da mão de obra, em especial, das cadeias produtivas da pesca e aquicultura.
- **Falta de infraestrutura adequada para o desembarque pesqueiro e o escoamento da produção** – Diante da aquisição da área do antigo Estaleiro Caneco há a potencialidade do espaço disponibilizar serviços de apoio à atividade pesqueira, tendo como desafio o desenvolvimento da atividade na região no entorno da Baía de Guanabara.
- **Necessidade de implementação de marcos legais importantes para o planejamento costeiro e marinho no ERJ** – Necessidade de elaboração do planejamento espacial marinho, em especial, a gestão espacial marinha e o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC-RJ).
- **Baixo aproveitamento econômico da biodiversidade marinha** – Existência abundante de fonte para desenvolvimento, fabricação e comercialização de bioprodutos destinados a áreas como saúde, alimentação, cosmética, agricultura, controle de poluição etc.

Infraestrutura e Logística

Em relação ao Complexo de Infraestrutura e Logística destaca-se o seu papel de suporte à atividade produtiva. Ele abrange tanto a infraestrutura física (abastecimento de água e esgoto, energia elétrica, telecomunicações) como a infraestrutura logística de cargas (portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, dutovias e centros logísticos).

A cadeia produtiva básica abarca, ainda, a construção civil e seus complementos, como produção de cimento, de areia, metal mecânica, de material elétrico, siderúrgica, de madeira, de vidros, de tintas, cerâmica, de *softwares* de gestão e automação, gráfica e de embalagens, além dos serviços de segurança, de transporte, de arquitetura etc. A cadeia pode ser ilustrada da seguinte forma:



Figura 51 - Estrutura básica da cadeia produtiva da Infraestrutura e Logística
Fonte: Elaboração própria.

Considerando essas atividades foram identificados os seguintes setores líderes para o Complexo de Infraestrutura e Logística:

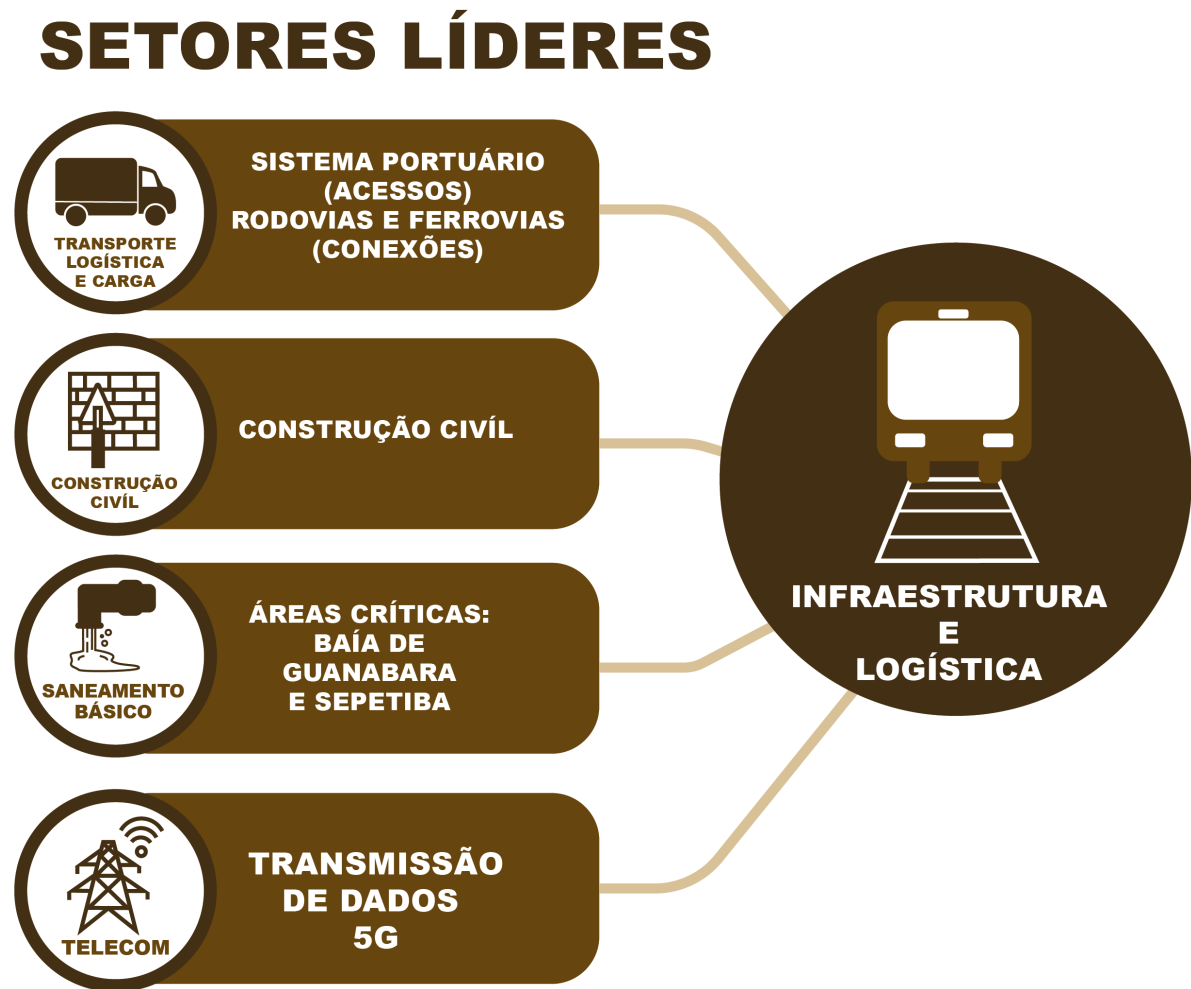


Figura 52 - Setores líderes do complexo da Infraestrutura e Logística
Fonte: Elaboração própria.

Com respeito aos fatores de competitividade, os principais aspectos que estão relacionados ao Complexo de Infraestrutura e Logística são:

FATORES DE COMPETITIVIDADE

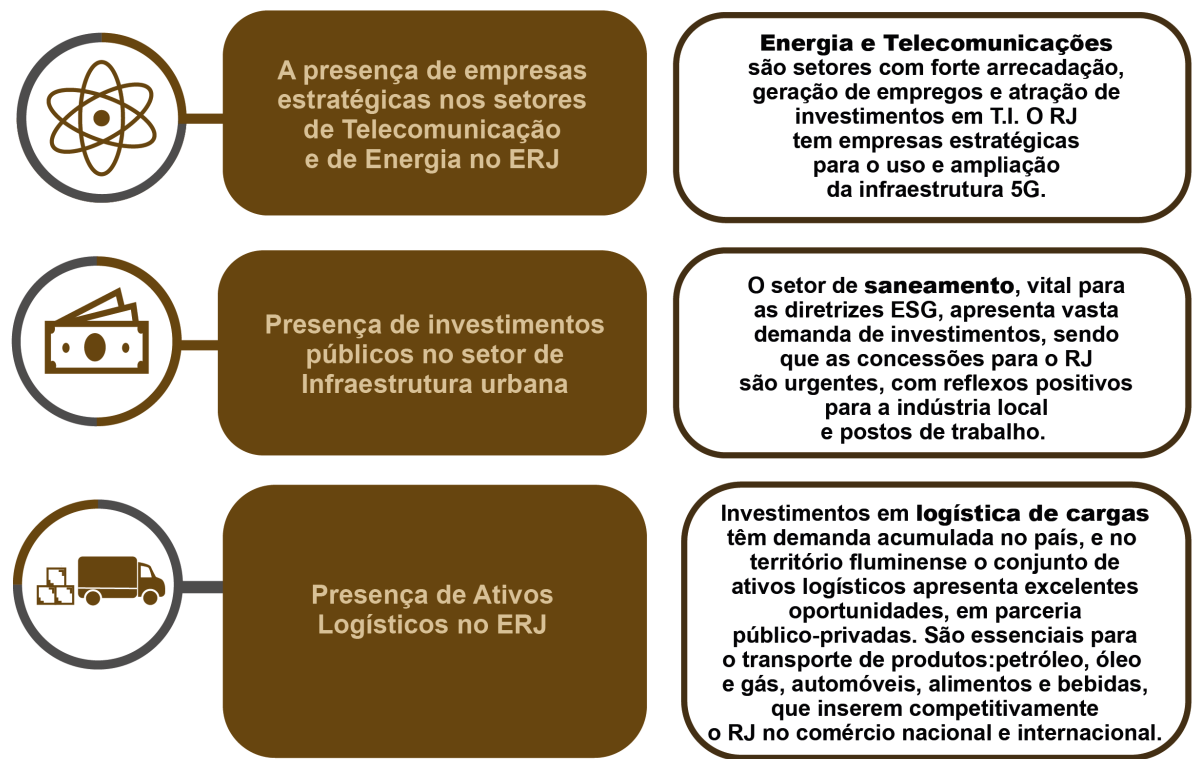


Figura 53 - Fatores de competitividade do complexo da Infraestrutura e Logística
Fonte: Elaboração própria.

Já em relação aos desafios e potencialidades, pode-se identificar os seguintes:

- **Déficit de infraestrutura urbana no ERJ, com destaque para o saneamento e a oferta de moradia popular** – O ERJ contratualizou a universalização do saneamento no estado, contudo, o estado detém um índice de atendimento de esgoto de apenas 67,8% (BRASIL, 2023b). Além disso, há a necessidade de avançar sobre a despoluição de mananciais estratégicos para o abastecimento da população.
- **Necessidade de recuperação da infraestrutura aeroportuária fluminense** – Consolidar o ERJ como hub aéreo e aproveitar de forma integrada as bases aeroportuárias dos aeroportos do Galeão e do Santos Dumont, além de recuperar aeroportos estratégicos no interior, torna-se urgente e fundamental como estratégia de desenvolvimento econômico e de atração de investimentos locais.

- **Necessidade de realizar melhorias na malha rodoviária do ERJ** – É necessário aprimorar os processos de renovação de concessões federais e estaduais e de avaliação e monitoramento das mesmas por além da recuperação de estradas vicinais no interior do estado.
- **Necessidade de integrar a plataforma logística regional fluminense** - Como estratégia de fortalecimento da infraestrutura regional por meio da viabilização de escoamento eficiente da produção local bem como para o aproveitamento dos entrepostos localizados no estado, é necessário realizar o esforço de integração da malha ferroviária local, rodovias e bases portuárias. A título de exemplo, a viabilização da “cintura” ferroviária do país (EF – 118 / Rio-Vitória) e a sua integração com as redes ferroviárias que levam ao Centro-Oeste do país e ao sul fluminense tornam-se estratégias fundamentais para o desenvolvimento do estado e para oportunidades de comércio internacional por via do escoamento de cargas. Além disso, a disponibilidade de novos centros logísticos de cargas é uma necessidade urgente que se configura como necessária para viabilização do adensamento produtivo e da industrial local.

Economia Criativa e Turismo

O Complexo da Economia Criativa e Turismo pode ser entendido como o ambiente de relações entre oferta, distribuição e demandas culturais e turísticas. Dessa forma, o complexo busca mapear as restrições individuais que limitam os bens e serviços culturais e turísticos, sinalizar caminhos possíveis para o desenvolvimento sustentável e sugerir ações a serem tomadas para que distorções sejam corrigidas. Em suma, desenvolver o complexo consiste em um valioso mecanismo para formulação, monitoramento e avaliação dessas políticas públicas, cuja cadeia produtiva pode ser sistematizada em:

CADEIAS PRODUTIVAS

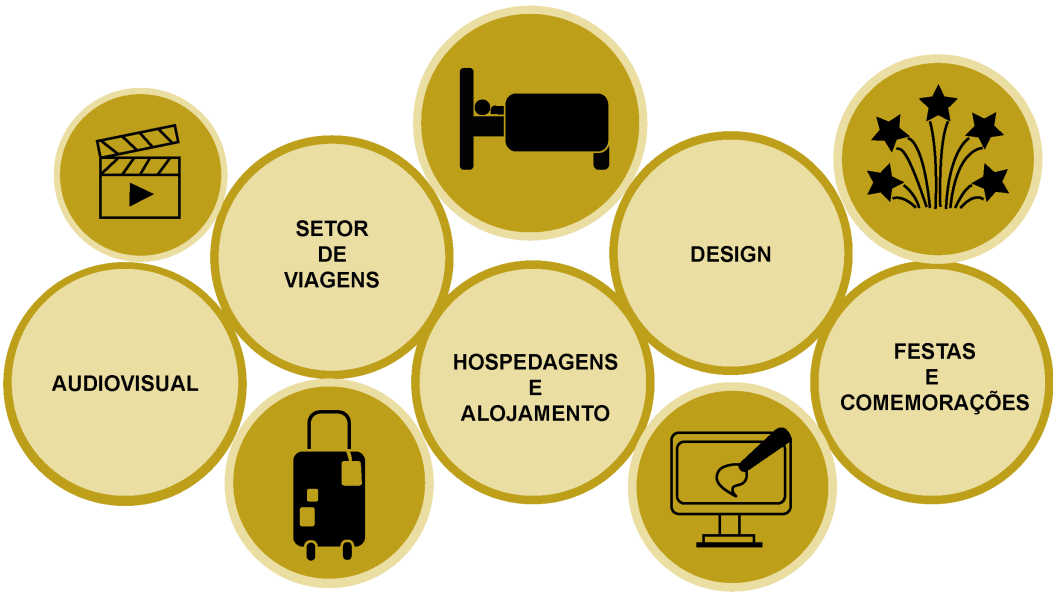


Figura 54 - Estrutura básica da cadeia produtiva da Cultura e Turismo
Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao setor líder, a partir dos dados de mercado de trabalho e das relações setoriais via MIP-RJ, identificou-se o setor audiovisual como estratégico. Esse se evidencia pela capacidade de geração de empregos e interligação com os demais setores no ERJ e pela participação (e liderança) que o estado tem nesse segmento brasileiro. Com políticas públicas direcionadas para o setor, o estado será capaz de consolidar a sua liderança na produção de conteúdo inovadores/tecnológicos nas atividades que fazem parte da rede que compõe o setor audiovisual.

SETORES LÍDERES

Os setores com maior participação no complexo da cultura no estado do Rio de Janeiro são: editorial (29,67%), festas e celebrações (23,46%) e audiovisual (22,36%).

A participação do estado do Rio de Janeiro no total de empregos do Brasil no setor de audiovisual equivale a 13,95%;



Figura 55 - Setores líderes do complexo da Economia Criativa e Turismo
Fonte: Percentuais calculados a partir da Rais/MTE

A cultura diversa na capital e no interior, os atributos musicais e gastronômicos, produtos registrados com indicação geográfica com agregação de valor e identidade singular são evidentes diferenciais do Estado do Rio de Janeiro. O desenho territorial ao longo da costa e com grande quantidade de espelhos d’água oferece oportunidades culturais, turísticas e desportivas para além dos pontos consagrados da capital, inclusive para a propagação de esportes aquáticos competitivos e não competitivos. Seus fatores de competitividade são:

FATORES DE COMPETITIVIDADE

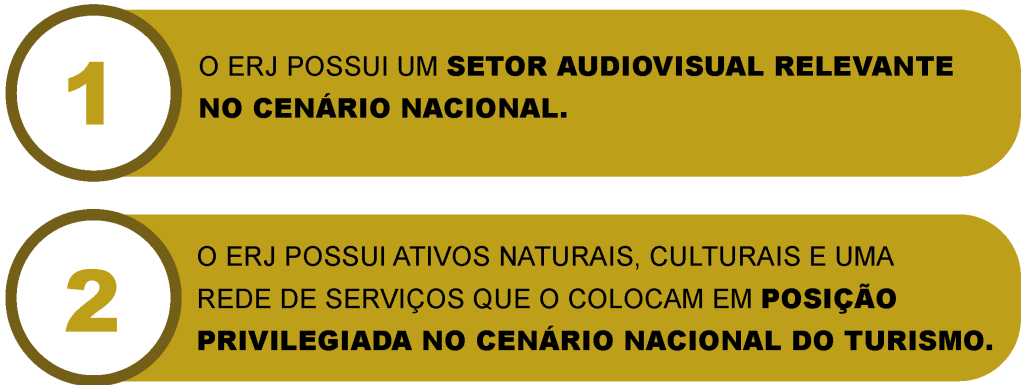


Figura 56 - Fatores de competitividade da Economia Criativa e Turismo
Fonte: Elaboração própria.

Com respeito aos desafios e as potencialidades da Economia Criativa e Turismo para o desenvolvimento do complexo são identificados:

- **Necessidade de fortalecimento do Sistema Estadual de Turismo** - Promover a sinergia entre seus órgãos componentes para a implantação da política estadual e o desenvolvimento do turismo sustentável.
- **Necessidade de fortalecimento das regiões turísticas do ERJ** – Necessidade de estimular os municípios a planejar, ordenar, gerir, monitorar e divulgar experiências turísticas de forma sustentável e segura, individualmente e em parceria com outros municípios, para fortalecer as regiões turísticas.
- **Necessidade de desconcentrar atividades do complexo pelos territorios e regiões fluminenses** – É necessário estabelecer políticas públicas para alavancar a produção e o desenvolvimento regional/local, redistribuindo atividades do complexo por todo território fluminense haja vista a forte concentração atual na capital e Região Metropolitana.
- **Necessidade de produção de informação e instrumentos de governança para a criação de sistema de análise e monitoramento do Complexo de Cultura e Turismo** – A inexistência de acompanhamento perene de dados e informações sobre as atividades relacionadas ao turismo impacta negativamente na formulação de políticas públicas na sua governança e desenvolvimento.

• **Necessidade e potencial de implementar processos inovativos em cultura** – É necessário estabelecer redes de inovação e conhecimento nucleadas pelos grandes *players* existentes no estado.

• **Necessidade de institucionalização de fontes de financiamento** – Existem fontes diretas de financiamento público de atividades culturais, sobretudo via incentivos fiscais, subsídios e outros. Contudo, considerando as especificidades das atividades culturais, com dinâmicas reprodutivas e comerciais próprias, são fundamentalmente intensivas em mão de obra e possuem custos que seguem dinâmica específica; nesse ponto, o financiamento é um mecanismo fundamental para formulação, monitoramento e avaliação das políticas da Economia da Cultura.

• **Necessidade de aprimoramento da participação democrática e *accountability*** - Embora os conselhos de cultura se configurem como inovações institucionais de ampliação dos espaços de deliberação pública, as entidades não são iguais e poucas têm condições de arcar com os custos da participação e capacidade técnica para intervir efetivamente na agenda havendo problemas temporais e financeiros, de nivelamento de conhecimentos e informação, bem como falta de competências especializadas.

CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO: ATENDIMENTO ÀS MISSÕES POR MEIO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS

Ao longo deste documento foi detalhada a proposta do PEDES estruturada por dez missões e dois eixos estratégicos. Essa escolha justifica-se pelas transversalidades presentes nas ações propostas e pela necessidade de territorializá-las, de modo a garantir o atendimento e o alcance das missões e seus objetivos estabelecidos para o ERJ.

A definição dos seis complexos econômicos, por sua vez, permite alinhar os desafios e cenários futuros apontados pelas missões e eixos estratégicos às potencialidades e aos fatores de competitividade das atividades produtivas, respeitando as especificidades da economia local e regional fluminense.

Diante do exposto, torna-se essencial o estabelecimento de parâmetros de priorização no conjunto das ações e atividades consideradas estratégicas no plano. Ressalta-se que, para o acompanhamento efetivo da implementação do PEDES é fundamental definir critérios de priorização de ações, programas e projetos. Essa definição deve orientar a alocação de investimentos complementares e favorecer a construção de uma governança eficaz.

Em um cenário de restrição orçamentária e de recuperação fiscal, o desafio de estabelecer um processo criterioso de definição de prioridades se intensifica. Por isso, a seleção de ações estratégicas deve estar amparada em critérios claros que também sirvam de base para priorizar projetos e investimentos a elas associados.

Importante destacar que essa priorização não se refere à hierarquização da importância entre ações, mas sim à necessidade de ordenar, em termos temporais e espaciais, as etapas de execução das atividades. Essa organização deve considerar os investimentos já em curso e adotar uma lógica de complementaridade e coordenação estratégica entre ações de curto, médio e longo prazo. Com esse intuito foram definidos cinco quesitos norteadores do processo de priorização:

1. **Prioridades estabelecidas pela agenda de governo**, como ações com investimentos já realizados ou em andamento, bem como programas e projetos considerados estratégicos pelo governo. Esse ponto é importante considerando que o PEDES é um plano de longo prazo que irá perpassar diversos governos e administrações; com isso, possuir uma abertura a novas conjunturas políticas e econômicas é algo legítimo.

2. **Ações voltadas ao fortalecimento das potencialidades regionais**, a exemplo de atividades econômicas estruturadas com base em especificidades locais que impactam positivamente mais de um município ou região. Assim, qualquer proposta mais estrutural de desenvolvimento econômico e regional, a exemplo da implementação de complexos econômicos industriais, deve respeitar economias e culturas locais funcionando como propulsor do desenvolvimento e incentivo às potencialidades regionais. O PEDES busca promover a coesão territorial em detrimento da formação de enclaves territoriais.

3. **Aproveitamento dos ativos físicos existentes nos territórios do estado**, como equipamentos logísticos (portos, aeroportos, ferrovias, centrais de abastecimento), centros tecnológicos (universidades, parques tecnológicos, instituições de pesquisa) e distritos industriais.

4. **Incentivo a atividades econômicas que promovam a atração e a fixação de mão de obra no interior do estado**, como aglomerações produtivas com relevância histórica ou economias locais com alta capacidade de geração de emprego.

5. **Ações indutoras de desenvolvimento sustentável**, incluindo iniciativas relacionadas às emergências climáticas, à instalação de grandes infraestruturas regionais e logísticas e investimentos em inovação, os quais exigem prazos mais longos para sua consolidação. Como síntese, a estrutura final do presente plano propõe a realização de “Caminhos Estratégicos” para o desenvolvimento socioeconômico do estado construídos a partir da articulação das ações estratégicas⁵⁰ e seu processo de priorização. Esses caminhos representam estratégias e possibilidades de transformação de longo prazo formados a partir do agrupamento de ações e iniciativas sinérgicas, cujos escopos e elementos associados se situam nos curto e médio prazos.

⁵⁰ A relação dos “Caminhos Estratégicos de Longo Prazo” pode ser acessada nas produções técnicas oficiais do plano, especificamente no relatório anual PEDES 2024. O documento está disponível em: <https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/?p=875>.

A seguir, apresenta-se o mapa mental do PEDES em que é possível visualizar a articulação entre esses distintos atributos do plano: missões, diretivas e objetivos. Esses últimos atendidos por ações estratégicas, que por sua vez devem possuir um rebatimento territorial, articuladas em torno de caminhos de desenvolvimento de longo prazo.

Assim, enquanto a proposição de ações estratégicas, acompanhada do mapeamento de seus elementos associados — como programas e projetos, fontes de financiamento e marcos regulatórios — contribui para conferir concretude à execução do plano, inclusive possibilitando seu monitoramento por meio de indicadores, estudos técnicos e instrumentos de gestão, por outro lado, os caminhos de desenvolvimento, ao serem fomentados e ao promoverem encontros regionais, abrem espaço para a construção articulada de arranjos territoriais colaborativos entre o estado e os municípios em torno de uma agenda comum de desenvolvimento regional fluminense.



Figura 57 – relação entre os componentes do PEDES
Fonte: elaboração própria

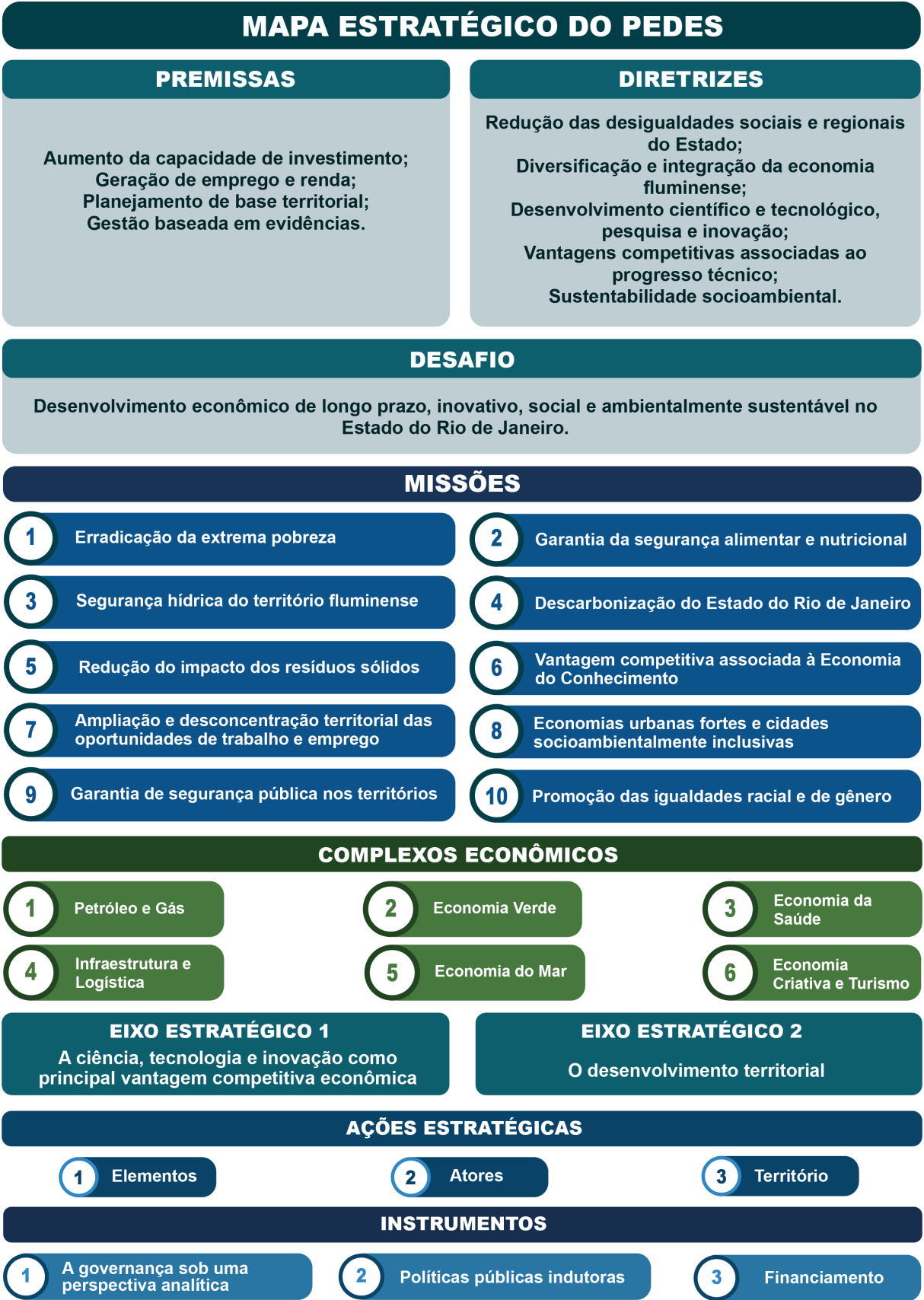


Figura 58 – mapa mental do PEDES
Fonte: elaboração própria

CONCLUSÃO

A equação para o desenvolvimento econômico e regional sustentável deriva de um equilíbrio estratégico entre escolhas e consequências. O grande desafio para a gestão pública do Estado do Rio de Janeiro no panorama atual é conjugar da melhor forma possível uma invejável janela de oportunidades que se avizinha – as ações e obras do PAC, a Agenda 2030, a revisão das concessões, a consolidação dos marcos regulatórios, etc – com as urgências estruturais e as potencialidades da economia fluminense em sintonia com os fatores portadores de futuro.

Isso requer aprimoramentos nas estruturas de governança, que por sua vez não podem prescindir de um suporte técnico que forneça bases analíticas, com informações e dados para a tomada de decisões. No propósito de contribuir para que os elementos dessa equação sejam suficientemente conhecidos, dimensionados e acompanhados, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) do Estado do Rio de Janeiro tratou de elencar missões, definir complexos econômicos, setores líderes e eixos estratégicos de ação. Um Plano de Estado, em construção metodológica referendada por literatura internacional, com alcance de longo prazo, capaz de orientar os demais planos e instrumentos normativos do planejamento estadual.

O PEDES representa o trabalho de quase dois anos, derivado das premissas do Plano de Recuperação Fiscal, sendo que suas diretrizes (Decreto 48.404, de 16/03/23) estabelecem a necessidade de constante atualização e complementações. Isso porque a essência do Plano repousa no território e sua finalidade é o bem estar da população fluminense. Tanto o maior equilíbrio no desenvolvimento regional como a qualidade de vida são variáveis de grande dinamismo e complexidade, que, há muitas décadas clamam por um olhar mais coerente sobre suas necessidades e soluções consequentes.

Além disso, é imprescindível ampliar cada vez mais os canais de diálogo entre as instâncias de governo e a sociedade civil de forma que a abrangência dos atores envolvidos assegure a indispensável coparticipação na priorização dos projetos.

O PEDES apontou os desafios e direcionamentos estratégicos com base em evidências. Os fatores limitantes não são poucos nem tampouco triviais, mas iniciativas como essa, estimuladas e legitimadas, trazem um novo alento para a inserção do estado em um exitoso porvir.

O Rio de Janeiro, que sempre se notabilizou como berço de conhecimento, inovação e caixa de ressonância no país, tem rara oportunidade para adotar um modelo de gestão que logre superar as graves dificuldades acumuladas, coadunando planejamento e orçamento em uma agenda de efetivos resultados para o soerguimento do estado.

REFERÊNCIAS

ALI, P. C.; JESUS, L. A. N. de.; RAMOS, L. L. A. Espaços livres de uso público no contexto da segurança urbana. **Ambiente Construído**, 20(3), p. 67–86, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1678-86212020000300418>

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO - ALERJ. **Nota Técnica nº 01/novembro/2020 - O potencial representado pelo Sistema Produtivo de Petróleo e Gás no Rio de Janeiro e implicações para o desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO - ALERJ. **Matriz Insumo Produto do Rio de Janeiro - 2019**. Assessoria Fiscal da Alerj, 2022. Disponível em: <https://www.assessoriafiscalrj.org/>.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ALERJ. **Emenda 19 – Emenda Modificativa ao texto da Lei 2.304/2023. Rio de Janeiro, 2023**. p.5. Disponível em: https://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VGpCTmQxSkVa

BRANDÃO, C; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

BRASIL. **Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasil, DF: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia Alimentar para a População Brasileira**. Brasília, DF. 2ª ed. 1ª reimpressão. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR). **Relatório Estadual de Gestão de 2019 – Rio de Janeiro**. Brasília, DF: MMA, 2020. Disponível em: <https://sinir.gov.br/relatorios/estadual/>. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e da Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome. **Maapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional como foco na desnutrição** (MapaInSAN). Brasília, DF, 2023a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: diagnóstico dos serviços de água e esgoto – 2022. Brasília, DF: MDR, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/snis>. Acesso em: 1 maio 2025.

BUSS, P. M. Promoção da saúde e qualidade de vida. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p. 163–177, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232000000100014>. Acesso em: 1 maio 2025.

CALAZANS, JA.; GUIMARÃES, R; NEPOMUCENO, MR. Diferenciais regionais da mortalidade no Brasil: contribuição dos grupos etários e de causas de óbito sobre a variação da esperança de vida e da dispersão da idade à morte entre 2008 e 2018. **R. bras. Est. Pop.**, v.40, p. 1-23, 2023.

CAMPELLO, Tereza. **Faces da desigualdade no Brasil**: um olhar sobre os que ficam para trás. Brasília, DF: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais; Conselho Latino-Americana de Ciências Sociais; 2017. Disponível em: https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/CLACSO/16608/Faces_da_desigualdade_no_brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CARDOSO, FS. et al. Cuidado em nutrição em população LGBTQIA+. In: Bagni, UV; Ferreira, AA; Borges, TLD. **Nutrição inclusiva**: diversidade e inclusão em Alimentação e Nutrição. 1ed. Editora Manole. Santana do Parnaíba -SP. 2024.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Maapeamento dos Fluxos de Recicláveis Pós-Consumo no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2022**.

FIRKOWSKI, Olga. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: Conciliação ou Divórcio? In: FURTADO, Bernardo; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla C.B de (orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, p. 21-52, 2013.

FROZI, D.; LOPES, T. **Entregas da fome: Insegurança Alimentar Domiciliar em Trabalhadores de Aplicativos de entrega de comida nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro**. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Nutrição Josué de Castro (INJC/UFRJ), 2025.

FUNDAÇÃO CEPERJ. **Cadernos de estudos urbano e regionais: o caso da metrópole fluminense**. Fundação Ceperj: Rio de Janeiro, a. 1, n. 1, fev., 2019. Disponível em: <http://www.fesp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=93>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Minas Gerais, 2024.

FURTADO, Celso. **A nova dependência: dívida externa e monetarismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FURTADO, Celso. **Entre inconformismo e reformismo**. Estudos Avançados, v.4 n.8 São Paulo Jan./Apr. 1990.

GADELHA, C. A. G.; TEMPORÃO, J. G. Desenvolvimento, Inovação e Saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**. v. 23, n. 6, pp. 1891-1902, 2018.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HIRATA, Daniel; COUTO, Maria Isabel. **Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro**. Relatório, Rio de Janeiro, setembro, 2022. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/09/Relatorio_Mapas_Grupos_Armados_Geni_WEB.pdf. Acesso em: 12/02/2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 187 p. ISBN 978-65-87201-04-7. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>. Acesso em: 29 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Estatísticas de gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil (banco de dados). 3ª edição. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=resultados>. Acesso: 01/07/2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico 2022: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA - IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros** / editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. – Brasília: IPEA, 2015.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA. **Inventário de Emissões de GEE – Ano de 2015**. Rio de Janeiro, RJ, 2016. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/publicacoes/publicacoes-inea/relatorios-e-inventarios/>.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA. **Relatório de situação dos recursos hídricos do Estado do Rio de Janeiro: 2019-2020**. Rio de Janeiro: INEA, 2021.

JANNUZZI, Paulo. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, 36(1), p. 51-72, 2002. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6427>.

KLINK, J. A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO; SIQUEIRA (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 19-38, 2013.

LAHORGUE. Mario Leal. Habitação. In: GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein (org). **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos**. Editora Conceito, Uruguai, 3ª edição ampliada, 2024, p. 720-725.

LEMGRUBER, Julita. **Tiros no Futuro**: impactos da guerra às drogas na rede municipal de educação do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CEsEC, 2022.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. C. R. **The Brazilian Innovation System**: A Mission-Oriented Policy Proposal. Brasília: CGEE, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - MPERJ. **Incidência de confrontos no entorno de escolas da cidade do Rio de Janeiro**. Relatório. Centro de Pesquisa do MPRJ. Dezembro, 2020.

MITCHELL-WALTHOUR, G.; SANTOS, F.B. Afro-descendant women Bolsa Familia and Supplemental Nutrition Assistance Program in Brazil and the United States. **Cultural Dynamics**. 2022, Vol. 34(1-2) 3–27.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados. Janeiro, 2021. Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, Relatório Final. <https://geni.uff.br/2021/03/26/a-expansao-das-milicias-no-rio-de-janeiro-uso-da-forca-estatal-mercado-imobiliario-e-grupos-armados-2/>

PINHEIRO, L. et al. **Gênero é o que importa**: determinantes do trabalho doméstico não remunerado no Brasil. Brasília, DF: Ipea, set. 2023 (Texto para Discussão, n. 2920). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2920-port>. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12380/1/TD_2920_web.pdf.

REBOUÇAS, P et al. Ethnoracial inequalities and child mortality in Brazil: a nationwide longitudinal study of 19 million newborn babies. **Lancet Glob Health** 2022; 10: e1453–62. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2214-109X%2822%2900333-3>. Acesso: 14/03/2024.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **VIGISAN, Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2020.** Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf

RIO DE JANEIRO (Estado). Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. **I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ. 2018,** Disponível em: <http://redesans.com.br/rede/wp-content/uploads/2020/01/plano-san-estado-rio.pdf>

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 8625, de 18 de novembro de 2019.** Dispõe sobre a política estadual de desenvolvimento rural sustentável, de agroecologia e de produção orgânica no estado do rio de janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.** Secretaria de Estado de Fazenda. 2022a. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000028339>

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Rio de Janeiro – PERS-RJ: Relatório Executivo.** Rio de Janeiro: SEAS, 2022b.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. **Nota Técnica nº 004/2022/SUBPLE - Ciência, Tecnologia e Inovação.** Rio de Janeiro, outubro de 2022c. Disponível em: <http://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/01/Nota-Tecnica-no-004.2022.SUBPLE-Ciencia-Tecnologia-e-Inovacao-no-ERJ.pdf>

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social. Documento Base (3 volumes).** 2023a. Disponível em: <https://www.estrategia.planejamento.rj.gov.br/#/biblioteca/118>.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Saúde. **Duas Faces da Insegurança Alimentar em crianças no Estado do Rio de Janeiro – ano 2022.** Rio de Janeiro, RJ, 2023b. Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=NTc2MTM%2C#:~:text=DO%20RIO%20DE%20JANEIRO%20%E2%80%93%20ANO,dados%20preocupantes%20de%20obesidade%20infantil>. Acessado em 15/08/2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. **Nota Técnica nº 001/2023/SUBPLE – Metodologia Insumo Produto no Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro. 2023c.** Disponível em: <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/04/Nota-Tecnica-no-001.2023.SUBPLE-Metodologia-Insumo-Produto-no-Planejamento-Estrategico.pdf>.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. **Nota Técnica nº 001/2023/SUBPLE – Metodologia de Redes de Complexidade Econômica no Planejamento Estratégico. 2023d.** Disponível em: <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/04/Nota-Tecnica-no-002.2023.SUBPLE-Metodologia-de-Complexidade-Economica.pdf>

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Nota Técnica nº 001/2024SUBPLE – Caracterização étnico-racial do estado do Rio de Janeiro, 2024a.** Disponível em <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/#/posts/642>.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Nota Técnica nº 002/2024SUBPLE – Caracterização de gênero do estado do Rio de Janeiro, 2024b.** Disponível em <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/#/osts/696>.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar.** São Paulo: Editora USP, 2005

SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA - SEEG. **Portal SEEG.** Disponível em: <https://seeg.eco.br/>. Acesso em: 28 abr. 2025

SILVA FILHO, A. M et al. Anos Potenciais de Vida Perdidos devido à COVID-19, segundo a raça/cor e gênero, no Brasil, entre 2020 e 2021. **Ciência e Saúde Coletiva.** v.29, n.3, 2024. Disponível em: cienciaesaudecoletiva.com.br.

SIMÕES, R. F. et al. **Centralidades e Hierarquia Urbana em Minas Gerais: Uma Visão Prospectiva.** Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira, in: Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira, Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

SIMONI, A.T; GUIMARÃES, Santos. Nunca mais o Brasil sem nós: povos indígenas no Censo Demográfico 2022. **Cadernos de Saúde Pública [Internet].** 2024; 40(4). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT232223>.

SOBRAL, Bruno. **Metrópole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território Rio de Janeiro.** Editora Garamod, 2013.

SOBRAL, Bruno. **A evidência da estrutura produtiva oca: O ERJ como um dos epicentros da desindustrialização nacional.** In: Monteiro Neto, A.; Nunes de Castro, C.; Brandão, C. (orgs.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SOBRAL, Bruno. **Finanças públicas fluminenses e tensão federativa: Uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder.** Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do ERJ, v. 13, p. 12-31, 2019.

TONEZER, Cristiane. Cadeias Curtas Agroalimentares. In: GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein (org). **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos**. Editora Conceito, Uruguaiana, 3ª edição ampliada, 2024, p.134-136.

TRABUCO, Luiza. **Comida importa? a trajetória de conformação do estado do rio de janeiro como importador de alimentos**. In: Anais do V Encontro Nacional de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Anais. Salvador (BA) UFBA, 2022. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/VEntpssan2022/495031-COMIDA-IMPORTA-A-TRAJETORIA-DE-CONFORMACAO-DO-ESTADO-DO-RIO-DE-JANEIRO-COMO-IMPORTADOR-DE-ALIMENTOS>. Acesso em: 06/09/2023.

Secretaria de
Planejamento e Gestão



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO

Secretaria de
Planejamento
e Gestão



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO