**Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana**

**Reestruturação produtiva e regionalização da economia no
território fluminense**

Floriano José Godinho de Oliveira

**Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em
Geografia Humana, do Departamento de Geografia
da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
da Universidade de São Paulo, como requisito parcial
à obtenção ao título de Doutor em Geografia.**

Orientadora: Prof^a Dr^a Sandra Lencioni

**São Paulo
Novembro de 2003**
Edição revisada

Dedico este trabalho a meu pai, José, (em memória)
e a minha mãe, Neuza
por tudo que fizeram juntos, enquanto foi possível,
e ainda fazem por nós.

Dedico também às minhas filhas, Clarissa e Marina,
e à minha esposa e companheira, Eveline.

AGRADECIMENTOS

È sempre muito difícil elencar e agradecer a todos que direta e indiretamente tiveram participação na realização deste trabalho. Com certeza cometeremos algumas injustiças por não identificar e agradecer a todos. Mas, não posso deixar de correr esse risco e agradecer a alguns em particular.

Inicialmente, devo registrar a importância do financiamento público, através da CAPES, de uma bolsa de estudos PICDT, sem a qual tudo seria muito mais difícil. Para a obtenção da bolsa de estudo e o encaminhamento de todos os demais procedimentos administrativos tive o apoio e atenção do Departamento de Capacitação e Apoio à Capacitação Docente- DCARH/SR2 da UERJ, a quem eu agradeço.

Já em São Paulo, quero registrar o apoio que tive de Amélia Damiani, Ana Fanni Carlos e Odete Seabra, agradecendo pelo acolhimento que tive ao reencontrá-las nos corredores do Departamento de Geografia da USP e pela paciência que tiveram para ouvir a exposição de meu projeto de pesquisa. Foi delas que recebi a sugestão de submeter meu projeto à Sandra Lencioni.

Um agradecimento especial a Sandra Lencioni. Sou grato a ela pela orientação e pelo compartilhamento do difícil trabalho de produção do conhecimento. Mas não só. Mais do que orientar os caminhos analíticos para enfrentarmos a problemática da pesquisa a que nos propomos, eu e todos os seus orientandos recebemos dela o generoso apoio para conseguirmos superar toda e qualquer dificuldade, principalmente as que, para ela, são atributos de classe e que, por isso, não podem ser exigidos indistintamente. Minhas dificuldades com o domínio de outras línguas foram superadas por esta generosidade. Mais importante, porém, é a confiança depositada em cada um de nós. Esta confiança e sua orientação foram os ingredientes que me estimularam a produzir e apresentar trabalhos fora do país, no Chile e nos EUA, e a ter a certeza de que ao escrever essa tese eu estava no caminho certo.

Sandra também propiciou o encontro regular de todos os seus orientandos, através de colóquios e seminários, que nos permitiu uma troca intensa de conhecimentos e idéias que muito contribuiu para o nosso crescimento. Quero, então, registrar a satisfação de ter tido a oportunidade de trabalhar com Adrina Verdi, Álvaro Ferreira, Cristiane de Oliveira, Júlio Suzuki, Márcio Gomes, Robertinho e Sérgio Magaldi.

Outro agradecimento especial quero fazer às secretárias Ana Lúcia Pereira e Jurema Ricci Navarro, pela atenção e gentileza com que sempre nos recebem na secretaria da Pós-graduação.

Nos espaços mais próximos, em território fluminense, a lista de pessoas é infindável. Inicialmente quero lembrar os colegas, professores e funcionários da UERJ, que muito me ajudaram a enfrentar esses quatro anos, nos quais dividimos nosso tempo entre as salas de aulas, orientações e pesquisa, e as atividades orientadas para os estudos e investigações em campo, necessárias para a realização da tese. Particularmente, agradeço aos colegas do Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores, especialmente a Andreino Campos de Oliveira, Artur Sérgio Lopes, Catia Antônia da Silva, Cláudio Barbosa da Costa e Désirée Guichard Freire, pelas trocas de idéias e sugestões que deles recebi em inúmeras conversas que tivemos.

Quero agradecer, ainda, a todas as pessoas que me receberam em entrevistas, às vezes longas, pois sem essa gentileza eu não poderia ter os conhecimentos necessários para escrever o que escrevi. Vou agradecer a um em especial, como forma de, através dele, agradecer a todos: Professor Roberto Moraes, do CEFET-Campos, que me acolheu e concedeu quatro entrevistas e orientou toda minha pesquisa no norte fluminense. Meu muito obrigado a todos.

A elaboração e dedicação a este trabalho, todavia, seria impossível sem o apoio e carinho da família. Impossível deixar de falar sobre o entusiasmo de todos, em especial, meus pais, Neusa e José (em memória), a solidariedade e estímulos de minha sogra Thereza, o carinho e ajuda de todos os irmãos: Chico, Sueli, Nê, Lia, Didi, Bico, Tonico, Simone e Eduardo. À Marlene agradeço a dedicada presença e amizade.

Tudo isso, no entanto, não seria suficiente sem o apoio e amor de Eveline e nossas meninas, Clarissa e Marina. Clarissa, ainda jovem, compartilhou comigo o prazer de uma produção acadêmica porque ela própria vivenciou seu ingresso na universidade, e nós, agora, já travamos alguns debates bastante profícuos para ambos. Sua ajuda com as leituras dos textos em inglês também foram importantes. Marina, ainda menina, tanto nos ensina a não deixar de olhar o mundo a nossa volta e insiste para que caminhemos sempre juntos, com todo o grupo, sempre por novos caminhos, sobre cavalos reais ou imaginários, onde ela tanto se encontra como nos mostra toda sua iluminada capacidade de viver e sonhar. É com ela que deixamos um pouco de lado a tensão do dia a dia, nas cavalgadas que fazemos juntos ou quando ouvimos seus estudos de violino. São sons e sorrisos inesquecíveis.

É para Eveline, no entanto, meu maior agradecimento, por ela compartilhar minha vida.

RESUMO

Esta tese analisa as mudanças na dinâmica territorial do Estado do Rio de Janeiro implicadas com processos contemporâneos de reestruturação produtiva que, em grande medida, têm promovido a consolidação de economias regionais no território fluminense. Compreendendo que este processo associa-se a diferentes possibilidades de intervenção dos sujeitos locais por meio de organizações e instituições, orientamo-nos no sentido de interrogar em que medida as transformações recentes na estrutura sócio-espacial do território fluminense, particularmente no decorrer da década de 1990, podem ser compreendidas como decorrentes das formas particulares como as práticas sociais locais e as mudanças nas práticas de gestão do território são conjugadas com as alterações na sua estrutura econômica.

Partindo da recuperação de aspectos centrais do processo histórico mais amplo de formação econômica, política e administrativa do estado, a análise das mudanças enfatiza os novos processos de industrialização no interior, particularmente no norte e no médio Vale do Paraíba, destacando sua importância como instauradores de uma nova forma de organização da economia fluminense. Identifica que essa nova forma de organização se caracteriza por uma maior diversificação de setores e maior integração territorial, concorrendo para a redução da alta concentração de recursos e atividades no núcleo metropolitano e da dependência em relação aos recursos estatais. Considera, ainda, as novas relações e formas de associação induzidas por diferentes práticas sociais, políticas e econômicas envolvidas na disputa pelo uso e controle do território fluminense, enfatizando as mudanças nas formas de gestão.

Palavras-chaves: Economia regional; Estado do Rio de Janeiro; Geografia econômica; Reestruturação produtiva; Território.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to analyse the changes in territorial dynamics in Rio de Janeiro states involved with the contemporary processes of the productive reconstruction, which, in great part, has promoted the regional economies consolidation in the *Fluminense* Territory. Comprehended that this process is related with different possibilities of interventions of the local subjects by, the way of organizations and institutions, we are orientated in the way to question in which dimension these recent transformations in the social-spatial structure of the *fluminense's* territory, particularly during the 90's, can be understood as decurrent of particular forms as local social practices and the changes in the practice of management of the territory are conjugates with the alterations in the economic structure.

Starting of the recovering of central aspects of historical processes wider than economic, political and state administration formation, the analyses of the changes highlights the new processes of industrialization in the interior, particularly in the north and middle Paraíba's Valley, highlighting its importance as establishing of a new form of organization of the *fluminense* territory. Identify that the new forms of organization characterized by one more diversity sectors and more integration of the territory, competing for the reduction of the high concentration of resources and activities in the metropolitan nuclei and the dependence in relation of state resources. Consider, as well, the new relationship and forms of association induced by different social, political and economical practices, involved in the dispute by the use and control of the *fluminense* territory, highlighting the changes in the form of administration.

Key-words: Regional economy; Rio de Janeiro State; economic Geography; Restructuring productive; Territory.

RESUMÉ

Cette thèse analyse les changements dans la dynamique territoriale de l'état de Rio de Janeiro, relationnés à des processus contemporains de restructuration productive qui entraînent grandement la consolidation des économies régionales dans le territoire *fluminense*. En comprenant que ce processus s'associe à des différentes possibilités d'intervention des sujets locaux à travers des organisations et institutions, nous nous sommes orientés à interroger dans quelle mesure les transformations récentes dans la structure socio-spatiale du territoire *fluminense*, en particulier pendant les années 90, peuvent être comprises comme résultantes de formes particulières, comme celles de pratiques sociales locales et les changements dans les pratiques de gestion du territoire sont conjuguées à des altérations dans leur structure économique.

En partant de la récupération des aspects centraux du processus historique plus large de formation économique, politique et administrative de l'état, l'analyse des changements met en valeur les nouveaux processus d'industrialisation dans l'intérieur de l'état, plus particulièrement dans le nord et dans la vallée moyenne du Paraíba do Sul, en soulignant leur importance comme instaurateurs d'une nouvelle forme d'organisation de l'économie *fluminense*. Cette analyse identifie que cette nouvelle forme d'organisation est caractérisée par une diversification plus grande des secteurs et une plus grande intégration territoriale, en concourant à la réduction de la grande concentration des ressources et des activités dans le noyau métropolitain et de la dépendence par rapport aux ressources de l'État. On considère, encore, les nouvelles relations et formes d'association entraînées par des différentes pratiques sociales, politiques et économiques engagées dans la dispute par l'utilisation et contrôle du territoire *fluminense*, en mettant en valeur les changements dans les formes de gestion.

Mots-clé: Économie régionale; État de Rio de Janeiro; Géographie économique; Restructuration productive; Territoire.

SUMÁRIO

Resumo	5
Abstract	6
Resumé	7
Lista de quadros e tabelas	10
Lista de mapas	10
Lista de gráficos	11
Lista de fotos	11
Siglas	12

Introdução

O contexto amplo das mudanças	15
O Estado do Rio de Janeiro: mudanças e permanências na ordem local	

Capítulo I

Economia, industrialização e organização política no estado do Rio de Janeiro: tendências no núcleo e no interior

1.1	Ocupação, desenvolvimento econômico e interiorização das atividades industriais no Estado do Rio de Janeiro	43
1.2	A industrialização do núcleo e do interior e os eixos viários integradores	48
1.2.1	O núcleo metropolitano	48
1.2.1.1	Delimitações territoriais da industrialização recente na metrópole	56
1.2.2	O interior agroindustrial canavieiro e cafeicultor	59
1.2.3	Os eixos integradores da industrialização no estado	63
1.3	Alguns pressupostos institucionais ao desenvolvimento industrial no país e no estado	68
1.3.1	Do Estado da Guanabara à fusão: a crise do abandono	70
1.3.2	O estado da arte nos tempos da crise: da Fusão a década de 80	74
1.3.3	O segundo <i>choque do petróleo</i> e o fim do <i>milagre brasileiro</i> e ... fluminense	79
1.3.4	Alguns elementos positivos para a recuperação da crise	83

Capítulo II

Os novos caminhos de um novo estado

2	Introdução	86
2.1	Mudanças na estrutura produtiva e a economia regional: considerações preliminares	87
2.2	Observações acerca das mudanças	97
2.3	Os paradigmas produtivos e espaciais: a diversificação econômica e os setores empresariais dinâmicos no território	101
2.3.1	Em busca de novos caminhos	105
2.3.2	O caminho da roça: por onde cresce a economia do estado	107
2.3.3	As atividades extrativistas como a base da retomada do crescimento	114
2.3.3.1	e as mudanças e permanências no território: possibilidades e limites	123
2.3.4	O médio Paraíba: a siderurgia e os novos setores industriais	138

Capítulo III

A relação Estado - Sociedade. Paradigmas do poder local e do planejamento

3.1	Economias regionais e a escala local	152
3.1.1	Um esforço de interpretação metodológica do que seja a escala local	152
3.1.2	Região, um conceito carregado de significados e sentidos	159
3.1.3	A reestruturação regional: economia e dinâmica territorial	163
3.2	Políticas e estratégias de desenvolvimento: mito ou realidade	167
3.2.1	As políticas de desenvolvimento e planos estratégicos locais	167
3.2.2	Instrumentos de gestão e políticas públicas	171
3.2.2.1	No Médio Vale do Paraíba	172
3.2.2.2	No norte fluminense	178
3.3	Novos atores e formas de organização	181
3.3.1	Os fóruns e instrumentos públicos de gestão	181
3.3.2	Novas relações na organização do território local	187
3.4	Mudanças nas relações de dominação no território	202

Considerações finais:

mudanças e novas dinâmicas no território	206
---	-----

Bibliografia	220
---------------------	-----

Lista de quadros e tabelas

Tabela 1 - Estimativas Produto Interno Bruto, a custo de fatores (remunerações, rendimentos de autônomos e excedente operacional bruto, sem impostos) 1980; a preços correntes (preços de mercado) 1990 a 1996 e 1998 a 2000, segundo as Regiões de Governo - Estado do Rio de Janeiro - 1980-2000	46
Tabela 2 - Participação percentual na produção industrial no Brasil	54
Tabela 3 - Participação no Valor da Transformação Industrial no Estado do Rio de Janeiro, por setor e por município com participação superior a 1% - 1975 - 1985.	76
Tabela 4 - Trabalhadores ativos no mercado formal na cidade do Rio de Janeiro, por setor de atividades segundo informações da RAIS - Relação Anual de Informações Sociais do MTE, 1985 a 2000.	102
Tabela 5 - Trabalhadores formais empregados em 31 de dezembro dos anos de referência no Estado do Rio de Janeiro, por Regiões Administrativas de Governo.	112
Tabela 6 - Participação percentual no Produto Interno Bruto (PIB) dos principais setores das indústrias de transformação e extrativista, a preço básico, Estado do Rio de Janeiro, 1996 – 2001 (%).	119
Tabela 7 - Trabalhadores formais empregados em 31 de dezembro do ano de referência nos municípios do norte fluminense, segundo dados da RAIS, 1990 – 2001.	134
Tabela 8 - Taxa geométrica de crescimento anual da população residente no estado, região metropolitana e municípios do Vale do Paraíba Fluminense – 1940 a 1996.	146
Tabela 9 - Trabalhadores formais empregados no Vale do Paraíba Fluminense, por setores de atividades econômicas, segundo a CNAE/95, 1985 – 2001	147

Lista de Mapas

Mapa 1 – Estado do Rio de Janeiro: situação geográfica	33
Mapa 2 – Estado do Rio de Janeiro: Regiões de Governo	37
Mapa 3 – Mapa Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro	45
Mapa 4 – Mapa Rodoviário do estado do Rio de Janeiro – Projeto de Ligação da RJ-109 a BR 116.	66
Mapa 5 – Região de Governo Norte Fluminense	125
Mapa 6 – Região de Governo do Médio Paraíba	140

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Variação anual do PIB no estado do Rio de Janeiro 1990 - 2001	109
Gráfico 2 – Produto interno bruto, a preço de mercado, estado do Rio de Janeiro, 1985 - 2000	110
Gráfico 3 – Valores dos royalties pago aos municípios produtores – 1995 – 2001 (R\$ 1.000)	137

Lista de fotos

Foto 1 – Plataforma da Petrobrás em reparo no estaleiro Mauá, Niterói (Julho de 2003)	122
Foto 2 – Tanques reservatórios de petróleo da Estação Bombeadora de Cabiúnas, Macaé (Maio de 2003)	122
Foto 3 – Estação receptora de Barra do Furado, Quissamã (Maio de 2003)	124
Foto 4 – Heliponto da Petrobrás no Farol de São Tomé, Campos (Maio de 2003)	124
Foto 5 – Sede do Banco Porto Real de Investimento, Porto Real (abril de 2003)	174
Foto 6 – Vista lateral do prédio da fábrica da Coca-cola, Porto Real (Abril de 2003)	174
Foto 7 – Volkswagen – fábrica de ônibus e caminhões, Resende (maio de 2003)	177
Foto 8 – Vista parcial do “tecnopolo” onde se localizam as empresas associadas à Peugeot-Citröen, Porto Real (Abril de 2003)	177
Foto 9 – Ginásio Poliesportivo de Quissamã (Maio de 2003)	191
Foto 10 – Vista parcial do parque de rodeios de Quissamã (com palco montado ao fundo) (Abril de 2003)	191
Foto 11 – Vista da entrada do Centro de Convenções Municipal de Macaé, durante a realização da II Feira Brasil Offshore (Junho de 2003)	195

Siglas

BNDES – Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional da Habitação
CBPF – Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas
CDL - Clube de Diretores Lojistas
CEFET- Campos – Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos dos Goytacazes
Ceivap – Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
Cenpes – Centro de Pesquisas da Petrobrás
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
Cepel – Centro de Pesquisas da Eletrobrás
Cetem – Centro de Tecnologia Mineral
CIDE – Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CIRJ - Centro Industrial do Rio de Janeiro
CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COPPE – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia
CPNU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas
CPRM – Companhia de Pesquisas de recursos Minerais
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional
DF – Distrito Federal
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
ENCE - Escola Nacional de Ciência Estatística
EPEA – Empresa de Pesquisa Econômica Aplicada
EUA - Estados Unidos da América
FENORTE - Fundação Estadual Norte Fluminense
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz
FIEGA – Federação Industrial do Estado da Guanabara
FLUPEME – Federação Fluminense das Micros, Pequenas e Médias Empresas
GB – Guanabara
IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBMEC – Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IEN – Instituto de Engenharia Nuclear
IME – Instituto Militar de Engenharia
IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada
Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia
INT – Instituto Nacional de Tecnologia
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
IPLANRIO – Instituto de Planejamento do Município do Rio de Janeiro
LNCC – Laboratório Nacional de Computação Gráfica
MDB – Partido Democrático Brasileiro
NDI – Núcleo de desenvolvimento Industrial
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil - Campos
ON – Observatório Nacional
PDT- Partido Democrático Trabalhista
PIB – Produto Interno Bruto
PLENINCO – Plenária da Indústria e do Comércio
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME's – Pequenas e Médias Empresas
PNB - Produto Nacional Bruto
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
REDUC – Refinaria Duque de Caxias da Petrobrás
RJ – Rio de Janeiro
RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
TECNorte - Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense
UFF – Universidade Federal Fluminense
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNIRIO – Universidade do Rio de Janeiro
UNIVERSO – Universidade Salgado Oliveira
URV – Unidade de Referência de Valores
VTI – Valor da Transformação Industrial

Introdução

INTRODUÇÃO.

Há três décadas observamos com crescente inquietação, as transformações na organização dos sistemas e estruturas produtivas, que envolvem mudanças nas relações sociais de produção e nas formas de produção do espaço, cuja conjugação constitui um importante eixo do estudo sobre as relações entre sociedade e espaço. É neste campo de problematização que se situa este trabalho, cujo objetivo é a compreensão das implicações entre reestruturação produtiva e novas dinâmicas na produção do espaço no Estado do Rio de Janeiro.

O interesse de investigação das mudanças na dinâmica territorial no Estado do Rio de Janeiro nasce, em primeiro lugar, da constatação de que há uma nova estrutura industrial promovendo um significativo crescimento da economia fluminense, recuperando perdas históricas e delineando economias regionais mais estruturadas fora da metrópole. Trata-se, no entanto, de um processo relacionado não só a ações de empresas e grupos econômicos globalizados, mas também a mudanças nas relações políticas e sociais ocorridas em escalas mais próximas; um processo que sinaliza uma reestruturação industrial no interior do estado, simultaneamente a uma inflexão da tendência histórica de hiper-concentração de recursos, arrecadação e população na metrópole¹.

O segundo e não menos importante motivo de interesse se deve à percepção de que estes processos ampliam a integração política, econômica e social do estado. É uma integração que ocorre em uma conjuntura muito específica, na qual o aspecto mais enfatizado tem sido uma supostamente inexorável tendência mundial à ampliação da fragmentação territorial, através de formas de integração que secundarizariam as relações espaciais diretas na produção sócio-econômico-política dos territórios e privilegiariam relações não referenciadas no espaço, particularmente não determinadas pela contigüidade espacial. Um

¹ A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é a que apresenta os maiores índices de concentração de população e de Produto Interno Bruto (PIB) em relação ao estado em que se situa. A partir da década de 90, porém, estes índices entram em queda. Em 1991, a região metropolitana concentrava 76,63% da população fluminense, sendo 42,79% só na cidade do Rio de Janeiro. Em 2000, esses índices baixaram para 75,69% e 40,70%, respectivamente. Quanto ao PIB, esta diminuição é mais acentuada: a RMRJ concentrava, em 1990, 82,36% do PIB estadual, sendo que 60,29% eram referentes à cidade do Rio de Janeiro; em 2000, estes índices eram de 70,73% e 54,95%, respectivamente (Cide, 2001 e 2002; IBGE, 2002).

importante exemplo disto seria a formação de redes que interligam lugares aos centros de poder econômico e político, cada vez mais exercido em escala global².

Mas o tipo de integração que nos mobilizou o interesse, no caso do Estado do Rio de Janeiro, ainda que não invalide tal formulação, aponta para sua coexistência com processos de sentidos diversos. Se tivermos em consideração as mudanças observadas, nas duas últimas décadas, na gestão do território e na organização das atividades produtivas, fortemente influenciadas por um maior dinamismo do setor industrial, tenderemos a afirmar que os processos globais de integração não só não impedem como, em alguma medida, induzem, ainda que contraditoriamente, formas de gestão compartilhada que aproximam lugares e regiões através de ações políticas, econômicas e sociais integradoras, pelo menos em nível local, do território³.

Devemos esclarecer e frisar, de antemão, que referimo-nos ao estado como um todo e não apenas à cidade do Rio de Janeiro e municípios próximos que, juntos, compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Ressaltamos isto porque, historicamente, os estudos sobre o estado tendem a tratar sua história e seus processos como redutíveis à história e processos da cidade do Rio, vista como indutora e, em certa medida, fator explicativo de tudo mais que ocorre no estado. Não questionamos que processos e fenômenos mais imediatamente associados à cidade, como a crise e o esvaziamento econômico, a perda da liderança de produção industrial no país e a diminuição da participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional, sejam tratados, em inúmeros casos, como representativos do estado. Mas nos preocupamos que isto signifique, de antemão, o abandono de investigações sobre o estado numa perspectiva mais ampla, capaz de superar o tratamento formal das suas diferentes partes e aprofundar a compreensão dos diversos processos, aspectos, relações e temporalidades constitutivas do seu território.

A cidade do Rio de Janeiro exerceu, de fato, durante muito tempo, uma centralidade tão intensa que os processos em curso no estado ou tinham ali sua origem ou, por contraste,

² Berta Becker, ao debater alguns aspectos da integração competitiva no Brasil e no mundo contemporâneo, nos alerta para o fato de que “operando em escala planetária, as grandes corporações procuram romper os limites territoriais dos Estados-Nação em favor dos lugares e posições privilegiados, negociando diretamente com frações locais e regionais ...” (Becker, 1991, p. 51).

³ Isto, certamente, não é um movimento de mudanças exclusivo do território fluminense, mas neste estado nos parece que ocorre uma resposta razoavelmente rápida à necessidade de mudanças que uma nova ordem econômica mundial impunha, uma vez que já vinham ocorrendo mudanças nas formas de organização e gestão deste território.

pouco se evidenciavam. Inicialmente, essa centralização se deveu à função militar que a cidade exercia na defesa do território da província. Depois, pela função comercial, sobretudo, pela existência do principal porto no lado oeste da Baía da Guanabara, por onde escoava a produção da província. Mais tarde, com a vinda da Família Real, devido à função administrativa. E, como consequência de tudo isso, pelo fato de ter se tornado o principal núcleo industrial do país durante um século inteiro.

O caráter quase absoluto atribuído a esta centralidade em diversos estudos, no entanto, tem produzido não apenas a invisibilidade de aspectos do estado não redutíveis às influências da cidade do Rio de Janeiro (núcleo econômico, político e industrial do estado, ainda hoje), como certa incapacidade de atribuição de significado a aspectos cuja presença é impossível ignorar. É interessante notar, neste caso, que, na imensa maioria da bibliografia consultada, a diminuição das taxas de crescimento industrial da cidade do Rio de Janeiro é comumente interpretada genericamente como diminuição da industrialização no estado, ainda que os indicadores mostrem que núcleo e interior vivem processos diferenciados, de redução, no caso do núcleo, e crescimento, no caso do interior⁴.

É bom que identifiquemos desde já, no entanto, que o aspecto importante, neste caso, não está simplesmente nas mudanças de desempenho econômico da cidade, da RMRJ e do interior, mas no fato de que estas mudanças expressam que o processo de industrialização induzido no núcleo não mais se sustenta. As ações para a superação da crise econômica e produtiva, atravessada pelo estado desde o início da década de 1980, ampliaram as possibilidades de crescimento das atividades industriais. Ainda que se tratasse, muitas vezes, de ações, em princípio, diversas e localizadas, nota-se, pela primeira vez, formas de integração que configuram a possibilidade de um projeto mais amplo de desenvolvimento econômico. Historicamente, este processo ocorria de forma fragmentada no território fluminense, pelo próprio fato de haverem dois governos: o da cidade/Estado da Guanabara e o do antigo Estado do Rio de Janeiro. Após a Fusão dos dois estados, em 1974, as disputas

⁴ Um exemplo disto pode ser encontrado no trabalho de Considera e Melo (1986, p.112), para quem “o processo de industrialização na região fluminense tem como característica marcante este lento processo de esvaziamento”. Os autores têm em conta, principalmente, a diminuição constante do VTI no Estado, a partir de 1929. Quando, no entanto, identificamos, neste indicador, as distinções entre núcleo e interior, para os anos de 1975, 1980 e 1985, vemos que a diminuição só ocorre no núcleo, havendo crescimento no interior. Tomando outro indicador, como a participação percentual dos estados na produção industrial do Brasil, entre os anos de 1940 e 1980, por exemplo, observamos novamente que a queda do percentual do núcleo é acentuada, ao contrário do percentual do interior, que cresce, ainda que lentamente. Estes dados são apresentados e discutidos de forma mais detalhada no Capítulo I.

políticas continuavam a limitar as possibilidades de uma real integração. A fragmentação das ações no interior, neste caso, expressava não apenas a precária comunicação entre as diversas áreas e cidades, mas principalmente o fato de que o núcleo era o mediador de qualquer relação.

O que se nota, na atualidade, é que a perda de capacidade de mediação do núcleo deve-se a um enfraquecimento não apenas determinado por sua incapacidade político-econômica de conduzir as ações, mas pela entrada, em cena, de novas possibilidades de interlocução que prescindem de sua participação: o próprio processo e dinâmica produtiva e econômica vêm tratando de induzir certas formas de integração.

Isto nos leva a fazer algumas considerações acerca dos fatores que possibilitam e caracterizam as bases deste processo de mudanças na dinâmica territorial. A compreensão, aqui pretendida, das transformações na economia do território fluminense e do processo de formação de economias regionais dirigidas por renovações industriais, requer uma perspectiva analítica que enfatize seus vínculos com as transformações engendradas na organização da produção e do trabalho, num cenário de *globalização*.

O contexto amplo das mudanças

Os avanços tecnológicos produzidos até meados da década de 60 conduziram a produção industrial e a economia mundial a uma crise, gerada, em grande medida, pelo aumento da capacidade produtiva. Com a disseminação das tecnologias até então conhecidas, e uma vez que sua incorporação levava à ampliação da oferta de produtos mais equiparados tecnicamente, alteravam-se as condições de concorrência entre indústrias e entre blocos regionais. Este processo marcou fortemente as relações de concorrências entre os blocos europeu, asiático e americano, especialmente entre seus países líderes, Alemanha, Japão e Estados Unidos da América (EUA), levando a uma queda contínua do crescimento das taxas de lucro e à deflagração, em 1973, da “primeira grande recessão do pós-guerra” (Harvey, 1994, p.117).

Sem possibilidade de recorrer ao Estado para que este regulasse a recuperação econômica, tal como ocorreu após o ano de 1929, o sistema buscou na sua própria estrutura os elementos para a superação da crise, intensificando a incorporação da tecnologia informacional. Em um sistema ainda muito dependente da força de trabalho, a modernização

tecnológica apresentava funções múltiplas, tornando-se instrumental a diferentes, mas coadunados, propósitos. Permitia promover um aumento da capacidade de obtenção de lucro, por meio da ampliação da concentração e centralização do capital – processos históricos de fortalecimento e constituição do mesmo no modo capitalista de produção (Aglietta, 1986) – e, também, combater o poder crescente que os trabalhadores haviam adquirido no modelo de organização da produção até então dominante – o *fordismo*⁵ – fragilizando sua organização, já que a modernização tecnológica, mais do que utilizar máquinas capazes de prolongar a capacidade de trabalho do homem, utiliza máquinas capazes de substituí-lo.

Mas o novo modelo, que começava então a se consolidar, caracteriza-se não apenas pela incorporação da microeletrônica e de recursos tecnológicos informacionais nas estruturas produtivas, mas pela potencialização dessa incorporação através do uso estratégico que passa a fazer dos novos sistemas de comunicação e informação na reestruturação das relações de produção, promovendo uma alteração profunda no paradigma tecnológico de produção industrial. São mudanças, portanto, que se realizam numa complexa cadeia, ocorrendo não apenas nos sistemas técnicos, mas também nas estruturas industriais, agora mais descentralizadas e flexíveis; na estrutura do capital, agora sob a égide do sistema financeiro em escala internacional; e na forma e conteúdo tanto da organização do trabalho quanto das formas de contratação (Benko, 1996 p. 116/124).

A compreensão deste processo mobilizou o esforço analítico de grande número de cientistas sociais, que se empenharam em conhecer os mecanismos das mudanças, em investigar suas implicações mais amplas e, até mesmo, em discutir se estávamos diante da gestação de um novo modo de produção. Muitos caminharam nesta última direção, crendo que as novas tecnologias mudariam irremediavelmente as formas de relacionamento da força de trabalho com o capital, fazendo com que o trabalho adquirisse um novo papel como parte constituinte das forças produtivas. Dentre as correntes de pensamento que foram se

⁵ O modelo denominado *fordismo* é uma referência ao desenvolvimento das forças produtivas no início do século XX, que associou técnica e ciência no aprimoramento das formas de organização da produção – sistemas de linhas de produção e maior hierarquização da força de trabalho – e na consolidação de um novo processo de acumulação que considerava o aumento continuado tanto da capacidade de produção quanto de ampliação dos mercados consumidores. Tem-se, com esse novo modelo, um aumento considerável da produção de mercadorias (produtos *standartizados*) e do consumo face ao aumento da renda circulante na economia. Tal modelo, entretanto, só ganha maior expressão com a regulação da economia pelo Estado, a partir da década de 1930, quando este passa a assumir mais diretamente também o papel de investidor na economia. Destaca-se, neste modelo, a crescente participação da força de trabalho como elemento central na estrutura produtiva, evidenciando ainda mais que, embora cada trabalhador participe individualmente da produção, realizando tarefas de trabalho fragmentadas, no seu conjunto, é a força de trabalho quem, de fato, agrega valor ao produto.

estruturando e buscando a construção de novos paradigmas, algumas defendiam mais abertamente o sentido de ruptura representado pelas mudanças, uma ruptura muitas vezes expressa no uso reiterado do termo “pós” como prefixo a categorias até então centrais na definição da organização social moderna, particularmente a ocidental: “pós-modernidade”, “pós-sociedade industrial”, “pós-história” ou qualquer coisa nesta direção.

A vinculação, às vezes esquemática, entre processo social e processo produtivo levou inevitavelmente a simplificações, onde o produtivo se sobrepunha ao social, fazendo parecer que todas as mudanças em curso podiam ser descritas apenas pelos supostos efeitos da troca dos termos de uma antiga equação: a sociedade capitalista contemporânea não “resultaria” mais do modelo de organização característico do *fordismo*, mas de modelos novos em termos de maior dinamismo do setor produtivo e de novos padrões na organização da produção, que agora, é denominado de *sistema flexível*⁶.

Uma questão central formulada ao longo deste debate diz respeito a como essas mudanças interfeririam na posição assumida pelo trabalho no interior do processo de geração de valor no modo de produção capitalista⁷. Outra questão central é que a associação entre a incorporação de tecnologia na atividade produtiva e o uso estratégico dos sistemas técnicos de comunicação e informação permitia um tipo de reestruturação da produção que, entre outros aspectos, envolvia a formação de uma nova escala de relações entre diferentes segmentos de uma mesma atividade produtiva e entre produtores e consumidores, concorrendo para a configuração do processo de “globalização”. Reconhecia-se, por fim, que vários outros processos e fenômenos aí implicados eram significativamente novos ou – tal como já havia sido apontado por Gramsci (1987), entre outras análises, naquelas sobre as diferenças regionais na Itália – apresentavam formas imprevistas de relação entre o novo e o velho, entre

⁶ O termo *flexível* nasce para expressar um sistema que se contrapõe “à rigidez do fordismo”, considerado muito dependente de equipamentos com poucos recursos tecnológicos, da força-de-trabalho e de um mercado já totalmente conhecido e dominado. O sistema que é gerado, a partir da década de 1970, introduz mudanças importantes na estrutura produtiva e não apenas na organização da produção, como foi sendo implantado em indústrias como a Toyota, que acaba gerando a expressão *toyotismo*. Temos, com a flexibilização do sistema, uma verticalização das estruturas produtivas (fábricas de menor porte são organizadas apenas em torno de suas atividades fins, terceirizando-se as demais funções); mudanças das técnicas de produção, através de equipamentos mais informatizados; mudanças na composição de seus capitais, agora mais dependentes do sistema financeiro; mudanças tanto na forma de contratação quanto de mobilidade do trabalho; a indução de novos hábitos e consumos adequados a um mercado mais diversificado e, por fim, a defesa da redução da dependência em relação aos investimentos e controle do Estado. É a conjugação de todas essas transformações que caracterizam este sistema como flexível.

⁷ Trata-se, principalmente, do debate sobre a perda da centralidade do trabalho como categoria sociológica, levado a cabo, dentre outros, por Claus Offe 1995, Antunes, 1995 e 2000.

mudanças e permanências, exigindo um amplo leque de estudos capazes de abordar seus inúmeros aspectos e suas múltiplas relações.

Inúmeros aspectos das implicações entre reestruturação produtiva e mudanças sociais, aí incluídas questões sócio-espaciais, passaram a ser discutidos. Num sentido amplo, tal reestruturação influía na distribuição de renda, acentuando desigualdades e, conseqüentemente, alterando padrões e formas de consumo, bem como modos de vida (Benko, 1996, p.122). Somavam-se a isto as mudanças na organização do Estado, no novo contexto: sua atuação dirigia-se mais objetivamente para os interesses da reprodução das condições de produção e, nesta perspectiva, mesmo os investimentos vistos como sociais passavam a realizar-se numa perspectiva mais instrumental ao capital. Tudo isto, em alguma medida, repercutia na produção do espaço.

Mas, dentre os fenômenos relacionados à produção social do espaço que emergem nesse contexto, há dois que nos interessa particularmente considerar: novas formas de relação entre os setores econômicos (industrial e financeiro) hegemônicos e os Estados, na sedimentação de novos espaços; e uma nova espacialidade industrial, caracterizada por maior desconcentração espacial, ligada a uma nova forma de organização geral das atividades econômicas.

Uma importante vertente de discussão deste primeiro fenômeno pode ser encontrada nos estudos sobre as mudanças espaciais vinculadas às modificações do papel do sistema financeiro na produção e ao fortalecimento do setor de serviços na economia mundial. Face ao aumento dos recursos financeiros necessários à maior concentração de capitais no sistema produtivo (Aglietta, 1986), ocorre a associação e subordinação do setor industrial aos sistemas financeiros mundiais, que passam a regular não só os fluxos de capitais como o próprio sistema produtivo, instituindo novas redes de relações entre os grandes centros urbanos e determinando, para estes, novos papéis. Diferentes categorizações de cidades passam a ser propostas com base nas novas ordens hierárquicas vinculadas ao papel desempenhado pelo crescente setor de serviços – caso das *cidades mundiais*, discutidas por Fridmann (1986) – e ao poder de controle das atividades produtivas globalizadas a partir dos centros financeiros mundiais – caso das *cidades globais*, discutidas por Sassen (1993).

Consoante às mudanças na organização dos sistemas urbanos, agora mais integrados à economia de serviços, observa-se a formação de um novo padrão de localização das

indústrias, produtor de uma nova espacialidade industrial que, por sua vez, vincula-se a uma redefinição das relações entre os sistemas urbanos e os sistemas regionais. Um dos aspectos centrais, neste ponto, diz respeito a uma crescente descentralização, em termos espaciais, das atividades produtivas industriais, e ao crescimento do papel desempenhado pelas cidades de porte médio. Estas, agora, tornam-se lugar privilegiado para as novas instalações em todo o mundo, já que a ampliação do acesso a investimentos e recursos por menores custos, ali propiciada, funciona não simplesmente como um incentivo, mas concretamente como uma alternativa às deseconomias hoje existentes nas metrópoles. O espaço geográfico, agora, mais do que antes, é um elemento estratégico para as empresas e para o processo de reprodução ampliada do capital.

Todo este processo, de reterritorialização das atividades produtivas, renovou, certamente, o interesse de pesquisadores nos campos da geografia econômica e da economia regional, levando-os a buscar novas formulações teóricas capazes de possibilitar a interpretação dos inúmeros processos que expressavam a nova dinâmica territorial, ou seja, a nova relação entre economia, sociedade e espaço (Benko, 1996). Muita ênfase foi dada aos movimentos de descentralização e de desconcentração espacial⁸ de segmentos produtivos fora dos eixos metropolitanos, de desterritorialização e territorialização⁹, denotando uma menor dependência da produção em relação aos recursos e fatores locais e, ainda, de esgotamento de antigas regiões produtoras¹⁰ por força de uma capacidade de reterritorialização de parte das atividades produtivas. Enfim, movimentos denotativos da mobilidade espacial das indústrias, que caracterizam o processo de globalização.

A partir deste quadro, muito se tem investigado sobre a maior capacidade das empresas e grupos econômicos em se localizarem onde os fatores de produção e custos

⁸ Os movimentos referidos por esses processos dizem respeito à maior dispersão espacial das atividades em relação aos núcleos metropolitanos, que, inicialmente, foram identificados como de saída da metrópole, como se esta estivesse sendo esvaziada, e não como apenas um movimento de recomposição espacial das estratégias de reprodução dos meios de produção, em novas bases territoriais. A respeito dos processos de concentração e desconcentração industrial no Brasil, ver, entre outros, os trabalhos de Lencioni (1994), Negri (1996), Pacheco (1999) e Tinoco (2001).

⁹ A desterritorialização é um fenômeno que se refere tanto aos deslocamentos humanos em busca de novas oportunidades, face aos intensos movimentos migratórios no mundo globalizado, como discutido por Haesbaert (1995, p. 166), quanto a “atividades que se tornam menos dependentes de recursos, práticas e interdependências específicas de um local” (Storper, 1994, p.13). Desterritorialização e territorialização, portanto, são termos referidos ao intenso movimento de capital, pessoas e mercadorias no mundo contemporâneo.

¹⁰ A referência, aqui, são os deslocamentos de atividades produtivas para novas áreas, na perspectiva de obtenção de vantagens adicionais por isenções e subsídios, bem como do estabelecimento de relações com uma força de trabalho menos ou não organizada.

propiciam melhores condições de rentabilidade. Nesse debate, amplia-se a busca de categorização das áreas onde são estruturados novos segmentos industriais e núcleos concentradores de bases tecnológicas de interesse específico de empresas e setores industriais, tais como os *distritos industriais*, *parques tecnológicos*, *tecnopólos* e *condomínios industriais*, dentre outras categorias voltadas para a qualificação das condições disponíveis em determinadas áreas e regiões.

É neste contexto que são retomadas as discussões sobre a região e o território. As novas condições observadas provocam a problematização mais intensa das definições vinculadas a demarcações político-administrativas. Intensifica-se, igualmente, a valorização analítica do caráter processual da produção do espaço e dos domínios do território. As novas condições permitem perceber mais agudamente que o território não é mero suporte dos novos empreendimentos. Na sua produção, estão implicados não só fatores produtivos, mas, sobretudo, relações sociais que ocorrem na esfera da política, da cultura, da história, das crenças, e que, nos diálogos e embates com aqueles fatores, produzem formas de apropriação e uso do espaço que vão muito além dos muros de distritos ou tecnopólos, atravessando lugares e configurando novas espacialidades para o trabalho, a participação política, a economia.

O estudo do Estado do Rio de Janeiro nos permitiu interessantes formas de aproximação desta nova dinâmica territorial. Num plano mais amplo, foi possível discutir a consolidação de *economias regionais* (Storper, 1997) como uma das características fundamentais da produção de seu território na contemporaneidade. Mas a forma particular dos processos de regionalização ali observados nos obriga a enfatizar que não são os resultados econômicos, exclusivamente, o que nos permite falar em economias regionais. Ao contrário, são os usos e as diferentes formas de dominação do território, formados gradualmente como expressão da conjugação de processos sociais e econômicos, que conformam regiões como espacialidades dinâmicas derivadas tanto da influência global quanto de processos locais constituídos em diferentes escalas. Antes de nos reportarmos ao caso do Rio de Janeiro, portanto, vamos recuperar alguns aspectos do debate sobre processos locais e globais, que constituem uma referência importante em nosso estudo.

Não é possível, aqui, entrarmos em profundidade, nos múltiplos aspectos relacionados à globalização no mundo contemporâneo. São suficientes e inegavelmente importantes inúmeras análises críticas já realizadas sobre o tema (Arrighi, 1997; Castel, 1999 e 1997;

Hirst & Thompson, 1998; Singer, 1998; Santos, 2000 etc.), dentre as quais destacamos as de Milton Santos (2000, p. 17/22), quando discute o quanto de fábula, de perversidade e de possibilidades existe neste processo. Nossa preocupação, no entanto, dirige-se mais para o fato de que esse fenômeno nos obriga a repensar os processos constituintes da produção do espaço, uma vez que o mesmo intensifica a complexidade das relações que o organizam e produzem.

Cabe lembrar que a globalização, mais do que maior circulação de mercadorias, culturas e valores, diz respeito à mundialização da capacidade produtiva e do sistema financeiro, indo além do processo de internacionalização da produção que caracterizou o período fordista, incorporando ainda mais o espaço como elemento estratégico de reprodução ampliada do capital. É preciso, como alerta Asheim (1998), atentar para a distinção entre *internacionalização e globalização*:

Enquanto internacionalização simplesmente refere-se à extensão da atividade além das fronteiras, por exemplo, um alargamento da economia capitalista mundial como tal, globalização implica proposição de integração funcional em meio a atividades geograficamente dispersas (...) nós argumentamos que esta mudança de uma internacional para uma economia global representa uma potencialmente nova fase no desenvolvimento da economia capitalista no mundo” (Asheim, 1998, p.201)¹¹ (Grifos nossos).

Lançando mão das atuais tecnologias de informação, o capital industrial se vê na condição de controlar todo o sistema produtivo a partir de suas matrizes nos países centrais do sistema econômico, e o sistema financeiro, de controlar toda a circulação de capitais, a partir das chamadas *idades globais*¹² e deslocar suas atividades de produção para onde os recursos naturais, técnicos e sociais oferecem melhores vantagens locais. Isso faz superar a fase em que as empresas tinham que instalar complexos produtivos e, em certa medida, transferir tecnologia aos países que estivessem no seu plano de expansão de atividades. Para além disso, atualmente, o capital industrial conta com recursos tecnológicos para instalação de máquinas e equipamentos sofisticados que dispensam a presença de uma força de trabalho fixa, determinando novas formas de contratação e organização dos trabalhadores. Por fim, conta,

¹¹ When discussing globalization it is important to note that the terms “international” and “global” are not identical. While internationalization simply refers to the extension of activities across national boundaries, for example, a widening of the capitalist world economy as such, globalization implies a purposive functional integration among geographically dispersed activities. (.....) we would still argue that the shift from an international to a global economy represents a potentially new phase in the development of the capitalist world economy.

¹² Para Sassen, (1993, p.189), “hoje, a dispersão territorial da atividade econômica em escalas nacional e mundial cria a necessidade de expansão do controle e do gerenciamento centrais...”.

ainda, com um enorme potencial de circulação de seus insumos e produtos, uma vez que são muito mais eficientes os sistemas de transportes.

Disto resulta uma certa forma de intensificação do que se convencionou chamar de *relação entre o global e o local*. Trata-se, num sentido econômico mais restrito, da consolidação dos fluxos internacionais de informação e mercadorias, associada à capacidade de formação de recursos necessários às atividades produtivas, controladas diretamente por sistemas globais, nos locais onde estejam os recursos. Aos agentes econômicos internacionais, industriais ou não, interessa usar o que está disponível no mercado local, em termos de recursos naturais, técnicos e humanos, e isso exige o conhecimento tanto dos recursos disponíveis quanto das *normas* que orientam as relações sociais locais, já que se estabelecem agora contatos e acordos diretamente com as organizações e instituições representativas do poder político-administrativo em nível local, sobretudo as que compõem a estrutura dos governos municipais, estaduais e federal, e outras organizações e instituições de caráter local, em especial, as que agregam as forças produtivas que atuam na região. Isto implica também em mudanças no relacionamento desses capitais com as estruturas e instituições dos Estados nacionais em cada país.

Modifica-se, então, o papel exercido por cada instituição na relação com o capital internacional e nacional. Em termos locais, para as atividades industriais, interessam, agora, as características técnicas e as formas de divisão do trabalho nos lugares e regiões. Trata-se de um privilegiamento das características e do comportamento das forças produtivas locais, que serão *integradas* seletivamente à economia global. Face essas novas características, estudos referidos às mudanças se multiplicam no campo da economia regional e geografia econômica, para tentar dar conta da complexidade destas relações e viabilidade do deslocamento dos empreendimentos, que gera novas territorialidades vinculadas ao sistema produtivo internacional.

Estes estudos, para Diniz (2001), mostram os limites das concepções teóricas mais tradicionais e das experiências de planejamento regional realizadas até os anos 1940, que eram restritas à teoria da localização das atividades econômicas e privilegiavam a otimização dos recursos e eliminação dos custos de atrito, em especial o dos transportes¹³. Os novos referenciais também contribuiriam para o aprofundamento das formulações de Schumpeter,

¹³ A referência de Diniz, neste caso, é aos trabalhos de Von Thunen, Christaller, Weber e Lösch (Diniz, 2001).

que considerava as inovações tecnológicas como importantes na formação das condições para o desenvolvimento endógeno, oferecendo as bases para as formulações de François Perroux que desenvolveu a noção de pólos de crescimento, nas décadas de 1940 e 1950, “explicando o processo de concentração e o papel das empresas líderes (...) no processo de crescimento regional ou local” (Diniz, 2001, p.5).

As mudanças atuais na estruturas produtivas, realizadas em grande medida a partir de novas bases tecnológicas, põem em cheque aquelas formulações, uma vez que se ampliou o conjunto de relações a que se obrigam as empresas, fazendo com que estas deixem de ter, sozinhas, o papel catalisador que se supunha anteriormente. Fica mantido o reconhecimento, no entanto, da importância da base técnica e de inovações como variáveis de destaque na produção de um desenvolvimento econômico e social na escala regional.

É preciso destacar, aqui, toda uma vertente de estudos contemporâneos que, mais do que explicar os processos de desenvolvimento local, dedica-se a identificar e reconhecer os elementos constituintes deste novo cenário de relações, em um esforço interdisciplinar, que também enfatiza outros aspectos objetivos e subjetivos que se expressam na cultura, na organização institucional e produtiva e na capacidade de administrar as novas formas de concorrência entre os lugares.¹⁴

Numa perspectiva mais econômica, inicialmente, o debate teórico, os estudos e experiências ali situados enfocam os processos de desconcentração e reestruturação, urbana e produtiva, buscando desvendar, através das novas formas e conteúdos que se materializam nos territórios, os efeitos mais sensíveis destas mudanças: as instituições locais como agentes e escalas importantes na organização das atividades produtivas industriais. Alguns trabalhos exemplificam e são boas referências deste esforço analítico, como os de Lipietz e Leborgne (1988 e 1990), em que enfatizam “a desejável parceria” entre firmas, sindicatos, universidades e administração local¹⁵ e debatem a noção de “flexibilidade” no sistema produtivo; Scott e Storper (1988), que propõem uma revisão crítica e uma nova base teórica para a análise do papel das indústrias de alta tecnologia no desenvolvimento regional; Storper (1994), ao

¹⁴ Creemos que as novas abordagens sobre as novas territorialidades têm caráter similar às realizadas nos anos 60 e 70, quando as universidades foram instigadas (e financiadas pelo Estado) a pensar o espaço urbano, gerando importantes trabalhos sobre sua complexidade e sobre os processos que o produziam, como os de Castells, em 1972 (1983); Lefebvre, 1972; Lipietz, 1974; Lojkine, em 1977(1981); Topalov, em 1976(1979); Harvey, em 1973(1980),

¹⁵ Os autores, neste texto intitulado *O pós-Fordismo e seu Espaço*, introduzem novas e importantes variáveis às formulações teóricas de Lipietz, apresentadas em seu livro *O capital e seu espaço*, 1977.

ênfatizar “os caminhos pelos quais as economias em desenvolvimento devem ser integradas na economia global...”; Lipietz (1994), importante no aprofundamento da discussão do que ele identificou como uma nova ortodoxia, ou seja, “a do desenvolvimento endógeno baseado na acumulação flexível cuja forma espacial é o distrito industrial”; e Gottdiener (1990), que ênfatiza o processo histórico da espacialidade urbana e os efeitos da crise do modelo fordista.

Um ponto em comum em todas estas análises, é que, de uma forma ou de outra, os novos recursos tecnológicos influem na definição de novos espaços produtivos. Isso ocorre de várias formas: (i) em função de deslocamentos no interior de um mesmo país, cujo exemplo mais citado é o da *desindustrialização* ocorrida no nordeste dos Estados Unidos e o simultâneo crescimento industrial em outras regiões, bem como os processos de *desconcentração espacial* das atividades industriais nas metrópoles; (ii) através de uma nova divisão internacional do trabalho, expressa na emergência dos chamados NIC's (newly industrialized countries) (Harvey, 1994, p. 156), ou, ainda, (iii) em termos locais, através da ampliação das chamadas políticas de “desenvolvimento local”, principalmente no que diz respeito aos chamados Sistemas Regionais de Inovações (SRI). Enfim, isso significa dizer que a escala local ganha visibilidade. Os recursos tecnológicos disponíveis permitem que a localização de qualquer empreendimento dependa mais dos recursos humanos e relações políticas com as instituições locais, do que com as relações institucionais com os níveis de governo centrais, uma vez que estes são, como há muito já nos mostrava Lefebvre (1976), cada vez mais subordinados por uma ordem distante, uma ordem determinada pelas forças hegemônicas do capital internacional.

Daí que a escala local, como espaço de relações privilegiadas para a definição de localização e instalação de empreendimentos, implica, no plano das ações e das análises, atribuir maior importância às relações que se pretende estabelecer no local referido. O debate ganha novos contornos. Quais recursos são ou estão disponíveis? Qual a capacidade das instituições locais intervirem na formação e qualificação da mão-de-obra local? Qual nível de participação das instituições universitárias e de pesquisas é possível no local? Quais níveis de participação, compromisso e controle podem ser exercidos pelas administrações municipais e demais setores sociais na configuração de uma economia regional? Quais recursos para investimentos, financiamentos e subsídios existem nos diferentes níveis governamentais, para serem aplicados regionalmente? Com quais recursos de infra-estrutura econômica e social se pode contar nestes locais?

Mas, responder a estas questões exige mais do que teorias sobre o desenvolvimento regional. Mais do que as formas de minimizar os fatores que influem nos custos de produção, é preciso enfatizar o conjunto de recursos e relações possíveis com os sujeitos que produzem o espaço, dominando o território. Por isto, agora, os estudos, ao que nos parece, enfrentam o desafio de enfatizarem um pouco mais a realidade social local, a fim de que seja possível avançar na compreensão dos processos, estruturas e formas de organização dos territórios.

Antes, mesmo não tendo sido muito considerado nas teorias econômicas regionais, era destacado o papel do Estado nacional, um papel preponderante no planejamento econômico e regional (Lafer, 1987). Sua capacidade de intervenção ocorria através de mecanismos indiretos e diretos, que lhe conferiam grande capacidade de regulação do volume e da localização dos investimentos. Os mecanismos indiretos se mostravam através de sua capacidade de legislar e impor uma política tributária, cambial e fiscal, bem como influir na distribuição espacial das atividades econômicas, mediante subsídios e fomentos dirigidos a setores e regiões determinadas. Os mecanismos diretos se mostravam na sua atuação como empreendedor em setores importantes, como o de indústrias de base e de energia, e, por outro lado, como responsável direto pela infra-estrutura econômica e social, importante tanto para reprodução das condições gerais de produção, quanto para reprodução da força de trabalho.

Na atualidade, face aos problemas para sustentar os investimentos realizados tanto nas esferas produtivas quanto nas ditas sociais, transferindo recursos públicos para sustentar a acumulação privada de capitais (Oliveira, 1998), o poder de intervenção direta do Estado nacional na economia passa a ser questionado pelas forças hegemônicas no mercado, uma vez que interessa ao capital um maior controle sobre os fatores ligados ao sistema produtivo. As privatizações que ocorrem no Brasil e no mundo são exemplos destas formas de dominação. Ao capital, interessa, agora, uma relação direta com os agentes econômicos locais, sem perder o apoio e sustentação do Estado através de seus diferentes níveis governamentais, em uma relação que não permite mais o controle de suas ações e intencionalidades por parte desses governos. Portanto, tem-se aí redefinido o papel do Estado como agente indutor e controlador do processo de reprodução ampliada do capital.

O privilegiamento de negociações também com os sujeitos sociais no espaço local, para a localização industrial, remete a novas formas de relação entre o capital industrial e os Estados nacionais e poderes locais na formação de novas territorialidades produtivas. O

sistema produtivo considera, agora, a forma como as forças produtivas se organizam nos locais, a densidade industrial já existente e a complexidade da divisão do trabalho (Santos, 1996). Isso exige, numa escala local, maior interação com instituições e agentes, em termos de informação e formação, alterações nos padrões técnicos e, sobretudo, maior dinamismo em termos de integração com as forças sociais.

No campo do planejamento, os estudos sobre esta temática sofrem, inevitavelmente, a influência de sua base empírica mais direta. Nos países centrais, produzem-se teorias que identificam e justificam a necessidade de expansão das empresas e grupos econômicos em direção a diferentes lugares que ofereçam as condições necessárias à reprodução de seu capital. Nos países da periferia econômica, ao contrário, os estudos se dirigem à criação de condições para essa integração, argumentando sobre a necessidade dos agentes econômicos e sujeitos locais se prepararem para atrair as empresas e grupos que atuam em escala mundial (não questionam a *invasão*, para lembrar o sentido preciso disto, apreendido por Milton Santos, 1996), através da elaboração de “planejamento estratégico” que oriente a produção de “planos de desenvolvimento local” voltados, para a formulação de “respostas locais às forças globais” (Storper, 1990, p.120).

No primeiro caso, são importantes os estudos que especificam o papel da *proximidade geográfica* e da *proximidade organizacional* das firmas para o desenvolvimento e cooperação local em termos de aprendizagem, inovação e produção (Verdi, 2002; Rallet, 2002; Filippi e Torres, 2002). São representativos destes estudos a produção do grupo *Dinamic Proximité*, na França, e os trabalhos e conferências anuais sobre espaço da indústria, organizados pela União Geográfica Internacional (UGI), através de sua Comissão de Espaços Econômicos. Destas conferências, vale mencionar a última, realizada em Turim, na Itália, em 2001, cujo tema foi “Desenvolvimento Local: introdução da competição, da colaboração e de territorialidades”.

Neste contexto, surgem os estudos sobre os Sistemas Regionais de Inovações (SRI) (Diniz, 2001; Cassiolato e Lastres, 1999; Asheim e Cooke, 1998), enfatizando os elementos endógenos de desenvolvimento, ampliando as referências do debate sobre a formação dos chamados *Distritos Industriais* ou *Parques Tecnológicos* (Diniz, 2001), caracterizados pela força e capacidade de um desenvolvimento interno das regiões. Esses estudos em parte derivam de Schumpeter, mas vão além por incorporarem mediações importantes do atual quadro de relações internacionais e recursos tecnológicos.

Ao nosso ver, no entanto, esse novo cenário se estabelece em meio a conflitos e contradições, no processo de reprodução ampliada do capital, que precisam ser investigados em cada lugar. Por um lado, o capital, as firmas e os empreendedores podem se deslocar no espaço e territorializar sua produção em lugares diversos. Tais espaços, porém, como nos lembra Milton Santos (1996), não são lisos, são territórios usados historicamente, não admitindo, sem negociações, essa invasão, cujos limites são dados pela experiência adquirida pela força de trabalho, em sua constituição histórica, e pelas bases técnicas já instaladas na região.

É necessário, portanto, considerar os fenômenos e processos aí implicados sob o ponto de vista da totalidade das relações que se instauram nos lugares, tendo em conta o que George Benko ressalta sobre as “irredutíveis especificidades da sociedade local, do papel do Estado local, da natureza das relações e compromissos sociais locais, de seu modo de regulação garantido pelo Estado local etc.” (Benko, 1996:56). Isto, por sua vez, remete à necessidade de delimitarmos o que, neste processo mais recente, é compreendido como local.

Para nós, que procuramos nestas reflexões elementos que nos permitam analisar as mudanças no território fluminense, são interessantes as formulações de Allen Scott (1996 e 1998) e Michel Storper (1997) acerca da formação de economias regionais como expressão do que se denomina local. Para Scott (1996) as estratégias e formas de reestruturação produtiva acabam por definir uma

...contínua transformação da geografia econômica do mundo em um mosaico de sistemas interdependentes de produção regional (...) [no qual] governos municipais e regionais de todo o mundo estão lutando para formular estratégias de viabilidade econômica no contexto competitivo de acordo com o que o governo nacional está progressivamente incapaz de então proteger (Scott, 1996, p. 14)¹⁶.

As mudanças decorrentes do processo de produção flexível, que associam a realização do controle técnico financeiro a partir dos centros urbanos à localização das atividades produtivas em áreas menos adensadas, em geral, atualmente, fora das metrópoles, são, portanto, indutoras de novas espacialidades. São, também, delineadoras de novas regiões, cujas delimitações são submetidas a novas relações sociais, econômicas e políticas, a novas

¹⁶ Tradução livre do autor. “(...) The continuing transformation of world economic geography into a mosaic of interdependent regional production systems.” (...) “where municipal and regional governments all over the world are struggling to formulate viable economic strategies in the context of competitive currents from which national governments are increasingly unable to shelter them.”

bases tecnológicas no seu interior, bem como, a novas articulações e relações de forças externas com os setores locais.

Outro aspecto interessante a ser considerado, diz respeito à formulação de novas expressões que procuram delinear as relações entre sistemas urbanos e sistemas regionais. A expressão *cidade-região global*, referida por Geiger em dois artigos recentes (1999 e 2001), é usada, entre outros autores, também por Allen Scott (1996 e 1999) justamente para enfatizar essas relações. Segundo Scott (1996), esta conceituação serve

... para designar os fenômenos que carregam alguma semelhança às “cidades mundiais” identificadas primeiramente por Hall (1966) e por Friedmann e Wolff (1982), e “às cidades globais” de Sassen-Koob (1984), mas cuja lógica social essencial e as características contextuais evoluíram consideravelmente desde que estes estudos pioneiros foram publicados. (Scott, 1996, p.2)¹⁷

A princípio o conceito se refere mais diretamente às relações das grandes metrópoles e suas hinterlândias, procurando demonstrar o aprofundamento das relações do sistema urbano com o espaço para além da metrópole, ou seja, a maior dispersão e expansão da metrópole pelo espaço regional a sua volta. Mas há uma outra dimensão, referida a um processo que pode ser ainda embrionário mas que, efetivamente, tem se constituído como uma nova perspectivas de relacionamento entre os lugares e de formação de novos espaços produtivos e instituições não necessariamente metropolitanas. Para Scott,

Em paralelo com este desenvolvimento, está ocorrendo também a consolidação embrionária de cidades-regiões globais como entidades territoriais prolongadas, como as unidades políticas locais contíguas (condados, áreas metropolitanas, municipalidades, etc.) associadas juntamente em coalizões espacialmente-polarizadas na busca das bases efetivas para tratar das ameaças e das oportunidades da globalização. (Scott, 1996, p.2)¹⁸

Para nós, essa conceituação, ou a indicação de que ela também se refere a espaço não metropolitanos, nos permite aprofundar nossas referências aos processos de formação de regiões produtivas como processos de formação de novos espaços de realização da reprodução dos capitais industriais, ainda que sob o controle e direção do sistema financeiro e técnico situado nas metrópoles locais ou mundiais. A localização das atividades produtivas,

¹⁷ ... to designate phenomena that bear some resemblance to the “world cities” first identified by Hall (1966) and Friedmann and Wolff (1982), and to the “global cities” of Sassen-Koob (1984) but whose essential social logic and contextual characteristics have evolved considerably since these pioneering studies were published. (tradução livro do autor)

¹⁸ In Parallel With these developments, embryonic consolidation of global city-regions as extended territorial entities is also occurring, as contiguous local political units (counties, metropolitan areas, municipalities, etc.) club together into spatially-polarized coalitions in search of effective bases from which to deal with both the threats and the opportunities of globalization. (tradução livre do autor)

portanto, é indutora de uma espacialidade que configura a formação de economias regionais fora da metrópole, ainda que controlada por ela.

O Estado do Rio de Janeiro: mudanças e permanências na ordem local

O Estado do Rio de Janeiro passa por processos de regionalização de sua economia cujas características nos permitem não apenas traçar paralelos com as questões e aspectos enfatizados no debate sobre a produção contemporânea do espaço, mas, também, colocar tais questões e aspectos sob ângulos que nos permitem problematizá-los e enriquecê-los.

No decorrer da década de 80, o Estado do Rio de Janeiro – ainda que envolvido em uma crise estrutural de natureza econômica que atingiu todo o país e reduziu significativamente a participação do estado na composição proporcional do Produto Nacional Bruto (PNB) – sofreu significativas mudanças nas políticas de gestão do território, tanto em termos de ações do governo do estado, quanto das políticas e ações por parte das organizações e instituições locais, em grande parte do território fluminense. Pela primeira vez em sua história, o território do Rio de Janeiro era visto em sua totalidade: núcleo e interior.

Embora o estado possua um território pequeno, como podemos observar no Mapa 1, ele ainda mantém as marcas do processo político ao longo do qual foi dominado e gerido por dois governos. A Fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, definida por decreto presidencial e ocorrida em 1974, unificou oficialmente o território, mas não as classes dominantes e dirigentes de então. Inúmeras ações e interesses de alguns segmentos, através de sucessivos governos e agentes econômicos, privilegiavam uma ou outra parte do território.

Politicamente, é partir de 1982, com as eleições livres e posse do novo governador do Estado do Rio de Janeiro, que a distinção começa a ser superada¹⁹. A partir deste período o governo busca responder às perspectivas de alguns setores quanto à promoção de investimentos que favoreçam as políticas públicas de recuperação econômica do interior, dando os primeiros passos para reverter a centralidade do núcleo em termos de concentração dos investimentos no estado.

¹⁹ Nesta eleição foi escolhido como Governador o ex-Deputado Federal e ex-governador do Estado do Rio Grande do Sul, engenheiro Leonel Brizola. Este, para nós, é um dado relevante, pois acreditamos que a eleição de um governador que já acumulava a experiência no governo de outro estado, com características territoriais muito distintas do Rio de Janeiro, favoreceu a adoção de outra perspectiva na gestão do território fluminense.

Mapa 1

ESTADO DO RIO DE JANEIRO - Situação Geográfica -

Importantes projetos de investimento no interior são postos em prática, em especial na produção de infra-estrutura para potencializar projetos econômicos e sociais. A expansão da base universitária é um bom exemplo desta política. Anexam-se antigas fundações universitárias à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), dando origem aos Campus de São Gonçalo e de Duque de Caxias, na RMRJ; de Resende, no Vale do Paraíba; e de Friburgo, na Região Serrana. A UERJ cria também o Centro de Pesquisa Biomarinho da Ilha Grande, na Região Sul. O governo do estado cria, ainda, a Universidade do Norte Fluminense (UNEF), no norte do estado, como um centro de pesquisas bioquímico voltado, inicialmente, apenas para cursos de doutoramento, em especial na área petrolífera. Cria ainda, nesta região, instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento regional, como a Fundação Estadual Norte Fluminense (FENORTE)²⁰ e o Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense (TECNorte), para atuar como uma agência de fomento na região. Essa nova conjuntura política no estado, em boa medida, é responsável pela criação preliminar de alguns elementos que, mais tarde, favoreceriam a formação de bases para a inserção, ainda que parcial, de alguns governos municipais e também o estadual, na ordem global de relações econômicas.

Paralelamente, os agentes econômicos e empresariais, sobretudo através das ações da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), trabalham para a interiorização e integração da organização econômica no estado. Impulsionada pelos ventos da redemocratização em curso no país, a FIRJAN elege, em 1981, uma direção que imprime uma orientação política diametralmente oposta às direções anteriores. Presidida por Artur João Donato, então presidente do estaleiro Caneco, pela primeira vez a instituição discute a necessidade de acordos com os trabalhadores, através do entendimento direto entre capital e trabalho, e declara não ver qualquer anormalidade no direito de greve. Por outro lado, reconhece a fragilidade da economia fluminense, propõe o debate sobre as formas de superação desta condição e estimula a participação da base empresarial em todo o estado, sobretudo, estimulando as bases do interior. Ainda em 1981, é inaugurada a primeira sede

²⁰ Esta instituição, fundada em 1992, tem, atualmente, as seguintes atribuições: I - propiciar a implementação do Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense; II - prestar apoio especializado, nos planos técnico e social, às instituições públicas e à comunidade das Regiões Norte, Noroeste e dos Lagos do Estado do Rio de Janeiro; III - prestar apoio à Universidade Estadual do Norte Fluminense - UNEF, principalmente no que se refere à execução de obras e à manutenção dos seus prédios públicos; IV - prestar apoio ao desenvolvimento das atividades universitárias e à pesquisa pura ou aplicada nas áreas de ciência e tecnologia nas Regiões Norte, Noroeste e dos Lagos do Estado do Rio de Janeiro.

regional da FIRJAN no município de Campos dos Goytacazes²¹ (Norte Fluminense). Seguem-se a esta, as sedes regionais Leste Fluminense, em Niterói; Baixada Fluminense, em Nova Iguaçu; Sul Fluminense, em Resende; Noroeste Fluminense, em Itaperuna; Centro Norte, em Nova Friburgo; e Serrana, em Petrópolis.

As estratégias do estado e dos setores empresariais, como demonstram essas ações, passaram a valorizar as organizações e instituições que atuavam ou se situavam no interior, buscando, enfim, a definição de políticas e ações para impulsionar o desenvolvimento de todo o território. Isto tem maior visibilidade no Estado do Rio de Janeiro no decorrer dos anos 1990, mas é importante evidenciar que as condições para a inserção numa ordem global começaram a ser implantadas ainda na década anterior.

Economicamente, no decorrer da década de 1980, o estado também passa por mudanças importantes na sua estrutura econômica. No setor metal-mecânico, verifica-se a completa falência do setor naval e de vagões, tão importante na economia do estado, e a diminuição da capacidade produtiva do setor têxtil, com o fechamento de suas principais indústrias. Caem por terra a construção do pólo petroquímico, que seria importante para otimizar a estrutura de refino e beneficiamento da Petrobrás, e a instalação do Porto de Sepetiba, no município de Itaguaí. A cidade do Rio de Janeiro não consegue sustentar a instalação de um pólo de informática em seu território, após o fechamento da única indústria nacional de computadores, a Cobra, pelo governo federal. No setor agrícola, o fim do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e dos subsídios federais à produção sucro-alcooleira contribui ainda mais para a diminuição da participação do setor agrícola na composição do PIB do estado.

Mas, por outro lado, a necessidade de expandir a capacidade produtiva do setor extrativo mineral, para ampliar a produção de petróleo, e a modernização do setor siderúrgico, mais tarde privatizado, acabam por criar bases importantes para uma recuperação econômica do estado. Estes investimentos, associados à imensa infraestrutura de pesquisa e aos serviços industriais existentes no estado, garantem, ainda que em um novo padrão técnico industrial, as bases para tal recuperação, observadas tanto na região metropolitana quanto no interior.

²¹ O Município e a Cidade de Campos dos Goytacazes será, a partir de agora, identificados apenas como município ou cidade de Campos.

No setor siderúrgico, referimo-nos às obras de ampliação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda – concluídas em 1987, quando então empregava vinte e sete mil trabalhadores – a partir da qual criaram-se as condições para a produção anual atual, de quatro milhões e quinhentas mil toneladas de aço por ano, bem como para a fabricação dos modernos laminados e folhas de flandres usados nas indústrias de produção de embalagens metálicas e da chamada “linha branca”, criando condições de atração de outros segmentos industriais para a região. No setor da indústria extrativista, nos referimos aos investimentos na ampliação da produção petrolífera na Bacia de Campos, cuja base operacional localiza-se no município de Macaé, mas que vai movimentar econômica, social, política e culturalmente toda a parte norte do território fluminense. Destacam-se, neste processo, as mudanças observadas no município de Campos, cuja cidade é considerada um centro regional, e, nas cidades litorâneas da denominada Região das Baixadas Litorâneas, a reestruturação das atividades turísticas e imobiliárias.

A contenção da queda dos índices de crescimento econômico e a reversão desta tendência no estado ocorrem em meados da década de 1990, ao nosso ver, a partir da conjugação de três fatores: mudanças na gestão política, na estrutura produtiva e na capacidade de absorção de novas tecnologias e segmentos industriais, que se deve principalmente à infra-estrutura técnico-científica e de pesquisa disponível no estado.

O crescimento econômico fluminense, portanto, não é igualmente distribuído em todo o território. É mais intenso e evidente onde a economia se consolida sob bases industriais reestruturadas ou impulsionadas a partir da nova conjuntura econômica mundial. Isto significa que, dentre as áreas mais industrializadas, as que absorvem e ampliam suas relações com as atividades produtivas globalizadas são as que influenciam mais diretamente o novo dinamismo econômico e territorial. Particularmente, no território fluminense, isso se evidencia nas mudanças ocorridas no norte fluminense e no médio vale Paraíba.

No primeiro caso, as mudanças se estruturam sobre o crescimento das atividades estrativistas minerais, que se dá simultaneamente à decadência da produção sucroalcooleira, antes predominante na região. Este processo, além de deslocar o núcleo dinâmico da economia regional (antes localizado em Campos) para a cidade de Macaé, promove uma intensa reestruturação no mercado imobiliário e no setor de construção civil nos municípios próximos a esta cidade. No segundo caso, as mudanças se dão a partir da reestruturação dos

setores metal-mecânico e químico, historicamente ali operantes, e da instalação do setor automobilístico, que vem alterando tanto o perfil industrial quanto o ordenamento territorial nesta região.

A visualização da localização espacial dessas áreas no território fluminense é possível no Mapa 2, que apresenta a delimitação administrativa das oito Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, atualmente com 92 municípios.

Mapa 2

ESTADO DO RIO DE JANEIRO - Regiões de Governo -

Essa demarcação regional, ainda que por critérios apenas administrativos, nos ajuda, preliminarmente, a fazer duas observações, relacionadas às áreas mais industrializadas no

estado no que se refere a sua distância em relação ao núcleo. A primeira observação refere-se ao fato de que o médio vale do Paraíba é uma área contígua à RMRJ, o que a induz ao uso da infraestrutura de comércio e serviços especializados na cidade do Rio de Janeiro, limitando em certos aspectos o crescimento de suas cidades, já que a região tende a não produzir integralmente a infraestrutura necessária a seu desenvolvimento por tratar como complementar a infraestrutura mais avançada disponível no núcleo. Esta limitação faz com que as cidades de porte médio do interior fluminense não acompanhem, por exemplo, o mesmo padrão de consolidação e crescimento independente observado em cidades de São Paulo e Minas Gerais, que apresentam uma estrutura de serviços e bases industriais mais consolidadas, constituindo-se em centros urbano-regionais bastante dinâmicos.

A segunda observação refere-se, ao contrário, ao maior afastamento dos municípios do norte do estado que, agora, face ao crescimento das atividades extrativistas, são obrigados a investirem em produção de infra-estrutura não apenas relacionada diretamente a estas atividades, mas também a um amplo conjunto de atividades e práticas que começam a se estruturar e ampliar na região, constituindo uma mais ampla economia regional.

Estes foram alguns dos aspectos que nos indicaram a importância de investigar que impactos, conflitos e contradições estão associados à reestruturação produtiva e às novas perspectivas de formação de economias regionais em diferentes pontos do território. Ao mesmo tempo, nos pareceu fundamental apreender os outros elementos constituintes dos processos de mudanças e das maiores ou menores possibilidades de intervenção dos sujeitos locais por meio das organizações e instituições aí implicadas. Orientamo-nos, portanto, todo o tempo, no sentido de interrogar em que medida as transformações recentes na estrutura sócio-espacial do território fluminense, particularmente no decorrer da década de 1990, podem ser compreendidas como decorrentes das formas particulares como as práticas sociais locais e as mudanças nas práticas de gestão do território são conjugadas com as alterações na sua estrutura econômica, compreendida em sua vinculação com a formação de economias regionais.

O enfrentamento desta questão foi possível a partir, em primeiro lugar, dos referenciais teóricos que nos permitiram compreender as mudanças na organização e nas estruturas produtivas. Particularmente, neste aspecto, nos reportaremos tanto ao debate sobre os fatores que privilegiam a localização dos empreendimentos industriais, que dá ênfase aos fatores que

determinam as localizações e as vantagens da proximidade geográfica, hoje bastante enfatizada pelas teorias do crescimento regional, quanto ao debate sobre a formação de uma nova regionalização na economia mundial, como discutem, entre outros, Scott (1996 e 1999) e Storper (1997). A utilização destes autores, no entanto, encontra limites na abordagem que fazem das relações sociais que se instauram nos novos espaços formados no processo de reestruturação da economia global.

Por isto, para realizarmos a análise das práticas sociais locais e as mudanças nas práticas de gestão do território, nos inspiramos, num plano teórico amplo, em perspectivas apontadas por Antonio Gramsci (1984 e 1987), particularmente nas discussões sobre “Americanismo e fordismo” e sobre “A questão meridional”, que nos permitiram avançar numa elaboração dos processos de formação regional, e Henri Lefebvre (1971 e 1980), através, sobretudo, de seu pensamento sobre “a forma, função e estrutura do Capital” e das possibilidades de irrupção das ordens estabelecidas. De Milton Santos (1985, 1996, 1999, 2000 e 2001), veio a referência para compreendermos os processos que orientam os usos e formas de domínio do território.

Concretamente, para tratarmos desta nossa questão, algumas necessidades de investigação nos pareceram evidentes. Era preciso pesquisar os processos espaciais e sociais recentes no território, uma vez que observamos que a reestruturação da estrutura produtiva, bem como as mudanças na organização do trabalho e as formas de intervenção estatal, conformaram novas economias regionais, tanto em termos industriais como de serviços. Era igualmente necessário caminhar no sentido de explicitar uma possível intensificação do dinamismo político e social, em que agentes econômicos e sujeitos sociais disputam os sentidos e usos deste território. Tornava-se importante, também, rastrear relações entre os processos de formação de economias regionais e outros processos com ocorrência no conjunto do território do estado, em particular sua relação com o espaço metropolitano, cujo poder de concentração das atividades econômicas, recursos e população não pode ser desprezado.

Ao longo da investigação, outras demandas, de caráter mais interpretativo, orientaram o desenvolvimento da pesquisa. De um lado, era clara a necessidade de trabalhar sobre os significados das mudanças em curso no território, identificando até que ponto elas indiciam os interesses e intencionalidades de reprodução do capital, que se reestrutura no conjunto do estado. De outro, os dados apreendidos sinalizavam na direção da discussão sobre o quanto

essas mudanças potencializam as ações de agentes econômicos e sujeitos sociais locais, forçando respostas dos governos em termos de produção de estudos e projetos que lhes permitam ampliar a capacidade de intervenção nos usos do território.

Para tanto, realizamos, inicialmente, uma investigação no estado, em todas as regiões de governo, na perspectiva de construir indicadores que pudessem sinalizar a ocorrência de mudanças no padrão e organização econômica. Posteriormente, a partir de idas a campo e entrevistas com agentes econômicos e sociais locais, investigamos mais detalhadamente os processos de mudança e consolidação de novas economias regionais nas regiões que apresentavam maiores índices de crescimento industrial.

Na exposição de nossa investigação, no entanto, foi necessário apresentar, inicialmente, aspectos do processo histórico mais amplo de formação do estado, já que o sentido de parte importante das mudanças analisadas só se tornava apreensível quando em contraste ou comparação com os quadros antecedentes. Só então avançamos discutindo as mudanças e as formas que hoje caracterizam o uso e controle do território. Essa recuperação histórica será apresentada no primeiro capítulo. Nele realizamos a análise dos processos históricos que estruturaram o território fluminense, tanto em termos econômicos quanto das relações políticas.

No capítulo II, nossa ênfase recai sobre os processos que reestruturaram a economia estadual, em particular as mudanças na estrutura produtiva e as novas dinâmicas territoriais nas regiões consideradas por nós como mais representativas desse processo. Buscamos uma interpretação dos fatores específicos que promovem a recuperação de importantes setores da economia fluminense, como o naval e químico, da RMRJ, por força das demandas do setor extrativista; o crescimento e transformação da estrutura imobiliária nos municípios litorâneos, no norte do estado; o crescimento das atividades industriais e dos serviços para dar suporte às atividades extrativistas; o setor automobilístico e a consolidação do pólo metal-mecânico, no sul. Consoante a estas dinâmicas, buscamos apresentar as perspectivas que se apresentam face ao aprimoramento e crescimento das estruturas produtivas e de formação das economias regionais.

Mas estas mudanças têm, como não poderia deixar de ser, remetimentos diretos às práticas dos sujeitos e instituições sociais nas regiões e este será o assunto tratado no capítulo III. Nele, enfatizamos as práticas políticas como, por um lado, potencializadoras do

crescimento e do desenvolvimento social e estruturantes de uma dimensão mais regionalizada da gestão pública, o que prevalece quando estas práticas se orientam pela construção coletiva de projetos e intencionalidades, face às novas perspectivas delineadas pelas reestruturações produtivas, espaciais e do trabalho. Por outro lado, discutimos seu caráter limitador, quando se interpõem resistências de ordem político-partidária ou de caráter simplesmente conservador ou obscuro na gestão da administração pública. Nesse capítulo, enfatizamos a necessidade de termos, metodologicamente, noções claras sobre a escala a qual nos referimos e sobre os novos delineamentos que as regiões em formação adquirem quando temos em consideração os processos e fluxos econômicos.

Por fim, na última parte, apresentamos nossas considerações acerca das mudanças, identificando-as nas práticas sociais, políticas, culturais e econômicas que caracterizam as formas de uso e controle do território fluminense, tendo em consideração uma nova estrutura produtiva que se delineia no estado e novas formas de relação e integração no território. Cabe, porém, esclarecer que nossa compreensão de mudança não é ancorada numa classificação que a identifica com a modernização, em contraposição a tudo o que, não sendo moderno, seria visto como atrasado, ou seja, parado no tempo, sem modificação. Nossa visão de mudança tem seu foco nos processos que a engendram, comportando, portanto, inevitavelmente, as tensões, conflitos e contradições deflagrados a partir da conjugação ou confronto entre aquilo que nos parece fundamentalmente novo e outros objetos, sujeitos, processos que remontam a momentos históricos anteriores e que permanecem, às vezes, através de imprevistas atualizações, ora interrompendo modificações que pareciam inexoráveis, ora sendo os portadores de modificações, em princípio, inesperadas.

Capítulo I

Economia, industrialização e organização política no estado do Rio de Janeiro: tendências no núcleo e no interior do estado.

1.1 Ocupação, desenvolvimento econômico e interiorização das atividades industriais no Estado do Rio de Janeiro.

Na história econômica do Estado do Rio de Janeiro, as duas características marcantes do processo de industrialização e desenvolvimento da economia industrial foram os amplos investimentos na cidade núcleo da metrópole e do estado, a cidade do Rio de Janeiro, e o fato de que os investimentos industriais fora do núcleo só ocorreram em lugares situados ao longo dos eixos viários que ligam a cidade do Rio de Janeiro a São Paulo e a Minas Gerais, nos quais foram privilegiados alguns setores importantes da economia industrial fluminense.

O primeiro aspecto mencionado, o da concentração dos investimentos, deve-se ao fato de que a cidade do Rio de Janeiro se constituiu, desde os primeiros anos do processo de industrialização, como Município Neutro²² – por abrigar a capital da Colônia e do Império – como Distrito Federal (DF) e, posteriormente, cidade/Estado da Guanabara, gerando um modelo de desenvolvimento e industrialização fortemente dependente das ações do governo central. Isto implicou dois fatos conjugados: o governo central, em suas diferentes formas, tornou-se um dos mais importantes demandantes das empresas da cidade e, ao mesmo tempo, o maior investidor produtivo em setores estratégicos para a economia do país e do estado. A cidade de Niterói, como capital do antigo Estado do Rio de Janeiro²³, também sofreu a influência direta da proximidade da estrutura patrocinada pelos governos centrais.

Está aí a origem da alta concentração industrial na cidade do Rio de Janeiro, e a produção do espaço metropolitano é particularmente caracterizada por uma intensa fragmentação exatamente por ser parte de dois *estados*, duas unidades da federação, sem que fosse objeto de uma política que integrasse as ações, instituições e diretrizes públicas de ocupação e desenvolvimento do território. Daí resulta, historicamente, o menor desempenho das atividades industriais fora da cidade do Rio de Janeiro, com pouca industrialização nos municípios que hoje formam a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e no interior do estado.

²² A cidade do Rio foi separada institucionalmente da província fluminense, por força do Ato Adicional à Constituição de 1834, passando a constituir o Município Neutro da Corte (Padilha, 1985, p. 16).

²³ Nos referiremos, daqui por diante, ao antigo Estado do Rio de Janeiro apenas com Estado do Rio, como forma de distinguir aquele estado da atual configuração, após a fusão.

O segundo aspecto também expressa uma fragmentação do território. Trata-se do fato de que a industrialização ocorre associada aos eixos viários que ligam a cidade do Rio de Janeiro a São Paulo – através da BR 116 Sul, Rodovia Presidente Dutra, e BR 101 Sul, Rodovia Rio-Santos – e ao Estado de Minas Gerais – através da BR 040, Rio-Juiz de Fora. Os três eixos estão localizados no lado oeste da Baía de Guanabara e partem da cidade do Rio de Janeiro, como pode ser observado no Mapa 3.

As rodovias em direção ao norte e noroeste do estado não se constituíram em eixos viários importantes, principalmente porque o acesso à cidade do Rio de Janeiro era interrompido pela Baía de Guanabara. A limitação da expansão industrial no lado leste da Baía de Guanabara certamente se deve, em boa parte, a isto. A BR 101 (rodovia que cruza o estado de norte a sul) tinha seu trajeto entrecortado pela Baía de Guanabara, sendo que, antes da construção da ponte Rio-Niterói, a ligação era realizada por estradas que contornam toda a Baía, aumentando em cerca de 100 km a ligação da parte norte da rodovia à cidade do Rio de Janeiro. Não havia, portanto, até a entrada em operação da ponte, um fluxo partindo da cidade do Rio de Janeiro que causasse impacto econômico significativo neste eixo. Naquela época, ocorreu, apenas, uma pequena expansão industrial a partir da cidade de Niterói em direção a São Gonçalo e que não se estendeu para além deste município.

Assim, podemos dizer que a ocupação e industrialização dos municípios que formam a Região Metropolitana do Rio de Janeiro são diretamente influenciadas e subordinadas ao processo de industrialização do núcleo metropolitano, a cidade do Rio de Janeiro, e, secundariamente, ao processo de expansão industrial ocorrida a partir de Niterói em direção a São Gonçalo.

Mapa3

Mapa Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro

A industrialização e a formação do tecido urbano no Estado do Rio de Janeiro, portanto, têm peculiaridades importantes, tanto em termos de concentração das atividades industriais no núcleo metropolitano, quanto do processo de formação, ocupação e desenvolvimento do território na RMRJ e no interior do estado. Isto se reflete nos dados da distribuição do PIB no estado, conforme a Tabela 1. Através dela, observamos que a participação da cidade do Rio de Janeiro na composição do PIB estadual gira permanentemente em torno de 60%, enquanto que a RMRJ como um todo contribui com cerca de 80% do PIB, ficando, portanto, menos de 20 % para o restante do Estado. A distribuição percentual só se altera significativamente a partir de 2000, devido ao peso que a atividade extrativista adquire no norte fluminense. Todavia, como é uma atividade muito específica, para que os dados a ela relativos não interfiram na análise sobre a participação da região norte como um todo, optamos por apresentá-lo separadamente, num item referente à Bacia de Campos, ou seja, à atividade extrativista de petróleo e gás ali situada.

Tabela 1

Estimativas Produto Interno Bruto, a custo de fatores (remunerações, rendimentos de autônomos e excedente operacional bruto, sem impostos) 1980; a preços correntes (preços de mercado) 1990 a 1996 e 1998 a 2000, segundo as Regiões de Governo - Estado do Rio de Janeiro - 1980-2000 (%)											
Regiões de Governo	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2000
Estado	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Interior (1)	16,94	17,64	17,42	17,53	19,55	18,27	16,68	16,79	17,25	16,38	14,60
Bacia de Campos (1998)									3,61	6,26	14,67
Região Metropolitana	83,06	82,36	82,58	82,47	80,45	81,73	83,32	83,21	79,15	77,36	70,73
Cidade do Rio de Janeiro	62,95	60,28	62,23	61,38	59,04	60,04	59,55	59,42	60,52	58,82	54,95
Noroeste Fluminense	0,82	0,79	0,73	0,73	0,72	0,76	0,68	0,63	0,99	0,90	0,71
Norte Fluminense	2,38	2,08	2,29	2,10	2,35	2,02	1,93	2,09	2,59	2,50	2,11
Serrana	3,78	3,59	3,30	3,29	3,57	3,32	3,47	3,27	3,63	3,41	3,03
Baixadas Litorâneas	1,36	2,01	1,56	1,77	1,70	1,64	1,75	1,75	1,79	1,60	1,62
Médio Paraíba	6,79	7,50	8,15	8,32	9,96	9,37	7,80	7,98	6,57	6,18	5,79
Centro-Sul Fluminense	0,92	0,83	0,79	0,75	0,78	0,68	0,62	0,63	0,87	0,88	0,75

Fonte: Secretaria de Fazenda do estado e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Assim, é possível observar que a participação do interior é historicamente pequena e, conseqüentemente, a região metropolitana é onde se concentra o maior volume de investimentos e capacidade de arrecadação. Tal concentração, em termos proporcionais, no entanto, teve uma expressiva diminuição em função do crescimento da participação no PIB das atividades extrativistas da Bacia de Campos. A partir de 1998, podemos observar o crescimento contínuo da participação da Bacia de Campos, cujos índices, se somados aos das

demais áreas do interior, apontam que, em 2000, a participação do interior já totalizava 29,27% do PIB fluminense.

A concentração na cidade do Rio de Janeiro é tão acentuada que existem várias interpretações e formas de justificar o fato. A geógrafa Fany Davidovich (2000) elaborou a noção de *espaço da metropolização* para analisar a produção do espaço no Estado do Rio de Janeiro. Para a autora, no desenvolvimento das cidades e dos processos de organização econômica e industrial no interior do estado, a presença da metrópole é muito evidente, já que as principais cidades estão localizadas nos eixos viários que partem da cidade do Rio de Janeiro e, por isso, são polarizadas por ela. Segundo a tese desenvolvida pela autora, tal influência não teria se dado no sentido do crescimento destas cidades, mas da constituição, nelas, de uma forma de organização que se vale da infraestrutura encontrada no núcleo próximo. Daí a noção de *espaço da metropolização* como aquele possível de ser alcançado “no limite do tempo de pouco mais de duas horas, a partir da cidade capital, pelo asfalto e onde se faz mais intensa a presença da metrópole” (Davidovich, 2000, p.13).

Trata-se, sem dúvida, de uma ênfase em aspectos distintos daqueles identificados por Sandra Lencioni (1994), em seu estudo sobre a metrópole paulista, e que motivaram a formulação da noção de *metrópole desconcentrada* como referência à expansão das atividades industriais do núcleo metropolitano para uma ampla região no entorno da metrópole²⁴. A formulação de Davidovich é mais explicativa da limitação do crescimento das cidades no entorno metropolitano, sendo uma forma interessante de constatar empiricamente porque as cidades fluminenses não se constituíram como centros urbanos mais estruturados, tanto em termos de uma maior industrialização, quanto da consolidação de atividades do setor terciário.

Pensamos que esta caracterização não é suficiente para explicar a alta concentração na região metropolitana, já que o fato de um município estar localizado a duas horas em asfalto não justifica o pouco dinamismo econômico das áreas próximas da metrópole. Esta noção, nos parece, valoriza analiticamente mais os fluxos, silenciando a respeito de outros processos que orientaram a produção do espaço no estado. De toda forma, mesmo nos parecendo ser uma

²⁴ Para Lencioni (1994), uma das marcas principais do processo de expansão da metrópole paulista é que as novas formas de organização produtiva, com base em novas tecnologias e sistemas comunicacionais, fizeram ampliar o raio de ação do núcleo metropolitano de São Paulo, em direção ao interior, intensificando o crescimento dos centros urbanos de médio porte, com novas indústrias comandadas diretamente pelo núcleo. Segundo esta autora, o domínio espacial no núcleo, nesta nova fase, ocorre em um raio aproximando de 150 Km.

constatação empírica baseada nos fluxos, e por isto limitada para uma análise mais aprofundada do território fluminense, esta proposição ajuda a evidenciar a formação de duas grandes e distintas territorialidades demarcando o território fluminense Territorialidades distintas porque submetidas a influências, orientações e ritmos distintos: uma fortemente influenciada pelo núcleo e outra que, fora desse raio de alcance, precisa construir de forma independente toda uma infra-estrutura ainda não disponível. Essa distinção pode fornecer um veio explicativo da forma particular de participação do norte fluminense numa nova dinâmica de desenvolvimento do estado, permitindo ressaltar que a necessidade de construir, com razoável independência, uma infraestrutura local que dê suporte ao desenvolvimento, pode ser o elemento que impulsiona a formação de uma economia regional sem que a mesma resulte de uma intencionalidade visível em curto prazo. Os motivos do “atraso”, neste caso, sob novo contexto, podem estar provocando condições para uma “modernização” não planejada.

A construção de infra-estrutura nas áreas de pesquisa e formação (os intensos investimentos em ensino técnico e superior) e de transportes (como as reformas e ampliação de portos e aeroportos na região, inclusive com a instalação de estações aduaneiras e zona franca aeroportuária), bem como a realização de projetos de ampliação da produção de energia e da rede de comunicação (através de termoeletricas abastecidas a gás e expansão da rede de fibras óticas já instalada na região), podem ser parcialmente compreendidas neste quadro.

1.2 A industrialização do núcleo e do interior e os eixos viários integradores

1.2.1 O núcleo metropolitano

Em um dos primeiros levantamentos estatísticos sobre a produção industrial brasileira, no Censo Industrial de 1907, organizado pelo Centro Industrial do Brasil (Simonsen, 1939, p. 26), são identificados 3.250 estabelecimentos industriais, dos quais 20% localizavam-se no antigo Distrito Federal, a atual cidade do Rio de Janeiro, que era responsável por 30% da produção industrial e 24% do total de operários no país. Segundo agregação de dados desse Censo, realizada por Eulália Lobo, a cidade do Rio de Janeiro contava com 1.101 estabelecimentos industriais e estes empregavam 36.169 operários (Lobo, 1978, p.572-576). Predominava na cidade do Rio de Janeiro, nessa época, a indústria de alimentos, com 26,7% do total das indústrias; a indústria têxtil, com 20,6%; a de vestuário, com 15,0% e a de

química, com 9,4%. Mas é importante ressaltar que, o setor metalúrgico apresentava um crescimento importante, e que, a soma do segmento metalúrgico (metais) com o de material de transportes – onde se incluía a produção naval – representava uma participação de 9% dos estabelecimentos industriais na cidade do Rio de Janeiro.

Em termos de produção industrial por estado no país, seguia-se São Paulo, com 16% da produção, Rio Grande do Sul, com 7% e Minas Gerais, com 4%. Predominavam, neste período, os setores de alimentação, têxtil, vestuário e produtos químicos. Segundo Simonsen, “a maioria das indústrias concentra-se, porém, no Município Neutro (DF) e no Estado do Rio, porque o vale do Parahyba vanguardava, então, a evolução econômica do país. Por ocasião da implantação da República, mais da metade das actividades industriais estava concentrada nesta região.” (Simonsen, 1939, p.30)

A industrialização na cidade teve seus primeiros impulsos com a vinda da família real para o Brasil, que instalou em seguida à sua chegada, a Casa da Moeda, considerada uma das primeiras instalações de cunho industrial²⁵. A seguir, vieram as instalações industriais da Imprensa Régia e, principalmente, o Arsenal da Marinha de Guerra. A estas unidades, vinculadas ao governo imperial, logo se seguiram “vários jornais no centro da cidade, aproveitando a mão-de-obra formada pela Imprensa Régia, e o desenvolvimento da indústria de reparos e construção naval na Baía de Guanabara (...) aproveitando-se dos operários formados pelo Arsenal da Marinha” (IplanRio/NDI, 1994, p.2). Neste período, predominavam em todo o país apenas pequenas oficinas artesanais nos setores de madeira, metal, couro e roupas, instrumentos de trabalho, material de construção, além das pequenas indústrias de armas e da imprensa, já mencionadas. A partir de 1840, no entanto, o governo imperial também oferece alguns estímulos, através de auxílios a estabelecimentos fabris com recursos de loterias (Leopoldi, 1986. p.54). Com isso, segundo Leopoldi, no final da década de 1850 havia registro de 1.910 fábricas no país, sendo 419 localizadas no Distrito Federal e 51% delas pertencentes ao setor de alimento e bebidas. Não havia registro de nenhuma fábrica de tecidos neste levantamento.

É a partir de meados da década de 60 do século XIX que a indústria têxtil constitui-se em outro importante setor da industrialização no estado e, particularmente, na metrópole, financiado pelos capitais comerciais gerados inicialmente com a expansão do café no estado

²⁵ Segundo os registros da FIRJAN, a primeira indústria na cidade do Rio de Janeiro foi a Indústria de Galões de ouro e prata, fundada em 1811.

e, posteriormente, com sua crise. A crise do café no Vale do Paraíba, iniciada na década de 1860, desloca a cafeicultura no estado para a região oriental da província fluminense, abrangendo uma área correspondente aos atuais municípios de Cantagalo e Santo Antônio de Pádua e parte das terras em direção ao município de Itaperuna. Neste período de crise – agravada após o ano de 1883, devido ao esgotamento do solo, envelhecimento dos cafezais e, sobretudo, limitações ao tráfico negreiro, quando a produção acentua o declínio, passando de 2.229 mil sacas em 1880 para 1.309 mil sacas em 1889 (Lobo, 1978, p.445) – a maior parte da renda gerada é transferida aos comerciantes da metrópole, que passam a realizar investimentos no setor industrial. Os *Comissários*, agentes intermediários no financiamento e na comercialização do café, que atuavam como representantes dos produtores, com o acirramento da crise, passam a atuar como comerciantes autônomos e financistas, novos capitalistas que passam a investir maciçamente nas indústrias têxteis no estado.

O crescente interesse pela indústria têxtil, no Brasil, ocorria pela conjugação de vários fatores, dentre eles a desorganização da produção algodoeira nos EUA, como resultado da guerra civil americana, e o aumento da produção interna de algodão. No estado do Rio, somava-se a isto a crise de rentabilidade da produção cafeeira e o aumento da demanda ao setor têxtil por parte do exército brasileiro, durante a guerra do Paraguai (Levy, 1988. p.87). Com isto, várias indústrias são criadas na cidade do Rio de Janeiro a partir de 1866. Os industriais aproveitam-se da existência de inúmeras nascentes localizadas nas encostas dos morros da cidade para ali instalarem grandes indústrias, que mais tarde, quando desativadas, acabam por dar origem a importantes bairros da cidade²⁶.

Mas é no último ano do período imperial e com o advento da República que as bases para a expansão industrial se sedimentam, principalmente por força das reformas monetárias instauradas em 1888 – iniciando o período denominado de *Encilhamento* – que criaram condições para a expansão industrial. A reforma monetária realizada pelo último gabinete imperial expandiu a base monetária do país, baseada em emissões, lançamentos de títulos da dívida pública e concessões de créditos. Esta política se estendeu pelo início do período republicano, uma vez que sua continuidade foi garantida por Ruy Barbosa, primeiro ministro

²⁶ Trata-se das fábricas São Lázaro, da São João (1886) e da São Christovão (1889), no atual bairro de São Cristóvão; da fábrica Bonfim, no bairro do Caju; da fábrica Rink, no Andaraí; da Confiança, em Vila Isabel; da Aliança (1888), em Laranjeiras; da Carioca (1884) e do Corcovado, no Jardim Botânico; da São Félix, na Gávea; da Companhia Progresso Industrial do Brasil (1889), em Bangu. Fora da cidade do Rio de Janeiro, ainda temos a Indústria Têxtil Pau Grande, no Distrito de Raiz da Serra, no Município de Magé (Monteiro, 1985).

da fazenda no Brasil república. Com isso, a maior disponibilidade de dinheiro no mercado, ao mesmo tempo em que gerava uma intensa especulação, acabava também permitindo uma grande acumulação do capital industrial e financeiro. Segundo Eulália Lobo,

... a partir de 1889 o Encilhamento vai eclodir diretamente na Bolsa de Valores. Os três anos que se seguem são marcados por *booms* permanentes. O aumento das transações bolsistas é de 84% em 1889, de 98% em 1890, e de 45% em 1891 (Lobo, 1978 ,p. 459).

Esta política, portanto, ampliando um movimento que já se manifestava através do parque têxtil instalado na cidade do Rio de Janeiro, traz a marca da ruptura entre a manufatura e a indústria como processos produtivos distintos. Isso porque é partir do *Encilhamento* que as indústrias se capitalizam e diversificam sua estrutura produtiva, acentuando a concentração de capitais que tivera início no decorrer da década de 1870.

Por outro lado, ocorre intenso reaproveitamento dos imóveis deixados pelo governo imperial deposto. Aproveitando-se da infra-estrutura dos casarios abandonados pelas famílias da corte, quando voltavam ou fugiam para Portugal e outros países europeus, formou-se, na área do entorno do palácio imperial, no bairro de São Cristóvão, o primeiro núcleo industrial da cidade. Predominavam neste núcleo as indústrias de perfumaria, tintas, metalurgia, calçados, vidros, curtume, chapéus, cigarros e papel. É importante ressaltar que em 1881, na composição percentual da produção industrial na cidade, já se destacava também o setor metalúrgico, que já empregava 1.030 empregados nas indústrias privadas²⁷, e o setor químico-farmacêutico (Leopoldi, 1986, p. 55). No centro da cidade, também proliferam indústrias voltadas ao setor farmacêutico e de alimentação e bebidas, como as refinarias de açúcar, além de fundições e metalúrgicas.

Neste período, já no final do século XIX, a cidade do Rio de Janeiro era um mercado de primeira grandeza. Sua população já era de 691.565 habitantes em 1900. Era a maior cidade brasileira e possuía um dos 15 maiores portos do mundo e o terceiro do continente americano. Sua produção, no entanto, não era só destinada ao mercado local, conforme assinala Levy.

A importância de seu porto e da Estrada de Ferro Central do Brasil potencializava o mercado muito acima da população da cidade, pois as mercadorias eram distribuídas através de cabotagem por companhias que traficavam até Manaus, atendendo as cidades litorâneas do norte e nordeste, e ao sul até Buenos Aires. Para o interior, os trilhos das estradas de ferro

²⁷ Neste número de trabalhadores do setor não estão incluídos os empregados que trabalhavam nas fábricas e oficinas do governo, como o Arsenal da Marinha de Guerra e as oficinas da Estrada de Ferro Central do Brasil.

asseguravam o fornecimento de amplas regiões de Minas e São Paulo. A posição que o Rio de Janeiro gradativamente perdia como exportador de café, ganhava como centro distribuidor de artigos importados e de sua própria produção. (Levy, 1988, p. 90)

Além da importância do porto, também se destacava o fato de que o Distrito Federal (cidade do Rio de Janeiro) e o Estado do Rio se firmavam como os principais produtores de tecidos do país. Possuíam, no ano de 1895, 25 indústrias têxteis, de um total de 55 em todo o país. A Capital Federal era, também, o principal centro financeiro, onde se localizavam os bancos estrangeiros e a única Bolsa de Valores do país.

Todavia, as atividades industriais da cidade do Rio de Janeiro tiveram seu ritmo de crescimento reduzido face às transformações na ordem econômica e social, ocorridas a partir de 1896, quando se acentua a queda de preços do café no mercado internacional. Nesta fase, vários outros fatores contribuíam para a diminuição dos índices industriais na cidade, dentre os quais o crescimento urbano e industrial do Estado de São Paulo – onde o café já estava também consolidado e expandido para todo o seu interior – e a afirmação e crescimento do processo de industrialização de todo o sul do país, de São Paulo ao Rio Grande do Sul. Mesmo assim, algumas políticas protecionistas para as indústrias, desestimulando a importação de produtos manufaturados, contribuem para não permitir a estagnação do setor industrial na Capital Federal. Na primeira fase da crise, de 1895 a 1900, foram instalados na cidade do Rio de Janeiro 47 estabelecimentos industriais²⁸, principalmente no setor de construção civil. Contudo, a partir deste período, o crescimento industrial se acentua mesmo é na cidade de São Paulo – onde, no mesmo período, foram criadas 161 indústrias – em parte impulsionado pela eletrificação da cidade, em 1901, pela Light, que fortalece o setor metal-mecânico já ali instalado, fortalecendo a incipiente indústria de base do país que crescia, particularmente, no Estado de São Paulo.

O que mais evidenciou a fragilidade da industrialização no Estado do Rio de Janeiro, contudo, foi a proximidade da I Guerra Mundial. As dificuldades geradas no mercado mundial, relacionadas à produção e circulação de mercadorias (cujo acesso ficava limitado com a maior dificuldade de transporte marítimo), mostraram, por um lado, o alto grau de dependência de produtos e insumos externos. São também evidentes os problemas gerados pela queda do câmbio, decorrente da diminuição dos fluxos de capitais para o país. Portanto, ocorriam problemas de manutenção tanto das importações necessárias às indústrias locais,

²⁸ Dados obtidos no Censo industrial de 1920.

quanto do abastecimento dos seus mercados tradicionais. Assim, concordamos com Levy quando diz que o

... momento de mais significativa expansão da indústria do Rio de Janeiro se deu a partir da segunda metade do século XIX até às vésperas da I Guerra, em uma etapa em que a lavoura cafeeira fluminense estava em um processo de decadência que nem a política de valorização foi capaz de resolver (Levy, 1988, p. 210).

É evidente que não ocorreu uma retração do processo de industrialização no estado, mas sim uma transformação em sua estrutura. Aumentou o número de indústrias têxteis, de bebidas, de moagem de trigo e metalúrgicas, mas esse aumento não acompanhou o surto de desenvolvimento observado no sul do país no final da década de 1900, que foi alimentado pela maior capacidade de importação de máquinas industriais, entre os anos de 1909 e 1913. Com isso, muitas indústrias no estado deixam de acompanhar a modernização que passa a predominar na produção industrial, fazendo com que setores importantes, como os de calçados e fumo, deixem de crescer. Neste novo cenário de crise econômica, a produção industrial no estado se concentra mais nas grandes indústrias, capazes de intensificar a concentração de capitais através de maquinário moderno e de mais trabalhadores, como os setores metalúrgico, naval, têxtil e de moinhos, dentre outros.

Em 1920, o Recenseamento Geral da República já contabilizava, no país, 13.336 estabelecimentos industriais²⁹ e evidenciava que São Paulo, a partir de 1910, passava a ser o estado mais industrializado, seguido pelo Distrito Federal, responsável por 20% da produção industrial. O Estado do Rio, face à crise da produção do café, perde, também, seu potencial industrial no vale do Paraíba fluminense, devido à expansão da cafeicultura para o oeste paulista, o que reduz sua capacidade de manter a industrialização em seu território. Desde esta data, o Estado do Rio é superado por Minas Gerais e pelo Rio Grande do Sul que, juntos, totalizavam outros 20% da produção (Simonsen, 1939, p. 32).

A partir deste período, a industrialização no Distrito Federal (DF) passa a ser mais influenciada e dependente do governo federal, que era o principal demandante de produtos industrializados, e dos mercados do interior, abastecidos a partir do DF, a cidade do Rio de Janeiro. Esse fato deve ser ressaltado, uma vez que mesmo com a crise de sua principal fonte de financiamento, que era a produção cafeeira, a estrutura pública, responsável pela geração

²⁹ Apenas a título de registro metodológico, o Censo de 1920, segundo Eulália Lobo, não considerou para efeito estatístico as pequenas unidades industriais que utilizavam “quase exclusivo uso de força manual e pequenas dimensões das empresas, que às vezes tinham caráter predominantemente comercial, como padarias, confeitarias, alfaiatarias, olarias, torrefação de café, cal etc.” (Lobo, 1978, p. 517).

de um importante mercado de trabalho e de serviços, constituía-se como um componente “autônomo”, que permitiu a manutenção de certo ritmo de expansão industrial na cidade do Rio de Janeiro (Melo e Considera, 1986,p. 112).

Os censos seguintes confirmam a força e o crescimento industrial de São Paulo, que respondia mais favoravelmente à demanda para produção de bens intermediários, não só como o cimento, ferro e aço, produtos químicos, fertilizantes etc., mas também bens de capital, incluindo máquinas e equipamentos. Tal fato faz diminuir progressivamente a proporção da participação da cidade do Rio de Janeiro no percentual da produção industrial do Brasil, como demonstra a Tabela 2. O Estado do Rio apresenta um crescimento lento, insignificante face ao crescimento industrial apresentado no país, no período considerado.

Tabela 2
Participação percentual na produção industrial no Brasil

Anos	DF/GB (cidade do Rio de Janeiro)	RJ (Estado do Rio)	SP (estado)
1940	21,7	4,1	38,2
1950	13,4	5,8	46,4
1960	8,4	7,1	54,4
1970	9,3	7,4	55,9

Fonte: Federação das Indústrias do Estado da Guanabara - Fiega, apud Motta, 2001, p.27

Outros fatores importantes, que elevam o custo de produção no território fluminense, tornavam-se decisivos nas mudanças observadas na estrutura produtiva do estado, aprofundando sua crise. Os efeitos negativos trazidos pela I Guerra, em termos de obtenção de matérias primas importadas e circulação de mercadorias no mercado interno, se associam, conforme salienta Levy (1988), às mudanças nas tarifas ferroviárias e de energia elétrica e aos aumentos de salários. Devido, principalmente, ao aumento do frete na Estrada de Ferro Central do Brasil – que ligava o Rio a São Paulo e era a principal fonte de circulação de produtos industriais no país – a partir de 1913, as indústrias fluminenses enfrentam “as elevações sucessivas das despesas com os transportes, que culminam, em 1917, com um aumento geral de 20% (...) Em 1927, há um novo aumento” (Levy, 1988, p. 233). Outro fator decisivo é o tipo de cobrança que passa a ser feito pela empresa fornecedora de energia elétrica no estado, a Light, a partir de 1914: a Cia. passa a cobrar em ouro a metade do valor a ser pago pelo fornecimento de energia, conforme determinava o contrato de concessão do

serviço, assinado em 1907, mas que ainda não havia sido cumprido em todos os seus termos (1998, p.236).

A esses dois fatores, por si só comprometedores do equilíbrio financeiro das indústrias fluminenses, somava-se o fato de que, naquele momento,

...os salários pagos pela indústria do Rio de Janeiro eram os mais elevados do Brasil (...) por razões, tais como: tradição do movimento operário; a menor intensidade de fluxo imigratório; efeito estabilizador do emprego criado pelo setor governamental. (Levy, 1988, 238 e 239)

As perspectivas de superação desses entraves e, sobretudo, as limitações impostas pelos salários mais altos na cidade do Rio de Janeiro, acabam, entre outras coisas, por redefinir a própria localização das indústrias que surgem a partir deste período. Mas, mesmo considerando as novas localizações, devemos lembrar que, neste período, os maiores entraves à recuperação foram as medidas governamentais, indutoras de um período de depressão no pós-guerra. Primeiramente, com o abandono da proteção tarifária às indústrias que necessitavam de matéria-prima estrangeira. Em seguida, devido a uma política de privilegiamento à recuperação do café e da borracha, em detrimento da recuperação industrial, associada a uma intensa repressão aos movimentos operários em todo o país e, em particular, na cidade do Rio de Janeiro. Com isso, a taxa média do crescimento industrial caíra de 4,6%, entre 1911 a 1919, para 3,9%, entre 1920 e 1928 (Lobo, 1978, p. 534)

Diante destas dificuldades, uma expansão industrial começa a ocorrer no território vizinho ao DF, iniciando uma interiorização da industrialização no estado, em direção às áreas onde se situam os municípios da Baixada Fluminense, que hoje formam o lado oeste da RMRJ. Neste mesmo período, também ocorre a expansão industrial para o município de São Gonçalo, partindo da cidade de Niterói, como demonstrou Geiger (1956), ao avaliar a industrialização nos municípios do leste da Baía de Guanabara a partir dos anos 1930.

Segundo Geiger, a industrialização no lado leste da Baía de Guanabara teve início em 1845, com a instalação dos estaleiros fundados pelo Barão de Mauá em Ponta de Areia, gerando um pequeno núcleo industrial no entorno do estaleiro e do porto. Nesta época, onde hoje se encontra o município de São Gonçalo, predominavam as olarias. Em 1893, porém, com a inauguração da Cia. Fluminense de Manufatura, localizada no bairro do Barreto, em Niterói, em terreno fronteiriço ao município de São Gonçalo, a industrialização da região ganha novo impulso, favorecendo a expansão industrial no leste da Baía, sobretudo dos

setores químicos e farmacêuticos, naval, metal-mecânico, conservas e beneficiamento de minerais não-metálicos, particularmente nos ramos de cerâmicas, cimento e vidros.

A expansão das atividades industriais para além do território do Distrito Federal, no entanto, não ocorreu sem uma forte resistência a esse espraiamento, por parte do governo carioca. Já no início do século XX, várias iniciativas governamentais estimulavam a ocupação industrial dos terrenos ao longo das estradas de ferro, tendo como resultado a consolidação da área atendida pela Estrada de Ferro da Leopoldina como área de expansão industrial. Ali, importantes indústrias foram instaladas, como a de lâmpadas da empresa General Electric, a de pregos e parafusos Marvin e outras dezenas de pequenas indústrias metalúrgicas, formando o conhecido complexo industrial dos bairros de Bonsucesso, Inhaúma e adjacências, na cidade do Rio de Janeiro.

1.2.1.1 Delimitações territoriais da industrialização recente na metrópole

Em 1937, o Governo do Distrito Federal sanciona o Decreto-Lei nº 6000/37, definindo, pela primeira vez, áreas específicas para onde seria permitida a instalação de indústrias. As áreas definidas foram: a margem direita da linha ferroviária Central do Brasil, que corta toda a cidade de leste a oeste; ao longo da linha auxiliar, desde o bairro de Del Castilho até o limite noroeste da cidade do Rio de Janeiro; e a faixa ao longo da Estrada de Ferro Rio D'Ouro (IplanRio/NDI, 1994, p.4). Todavia, já a partir da década de 1940, um novo fator locacional surge com grande força: as rodovias. Com financiamento do governo federal, tem início a construção da Av. Brasil³⁰, via expressa que corta a cidade do Rio de Janeiro e, a partir dela, da estrada BR 116 – Rodovia Presidente Dutra – ligando Rio a São Paulo, e da estrada Rio-Petrópolis, embrião da BR. 040, conhecida hoje como Rio-Juiz de Fora. Mais tarde, a Av. Brasil, após a inauguração da Ponte Rio-Niterói, veio a ser o canal de ligação entre a parte norte da BR 101 – que parte de Niterói em direção ao norte fluminense e a Vitória, no Espírito Santo – e a parte sul desta rodovia no estado, denominada de Rio-Santos, cujo trecho que vai da cidade do Rio de Janeiro a Paraty (no extremo sul do estado) só foi construído a partir de 1974, após a construção da Ponte Rio-Niterói.

³⁰ A Av. Brasil é, atualmente, uma rodovia municipal e se constitui em um trecho da BR 101, na cidade do Rio de Janeiro

Tudo indica que as formas definidas pelo Governo do Distrito Federal para a ocupação ideal das áreas no entorno da Av. Brasil tinham como objetivo favorecer principalmente a localização industrial e, complementarmente, a instalação de armazéns, oficinas, garagens etc., respeitando-se apenas os terrenos de destinação militar (IplanRio/MDI, 1994, p.5). É na Av. Brasil, por exemplo, onde se instala a Refinaria de Petróleo de Manguinhos – uma das duas refinarias privadas existentes ainda hoje no Brasil – que impulsionou enormemente o setor químico-farmacêutico ao longo da avenida. Essa destinação, contudo, gerava conflitos de ordem gerencial do uso do solo no Distrito Federal e, sobretudo, entre os governos do Distrito Federal e do Estado do Rio. A legislação do Distrito Federal apontava na perspectiva de expansão industrial nos eixos formados pelas estradas de ferro, dentro do território da cidade do Rio de Janeiro. Porém, as políticas federais apontavam na perspectiva de fortalecer a integração também pelas rodovias. Isto revela que, já no início da década de 1950, a economia brasileira corria atrás das estradas de rodagem, sobretudo, em direção a São Paulo, eixo onde se localiza a CSN – Companhia Siderúrgica Nacional, inaugurada em 1946. Também evidencia o início de uma industrialização ao longo dos eixos viários no estado, que se consolida a partir da política do governo federal em buscar a integração de suas principais cidades industriais.

Em termos locais, até que ocorresse a fusão, cada um dos estados procurava criar as condições mais favoráveis à implantação de áreas industriais em seu território. No DF foram significativos os esforços de direcionar tais áreas para a Zona Oeste, incorporando a Av Brasil como eixo viário indutor da industrialização. Já nos primeiros anos da década de 1960, o governo do então Estado da Guanabara desenvolve projetos de instalação de Distritos Industriais ao longo da Av. Brasil até Santa Cruz³¹, o bairro mais a oeste da cidade.

Assim, temos a conjugação dos dois sistemas viários, o ferroviário e o rodoviário, uma vez que, mantido o zoneamento de instalação industrial definido pelo Decreto-Lei 6000/37, que aponta todo o lado direito da Estrada de Ferro Central do Brasil como prioritário para esta atividade, o traçado da Av. Brasil, que é paralelo ao da ferrovia mencionada, acaba

³¹ Trata-se dos Distritos Industriais da Fazenda Botafogo (44 empresas), em Acari; de Campo Grande (33 empresas), no entorno da Estrada do Mendanha; de Paciência (11 empresas) e do Distrito de Palmares (15 empresas). Além desses terrenos infraestruturados para a instalação de indústrias privadas, o Estado também criou o Distrito Industrial de Santa Cruz (24 empresas), onde instalou a Cosigua – Companhia Siderúrgica da Guanabara; a central termoeletrica CHEVSP, para garantir o abastecimento de energia para as indústrias locais; a Casa da Moeda do Brasil; entre outras grandes empresas (IplanRio/NDI, 1994, p.10-15).

consolidando uma delimitação da área industrial da cidade, na qual os sucessivos governos da cidade do Rio de Janeiro vêm investindo.

Ainda referindo-nos ao processo de industrialização da cidade do Rio de Janeiro devemos mencionar que, curiosamente, nos anos 1980, um novo vetor se define, mas logo se inviabiliza. Trata-se dos projetos de pólos industriais elaborados pela Prefeitura do Rio de Janeiro, na perspectiva de ocupar áreas ainda vazias da cidade e de otimizar recursos na implantação de infra-estrutura. São os Pólos de Fundação, Tecnologia I (Química e farmacêutica) e Tecnologia II (informática), Ótica, Cine/Vídeo, Confecções, Pesqueiro, Gráfico, Náutico e Calçadista. Tais projetos, de natureza bem distinta da dos Distritos Industriais, por implicar em infra-estrutura comum de laboratórios, central de compras etc., tiveram como principal objeção a falta de financiamento e incertezas geradas no decorrer dos anos 1980. Não chegaram a sair do papel os projetos de instalação dos pólos de indústrias de fundição, náutica, gráfica e pesqueira. Nos demais que chegaram a ser instalados, apesar da venda de mais de 83% dos lotes destinados a esses empreendimentos, não houve, efetivamente, a instalação das indústrias, limitando o desenvolvimento dos pólos (IplanRio/NDI, 1994, p. 32).

O que mais chama a atenção nestes projetos é a localização de alguns pólos: os bairros de Jacarepaguá e Barra da Tijuca. Estes, curiosamente, são bairros onde predomina o uso residencial de classes de alta renda. Conseqüentemente, o valor dos terrenos é alto, fazendo com que estes investimentos só se justifiquem pela ótica da proximidade dos empreendimentos com relação a parte de sua mão-de-obra. Os Pólos de Tecnologias I (Estrada dos Bandeirantes, 6200, Jacarepaguá) e II (Estrada dos Bandeirantes, 3091, Jacarepaguá) são destinados a empresas que utilizam trabalhadores com alto nível de qualificação tecnológica, como a farmacêutica e informática, que, em geral, reside nesta região. O Pólo de Cine/Vídeo (Av. Abelardo Bueno, na Barra da Tijuca) evidencia o uso instrumental do investimento estatal para projetos nos quais os interesses apresentados como públicos estão fortemente determinados por uma lógica privada: é neste bairro onde se localiza a central de produções da Rede Globo de televisão, Projac.

A localização industrial na cidade do Rio de Janeiro, como demonstram estes sucessivos projetos de implantação de áreas de expansão industrial, distritos e pólos, precisa ser regulada permanentemente devido às restrições ao uso do solo urbano no limitado

território da cidade. O “transbordamento” para o território do Estado do Rio, portanto, era inevitável. Voltemos, agora, ao processo de localização industrial para além do território da cidade do Rio de Janeiro, ou seja, no antigo Estado do Rio de Janeiro.

1.2.2 O interior agroindustrial canavieiro e cafeeiro

A industrialização do Estado do Rio tem singularidades que estão profundamente associadas à centralidade exercida pelo antigo Distrito Federal. Em um primeiro momento, devido a suas funções portuárias, já que todas as mercadorias produzidas no interior canavieiro e cafeeiro do estado eram escoadas pelos portos do Distrito Federal, por onde também chegavam os produtos importados destinados aos produtores e consumidores dessas regiões. A cidade do Rio de Janeiro drenava, pelas vias ferroviárias abertas, a maior parte das riquezas produzidas no interior e tal fato, é importante frisar, como analisa Melo, “...tolheu o surgimento de centros urbanos intermediários que permitissem compor uma melhor distribuição das atividades econômicas no espaço regional” (Melo, 2001, p. 222). Mas esta centralização se intensifica, num segundo momento, a partir da segunda metade do século XX, com a abertura de rodovias que não se comunicam entre si, partindo todas da cidade do Rio de Janeiro, como vimos no Mapa 3.

Vejamos, mais detalhadamente, o primeiro momento. Até fins do século XIX, a industrialização ocorria no Estado do Rio em dois pólos: no norte do estado, com a agroindústria sucro-alcooleira, que se consolidou com a instalação da estrada de ferro em meados do século XIX, ligando a cidade de Campos à cidade do Rio de Janeiro; e no sul, ao longo do vale do Rio Paraíba do Sul, onde se desenvolve uma incipiente industrialização ligada, essencialmente, ao atendimento dos mercados locais e regionais de produtos manufaturados patrocinados pelo capital gerado na cafeicultura.

O fato de que o norte fluminense fosse uma região isolada da capital do Império, quando a cana de açúcar começou a ser explorada, fez com que a cidade de Campos, mais do que um simples entreposto ou povoado – como outros que predominavam no interior da província – se tornasse um importante núcleo canavieiro, ali se desenvolvendo a atividade agroindustrial para beneficiamento da cana. A importância regional da cidade cresce com a inauguração da estrada de ferro, evidenciando o peso da produção ali desenvolvida.

Na segunda área, a região do médio Paraíba, foi por onde se expandiu a cultura cafeeira e se efetivou a ocupação do planalto fluminense, entre as Serras do Mar e da Mantiqueira, que entre o final do século XIX e início do XX apresentava algumas atividades industriais importantes para a época. A industrialização ali desenvolvida, portanto, estava associada ao desenvolvimento da cafeicultura na região, confirmando o que, de modo geral, conforme salientou Cardoso de Mello, caracterizou o processo de industrialização do Brasil:

... o capital industrial nasceu como desdobramento do capital cafeeiro empregado, tanto no núcleo produtivo do complexo exportador (produção e beneficiamento do café) quanto em seu segmento urbano (atividades comerciais, inclusive as de importação, serviços financeiros e de transportes) (...) a economia cafeeira assentada em relações capitalistas de produção engendrou os pré-requisitos fundamentais ao surgimento do capital industrial e da grande indústria. (Cardoso de Mello, 1998, p.98-100).

Seguindo a pista deixada por Roberto Simonsen, assinalada nas páginas iniciais deste capítulo, quando nos mostra que havia uma forte concentração industrial no médio Paraíba “porque o vale do Parahyba vanguardava, então, a evolução econômica do país” (1993, p. 30), e analisando os dados apresentados nos censos industriais produzidos pelo IBGE, a partir de 1940, identificamos o quanto os municípios localizados na parte fluminense do vale tinham, até o ano de 1940, maior participação na produção industrial da região³².

Analisando os dados apresentados por Rodrigues (1992, p. 65) sobre a participação percentual de cada município no total do Valor da Transformação Industrial (VTI) de todo o vale do Paraíba do Sul – área que compreende os municípios de Jacareí (SP) à Piraí (RJ), ao longo da Via Presidente Dutra, e de Volta Redonda a Três Rios, ao longo da Rodovia Lúcio Meira, BR. 393, no Estado do Rio de Janeiro – em território tanto paulista quanto fluminense, identificamos que, no ano de 1940, a participação era maior nos municípios fluminenses. Em ordem decrescente tínhamos: Taubaté (SP) com 13,78% do VTI regional; seguido por Barra do Piraí (RJ), com 11,47%; Três Rios (RJ), com 11,26%; Barra Mansa (RJ), com 10,85%. A seguir, com taxas inferiores a 10%, temos São José dos Campos (SP), com 9,55%; Valença

³² Usaremos apenas os dados e informações do ano de 1940, como forma de expressar um quadro que se construiu ao longo dos anos que antecederam este Censo. Isso porque, os dados, a partir do censo de 1950, incorporam o VTI da CSN, criando uma concentração do valor na cidade de Barra Mansa (Volta Redonda, nesta época, era distrito de Barra Mansa), que ofuscava o real crescimento industrial dos demais municípios. Para termos uma idéia do que a produção da CSN representa na região, temos que o valor nominal do VTI da região em 1950 é 11,5 vezes o valor nominal de 1940 e o município de Barra Mansa é responsável por 44,65% do total. Em 1960, com o pleno funcionamento da Usina e a emancipação do município de Volta Redonda, o percentual deste município era de 51,87% e o de Barra Mansa 15,30%, totalizando 67,17%. O peso da participação do município de Volta Redonda só decai a partir dos novos processos industriais, a partir de 1960, quando se expande a industrialização de municípios em território paulista, sobretudo em São José dos Campos.

(RJ), com 6,87%; Guaratinguetá (SP), com 6,43%; Pindamonhangaba (SP), com 5,22%; Jacareí (SP), com 5,13%; Vassouras (RJ), com 4,48%; Aparecida (SP), com 4,21% e Resende (RJ), com 3,31%, seguido por outros com participação de muito pouca expressão. Na divisão entre os estados, verificamos que os municípios do vale do Paraíba situados no Estado do Rio eram responsáveis por 51,20% do VTI da região e os localizados em São Paulo, por 48,80%.

Dois aspectos devem ser ressaltados nestas informações. O primeiro é que não tínhamos ainda a construção da CSN - Companhia Siderúrgica Nacional. Com isso queremos evidenciar que não havia a intervenção direta do poder público federal na produção industrial na região.

O segundo é que esse quadro no território fluminense é a síntese do processo histórico da industrialização deixado na trilha do café, em sua marcha na ocupação do planalto fluminense em direção ao oeste paulista e à zona da mata mineira. As cidades fluminenses com maior participação no VTI da região são, exatamente, as que primeiro são incorporadas na expansão do café em território fluminense. O município de Três Rios, o mais próximo do município de Petrópolis – onde já havia um pequeno núcleo industrial no distrito de São José do Vale do Rio Preto, localizado no contra forte da Serra do Mar – localiza-se no eixo histórico formado por caminhos abertos pela trilha do ouro e é a partir dele que se inicia a ocupação do vale do Paraíba fluminense. Inicialmente, a ocupação segue o traçado do Rio Paraíba, subindo em direção a São Paulo, passando pelos Municípios de Barra do Piraí, Valença, Barra Mansa e Resende. Mais tarde, já na década de 20 do século XX, com a inauguração, em 1928, da Via Washington Luís³³, ligando o Rio a São Paulo – cujo traçado foi se definindo ao longo do processo de ocupação do vale e serviu de base para a construção da atual Rodovia Presidente Dutra – é que o eixo de ligação com São Paulo e, conseqüentemente, a rota da industrialização, passa a ser por essa via de ligação direta entre Rio e São Paulo, e não mais via Petrópolis.

Mas a efetiva utilização Rodovia Presidente Dutra, no território fluminense, só ocorre mais intensamente a partir dos anos 40, com o início das obras da CSN. Até esse período foi mais intenso o seu uso no território paulista, influenciado pela maior industrialização da cidade de São Paulo e pelo fato de que esse processo ocorre já livre de uma economia escravocrata, que favoreceu a interiorização da industrialização no território paulista. Como

³³ Nome original da atual Rodovia Presidente Dutra.

exemplo disto, podemos citar o município de São José dos Campos, onde, conforme Costa (1987),

... destaca-se um fato notável, que é a edição de um decreto-lei pela Prefeitura, em 1920, concedendo incentivos fiscais e oferecendo gratuitamente terrenos para a instalação de indústrias, desde que com mais de 100 operários. Em 1921, instala-se no município a Fábrica de Louças Santo Eugênio e em 1922 a Cerâmica Santa Lúcia. Em 1925 é concedida pelo município isenção de impostos por 25 anos à tecelagem Paraíba S/A, que entra em funcionamento em 1926 (Costa, 1987, p. 217³⁴ apud Rodrigues, 1992, p. 66).

Temos, portanto, em termos de uma primeira definição da industrialização do Estado do Rio, um processo que nasceu com os capitais gerados na produção da cana de açúcar e na cafeicultura, mas que se esgotou com a decadência destas culturas em território fluminense. Vários fatores limitadores do processo de ocupação e desenvolvimento do estado são daí decorrentes. Destaca-se, inicialmente, o fato do estado possuir uma fraca rede de cidades, e isso se tornar um dos fatores que induzem a intensa concentração de população, atividades e recursos na metrópole, ou seja, na cidade do Rio de Janeiro (Davidovich, 2000, p. 10).

No território fluminense, toda a industrialização que se constituiu com base no capital gerado pela cafeicultura não se sustentou após a decadência dessa produção, salvo as bases siderúrgica e metalúrgica do município de Barra Mansa. A instalação da CSN originalmente em Barra Mansa reinscreve a história da produção industrial na região do médio Paraíba, fazendo com que todo o processo anterior ficasse subjugado a uma nova ordem econômica, ditada pelos investimentos estatais, ao contrário do que ocorreu em território paulista. No vale do Paraíba fluminense, a intervenção estatal dominou a dinâmica industrial, restando ao território do Rio de Janeiro apenas a força da siderurgia.

Até o início da década de 1980, são os investimentos públicos, sobretudo nos eixos viários já mencionados, os elementos estruturadores da industrialização do estado. Com isto, o espraiamento das atividades industriais não gerou a constituição de outros centros urbanos, com oferta de serviços mais especializados, mantendo na cidade do Rio de Janeiro a forte concentração das atividades produtivas, financeiras e econômicas, de um modo geral, e, sobretudo, de serviços, pesquisas e comércio especializado. Assim, conforme Motta, já próximo à Fusão, em 1974, os índices de participação do Estado da Guanabara no PIB eram duas vezes superiores aos índices do Estado do Rio. A Guanabara, “participava três vezes

³⁴ Costa, Wanderley Messias da. O processo contemporâneo da industrialização. Tese de Mestrado. São Paulo, USP, 1987.

mais do que ele no valor da produção do setor de serviços e ganhava, pouco, na produção industrial” (Motta, 2001 p.28).

1.2.3 Os eixos integradores da industrialização no estado.

A partir da década de 1950, uma nova fase da industrialização se verifica no território fluminense, agora sob a égide das políticas federais de integração das principais áreas industriais do país. Trata-se dos investimentos em rodovias de ligação do Distrito Federal com as principais cidades da Região Sudeste e da instalação de diversas empresas estatais, ao longo dos eixos viários constituídos, visando dinamizar os principais setores industriais estratégicos para a economia do país.

No território fluminense, os principais investimentos foram as obras de ampliação e redefinição do traçado da atual Rodovia Presidente Dutra, BR 116 Sul, e as obras de abertura da Avenida Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, ambas inauguradas em 1952. Define-se aí o mais importante eixo viário fluminense, onde são projetados os principais investimentos industriais, tanto no antigo Distrito Federal, ao longo da Avenida Brasil, quanto fora do DF, ao longo da Dutra, nos municípios da baixada fluminense e na região do médio Paraíba.

Além de consolidar o setor siderúrgico e metalúrgico no médio Paraíba, o eixo formado pela Via Dutra permite a imediata ocupação, com atividades industriais, dos municípios de Nova Iguaçu e São João do Meriti, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

É importante lembrar que o governo do antigo Estado do Rio, para compensar as perdas tributárias resultantes da crise da citricultura, que fora a base da economia na área da baixada fluminense até o final dos anos 40, oferecia vantagens fiscais para instalações de indústrias, provocando o aparecimento de fábricas nos quilômetros 27 e 28 da Via Dutra, próximos à sede do município de Nova Iguaçu.

Como a Região Sudeste foi privilegiada pelos esforços do governo federal na industrialização do país, a ligação do Distrito Federal com Minas Gerais também foi priorizada, definindo-se novo traçado para a Estrada Rio Juiz de Fora, BR 040, passando por Petrópolis, São José do Valo do Rio Preto e Três Rios. Ainda próximo à cidade do Rio de Janeiro, o governo federal instala a Refinaria Duque de Caxias, da Petrobrás, no município do mesmo nome, instaurando a base para um conjunto de indústrias do setor químico neste município. Após o município de Petrópolis, esta estrada revigora a industrialização dos

setores de laticínios, alimentos e metal-mecânico. Define-se, com isso, o segundo eixo da industrialização no território fluminense.

Mas o maior destaque na área do planalto é a industrialização do município de Três Rios. Localizado na Bacia do Paraíba do Sul, o município tem ligação por rodovia e ferrovia com Volta Redonda e se situa entre este município e a cidade de Belo Horizonte. Tal localização favoreceu a instalação da fábrica de vagões Santa Matilde, devido ao acesso imediato tanto à CSN, como fonte de insumo, quanto a Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Além disso, com já vimos anteriormente, este município já conhecia uma importante experiência de industrialização que, embora em outro contexto histórico, serve de referência ao desenvolvimento industrial desta outra etapa.

Em seguida, formando o terceiro eixo, temos, na década de 1970, as obras de construção da BR 101. Para entender sua baixa influência no processo de industrialização do Estado do Rio, é preciso lembrar, de antemão, como já assinalamos no início deste capítulo, que a ligação entre a cidade do Rio de Janeiro e o norte fluminense apresentava uma ruptura devido à existência da Baía da Guanabara. Isto, em boa medida, atenuava a possibilidade de trocas entre a cidade do Rio de Janeiro e o interior que ajudassem a dinamizar industrial e comercialmente as regiões mais distantes do núcleo. Um exemplo importante desta atenuação pode ser encontrado na própria função exercida ali pela ferrovia que, além de representar um estímulo insuficiente ao investimento industrial ao longo de seu eixo, foi submetida à lógica econômica ali predominante, tornando-se apenas uma via de drenagem dos recursos vinculados à produção da cana e pecuária, dificultando ainda mais o reinvestimento de recursos na região.

O acesso à BR 101 Norte, a partir da cidade do Rio de Janeiro, reproduzia aquela ruptura, exigindo o contorno da Baía da Guanabara por estradas bastante precárias, através dos municípios de Duque de Caxias, Magé e Itaboraí, mantendo a inviabilidade de grandes investimentos industriais no norte do estado. Por isto, na parte norte, esta rodovia acaba tendo apenas o papel de via de ligação da cidade de Niterói com o interior, em direção a Campos, e, secundariamente, de ligação com o Estado do Espírito Santo. Levando-se em consideração que o Espírito Santo é um estado de baixa produção industrial, e que a ligação com o nordeste manteve-se realizada pela BR 116, é possível entender porque este eixo não chegou a ter importância em termos de dinamização industrial ou de integração nacional que influísse na organização do território e da economia no norte do atual Estado do Rio de Janeiro.

Este eixo viário só ganha importância com a construção da Ponte Rio-Niterói, em 1974, momentos antes da fusão dos dois estados, o que se soma a outros efeitos vinculados à Fusão, influenciando no desenvolvimento desta região. Esta dupla redução da segmentação do território, geográfica e política, favorece investimentos públicos nas baixadas litorâneas que permitem seu desenvolvimento como áreas de veraneio no novo estado. Do ponto de vista de investimentos produtivos industriais por parte do governo federal, a exemplo do que ocorrera nas demais regiões, destacam-se a instalação da Companhia de Álcalis, no Município de Arraial do Cabo e, sobretudo, as pesquisas e o início da exploração petrolífera na Bacia de Campos. Tais investimentos vão gerar mudanças importantes na base econômica do estado e dos municípios da região, principalmente Campos que, por ser a maior cidade da região, absorve várias atividades de suporte a estes investimentos, e Macaé, que recebe todas as instalações de infra-estrutura básica para a exploração na plataforma marítima da Bacia de Campos.

Na BR 101 Sul, concluída também próximo à Fusão, destaca-se a ampliação dos terminais da Petrobrás em Angra dos Reis, para recepção e bombeamento de petróleo para a Refinaria de Duque de Caxias. O empreendimento privado de maior destaque, associado à implantação de infra-estrutura pela Petrobrás, neste processo, foi a instalação do Estaleiro Holandês Verolme, no mesmo município. Mas o maior destaque, em termos de investimentos governamentais, sem sombra de dúvidas foi a instalação da Usina Termo Nuclear de FURNAS, na Praia de Itaorna, também em Angra dos Reis.

No início desta rodovia, ainda no município do Rio de Janeiro, próximo à junção da Av. Brasil com a BR 101 Sul, encontramos o Distrito Industrial de Santa Cruz, mencionado anteriormente quando identificamos os espaços industriais no município do Rio. Seria, também, ao longo desta rodovia a localização do Pólo Petroquímico do Rio de Janeiro, em uma área próxima ao Porto de Sepetiba. A instalação deste pólo, no entanto, não ocorreu, e os recursos que seriam destinados a ele foram partilhados entre os outros pólos petroquímicos existentes no país.

Atualmente, o maior destaque desta rodovia, em termos de perspectiva industrial, fica por conta do Porto de Sepetiba. Localizado do município de Itaguaí, na Baía de Sepetiba, este porto teve inicialmente a perspectiva de substituir o Porto do Rio como terminal de *container*, mas logo assumiu a condição de importante terminal da CSN, seu maior usuário. Tal fato deve-se ao processo de privatização do porto, uma vez que a maior parte dos terminais foi

adquirida pela CSN para transformá-los em porto para recebimento de carvão. As limitações para seu pleno desenvolvimento, no entanto, devem-se ao fato de que a esperada industrialização da zona oeste da cidade do Rio de Janeiro não ocorreu, como vimos em páginas anteriores, e a estrada que daria acesso às demais estradas que ligam o Rio a São Paulo, a Minas e ao Nordeste nunca saiu do papel. Trata-se da RJ 109 – cujo traçado projetado é identificado no Mapa 4 – que formaria um “arco viário”, ligando o Porto à BR 116 Norte, cruzando simultaneamente a Rodovia Presidente Dutra, BR 116 Sul e a Rodovia Washington Luiz, BR 040. Assim, isolado no município de Itaguaí, o potencial máximo do porto está longe de ser atingido.

Mapa 4

Mapa Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro (Projeto de ligação da RJ-109 a BR-116)

Por fim, já na década de 1980, temos a construção da continuação da BR 116, na direção norte em relação à cidade do Rio de Janeiro que, partindo da BR 040, contorna a Baía da Guanabara e atravessa a Serra do Mar, cortando o município de Teresópolis, até atingir a cidade de Além Paraíba e seguir seu traçado original em direção ao Nordeste do país. Ao longo de seu eixo, no entanto, nenhum investimento federal se realizou até o momento, fazendo com que não haja ocorrência industrial significativa.

Esta estrada, contudo, poderá se tornar um dos mais importantes eixos industriais no estado, caso se confirmem os investimentos previstos para a construção o “arco viário”, ou seja, a RJ 109. Isso porque, com a perspectiva da inauguração do pólo gás-químico no município de Duque de Caxias – cujas instalações já se encontram com infra-estrutura adequada para a recepção do gás da Bacia de Campos, bombeado pelo terminal da Petrobrás no município de Macaé – acredita-se que o pólo será ampliado e que várias indústrias terão interesse em se localizar próximo a ele. O maior problema para a concretização desta expectativa, segundo técnicos da própria Petrobrás, ainda continua sendo o acesso ao Porto de Sepetiba deste ponto do território, já que esta é uma atividade dependente de importação de componentes e exportação de produtos, e o único acesso ao Porto é por dentro da cidade do Rio de Janeiro, através da Av. Brasil, cujo tráfego é permanentemente congestionado. Há ainda problemas na definição da capacidade de energia a ser produzida na usina termoeletrica construída pela Petrobrás, especialmente para suprir a demanda do pólo, uma vez que a Petrobrás, mesmo tendo recebido R\$180 milhões do governo do Estado do Rio de Janeiro, não aceita, agora, ampliar a capacidade de geração de 380MW para 1.200 MW, solicitada pelas empresas que querem se instalar no pólo.

Enfim, considerando que talvez o problema principal ainda seja o acesso ao Porto, temos que, caso a estrada seja de fato construída, teremos uma via que mudará a feição radial das estradas no estado e propiciará a ligação entre todas as vias já instaladas, garantindo um acesso mais direto tanto ao Porto de Sepetiba quanto ao interior do estado e a outras cidades do país.

Até o momento, no entanto, a organização viária do estado constitui um dos fatores de contenção do ritmo de sua industrialização, tendo concorrido, em alguma medida, para a manutenção de certas características estruturais de sua industrialização, particularmente da centralização intensa no núcleo metropolitano. Esse processo de industrialização, como se

buscou mostrar aqui, caracteriza-se historicamente pela relação direta com os investimentos do governo federal e pela conseqüente dificuldade em estabelecer uma dinâmica independente desses investimentos. Tal fato, além de implicar em uma baixa densidade industrial no interior do estado, fez com que a transferência da capital federal para Brasília significasse uma diminuição dos recursos que sustentaram historicamente a industrialização do estado.

1.3. Alguns pressupostos institucionais do desenvolvimento industrial no país e no estado.

Às definições dos eixos integradores e da base industrial do território fluminense também se associa o desenvolvimento das empresas de economia mista no país. Tais empresas, defendidas inicialmente na Constituição Federal de 1937 e postas em prática através das sociedades anônimas de economia mista, desde 1939, ganham maior expressão e aceitação por parte dos empresários brasileiros através dos debates para a regulamentação e reforma da lei das sociedades anônimas, em 1940. Recebida inicialmente com desconfiança, por parte dos setores empresariais do país, conforme Levy (1988), a criação das empresas de economia mista passa a ser aceita a partir da realização, em 1943, do I Congresso Brasileiro de Economia, no qual os empresários aceitam “que se sugira ao governo federal da conveniência de serem as indústrias básicas organizadas, na falta de iniciativas particulares, com a participação do Estado, ou com seu amparo” (Levy, 1988, p. 294).

Com base nesta reelaboração dos conceitos de investimento público na atividade econômica, duas empresas públicas assumem imediatamente essa caracterização, dentro do modelo que tanto irá influir nas formas da intervenção pública na economia brasileira. Trata-se do Instituto de Resseguros do Brasil, o IRB, e a Companhia Siderúrgica Nacional, CSN, ambas com sede na cidade do Rio de Janeiro. Tal fato garantiu, no decorrer da década de 40, tanto a liderança do DF no sistema financeiro nacional, quanto os níveis de investimentos e produtividade industrial local, em um momento em que a indústria regional já apresentava sinais claros de desaceleração.

Outras empresas de economia mista são formadas e vão constituindo uma importante base para o desenvolvimento industrial fluminense, naquele período, seja por manter suas sedes e centros de pesquisas na cidade do Rio de Janeiro, seja por instalar unidades produtivas no território fluminense. São exemplos importantes a Cia. Vale do Rio Doce, resultante da

incorporação ao patrimônio da União das Cia. Brasileira de Mineração e da Itabira Minerações S/A; a Cia. Nacional de Álcalis, localizada no Município de Arraial do Cabo; e a Fábrica Nacional de Motores, FNM, no Município de Duque de Caxias.

Estes investimentos e os efeitos da II Guerra Mundial na economia nacional acabaram por propiciar uma retomada da economia industrial fluminense. No decorrer da década de 1940, o DF e o Estado do Rio, apesar de já haverem perdido desde a década de 1920 a liderança no processo de industrialização, viu o valor de sua produção industrial crescer 5,4 vezes, acompanhando a média nacional. Este crescimento deveu-se, por um lado, ao fato de que a economia fluminense possuía uma estrutura industrial baseada em setores mais tradicionais, como o têxtil, que souberam explorar as oportunidades abertas com a guerra no mercado internacional. Por outro lado, os setores mais dinâmicos acompanharam as oportunidades oferecidas pelos investimentos públicos, aumentando as atividades nos setores e bens de capital, sobretudo o metal-mecânico, de bens intermediários e minerais não-metálicos e, principalmente, no setor químico-farmacêutico. Destaca-se, nesta recuperação das atividades industriais fluminenses, a dinamização dos setores ligados à construção civil, que passaram a ser estimulados pelo governo federal em função das novas políticas de construção de grandes obras, estradas e habitações.

Com o fim das limitações provocadas pela II Guerra e com a retomada do crescimento industrial brasileiro, na década de 1950, a economia fluminense recebe, mais uma vez, os investimentos decorrentes da criação das empresas estatais. São empresas cujas sedes se localizam na cidade do Rio de Janeiro, tais como a Petrobrás, Eletrobrás, BNDES e outras. Por outro lado, como predominou no país, neste período, sobretudo a partir de 1953, um intenso controle das importações, tal fato acaba também beneficiando a expansão da indústria de bens de consumo não-duráveis (Considera e Melo, 1986, p. 115), que trás benefícios à economia industrial fluminense e, a partir de 1956, com os investimentos do plano de metas do Governo Juscelino, novos avanços foram obtidos, principalmente pela primeira expansão da indústria naval, modernização do parque têxtil e construção da refinaria Duque de Caxias. Assim, mesmo considerando o intenso crescimento industrial de São Paulo, que faz diminuir a participação relativa da produção industrial fluminense, é importante o crescimento de alguns setores garantindo o aumento do VTI no território, particularmente do setor siderúrgico, que passa a ser responsável, segundo o Censo de 1959, por 33,3% da produção

nacional, e do setor químico, responsável por 10,8% do VTI nacional, em 1959, chegando ao índice de 22,6% na produção nacional em 1970 (Considera e Melo, 1986, p. 117).

Porém, todo este processo acabará comprometendo o potencial de desenvolvimento da economia industrial fluminense, pela forma como ele se constituiu, ou seja, devido à forte dependência dos investimentos públicos. Com efeito, o fato de que a formação do capital industrial tenha sido baseada nas empresas estatais e, na esfera privada, nos setores naval e têxtil, fará com que a crise dos anos 1980 seja mais drástica no Estado do Rio de Janeiro do que em outros estados. A crise econômica que se abateu no país, a partir de fins dos anos 70 e início dos 80, de fato comprometeu todo o processo industrial do estado, e sua superação só se torna possível com base em novos setores e investimentos.

1.3.1 Do Estado da Guanabara à Fusão: a crise do abandono

A transferência da capital federal para Brasília, em 1960, recoloca a questão da autonomia e dos fundamentos da industrialização fluminense, uma vez que, com a saída do governo federal da cidade do Rio de Janeiro e com a manutenção da proposta constitucional de criação de um novo estado, o Estado da Guanabara, emergem duas crises no território fluminense: uma política e outra econômica. Politicamente, a reintegração do ex-território federal, a cidade do Rio de Janeiro, ao Estado do Rio de Janeiro era considerada por muitos políticos como necessária, significando uma recomposição das “raízes históricas” da organização social do povo fluminense, enfim, um “sonho que se tornaria realidade” (Sarmiento e Motta, 2000, p. 14). Todavia, as discussões e desentendimentos políticos fizeram com que a aprovação de uma emenda constitucional que realizasse essa reintegração não lograsse êxito, prevalecendo as determinações da Constituição Federal de 1946, segundo a qual, a cidade do Rio de Janeiro se tornaria um estado caso deixasse de ser a Capital Federal.

Em termos econômicos, era quase unânime entre os empresários do ex-Distrito Federal que, se a reintegração ocorresse, se evitaria a “crise” ou o “esvaziamento” econômico que se abateria sobre a cidade caso fosse criado o Estado da Guanabara. Para os empresários, a “decadência econômica” desse “estado” seria inevitável, devido a três fatores: a falta de investimentos por parte do governo federal, o crescimento e concentração industrial em São Paulo e, por fim, as características e especificidades da industrialização da cidade do Rio de

Janeiro. Assim, os empresários que acabaram formando a Federação Industrial do Estado da Guanabara (FIEGA), os da Associação Comercial do Rio de Janeiro e do Clube de Diretores Lojistas (CDL), defendiam abertamente a reincorporação. O argumento apresentado por estes segmentos apontava para a perspectiva de “estancar o esvaziamento econômico da Guanabara, de forma que um certo dinamismo econômico se espraiasse pelo território fluminense, possibilitando a integração de economias complementares”³⁵ (Canosa, 1998, p. 192).

O fato é que a reintegração não ocorreu de imediato. No momento de transferência da capital para Brasília, a cidade do Rio de Janeiro tornou-se, ao mesmo tempo, Estado da Guanabara, situação que perdurou por 14 anos, só tendo fim em 1974, por um ato de força do regime militar. O General Geisel, que tomou posse na presidência da república em março daquele ano, sem considerar o imenso debate das forças políticas cariocas e fluminenses, envia, em junho, um projeto de fusão dos dois estados, que é aprovado imediatamente, em primeiro de julho. Em setembro, o presidente também já tinha definido o nome do governador do “novo” estado, designando para essa “missão” o Almirante Floriano Faria Lima³⁶. Nomes de políticos próximos ao governo, como Célio Borja, Armando Falcão, Ney Braga, Reis Veloso e outros, que haviam sido sondados para assumir o governo do novo estado, foram preteridos como forma de não alimentar ainda mais as disputas entre políticos locais, uma vez que esses políticos mais experientes acabariam por construir alianças seja com Chagas Freitas, ex-governador da Guanabara, seja com o senador Amaral Peixoto, ex-governador do Estado do Rio.

Ocorreram muitas controvérsias a respeito das reais intenções e orientações por parte do governo federal para este ato. De um lado, para os políticos da Guanabara, o ato teve para o governo militar um fundamento mais político do que econômico, baseado em uma ótica estratégica em relação ao que consideravam a “caixa de ressonância política da federação”. Durante o regime militar, era considerado um *constrangimento* o fato do governo da Guanabara ser assumido por políticos “oposicionistas”, como Negrão de Lima e Chagas

³⁵ Tal fato impulsiona, nos ciclos empresariais tanto da Guanabara quanto do Estado do Rio de Janeiro, os primeiros debates a favor da fusão entre os dois estados. Segundo Canosa, em 1969 a Federação Industrial do Estado da Guanabara (Fiega) e o Centro Industrial do Rio de Janeiro (CIRJ) “elaboraram em conjunto um minucioso estudo, que terminava concluindo ser fundamental fundir o Rio de Janeiro e a Guanabara”. (Canosa, 1998, p. 48)

³⁶ É importante salientar que o nome de Faria Lima, conforme ele próprio reconhecia, se deveu ao fato de que ele nunca havia exercido ou querido exercer um cargo político, só aceitando ser governador porque foi “convocado” para levar a cabo a “missão” de realizar a integração entre os dois estados.

Freitas. A rigor, não que realmente o fossem. Mas o fato de ser o único estado governado pelo MDB fez com que o governo militar buscasse o “esvaziamento político da Guanabara, reduzindo-a a uma posição de menor relevância na hierarquia política da federação” (Mello Franco apud Sarmiento e Motta, 2001, p. 19).

A cidade do Rio de Janeiro, portanto, com a Fusão, deixa de ser considerada uma unidade político-administrativa autônoma, um estado, e assume, novamente, a condição de município, núcleo econômico, político e cultural tanto da região metropolitana quanto do estado. A condição de núcleo metropolitano é constituída de acordo com a concepção dos pólos de crescimento, que orientava o planejamento regional durante aquele período e induziu a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil. Essa concepção, de pólos de crescimento, se apresentava como um dos parâmetros de gestão e planejamento que vigoravam na época, com base nas teorias de François Perroux. Segundo Perroux (1961), o crescimento econômico pode ser induzido pela ação deliberada do planejamento econômico estatal, através do direcionamento dos investimentos produtivos para promover mudanças estruturais na economia de uma região. A Fusão, portanto, viria ao encontro de novas definições estratégicas de desenvolvimento econômico, por parte do governo federal. Naquele momento, tal estratégia passava por promover a consolidação e expansão das políticas de pólos de crescimento econômico, a partir da institucionalização e delimitação das nove Regiões Metropolitanas constituídas a partir das principais cidades brasileiras, em 1973, através da Lei Complementar nº 14. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi a única a ser instituída em 1975, no mesmo ato que sacramentou a Fusão.

Evidentemente, tal política refletia a direção imprimida pelos governos militares desde sua instalação, como podemos constatar pelos estudos realizados já no governo de Castelo Branco. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFAU) teve um importante papel nestas definições. Durante o governo de Castelo Branco, o ato que oficializa o Banco Nacional da Habitação (BNH) cria também o SERFHAU, a princípio como órgão de assessoria técnica aos estados e municípios que assumiria também as funções de um órgão normativo, bem como de planejamento e de pesquisa, que regularia, inclusive, o próprio BNH. Os conflitos entre os dois órgãos não demoraram a surgir, pelo fato de que o BNH, passando a ser o gestor do Fundo de Garantias por Tempo de Serviço (FGTS), instituído em setembro de 1966, ganhou autonomia. Por conta disso, em 1966, o SERFHAU passa a ter novas funções, tornando-se responsável pela “elaboração e coordenação de políticas nacionais

de planejamento local integrado, formuladas segundo as linhas da política de desenvolvimento regional” (Cintra, 1977, p. 21).

Com estas novas atribuições o SERFHAU recupera estudos realizados pela Empresa de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) e pelo Conselho Nacional de Geografia (CNG), nos quais são identificadas 128 microrregiões, 400 espaços homogêneos e nove pólos de “maior” importância, que vieram a se constituir nas nove regiões metropolitanas instituídas em 1973 e instaladas em 1974. Portanto, uma definição preliminar sobre a formação das regiões metropolitanas já se delineava no governo de Castelo Branco, sendo inclusive, aprovada na Constituição de 1967 – em seu artigo 157, que tornou a criação de áreas metropolitanas prerrogativa do governo federal – com indicação de uma futura regulamentação, o que só vai ocorrer em 1973, no último ano do governo do general Médici. Como por definição não poderia ser instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, uma vez que esta envolvia dois estados, sua institucionalização só ocorre com a Lei Complementar nº 20, de 1º de janeiro de 1975, que cria também o novo Estado do Rio de Janeiro, através da Fusão.

Um aspecto importante neste processo é o fato de que as experiências de gestão metropolitana já ocorriam em vários estados, como o de São Paulo, cujo governo estadual se preocupava com a conurbação da cidade de São Paulo com o ABC, e o do Rio Grande do Sul, que já desenvolvia projetos de gestão compartilhada de Porto Alegre e cidades vizinhas. Por isso, os respectivos governos desses estados defendiam que a instituição das regiões metropolitanas e de seus respectivos órgãos gestores fosse uma atribuição estadual, de forma que uma legislação federal não prejudicasse os interesses estaduais. A preocupação natural destes governos era o fato de que, na instituição dos órgãos gestores destas regiões, estava implícita uma “espécie de 4º nível governamental”. Assim, contrária à proposta de gestão compartilhada entre governo do estado e municípios das áreas metropolitanas, como queriam os governos estaduais, o governo federal cria uma forma indireta de intervenção, uma vez que a noção vaga de *gestão de serviços de interesse comum*, que se tornou o cerne do projeto, na verdade, não deixava claras as atribuições e intenções dos órgãos gestores destas regiões.

O governo federal também cria, logo no início da gestão Geisel, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas – CNPU, com a responsabilidade de delimitar as diretrizes, estratégias e instrumentos de políticas nacionais de desenvolvimento urbano, que têm como parâmetro básico a noção de que “o planejamento da estrutura de uma cidade deve

estar subordinado à definição de sua função para o “macro sistema” (Cintra, 1977, p. 38). Com efeito, as determinações e linhas de ação definidas pelo CNPU foram incorporadas integralmente no II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975 / 1979 (II PND), demonstrando a visão de planejamento estratégico que se tinha para as regiões metropolitanas dentro do contexto nacional.

Neste contexto, a Fusão, ou, se preferirmos, a reintegração da cidade do Rio de Janeiro ao estado, atendeu a interesses de ordem econômica delimitados pelo governo federal, trazendo, dependendo do ponto de observação dos principais sujeitos e agentes sociais, vantagens ou prejuízos. O que é importante ressaltar, é que o governo militar, em sua lógica desenvolvimentista – que predomina nos anos 70 e que, segundo Castro e Souza, (1988) teria levado a economia brasileira a ingressar num longo período de *marcha forçada* – procura definir estratégias e prioridades nacionais que atendam a interesses dos setores produtores. Tais políticas priorizam, por um lado, os investimentos nos setores de bens intermediários e energéticos, como a metalúrgica e petroquímica, e, por outro lado, investimentos em desenvolvimento urbano, particularmente em obras viárias, indo ao encontro das demandas postas pelo setor automobilístico. Prioriza, ainda, investimentos na construção civil, através de programas habitacionais e de saneamento que acionam uma imensa cadeia produtiva. Tais políticas, evidentemente, acabam por se chocar com ações e objetivos dos planos políticos locais, quando estes se voltam apenas para interesses específicos ou são definidos apenas nas esferas de planejamento dos municípios.

A Fusão, portanto, se realiza num cenário estratégico de um modelo de desenvolvimento econômico nacional e tem o respaldo dos empresários locais, sobretudo, através dos industriais representados pela FIEGA e pelo Centro Industrial do Rio de Janeiro (CIRJ), que viriam a se fundir na FIRJAN. Já em 1975, agora com essa nova denominação, a FIRJAN promoverá inúmeros encontros e plenárias setoriais para apoiar e propor linhas de ação e desenvolvimento no estado. Esta tarefa, todavia, teve um longo caminho a percorrer até dar os primeiros resultados.

1.3.2 O estado da arte nos tempos da crise: da Fusão à década de 1980.

A “construção” do *novo* estado não foi tarefa fácil. Como vimos anteriormente, foi preciso a indicação de um almirante, que nunca tinha estado nas fileiras políticas do país, para cumprir a *missão* de unir e desenvolver econômica e socialmente o estado. Vários foram os

percalços, a começar pela indicação do prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Sr. Marcos Tamoio, técnico formado nos quadros do antigo Estado da Guanabara, que se manifestava sempre de forma dissimulada contra a Fusão. De qualquer forma, nos primeiros anos que se seguem à Fusão, os conflitos são atenuados pelos investimentos que o governo federal realiza para sustentar o projeto. Isso “salva” a economia fluminense até a final da década.

Esses investimentos, na verdade, são resultantes do modelo implantado por Geisel para superar os problemas que a economia nacional sofria após o início do “milagre brasileiro”, nos anos 60. A economia brasileira, nesse período, enfrentava problemas importantes no balanço de pagamentos, tendo, em 1974, apresentado um grande déficit comercial, cuja solução foi a conhecida opção do governo Geisel de reaquecer a economia através de investimentos com base nos financiamentos externos. Segundo Barros de Castro (1988, p. 29), Geisel reiterou o processo conhecido como “crescimento-com-endividamento”, cuja opção se deveu ao fato de que o governo acreditava que era transitória a crise que se abatia sobre a economia, uma vez que era “transitório” o choque do petróleo.

Os investimentos, porém, como são definidos no II PND, ao contrário do que vinha se realizando, são dirigidos a projetos que reestruem as bases da capacidade produtiva nacional, privilegiando os setores de insumos básicos e de bens de capital, uma vez que esses setores são fortemente dependentes de investimentos ou financiamentos governamentais. Inclui-se neste rol de prioridades os investimentos em produção de energia.

Assim, associando os investimentos para reaquecer a economia nacional com a necessidade de apoiar o novo estado, o governo federal viabilizou um grande volume de investimentos em empresas estatais no estado, destacando-se as obras de expansão da CSN – que foram realizadas em três etapas e só concluídas em 1987; a instalação da Usina Termonuclear em Angra dos Reis, na BR 101 Sul; as obras de ampliação da Refinaria Duque de Caxias, na BR 040; a recuperação da Rede Ferroviária Federal, principalmente para transportes urbanos; a instalação de um programa de recuperação do sistema viário, a cargo do Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER); e, principalmente, o desenvolvimento do II Plano de Construção Naval, reaquecendo as atividades nos seis estaleiros existentes no estado.

Com isso, conforme salienta Canosa,

Já em 1975, como reflexo das perspectivas promissoras que se abriam para o estado, sua economia cresceu 7% em relação ao ano anterior, quando a média nacional apontou um crescimento de 5,6%. Em 1976, o crescimento foi da ordem de 10,1%, ficando a média

nacional em 9,2% (...) destaca-se também o fato de que o setor industrial nos anos 70 cresceu a uma taxa de 8,7% ao ano até 1978 (Canosa, 1998, p. 192).

O crescimento da economia no estado também, ainda que indiretamente, se beneficia dos vultosos investimentos que foram realizados por empresas estatais em todo o país, uma vez que a maioria das empresas tinha sede na cidade do Rio de Janeiro, como as empresas do sistema Eletrobrás, a Petrobrás e a Embratel.

Ao analisarmos os dados referentes à estrutura produtiva no novo estado, no ano de 1975, vemos o quanto esses investimentos contribuem para dinamizar sua economia. Para essa análise, selecionamos os dados a respeito do VTI para os municípios fluminenses que participavam com mais de 1% na composição do VTI estadual, procurando identificar os setores industriais que tinham maior participação na composição do índice, e constatamos a importância dos setores de material de transportes, metalúrgica, química, têxtil e de produção de alimentos. A Tabela 3 nos mostra apenas os municípios selecionados, como forma de simplificar a análise, uma vez que os principais núcleos industriais no estado estão aí representados.

Tabela 3

Participação no Valor da Transformação Industrial no Estado do Rio de Janeiro, por setor e por município com participação superior a 1% - 1975 a 1985.						
Setores e municípios	1975		1980		1985	
	mil cruzeiros	%	mil cruzeiros	%	mil cruzeiros	%
Total	41.497.199	100	418.553.412	100	51.349.013.831	100
Ind. Extrativa			2.018.605	0,48	6.106.293.095	11,89
Ind. Transformação			416.553.412	99,52	45.242.720.736	88,11
Campos	467.609	1,13	5.049.790	1,21	573.211.133	1,12
Barra Mansa	688.036	1,66	8.099.096	1,94	693.928.326	1,35
Resende	593.048	1,43	8.549.206	2,04	726.272.725	1,41
Volta Redonda	3.003.952	7,24	30.626.322	7,32	3.794.077.027	7,39
Nova Friburgo	426.806	1,03	7.044.067	1,68	594.436.900	1,16
Petrópolis	1.055.022	2,54	10.724.905	2,56	932.372.957	1,82
Duque de Caxias	3.749.194	9,03	29.289.737	7,00	5.604.532.622	10,91
Magé	157.793	0,38	4.676.154	1,12	134.292.351	0,26
Niterói	1.346.076	3,24	12.006.097	2,87	636.324.990	1,24
Nova Iguaçu	1.144.384	2,76	13.142.349	3,14	1.882.378.082	3,67
São Gonçalo	711.650	1,71	7.536.531	1,80	769.036.619	1,50
Angra dos reis	90.686	0,22	5.954.452	1,42	983.121.284	1,91
Rio de Janeiro	25.685.547	61,90	250.235.636	59,79	29.484.040.701	57,42

Fontes: IBGE. Censos Industriais 1975, 1980 e 1985.

De imediato, apreendemos nesta tabela a concentração na cidade do Rio de Janeiro. Esta concentração do VTI do estado na cidade do Rio de Janeiro já é conhecida, mas é importante percebermos a diminuição proporcional da sua participação a partir da Fusão, de 61,90 para 57,42%, e, em certa medida, é importante também salientarmos as mudanças na composição dos índices, dentro de cada município. Em 1975, a maior contribuição na composição deste índice na cidade do Rio de Janeiro era o setor de editora e gráfica, cujo peso era de 13,5% do total. Mas em 1985, o setor com maior participação passa a ser o de química, com 10,9% do total. Tal fato evidencia o aproveitamento dos recursos aplicados na expansão da refinaria de Duque de Caxias, principal fonte de matérias primas do setor. Aliás, no município de Duque de Caxias, não precisaria dizer, o setor químico é responsável pela maior parte da produção industrial, sendo que a participação do setor no índice local é de 70,0%, 58,9% e 83,2% nos anos assinalados na tabela.

Mas, nos primeiros anos após a Fusão, o setor que mais participará na dinamização da economia fluminense será o de material de transporte, como resultado do II Plano de Construção Naval. Em 1975, a participação deste setor na cidade do Rio de Janeiro era de 5,4% do total do VTI e, em 1985, já era o segundo setor mais importante, com 8,4% do total. Outros municípios tiveram neste setor sua principal base econômica. Magé, município da RMRJ, e Angra dos Reis, no litoral sul do estado, em 1975, não tinham registro no setor de material de transportes, mas, em 1980, já apresentavam índices importantes deste segmento industrial em seus territórios. Neste ano, este setor respondia por 66,5% do VTI do Município de Magé e por 90,3% do VTI de Angra dos Reis, com a construção neste município do estaleiro holandês Verolme. Portanto, Magé, que participava com ínfimos 0,38 do VTI estadual em 1975, já participa com 1,12% deste indicador em 1980, e Angra dos Reis, que só participava com 0,22, em 1975, participava com 1,42% do VTI estadual, em 1980, e 1,91%, em 1985. O setor de material de transporte também se destaca no município de Niterói, onde os estaleiros foram a principal base econômica. Ali o setor que já era importante para o município desde a fundação do estaleiro Mauá, em fins do século XIX, na praia Ponta de Areia, é, no ano de 1980, responsável por 60,8% do VTI local.

Outro investimento federal importante no estado é o aplicado no setor siderúrgico e metalúrgico. As obras de ampliação da CSN, em Volta Redonda, também contribuem com as indústrias no médio Paraíba, ao longo da BR 116 Sul. Sem dúvida, os investimentos realizados beneficiaram diretamente o município de Volta Redonda, mas, indiretamente,

contribuíram com os setores metalúrgicos e químicos de Barra Mansa e Resende. Como podemos observar na tabela, ambos apresentam crescimento na participação do VTI estadual na comparação dos anos 1975 e 1980.

Somados a estes investimentos industriais e ao crescimento daí advindos, outros setores se destacam na economia fluminense e nos municípios identificados na tabela. Fora os setores de química, material de transportes, siderúrgicos e metalúrgicos que se beneficiaram diretamente dos investimentos governamentais, destaca-se também o setor têxtil na Região Serrana e o setor da indústria alimentar (açúcar) e química (álcool) no município de Campos. Campos, por se situar distante do núcleo, apresenta, nesta época, uma economia completamente baseada na agroindústria sucro-alcooleira, que, pela falta de modernização dos sistemas industriais e pelo esgotamento do solo, mantém uma baixa produtividade e, portanto, uma contribuição pouco expressiva no VTI estadual.

O setor têxtil, já pouco expressivo na região metropolitana nos anos 70, ganha expressão nos municípios de Nova Friburgo e Petrópolis, uma vez que aí está associada a indústria de vestuário. Em Petrópolis, que possui uma maior diversificação industrial, havia, em 1980, uma importante industrialização – baseada nas confecções que dinamizavam a indústria têxtil – que se tornou conhecida pela venda no atacado para revenda em todo o país. Em 1980, o setor têxtil era responsável por 29,4% do VTI no município. Já em Nova Friburgo, a indústria têxtil participava com 32,5% do VTI do município e as confecções especializaram-se na produção de *lingerie* fazendo com que, segundo Santos (2001, p. 139) a Região Serrana do estado concentre metade da produção nacional nesse setor especializado, através de 4.300 estabelecimentos, entre grandes firmas e pequenas empresas, localizadas nos municípios de Friburgo e Petrópolis.

Por fim, é ainda importante ressaltar que, entre os municípios apresentados na tabela, apenas o próprio Rio de Janeiro, Nova Iguaçu e São Gonçalo apresentam uma industrialização diversificada, onde vários setores industriais participam igualmente na composição do VTI municipal. Tal fato põe em evidência dois aspectos importantes que comprometiam, e em parte ainda comprometem, o desenvolvimento da economia fluminense: a dependência dos investimentos públicos para dinamizar e/ou sustentar o desenvolvimento dos principais setores e atividades da maioria dos municípios; e, como o outro lado da mesma moeda, a vulnerabilidade da economia fluminense, caso cessem as linhas de investimentos públicos.

1.3.3 O segundo choque do petróleo e o fim do milagre brasileiro e ... fluminense.

Todos os investimentos realizados no âmbito do II PND, todavia, não resistiram a segunda fase da crise do petróleo, em 1979, fazendo com que o país entrasse definitivamente em uma conjuntura de dificuldades econômicas cuja recuperação ainda não ocorreu. As informações apresentadas por Castro e Souza (1988, p. 48), sobre os primeiros impactos causados pela alta do petróleo, em um momento em que o país era ainda muito dependente de combustível importado, mostram que o valor das importações saltou de um patamar de US\$ 4 bilhões anuais para valores próximos a US\$ 10 bilhões em 1980. No mesmo sentido, o aumento irracional de juros no mercado externo fez saltar o pagamento dos juros da dívida externa de US\$ 2,7 bilhões, em 1978, para US\$ 9,2 bilhões, em 1981.

O início da década de 1980, portanto, é um momento delicado para a economia nacional face ao redirecionamento das prioridades de investimento pelo sistema financeiro internacional, que antes financiara o *milagre brasileiro*, e à longa recessão que se mantinha nos países industrializados. Com isso, frente às políticas de compressão dos créditos e elevação dos juros, instituídos pela política ortodoxa do ministro da fazenda Delfim Neto, o modelo adotado no II PND foi definitivamente abandonado, relegando a um segundo plano os investimentos nos setores estratégicos da economia do país, como as indústrias de bens de produção e energéticas.

Assim, ao contrário do que vinha ocorrendo no país em termos de investimentos nos setores produtivos de bens intermediários através das empresas estatais, a política econômica comandada pelo ministro Delfim Neto passou a considerar essas empresas como “um dos problemas mais complicados na economia brasileira” (Neto, apud Castro e Souza, 1988, p. 54). Esse pensamento, na verdade, procurava ofuscar a submissão às regras impostas à nação a partir dos sucessivos acordos recessivos com o FMI e a orientação para dirigir a economia apenas para o setor de exportação de produtos primários. A produção mineral no Projeto Carajás e o aumento da produção agropecuária se tornam a prioridade do ministro Delfim, na perspectiva de ampliar as exportações brasileiras.

O Estado Rio de Janeiro, neste cenário, perde duplamente: por não ser mais prioritário na linha de investimento produtivo e por não ter expressividade na produção mineral. Tão pouco consegue êxito na produção agrícola, uma vez que a produção sucro-alcooleira no estado já não dispõe de capacidade produtiva para o mercado externo. Com isso, começam a

ser desarticulados setores industriais importantes no estado, fazendo com que a crise econômica tivesse proporção maior do que a experimentada por outros estados industrializados. O setor naval é o que primeiro sente os efeitos desta crise.

O setor naval era um dos segmentos mais importantes no estado, tendo chegado, segundo dados do Sindicato Nacional da Construção Naval, a produzir, em 1975, 2 milhões de toneladas em navios e a empregar 23 mil trabalhadores. Porém, dentro da nova estratégia de desenvolvimento definida por Delfim Neto, em 1980 a Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM) perde a gerência do Fundo da Marinha Mercante para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Com isso, todos os investimentos e subsídios dados ao setor foram paulatinamente sendo cortados, o que iria implicar em sérios problemas para a indústria do estado, uma vez que aqui se localizam os maiores estaleiros do país. Consequência direta desta política é o fechamento de inúmeras indústrias pertencentes à cadeia produtiva do setor naval (Considera e Melo, 1986, p. 119), aumentando ainda mais os efeitos negativos na economia fluminense.

Os fundamentos da crise deste setor são apresentados por Canosa (1998, p. 194/195) e se relacionam com a própria forma como a produção naval se estruturou no Estado do Rio de Janeiro. Segundo a autora, o setor foi beneficiado por incentivos e concessões especiais desde o plano de metas do presidente J. Kubischek e, no decorrer da década de 1970, recebeu um grande impulso a partir do I e do II Plano de Construção Naval, respectivamente, no período de 1970 a 1974 e de 1974 a 1979. Com isso “o primeiro Plano de Construção Naval (1970 / 1974) permitiu a viabilização econômica da exploração de transporte marítimo sob bandeira brasileira e a renovação de frotas correspondentes às empresas de navegação. Tal política permitiu o crescimento da frota em 70%” (Canosa, 1998, p. 194). Já o segundo Plano, embora tenha permitido a continuidade da expansão do setor, reduziu progressivamente as linhas de financiamento devido aos problemas conjunturais que se aproximavam. Porém, mesmo com as limitações que se desenhavam no mercado internacional, que apontavam para uma maior restrição para o setor no mercado internacional, as empresas não se reestruturaram para produzir sem o apoio e subsídios governamentais.

Com efeito, a partir de 1978, face aos atrasos nas remessas dos recursos destinados a subsídios aos produtores, os empresários do setor passam a acusar o governo federal de não cumprir integralmente os compromissos assumidos com o II Plano. Com isso, sem uma política de fomento por parte do Estado, o setor atinge o auge de sua crise em 1984,

paralisando, momentaneamente, suas atividades no Estado do Rio de Janeiro. Para muitos analistas, o estado afundou com a crise dos estaleiros. Isso porque o setor de produção naval mobilizava uma cadeia produtiva industrial importante no estado, cujas empresas, com a crise, foram obrigadas a encerrar ou a diversificar suas atividades e linhas de produção.

Assim, a estrutura produtiva industrial privada do estado, sobretudo nos primeiros anos da década de 1980, vai se desestruturando, fazendo o estado amargar apenas um pequeno crescimento industrial da ordem de 6,4%, entre 1981 e 1985, enquanto que São Paulo teve, no mesmo período, um crescimento de 8,8% e Minas Gerais, de 7,8%. Para ilustrar esse quadro de decadência, basta lembrarmos que a participação relativa do estado no PIB real do Brasil era de 14,2% em 1980, caiu para 12,78%, em 1985, e chegou a 10,98% em 1990, e que a *renda per capita* sofreu redução de 9,2% no período 1980-1992 (Natal, 2001, p.92).

O pequeno crescimento da indústria no estado, de 6,4%, mencionado linhas acima, foi, ainda assim, basicamente devido aos investimentos do governo federal. Em 1980, identificamos, em lista dos principais investimentos industriais no estado, apresentada pelo o jornal O Globo, que o principal investidor na economia fluminense era o próprio governo federal, através dos recursos aplicados na Usina Termonuclear de Angra dos Reis, algo em torno de US\$ 7,5 bilhões; na expansão da CSN em Volta Redonda, que consumia US\$ 3,6 bilhões; na II unidade da CSN, orçada em US\$ 3,2 bilhões, no município de Itaguaí; neste município também eram significativos os recursos destinados à construção do Porto de Sepetiba, US\$ 170 milhões, às instalações da NUCLEP, US\$ 290 milhões, e à nova Casa da Moeda do Brasil, US\$ 80 milhões. Nesta lista, também identificamos que se destacavam, no setor privado, os investimentos de expansão de algumas indústrias, como a indústria farmacêutica Bayer, no município de Nova Iguaçu, a de produção do Cimento Mauá, no município de Cordeiro, e a de confecções de *lingerie* De Millus.

Este cenário de redução dos investimentos, públicos e privados, atravessa toda a década e culmina com um ato do governo federal que põe por terra todas as perspectiva de um grande investimento capaz de contribuir na recuperação econômica do estado. Trata-se da recusa em criar e instalar o quarto pólo petroquímico brasileiro no Estado do Rio de Janeiro, optando por distribuir os recursos destinados a esta instalação entre os pólos da Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul. Tal ato hoje se confirma como de descrédito político do estado

junto ao governo federal, naquele momento, uma vez que já era conhecida a capacidade de produção e extração petrolífera e de gás natural na Bacia de Campos.

Associado a este quadro de crise econômica, o Estado do Rio de Janeiro passa a ter um problema adicional que atravessa toda a década: o estado volta a ser governado por forças políticas que se opõem aos respectivos governos federais. A partir de 1983, pelo governador Leonel Brizola, do PDT, cujas relações com as forças militares e os setores conservadores eram de grande tensão ao longo de todo o seu primeiro mandato e, a partir de 1987, pelo governador Moreira Franco, do PMDB, que, apesar de pertencer ao partido do presidente, tinha com ele relações distanciadas por ter-lhe negado apoio para prorrogação de seu mandato.

Assim, a economia industrial do estado sofre de uma forma um pouco mais crítica do que nos demais estados que tinham boa base industrial, devido, sobretudo, a uma estrutura produtiva que cresceu associada às demandas e investimentos por parte dos governos centrais. Este quadro de estagnação, que no estado era sempre considerado como de *crise* ou de *esvaziamento* econômico, acaba sendo o impulsionador de novas propostas e posturas que, como poucas vezes observado anteriormente, põe políticos e empresários discutindo propostas e ações que ajudem a recuperar a economia e, por que não dizer, a construir uma identidade do enfim aceito Estado do Rio de Janeiro.

Os primeiros resultados desses diálogos e ações só se manifestarão no decorrer dos anos 90. Isso porque, as políticas e ações instituídas por políticos e empresários continuavam a divergir e os caminhos para a recuperação da economia do estado eram, muitas vezes, paralelos. Por parte do governador Brizola, era nítida uma política de interiorização política e econômica que visava consolidar suas bases políticas no estado, mas que também provocavam novas formas de organização e participação social. Por parte dos empresários, sobretudo, sob o comando da FIRJAN, tendo à presidência um representante do setor naval, Sr. Arthur João Donato, observamos a ação de interiorização da estrutura do órgão, a partir da instalação de sedes regionais e da promoção de encontros para unificação de ações e *lobbys* que trouxeram para o cenário político os industriais do interior e, com eles, o estabelecimento de uma nova ordem de ações, construtora de uma estratégia de crescimento comum a todos.

Esses dois aspectos serão objeto de discussão nos capítulos subseqüentes, onde enfocaremos, no próximo, as ações do segmento empresarial e a atual estrutura produtiva no

estado, como forma de identificar as bases da recuperação em curso na economia e o resultado disso em termos de organização social e do território fluminense. No capítulo seguinte, apresentaremos os processos e ações que definiram as estratégias de recuperação econômica a partir das forças políticas que hoje atuam no estado. Antes, porém, ainda temos uma última consideração a fazer sobre o legado deste período histórico.

1.3.4 Alguns elementos positivos para a recuperação da crise

Um legado importante deixado por esse longo processo de industrialização no estado, sob a égide dos investimentos públicos do governo federal e da centralidade da cidade, foram os grandes investimentos em infraestrutura produtiva e empresas públicas na formação de uma importante base de pesquisa científica e tecnológica. Trata-se de instituições de ensino superior, instituições de pesquisas, enfim, um complexo de ciência e tecnologia instalado que tem sido, por um lado, o que mantém o estado como importante centro industrial e, por outro, uma importante base para sua recuperação econômica e de inovações tecnológicas.

Levantamento realizado por Tavares (2000) nos permite detalhar a presença de inúmeros órgãos federais de ensino e pesquisa instalados no estado, particularmente na cidade do Rio de Janeiro, demonstrando a importância deste legado. Neste levantamento, se destacam os seguintes institutos, centros e universidades federais: UFRJ, UFRRJ, UFF, UNIRIO, IME, IBGE/ENCE, CEFET Rio, CEFET Campos, que oferecem cursos técnicos, de graduação, pesquisa, pós-graduação e extensão; IMPA, CBPF, IEN, Fiocruz, que realizam pesquisas e cursos de pós-graduação; institutos e centros de ciências e pesquisas aplicadas, como ON, CNEN, IEN, Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico, IPEA, INT, Inmetro, Embrapa, LNCC e Cetem (Tavares, 2000, p. 67).

Além desses órgãos de ensino e pesquisa, ainda se destacam no estado grandes centros de pesquisas de empresas estatais, como Cenpes e Cepel, e outros federais, como os Centros de Pesquisas e Desenvolvimento do Exército e da Marinha, além da CPRM. Também importantes são as unidades estaduais de ensino e pesquisa, particularmente as universidades UERJ e UENF, bem como o Centro Estadual de Pesquisas Agropecuárias – PESAGRO.

A recuperação econômica do estado tem, portanto, como uma base importante, toda esta infraestrutura técnico-científica. Mas, para além disto, continua tendo outras vantagens que

precisam ser novamente arroladas para termos em conta todo o potencial usado para sua recuperação econômica. O estado participa de forma privilegiada do espaço mais dinâmico da industrialização brasileira, ou seja, o triângulo São Paulo - Rio de Janeiro - Minas Gerais. Esse espaço, inclusive, pode ser, nos dias de hoje, estendido para o que Diniz e Crocco (1995, p. 20) denominaram “polígono das áreas de industrialização dinâmica”, cujos vértices agora incluem os estados do Paraná, passando pela cidade de Maringá, Rio Grande do Sul, passando por Porto Alegre, e Santa Catarina, passando por Florianópolis.

Outro aspecto relevante é o fato de que a maioria das empresas públicas criadas no estado continuou com suas sedes e a maior parte de suas atividades em território fluminense após o deslocamento da capital para Brasília, como a Petrobrás, Furnas, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social etc. Muito embora, como já assinalamos em páginas precedentes, a transferência da capital para Brasília tenha significado uma forte retração da economia fluminense sentida, principalmente, com a diminuição dos recursos e investimentos que fluíam para a cidade do Rio de Janeiro e impondo ao estado uma das menores taxas de transferências tributárias no país (Melo, 2001, p. 228) e uma drástica diminuição da participação do estado no orçamento da União (Davidovich, 2000, p. 20). Tais fatos evidenciam a necessidade do Estado do Rio de Janeiro buscar, com seus próprios recursos, os caminhos para sua recuperação e volta do crescimento econômico, como tratou de fazer a partir de 1990.

Capítulo II

Os novos caminhos de um novo estado.

Introdução

Até aqui, privilegiamos uma abordagem histórica que permitisse recuperar, de forma ampla, os principais marcos referenciais e elementos constitutivos dos processos implicados na produção do território fluminense, enfatizando a ação dos principais sujeitos. A explicitação e análise dos processos mais recentes, especialmente no curso da década de 1990, exigem, agora, a discussão de alguns referenciais teóricos que nos permitem apreender, com maior especificidade, os aspectos que assumem posição central na produção da dinâmica territorial no período.

Já tivemos oportunidade de afirmar nossa compreensão de que a busca de relações significativas entre reestruturação produtiva e mudanças territoriais não deve nos levar a estabelecer entre estes dois fenômenos uma relação fechada de causa e efeito. De fato, como lembra Alain Rallet, ao ocorrer a incorporação de novas tecnologias, sobretudo da informação e comunicação, “os modos de trabalhar, a coordenação das atividades, as disponibilidades de bens e serviços, mas também os modos de vida e as representações espaciais, são e serão transformadas” (Rallet, 1996, p.14). Porém, se é verdade que a incorporação de novas tecnologias tende a provocar modificações na dinâmica territorial, é igualmente verdade que tal incorporação não pode ser vista como movimento isolado das relações sociais nas quais se insere e com as quais se conjuga ou confronta.

Vale lembrar, a esse respeito, que as representações do espaço só se modificam no interior dos processos de mudança de sua produção e uso, e que tais mudanças, longe de serem um resultado direto do possível impacto causado por um único “fator”, tendem a ser expressão de processos nos quais diferentes sujeitos não apenas produzem diferentes ações, mas efetivamente disputam o sentido das ações em curso. Por isto, aqui, mesmo a identificação dos principais traços das atuais estruturas produtivas das partes do território analisado se faz a partir do entendimento de que tais estruturas são decorrentes tanto da incorporação de recursos tecnológicos, quanto de alterações na organização da produção, quanto, ainda, de ações institucionais e de empresas, para as quais, em geral, convergem, historicamente, tensões e interesses conflitantes.

Dito isto, é preciso ficar igualmente claro que a consideração dos demais elementos presentes nas relações produtoras do espaço não nos deve levar a negligenciar a especificidade e importância particular do elemento econômico na compreensão das

dinâmicas territoriais. Por isto, neste capítulo, dedicamo-nos à compreensão deste aspecto e fazemos isto considerando algumas teorias sobre o crescimento econômico que trazem importantes referências para a compreensão das dinâmicas territoriais que buscamos apreender. Lançamos mão, particularmente, das teorias do crescimento regional endógeno, cuja ênfase recai no fato de que a inserção nas esferas de uma economia globalizada impulsiona novas dinâmicas territoriais, não devido à inserção em si, mas principalmente pelas novas relações, aí implicadas, entre os sujeitos que atuam no território. Fica claro, por esta perspectiva, que a referência às teorias do crescimento, aqui, não tem o intuito de uma discussão particular da economia e sim de suas implicações territoriais.

Esta opção analítica nos leva a esclarecer, por fim, uma segunda questão a respeito do uso destas teorias. Consideramos prematuro afirmar que há uma nova estrutura produtiva sendo criada no território fluminense baseada em novos sistemas de inovações tecnológicas. Mais do que implantação de *clusters*³⁷, onde se desenvolvem formas de organização da economia a partir do uso de novas tecnologias e apoios institucionais, como discutem regularmente os economistas, observa-se, no caso do Estado do Rio de Janeiro, mudanças decorrentes tanto da reorganização produtiva, quanto de uma nova dinâmica política e de relações sociais que alteram as formas que predominaram até este período.

Assim, em resumo, enfatizamos que não caminhamos na direção de uma tese nem de um debate sobre as teorias econômicas de desenvolvimento regional, mas sim da compreensão das mudanças e permanências na produção do espaço fluminense.

2.1 Mudanças na estrutura produtiva e a economia regional: considerações preliminares

Os fundamentos das teorias do crescimento são discutidos por autores que trabalham no campo da geografia econômica, como Rallet, 1996; Tavares, 1996; Mattos, 1998; Storper, 1999; Martin e Sunley, 2000; Amin, 2000; Verdi, 2002, e outros. Os fundamentos da teoria são instituídos a partir da crise gerada pela depressão econômica de 1929 e apresentam uma evolução importante que se divide em três fases ao longo do tempo: (i) o período keynesiano, de 1930 a meados da década de 70; (ii) o período neoliberal, de meados da década de 70 a 1990; e, por fim, (iii) o período referenciado no crescimento endógeno (Mattos, 1998, p.17).

³⁷ Na literatura corrente da economia regional, são identificados locais que são classificados como *cluster* por apresentarem ações dirigidas a consolidar setores industriais dependentes de oferta de serviços e infraestrutura, apoio institucional às indústrias interrelacionadas, bem como apoio às Pequenas e Médias Empresas (PME's).

Esta última fase é mais intensamente analisada por Ash Amim, Ron Martins e Peter Sunley, na qual identificam vários fatores que delineiam as ações e políticas na organização produtiva, mostrando que existem especificidades que não são encontradas em todos os lugares. Assim, eles apresentam uma espécie de tipologia que detalha o que denominam “novas teorias do crescimento”.

Interessa para nossa análise esta última fase. Mas devemos, para vislumbrar melhor as possíveis contribuições deste campo teórico, identificar os fundamentos de cada um dos períodos propostos pelos autores.

Nos estudos do espaço capitalista, a teoria do crescimento no período keynesiano foi marcada pela busca de enfrentamento do chamado desenvolvimento das “Regiões Menos Favorecidas” (Amim, 2000, p.47), defendida no conjunto das proposições keynesianas de desenvolvimento econômico. Segundo Amim, estava explícito na argumentação de Keynes que era necessária redistribuição da renda e políticas do bem-estar para estimular a demanda nestas regiões. Tais políticas visavam reverter os desequilíbrios causados pelo “funcionamento espontâneo das economias de mercado” (Mattos, 1998, p.18), geradores do desemprego crescente nas sociedades capitalistas, tornando necessária uma intervenção exógena ao mercado com o propósito de sustentar a demanda e promover o crescimento e o emprego. Assim, esta teoria postulava que, para superar as desigualdades interregionais, era necessário impulsionar o desenvolvimento das regiões mais pobres e que, para isso, o crescimento econômico era uma condição necessária (Mattos, 1998, p.16).

Esta intervenção se concretizou a partir da admissão do Estado como agente capaz de exercer um papel central na promoção de políticas voltadas a garantir um certo desenvolvimento econômico e social, buscando minimizar os efeitos do acirramento da exclusão social causada pelo desemprego, tido como o principal problema das ações do mercado capitalista. A intervenção do Estado ocorre de diversas formas, mas sobressaem os incentivos estatais tanto através de subvenções aos diversos segmentos industriais até a instalação de complexas redes de infraestrutura, voltadas para a atração e manutenção de empresas nestas regiões. A partir desta intervenção, mesmo com a forte presença do Estado influenciando nos rumos das economias, predominava no campo dos estudos sobre desenvolvimento regional a crença de que, não existindo grandes barreiras à atuação das

forças de mercado, ocorreriam fortes pressões que levariam a uma convergência geral das rendas regionais ao longo do tempo.

Todavia, em meados da década de 50, numa conjuntura de pós-guerra e fortes pressões das economias centrais sobre os mercados mundiais, diversos estudos identificam que não existem necessariamente razões para que o crescimento regional e da renda devam convergir, mesmo em longo prazo. Ao contrário, a ampliação das diferenças regionais e da desigualdade na capacidade de geração de renda é mais provável, como demonstraram os estudos e modelos de crescimento regional desenvolvidos por autores que teorizaram sobre a formação e o desenvolvimento de economias regionais, como François Perroux, Gunnar Myrdal e Kaldor (Martin e Sunley, 2000, p. 15). Segundo Martins e Sunley, esses autores asseguravam que as rendas regionais não crescem junto com os investimentos realizados porque as forças de mercado, quando atuam por si próprias, são espacialmente desequilibrantes, ou seja, estabelecem uma relação de subordinação e não de complementariedade. Para eles, economias de escala e de aglomeração determinam concentração cumulativa de capital, trabalho e produto em certas regiões, em detrimento de outras: o desenvolvimento regional desigual se realimenta da desigualdade em vez de corrigi-la.

Neste período keynesiano, portanto, fica evidente que as teorias de crescimento buscavam, na verdade, compreender as desigualdades regionais à luz dos próprios mecanismos de reprodução ampliada do capital, que, em tempos de crise de acumulação e mudanças na estrutura produtiva, intensifica a necessidade de maior abrangência espacial para expandir sua capacidade produtiva, através da implantação de novos pólos de crescimento ou dinamização de aglomerações capazes de absorver seus empreendimentos. Tal processo, portanto, envolve tanto a produção de novas bases tecnológicas e industriais quanto uma nova lógica espacial, que influem no crescimento ou declínio de regiões.

Os empreendimentos e projetos de desenvolvimento regional podem ter contribuído com um certo crescimento econômico e geração de empregos nas regiões desigualmente desenvolvidas em relação aos países centrais da economia mundial, mas, fundamentalmente, este processo operava sob outras determinações que não asseguravam “incrementos de produtividades comparáveis com os das regiões mais prósperas, [...] e não foram capazes de potencializar um crescimento auto-sustentado baseado na mobilização dos recursos e das interdependências locais” (Amim, 2000 p.48).

O segundo período da evolução da teoria do crescimento aplicada aos estudos de desenvolvimento regional, o denominado neoliberal, é delimitado pelas mudanças no padrão produtivo, onde se verifica a incorporação das inovações geradas pelas novas tecnologias informacionais e dos avanços tecnológicos dos sistemas de comunicação, de informação e de transportes, comumente citada nos estudos de geografia econômica e regional quando fazem referência aos efeitos das mudanças no padrão tecnológico predominante no modelo *fordista* para o modelo *flexível* ou *pós-fordista*.

Predomina aqui uma renovada defesa da teoria neoclássica, aumentando a função exercida pelo fator tecnologia e resgatando a liberdade de mercado como elemento constituinte deste novo cenário. Aqui, mais do que antes, se evidencia a relação causal entre o crescimento econômico e os demais níveis de progresso social. Há, portanto, uma exaltação do crescimento e possível desenvolvimento social local como efeito puro e simples da maior utilização de novas tecnologias, maior capacidade comunicacional e de circulação de mercadorias, sendo tudo o mais efeito secundário.

Cresce a crença de que, para se superar os desequilíbrios inter-regionais, não são mais necessárias intervenções do tipo “planejar o desenvolvimento”, como quando o crescimento era influenciado pelos “pólos de crescimento” ou por políticas públicas orientadas para as finalidades e interesses empresariais e não para a realidade substantiva das economias regionais. Cresce também a idéia de que a tecnologia elimina as fronteiras e que a globalização efetivamente é um fenômeno que promove a disseminação do conhecimento, inclusive o técnico. Neste marco teórico, como identificou Mattos, um dos fundamentos da teoria é que “en una economía de precios libres, se el progreso técnico se difunde por el mundo entero, es posible prever que habrá convergencia de las tasas de crecimiento *per capita*, sean cuales sean las condiciones iniciales.” (Mattos, 1998, p.23)

Assim, a partir das novas bases paradigmáticas de desenvolvimento de meados da década de 1970, a perspectiva do desenvolvimento regional se torna factível através de medidas que ajustem os recursos locais às demandas postas pelas empresas, que implicam

...(i) una liberalización económica que permitiese restituir la libertad en el juego de las fuerzas del mercado; (ii) una consecuente reforma del Estado guiada por los principios de subsidiaridad y de neutralidad, e, (iii) una amplia apertura externa que permitiese integrar mercados a escala mundial. (Mattos, 1998, p.23)

As regiões, nesta concepção, adquirem uma espécie de autonomia em que seu “desenvolvimento” depende das condições de que dispõem para se “oferecerem” no mercado enquanto espaço privilegiado para a localização das firmas, disputando a localização de empresas. É a chamada guerra fiscal ou dos lugares (Santos, 2001, p.112), através da qual as administrações locais - no caso brasileiro, os governos dos estados federados e municípios - se preparam investindo em sistemas de informação, informatização, infraestrutura industrial e de serviços, bem como na preparação de recursos humanos voltados para atender às demandas das empresas, subsidiando investimentos privados sem nenhuma garantia de retorno dos investimentos em benefícios sociais.

O predomínio desta segunda fase das teorias do crescimento, todavia, acrescenta algumas novas referências na análise no desenvolvimento regional. Nesta fase, ao se identificar que os processos sociais são modulados por uma multiplicidade de agentes, que decidem e atuam motivados por diversos valores, interesses e demandas, recorrendo a estratégias freqüentemente contraditórias entre si, se reconhece que o território não é mero suporte de empreendimentos econômicos, mas lugar tanto de potencialidades quanto de interesses e conflitos entre os sujeitos que o delimitam e, por isso, um espaço socialmente produzido.

Ressalta-se então o fato de que a conjugação de novas tecnologias, sistemas de inovações e políticas de desenvolvimento que estabelecem mecanismos de ampliação do crescimento econômico, mobiliza, aparentemente, os recursos e políticas locais que favorecem tanto às empresas quanto aos interesses locais. Nesta direção, é bastante expressiva a fala de Ash Amim ao comentar as políticas locais de algumas das denominadas “regiões menos favorecidas” (RMF), como os distritos industriais italianos ou alguns dos chamados tecnopólos.

Esta alternativa se basa en la movilización del potencial endógeno de las RMF, mediante esfuerzos encaminados a mejorar la base para una oferta local definida de forma más amplia, defendiendo la idea de que la “riqueza de las regiones” es la principal fuente de desarrollo y renovación. No se trata de un planteamiento respaldado por una teoría económica coherente, ni existe consenso respecto a las medidas políticas necesarias. De hecho, sus axiomas contrastan fuertemente con la ortodoxia política puesto que tiende a favorecer políticas aplicadas de abajo a arriba, específicas para cada región, a más largo plazo y basada en una pluralidad de actores. (Amim, 2000, p.48)

Assim, concordando com a crítica realizada por Amim, os princípios neoliberais, ainda que não intencionalmente, acabam por evidenciar que a possibilidade de desenvolvimento

baseado em novos agentes e ações voltadas à otimização das atividades econômicas, têm em consideração que a economia é mais do que o simples jogo e determinações do mercado, envolvendo apenas agentes econômicos e representantes institucionais estatais. Mais do que sobre regras e normas econômicas reguladoras, a economia se estrutura sobre uma complexa composição de influências coletivas que conformam as ações dos indivíduos e sujeitos que possuem influências culturais, sociais e políticas herdadas do processo histórico de sua formação.

É sobre esses princípios que se estrutura o terceiro momento da teoria do crescimento, o de crescimento endógeno. Amadurecido a partir do início da década de 90, alcança algum nível de sistematização já no final da década quando se observa que as taxas de retorno dos investimentos, em face aos novos processos produtivos, incorporam cada vez mais recursos locais, uma vez que a estrutura produtiva das novas instalações industriais manifesta menor dependência com a infraestrutura física e maior relação aos recursos humanos e institucionais disponíveis no local³⁸. São os efeitos de uma globalização que, como já assinalamos no capítulo anterior com base na interpretação de Asheim (1998), implica proposição de integração funcional das atividades produtivas em meio a espaços geograficamente dispersos, territorializando segmentos importantes de suas estruturas em locais distintos. Neste sentido, cresce a importância dos fatores endógenos e, sobretudo, do papel dos diferentes níveis governamentais em cada local.

A ênfase da teoria do crescimento endógeno centra-se, portanto, sobre a possibilidade de conjugação de três fatores que são considerados nas novas formas de organização da produção: as infraestruturas instaladas, equipamentos e insumos presentes na região; a capacidade de formação e qualificação da força de trabalho; e a existência de organizações e instituições que garantam o aprimoramento e disseminação das técnicas no novo sistema produtivo, “que pueden ser objeto de acumulación y, además, generan externalidades” (Mattos, 1998, p 24). Com base no desenvolvimento destes fatores é que Amim (2000) e Martins e Sunley (2000), apresentam sínteses interessante sobre as bases deste novo modelo, onde identificam diferentes formas de retornos crescentes para os investimentos. Para Amim,

³⁸ Os recursos locais, face aos atuais processos produtivos que interferem na localização e desenvolvimento das empresas, são classificados, segundo alguns autores ligados à escola da proximidade, em recursos genéricos e recursos específicos, sendo a qualificação da mão-de-obra o principal recurso desta segunda categoria. Especificaremos melhor essa conceituação mais à frente, quando enfatizaremos as políticas públicas que beneficiam aos empreendimentos econômicos nos lugares.

os conceitos e teorias instituídas no debate atual sobre desenvolvimento regional dão ênfase aos aspectos dinâmicos que se observam nas economias regionais e nos distritos industriais, como a utilização de recursos específicos que favorecem imensamente a competitividade destas regiões. Para ele, estas teorias se apresentam de duas formas:

(i) Teoria do crescimento endógeno. Mais próxima das teorias econômicas de retornos crescentes dos investimentos, reconhece as externalidades econômicas, como os recursos tecnológicos e capitais, mas passa a considerar como elemento ativo os investimentos institucionais para tornarem competitivas as regiões, gerando uma certa especialização espacial. A relação com as instituições locais, embora mantenha parte da forma instrumental para a apropriação dos fundos públicos, na forma já assinalada por Francisco de Oliveira (1998), ganha novos contornos, como fatores que ampliam a competitividade regional.

(ii) Proximidade geográfica. Destaca-se, aqui, segundo Amim, o caráter dos acordos sociais, culturais e institucionais locais. Ressalta-se que as ações institucionais de fortalecimento da economia reforçam a idéia de que os vínculos de proximidade e associação constituem uma fonte importante de conhecimento e aprendizagem. Assim, na relação em que se imbricam as externalidades e, simultaneamente, os aspectos sociais, culturais e políticos, são valorizados, segundo Michael Storper (1997),

...los activos que no son comerciales, ni fácilmente sustituibles, puesto que se desprenden de las propiedades sociales de las redes en que los agentes económicos están implicados. Entre ellos se incluye el conocimiento implícito derivado de los intercambios cara a cara, las rutinas establecidas, las costumbres y las normas, las convenciones locales, respecto a comunicación y relaciones, la naturaleza de la reciprocidad y la confianza dentro de los vínculos etc. (apud Amim, 2000, p.53)

No desenvolvimento desta questão está o amadurecimento da teoria da proximidade geográfica³⁹, onde se destacam, além das vantagens formais, aquelas da aglomeração, as vantagens informais, como as trocas que levam em conta e se constroem ao redor de valores e culturas compartilhadas.

Para Amim, no âmago desta questão, está a possibilidade de poder-se considerar, na atualidade, que estas são duas novas formas de se compreender a questão do desenvolvimento

³⁹ A escola da proximidade geográfica caracteriza um conjunto importante de geógrafos e pesquisadores na França que apresentam, a partir dos resultados teóricos e empíricos de suas pesquisas, formulações de grande valor à geografia econômica referentes à questão da globalização-territorialização. Segundo Verdi (2002, p.176) destacam-se entre esses pesquisadores Colletis e Pecqueur (1993); Pierre Veltz (1993); Dupuy e Gilly (1995); Zimmermann (1998, 2000); Krifa e Héran (1999) e Perrat (1992, 1993, 2000).

regional. Duas novas formas de superar a antiga relação instrumental com as regiões menos favorecidas. Para ele, atualmente, e isso é realmente novo, é preciso medidas práticas que transcendam os limites das iniciativas tradicionais em matéria de desenvolvimento local, de forma a que “el interés recaería em la construcción de la riqueza de las regiones (no de las empresas individuales), y em la mejora de la base econômica, institucional y social como condición previa para el éxito empresarial” (Amim, 2000, p.55).

Martins e Sunley optam por uma outra classificação, que não se opõe às formulações de Amim, mas enfatiza mais as formas como são direcionados os investimentos para promover os retornos crescentes de capitais. Para eles, a teoria de crescimento endógeno apresenta, além dos aspectos identificados por Amim, dois tipos de teoria que admitem diferentes formas de retorno: (i) os modelos de capital endógenos amplos, que se apresentam como capital endógeno ampliado e capital humano intencional⁴⁰; e (ii) os modelos endógenos de inovação (Martins e Sunley, 2000, P. 25).

Dentro do primeiro modelo, a noção de capital endógeno ampliado refere-se à incorporação de novas tecnologias na estrutura produtiva local, aumentando a concentração de capitais, que em certa medida força o desenvolvimento de aperfeiçoamento da força de trabalho, já que o atual sistema produtivo necessita de maior qualificação e treinamento para operar sistemas e equipamentos mais complexos. Desta forma um maior domínio da tecnologia se efetiva através de, como identificam Martins e Sunley, um processo de “aprender fazendo” ou pelo que eles denominaram de “transbordamento” de conhecimentos, fazendo com que a tecnologia seja dominada por agentes locais.

Esta noção, na verdade, reflete os investimentos públicos para ampliar o treinamento e qualificação dos trabalhadores, uma vez que interessa, aos novos empreendimentos que se estruturam com base em novas tecnologias, que haja na região uma maior experiência que permita aos agentes lidar com tecnologia mais avançada. Isso sem descartar os tradicionais investimentos em infraestrutura e serviços.

⁴⁰ A idéia de “capital humano” tem sido criticada por inúmeros autores, para quem a consideração da formação de habilidades e conhecimentos como uma forma particular de capital reduz a formação humana à formação da força de trabalho e esta, por sua vez, aos aspectos instrumentais ao sistema capitalista. Comungamos com estas críticas e, neste sentido, alertamos que nossa referência às teorias do capital endógeno não tem por intuito referendar todos os seus termos, mas apenas considerar certas possibilidades analíticas ali contidas. A respeito das teorias do capital humano e dos elementos para sua crítica, ver, especialmente, Frigotto. G. *Educação e crise do capitalismo real*. São Paulo, Cortez, 1995.

Outra noção importante, dentro do primeiro modelo, a de capital endógeno intencional, retrata o progresso tecnológico como resultado de pesquisas e ampliação do sistema de educação dirigido a atender as novas perspectivas de desenvolvimento que valorizam a capacidade criadora dos agentes e técnicos locais na função de produção (Martin e Sunley, 2000). Para os autores, para além dos investimentos públicos, se considera que os próprios agentes e a força de trabalho em geral buscam intencionalmente aprimorar o que aqui tem sido chamado de capital humano. Neste contexto, supõem-se que “o capital humano é adquirido intencionalmente pelos indivíduos, por que isso acarreta a elevação de salários reais” (Martin e Sunley, 2000, p.26), além do aumento das possibilidades de permanência no trabalho e, sobretudo, condições para assimilar idéias e ensinamentos de gerações precedentes.

Entretanto, para esses autores, a maior mudança está no segundo tipo da teoria do crescimento: o de modelos endógenos de inovação, que também foi denominado inovação schumpeteriana endógena⁴¹. Para eles, “a intencionalidade e a busca por maiores lucros por intermédio da mudança técnica são as principais forças de sustentação do aumento dos padrões de vida” (Martin e Sunley, 2000, p.26).

Neste enfoque, se supõe que os locais buscam acompanhar a dinâmica da “Nova Economia”, na qual cresce o número de empreendedores atuando na escala mundo que, direta ou indiretamente, influi nas trocas de mercadorias, pessoas e informações (Verdi, 2002, p.24). Assim, o atual movimento de reestruturação econômica influi no crescimento regional na medida em que obriga os agentes econômicos e institucionais a considerarem o uso de incentivos para as firmas investirem em pesquisa e desenvolvimento e, principalmente, em novas formas organizacionais das atividades produtivas, bem como para a ampliação dos projetos voltados ao estímulo às micro, pequenas e médias empresas.

Nesta “nova economia” as possibilidades de maior absorção de empresas locais ocorrem como elementos constituintes de uma nova estrutura produtiva, caracterizada por uma desintegração vertical (Benko, 1996, p.142), que promove uma extensão da divisão social do trabalho e favorece a incorporação de novas firmas nos complexos sistemas das

⁴¹ Trata-se de uma referência ao modelo desenvolvido por Joseph Schumpeter, no qual, no modo capitalista de produção, quando ocorre a completa difusão das inovações tecnológicas, o lucro líquido é nulo. Desta forma, mantido um estado de equilíbrio entre os produtores, os empresários se vêem estimulados a inovar, como forma de superar a concorrência e estabelecer novas bases tecnológicas na perspectiva de obter ganhos adicionais, incentivados por ganhos de monopólios.

grandes corporações nacionais e internacionais, através de terceirização e sub-contratações de empresas formadas nos locais.

Assim, é importante frisar, este movimento não mobiliza apenas as instituições e agentes locais. Para Verdi, essa nova dinâmica é a base organizacional da reestruturação das empresas que atuam em nível global e ocorre na medida em que “os Grupos econômicos concentram seus esforços em determinadas funções, delegando as demais para empresas sub-contratadas. Ao desenvolverem este processo de externalização, passam a se preocupar mais com os recursos territoriais locais...” (Verdi, 2002, p.119).

Importante nesta abordagem é que a ênfase na conjugação de esforços, seja por interesse das empresas e grandes grupos econômicos, seja por via de investimentos institucionais voltados para aumentar a capacidade dos recursos humanos e técnicos das regiões, que aos poucos vai formando uma base irreversível para o desenvolvimento econômico. Isto porque, mesmo que ao final de algum tempo essas empresas deixem a região, esses recursos não serão deslocados juntos, tornando-se base para outros empreendimentos. Portanto, terão sido implantados aí os recursos humanos e técnicos para buscar o crescimento através de inovações tecnológicas já conhecidas e experimentadas no território regional.

Bem, o desenvolvimento desta teoria demonstra uma dinâmica na economia regional, propondo referenciais importantes para detectarmos o deslocamento do centro das estratégias dos grupos econômicos e empresas. Se antes ocorria uma utilização instrumental dos recursos naturais, como estoques sempre renováveis, agora são mais valorizadas as “parcerias” com as instituições locais, de forma a se obter uma maior qualificação dos recursos humanos e técnicos regionais.

Esta, talvez, seja uma das mais importantes contribuições da Escola da Proximidade Geográfica, tal como nos apresenta Verdi (2002), quando enfatiza que, na atualidade não é mais possível, face à reestruturação dos sistemas produtivos, que os grupos econômicos e empresas mantenham uma “postura passiva” nos locais onde se instalam, considerando o território apenas como estoque de recursos genéricos⁴².

⁴² Para a escola da proximidade, **recursos genéricos** existem independentemente da participação das empresas em sua constituição e são plenamente transferíveis (matérias primas, mão de obra, equipamentos, informação ainda não utilizada etc); Os **recursos específicos** existem somente em estado virtual, portanto, não podem ser transferidos: “correspondem ao estabelecimento coletivo de mecanismos que permitam a produção e reprodução de conhecimento, informação e qualificação de mão-de-obra entre os agentes locais” (Verdi, 2002, p.152).

A análise tradicional em termos de fatores de localização das indústrias se refere à noção de recursos genéricos. O conceito de recurso específico, por sua vez, implica numa definição dinâmica do território baseada na criação de competências constantemente redefinidas a favor das novas configurações resultantes do jogo dos atores confrontados à situações inéditas. (Colletis e Pecqueur, 1993, p. 496 apud Verdi, 2002, p.151)

Outra contribuição teórica que enfatiza esta preocupação com o território, especialmente com as relações que organizam os territórios locais, é apresentada por Storper (1999). Para este autor, há uma relativa concordância entre os teóricos do desenvolvimento regional de que a tríade tecnologia-organizações-território (Storper, 1999, p. 46) forma a base dos processos contemporâneos de organização das estruturas produtivas. Porém, segundo Storper, para os cientistas sociais ligados à escola da regulação e para os economistas, em particular, são os dois primeiros elementos os que condicionam os resultados da forma do terceiro: o território. Todavia, ao contrário desta suposição, que privilegia o domínio tecnológico e as intencionalidades das empresas, muito se tem discutido e reconhecido o território como um elemento básico, já que ele pode ser a mais importante referência pelos efeitos de proximidade entre produtores e fatores estratégicos, tanto quanto pelas relações históricas, institucionais e sociais, que podem potencializar ou limitar o crescimento e desenvolvimento regional. Assim, propõe que não deve haver hierarquia na tríade, mas conjugação dos fatores (Storper, 1999, p.47).

2.2 Observações acerca das mudanças

Após todas essas considerações acerca do debate teórico sobre a economia regional, onde destacamos referências importantes na apreensão das mudanças e dinâmicas que atuam sobre a produção social do espaço, chegamos no ponto em que é preciso buscar maiores contatos entre estas teorias e as referências empíricas que orientam nossa interpretação sobre as mudanças em curso no Estado do Rio de Janeiro, para confrontá-las com o território analisado.

Há que se ressaltar, inicialmente, quem são os agentes econômicos e sociais que se tornam sujeitos numa dinâmica territorial. Identificar que nova tecnologia é incorporada ao processo de estruturação das atividades produtivas, quais as organizações e as instituições, públicas e privadas, que atuam na dinamização econômica atual e como ocorrem as relações

que delineiam as ações nas quais se definem os sujeitos deste processo. Com base nisso é que nos aproximaremos analiticamente dos elementos que produzem mudanças no território, sob aspectos diversos.

No caso de nossa análise, cada uma das partes do território que serão analisadas neste capítulo, em grande medida está, atualmente, sob a influência de um ou vários dos fatores apresentados pela teoria do crescimento endógeno. Será, portanto, ilustrativo identificarmos esses elementos antes de procurarmos identificar que condições e fatores viabilizam as novas formas de domínios e usos do território.

É importante, no entanto, esclarecer, que a referência na discussão realizada por Gramsci (1984 e 1987) a respeito da complexidade dos processos de mudanças, nos alertando quanto às conjugações e tensões entre o novo e o velho e à importância das pequenas modificações que podem se tornar matrizes de novas modificações (as “modificações moleculares”) nos leva a ressaltar, de antemão que, no plano analítico, consideramos que os elementos enfatizados em nossa análise estão presentes no território analisado, mas em forma e intensidade e relações diferentes. Isto cria importantes modulações nos sentidos das possíveis mudanças, inclusive levando, em alguns casos, a processos de mudanças nos quais a conservação se apresenta mais potente, ainda que mascarada sob formas e discursos modernizantes. Não é, portanto, a pura presença desses elementos o que determina as mudanças. Mas seus modos de combinação entre si e com práticas, valores, instituições já consolidadas ou em formação. A intensidade da presença de cada elemento só é percebida no contexto desta combinação e só aí é visível sua verdadeira potência para desmanchar ou reorganizar as ordens de produção do espaço já instituídas. Este nos parece o aspecto metodológico fundamental.

É conveniente ressaltar, portanto, que não cabe uma transposição simplificada da teoria para uma realidade concreta. São muitas as advertências neste sentido e, como asseguram Martin e Sunley, um dos importantes desafios metodológicos talvez seja “... o de adaptar os conceitos e técnicas da nova teoria do crescimento a um contexto regional.” (Armstrong e Vickerman, 1995:19, apud Martins e Sunley, 2000,p.28)

Com todos os cuidados metodológicos, é possível demonstrar que em algumas partes do território fluminense vem ocorrendo uma intensa instalação de indústrias ou setores industriais pertencentes aos grandes grupos econômicos e que, como estratégia de localização,

buscam integrar-se à dinâmica local concorrendo para a elevação do nível técnico geral, já que dependem de recursos técnicos e humanos da região. Constroem-se “parcerias”, associações que, como sabemos, não são inocentes, e sim instrumentais aos seus objetivos, mas que ainda assim contribuem para o aumento da formação geral da força de trabalho e maior qualificação das empresas que atuam no local.

Inicialmente, identificamos o desenvolvimento de novos setores e atividades de pesquisa que podem ser interpretadas à luz das questões e referências postas pela teoria do crescimento, principalmente as relativas ao crescimento endógeno e proximidade geográfica, para apreendermos, por exemplo, a criação do projeto tecnópolis, em Petrópolis. Este projeto, como veremos, influi decisivamente em uma nova dinâmica de organização produtiva na Região Serrana. No mesmo sentido, temos o intenso dinamismo e desenvolvimento da no Vale do Paraíba, principalmente pela implantação do setor automobilístico. Como fator de proximidade podemos observar que as regiões são limítrofes com a RMRJ e apresentam um acesso bastante rápido à metrópole. Tal fato viabiliza a incorporação de imensos recursos humanos e tecnológicos acumulados e disponíveis no núcleo, necessários ao pleno desenvolvimento das atividades que utilizam recursos tecnológicos mais sofisticados, bem como permite aos grupos ou empresas se apropriarem de um ambiente cultural e de uma infraestrutura acadêmica e científica bem aprimorada, que são extremamente propícios aos seus negócios. Temos, também, o fato de que nas áreas mais próximas à RMRJ, nas quais há, historicamente, uma cultura e tradição industrial, observa-se um ambiente propício às atividades que incorporam alta tecnologia, já que a formação geral da mão-de-obra se pautou, durante décadas, pelo ensino técnico.

Por outro lado, podemos também enfatizar mais o modelo de inovação endógeno, uma vez que uma nova cultura empresarial está sendo desenvolvida nestas regiões. Historicamente, a base industrial do médio Paraíba foi a siderurgia, com ramificações importantes no setor de metalurgia, sendo que a cidade de Volta Redonda era quem abrigava as principais empresas ligadas aos dois setores. A principal base de formação de mão-de-obra eram os cursos técnicos, patrocinados pela principal empresa do setor, a CSN, e os cursos superiores de engenharia metalúrgica, oferecidos pela UFF e por faculdades privadas, também na cidade de Volta Redonda. Atualmente, mais cidades se credenciam como espaços capazes de absorverem setores industriais importantes e ampliam suas capacidades de formação de mão-de-obra. Destacam-se os municípios de Resende, Porto Real e Piraí que, ao lado de Volta

Redonda, formam uma malha urbana em pleno crescimento pelo número de atividades e empresas instaladas. Nelas se localizam novos e importantes centros de formação da força de trabalho, como o Instituto politécnico da UERJ, em Resende, com cursos de engenharia de produção, e onde funciona a primeira incubadora de empresas da região. Da mesma forma, o Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) na Região Serrana se torna a base de um crescimento econômico com base em empresas de alta tecnologia, onde antes era um núcleo de indústrias do setor metal mecânico e têxtil.

Já no norte do estado, identificamos um movimento que se aproxima da definição conceitual apresentada por Martins e Sunley, citada linhas acima, de “modelos de capital endógenos amplos”, que se apresentam como “capital endógeno ampliado” e “capital humano intencional”. Nesta parte do território, as novas tendências industriais são induzidas pela exploração petrolífera e, diante do fato de ser uma região distante da metrópole, a tendência a uma reestruturação, em princípio, está mais vinculada à capacitação da força de trabalho regional e, a partir dela, da instituição de novos segmentos que complementem as atividades ligadas ao setor extrativista, bem como da reestruturação dos setores ligados às agroindústrias. Do ponto de vista do capital endógeno ampliando, se destacam os novos empreendimentos decorrentes deste novo mercado, que funciona com grande parte dos segmentos industriais terceirizados, e da grande disponibilidade de pessoal técnico qualificado. Existem na região, instaladas na cidade de Campos, como veremos, nove universidades e quatro faculdades isoladas, atuando na formação geral da população. Tais instituições foram ali instaladas justamente devido ao aumento expressivo da suposição de maior necessidade de qualificação profissional e da maior disponibilidade de recursos públicos para financiar esse aumento geral da formação técnica e superior da população, que, indubitavelmente, influi na definição de uma nova cultura técnica e empresarial na região.

Veremos, com mais detalhes, todos esses aspectos mais adiante e também no próximo capítulo, quando estivermos apresentando as questões institucionais que sustentam essas mudanças, porque não queremos dar ênfase nestes fatores em si, isoladamente, sem contextualizarmos os processos que lhes dão forma e conteúdo. É importante pontuar, no entanto, a presença desses aspectos na dinâmica territorial do estado e assinalar que eles não são isolados. Na verdade, conjugam interesses gerados em múltiplas escalas: da governabilidade dos grandes grupos econômicos internacionais à governabilidade das relações sociais em cada local. Neste processo, um aspecto já é suficientemente estudado pelos

teóricos e estudiosos da economia regional: a reestruturação produtiva e as estratégias espaciais dos grandes grupos econômicos e das empresas. Vamos, aos poucos, introduzir outros aspectos que nos parecem fundamentais à compreensão da dinâmica territorial.

2.3 Novos paradigmas produtivos e espaciais: a diversificação econômica e os setores empresariais dinâmicos no território

A *crise* ou *esvaziamento* econômico do Estado do Rio de Janeiro teve associação, como já enfatizamos no capítulo I, tanto com a ascensão e queda de um modelo de industrialização centralizado na cidade do Rio de Janeiro, quanto com a crise internacional, financeira e produtiva, que induziu o processo de reestruturação produtiva geradora de importantes mudanças na organização industrial em todo o mundo.

O modelo de industrialização centralizado na cidade do Rio de Janeiro foi superado e isto se deve ao fato de que o parque industrial ali existente deixou de ter a sustentação tanto financeira quanto de geração de demanda dos poderes públicos. Uma vez consolidada politicamente a Fusão, as estratégias de recuperação econômica do estado passaram a privilegiar o interior. Todavia, esse redirecionamento não foi suficiente para recuperar um parque industrial obsoleto por tantos anos de descaso em termos de investimentos.

Por outro lado, o *esvaziamento econômico* foi também reflexo do fato de que os principais setores produtivos, como o naval, químico e metalúrgico, foram desestruturados pelas mudanças tecnológicas e conseqüente queda de demanda face à ultrapassada estrutura produtiva, tanto no núcleo quanto no interior.

A superação da crise em termos de uma retomada do crescimento econômico, portanto, está diretamente relacionada às formas de enfrentamento de ambas questões e diz respeito tanto a uma interiorização de importantes segmentos industriais, formando bases econômicas regionalizadas no território fluminense, quanto a uma verdadeira reestruturação da industrialização do estado. Particularmente, nos interessa discutir o desenvolvimento de setores como o automobilístico, extração de petróleo e gás e tecnologia de comunicação, que contribuem para fazer a economia do estado voltar a crescer, na medida em que, além de se tornarem setores de ponta da economia estadual, influem na dinâmica territorial e propiciam a formação de economias regionais importantes no interior do estado.

Evidentemente, reconhecemos que, na atualidade, um dos elementos do processo de reestruturação da produção industrial, em todo o mundo, é um movimento de maior dispersão no território das atividades industriais a partir dos principais centros metropolitanos (Lencioni, 1994; Negri, 1988). Esse processo, discutido amplamente na literatura nacional e internacional, em parte explica a localização os novos segmentos industriais para além da área metropolitana do estado, no entanto, não elucida todo o fenômeno. Para nós, a localização destas atividades no interior do estado não configura, no caso do Estado do Rio de Janeiro, um processo de desconcentração espacial a partir da metrópole, mas sim de reconstrução das bases industriais sustentadas em novos setores e formas organizacionais, acompanhando perspectivas ao mesmo tempo locais e internacionais.

Assim, como um fenômeno recente da industrialização no estado, temos, de fato, uma redução importante da capacidade produtiva instalada e de geração de empregos no núcleo metropolitano, conforme demonstrado na tabela a seguir⁴³.

Tabela 4

Trabalhadores ativos no mercado formal na cidade do Rio de Janeiro, por setor de atividades, segundo informações da RAIS - Relação Anual de Informações Sociais do MTE, 1985 a 2000.				
Setor de atividades	1985	1990	1995	2000
Extrativa mineral	6.230	4.138	2.589	2.112
Indústria de transformação	310.794	301.976	208.106	150.053
Serviços industriais de utilidade pública	41.042	40.723	40.959	29.397
Construção civil	80.563	74.681	78.968	57.018
Comércio	244.315	245.828	257.487	264.046
Serviços	785.100	760.614	793.454	834.971
Administração pública	470.650	420.405	413.241	393.337
Agropecuária, extr vegetal, caça e pesca	2.910	4.772	4.461	1.848
Outros/ignorado	9.958	143.570	26.159	136
Total	1.951.562	1.996.707	1.825.424	1.732.918

Fonte: RAIS, Ministério do Trabalho e Emprego, 1985, 1990, 1995 e 2000.

⁴³ Esses dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), produzida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), disponibilizada, a partir de 1985, em CD-Rom, utilizando a Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE). A RAIS e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) são registros administrativos obtidos diretamente juntos às empresas que, independente da organização empresarial, tenham mantido, como empregadoras, alguma relação de emprego em algum momento do ano a que se referem as informações. Devem também declarar a RAIS os estabelecimentos constituídos, ainda que não tenham mantido vínculos empregatícios, e os estabelecimentos que empregam trabalhadores avulsos. No entanto, existem limitações próprias dos registros administrativos, ocasionados pela carência de supervisão direta no preenchimento dos dados em campo. Neste sentido, podem haver, metodologicamente, algumas imprecisões, para a informação de um determinado ano, mas nada, ao nosso ver, que comprometa a correção e atualidade dos dados.

Pelos dados apresentados, constatamos uma redução absoluta de 218.644 postos de trabalho na economia formal da cidade no período analisado, sendo que, desta perda, 160.741 empregos foram subtraídos do setor industrial. Ocorreram perdas, é verdade, em quase todos os segmentos, exceto os de comércio e de serviços, mas é na indústria de transformação o maior impacto negativo, uma vez que é o setor que mais estimula os demais na economia metropolitana⁴⁴.

Queremos reafirmar que neste processo, diferentemente do que se pode supor, não se trata de um deslocamento das atividades industriais para outras regiões, mas ao nosso ver, trata-se, pura e simplesmente, do esgotamento da capacidade produtiva de alguns setores e o conseqüente fechamento de suas atividades, dada a incapacidade de reestruturar e incorporar novos procedimentos e tecnologias. Por isto a conjugação dos fatores que mencionamos anteriormente: o esgotamento de um modelo baseado nos financiamentos e demandas governamentais e a incapacidade de investir e incorporar novas tecnologias.

Não faltam exemplos destas dificuldades por que passam a cidade e o Estado do Rio de Janeiro, em termos de reestruturação de suas atividades industriais, uma vez que são inúmeros os projetos de desenvolvimento e setores industriais que vão sendo abandonados ou inviabilizados por falta de investimentos. Os mais importantes são, na cidade do Rio de Janeiro, o pólo manufatureiro de alumínio, que expandiria as instalações da Cia. Vale Sul, na Zona Oeste da cidade; o de informática, no bairro de Jacarepaguá e Ilha do Fundão; além da falência quase total dos setores naval e metalúrgico. No interior, projetos importantes são também inviabilizados, como a consolidação do pólo álcool-químico no norte do estado; a expansão do pólo cimenteiro nos municípios de Cordeiro e Cantagalo; e, principalmente, o do setor metalúrgico-mecânico da Região Serrana, entre os municípios de Petrópolis e Três Rios.

Neste cenário de baixos investimentos produtivos no estado, face às dificuldades assinaladas, talvez a maior perda para a economia fluminense tenha sido a não instalação do quarto pólo petroquímico brasileiro no estado, cuja localização seria em Itaguaí, próximo do Porto de Sepetiba, ou em Duque da Caxias, onde se localiza a refinaria da Petrobrás Duque de

⁴⁴ É importante salientar, quando analisamos este processo, que o fato de ser uma importante referência turística e de serviços não permite a cidade do Rio de Janeiro uma economia exclusivamente de serviços. Historicamente a cidade centralizou a maior parte das indústrias na RMRJ e muito de seu comércio e serviços se baseava nas indústrias locais. Com o esgotamento desta atividade, tudo se altera. Talvez o principal exemplo desta associação tenha sido o fechamento da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Sem uma base industrial forte, não justifica a permanência da Bolsa, que se transferiu para São Paulo em 2000.

Caxias (REDUC). O Estado do Rio de Janeiro era, já em 1986, o maior produtor de petróleo e gás, sendo que o gás não tinha uma utilização industrial em grande escala, motivo pelo qual era reinjetado nos poços ou simplesmente queimado nas torres das plataformas. Além disso, a REDUC é a segunda maior refinaria da Petrobrás, em cujas instalações seria possível gerar insumos básicos para indústrias ligadas ao setor petroquímico. Mesmo assim, com todos esses recursos disponíveis, segundo Canosa (1998:230), o país despendia cerca de dois bilhões de dólares/ano com importação de produtos químicos e petroquímicos, o que justificava a instalação do pólo.

Diante da possibilidade de utilizar esses recursos e produzir no país o que era importado, é que se o governo federal planejou a instalação do quarto pólo e, naturalmente, o Estado do Rio de Janeiro era um dos locais credenciados para sua instalação. Esse investimento mobilizaria algo em torno de cinco bilhões de dólares e geraria aproximadamente dez mil empregos diretos. Isto sem falar do estímulo às indústrias químicas já instaladas no estado. Porém, segundo Canosa (1998:231), a política se sobrepôs à racionalidade econômica. O apoio dos governadores Waldir Pires, da Bahia, e Pedro Simon, do Rio Grande do Sul, à prorrogação do mandato do Presidente Sarney, associado aos interesses regionais do Ministro da Indústria e Comércio, Roberto Alves, de instalar uma indústria de polipropileno em São Paulo, fizeram com que os investimentos fossem pulverizados pelos outros três pólos já existentes: em São Paulo, na Bahia e no Rio Grande do Sul.

Face à falta de investimentos no estado, o início da década de 1990 foi marcado por intensos debates sobre a recuperação econômica e estudos de maior intervenção dos setores privados. Com efeito, enquanto os segmentos e setores mencionados acima agonizavam, outros segmentos e estruturas industriais nasciam, na maioria das vezes, instaladas diretamente no interior. Isto configura um processo recente, particularmente no transcorrer da década de 1990, por nós considerado instaurador de uma nova dinâmica industrial no estado. Os maiores exemplos disto são o setor automobilístico, instalado no médio Paraíba, no centro sul do estado; a infraestrutura instalada no norte fluminense para a extração mineral, em particular o petróleo na Bacia de Campos, onde diversas empresas prestadoras de serviços à Petrobrás instalaram seus escritórios centrais, diretamente no município de Macaé e Campos; a fruticultura irrigada, em toda parte norte e noroeste do estado; e as empresas ligadas ao LNCC, em Petrópolis, nas serras fluminenses.

Temos, portanto, no Estado do Rio de Janeiro, um processo que altera a distribuição espacial das atividades industriais, favorecendo um movimento dinâmico na produção contemporânea deste espaço. Para compreender esse novo processo é necessário buscar compreender as relações que presidem a ocupação e usos deste território, não mais dominado e subordinado aos processos originados na metrópole, e, decorrente disto, os movimentos regionalizados que permitem a formação de economias regionais implicadas com a produção de uma nova estrutura econômica do território fluminense.

2.3.1 Em busca de novos caminhos

Sob as marcas da decadência, que caracterizam a economia do decorrer da década de 1980, é que os agentes econômicos, sociais e políticos do estado buscam novos caminhos. O início dos anos 1990 foi marcado pelo debate sobre como buscar uma maior integração entre o centro econômico dinâmico do estado formado pelo aglomerado metropolitano⁴⁵, onde são particularmente importantes as cidades do Rio de Janeiro, Niterói e Duque de Caxias, e os municípios do interior. Essa perspectiva, é importante lembrar, era, desde os primeiros anos da fusão, a bandeira defendida pela FIRJAN, que propunha a “descentralização industrial com a interiorização das unidades fabris” (Canosa, 1998, p.206). A FIRJAN foi uma das primeiras instituições a defender a unificação dos estados (GB e RJ) e do conseqüente “desenvolvimento de economias complementares” (Canosa, 1998, p.192).

No início, porém, muitos empresários e os principais setores da elite política do novo estado temiam que uma interiorização levasse à perda do controle político pelos segmentos mais conservadores⁴⁶. Esse temor da perda do controle político e a incapacidade de buscar uma reestruturação da industrialização no estado fizeram com que, naquele momento, interessasse apenas a consolidação da ocupação industrial dos municípios que se localizam na região metropolitana, mas para além do aglomerado metropolitano, ou seja, os municípios que não fazem limite com o núcleo, através da expansão do núcleo industrial para as áreas da baixada fluminense, no eixo rodoviário da BR 116 (Rio São Paulo), e para os municípios de

⁴⁵ Os termos “aglomerado metropolitano” ou “aglomeração urbana de caráter metropolitano” são originalmente formulados e apresentados na publicação “Caracterização e tendências da rede urbana brasileira”, da Unicamp/IE/NESUR, 2v. (Coleção pesquisas, 3), 1999, sendo assim definido: “uma mancha de ocupação derivada de conurbação e/ou periferização, diretamente polarizada pela metrópole, envolvendo municípios limítrofes com contigüidade, continuidade e/ou descontinuidade de ocupação” (Firkowski, 2001, p.128).

⁴⁶ Esse temor acabou se confirmando, especialmente, nos dois governos de Leonel Brizola, que explorou bastante o distanciamento das bases sociais do interior, penetrando politicamente naqueles municípios.

São Gonçalo e Itaboraí, no eixo formado pela rodovia BR 101 Norte. Para o interior propriamente dito, no máximo defendiam a extensão dos benefícios fiscais e incentivos, já concedidos aos municípios do Estado do Espírito Santo, aos municípios do norte fluminense, e pequenos investimentos no setor metalúrgico no eixo formado pela BR 393, Rodovia Lúcio Meira, entre os municípios de Três Rios e Resende.

Por isso, durante a VI Plenária da Indústria e Comércio (PLENINCO), promovida pela FIRJAN, em 1993, diante de um quadro de aumento geral do desemprego e decadência do nível de atividades industriais no estado, percebeu-se que, depois da fusão, “ainda não havia sido elaborado um plano geral de desenvolvimento econômico para o Estado do Rio de Janeiro”. Isso fica evidente na fala de representantes dos empresários do interior que consta dos relatórios da plenária, conforme apresentado na análise de Canosa (1998, p.241):

A falta de um plano de desenvolvimento harmônico e integrado havia resultado em uma região metropolitana inchada, com todos os seus problemas sociais, e em um interior empobrecido e esvaziado. Os pólos econômicos sempre foram idealizados para se localizarem no Grande Rio [aglomerado metropolitano]. No interior, entretanto, faltavam estradas, telefone, ensino profissionalizante, redes de distribuição de energia, áreas industriais. (...) Assim, [representantes do interior] reivindicavam a descentralização do desenvolvimento com a distribuição de recursos, universidades, distritos industriais e centros de desenvolvimento tecnológico. (Canosa, 1998, p. 241)

Com efeito, cada vez mais ficava evidente que o caminho de uma reestruturação da industrialização no estado eram as áreas da região metropolitana que se localizam fora do aglomerado metropolitano e o interior. Tal perspectiva se tornava visível pelas dificuldades de resolução dos problemas que paralisavam e comprometiam as atividades industriais nas áreas mais próximas do núcleo, particularmente das duas obras mais importantes para as atividades industriais na RMRJ: a complementação das obras de ampliação do Porto de Sepetiba, cujo projeto aguarda, até hoje, decisão mais política do que econômica nas esferas palacianas de Brasília, e a construção da rodovia RJ 109. O maior exemplo da necessidade desta rodovia é a paralisação da expansão do Distrito Industrial de Queimados, na Baixada Fluminense, que atraiu investimentos industriais importantes, como as fábricas da PESPI/Baes, Eságua, Cervejaria Kayser, Wabco e TSI do Brasil, e cuja localização é bem próxima do traçado planejado para esta rodovia.

2.3.2 O caminho da roça: por onde cresce a economia do estado

Já no final da década de 1980, quando a necessidade de políticas públicas voltadas para o estímulo a uma reorganização da capacidade produtiva industrial era bem evidente, algumas ações de ordem política que privilegiavam uma maior relação com o interior passaram a ser desenvolvidas. Tais ações visavam a maior participação e penetração das forças regionais na esfera das decisões dos investimentos públicos estaduais. As mais esperadas foram as de ordem econômica, que começaram a ser implantadas no sentido de reestruturar a economia. Recorrendo mais uma vez às informações apresentadas por Canosa (1988, p. 201), vimos que o governo do estado, a partir de 1988, passa a participar da chamada guerra fiscal, oferecendo, inicialmente, maiores prazos de recolhimento de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e, mais tarde, a partir de 1994, isenções por até 5 anos, que chegam a significar renúncia fiscal de até 50% da arrecadação dos novos empreendimentos instalados no estado. Também nos primeiros anos de 1990, o governo do estado cria um escritório de representação em Brasília para dar suporte aos prefeitos e parlamentares do estado, como também realizar alguns *lobbies* para defender os interesses locais.

Essas medidas fiscais são intensificadas no decorrer da década. O governo de Leonel Brizola, em 1993, aprova a lei que prorroga os prazos de recolhimento de ICMS para empresas que ampliassem seus investimentos no estado, que eram de 15 em 15 dias, e passam a ser de 180 dias até o limite de 2 anos. No governo seguinte, de Marcelo Alencar, foi aprovada em 1995, a total isenção de ICMS para empresas que adquiriam novas máquinas e equipamentos.

A intencionalidade política de promover a recuperação econômica teve, a partir dessas medidas, algumas conquistas. Um dos primeiros resultados importantes, face a estas políticas de incentivos, foi a instalação da Volkswagen que, além de terreno cedido, teve isenção total de impostos estaduais – como ICMS, por um período inicial de cinco anos, que seria estendido com percentuais de isenção menores por mais cinco – e municipais – como Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e taxas de água, por quinze anos. Anos depois, e naquele momento já contando com a base logística instalada para a Volkswagen, também se instalaram no médio Paraíba a Peugeot-Citröen e as seis empresas

fornecedoras de peças para a montadora. Comentaremos mais adiante essas empresas associadas à Peugeot.

Estas medidas fiscais, portanto, tiveram forte influência na consolidação do setor automobilístico e na melhoria do desempenho do setor metal-mecânico no médio Paraíba fluminense, contribuindo enormemente com a melhora dos índices econômicos do estado.

Mas o grande impulso à retomada de crescimento industrial do estado foi dado, sem dúvida, pela ampliação da exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos. A cadeia produtiva anterior e posterior à atividade extrativista, propriamente dita, tem provocado importantes mudanças na economia e no território fluminense. Como veremos mais adiante, para além das mudanças na economia regional que agrega os municípios que compõem a Bacia de Campos, as atividades extrativistas mobilizam uma complexa rede de logística e de empresas fornecedoras de equipamentos e serviços para extração do petróleo e gás. A montante, o setor naval tem sido um dos mais beneficiados por estas demandas. A jusante, temos o pólo gás-químico, instalado na RMRJ, que mobilizará dezenas de empresas que usarão o petróleo e o gás como matérias primas.

Podemos observar esse movimento através de indicadores econômicos que mostram uma grande recuperação, no decorrer da década de 1990, dos índices referentes à economia do estado, tendo como marco da inflexão dos índices o ano de 1993. A variação anual do PIB no estado, nesta década, mostra essa inflexão que, para nós, mais do que uma mudança na tendência de queda dos indicadores econômicos no estado, reflete mudanças de ordem política (que agora não privilegia a concentração industrial no núcleo e admite direcionar os investimentos para o interior) e social, na medida em que o robustecimento e consolidação de economias regionais mais estruturadas influem nas relações que delineiam os usos e apropriação do território.

O gráfico a seguir mostra a variação positiva de crescimento do Produto Interno Bruto, a partir de 1993, demonstrando que houve uma inflexão que reverte a trajetória de decadência até então predominante.

Gráfico I

Fonte: Fundação CIDE. Anuário Estatístico, 2001 e 2002.

A inflexão no ano de 1993 reflete vários fatores estruturais e conjunturais que possibilitam o crescimento dos índices no Estado do Rio de Janeiro. Não podemos esquecer, inicialmente, os impactos causados pela conversão da moeda⁴⁷ e a contenção dos altos índices de inflação, que contribuíram para a estabilização e retomada do crescimento econômico no país e particularmente do estado.

Mas, é notória a participação das atividades extrativistas nestes resultados. A princípio, pela produção do gás e do petróleo propriamente ditos, mas, já no final da década, pela ampliação da capacidade produtiva dos setores direta ou indiretamente a ela relacionados. Veremos, a seguir, com mais atenção, a estruturação desta nova cadeia

⁴⁷ Refiro-me ao lançamento da URV que serviu como valor monetário de referência, para permitir a mudança da moeda nacional de Cruzeiro Novo para o Real.

produtiva. Mas, de antemão, já é possível dizer que será uma retomada do crescimento duradoura, já que a capacidade de produção petrolífera se amplia com o avançar das pesquisas de prospecção, que mostram que as reservas encontradas são gigantescas.

O crescimento do PIB apresentado em valores absolutos deflacionados mostra o vigor adicionado à economia a partir de 1993, quando é revertido um quadro de estagnação e queda da economia fluminense. Usando como base os valores de 1999 e deflacionando todos os demais valores desde 1985, vemos que os índices relativos aos anos entre 1985 e 1994 variam muito pouco, ora apresentando índices positivos, ora negativos de crescimento e, conseqüentemente, pequena variação em valores absolutos. Em 1985, o PIB no estado, em valores atualizados com a deflação realizada, era de 104 bilhões de reais e em 1994 era de R\$ 115 bilhões. Já no ano 2000, com os índices de crescimento positivos acumulados, o valor nominal do PIB era de R\$ 147 bilhões (Cide, 2001, P. 5-121). A expressividade deste crescimento fica bem evidente quando observamos graficamente este fenômeno.

Gráfico 2

Crescimento em valores absolutos do Produto Interno Bruto, a preço de mercado, 1985-2000.

Fonte: Fundação CIDE. Anuário Estatístico, 2001:5-121

A expressividade destes índices é, por si só, relevante para a análise. Mas o que é importante destacar, porém, não é propriamente o crescimento econômico, mas seus efeitos tanto nas formas e quantidade de geração de emprego – empregos que ao mesmo tempo

exigem maior formação e qualificação, já que se trata de indústrias com alto grau de informatização, e que oferecem pouca estabilidade aos trabalhadores, face à flexibilização crescente das formas de contratação – quanto nas relações, formas e conteúdos que se delineiam na ocupação e uso do território, uma vez que, como já assinalamos, a reestruturação da industrialização fluminense, ao mesmo tempo que promove a reestruturação da economia industrial do estado, promove a consolidação de uma economia regionalizada com particularidades importantes no território.

Ao crescimento dos índices do PIB corresponde também o aumento no número de empregos formais no estado. Sem entrar no mérito das condições e relações de trabalho subjacentes a esse fenômeno, o aumento do número de empregos, do ponto de vista social, tem forte influência nas formas e conteúdos das relações instituídas no território, já que põem em movimento forças sociais importantes.

A Tabela 5 mostra as informações acerca do número de trabalhadores formais no estado e nela constatamos que ocorre uma inflexão importante, no último quinquênio, quando o número de empregos formais volta a crescer, revertendo uma tendência que vinha caracterizando a economia fluminense⁴⁸.

Tabela 5

Trabalhadores formais empregados em 31 de dezembro dos anos de referência no Estado do Rio de Janeiro, por Regiões Administrativas de Governo.					
Regiões \ Ano	1985	1990	1995	2000	2001
Estado	2.673.863	2.838.975	2.688.192	2.718.138	2.769.913
RMRJ	2.301.020	2.412.835	2.234.732	2.198.975	2.224.714
Capital	1.951.562	1.996.707	1.825.424	1.732.918	1.728.929
Demais Munic.	349.458	416.128	409.308	466.057	495.785
Noroeste	16.070	23.883	25.924	30.760	33.496
Norte	70.677	79.230	78.545	98.640	110.197
Serrana	89.172	108.690	116.851	126.395	125.702
Litorânea	29.915	40.915	52.365	69.917	80.709
Médio Paraíba	121.422	126.115	129.475	135.872	135.498
Centro-Sul	26.304	27.786	34.457	37.686	37.579
Ilha Grande	19.239	19.098	15.843	19.893	22.018

Fonte: RAIS, Ministério do Trabalho, 1985 a 2001 (dados preliminares).

Pelos dados da tabela, observamos que, em relação ao ano de 1990, quando tínhamos o maior número de trabalhadores formais registrados no estado, há uma grande perda de

⁴⁸ Esta tabela apresenta informações sobre a movimentação do mercado de trabalho formal em intervalos de cinco anos, mas, em nossos estudos, realizamos uma análise ano a ano a partir de 1985. As informações referentes ao ano de 2001 foram incluídas apenas como uma forma de confirmação da tendência apresentada no último quinquênio.

postos de trabalho na década, já que chegamos a 2001 com menos 2,45% de empregos formais. Essa queda é, na verdade, muito mais grave quando consideramos os milhares de trabalhadores que entram no mercado de trabalho a cada ano e que deveriam ser absorvidos nestes montantes. Mas, a partir de 1995, consoante o aumento continuado do PIB, o número de empregos formais volta a crescer e já apresenta um valor bem próximo do de 1990, representando, ao menos, uma reversão da tendência de queda, ainda que fosse preciso um índice de crescimento muito maior para também incorporar os trabalhadores que entraram no mercado nesta década.

Mas, o que é mais expressivo nesta tabela é o fato de que, de 1985 até 2001, em praticamente todas as regiões de governo identificadas, houve aumento do número de trabalhadores ocupados no mercado formal. A exceção só é registrada na região metropolitana. A RMRJ como um todo, novamente tendo o ano de 1990 como base, perdeu 7,8% dos postos de trabalho entre 1990 e 2001. Mas, quando separamos os dados da cidade do Rio de Janeiro dos dados dos demais municípios da região, constatamos que não foi a RMRJ como um todo que perdeu, de fato, os postos de trabalho, pois, a cidade do Rio de Janeiro, sozinha, teve neste período um decréscimo de 13,4% empregos formais, enquanto que os demais municípios tiveram um acréscimo de 19,14% de trabalhadores empregados. Isso significa que, na verdade, em valores absolutos, a RMRJ perdeu 188.121 postos de trabalho, sendo que a cidade do Rio de Janeiro perdeu 267.778 e os demais municípios ganharam 79.657. Portanto, mais uma vez reafirmamos, há uma recuperação e crescimento do número de empregos formais no interior do estado enquanto se verifica uma redução significativa no núcleo.

Metodologicamente, cremos que é importante ressaltar que temos consciência das limitações destas informações como base de uma análise sobre o real, já que, em princípio, não informam nada sobre o volume e valor da produção industrial e, em segundo lugar, expressam apenas um volume de postos de trabalho, sem considerar a concreta necessidade de novos postos de trabalho para reverter o quadro de desemprego existente e o acréscimo permanente de novos trabalhadores do mercado de trabalho. Todavia, sob a perspectiva de identificar um movimento sobre a oferta de empregos no território, estas informações têm bastante significado.

Observando, agora, os índices referentes ao último quinquênio, ou seja, a partir de 1995, verificamos que, seguindo fielmente a tendência do crescimento econômico verificado

pelo aumento continuado do PIB no Estado, a parte da RMRJ composta pelos demais municípios (ou seja, todos exceto o município capital) e todas as demais regiões administrativas apresentam um crescimento no número de empregos formais. É expressivo, portanto, observarmos os valores relativos e absolutos deste crescimento, para visualizarmos melhor o quanto é acentuado o problema na cidade do Rio de Janeiro. Comparando os dados de 2001 em relação a 1995, constatamos que o estado como um todo teve um índice de crescimento de 3,03%, o que representa mais 81.721 empregos formais. Em termos regionais esse crescimento foi de 7.572 empregos, representando 29,21% de incremento na região noroeste do estado, estimulado pelas atividades de confecções; no norte, um incremento de 40,29%, que em termos absolutos significam 31.652 empregos, principalmente em Macaé, pelo crescimento das atividades extrativistas; na região serrana, o aumento foi de 7,58%, o que implicou um acréscimo de 8.851 empregos, também influenciado pela produção e comércio das atividades de confecções, especialmente de *lingerie*; nas baixadas litorâneas, observamos um surpreendente aumento de 54,13%, representando mais 28.344 postos de trabalho, bastante influenciado pela expansão do mercado imobiliário e pelas mudanças na indústria de construção civil na região; no médio Paraíba, uma variação de 4,65%, representando mais 6.023 postos de trabalho, que vem crescendo continuamente pela demanda do setor automobilístico; além dos acréscimos de 9,06% no centro sul e 38,98% na Baía da Ilha Grande, que significam um aumento de 3.122 e 6.175 empregos, respectivamente. Nesta última região, o crescimento ocorreu mais recentemente, devido à recuperação da indústria naval em Angra dos Reis e ao crescimento das atividades e turismo.

Outro aspecto relevante nesta tabela é o fato de que são as áreas mais ao norte do estado, ou seja, a própria Região Norte, onde se localizam as bases para a exploração petrolífera e de gás, e as regiões imediatamente contíguas e diretamente influenciadas pela exploração extrativista, ou seja, a Baixada Litorânea e a Noroeste, as que apresentam as maiores taxas de crescimento no número de empregos formais. A Norte apresenta um incremento de 40,29% que, como veremos mais adiante, é um crescimento localizado basicamente na cidade de Macaé. Já a Região das Baixadas Litorâneas, apresenta uma taxa de crescimento da ordem de 54,13% neste quinquênio, mas, se considerarmos toda a década esse aumento será de surpreendentes 97,26%, predominantemente nas áreas de comércio e serviço.

Contudo, em termos de estrutura industrial, por enquanto, a atividade extrativista tem gerado uma maior expectativa na RMRJ⁴⁹, já que a maior parte da estrutura industrial e de serviços no estado se localiza nela e os municípios do norte do estado começam muito lentamente a produzir respostas às demandas postas por esse novo segmento industrial. O que queremos dizer com isso? O norte do estado tinha uma economia tradicionalmente ligada às atividades agrícolas, particularmente ao setor sucro-alcooleiro. Trata-se de um setor, no estado, pouco modernizado e dominado por uma elite conservadora. Daí uma forte resistência a novos investimentos por parte dos poderes públicos para viabilizar novos empreendimentos. Aliás, não são poucas as falas que reafirmam insistentemente que “a região tem uma vocação agrícola e o petróleo só serve para financiar a modernização agrícola”⁵⁰. Todavia, já existem defesas no sentido de se criar condições para a expansão das atividades industriais, sobretudo, através da duplicação da BR 101, ampliação da oferta de energia através das usinas termoeletricas, expansão da instalação da rede de fibra ótica ao longo da rodovia, instalação de sistemas de comunicação por satélites etc.

A discussão sobre a utilização dos *Royalties* pagos pela Petrobrás aos municípios litorâneos que compõem a Bacia de Campos evidencia essa disputa de sentidos entre os sujeitos sociais que atuam nestes municípios. Veremos isso mais adiante, mas já podemos adiantar que os *Royalties*, que a partir de 1998 se tornaram a principal fonte de receitas dos municípios, algumas vezes representando um aumento de 100% da arrecadação municipal, no início eram vistos como recursos para “melhorar a qualidade de vida dos moradores”, mas já se percebeu que, necessariamente, devem se tornar uma fonte de investimento em infraestrutura produtiva.

2.3.3 As atividades extrativistas como base da retomada do crescimento

A base territorial das atividades que sustentam a reestruturação da industrialização e a conseqüente retomada do crescimento econômico do estado é o interior. Inegavelmente, a principal atividade é a extrativista, que tem sustentado todos os índices de crescimento e produtividade econômica e a partir da qual outras atividades vêm se reestruturando. Os exemplos emblemáticos, neste caso, são a associação desta atividade com a recuperação, ainda

⁴⁹ Um dos elementos que propiciam a geração de empregos na RMRJ tem sido reestruturação do setor naval e químico, que tem influenciado a recuperação de postos de trabalho.

⁵⁰ Esta é uma opinião repetida inúmeras vezes pelo Sr. Haroldo Coutinho, Diretor Presidente da Regional Norte da FIRJAN e, ao mesmo tempo, presidente do Sindicato das Usinas Produtoras de Açúcar e Alcool da região (entrevista realizada em junho de 2003). Tal opinião demonstra, ao nosso ver, uma fortíssima resistência às mudanças advindas de uma nova economia regional que está se consolidando.

que lenta, do setor naval e a criação do pólo gás-químico em Duque de Caxias, ambos recebendo importantes investimentos e fazendo crescer a economia industrial localizada na RMRJ. Além destas atividades, é importante frisar o crescimento da atividade de refino na Refinaria Duque de Caxias (REDUC), que ampliou a produção e arrecadação do setor químico no estado.

Vejamos algumas características da produção do gás e do petróleo na Bacia de Campos e os impactos nos setores químico e naval.

A descoberta de petróleo na Bacia de Campos, em 1974, no *Campo* de Garoupa, mudou o perfil da produção brasileira de petróleo, até então restrita a pequenos campos terrestres e à incipiente produção na plataforma continental na costa do estado de Sergipe. A exploração no Estado do Rio de Janeiro, contudo, teve os primeiros resultados comerciais satisfatórios com a entrada em funcionamento das plataformas do Campo de Anchova, em 1977. No decorrer da década de 1980, no entanto, os resultados não lograram uma grande influência na economia do estado, uma vez que era limitada a produção de petróleo e os custos de extração eram muito altos para a Petrobrás. Com a entrada em operação das plataformas dos campos de Marlin Sul e Albacora Leste – mostrados na representação gráfica da Bacia de Campos, apresentada a seguir – no início dos anos 90, o quadro se altera porque com estes poços em operação a produção atinge uma escala comercial de grandes proporções, capaz de alavancar a produção petrolífera no país. Hoje, estão em operação mais de 50 plataformas em 34 campos de exploração que fazem com que o Brasil já seja produtor de aproximadamente 90% de suas necessidades e o Estado do Rio de Janeiro produtor de 80% do total.

A base técnica e logística de exploração do petróleo na Bacia de Campos foi instalada no município de Macaé, no norte do estado, e gerou um grande número de postos de trabalho no município. Em 2002, segundo a diretoria de comunicação da empresa, em Macaé, as atividades extrativistas no município eram responsáveis por sete mil empregos diretos, na Petrobrás, e vinte sete mil indiretos, nas centenas de empresas prestadoras de serviços em terra, no ar e no mar. Isto trás algumas implicações importantes, já que se trata de um município litorâneo, fora do raio de influência do núcleo metropolitano – se considerarmos a caracterização de *espaço da metropolização*, apresentada por Davidovich, comentada no capítulo precedente – e cuja principal atividade era a pesca. A cidade de Macaé, portanto, não possuía a infraestrutura urbana e de serviços necessária a toda a movimentação de recursos humanos e técnicos implicados em tamanho empreendimento.

Fonte: Petrobrás. Encarte Boletim Petrobrás, 2003.

Dois processos na forma de ocupação do território são daí decorrentes. O primeiro, é relativo à dinâmica da urbanização e do mercado imobiliário dos municípios que formam a conhecida Região das Baixadas Litorâneas (região dos lagos), que agrega os municípios litorâneos entre as regiões norte e metropolitana, onde se encontram alguns dos principais balneários turísticos e praias do estado. Expandem-se nesta região os empreendimentos residenciais e, conseqüentemente, de serviços urbanos para atender à demanda causada pelo fluxo de milhares de técnicos ligados à atividade extrativista e suas famílias que passam a residir na região. No próprio município de Macaé, a praia de Cavaleiros foi ocupada por empreendimentos residenciais de alto valor, tornando-se uma espécie de balneário local e tem, hoje, o metro quadrado de terreno urbano mais caro do estado.

A Região das Baixadas Litorâneas, por certo, teve outros fatores que contribuíram para seu intenso crescimento populacional, imobiliário e como centro turístico do estado. Freire (2001), ao analisar o crescimento populacional de municípios litorâneos do estado, observa que ocorre um importante deslocamento de moradores da cidade do Rio de Janeiro e de Niterói em direção às cidades litorâneas. O aumento das aposentadorias no serviço público no decorrer da década de 90, a violência crescente na cidade do Rio de Janeiro, a melhoria do acesso à região devido às novas estradas que a ligam ao núcleo e, conseqüência direta de tudo isso junto, a migração de trabalhadores desempregados de outras regiões em busca de trabalho, são fatores identificados pela autora que contribuiriam para que esta região apresentasse os maiores índices de crescimento populacional do estado. Todavia, nos municípios de Cabo Frio, Casemiro de Abreu, Armação dos Búzios, Rio das Ostras e também em Macaé, o principal fator gerador deste crescimento foi a demanda por novas residências advinda do pessoal ligado às atividades extrativistas, sobretudo na cidade de Rio das Ostras e na praia de Cavaleiros, em Macaé.

Os índices de crescimento populacional nos municípios mais próximos a Macaé, conseqüentemente, apresentam os maiores incrementos. Rio das Ostras, município que faz fronteira com Macaé, apresentou uma taxa de crescimento anual da população de 8,1% na década de 90. Armação dos Búzios e Cabo frio também apresentam índices bastante elevados, sendo, respectivamente, de 8,7% e 5,8% as taxas de crescimento anual nestes municípios. Estes índices podem ser considerados altos, já que a taxa anual de crescimento no estado foi de apenas 1,28%. Isto se deve, certamente, aos efeitos dos vários fatores identificados, mas, sobretudo, à proximidade do município de Macaé.

O segundo processo, refere-se à influência que as atividades extrativistas tiveram na promoção de uma nova economia regional que engloba todos os municípios do norte do estado. No norte, ocorrem mudanças estruturais importantes, na medida em que as principais cidades da região modificam suas respectivas estruturas produtivas e incorporam novas atividades econômicas e, com isso, cria novos processos sociais que interferem nas relações que orientam o uso do território. Os municípios que tinham na atividade canavieira a principal fonte de trabalho e geração de renda passam, com a crescente decadência destas atividades e as oportunidades geradas pela atividade extrativista, a trabalhar tanto com a perspectiva de modernizar e diversificar as atividades agrícolas – aproveitando os recursos do petróleo e a base universitária que se produziu no norte do estado – quanto com a possibilidade de atuar no desenvolvimento de uma base industrial ligado ao setor petroquímico.

Inicialmente, o fato de que os municípios do norte sejam predominantemente agrícolas, sem qualquer infraestrutura industrial aproveitável anteriormente instalada, e o afastamento do núcleo metropolitano foram fatores que influíram negativamente na estruturação de atividades industriais ligadas ao beneficiamento do petróleo e do gás na região. Tal característica histórica fez com que, antes, não fosse possível a instalação do pólo gás-químico ou a construção de uma refinaria no norte fluminense para, além de possibilitar a decomposição térmica do óleo bruto extraído, viabilizasse a instalação de um novo pólo petroquímico.

Todavia, atualmente, a refinaria volta a ser cogitada⁵¹ e, conseqüentemente, o governo do estado, juntamente com instituições de defesa do setor industrial como a FIRJAN, realizam estudos estratégicos de desenvolvimento econômico para demonstrar a capacidade do estado em absorver as instalações da refinaria no norte fluminense⁵². Um dos fatores apontados para a capacitação da região para abrigar a refinaria, é a conclusão das obras das duas usinas termoeletricas, alimentada por gás produzido pela Petrobrás, que resolve um dos principais problemas limitadores do desenvolvimento industrial na região: a instabilidade no

⁵¹ É importante salientarmos que a Petrobrás tem urgência em decidir a construção de uma nova refinaria no Brasil. Isso porque as onze refinarias existentes no país foram construídas antes do Brasil se tornar um grande produtor e, por isso, estas refinarias só refinam petróleo menos tenso, considerado mais “fino”. Como o petróleo extraído da Bacia de Campos é tenso, considerado “grosso”, a Petrobrás é obrigada a exporta-lo e continuar importando petróleo fino. Ora, é comercialmente necessário que se construa uma, talvez até mais, refinaria para começarmos a pouparmos esses recursos destinados a importação de óleo.

⁵² Em 2003, foi lançada pelo governo do estado, uma ampla campanha publicitária, denominada “A refinaria é nossa”, como forma de influenciar o governo federal e a Petrobrás para a instalação da refinaria no norte do estado.

fornecimento de energia. Mas, por outro lado, o pólo gás-químico foi definitivamente deslocado para a RMRJ, próximo à REDUC, aproveitando a infraestrutura já instalada da refinaria. O pólo gás-químico será administrado pelo Consórcio Rio Polímeros, formado pela Petrobrás, BNDES, Banco Suzano e Unipar e irá utilizar o gás natural como matéria-prima para a produção de polietileno, insumo básico para a produção de plástico. O gás para este pólo será enviado por gasodutos da Estação Bombeadora de Cabiúnas, da Petrobrás, localizada em Macaé. As instalações do pólo já se encontram em fase final de implantação, dependendo apenas de decisão política e liberação de recursos para impulsioná-lo. Além disso, segundo o Engenheiro Élvio Lima Gaspar⁵³, Secretário Estadual de Planejamento, Controle e Turismo, ainda existem inúmeras pendências (como a capacidade energia a ser gerada pela termoeletrica instalada pela Petrobrás no pólo; definições quanto às obras viárias, particularmente a da RJ 109; e as obras de ampliação do Porto de Sepetiba) que interferem nas negociações com as empresas nacionais e internacionais para se instalarem no pólo. Porém, o mais importante, segundo ele, está garantido e a baixo custo: o gás natural.

Assim, a atividade de extração e a do setor químico, muito influenciado pela capacidade de refino de petróleo na REDUC, são hoje os principais elementos propulsores da economia fluminense, apresentando índices de crescimento espetaculares. A tabela mostrada a seguir apresenta os índices de participação de alguns setores industriais na composição do PIB e, através deles, podemos observar uma dinâmica interessante no crescimento geral dos setores, já que a manutenção ou crescimento da participação relativa na proporção do PIB estadual evidencia crescimento do setor, uma vez que o PIB vem tendo crescimento real expressivo deste o ano de 1994.

Tabela 6

Participação percentual no Produto Interno Bruto (PIB) dos principais setores das indústrias de transformação e extrativista, a preço básico, Estado do Rio de Janeiro, 1996 – 2001 (%).						
Gêneros	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Extração de petróleo e gás	3,12	3,54	4,32	8,63	15,01	15,47
Metalurgia	2,64	2,78	2,47	2,30	2,07	2,03
Material de transportes	0,40	0,65	0,68	0,58	0,77	0,83
Química	2,12	2,14	1,94	2,21	2,11	2,08
Farmacêutica	0,95	1,12	1,12	1,30	1,04	1,02

Fonte: CIDE. Anuário, 2002.

⁵³ Entrevista realizada em outubro de 2002.

Destes principais setores industriais apresentados na tabela, a atividade extrativista de petróleo e gás, sozinha, é responsável por um surpreendente índice na composição do PIB. Além disso, analisando a participação de cada setor em valores correntes, em bilhões de reais, gerados nesta atividade, constatamos que, deflacionando os valores encontrados, a produção de petróleo e gás teve um extraordinário incremento de 490,6%, entre 1996 e 2000.

Da mesma forma, e sob a influência do incremento da atividade extrativista, vemos o crescimento, em valores correntes deflacionados, do setor químico, que registra um incremento de 16,52% entre os anos de 1996 e 2001. Este crescimento, embora não implique alteração percentual de participação no PIB estadual (já que em 1996 representava 2,12% do PIB estadual e, em 2001, 2,08%), expressa importante capacidade de expansão do setor. A simples manutenção da proporção em relação ao PIB estadual por si só já significa um crescimento real, já que a participação proporcional dos setores na composição do PIB é referente a um PIB cada vez maior.

O crescimento do setor químico, porém, tem todas as condições de efetivamente realizar um crescimento real mais expressivo com a entrada em operação do pólo gás-químico. Neste pólo, as empresas operam com atividades de alto valor agregado na cadeia produtiva do setor e, como já sinalizamos, significará um dos maiores impulsos à economia do estado, trazendo intenso benefício na esfera de geração de empregos. Segundo estimativas do setor, o pólo terá capacidade de produzir 515 mil toneladas/ano de polietilenos, matéria-prima para a produção de embalagens, filmes, adesivos, sacos plásticos, utensílios domésticos etc., e terá capacidade de abrigar entre 300 e 400 empresas do setor.

O setor naval é outro setor que, atualmente, tem sido diretamente beneficiado pelas atividades extrativistas. O setor já começa a apresentar um aumento na participação relativa no PIB e a tendência é que intensifique esse aumento significativamente. E isso tem um motivo claro: a atividade extrativista no estado, realizada no mar e cada vez mais em águas profundas (*offshore*⁵⁴, conforme denominação no meio técnico e de extração), é muito dependente do setor naval, uma vez que além das plataformas e equipamentos de extração há a necessidade de uso intenso e permanente de inúmeras outras embarcações como barcos de apoio, barcas para transportes de carga, flutuadores etc. Para estimular a produção desses equipamentos no país, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) confere aos produtores uma

⁵⁴ O termo *offshore* refere-se às atividades realizadas em alto mar.

série de benefícios, como isenção total de ICMS nas atividades de reparos, construções marítimas e de equipamentos para suporte das atividades extrativistas. Além disto, há também a exigência de contratação, em empresas nacionais, de equipamentos ligados à exploração petrolífera.

Por tudo isso, as empresas do setor naval, praticamente desativadas a partir de 1995, quando passaram a apenas trabalhar com reparos de embarcações, hoje se associam a empresas de fora do país, na perspectiva de se reaparelharem para darem conta de encomendas ligadas às embarcações e estruturas para as atividades de reparo, construção de plataformas e equipamentos considerados *offshore*. Assim, aproveitando-se da estrutura instalada, que fez parte da base industrial no estado, os antigos estaleiros têm se associado com empresas internacionais de produção naval de Cingapura e já acumulam um grande saldo em termos de geração de empregos na RMRJ, saltando de cerca de 500 empregos, em 1995, para mais de 13.000, em 2003. O estaleiro Verolme, em Angra dos Reis, por exemplo, que estava fechado, foi arrendado, em 2000, pela empresa formada por associação entre o grupo Keppel Fels, de Cingapura e a empresa paulista Setal, passando a se chamar estaleiro BrasFel; o tradicional estaleiro Mauá, em Niterói, foi arrendado por 30 anos ao grupo Jurong, de Cingapura; o estaleiro Transnave, na Ilha do Governador, na cidade do Rio de Janeiro, foi contratado pelos armadores Solstad Shipping AS, Stol Offshore S.A. e Jumbo Cat. Tais associações e empreendimentos são exemplos das chamadas “parcerias” que vão se constituindo e se tornando um importante meio de reestruturação das antigas bases industriais.

As encomendas começam a aumentar o número de empregos na indústria naval. O Estaleiro Brasfels trabalhou na reforma de uma plataforma de perfuração fretada pela Shell do Brasil, com vistas a atender aos requisitos de segurança da Shell e da legislação brasileira para atuar na perfuração de poços na Bacia de Campos. Atualmente, a empresa está trabalhando na conversão de um navio petroleiro em plataforma de petróleo do tipo FPSO (unidade flutuante de exploração, armazenamento e escoamento de petróleo). O estaleiro Promar, em Niterói, também recebeu encomendas importantes: concluiu, no ano de 2002, a construção de duas embarcações de apoio às atividades nas plataformas, o CBO Campos e o CBO Rio, que são embarcações projetadas para transportar água, óleo diesel, peças de reposição, fluídos de perfuração, alimentos etc. O estaleiro Mauá, reativado em 1999, é o mais cotado para receber as encomendas de novas plataformas, licitadas pela Petrobrás e, atualmente, é a principal base de reparos em plataformas (foto1).

Foto 1 – Plataforma da Petrobrás em reparo no estaleiro Mauá, Niterói. (julho de 2003)

Foto 2 – Tanques reservatórios da Petrobrás da Estação Bombeadora de Cabiúnas, Macaé (maio de 2003)

Essa recuperação do setor e as associações com empresas internacionais acabam, também, favorecendo a construção de embarcações comerciais para transportes de passageiros. O estaleiro Cruzeiro do Sul, localizado em Niterói, associado à empresa italiana Cantieri Navali, por exemplo, recebeu encomendas de barcos tipo catamarãs para renovar a frota em serviço na Baía da Guanabara e na Baía da Ilha Grande.

2.3.3.1 e as mudanças e permanências no território: possibilidades e limites.

A atividade extrativista, sem dúvidas, é o carro chefe da reestruturação da industrialização e da economia no estado, mas, e as conseqüências disto em termos de uso do território? O que essa atividade tem gerado em benefício da sociedade e da economia nos locais onde se instalaram? Que prejuízos podem também ser gerados, por exemplo, na conservação ambiental? Enfim, qual o significado deste empreendimento para quem vive nas cidades impactadas por estas atividades?

A parte do território ligada diretamente às atividades extrativistas de petróleo e gás no estado são os municípios localizados no norte do estado. Referimo-nos, aqui, à base técnica e de apoio às atividades marítimas, situadas principalmente: na cidade de Macaé, onde se encontram o centro administrativo, as unidades de pesquisas, a base portuária e a estação de bombeamento de Cabiúnas (foto 2); em Quissamã, na Barra do Furado, onde chegam em terra os dutos de petróleo e gás da Bacia, seguindo daí por diante por oleodutos terrestres (foto 3); e em Campos, no Farol de São Thomé, onde está localizado o Heliponto da Petrobrás (foto 4). A cidade de Campos, como centro urbano regional, foi se delineando também como base de atividades complementares de comércio, serviços e cultura.

Administrativamente, esta área mais impactada pelas atividades extrativistas é delimitada como Região Norte Fluminense pelo governo do estado e é composta pelos municípios de: Campos, Conceição de Macabu, Carapebus, Cardoso Moreira, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, e sua posição no território fluminense pode ser observada no Mapa 5.

Foto 3 – Estação receptora e bombeadora de Barra do Furado, Quissamã (Maio de 2003)

Foto 4 – Heliponto da Petrobrás no Farol de São Tomé, Campos (Maio de 2003)

Mapa 5

Região de Governo Norte Fluminense

As cidades de Campos e Macaé serão destacadas, em relação aos demais municípios que compõem a região, pois esses dois municípios concentram, na atualidade, 88,94% da força de trabalho empregada formalmente, no ano de 2001, (RAIS, 2001) e 85,34% do PIB regional, em 2000 (Cide, 2002). Tendo estes dois indicadores como referência, importa analisarmos mais detalhadamente os processos que ocorrem nestes dois municípios, já que são economicamente os mais influentes no norte do estado⁵⁵. Influência que se estende para muito além dos limites políticos administrativos do governo do estado.

Mas, especificamente, é importante ressaltar que nos municípios identificados acima ocorrem mudanças importantes nas características sociais, políticas e econômicas. Historicamente, estes municípios basearam sua economia na produção sucro-alcooleira, dominada politicamente por uma oligarquia composta de usineiros, que deixaram definitivamente de exercer o poder com o esgotamento do programa de subsídios dados, pelo governo federal, através do Fundo de Comercialização do Açúcar e do Alcool existente nas décadas de 60 e 70, e com fim do Programa Pró-Alcool e do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). A pauperização nestes municípios, resultante do esgotamento da produção sucro-alcooleira, e as perspectivas com a exploração do petróleo na Bacia de Campos acabaram por criar importantes tensões na dinâmica territorial e em novas relações sócio-políticas não só no espaço delimitado na região administrativa, mas, de forma mais ampla, em todos os municípios localizados no norte do estado, alcançando os municípios das Regiões Administrativas do Noroeste e Baixadas Litorâneas, chegando a influir, também, nos municípios localizados no sul do Estado do Espírito Santo. Tal fato propicia uma nova delimitação da influência das cidades de Campos e Macaé, com importantes alterações na hierarquia existente entre as cidades do norte.

A história política dos municípios que compõem a região administrativa, a partir da cidade de Campos, foi profundamente marcada pela vinculação entre a dominação econômica e o poder político dos usineiros, que sempre garantiram a ocupação dos principais postos nas

⁵⁵ É, metodologicamente, importante esclarecer que somos obrigados ter como referência, quando nos reportamos ao norte do estado, duas escalas que se interpenetram. Precisamos, muitas vezes, nos referir especificamente aos municípios que formam a Região Administrativa do Norte Fluminense, já que, nesses momentos, estaremos fazendo menção a processos e ações já consolidados (em termos de políticas de governo ou de características econômicas) e comumente abordados nestes limites político-administrativos. Mas, quando nos referimos aos processos contemporâneos, às mudanças na estrutura produtiva e na atual dinâmica territorial, não podemos restringir esses processos aos limites administrativos. Os limites regionais se tornam dinâmicos, fazendo com que apareçam não como demarcação previamente instituída, mas como expressão de um processo instaurador de uma nova espacialidade.

administrações locais. Em 1988, pela primeira vez em sua história, Campos elegeu um prefeito exclusivamente com respaldo popular, sinalizando o fim da hegemonia política dos setores ligados ao poder econômico regional. A derrota dos setores ligados aos usineiros, no município de Campos, acabou influenciando, também, na derrota deste segmento nos demais municípios em que o setor tinha o controle político.

Hoje, malgrado as contradições dos poderes políticos locais, observa-se que a maioria dos municípios apresenta novas possibilidades de reordenar as relações sociais no território, a partir de uma maior inserção de setores sociais antes excluídos das esferas de decisões políticas. No início da década, ainda sem a influência direta dos recursos que atualmente impulsionam a economia regional, as perspectivas econômicas e políticas apontavam na direção da construção de uma nova hegemonia, sustentada na aproximação dos sujeitos sociais não pertencentes ao setor usineiro e pecuarista.

Neste novo cenário, um interessante processo social ocorre no município de Campos. Os agentes econômicos e políticos procuravam repensar as relações e as bases econômicas a partir da própria condição de cidade mais importante na região e o aprimoramento e modernização de suas atividades de comércio e serviços. Atualmente, porém, a reestruturação urbana e territorial em termos econômicos ficou mais dependente tanto da atuação das atividades extrativistas quanto da reestruturação das atividades agroindustriais e agrícolas, agora baseadas em estabelecimentos tecnicamente mais aparelhados para a produção sucro-alcooleira e em novas agroindústrias de beneficiamento de frutas que se instalam na região, estabelecendo novas formas de organização do trabalho industrial e agrícola.

Em termos dos projetos agroindustriais, muitos produtores agrícolas vêm recebendo incentivo financeiro no Projeto Moeda Verde. Trata-se de uma linha de financiamento para pequenos produtores destinada ao plantio de frutas – maracujá e abacaxi – com prazo de carência de cinco anos e juros de 2% ao ano. Tal projeto visa substituir a cultura da cana pela plantação de frutas, cuja produção, se beneficiada agrega valor à produção e permitirá o desenvolvimento de um importante complexo agro-industrial baseado na fruticultura irrigada. Tal projeto está sendo estimulado pela FIRJAN, através do financiamento de estudos realizados pela Companhia de Promoção Agrícola (Campo), empresa nipo-brasileira que promoveu a implantação de agroindústrias no cerrado de Minas Gerais e Goiás, nos anos 1980. Conta, também, com apoio técnico e financiamento de empresas instaladas no Chile, nas quais

produtores e técnicos de vários lugares do norte fluminense têm realizado visitas técnicas para trocarem informações sobre a produção de frutas.

Este, todavia, é um processo lento no qual as marcas do passado são elementos fortemente atuantes no presente. Para a maioria dos pequenos produtores acostumados ao plantio da cana sem nenhum recurso técnico mais aprimorado, a mudança de cultura implica em aquisição de maquinário e tecnologia com os quais não estão habituados. Mas este não é, em si, o problema. O aprendizado é simples, uma vez que há inúmeros apoios financeiros, técnicos e institucionais para a mudança. Entretanto, o problema, conforme dito pelos agricultores, é que este financiamento e apoio técnico servem mais como incentivo para a agroindústria do que para os pequenos produtores, uma vez que, como é sabido por todos, no futuro não haverá garantias de preço para a produção local e as agroindústrias poderão impor preços baixos, no limite de seu custo de produção, não compensando, portanto, os investimentos.

De fato, o maior problema, ao nosso ver, é a falta de confiança entre os produtores agrícolas, por um lado, e o governo e empresários por outro. Segundo informações obtidas em entrevista com o diretor da Indústria Bela Joana⁵⁶, sr. Américo Xavier Maia Neto, inaugurada no ano de 2000 e localizada na Estrada Campos – São Fidélis, a companhia tem capacidade para beneficiar maracujá e abacaxi produzidos em até sete mil hectares. Cada produtor que adquire o financiamento das linhas de crédito do governo estadual ou do BNDES assume um compromisso de vender à Companhia um mínimo de 50% da produção durante os cinco anos seguintes ao empréstimo, podendo comercializar livremente os outros 50%. A maioria dos produtores, porém, vende toda a produção à Cia. Até a data dessa entrevista, havia cadastrados na região vários produtores que obtiveram o financiamento e que, juntos, totalizavam 3.400 hectares de terra. Portanto a expectativa era de que mais produtores se interessassem pelo cultivo, até atingir o total dos sete mil hectares pretendidos.

Mas é aí que falta confiança entre os produtores. Como saber quando os sete mil hectares foram atingidos? O que acontecerá com os preços das frutas após os cinco anos, quando os financiamentos já estarão quitados, se houver maior oferta do que procura? Segundo todas as teorias sobre o desenvolvimento capitalista no campo⁵⁷, é inevitável que o aumento da produção

⁵⁶ Entrevista realizada em novembro de 2001.

⁵⁷ O debate teórico em torno da questão agrária aponta, por um lado, partindo das premissas de Lênin (1889) sobre a instauração do capitalismo no campo, que o camponês deixará de ser capaz de produzir para o mercado e se tornará um assalariado das empresas agrícolas e, por outro, partindo das formulações de Chayanov (Abramovay, 1992), que ele será capaz de produzir desde que ancorado por uma estrutura de produção e

gere queda nos preços. Os pequenos produtores agrícolas também sabem disso e sabem ainda que, sozinhos, não conseguiriam um nível de organização empresarial para vender seus produtos em outros mercados. Por isso, a adesão a esta nova perspectiva é muito lenta.

Por outro lado, a produção da cana também já não compensa. Em primeiro lugar porque a política de preços é, atualmente, de livre mercado e a produção da cana no Rio de Janeiro não tem mais condições de competir com os produtores paulistas, que possuem uma capacidade produtiva muito maior, com mais produtividade na lavoura e maior capacidade industrial para a moagem. Agravando o quadro, os produtores do Nordeste do país recebem subsídio direto do governo federal, na ordem de R\$ 5,00 por tonelada. Assim, as atividades sucro-alcooleiras no estado ficam dependendo de oscilações no mercado internacional, ou seja, queda de oferta, para realizarem algum lucro não por competitividade, mas por oportunidades que os empresários chamam de “bolhas de mercado”. Sem alternativas, uma tímida adesão à fruticultura e uma maior diversificação da produção vão redefinindo a estrutura produtiva agrária.

Para além das mudanças em torno das atividades e do padrão técnico das agroindústrias, o centro das atenções da sociedade local e, conseqüentemente, também das administrações municipais, da FIRJAN e demais agentes econômicos e sociais está no aproveitamento do gás natural e recursos petrolíferos obtidos na Bacia de Campos.

Todavia, a sociedade local enfrenta uma situação insólita. Mesmo após as mudanças no domínio político – tomado de uma oligarquia rural que impunha relações autoritárias e incapazes de ações visando atualizar os padrões produtivos – as atuais administrações municipais e parte dos agentes econômicos ligados ao setor agropecuário não conseguem superar as amarras que os prendem exclusivamente a uma economia agrícola e buscar produzir respostas às demandas postas pelas novas perspectivas que as atividades extrativistas sinalizam. Ou seja, buscar direcionar os investimentos não somente para a modernização das atividades agroindustriais, mas, também, para estimular o crescimento industrial e de serviços, aproveitando que o centro das atividades extrativistas está consolidado e em crescimento na região. A ausência de uma definição política de direcionar a reestruturação econômica para criar as condições para o desenvolvimento deste setor faz com que a região se mantenha destituída de

comercialização na forma de cooperativas, bem como de recebimento de incentivos para garantir sua produção. Assim sendo, as mudanças de culturas e de formas de produção para o pequeno produtor baseado na mão de obra familiar, para serem eficazes, devem contar com uma ampla estrutura e sustentação institucional.

condições para o incremento industrial, sobretudo pela ausência de infraestrutura, e alheia à potencialidade que a extração petrolífera sinaliza.

Frente à inércia das administrações municipais no norte fluminense, até hoje, são os governos do estado e o da União que promoveram a instalação de condições e infraestrutura essenciais para as necessidades da nova economia regional⁵⁸. Em primeiro lugar, foram criados nas duas cidades que mais se destacam economicamente na região, Campos e Macaé, importantes centros e instituições de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, na perspectiva de que essas instituições estimulassem a instalação de indústrias de equipamentos, de acessórios e de uma estrutura correspondente de comercialização dos produtos gerados neste sistema produtivo.

Para o desenvolvimento de pesquisa foi criada a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) para onde, inicialmente, foram contratados professores da área bioquímica de várias partes do Brasil e do mundo⁵⁹, na perspectiva de implantarem cursos de pós-graduação, em nível de doutoramento, exclusivamente voltados para estudos de tecnologias no setor bioquímico. Tratava-se, portanto, de um centro tecnológico que visava suprir as necessidades de possíveis futuras indústrias locais, tanto no campo de testes, quanto no de pesquisas. Atualmente, a UENF se reestruturou e passou a oferecer, além dos cursos de pós-graduação, também cursos regulares de graduação em várias áreas, como: economia, medicina veterinária, comunicação etc.

Para a formação técnica, a escola técnica federal local foi transformada, em 1993, em centro tecnológico, tornando-se o Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (CEFET/Campos), que hoje se constitui num importante complexo educacional com laboratórios modernos e capacidade de alojar grande parte dos estudantes, oferecendo cursos de especialização técnica, cursos de 3º grau técnico, pós-graduação *lato sensu* e, em associação com a Universidade Federal Fluminense (UFF), um curso de mestrado em educação, coordenado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFF.

⁵⁸ Não queremos nos desviar da questão central neste capítulo, por isso deixaremos para aprofundar no próximo os aspectos que demonstram os horizontes políticos estreitos das administrações municipais, enfatizando a falta de percepção do que significa o aprimoramento e conjugação de esforços para a sustentação de uma economia que se regionaliza cada vez mais.

⁵⁹ Para os programas de pós-graduação da UENF, um grande projeto de pesquisas do setor bioquímico, foram trazidos 17 professores da extinta União Soviética e 5 israelenses, além de inúmeros pesquisadores de universidades brasileiras. Hoje, apenas um dos soviéticos permanece na cidade como professor dos cursos de pós-graduação nesta área.

As duas instituições mantêm, ainda, unidades na cidade de Macaé. O CEFET construiu ali novas e modernas instalações, oferecendo cursos ligados às atividades do petróleo, e a UENF, no mesmo terreno do CEFET, construiu, em parceria com a Petrobrás, o Laboratório de Engenharia do Petróleo (LENEP), considerado um dos mais avançados deste setor no país, onde a Universidade oferece o curso de Engenharia do Petróleo.

A cidade de Campos passa então a ser considerada um pólo universitário. Além destas unidades, a UFF, a Fundação Getúlio Vargas e a Universidade Cândido Mendes mantêm cursos nas áreas de Serviço Social, Direito, Economia, Administração e Pedagogia. Além destas, que mantêm cursos regulares, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, também instalou um centro de pesquisas agropecuárias no antigo centro de pesquisas do IAA, incorporando em seu quadro funcional os antigos técnicos e pesquisadores daquele instituto. Mais recentemente, outras instituições privadas também se instalam na região, como a Universidade Salgado de Oliveira - UNIVERSO, que construiu um *campus* de grandes dimensões, a Universidade Castelo Branco e a Universidade Estácio de Sá.

Esse fluxo de universidades e faculdades acaba por se tornar um aspecto interessante, que marca o cenário de mudanças produtor de um novo sentido regional. A cidade de Campos, hoje, abriga nove universidades e quatro faculdades isoladas. Das treze instituições, quatro são fundações instaladas há muitos anos na cidade: a faculdade de Medicina, a de Filosofia, a de Odontologia e a de Direito. Administradas por fundações, contam com o apoio da administração local. As públicas, todas instaladas no decorrer da década de 90, têm o claro objetivo de atender as demandas de ensino e pesquisa que se desenham como possibilidade a partir das novas perspectivas de “desenvolvimento regional”. São conhecidos e emblemáticos os esforços do ex-Senador Darci Ribeiro, fundador da UENF, em tornar a cidade uma espécie de tecnopolo regional fluminense. Já as universidades privadas, se instalam, sobretudo, a partir de 1995, quando a política federal de educação e ensino superior passou a oferecer condições favoráveis à disseminação de cursos de nível superior, mediante, entre outros fatores, uma maior indução da demanda.

De qualquer forma, qualquer que seja a intencionalidade da localização dessas universidades⁶⁰, o fato é que, por si só, é um fator que deflagra um movimento de enraizamento

⁶⁰ É claro que este crescimento de universidades privadas está associado a uma tendência de crescimento econômico que marca a região. Mas, principalmente, está associada ao aumento da arrecadação de *royalties*

de uma nova cultura regional uma vez que, independentemente do aproveitamento profissional em curto prazo, a formação dos jovens da região é, agora, pautada por uma dinâmica em que a formação básica se desloca para o nível técnico e superior. Para que tenhamos uma idéia deste fenômeno, mesmo ainda não tendo dados confiáveis sobre o número de matrículas em cursos de nível superior na região, dados de uma pesquisa realizada pela FIRJAN⁶¹ apontam preliminarmente para a existência, em 2002, de 16.018 alunos inscritos em cursos de graduação, 498 em pós-graduação *lato sensu*, 639 em mestrado e 238 em doutoramento. Esses valores foram contestados no transcorrer do referido seminário por professores que não viram os dados de suas respectivas universidades registrados na pesquisa. Assim, ao comentarmos esses valores com professores do CEFET, tivemos uma avaliação de que, mesmo sem ter uma pesquisa sobre o número de matrículas, poderíamos trabalhar com valores próximos de 18.000 matrículas em cursos de graduação e 3.000 em cursos de pós-graduação. Segundo o professor Roberto de Moraes, do CEFET, atualmente, são mais de 50 cursos de pós-graduação oferecidos pelas universidades, como forma de abrir algumas perspectivas aos alunos graduados e ainda sem colocação no mercado.

Esta última observação evidencia que já há uma enorme disponibilidade de força de trabalho bastante qualificada, ainda que sem uma perspectiva de trabalho em curto prazo. Isso tem conseqüências em termos de como a sociedade, agora, reivindica investimentos produtivos e geração de emprego. Esta nova força de trabalho não foi preparada para as atividades agrícolas. A formação em nível superior se desenvolveu na região com vistas a um mercado urbano industrial que se delineia muito lentamente, face ao desencontro entre as ações dos poderes públicos locais e as potencialidades existentes na região.

Conseqüência direta deste fenômeno, já sentida e por isso objeto de atenção das administrações municipais, é o aumento do fluxo de todas as cidades do norte do estado e até do Espírito Santo em direção a cidade de Campos e, particularmente, a acentuada reestruturação urbana de Campos. Segundo estimativas do Presidente do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Campos, Sr. Luiz Mário Concebida⁶², diariamente chegam a cidade mais de 300 ônibus com estudantes universitários, vindo de todos

pelas administrações municipais da região, que, a partir de 1998, passam a financiar os estudantes de seus municípios.

⁶¹ Dados apresentados no I Seminário “As Instituições de Ensino Superior no Desenvolvimento Regional” realizado na Cidade de Campos, em junho de 2003, na palestra proferida pela Professora Rosélia Piquet, Coordenadora do Mestrado de Planejamento Regional e Gerência de Cidades da Universidade Candido Mendes.

⁶² Entrevista realizada em junho de 2003.

os municípios vizinhos e até mesmo do sul do Espírito Santo. Isto intensificou a valorização imobiliária e produziu um surto de construção de novas unidades habitacionais, processos que remetem diretamente para uma maior necessidade de regular e ampliar as infraestrutura de circulação viária. Não se trata aqui apenas de uma necessidade do espaço intraurbano, mas, sobretudo, da necessidade de melhorias nas rodovias que cortam e interligam os diferentes lugares na região, já que a nova forma de fluxo que ali se estabelece demanda novas referências de segurança e conservação.

Outro aspecto que caracteriza um novo processo social importante na região é o fato de que as instituições públicas e algumas instituições privadas passam a intervir mais intensamente nos processos sociais e políticos locais, firmando-se como um novo e importante espaço de discussão sobre as políticas públicas. A comunidade acadêmica local, após conviver por vários anos, paradoxalmente, com a inexistência de um parque industrial que abrigue os profissionais já formados e em formação, assumiu parte importante do papel de direção das discussões sobre planejamento para o desenvolvimento regional. Exemplo significativo desta intervenção foi a criação do Observatório Sócio-Econômico da Região Norte Fluminense⁶³, criado em janeiro de 2001, numa parceria entre o CEFET/Campos, através do NEED – Núcleo de Estudos em Estratégia e Desenvolvimento; a UENF, representada pelo CCH – Centro de Ciências do Homem; a UFF, representada pelo Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional; a UFRRJ, representada pelo Campus Dr. Leonel Miranda, e a UNIVERSO – Universidade Salgado Oliveira (Sede Campos), representada pela Coordenação do Curso de Administração de Empresas. Estas cinco instituições formam o Consórcio Universitário de Pesquisa da Região Norte Fluminense. Temos, neste e em outros fóruns criados nas cidades, um novo espaço de debate público impulsionado por estas novas instituições e pela massa crítica nelas geradas.

É neste contexto que, ao contrário do que ocorreu durante a dominação dos ciclos sucro-alcooleiros, observa-se a emergência de um novo perfil de proposições econômicas. Atualmente alguns agentes sócio-econômicos locais trabalham com a perspectiva de que se estabeleça na região um “colar” de empresas de equipamentos, peças e assessorios, além de serviços de apoio, formando uma matriz econômica integrada, no entorno das atividades de exploração do petróleo

⁶³ O Observatório é também responsável pela publicação trimestral de Boletins Técnicos que muito contribuem para os estudos e análise sobre a economia regional (ver relação de boletins já publicados nas referências bibliográficas)

e gás na plataforma continental da Bacia de Campos. Na mesma direção, muito se investe também para que se estruture uma cadeia de negócios vinculados à agricultura, aproveitando uma tendência para as atividades agrícolas ligadas à fruticultura.

Assim, até onde nos foi possível observar, vemos que há um movimento de reestruturação da industrialização que sustenta a economia regional, expressa em três eixos básicos: o desenvolvimento efetivo do complexo industrial de exploração do petróleo e do gás; a reestruturação das poucas agroindústrias sucro-alcooleiras; e, mais recentemente, a implantação e desenvolvimento da fruticultura, capaz de sustentar o desenvolvimento de um complexo agro-industrial de beneficiamento das frutas e de produção para exportação, como é o caso das exportações do coco produzido no município de Quissamã. Ao lado disto, com base nessas potencialidades, muito se discute, principalmente nas unidades universitárias e algumas administrações municipais, a possibilidade de se criar uma cadeia integrada de atividades econômicas, recuperando atividades tradicionais, como a piscicultura, a cerâmica, a indústria de doces, a mineração e o turismo.

Este cenário já é sentido na dinâmica da estrutura empresarial e de empregos formais, conforme pode ser observado nos dados da Tabela 7, referente à região norte e aos seus dois municípios com maior crescimento econômico, na qual destaca-se a intensidade do crescimento do município de Macaé nos últimos anos, onde a indústria extrativista é determinante.

Tabela 7

Trabalhadores formais empregados em 31 de dezembro do ano de referência nos municípios do norte fluminense, segundo dados da RAIS, 1990 – 2001.							
Setor	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001
Estado	2.838.975	2.688.192	2.655.394	2.686.376	2.641.298	2.718.138	2.769.913
Norte Fluminense	79.230	78.545	84.131	86.225	86.838	98.640	110.197
Campos	48.616	47.206	43.389	42.649	43.610	47.741	47.807
Extrativismo	288	131	174	141	151	164	154
Indústria	12.054	7.856	6.475	5.590	5.580	5.359	5.067
Demais setores	36.274	39.219	36.740	36.918	37.879	42.218	42.586
Macaé	23.759	22.669	30.256	31.504	31.380	37.975	50.211
Extrativismo	7.955	1.610	1.915	6.034	4.250	4.542	10.496
Indústria	2.242	2106	2.701	2.342	2.690	2.735	3.804
Demais setores	13.562	18.953	25.640	23.128	24.440	30.698	35.911
Outros municípios	6.855	8.670	10.486	12.072	11.848	12.924	12.179

Fonte: RAIS, Ministério do Trabalho, 1990 a 2001.

* Nota: Há uma mudança na metodologia de classificação dos setores e ramos de atividades a partir de 1995, quando o IBGE oficializa o novo Código Nacional de Classificação das Atividades, CNAE/95. Assim, atividades antes consideradas extrativistas, porque ligada ao setor, passam a ser considerados de serviços. O importante na coluna referente ao ano de 1990 são as totalizações.

Ao analisarmos esta tabela, observamos que ocorre no município de Macaé um importante crescimento no número de empregos em todos os setores: extrativo, industrial, comércio e serviços, que tem se ampliando nos últimos anos. Em 2001, o município passou a ter um número maior de postos de trabalho em relação a Campos. Isso tem um significado relativo importante, uma vez que a diferença no número de habitantes entre as duas cidades é muito grande (segundo o Censo de 2000, Campos possuía 406.989 habitantes, enquanto o município de Macaé apenas 132.461 moradores). Dizemos ter uma importância relativa, uma vez que uma parte significativa desta força de trabalho reside fora de Macaé e, mesmo sem ter informação precisa sobre o local de residência destes trabalhadores, em todos os fóruns e discussões a que tivemos acesso é afirmado que uma boa parte reside em Campos. Um indício disto é, por exemplo, o fato de que diariamente, da avenida ao lado da sede da prefeitura de Campos, saem trinta e dois ônibus em direção a Macaé⁶⁴.

Isso, para nós, tem um significado importante na reafirmação de que as atividades industriais ligadas ao setor extrativista, face às novas tecnologias e equipamentos que utilizam, não são fechadas em si mesmas, explorando os recursos existentes no território até o seu esgotamento, com uma força de trabalho localizada no seu entorno. Trata-se de atividades que estruturam uma economia que se regionaliza, uma vez que há uma conjugação de forças e interesses que põem em relações constantes e trocas regulares os recursos técnicos e humanos existentes em vários lugares ao mesmo tempo, aproximando pessoas e lugares, sobretudo nas cidades desta região. Isto tem, ao nosso ver, um remetimento à noção de formação de economias regionais, baseadas não em cidades que se constituem como pólos, mas em cidades que se relacionam mais intensamente com outras cidades formando, em uma escala *local*, uma integração que amplia a relação das cidades com suas regiões. Ao nosso ver, isso pode ser considerado uma outra forma de percebermos o conceito de *cidade-região* defendida por Allen Scott, para explicitar as trocas e conjugação de esforços entre as cidades e lugares na formação de uma economia regional. Segundo Scott, esta seria uma característica do processo de industrialização contemporânea (Scott, 1999).

Ainda explorando um pouco mais a tabela apresentada, observamos que em Campos ocorre um ligeiro decréscimo no número de empregos formais na indústria e uma

⁶⁴ Segundo o Sr. Luiz Mário, presidente do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento econômico de Campos, além dos 32 ônibus que saem diariamente de frente ao prédio da prefeitura da cidade, tem centenas de pessoas que já estão embarcadas, outras que optam por ir de carro para Macaé e há, ainda, os que embarcam pelo heliponto do Farol de São Tomé.

estabilização dos demais setores, gerando um pequeno incremento de postos de trabalho formais no município. Esse pequeno crescimento, contudo, expressa uma importante inflexão, a partir do ano de 1999, já que entre 1995 e 1998, o município apresentava uma diminuição progressiva de postos de trabalho. Esta nova tendência é confirmada quando observamos os dados preliminares do Perfil dos Estabelecimentos do Ministério do Trabalho e Emprego, referentes ao ano de 2002, e constatamos que, neste ano, ocorreu um aumento de 4.065 postos de trabalho no município. Este acréscimo foi maior do que o verificado em Macaé, que no ano de 2002, segundo os dados da mesma fonte, aumentou em 2.471 o número de empregos formais.

É com base nisto que reiteramos a idéia de que está em curso um processo de crescimento econômico que, a partir das atividades extrativistas, começa a consolidar uma nova matriz da economia regional.

Além das demandas geradas pelo setor extrativista, o que tem potencializado este crescimento, justamente a partir de 1999, é o fato de que os municípios litorâneos da Bacia de Campos são os mais beneficiados pelos repasses de *royalties* que cada um recebe em função das atividades extrativistas em sua plataforma continental⁶⁵. Até este ano, a distribuição desses recursos era feita diretamente pela própria Petrobrás, segundo critérios de produtividade estabelecidos pela empresa. Em 1998, os critérios de recolhimento e distribuição dos recursos a estes municípios, sofreram intensas alterações. Com o Decreto 2.705/98, da Presidência da República, o recolhimento dos *royalties* passou a ser feito junto à Secretaria do Tesouro Nacional e sua distribuição passa a ser coordenada pela Agência Nacional do Petróleo, com base em novos critérios de cálculos. Com isso, o valor pago em *royalties* só ao município de Campos, que, em 1995, era de R\$ 2.489.759,51, passa para a surpreendente cifra de R\$ 206.787.000,00 no ano de 2001. A arrecadação dos *royalties* do município de Macaé apresenta um incremento igualmente surpreendente, passando de R\$ 4.688.464,44, em 1995, para R\$ 114.928.000,00 no ano de 2001. O gráfico apresentado, a seguir, representando a evolução da arrecadação dos *royalties* para o período de 1995 a 2001, ilustra esse crescimento.

⁶⁵ A Petrobrás paga *royalties* para todos os municípios onde há instalações da empresa ou seu território é atravessado por oleodutos ou gasodutos. Isso significa que no Estado do Rio de Janeiro mais de 50 municípios recebem esses recursos. Porém, nos municípios litorâneos da Bacia de Campos onde, teoricamente, a Petrobrás extrai o petróleo e o gás, os *royalties* são proporcionais ao volume produzido. Portanto, como a produção cresce constantemente, os valores pagos para cada município aumentam todos os dias.

Gráfico 3

Fonte: Observatório Sócio-econômico da Região Norte Fluminense. Boletim Técnico nº 1/ março de 2001, com base nos Boletins Petrobrás e ANP – Agência Nacional de Petróleo.

Mas, frente às características da organização política dos municípios, a utilização racional desses recursos ainda está longe de se traduzir em investimentos produtivos e de melhorias da infraestrutura econômica e social para a sociedade como um todo. Pelo contrário, parece que a grande ampliação desses recursos causa uma espécie de paralisia nas administrações municipais, que arrefecem sua participação nos fóruns econômicos, sociais e políticos regionais, demonstrando uma certa incapacidade de democratizar os recursos públicos a favor de um projeto socialmente construído. A má utilização destes recursos e as críticas aos investimentos dirigidos por demandas localizadas, sem planejamento ou qualquer critério objetivo de interesse social amplo, acabou se tornando o ponto central das discussões e reivindicações às administrações municipais. Os principais agentes econômicos e toda a sociedade organizada travam uma verdadeira batalha contra a cultura do asfaltamento das ruas e estradas, das obras de embelezamento, das construções faraônicas, como o ginásio poliesportivo e parque de exposições de Quissamã, praças etc., de forma que os recursos não sejam pulverizados, mas sim dirigidos a investimentos produtivos nas cidades.

Essa questão será aprofundada no próximo capítulo, quando discutiremos os aspectos relacionados às relações políticas no território e o papel das administrações municipais. É necessário, no entanto, pontuar desde já sua incidência, já que suas implicações não expressam escolhas políticas desenraizadas de toda uma problemática produtiva.

Nesta parte do território fluminense, portanto, a consolidação de uma nova economia regional, por força do crescimento das atividades extrativistas, começa a gerar mudanças não só em função do crescimento desta atividade, mas, sobretudo, pelos efeitos em outros setores da economia, como o da construção civil, que não só cresce em termos de volume construído, como apresenta uma significativa mudança no padrão e maior complexidade nos novos empreendimentos, como, por exemplo, o aplicado pela rede hoteleira e novos edifícios comerciais. Cresce, também, pelo aparecimento de importantes setores de serviços, antes só existentes no núcleo metropolitano.

Também por efeito de novos segmentos industriais, processo semelhante ocorre no médio Paraíba, ou seja, por influência dos novos segmentos e estruturas produtivas mais complexas, uma nova economia regional vai se consolidando, como veremos no item que se segue.

2.3.4 O médio Paraíba: a siderurgia e os novos setores industriais

A infraestrutura industrial instalada no médio Paraíba e sua localização estratégica, em relação ao eixo viário que liga o Rio de Janeiro a São Paulo e a Minas Gerais, constituem referências importantes para a instalação de novas indústrias estruturadas a partir de sistemas tecnológicos avançados e de formas inovadoras de organização da produção. Temos aí, portanto, um outro local onde se destacam as mudanças na estrutura industrial do estado.

Trata-se de mudanças importantes, já que sinalizam a constituição de novos setores industriais e agentes que produzem novos contornos na disputa do projeto de dominação territorial e social na formação de uma nova economia regional e no próprio estado. Historicamente, os municípios localizados no vale foram influenciados pelo poder econômico e social instituído pela direção da CSN. Atualmente, novos agentes ligados mais diretamente ao capital internacional disputam a organização territorial, influenciando diretamente, por exemplo, na delimitação de novos municípios, como o de Porto Real. Conseqüentemente,

muito desta intervenção é visto como uma interferência na ordem social e política regional, estimulando disputas importantes entre os sujeitos que dominam o território. Mostraremos e analisaremos mais à frente as relações instituídas neste processo. Importante ressaltar neste momento é que os municípios que formam esta região são os que recebem os principais investimentos industriais de empresas que usam tecnologias mais avançadas e, conseqüentemente, estabelecem novas formas e relações com a força de trabalho, consideradas aqui uma evidência das mudanças a que nos referimos ao longo deste trabalho.

Da mesma forma como fizemos em relação ao norte do estado, consideramos a delimitação administrativa de governo um recorte que nos permite apresentar a localização espacial dos municípios que formam a região. A Região Administrativa do Médio Paraíba é formada pelos municípios de Barra Mansa, Barra do Piraí, Itatiaia, Pinheiral (novo), Piraí, Porto Real (novo), Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda, conforme demonstrado no Mapa 6.

É uma região que se constituiu como um centro industrial já em meados da década de 1930, com a criação da Siderúrgica Barra Mansa e da Metalúrgica Barbará, no município de Barra Mansa. Mas é a Cia. Siderúrgica Nacional (CSN), inaugurada em 1946, que será responsável pelo grande desempenho industrial e, também, pelo grande desempenho da siderurgia e metalurgia na indústria fluminense e nacional.

Pelo porte da siderúrgica e volume de capitais ali gerados, a CSN teve um importante papel no desenvolvimento industrial e urbano local, sobretudo, pelo que representou para a criação da cidade de Volta Redonda, hoje ainda considerada a principal cidade regional. A atividade industrial, a partir da siderurgia, teve, então, um importante significado na qualificação geral da força-de-trabalho local, uma vez que este se tornou o principal centro metalúrgico do estado.

Esperava-se da siderurgia, contudo, especialmente da CSN, o desenvolvimento e implantação de outras indústrias dela dependentes para a obtenção de matérias primas, como os estabelecimentos ligados à indústria metalúrgica, mecânica e química. No entanto, o desenvolvimento regional a ela relacionado ficou aquém do esperado, mantendo-se restrito apenas aos municípios de Barra Mansa, com indústrias metalúrgicas e químicas, e de Barra do Piraí e Três Rios, que desenvolveram indústrias de equipamentos de transportes, como a indústria de vagões Santa Matilde.

Mapa 6

Região de Governo do Médio Paraíba

A partir do início da década de 1990, no entanto, a recuperação e ampliação do dinamismo econômico regional ocorrem pela incorporação de novos processos produtivos e setores industriais. O primeiro indício da inserção dos novos processos produtivos como elemento da reestruturação foi a preparação para a privatização da CSN, o que ocorreu em 1993. De fato, o processo de privatização desenvolveu-se ancorado em um discurso que a apresentava como condição para uma “modernização” que se tornara inadiável.

A implantação dos novos segmentos industriais na região, logo em seguida, parecem apresentar-se como a realização progressiva de um projeto, não totalmente explícito quanto aos sujeitos e as finalidades, mas, certamente, confirmador da tendência antes sinalizada. A política fiscal instituída pelo estado e as isenções municipais, certamente, influíram na atração desses novos segmentos representados por empresas como: indústria de pneus Michelin, que já estava instalada em Resende, para produção de aramados, e agora constrói uma nova fábrica em Itatiaia, para produção de pneus para automóveis e caminhões; Indústrias Químicas Cerâmide, americana, em Resende; Indústria de Vidros Gardien, americana, também em Porto Real; Cerâmica Unisten, indústria de artefatos de cimento, localizada em Resende etc.

Todas essas indústrias vieram se somar ao já importante parque industrial que estruturava e base da economia regional. São indústrias como o Instituto Nuclear Brasileiro (INB), da Nuclebrás, para beneficiamento de urânio, no município de Resende. Além dessas grandes indústrias, a região conta com outras 180 indústrias de pequeno, médio e grande porte, como a CIP - Companhia Indústria de Papel, em Pirai.

Mas o maior impacto em termos da instauração de uma reestruturação na industrialização regional ocorre com a instalação do setor automobilístico. Trata-se da fábrica de caminhões e ônibus da Volkswagen, em Resende. É importa assinalar que a Volkswagen institui na região e, a rigor, em todo o país, uma nova forma de organização da produção e do trabalho, através de um sistema que terceiriza, literalmente, toda a produção da empresa. A Volkswagen implanta um novo sistema denominado “Consórcio Modular”, no qual os fornecedores são quem organiza cooperativas dentro das instalações da fábrica para montar os veículos. Trata-se de um sistema em que sete empresas⁶⁶, constituídas na forma de

⁶⁶ Cada empresa é responsável por um segmento da linha de montagem: a Iochpe-Maxion inicia o processo registrando a numeração no chassi e instalando todo o sistema elétrico; a Meritor, a seguir, realiza a instalação dos eixos; a Remom (Bridgestone) é responsável pelas rodas e pneus dos veículos; o motor e as unidades de

cooperativas entre fornecedores, mantêm os cerca de 1.600 empregados que trabalham na montagem, em 2002, sem nenhum vínculo empregatício com a Volkswagen. Os funcionários empregados pela Volkswagen, cerca de 400, somente trabalham no setor técnico de gerenciamento, desenvolvimento de produtos, testes e avaliação de qualidade. Em momento algum participam da montagem dos veículos.

A Peugeot-Citroën, que gera mais de 2.000 empregos diretos, foi a segunda empresa automobilística na região, instalando-se no município de Porto Real. É uma indústria que produz a maior parte dos componentes do veículo em suas instalações e conta com um moderno sistema tecnológico, com oito robôs na linha de montagem. Além disso, esta empresa, diferentemente da Volkswagen, trouxe para junto de suas instalações cinco empresas que fornecem equipamentos para seus veículos, criando um “distrito industrial” onde estas firmas se localizam⁶⁷. Estas empresas inauguram a implantação de um setor de auto-peças no entorno da fábrica que, segundo a diretora de comunicação da Peugeot, Sr^a Aglaé Vivés⁶⁸, será ampliado com a criação do segundo “distrito”, que contará com mais oito empresas fornecedoras de peças para os motores e veículos produzidos.

Esta nova perspectiva, sobretudo de desenvolvimento das atividades do setor automotivo, denota uma grande capacidade local para absorver estes e outros novos segmentos industriais, face à infraestrutura já instalada e da existência de uma mão-de-obra experiente no setor metal-mecânico ou, quando se trata dos jovens que entram no mercado de trabalho, treinada nas escolas técnicas existentes na região, principalmente na Escola Técnica Pandiá Calógeras, pertencente à CSN. Por isso, afirmamos que a política fiscal não é argumento que, por si só justifique e explique a quantidade e variedade de empresas atraídas para a região. O papel assumido e desempenhado pela CSN e pelas políticas municipais na direção das discussões e do planejamento de estratégias regionais não pode ser desprezado em qualquer debate que busque aprofundar a compreensão das mudanças em curso.

Há, ainda, outros aspectos que indiciam tendências, conflitos e contradições impossíveis de serem apreendidos numa análise que hiperdimensiona a ação do Estado, em

transmissão são instalados pela Powertrain, firma criada especialmente para o consórcio modular pela Cummins e pela MWM; a construção da cabine é responsabilidade da Delga, e a pintura, da Eisanmann; a parte elétrica e o acabamento da cabine ficam sob o encargo da VDO. (Ramalho & Santana, 2002, p.92).

⁶⁷ Trata-se das empresas Eurostamp do Brasil, fabricante de estamparia de aço; da fabricantes de bancos Faurecia; da empresas de logística Gefco; da montadora de eixos Vallourec e da fabricante de espuma Copo Fehrer. Juntas, estas empresas empregam cerca de 200 funcionários.

⁶⁸ Entrevista realizada em outubro de 2002.

termos de isenções e benefícios fiscais, e do capital na gestão da reestruturação industrial, relegando a um plano secundário as respostas, ações e reações da sociedade face aos novos impactos, impasses e possibilidades. O reconhecimento destas novas relações se torna evidente na fala de pessoas com representatividade nas instituições municipais, como a do Secretário Municipal de Planejamento de Volta Redonda, para quem “a atividade industrial não parece mais responder a nossas expectativas de muitos empregos ou de sustentação do projeto de expansão urbana de qualidade, mas cria condições favoráveis para nosso desenvolvimento”⁶⁹.

Com efeito, embora essas novas indústrias não tenham sido suficientes para reverter o quadro de desemprego industrial na região, inegavelmente contribuem para reverter o quadro de desemprego geral, na medida em que estimulam outros setores, como o de serviços. Assim sendo, não basta estabelecer uma política de atração, mediante renúncia fiscal, mas sim criar novas formas e relacionamento entre todos os agentes capazes de produzir objetivamente respostas que otimizem e potencializem as ações produtoras do espaço na sua totalidade. É a partir dessas novas perspectivas, efetivamente, que os sujeitos sociais são obrigados a definir mais claramente seus projetos, uma vez que, nesta conjuntura, ficam cada vez mais evidentes os interesses representados por cada agente.

Exemplo desta nova dinâmica social é a própria CSN em seu processo de privatização, pois esta se vê obrigada a alterar significativamente seu papel como um importante sujeito social na região, na medida em que muda a natureza de seu projeto econômico, político e social. Vejamos com mais detalhes a natureza dessas mudanças. A privatização da CSN fez reduzir intensamente o quadro de funcionários da empresa. A CSN chegou a 30.000 trabalhadores, em 1982, durante as obras do primeiro estágio de ampliação da Usina. Em 1987, já no final do terceiro estágio de ampliação, a empresa mantinha 23.000 empregos diretos, sendo que essa diminuição deveu-se ao fim das obras civis de ampliação da usina. Com o fim do terceiro estágio, quando a usina atinge seu patamar atual de capacidade produtiva, que é de 4 milhões e 600 mil toneladas de aço por ano, começam também as dispensas do setor de produção. Este quadro é agravado no período pré-privatização, quando a determinação passa a ser a de reduzir ainda mais drasticamente o número de pessoal ocupado.

⁶⁹ Entrevista realizada em setembro de 2001. O Arquiteto Lincon Botelho da Cunha, Secretário Municipal de Planejamento de Volta Redonda, resumiu desta forma as expectativas em termos de geração de emprego na região, demonstrando que a atração de empresas não pode ser baseada em renúncia fiscal.

Em 1990, a usina empregava cerca de 18.000 trabalhadores; em 1991 já eram apenas 15.000, e no ano da privatização, em 1993, o efetivo de trabalhadores diretos na empresa era de somente 12.000 funcionários⁷⁰. Daí em diante, os cortes de pessoal não pararam: atingiu-se o patamar de 10.995 trabalhadores em 1997; no ano 2001 empregava apenas cerca de 9.000 trabalhadores; e hoje, em 2003, conta com somente 8.500 diretos. A perspectiva da empresa é de chegar a um contingente de no máximo 6.500 empregados. A estratégia adotada para tal fim, por um lado, é a da modernização do sistema produtivo, ampliando a utilização de tecnologias que substituam a força-de-trabalho. O outro lado da estratégia é a promoção de um intenso processo de terceirização do trabalho, fazendo com que mais de 8.000 trabalhadores continuem vinculados à empresa, mas não mais como funcionários e sim como contratados. Parte deste contingente de trabalhadores terceirizados é de trabalhadores metalúrgicos propriamente ditos e outra parte de funcionários ligados às atividades de serviços no interior da empresa. Até 1993, a CSN tinha como subsidiária a Fábrica de Estrutura Metálica (FEM), que era também responsável pela manutenção de equipamentos. Ela foi vendida e depois fechada e, no lugar dela, foram contratadas três grandes empresas privadas, a Sanc, OBB e Omeg, para fazerem o serviço de manutenção, de coqueria, mudanças de bateria, limpeza de alto forno etc., substituindo a FEM com um efetivo menor. Os funcionários destas novas empresas são também metalúrgicos, uma vez que a natureza de suas atividades é marcadamente metalúrgica, e, juntas, elas possuem cerca de 2.200 empregados. As outras terceirizadas são do setor de serviços, como alimentação, transportes, jardinagem, estocagem etc. Por isso não são metalúrgicas.

Observa-se, aí, o movimento de precarização das relações de trabalho que, entre outras coisas, transforma o emprego antes estável em uma ocupação instável do ponto de vista dos direitos trabalhistas.

A privatização também determinou outras formas de diminuição do emprego nos municípios de Volta Redonda e Barra Mansa. Neles se situava um conjunto de empresas fornecedoras de equipamentos e de manutenção (conhecidas como “cinturão de fornecedores da siderúrgica”) que, até antes da privatização, mantinham 3.500 postos de trabalho e, hoje, empregam, aproximadamente, 1.000 trabalhadores, já que a siderúrgica não tem mais o compromisso de exclusividade de compra na região. Pelo contrário, a administração da

⁷⁰ As informações sobre o número de trabalhadores no decorrer do processo de privatização e posteriormente a ela, foram dadas pelo Sindicato dos Metalúrgicos do Vale do Paraíba, em entrevista realizada com o Sr. Jorge Couto, Diretor de Formação e Comunicação do sindicato. Entrevista realizada em maio de 2003.

empresa inicialmente transferiu o setor de compras e contratos para a cidade de São Paulo, mantendo apenas alguns tipos de encomendas de serviços e equipamentos com quatro das empresas que compunham esse “cinturão de fornecedores” e, em 2003, transferiu também o escritório central do Rio de Janeiro para a cidade de São Paulo, fechando sua sede na cidade do Volta Redonda.

Também as empresas que utilizavam os produtos da CSN como insumo de suas atividades se desestruturaram com a nova política comercial da Companhia. Com a privatização, a CSN, de imediato, estabelece uma nova política administrativa de venda de seus produtos que inviabiliza as indústrias de pequeno e médio portes do setor metal-mecânico da região. No ano da privatização, eram 26 empresas que consumiam o aço produzido pela CSN. Após a privatização formaram uma associação, a AÇOSUL, para adquirir o aço através de encomendas conjuntas. Mas, com o tempo, nem isso pôde ser mantido, já que a Companhia instituiu a venda através de suas distribuidoras que não privilegiam as empresas locais.

Segundo o Sr. Roberto Balbi Filho⁷¹, a CSN, já privatizada, estabeleceu uma nova política de vendas que determinava um limite mínimo para as encomendas.

Isso impedia que pequenas empresas comprassem diretamente na CSN. Daí que a AÇOSUL teve um papel importante. Negociamos com a CSN e ficou estabelecido que os pedidos seria feito pela AÇOSUL, como se fosse um só cliente, mas depois da entrega, as faturas seriam enviadas individualmente a cada empresa. Isso funcionou durante um tempo. Chegamos a comprar 5.500 toneladas mês da CSN. Hoje, podemos contar nos dedos as empresas que conseguem comprar diretamente da CSN. Isso porque a CSN, com o tempo, passou a não se interessar mais por pequenos negócios. Regionalmente, isso foi desestimulador para as empresas. Hoje, não temos vantagem nenhuma em estarmos localizados próximo da siderúrgica. (entrevista: Balbi, 2003).

Esta situação exemplifica bem as mudanças no padrão de produção e acumulação que, entre outros desdobramentos, diminuem quantitativamente o número de postos de trabalho e impõe maior qualificação aos trabalhadores.

Todo este cenário obriga as administrações municipais a desenvolverem políticas públicas de fomento, que não se esgotam nos incentivos fiscais, mas, ao contrário, abarcam políticas sociais capazes de, duplamente, preparar a inserção da força de trabalho local na

⁷¹ Diretor da Regional SUL da FIRJAN e Presidente do Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas, Automotivas, de Informática e de Material Eletro-Eletrônico do Médio Paraíba e do Sul Fluminense. Entrevista realizada em maio de 2003)

produção reestruturada e garantir melhores condições de enfrentamento das mazelas dela decorrentes.

Todos os aspectos aqui apontados indiciam o quanto são importantes as mudanças estruturais na região, tanto em termos do crescimento e dinâmica populacional, quanto da dinâmica dos setores industriais e atividades de serviços – serviços industriais e de turismo – de importância crescentes na região. Os dados da Tabela 8 mostram o crescimento geométrico anual da população, evidenciando o fato de que alguns municípios da região apresentam crescimento significativo.

Tabela 8

Taxa geométrica de crescimento anual da população residente no estado, região metropolitana e municípios do Vale do Paraíba Fluminense – 1940 a 1996.							
Municípios	40/50	50/60	60/70	70/80	80/91	91/96	96/00
Estado	2,61	3,68	2,97	2,3	1,15	0,92	1,75
Região Metropolitana	3,61	4,36	3,52	2,44	1,03	0,76	1,30
Vale do Paraíba	3,18	4,42	2,89	2,99	1,34	1,31	1,22
Barra Mansa	4,64	6,78	5,06	4,35	0,98	0,4	0,89
Itatiaia	-0,63	3,86	6,16	2,24	2,47	5,71	3,90
Pinheiral	5,55	4,09	1,97	4,51	3,16	4,21	2,71
Piraí	2,23	0,19	0,01	0,66	0,5	3,11	-0,72
Porto Real	2,63	7,61	3,39	4,92	2,76	0,79	8,69
Quatis	0,66	1,51	0,9	3,24	0,88	2,32	2,05
Resende	2,85	3,18	2,74	2,61	1,76	2,41	3,00
Rio Claro	-0,41	0,64	-0,66	-0,98	0,52	1,12	2,27
Volta Redonda	29,17	9,45	3,51	3,9	1,67	1,06	1,12

Fontes: CIDE: População do Rio de Janeiro - 1872-1996. IBGE, Censo Demográfico, 2000

Embora com uma taxa de crescimento menor que a observada na região metropolitana e no estado, 1,22% a.a., os principais municípios, em termos de atividades industriais e serviços, apresentam índices que refletem o dinamismo econômico da região. Porto Real se destaca pela taxa de 8,69% a.a., influenciada pela instalação da indústria automobilística Peugeot-Citroën. Mas são significativas também as taxas de Resende, 3,0% a.a., que tem recebido grande parte dos investimentos industriais aplicados na economia regional, e de Itatiaia, 3,90% a.a., influenciada pelo crescimento das atividades ligadas ao turismo. Vale lembrar, ao fazer esse comentário, que o lado norte do Vale do Paraíba abriga importantes recursos naturais e culturais preservados na encosta da Serra da Mantiqueira, onde destacam-se o Parque Nacional de Itatiaia, próximo às localidades de Maromba, Mauá, Penedo e Maringá, em Itatiaia; o distrito de Falcão, no município de Quatis; a Colônia Italiana, em

Porto Real⁷² etc. Esse acervo natural e cultural, ao lado das novas demandas promovidas pelo setor industrial, influenciam o crescimento acentuado do setor de serviços e comércio na região, conforme dados da Tabela 9.

Tabela 9

Trabalhadores formais empregados no Vale do Paraíba Fluminense, por setores de atividades econômicas, segundo a CNAE/95, 1985 – 2001					
Setor \ ano	1985*	1990*	1995	2000	2001
Sub-total industrial	51.181	46.767	38.398	29.214	28.322
Sub-total Serviços	70.241	79.348	91.077	106.658	107.176
Serv. industriais utilidade pública	1.559	1.212	1.829	1.734	1.820
Construção civil	5.233	6.633	5.669	8.552	6.936
Comércio varejista	14.320	15.312	17.206	23.341	24.715
Comércio atacadista	1.806	2.019	1.800	2.578	2.595
Instituições de crédito, seguros	3.091	2.283	2.282	1.741	1.917
Com. e adm de imóveis	7.545	5.347	9.952	13.580	14.929
Transportes e comunicações	6.325	6.795	7.185	7.767	7.748
Serv. de alojamento, alimentação,	13.591	16.129	7.752	10.255	10.623
Serviços médicos, odontológicos	1.933	2.812	5.400	5.543	5.610
Ensino	766	848	7.558	5.511	6.620
Adm. pública direta e autárquica	11.848	14.054	19.641	23.216	20.897
Agricultura, silvicultura, criação	963	1.032	3.689	2.840	2.766
Outros / ignorado	1.261	4.872	1.114	0	0
Total	121.422	126.115	129.475	135.872	135.498

Fonte: RAIS/TEM, 1985, 1990 e 2000 e 20001

* Nota: Há uma mudança na metodologia de classificação dos setores e ramos de atividades a partir de 1995, quando o IBGE oficializa o novo Código Nacional de Classificação das Atividades, CNAE/95. Assim, há uma mudança na classificação dos setores metalúrgicos. Assim o importante nesta tabela é considerar a totalização do setor industrial.

Nesta tabela observamos como se acentua a predominância do setor serviços sobre o de atividades industriais no decorrer dos 15 anos analisados, quanto à geração de empregos formais. O setor industrial, em 1985, representava 42,1% do total de empregos; em 2001 representava apenas 20,9%. Isto reflete a redução significativa de empregos industriais, que entre os anos assinalados apresenta um índice de -44,7% no número de empregos, enquanto que o setor de serviços, ao contrário, apresenta um incremento de 52,6%. Ou seja, enquanto as indústrias diminuem em 22.859 os postos de trabalho, as atividades de serviços e comércio acrescentam 36.935 empregos.

⁷² Pelo que consta dos registros históricos dos municípios, esta colônia foi a primeira a ser instalada no Brasil. Esquecida no tempo, hoje, se reestrutura através da instalação de restaurantes, com cozinha italiana, no município de Porto Real, aproveitando-se a movimentação industrial recente.

Considerando os segmentos dentro de cada setor, verificamos em nossas análises que são as indústrias de minerais não-metálicos e metalúrgicos, consideradas conjuntamente, que apresentam uma drástica redução de postos de trabalho, sendo responsáveis, no total, por menos 17.873 empregos.

Todavia, alguns segmentos, particularmente os que utilizam mais recursos tecnológicos, vão, ainda que lentamente, apresentando índices positivos de geração de empregos, como o de material elétrico e de comunicações, que salta de 12, em 1985, para 169 empregos, em 2001. Mais significativos são os dados das indústrias de material de transportes, que apresentam um incremento de 1.735 novos postos de trabalho na década de 1990.

A redução do número de empregos formais é resultado da disseminação de novas, para os padrões brasileiros, tecnologias. Ao mesmo tempo em que reduz o contingente de trabalhadores, aumenta o volume de capitais e de produtos gerados nas indústrias. A dinâmica econômica daí decorrente é de aumento das atividades de infraestrutura e suporte às atividades industriais.

A observação dos setores industriais que apresentam crescimento no número de empregos nos leva a melhor qualificar o processo em curso, uma vez que os dados a respeito denotam uma maior diversificação na estrutura produtiva. Mas é nos demais setores de atividades econômicas que se evidencia um incremento importante. Quase todos os segmentos do setor de serviços e comércio apresentam um incremento importante, o que revela uma maior dinamismo na economia local. Destacam-se neste processo os índices de crescimento de alguns segmentos, como o de comércio varejista, que apresentou um incremento de 72,6% no período; o de administração de imóveis, com um aumento de 97,9%, mostrando uma grande mudança e fortalecimento do mercado imobiliário; o de serviço médico e odontológico, que cresceu 190,2%; e, de ensino, com aumento de 764,2%, apresentando um acréscimo de 5.854 novos profissionais na região. Vale ressaltar, também, o setor de alojamento e alimentação, que apresentava índices negativos de crescimento no primeiro quinquênio e, a partir de 1995 reverte a tendência de queda e apresenta um índice de crescimento de 37,0%, saltando de 7.752 para 10.623 postos de trabalho.

Evidentemente, esses valores e índices refletem mudanças na economia regional, já que podemos inferir daí que o setor metalúrgico, que sempre foi o mais importante na região,

é o que mais desemprega, enquanto outros setores, ainda que lentamente, vão se firmando. É claro que o setor metalúrgico ainda é muito importante, mas deixou de ser o setor que mais emprega na região, passando a ser, em 2001, o terceiro maior empregador, atrás dos setores de comércio varejista e de administração pública.

Isto também parece favorecer interessantes alterações na percepção da sociedade em relação ao lugar, pelo menos em Volta Redonda e Resende. Historicamente conhecida como “cidade do aço”, seu símbolo oficial era um roda dentada, representando o setor metalúrgico como principal referência econômica constitutiva de uma forte identidade do lugar. A partir de 1996, a administração local substituiu este símbolo por outro, resgatado de tempos remotos da história do lugar. Todos os monumentos e a logomarca da cidade foram substituídos por uma escultura que representa a *volta redonda* do Rio Paraíba do Sul em sua passagem pelo município. Neste símbolo, esta *volta redonda* aparece cortada por um *raio*, já que, segundo a história local, esta característica particular da morfologia do curso do rio seria consequência de um raio que caiu na região. O raio, entretanto, se apresenta na forma de um lingote de aço, fazendo alusão ao principal produto da CSN. Isto, sem dúvida, sinaliza a procura de afirmação de uma nova identidade que, ao contrário de desprezar o passado, parece buscar exatamente nele a força de reconstrução da história do lugar como ação também dos sujeitos locais.

Em Resende, também, uma nova imagem começa a ser disseminada na cidade, buscando incorporar os novos segmentos industriais no imaginário coletivo, reforçando a imagem de que além de cidade sede de importante núcleo militar, a Academia Militar das Agulhas Negras de formação de oficiais do exército, a cidade é também a base da indústria automobilística no estado e importante núcleo universitário na região.

As mudanças na estrutura produtiva nas diferentes partes do território, comentadas até aqui, têm importantes implicações em termos da construção de novas possibilidades e alternativas econômicas e sociais nas regiões. São, no entanto, mudanças que sofrem a influência de práticas e ações sociais que ora ampliam ora limitam as possibilidades de um maior aproveitamento do movimento de reestruturação produtiva e regional em curso.

As discussões empreendidas, na verdade, remetem a outras questões bastante instigantes. Como se estruturam as políticas institucionais nesse contexto de reestruturação produtiva e formação de economias regionais? Que práticas e ações da sociedade civil

interferem nesses processos? Quais são os sujeitos que neles atuam e que relações estabelecem entre si? Que impactos, conflitos e contradições estão associados à reestruturação produtiva e às novas perspectivas de formação de economia regionais nos diferentes pontos do território? Quais são os elementos constituintes dos processos de mudanças locais e qual a capacidade de intervenção dos agentes econômicos locais aí implicada?

Essas questões acerca tanto das políticas institucionais, quanto sobre as relações sociais e políticas que se impõem no território serão o objeto do próximo capítulo, no qual pretendemos poder contribuir com o conhecimento mais profundo das relações sociais que produzem os territórios.

Capítulo III

A relação Estado – Sociedade. Paradigmas do poder local e do planejamento

3.1 Economias regionais e a escala local

As práticas sociais e instituições políticas constituídas em uma *escala local*, quando observadas pelo ângulo de sua participação na dinâmica do crescimento econômico, vêm ganhando nova expressão, uma vez que, agora, um conjunto mais diversificado de indivíduos ou grupos nelas atuantes assume mais intensamente a condição de sujeito na condução de ações e relações que favorecem ou potencializam o crescimento endógeno. Particularmente, cresce o papel atribuído às *administrações municipais*, já que a regulação e as normas existentes em seus territórios – fruto de seus processos históricos que produzem referências sociais, culturais e políticas – são cada vez mais consideradas na relação mais direta que vem ocorrendo entre os grandes grupos econômicos e empresas e a sociedade local. Por isto, sem desconsiderar os parâmetros econômicos, jurídicos e políticos delineados ao nível federal para todo o território nacional, queremos enfatizar a *escala local* de poder como uma escala hoje importante no cenário nacional.

3.1.1 Um esforço de interpretação metodológica do que seja a escala local

A opção mencionada tem implicações metodológicas e conceituais importantes, especialmente referentes aos sentidos que aqui atribuímos a duas escalas com frequência compreendidas como distintas: escalas local e regional. Afinal, concordando com Haesbaert, “a preocupação em delimitar geograficamente a questão / fenômeno que estudamos” deve nos levar a atentar “para as implicações que a definição de uma escala (concomitantemente cartográfica e geográfica) impõe”. (Haesbaert, 2002, p. 107). Lembrando que “uma *escala cartográfica*, física, que expressa simplesmente uma determinada extensão de terreno, uma ‘quantidade’ de terreno matematicamente delimitada, é distinta de uma *escala geográfica*, ‘diferenciada ‘qualitativamente’ a partir de uma dada ordenação espacial dos fenômenos” (Haesbaert, 2002, p.104), consideramos importante demarcar que nossa preocupação principal é com respeito à *escala geográfica*, tendo em vista que, em nosso estudo, as demarcações cartográficas estarão inevitavelmente subordinadas à “ordenação espacial dos fenômenos” considerados e à dinâmica política, econômica e cultural aí implicada.

Assim, uma vez que este trabalho trata de processos de *regionalização*, e tendo em vista que agora vamos nos referir mais às instituições de atuação *local*, onde é destacado – mas não exclusivo – o papel das administrações *municipais*, consideramos importante esclarecer a compreensão que temos de cada um dos elementos aí envolvidos, em especial através da problematização dos sentidos e demarcações possíveis de serem atribuídos ao que se identifica, aqui, como *local* e *regional*. Para nós, o local – é importante salientar de antemão – faz referência a um espaço sub-nacional, não conformando, a priori, uma delimitação territorial pré-definida, a qual corresponderia uma escala específica. Não se trata, igualmente, de um termo ou conceito voltado para expressar um nível espacial definido administrativa e politicamente, marcado por características internas próprias, como ocorre comumente com a identificação do local como o municipal.

Nesta perspectiva, vimos trabalhando com a possibilidade de atribuir certa equivalência entre local e regional, conforme os fenômenos estudados. Este é o núcleo da problematização desenvolvida a seguir, impulsionada, principalmente, pelo fato de que, no Brasil, o termo *local* é, com muita frequência, associado ao *município*, genericamente, ou a uma cidade, em particular. Trata-se de uma associação já bastante incorporada na literatura e que não tem suscitado debates significativos, mantendo-se como uma afirmação conceitual que pode aparecer tanto explícita como apenas implícita nos contextos e formas de uso do termo. A associação *local* - *municipal* está de tal forma arraigada que o termo *local*, ainda que usado em contextos e de formas diversas, tende a ser traduzido no mesmo quadro de referência. Como trabalhamos, aqui, em outra perspectiva, torna-se oportuno tensionar o termo a fim de elucidar o sentido com que o usamos.

O sentido frequentemente atribuído ao termo *local*, no Brasil, parece assentar em duas principais referências. Uma primeira referência vem de seu uso corrente, no qual o sentido predominante, no campo da geografia e das ciências sociais é equivalente à definição encontrada nos verbetes dos dicionários da língua portuguesa: “relativo ou pertencente a determinado lugar”⁷³, ou ainda, “lugar, ponto ou sítio referente a um acontecimento”⁷⁴. Este uso corrente parece encontrar, na esfera científica, certas condições de consolidação, já que o conceito de *lugar* designa os espaços intra-urbanos, reforçando a idéia de uma delimitação espacial restrita, a

⁷³ Conforme Novo dicionário básico da língua portuguesa, de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, Edição Folha de S. Paulo, Ed Nova Fronteira 1988.

⁷⁴ Conforme Dicionário Brasileiro Globo, de Francisco Fernandes, Celso P. Luft e F. Marques Guimarães. São Paulo, ed. Globo S/A, 1991.

qual correspondem formas próximas de convívio e uma *localização* precisa, traduzida como possibilidade de designação de um ponto específico no espaço.

Essa referência ao lugar como âmbito das relações vividas pode ser também, em grande medida, orientada pela fenomenologia, para a qual o *espaço*, face à sua dimensão abstrata, deixa de ser a referência central. A referência passa a ser o *espaço vivido*, aquele que é construído socialmente a partir da percepção das pessoas. Conforme Lencioni,

...essa preocupação com o espaço vivido colocou no centro da análise o lugar. Isso porque é o lugar, mais do que o espaço, que se relaciona à existência real e à experiência vivida. O lugar, porém, é visto pela Geografia sob a influência da fenomenologia não como um lugar em si, um lugar objetivo, mas como algo que transcende sua materialidade, por ser repleto de significados. (Lencioni, 1999, p. 154).

O lugar expressa mais o sentido de presença, compartilhamento do espaço através de ações como habitar conjuntamente um espaço, um bairro, por exemplo. É, como sugere Ana Fani Carlos “o espaço passível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido através do corpo” (1996, p. 20 apud Albagli, 1999, p.183).

Outras referências à definição de lugar que se reportam a espaços da vida cotidiana, apresentadas por Albagli (1999), merecem ser lembradas: “uma porção do espaço na qual as pessoas habitam conjuntamente” (Agnew e Duncan, 1989); “Lugar é melhor conceitualizado por meio da idéia de localidade, que se refere ao cenário físico da atividade social como situado geograficamente” (Giddens, 1991); “Contrapõe-se aqui a idéia de não lugar (Auge, 1994), que corresponde aos lugares de passagens, de não fixação, ao espaço abstrato como as vias informatizadas” (apud Albagli, 1999, p. 183). Nessa perspectiva, a vinculação da *escala local* a um certo conceito de lugar implica a identificação desta escala com uma delimitação espacial restrita, vinculada à ocorrência de fenômenos pertinentes à vida cotidiana e às formas próximas de convívio social.

A segunda referência na atribuição de sentido ao termo local, diversa da primeira, está vinculada à organização político-administrativa brasileira, onde o município é, diferentemente de outros países, um ente da federação. É interessante notar que a equivalência entre *local* e *municipal*, daí decorrente, ainda que reforce a idéia de uma delimitação espacial restrita, não se resume a este plano. Ao contrário, a principal referência reside no fato de que essa delimitação político-administrativa subordina-se às convenções e normas que implicam não apenas uma delimitação territorial, mas uma relativa autonomia deste território em termos de governabilidade, arrecadação e gestão, o que remete a uma significativa autonomia na condução

de ações e na realização de interlocuções. O termo *local*, neste caso, assinala uma dupla referência: trata-se de um *recorte espacial preciso* correspondente a uma *esfera de ação política igualmente precisa* e à qual, portanto, corresponde a um sujeito político juridicamente reconhecido.

A não consolidação, no Brasil, de subsistemas nacionais de governo de porte intermediário, como os regionais⁷⁵, aos quais correspondesse certa capacidade de administração e gestão política do espaço, parece ter reforçado uma identificação mais fechada do *local* com o *municipal*. A não governabilidade e extinção dos órgãos gestores das principais regiões metropolitanas do país, onde cada município participa ou não, de acordo com seus interesses políticos, de programas ou projetos de gestão do espaço regional, exemplifica bem a situação a que fazemos referência: a designação de delimitações regionais sem que a elas corresponda certa capacidade de atuação autônoma e de interlocução política oficial parece ter descredenciado a *região* como recorte espacial capaz de aparecer vinculado à idéia de *local*.

Algo próximo parece ocorrer com os governos dos estados federados, que, por não disporem de todas as condições de gerir os fatores e particularidades que hoje são valorizados na relação entre o chamado *poder local* – agentes econômicos, sociais e políticos dos lugares – e os grupos econômicos e empresariais, não são considerados em diversos estudos que se apresentam como inscritos no debate sobre as relações entre o *global* e o *local*.

Cristaliza-se, assim, uma compreensão da relação global - local ancorada em critérios diferenciados de definição das duas escalas: o *global* é definido pelos *processos* que apresentam ocorrência mundial, enquanto que na definição de *local*, como escala equiparada de forma estanque ao nível municipal, os *processos* são subordinados às normas políticas (como se estas viessem antes), reconhecendo-se apenas as delimitações político-administrativas formais como o elemento capaz de designar os sujeitos políticos atuantes na interlocução.

Há reduções perigosas nesta perspectiva, especialmente pelo fato de que o conceito de local tem subtraída sua condição relacional. Global (amplo e disseminado) e local (específico e

⁷⁵ No campo da administração política, é interessante observarmos que, como nos mostra Paulo César Gomes, em países europeus “a região tem também um sentido bastante conhecido como unidade administrativa, e neste caso, a divisão regional é o meio pelo qual se exerce freqüentemente a hierarquia e o controle na administração dos Estados (...) sob denominações diversas (Régions, na França, Províncias, na Itália ou Laender, na Alemanha), o tecido regional é freqüentemente a malha administrativa fundamental que define competências e os limites das autonomias dos poderes locais na gestão do território dos Estados Modernos” (Gomes, 1995, p.54). No Brasil, esta escala regional poderia corresponder ao do estado federado, mas face à autonomia municipal, sendo o município ente da federação, a unidade administrativa fundamental se torna o município.

particular) são definidos através de relações. Tais relações compreendem inúmeros processos nos quais atuam diferentes sujeitos, tornados referência no processo mesmo de relação. Nesta perspectiva, o local não é uma escala pré-fixada, mas definida pelo caráter de uma relação, ou seja, pelos processos e sujeitos nela envolvidos, podendo configurar-se como uma cidade, um conjunto de cidades ou uma área específica. A identificação do local com o municipal trata a escala local como pré-existente, cristalizada num recorte territorial preciso e obrigatoriamente reconhecida no plano legal. Essa “oficialização” da escala resulta, inevitavelmente, numa tendência a valorizar, analiticamente, os processos e sujeitos reconhecidos e evidenciados por esta mesma oficialidade, negligenciando os demais sujeitos que se formam face às questões e processos envolvidos na interlocução.

Esta perspectiva, no Brasil, se enraizou principalmente no campo do planejamento econômico e urbano, resultando na produção de uma multiplicidade de teses, sobre a necessidade de “planejamento estratégico”, nas quais o local é subsumido como municipal. Essa abordagem, que enfatiza o municipal como escala na qual são promovidas ações que permitem o desenvolvimento econômico e social, às vezes de forma mais implícita do que explícita, mas ainda assim tendo o município como referencial analítico, vem sendo objeto de um intenso debate acadêmico sobre a pertinência e alcance do poder municipal na realização de mudanças importantes em termos econômicos e políticos (Vainer, 201, p.140).

Para muitos planejadores, no entanto, o remetimento à escala municipal é completamente explícito, conforme podemos observar nos textos e projetos de elaboração de *planos de desenvolvimento econômico local*. Neste campo, a relação é direta, não há dubiedade: o local é delineado pelo território municipal. Coelho (1996) enfatiza que o papel da administração municipal, como *agente de promoção de desenvolvimento econômico*, seria uma característica do atual padrão de organização produtiva. Tal perspectiva é reforçada tanto por órgãos gestores de políticas públicas quanto por instituições voltadas para a elaboração de programas e projetos de desenvolvimento local, como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), com sede no Rio de Janeiro⁷⁶. Nesta mesma direção, se organizam os projetos e programas do

⁷⁶ Na publicação “Textos de Fundamentação”, elaborado pelo IBAM para ser apresentado aos alunos do Curso de Desenvolvimento Local Sustentado, oferecido aos gerentes da Caixa Econômica Federal, dentro do Programa “Caixa – O Banco do Município”, tem-se a seguinte definição: “Deve-se ter claro que quando se fala do *local* fala-se não apenas de um determinado microespaço físico, como um bairro ou uma comunidade, mas também de um conjunto de bairros ou comunidades de um determinado município. E o *poder local* é o somatório de esforços desenvolvidos pelas forças sociais e econômicas que atuam em seu território, articulados com o Governo Municipal. (Fontes, 1999, p.9).

DELIS – Desenvolvimento Econômico Local e Sustentado, coordenado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em convênio com administrações municipais.

Nós, todavia, utilizamos uma conceituação de local que remete, obrigatoriamente, a uma situação relacional – definida pelos processos e sujeitos que participam de uma relação – e não a uma delimitação territorial específica, cujos recortes são pré-definidos por convenções político-administrativas. Por isto, temos estado atentos a formulações que identificam, na contemporaneidade, novas referências válidas na definição de uma *escala local*. Trata-se de formulações que indicam a existência de certas modificações nas formas de instituição de poder numa escala local e, ao lado da importância dada às administrações municipais, enfatizam a intensificação da capacidade de intervenção de instituições de abrangência regional. Tais instituições, longe de resultarem de decisões político-administrativas formais externas a um certo conjunto de cidades ou de domínio de uma cidade sobre as demais, surgem como expressão de processos que se formam exatamente a partir de múltiplas relações entre elementos de diferentes lugares, estabelecendo formas diversas de troca e “convívio”. São processos que “atravessam” ou se enraízam em diferentes lugares e que, no caso de nosso estudo, instituem uma economia regional.

Para nós, do ponto de vista dos processos econômicos (sem apartar daí as relações políticas e culturais que os constituem), a configuração da escala local está, cada vez mais, envolvida com um renovado interesse pelo conceito de região, pelo menos quando o referencial de análise são as “reconstruções dos espaços geográficos por efeito de processos do setor industrial, bem como de suas implicações sociais e políticas” (Storper, 1997, apud Geiger, 1999, p.70). Na literatura americana ou européia é visível a referência ao *local* como regiões produtoras, distritos industriais ou ainda recortes territoriais amplos. É o caso da “Terceira Itália”, considerada como paradigma de desenvolvimento local. Um exemplo disto pode ser encontrado em Cocco, para quem a Terceira Itália é portadora de um “modelo de desenvolvimento consolidado na região central e nordeste da Itália, a partir das décadas de 1950 e 1960...” (Cocco et alli, 1999, p.13). Para demonstrar que o desenvolvimento da Terceira Itália ocorre com bases em particularidades “locais”, o autor enfatiza que

...os estudos sobre o modelo da Terceira Itália, com frequência, privilegiam aspectos socioculturais, históricos e institucionais definidores de identidades específicas às regiões em que se localizam os distritos e que, naturalmente, seriam difíceis de serem transplantadas para outras áreas. (Cocco et alli, 1999, p.17 – Grifos nossos)

Economicamente, os projetos analisados na chamada Terceira Itália caracterizam-se pela promoção de uma integração de recursos naturais e, sobretudo, sócio-culturais na reestruturação da economia através das pequenas e médias indústrias, baseadas em mão de obra familiar dos lugares (comunais e provinciais). Espacialmente, porém, é possível perceber que tais projetos inscrevem-se em um processo amplo de rearticulação de uma vasta região italiana.

A delimitação e o reconhecimento das regiões como recortes territoriais que expressam uma escala de poder local, aliás, é um dos marcos da afirmação política democrática da Itália. Segundo Bobbio (2002, p. 1085) o país foi, constitucionalmente, dividido em cinco regiões, chamadas de *estatuto especial* (quatro delimitadas na constituição republicana de 1948 e a última em 1963) e, em 1970, outras quinze foram criadas, chamadas *estatuto ordinário*. Com o fim da Guerra e a derrota dos fascistas, cresce na Itália o desejo de subverter o ordenamento do Estado fascista, “que se caracterizara por uma extrema centralização administrativa e política”. Era, portanto, necessário instituir um novo Estado que se inspirasse no seu oposto, “o da autonomia local”, e para isso, o local precisava ser determinado:

...e, já que a autonomia local seria tanto mais vigorosa quanto mais forte fosse a entidade que a encabeçasse, era natural fazer referência àquela dimensão territorial e, por conseguinte, econômica que, sobrepondo-se a todas as demais, mais assegurava tal característica: a região, precisamente. (Bobbio et alli, 2002, p.1086)

Na literatura americana, dois dos mais importantes cientistas da Universidade da Califórnia, Michael Storper e Allen Scott, publicaram recentemente livros enfatizando a “redescoberta da região” (The Regional World, 1997) e a delimitação de um sistema econômico global estruturado sobre um mosaico de regiões, como unidade territorial do crescimento econômico mundial (Regions and the world economy, 1998)⁷⁷. No primeiro, Storper argumenta que “a região, por muito tempo considerada um tópico interessante para historiadores e geógrafos, mas não considerada por ter algum interesse para direcionar a ciência social ocidental, foi redescoberta por um grupo de economistas políticos, sociólogos cientistas políticos e

⁷⁷ Esta, nós sabemos, não é uma questão posta tão recentemente, nem abordada exclusivamente por esses autores. Soja, em seu livro originalmente publicado em 1989, já identificava que “nos últimos vinte anos”, portanto, desde o início da década de 70, “o mosaico padronizado da diferenciação regional subnacional vai se tornando mais caleidoscópico, liberto de sua rigidez anterior”. Por isso, segundo Soja, “a questão regional e a análise da reestruturação regional foram colocadas na agenda política e teórica contemporânea com força renovada”. Daí as inúmeras publicações sobre a temática regional mencionada por Soja em seu livro. Porém, segundo ele, todos buscam se “posicionar numa economia política regional emergente” (Soja, 1993, p.197)

geógrafos”⁷⁸ (Storper, 1997, p.3). Tal fato, segundo o autor, recoloca o interesse pela categoria região, sobretudo, como já havíamos assinalado, quando o referencial analítico é a economia regional.

Allen Scott, ao tratar o tema, enfatiza que considera a região como a base das políticas de desenvolvimento na atualidade. Para ele,

Hoje, uma nova versão desta dualidade sócio-espacial está se configurando, o que é global em seu alcance e significação, ainda é também expresso como um fragmento de elevada individualização de localidades ou lugares. No presente contexto, eu me refiro a estas localidades ou lugares pelo termo genérico *região*, pelo qual eu indico uma área geográfica de extensão sub-nacional⁷⁹. (Scott, 1998, p.1)

Assim, consideramos que, face aos atuais processos de reestruturação das atividades produtivas, que atuam e intervêm na organização dos territórios, do local ao global, renasce a importância da “análise regional que, voltada para as particularidades, pode revelar aspectos da realidade que seriam mais difíceis de serem percebidos e analisados se considerados apenas do ponto de vista global” (Lencioni, 1999, p.192), ou, por outro lado, se restritos a aspectos singulares dos lugares, onde as relações são circunscritas em territórios delimitados pelas ações cotidianas.

3.1.2 Região: um conceito carregado de significados e sentidos.

Um conceito, como mostra Lefebvre, emerge e se formula em uma condição histórica determinada, expressando, portanto, tanto os movimentos do pensamento que formam as condições de seu nascimento, quanto os movimentos da história que formam o contexto de sua formulação (Lefebvre, 1982, p.17). Porque mudam as condições de pensamento e as condições históricas que se busca apreender, torna-se preciso reformular os conceitos e, até mesmo, rever suas bases.

Os conceitos de local e regional não constituem exceção, exigindo atenção acerca de suas possibilidades explicativas na contemporaneidade. O local, orientado para a designação

⁷⁸ Tradução livre realizada pelo autor. “The region, long considered an interesting topic to historians and geographers, but not considered to have any interest for mainstream western social science, was rediscovered by a group of political economists, sociologist, political scientists and geographers”.

⁷⁹ Tradução livre realizada pelo autor. “Today, a new version of this socio-spatial duality is coming into being, one that is global in its reach and meaning, yet is also expressed as a patchwork of highly individualized localities or places. In the present context, I refer to these localities or places by the generic term *region*, by which I mean a geographic area of subnational extent”.

de determinado espaço social no qual têm ocorrência fenômenos e processos particulares, e para a definição de um dos pólos de uma relação com processos e fenômenos mais amplos (globais), tem tido seu uso vinculado, na contemporaneidade, a uma variedade de espaços sub-nacionais. Não pode, portanto, como já argumentamos, ser vinculado estaticamente à delimitação de uma escala de alcance territorial pré-definido. Precisa, ao contrário, referenciar a elaboração de uma escala sempre delineada a partir dos múltiplos fenômenos, processos e ações que definem o pólo particular da relação mais ampla que está sob análise.

Nesta perspectiva, a identificação do local com o regional nos põe diante de alguns desafios particulares. Por exemplo, no plano analítico, a apreensão dos fenômenos, processos e ações que instituem uma região como uma unidade significativa capaz de constituir-se como o pólo particular em uma relação com processos globais, realiza-se num contexto analítico em que: (i) inexistem um “governo regional” que evidencie mais imediatamente (ou ao menos nos iluda quanto a esta evidência) os processos relevantes na análise; (ii) verifica-se a presença de uma variedade de instituições, governamentais ou não, que além de atuarem de forma decisiva na dinâmica econômica e social de um conjunto de lugares, influem diretamente na constituição de uma economia regional.

No plano conceitual, é fundamental a exploração dos diferentes sentidos que hoje saturam a referência à região, tal como aqui se buscou fazer com o conceito de local. A noção de região, com frequência, é associada a delimitações espaciais fixas, estabelecidas por convenção, a partir da observação de co-incidência de aspectos naturais ou da ocorrência de certos atributos históricos e culturais⁸⁰. Quando, no entanto, as referências são os *processos* (econômicos, culturais etc), e não as delimitações formais a eles sobrepostos, a região perde a delimitação territorial precisa e ganha a dimensão dos fluxos.

Outro aspecto importante nos é lembrado por Lencioni (1999), ao demonstrar que, desde as primeiras definições de Carl Ritter (1779-1859), tendo a terra como um todo orgânico e a região como uma parte desse organismo, “se procedeu aos estudos regionais com o objetivo de identificar as individualidades na totalidade. Diríamos: as individualidades regionais”. (Lencioni, 1999, p.92). Ritter, segundo a autora, exemplificava dizendo que cada continente continha numerosas totalidades e, também, constituía-se numa totalidade. Ao estudar a África,

⁸⁰ Segundo Egler (2002, p.185) “existe uma tradição nas ciências sociais de transformar o conceito de região em uma entidade real, que pode ser definida tanto por seus atributos naturais, como também históricos e culturais. Isto, segundo ele, uma reificação do conceito de região, contribui para envolvê-lo em uma camisa de força”.

ele a divide em quatro unidades e cada uma em outras unidades menores. A importância destas definições e estudos está no fato de que a referência a uma região não resulta no isolamento de uma porção do espaço, mas, ao contrário, no resgate de individualidades e particularidades que são expressão de uma totalidade. Como assinala Lencioni, “o conceito de região está vinculado à idéia de parte de um todo (...), por outro, é preciso considerar que (...) cada parte é igualmente parte de um todo, mas também se constitui numa totalidade” (Lencioni, 1999, p.27). Tal condição – de ser ao mesmo tempo *parte* e *tudo* – nos remete, conforme defende a autora, à concepção dialética da totalidade, “considerando-a como uma totalidade aberta e em movimento” (p.28), de forma que se possa considerar as interfaces e relações com outras totalidades igualmente abertas.

Alguns referenciais recentes, no campo da análise regional, entre os geógrafos, apontam para uma valorização de conceitos elaborados sob a pressão dos processos contemporâneos: “a busca por novos caminhos de análise na Geografia, expressa pelas geografias pós-modernas, surgiu no momento em que o local, o regional e o global se recompuseram ante a recente reestruturação do capitalismo” (Lencioni, 1999, p.188). Nessa perspectiva, é clara a recuperação da importância analítica da escala regional.

Inúmeras discussões sobre a escala regional, no entanto, nem sempre têm deixado claro que aspectos, fenômenos, relações ou processos seriam válidos na definição das escalas locais e regionais, silenciando sobre o fato de que, no âmbito do debate sobre as relações entre o global e o local, inúmeras vezes, são as instituições e relações econômicas e sociais mais amplas que estão em pauta e não as singularidades que caracterizam os lugares.

Consideramos que as relações econômicas e sociais que produzem o espaço contemporâneo têm características regionais fundamentais e que, por isso, nos parece mais correto que se estabeleça, no campo da economia regional e da geografia econômica, ênfase na relação entre o regional, o nacional e o mundial, como expressão do processo de globalização em curso. Sendo assim, o local, sempre citado na dialética contemporânea do global e do local, poderá fazer referência a relações regionais que se delineiam em diferentes partes do território nacional.

É importante, aqui, esclarecer que tal opção reconhece a dinâmica que se desenrola nos espaços sub-nacionais, espaços regionais, sem desconsiderar que o controle do território nacional continua como a mais importante referência das políticas do Estado, que controla e

regula o espaço, atuando na sua produção, definindo as formas de relações e ações neste novo cenário de organização da produção. Afinal, na busca de referenciais que nos permitam a compreensão dos processos que promovem mudanças no território fluminense, identificando as ações dos sujeitos que produzem o território, é, de fato, importante não desconsiderar tanto os processos políticos nacionais quando as definições dos agentes locais.

Queremos com isto dizer que a ênfase no debate sobre o local e o regional, fundamental em nossa análise, não deve levar à interpretação errônea de que reconhecemos uma suposta perda de capacidade do Estado em controlar o território nacional. Ao contrário, de nosso ponto de vista, devem ser problematizadas as concepções que vaticinam o fim do poder do Estado em controlar o território e as relações econômicas, como a de Castells, e destacadas aquelas, como a de Milton Santos, que, numa perspectiva oposta, apontam, de forma mais equilibrada, a multiplicidade de aspectos que estão em jogo na formação dos processos contemporâneos.

Para Manuel Castells,

...o Estado-Nação vem sendo cada vez mais destituído de poder para exercer controle sobre las políticas monetárias, definir orçamento, organizar a produção e o comércio, arrecadar impostos de pessoas jurídicas e honrar seus compromissos visando proporcionar benefícios sociais. Em suma, o Estado-Nação perdeu maior parte de seu poder econômico, embora tenha ainda certa autonomia para o estabelecimento de regulamentação e relativo controle sobre os sujeitos. (Castells, 1999, p.298)

Já Milton Santos, sem desconsiderar todos os aspectos que cercam o movimento de globalização na atualidade e suas consequências para as sociedades, nos esclarece que,

Com a globalização o que temos é um território nacional da economia internacional, isto é, o território continua existindo, as normas públicas que o regem são de alçada nacional, ainda que as forças mais ativas de seu dinamismo atual tenham origem externa (...) a contradição entre o externo e o interno aumentou, todavia, é o Estado nacional, em última análise, que detém o monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficácia. [...] ... é um equívoco pensar que a informação e a finança exercem sempre uma força sem encontrar contrapartida interna. Esta depende de uma vontade política interior capaz de evitar que a influência dos ditos fatores seja absoluta. Ao contrário do que se repete impunemente, o Estado continua forte e a prova disso é que nem as empresas transnacionais, nem as instituições supranacionais dispõem de força normativa para impor, sozinhas, dentro de cada território, sua vontade política ou econômica. (Santos, 2000, 76-77)

3.1.3 A reestruturação regional: economia e dinâmica territorial

Toda a discussão até aqui empreendida nos fornece bases teórico-conceituais e analíticas para interpretar as implicações entre reestruturação produtiva e mudanças no território fluminense como fundamentalmente marcadas por uma perspectiva de regionalização da economia. De fato, a contenção do processo de degradação e a recuperação do crescimento econômico no território fluminense passam pela definição de novas formas de organização da economia regional. De fato, é importante ter em conta que o aprofundamento das mudanças econômicas e sociais depende de processos de longa duração e que, portanto, é preciso acompanhar os sinais hoje evidentes a fim de confirmar sua persistência (Ribeiro, 2000). Está claro, no entanto, que não é mais a cidade do Rio de Janeiro, nem empresas ou setores específicos que definem o ritmo do crescimento econômico e social, mas uma multiplicidade de processos que promovem mudanças na organização das atividades produtivas e na incorporação de novas tecnologias, desencadeando uma reestruturação do sistema industrial. Este processo tem características que são específicas, particulares a regiões delineadas na formação sócio-espacial do território fluminense.

Isto é um movimento recente no território fluminense. Anteriormente, algumas atividades assumiam a condição de promotoras do desenvolvimento econômico. A CSN, no Médio Paraíba, com limitações para desenvolver o pólo metal-mecânico; o setor sucro-alcooleiro, no norte do estado; a REDUC, centrada na produção de combustível não amplia a cadeia produtiva petro-química; a centralização absoluta das atividades no núcleo metropolitano etc, são indícios de que a economia industrial no estado não propiciava um dinamismo que estimulasse outros setores e segmentos no conjunto do território.

Atualmente, verifica-se, no estado, o desenvolvimento de uma economia com características verdadeiramente regionais. O próprio modelo tecnológico usado e a estrutura produtiva mais verticalizada induzem a um maior dinamismo regional. No norte fluminense, por exemplo, a atividade extrativista mobiliza um imenso setor de serviços especializados e de logística industrial, bem como exige a consolidação de atividades de formação técnica e universitária. Os setores automobilístico e químico, ao sul do estado, igualmente, promovem a ampliação das atividades de logística, inclusive portuárias, e mobilizam um grande número de demandas de serviços industriais e de formação profissional, que capacitam a região para a instalação de novos empreendimentos.

A estrutura produtiva anterior, mais centralizada e fechada em torno de grandes empreendimentos, expressava o quanto a formação daquelas empresas estava vinculada ao controle centralizado exercido pelo Estado nacional, bem de acordo com os princípios dos *pólos de desenvolvimento* característicos do período pós-guerra e teoricamente formulados por Perroux (1957). Atualmente, devido ao fato de que as empresas e estruturas produtivas são mais verticalizadas e menos dependentes dos recursos fixos existentes no território, o que é valorizado é a capacitação e qualificação dos recursos humanos disponíveis: tanto recursos disponíveis na região, como capacidades e recursos endógenos, quanto recursos determinados pela proximidade do centro metropolitano (Verdi, 2002).

Essa relação mais regionalizada, considerando tanto a potencialidade propriamente regional quanto a proximidade a centros metropolitanos, foi apresentada por Scott (1996), para quem, no novo sistema econômico mundial – nascido com a atual incorporação das tecnologias de informação e comunicação, ocorrida a partir de década de 1970, período considerado pós-fordista –, a economia mundial gradativamente se decompõe em um mosaico regional. Esta regionalização não se refere, por definição, às *grandes regiões*, no sentido da clássica unidade geográfica. Faz referência, mais precisamente, a um processo no qual se definem “localizações complexas de atividades econômicas e sociais duradouramente inscritas na paisagem”.⁸¹ (Scott, 1996, p.6). Estas regiões, segundo Scott, cada vez mais se tornam o “motor” do sistema capitalista mundial: elas apresentam variadas formas de relacionar elementos importantes no atual sistema produtivo mundial, no qual se valoriza a conjugação de fatores que permitam, simultaneamente, a existência de custos de operações variados (*heterogeneous transaction costs*) e grande disponibilidade de externalidades (*high externalities*) (Scott, 1996, p.9).

Estas novas formas e relações que delineiam a formação de economias regionais, apresentadas por Scott, podem ser percebidas, evidentemente com particularidades, nas áreas que são objeto de nosso estudo e que constituem as principais bases das atividades industriais do estado. São áreas que possuem capacidades específicas, configurando economias regionais que são partes constituintes de uma totalidade em movimento. A proximidade com o núcleo metropolitano que, por si só, garante o acesso a variados fatores e recursos técnicos e

⁸¹ Tradução livre do autor. Texto publicado originalmente em 1996, na Revista Futures (28)5, p 391-411, e apresentado na página de pesquisa da Universidade da Califórnia. “.... but rather to definite localized complexes of economic and social activity inscribed durably on the landscape”

humanos, bem como de infra-estrutura industrial e de serviços, é um elemento potencializador desta recuperação e novo dinamismo. Mas os recursos e investimentos orientados pelas instituições locais são o que viabiliza este movimento.

Esta interpretação assenta na compreensão de que o crescimento econômico, na atualidade, mobiliza as instituições e formas de organização daqueles que atuam nos espaços regionais de uma forma nova, porque tensionada por novas relações, novas necessidades e novos ritmos que viabilizam maior integração entre agentes sociais e econômicos dos lugares. A formação de fóruns regionais nas duas áreas é um sinal importante disto, dando visibilidade a uma redefinição do papel das administrações municipais e à gradativa afirmação de novos setores sociais na arena de debates sobre os rumos e ações locais. No caso das administrações municipais, essas novas necessidades e ritmos criam tensões que funcionam como indutores de uma atuação mais articulada e intergrada com as demais entidades da região.

É importante ressaltar que a economia regional, do ponto de vista dos investimentos públicos, é constituída pela estrutura produtiva e pelos investimentos realizados pelos três níveis governamentais existentes no país, que repercutem igualmente em toda uma região, mesmo quando realizados isoladamente em um município ou por uma administração municipal. É essa uma particularidade da estrutura produtiva brasileira, que se organiza por força das condições históricas, políticas e técnicas de uma determinada região, mas tem sua administração partilhada por administrações municipais.

Por isso mesmo, acabamos concluindo que, do ponto de vista da economia regional, a administração municipal tem uma grande importância porque, ao mesmo tempo, é gestora do território e pode contribuir decisivamente com o estímulo ao desenvolvimento regional. Mas pode, também, ser um entrave, por não se comunicar e agir isoladamente. Esta última forma é a que prevalece na maioria das administrações municipais brasileiras, seja por falta de capacidade técnica e gerencial de seus gestores, seja por objetivos mais obscuros, notadamente o desejo de não dar visibilidade às formas como são geridos os recursos públicos sob sua responsabilidade.

Outro aspecto problemático é que, quando a administração municipal participa mais ativamente na gestão do crescimento da economia regional, na maioria das vezes é pequena a cooperação entre as administrações. Ao contrário, há um acirramento da competição entre municípios, uma competição muitas vezes comprometidora de sua capacidade de arrecadação

e de sustentação dos gastos sociais, uma vez que a administração, erroneamente, caminha na direção de participar deste processo realizando renúncias fiscais.

De qualquer forma, a imperiosa necessidade de participar – ou pelo menos acompanhar – da dinâmica regional obriga as administrações a se posicionarem mais como gestores do desenvolvimento do que como administradores de obras. A esse respeito, é interessante a observação de Gottdiener (1990), para quem essa relação é, a rigor, uma característica recente que, por si só, demonstra um certo movimento das administrações em direção ao atual processo de maior participação.

Talvez a transformação mais importante que decorreu dos eventos recentes, posteriores à década de 1970, seja as mudanças na forma em que as cidades são politicamente administradas. (...) depois de três décadas de desconcentração, conjugadas aos efeitos da desindustrialização, dos fluxos mundiais de investimentos de capitais e da ascensão das multinacionais ao poder (...) as cidades passam a atuar como potencializador de novos investimentos. Essa mudança tem sido realizada especialmente por meio de medidas como redução de impostos, canalização de dinheiro barato para as empresas via bônus, subvenções especiais, a criação de superagências responsáveis pelo desenvolvimento, e parcerias de todo o tipo entre setor público e privado. (Gottdiener 1991, p.72).

Esses são, de fato, os instrumentos mais usados pelas administrações isoladamente. Todavia, os resultados são cada vez mais questionáveis, já que o que interessa para as empresas e grandes grupos internacionais, mais do que isenções, é a produção de bases para uma “economia de aprendizagem” (Amin, 2000 e Storper, 1997), ou seja, instituições de formação da força de trabalho onde os recursos humanos locais serão treinados, a existência de outras atividades próximas com uso de alta tecnologia industrial, pequenas e médias empresas para terceirização de atividades, setores dinâmicos de produção cultural, serviços de comunicação, serviços financeiros e assim por diante, que garantam dinamismo para seus empreendimentos. Esses fatores não estão disponíveis em um só lugar. Por isso a ação isolada de administrações municipais tem limitações estruturais. E isso começa a ser percebido por todos.

A competição, que acabou sendo denominada pejorativamente “guerra dos lugares” (Santos, 2002, p. 112), já que se trata de uma acirrada competição entre estados e municípios através de uma verdadeira “guerra fiscal”, cede lugar, em alguns casos, a novas formas de relação política que, do nosso ponto de vista, podem tanto se expressar como “cooperação competitiva” (Friedmann, 1999, p. 10, apud Geiger, 2001, p.1753), quanto como o que estamos chamando de *associação induzida*. No caso da “cooperação competitiva”, não deixa

de haver a competição pela localização das atividades em determinado lugar, mas já se reconhece que é possível uma conjugação de esforços para dinamizar não a economia de um município isoladamente, mas uma economia regional. Nos casos de *associação induzida*, termo que nos parece mais adequado para descrever a forma predominante das relações no território fluminense, na atualidade, não há uma deliberação formal acerca da cooperação dirigida para uma finalidade compreendida como regional, mas associações pontuais que se formam por força de processos e relações regionalmente enraizados.

3.2 . Políticas e estratégias de desenvolvimento: mito ou realidade

3.2.1 Políticas de desenvolvimento e planos estratégicos locais.

O movimento de reestruturação econômica e regional, que teve impulso nos processos de reestruturação produtiva vinculados às mudanças do padrão tecnológico industrial, bem como na incorporação das tecnologias de informação e comunicação, nos anos 70, constituiu, na década de 1990, uma base importante para os estudos tanto acadêmicos quanto na perspectiva do planejamento econômico e social, sobretudo nas esferas governamentais. Tais estudos, em geral, foram marcados pela investigação de novos referenciais analíticos que permitissem a compreensão do movimento que delineava um novo cenário econômico, pautado mais na organização regional.

Pensar a economia regional como um objeto privilegiado de análise e intervenção foi o um caminho que pautou várias instituições e governos. Dois marcos importantes a este respeito, no Estado do Rio de Janeiro, podem ser destacados: a elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, financiado pela prefeitura da cidade e coordenado pelo economista Carlos Lessa; e as ações desencadeadas pelo IBAM em parcerias com ONG's, entidades de classe, entidades empresariais, prefeituras (do interior) e universidades.

O primeiro realizou-se através de uma “parceria” que reuniu cerca de quarenta entidades públicas e privadas e se pautou, fundamentalmente, em mais ou menos 400 entrevistas com os mais variados agentes econômicos e sociais na cidade. Tal proposta se estrutura a partir da realização do Seminário Estratégias Urbanas, realizado no Município do Rio, em 1993, onde teve destacado papel a equipe de consultores da empresa Tubsa -

Tecnologies Urbanes de Barcelona S.A., escolhida como consultora para a cidade do Rio de Janeiro⁸².

Em paralelo, como necessitava de diagnósticos para além das fronteiras da cidade, mas, ao mesmo tempo, sem querer dar um caráter regional ao plano, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, através do Instituto de Planejamento da Cidade do Rio de Janeiro (IplanRio), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contratou seis dos mais importantes institutos de pesquisa da cidade para investigar a estrutura administrativa e financeira de todos os municípios da RMRJ, bem como sua capacidade de gerir projetos de desenvolvimento. Realizaram pesquisas neste projeto a FIOCRUZ, o IUPERJ, a FGV, a COPPE, o IPPUR / UFRJ e o IBAM, este último responsável pela pesquisa "Subsídios para o Desenvolvimento Institucional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro", realizada em 1994.

A elaboração desse plano estratégico, é interessante frisar, teve, ao nosso ver, para a administração pública da cidade, a principal finalidade de, sob a aparência de uma “modernidade democrática”, instituir certos mecanismos de modernização da gestão e planejamento público que favoreciam a manutenção da postura centralizadora e renovavam o domínio do Rio sobre os demais municípios da região. No texto introdutório do documento que apresenta o Plano, destacamos uma passagem que evidencia esta pretensão na utilização deste instrumento:

A complexidade dos problemas que afetam a cidade e as incertezas geradas pelas rápidas transformações evidenciaram as limitações das formas tradicionais de planejamento. A metodologia evoluiu e incorporou a participação de todos os segmentos da sociedade no processo de planejamento, não só para obter consenso em relação às ações para o futuro, mas para que fossem consideradas todas as necessidades políticas, sociais, culturais e tecnológicas que ocorrem no mundo, especialmente, nas cidades. O Rio de Janeiro foi a primeira metrópole no hemisfério sul a utilizar o planejamento estratégico urbano como ferramenta para a construção do seu futuro. (Plano Estratégico, (1995) 2003)

Outro exemplo disto pode ser encontrado entre os projetos a serem desenvolvidos. O Plano inclui a utilização do Porto de Sepetiba sem mencionar que o mesmo encontra-se em outro município – em Itaguaí – e que, conseqüentemente, sua utilização como um instrumento estratégico de desenvolvimento, não apenas da cidade do Rio de Janeiro, mas de toda a economia regional, exigiria a conjugação de esforços e a produção de acordos políticos que

⁸² Esta empresa de consultoria, dirigida pelo ex-prefeito da cidade de Barcelona, o sociólogo Jordi Borja, se estruturou com base na experiência adquirida na reurbanização da cidade de Barcelona, com os recursos do Comitê Olímpico Internacional, coordenador das Olimpíadas que se realizaram na cidade em 1986.

extrapolavam em muito a vontade da administração municipal do Rio. Aspectos como este indiciam o quanto este plano acabou se tornando mais uma estratégia de legitimação da administração e dos interesses do núcleo metropolitano⁸³.

O segundo marco no campo das discussões sobre planejamento estratégico no estado teve menor destaque, mas significou um processo de discussão mais amplo e teve o IBAM como principal instituição de sustentação. No decorrer do ano de 1994, influenciado pelo debate em curso no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, esta instituição iniciou uma série de “seminários de sensibilização” em torno do tema Desenvolvimento Econômico Local, envolvendo instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, Federação Fluminense de Micro, Pequenas e Médias Empresas – FLUPEME, universidades, OGN’s e prefeituras do interior do estado.

Uma das principais conclusões dos inúmeros seminários realizados durante o ano de 1994, foi a ineficiência e até mesmo total ausência dos sistemas de informação das administrações municipais⁸⁴. Não havia ainda experiências no estado, excetuando-se a da cidade do Rio de Janeiro, de administrações municipais com capacidade de construir um sistema de informações que tornasse possível a elaboração de um diagnóstico minimamente confiável para, então, deflagrar-se um processo de discussão das prioridades ou políticas de investimentos, ou ainda de promoção de qualquer debate com a sociedade sobre os investimentos públicos.

Algumas experiências começaram a ser trabalhadas pelas instituições envolvidas, indo ao encontro dos esforços que já se iniciavam em algumas administrações. Inicialmente, a turma do primeiro curso sobre desenvolvimento local, realizado neste processo de discussão e elaboração de metodologias de “promoção do desenvolvimento”, realizou, como trabalho de campo, a investigação sobre a economia nos municípios de Paty de Alferes e Angra dos Reis, no sul fluminense. Com base nesta experiência, foi realizado, em 1995, um primeiro projeto de elaboração de planejamento estratégico na cidade de Volta Redonda, onde participaram diretamente, das discussões e definição de ações, os técnicos da administração municipal e as

⁸³ Outros exemplos poderiam ser citados, demonstrando a postura centralizadora das administrações da cidade do Rio, como tentativa de captação de água nas nascentes do município de Itaguaí para abastecer a fábrica da cervejaria Bhrama, situada na Zona Oeste do Rio, sem negociar antecipadamente com a administração de Itaguaí.

⁸⁴ O primeiro seminário realizado contou com a participação de representantes de 28 municípios, realizado na sede do IBAM, intitulado “Município como Promotor do Desenvolvimento Econômico”.

instituições que promoviam essa nova abordagem de planejamento. Em seguida, a mesma equipe de técnicos do IBAM, SEBRAE e UFF realizaram o estudo sobre o planejamento estratégico em Araruama.

No ano de 1996, as primeiras experiências de elaboração de planos estratégicos com abrangência regional começam a ocorrer, sendo a cidade de Resende o local escolhido para realização de um curso com este objetivo. Conforme Oliveira, “para a realização deste curso regionalizado contamos com a parceria da prefeitura de Resende, que foi o município hospedeiro, e das demais prefeituras da região, que enviaram seus técnicos e assessores, assim como os gerentes dos Balcões SEBRAE da região” (Oliveira, 1996). Além de motivar a construção de uma nova experiência de gestão, este curso também foi importante para o amadurecimento da proposta de criação do MERCOVALE, um fórum de secretários municipais de planejamento – que recebeu essa denominação numa alusão ao Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) – que funcionou durante algum tempo na região.

Ainda nesse ano, em novembro de 1996, um seminário com o mesmo objetivo foi realizado durante dois dias em Campos, marcando o início de um processo de discussão sobre o desenvolvimento regional. O seminário, realizado nas instalações do CEFET-Campos, reuniu técnicos da prefeitura de Campos, inclusive o prefeito⁸⁵ já eleito para o mandato seguinte, técnicos de outras prefeituras da região e, sobretudo, por ser um seminário aberto, diversos representantes da sociedade civil da região.

Estas atividades foram criando as condições para que as administrações buscassem formas de planejamento mais conjuntas, ainda que marcadas pelo isolamento característico das administrações municipais, mencionado em páginas precedentes. Foram, também, aos poucos demonstrando a necessidades de criação de novos instrumentos para orientar as ações e políticas públicas que fortalecessem a economia regional.

Todas essas experiências, é importante ressaltar, por mais que tivessem, a princípio, a intenção de promover e capacitar as administrações municipais como gestoras de seu desenvolvimento, acabaram evidenciando a necessidade de se deflagrar um processo de debate e reflexão que incorporava, na verdade, o regional, ou seja, a percepção, ainda que apenas implícita, de que o desenvolvimento municipal não existia sem uma referência à

⁸⁵ Trata-se do então prefeito Antony Garotinho, que veio, dois anos depois, a ser eleito governador do estado no pleito de 1998.

economia regional. Nisto reside uma interessante dialética entre mito e realidade: de alguma forma, a ilusão do desenvolvimento municipal foi a forma que permitiu à economia regional ser pensada, ainda que como elemento “clandestino” e, em vários casos, visto apenas de forma instrumental aos interesses elaborados como “municipais”.

3.2.2 Instrumentos de gestão e políticas públicas

Esse investimento realizado pelas administrações municipais, entidades de representação, de pesquisa e de planejamento demonstram que a necessidade de novos instrumentos de gestão foi sentida desde o início da década de 1990, indiciando certa percepção dos efeitos das mudanças na estrutura produtiva e econômica nas regiões, com influência direta na administração dos municípios. Essas transformações puderam ser absorvidas, em maior ou menor grau, por algumas das administrações municipais mais atentas a essas mudanças e à possibilidade de reestruturar seus projetos de gestão, adequando-se a uma nova economia regional.

Particularmente, no Estado do Rio de Janeiro, as maiores mudanças ocorrem onde o processo de privatização das empresas controladas pelo Estado fez mudar a estrutura produtiva em termos de formas de absorção da força de trabalho, de relações com as administrações municipais e, de forma ampla, com a economia regional. Destacam-se, neste processo de privatização, a quebra do monopólio da produção do petróleo – que levou várias empresas internacionais a se instalarem no norte do estado – a privatização da CSN, em Volta Redonda, e a da Light – cuja principal unidade de produção se situa no município de Piraí – ambos no médio Paraíba.

Estas privatizações estão fortemente implicadas com o desencadeamento de um processo de regionalização da economia. Em conformidade com o que é apontado pelos estudos da Escola da Proximidade Geográfica, trata-se de uma regionalização que não guarda nenhuma dependência com os “recursos genéricos”: ela não se deve a uma utilização instrumental dos recursos naturais e humanos, como estoques renováveis, mas a uma valorização de “parcerias” com as instituições locais, com vistas à obtenção de uma maior qualificação dos recursos humanos e técnicos regionais.

3.2.2.1 No médio Paraíba

No médio Paraíba, onde a industrialização já era mais intensa, as administrações municipais procuraram construir esses instrumentos mais cedo. Em 1995, a administração de Volta Redonda, ao concluir o primeiro projeto de planejamento estratégico, procura também criar, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, onde já existia o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU), o Instituto de Desenvolvimento Econômico do Município e passa a ser o principal defensor da criação do fórum de secretários e entidades regionais do médio Paraíba, que foi denominado MERCOVALE. Voltaremos a este fórum mais adiante.

Em 1997, durante o primeiro ano da administração do Prefeito Luiz Fernando (Pezão), no município de Pirai, foi realizado um complexo estudo através de várias instituições universitárias, de pesquisas e de consultorias com vistas à elaboração de um plano estratégico, que resultou na elaboração de um Perfil Econômico Municipal (PEM) servindo como um instrumento que,

...além de nos informar sobre todas as prioridades, nos confirmava que nossa prioridade número um era a geração de empregos. Assumimos o município logo depois da privatização da Light, que demitiu muita gente: 600 de uma vez só. A nova direção da empresa alegou que não faria serviço social, seu novo objetivo é lucro. A seguir tivemos a venda da CIP para a Souza Cruz, que também modernizou o setor e demitiu muito. Eram, de cara, mais de 1.200 operários desempregados em uma população de 22 mil. Além disso, fomos também impactados pela privatização da CSN. Muitos dos demitidos da CSN moram em Pirai. Neste ano, o prefeito chegou a receber 70 visitas de moradores pedindo empregos, todos operários bem treinados. (Souza, 2003)⁸⁶

Daí que, ao lado dos estudos que foram realizados durante todo o primeiro ano de governo, a Prefeitura de Pirai criou a Secretaria de Desenvolvimento e Emprego que, praticamente, orientou as principais decisões da administração nos primeiros anos do mandato no sentido de geração de empregos por meio da atração de empresas que não necessitavam de mão-de-obra com qualificação superior à disponível no município. Disto resulta a instalação, por exemplo, da Cervejaria Cintra e de empresas de produção de fraldas descartáveis. Minimizado o problema do desemprego, outros investimentos foram realizados na perspectiva de criação dos distritos industriais no município que, então, passavam a também contar com empresas de componentes eletrônicos e de informática, mais articuladas aos serviços e força de trabalho disponíveis na região.

Ainda em 1997, também os municípios de Resende e Itatiaia realizam seus respectivos planos. Em Resende, a tensão era maior e a necessidade do plano mais sentida, porque acabara

⁸⁶ Trata-se da Secretária de Meio Ambiente da Prefeitura de Pirai, Sr^a Sheila Valle Souza. Entrevista realizada em maio de 2003.

de ocorrer o desmembramento do distrito de Porto Real e este foi um processo conflituoso, que exigia intensa negociação com a administração recém empossada do novo Município.

O Município de Porto Real tem uma história interessante, pois, além de ser uma marca na disputa pelo domínio territorial na região, demarca um conflito entre a administração municipal de Resende e o proprietário do Grupo Porto Real, Sr. Luiz Eduardo, em que a principal empresa é o Banco Porto Real de Investimentos, cuja sede é mostrada na foto 5, e a quem pertencem praticamente todas as terras do antigo distrito de Porto Real, bem como a concessão da multinacional The Coca-Cola Company (foto 6), ali instalada.

Segundo o Sr. Sérgio Bernadelli⁸⁷, prefeito de Porto Real, eleito em 1996 e reeleito em 2000, desde 1994 havia na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), um projeto de emancipação de Porto Real, até então distrito de Resende. Paralelamente e de forma independente, ocorria um processo de negociação que reunia a Prefeitura de Resende, representantes do governo do estado e vários agentes econômicos locais com a Volkswagen do Brasil, para a instalação de uma fábrica de ônibus e caminhões em Resende. Com o avançar das negociações, a prefeitura de Resende reteve o trâmite do processo de emancipação na ALERJ para aguardar a decisão da Volks. Quando, em junho de 1995, a Volkswagen anunciou a decisão de se localizar em Resende, mas exatamente no distrito de Porto Real, a prefeitura negou a emancipação. O município, por isso, só foi emancipado em 28 de dezembro de 1995, por decreto do então governador Marcelo Alencar, mas tal decreto só foi assinado após a realização de um acordo com a prefeitura de Resende. Para conceder a emancipação, a prefeitura de Resende exigiu, então, que fosse alterado o perímetro do distrito de Porto Real, de forma que a área onde se localiza a fábrica da Volkswagen – área que foi prometida pelo proprietário do Banco Porto Real para ser doada à empresa – se mantivesse no município de Resende, sendo, portanto, desmembrada do ex-distrito, atual município de Porto Real. Com isso, o município nasce com 50,8 milhões de m² metros quadrados, em vez dos 54,8 milhões m² que possuía como distrito, e o limite territorial dos dois municípios, que deveria coincidir com o traçado do Rio Paraíba do Sul – que praticamente contorna, segundo os moradores de Porto Real, “abraça”, o município – foi deslocado para a própria cerca da Volkswagen. Portanto, é a cerca da Volkswagen que demarca a fronteira entre os municípios.

⁸⁷ Entrevista realizada em maio de 2003.

Foto 5 – Sede do Banco Porto Real de Investimentos, Porto Real (abril de 2003)

Foto 6 – Vista lateral do prédio da fábrica da Coca-Cola, Porto Real (abril de 2003)

A versão apresentada pelo prefeito para explicar o conflito entre as duas administrações acerca dos limites municipais e, conseqüentemente, da localização da fábrica da Volkswagen, silencia sobre partes importantes do jogo de interesses e do papel desempenhado pelos agentes econômicos, sociais e políticos da região. O projeto de desmembramento, de fato, teve início em 1994, quando ainda se iniciavam as negociações com a Volkswagen. Contudo, é importante salientar que participaram desde o início deste processo: os representantes do governo do estado, negociando isenções, financiamentos e infraestrutura, e participando diretamente no empreendimento, através de compra de ações da fábrica; a administração municipal de Resende, que ofereceu isenções de tributos municipais e infraestrutura; representantes da CSN, através de seu diretor-presidente, que ofereceu suporte logístico e a Escola Técnica Pandiá Calógeras, mantida pela empresa, para formar parte da mão de obra necessária, através de cursos especialmente montados para as atividades automobilísticas; e um representante do Grupo Porto Real, Sr. Luiz Eduardo.

A participação do Grupo Porto Real foi decisiva, pois, desde 1994, quando se iniciam as negociações com a Volkswagen e, simultaneamente, o processo de emancipação, o referido Banco ofereceu, sem qualquer contrapartida, dois milhões de m² para a instalação da indústria em uma área de fazenda de sua propriedade denominada Pontal, confirmando que a emancipação já fazia parte de um jogo político e de interesses dos agentes da região que punha em conflito a administração municipal de Resende e o Grupo Porto Real.

E por que o conflito? Porque a aceitação, por parte dos futuros administradores de Porto Real, de um acordo que retira parte do território do futuro município, garantindo a localização da fábrica da Volkswagen no município de Resende? Porque já havia outros projetos sendo negociados – e em todos havia a presença de representantes do Grupo Porto Real – com grandes empresas internacionais, como a americana Guardian e a Peugeot-Citröen. Por isso, segundo o prefeito Sérgio Bernardelli, “os defensores” da emancipação – leia-se o Sr. Luiz Eduardo – aceitaram o acordo e pediram a inclusão da emenda no projeto de emancipação em tramitação na ALERJ para desmembrar o terreno e aprovar a emancipação. Evidentemente, a participação dos representantes do Grupo Porto Real tinha todo o respaldo dos atuais administradores do município de Porto Real, conforme pode ser constatado na fala do Sr. Sérgio Bernardelli:

O grande fator que determina o crescimento de Porto Real são as nossas parcerias com a iniciativa privada. Se nós não tivéssemos a participação de uma pessoa dinâmica como o Luiz

Eduardo, dono do Grupo Porto Real, é claro nós não teríamos esse sucesso. O grande problema para a localização das indústrias é o terreno. O estado não dá; o município não pode oferecer. Então a iniciativa privada dá. Assim, o Sr. Luiz Eduardo doou 2 milhões de m² para a Volksvagem. A seguir ele deu 600 mil m² para a Gardien, maior fábrica de vidros da América Latina. As negociações com a Gardien começaram antes de 1996, mas a pedra fundamental foi lançada em setembro de 1996. Mas ainda éramos administrados por Resende por que ainda não havia tido eleições. Mas, como a emancipação já estava decidida, nós participamos diretamente das decisões e licenciamento em Resende. Na negociação com a Peugeot, incluímos a garantia de terrenos para a instalação de fornecedores e fabricantes de auto-peças. Não tivemos essa condição na negociação com a Volks. Mas tivemos sucesso com a Peugeot. Doamos 3 milhões de m² para que a Peugeot-Citröen incluísse na sua planta industrial o chamado “tecnopólo”. (Bernadelli, maio de 2003).

Todo esse processo gerou desgastes na relação entre as administrações dos dois municípios que perduram até hoje. Em primeiro lugar, porque há uma disputa óbvia entre ambos, já que a localização do parque industrial de Resende é próxima, a rigor, ao lado da área industrial de Porto Real. Isso acirra a disputa mediante concessões fiscais às empresas que querem se instalar na região. Em segundo, como agravante, há o fato de que grande parte das terras localizadas ao longo da Rodovia Presidente Dutra, no município de Resende, pertence ao Grupo Porto Real, o que motivou a prefeitura de Resende a declarar urbanas as terras ao longo da rodovia, a fim de estabelecer ali a cobrança de IPTU com alíquotas progressivas, caso essas terras não sejam ocupadas. O objetivo disto é assegurar que o preço das terras não será valorizado demasiadamente e obrigar ao Grupo Porto Real vendê-las a preços de mercado. Atualmente, segundo o Sr. Antônio Gastão, Secretário de Indústria e Comércio de Resende⁸⁸, o Grupo determinou um valor três vezes acima do valor de mercado.

Todavia, e este é o ponto que nos interessa, a instalação do setor automobilístico (fotos 6 e 7), a manutenção de importantes indústrias químicas e a vinda de grandes empresas para a região, no decorrer da década de 1990, guardam uma grande dependência dos recursos instalados em vários municípios da região e não só no município onde está instalada cada indústria. A certeza disto é o que leva à proposta de formação do fórum de secretários, denominado MERCOVALE, que teve um importante papel no período em que estavam em gestação as mudanças que hoje marcam o médio Paraíba. Já no curso de desenvolvimento local, realizado em Resende, em 1996, mencionado linhas acima, e durante o início do processo de reestruturação produtiva e urbana nos municípios de Volta Redonda e Barra Mansa, em decorrência da privatização da CSN, a questão regional se torna um ponto obrigatório na pauta de discussão de todos os sujeitos sociais na região.

⁸⁸ Entrevista realizada em maio de 2003.

Foto 7 – Volkswagen. Fábrica de ônibus e caminhões, Resende (maio de 2003)

Foto 8 – Vista parcial do “tecnopolo” onde se localizam as empresas associadas à Peugeot-Citröem, Porto Real (abril de 2003)

Esse processo de discussão e tentativa de mobilização para ações conjuntas se consolida com as experiências acumuladas de todas essas administrações que percebiam a necessidade de novos instrumentos e formas de gestão dos municípios, caracterizando uma aproximação de um modelo de gestão mais compartilhada. É claro, isso não elimina a competitividade e o sentido de preservação da “autonomia” municipal, mas estabelece princípios de “cooperação competitiva”, em alguns casos, e de *associação induzida*, em outros, que merecem atenção, pois parecem dirigir as tensões e conflitos para o delineamento de ações conjugadas, ainda que de forma sutil.

3.2.2.2 No norte fluminense

Ainda que com menos intensidade, no decorrer da década de 90, o movimento de reestruturação regional no norte do estado também ocorre a partir da percepção de que uma nova estrutura produtiva estava se constituindo, transformando a velha base econômica canavieira em uma economia sustentada pelas atividades extrativistas. Essa mudança está implicando transformações na dinâmica territorial, envolvendo as relações e práticas sociais em toda a região.

A crise da atividade canavieira, com vimos nos capítulos precedentes, não é nova. É um lento processo de decadência de uma atividade que se sustentou sobre incentivos e subsídios governamentais por mais de um século, sem que durante todo o período fossem realizados investimentos para modernizar o maquinário. Salvo em duas ou três usinas, particularmente a Paraíso e a Sapucaia, a moagem é realizada com equipamentos instalados no início do século passado. Com o fim dos subsídios, decretou-se o fim do setor sucro-alcooleiro nas bases em que funcionavam as usinas.

As atividades extrativistas, por outro lado, também não são novas. Desde a entrada em operação comercial da primeira plataforma, em 1979, a atividade extrativista vem sendo o que alimenta as expectativas de uma recuperação da economia regional. Porém, pouco realizou em termos de instaurar uma nova dinâmica econômica e territorial até meados da década de 1990. Ao contrário, criou gravíssimos problemas de sustentação dos serviços urbanos na cidade de Macaé, sem que houvesse formas de incorporar sua população neste novo setor, já que a mão de obra regional era pouco preparada para essa atividade. A força de trabalho que

atuava nas plataformas vinha, durante todo o transcurso da década de 1980, do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas e até da Bahia. Da rodoviária do Rio de Janeiro, no final das noites de domingo, saíam dezenas de ônibus em direção a Macaé.

Aos poucos os investimentos governamentais foram aparelhando as instituições locais para dar conta desta nova realidade. O principal fenômeno foi a expansão vertiginosa do número de escolas, universidades e centros de pesquisas na região. Já tivemos a oportunidade de mencionar o crescimento do número de matrículas universitárias, como indício deste fenômeno. Tudo isso, porém, sob os auspícios dos investimentos governamentais e com características de compensação social por parte da Petrobrás.

A partir de meados da década de 1990, contudo, este quadro sofre uma importante mudança. Em primeiro lugar, pelo fato de que entram em operação os Campos de Albacora Leste e Marlim Sul, ampliando enormemente a produção da Bacia de Campos. Em segundo, o fim do monopólio da exploração do petróleo pela Petrobrás resulta em rápido ingresso de dezenas de empresas multinacionais na região, impulsionando a modernização da legislação e das normas que regulam o setor extrativista, como forma de garantir maior rigor no controle da atuação das várias empresas que passam a compor o setor. Com as mudanças na legislação⁸⁹, o pagamento dos *royalties*, por parte das empresas, como contrapartida à exploração mineral, deixa de ter o caráter apenas compensatório, característico do período de monopólio, e passa a ter caráter de ressarcimento⁹⁰. O aumento no rigor da arrecadação e o aumento da produção, assim, determinam um rápido e importante crescimento nas receitas municipais devido aos *royalties*, garantindo, para as administrações municipais beneficiárias, novas condições de investimento e atuação. A nova legislação se aplica, como não poderia deixar de ser, sobre a própria Petrobrás, maior pagadora de *royalties*.

Hoje, são muitos os recursos financeiros disponíveis nas mãos das administrações municipais localizadas no litoral e que, teoricamente, são “proprietárias” da plataforma continental onde são operados os poços petrolíferos. Ao mesmo tempo, o número de

⁸⁹ A Lei 9478/97, que flexibiliza o monopólio da Petrobrás e altera artigos da Constituição, fala da respeitabilidade aos municípios que estão envolvidos com estas atividades e foram chamados, na Lei, de municípios produtores. O que antes era pago aos municípios como uma ligeira compensação, hoje é reconhecido constitucionalmente como um direito.

⁹⁰ Segundo o gerente de comunicação empresarial da Petrobrás na Unidade de Negócios da Bacia de Campos, Sr. José Francisco de Oliveira Neto, uma das maiores importâncias do recolhimento dos *royalties* é proporcionar ao poder público a capacidade de incentivar outras atividades, levando-se em conta que o petróleo um dia vai acabar. Por isso, os *royalties* devem ser vistos como uma compensação financeira. (publicado no suplemento especial Brasil Offshore, do jornal O Diário)

empregos cresce ano a ano⁹¹, abarcando, agora, trabalhadores da própria região vindos dos cursos técnicos e de nível superior que formam a força de trabalho regional. Em cidades como Campos, ao mesmo tempo em que decresce o número de empregos no setor agroindustrial, crescem as ocupações em atividades relacionadas ao comércio e serviços, sobretudo no campo de ensino e serviços médicos. Nas cidades de Rio das Ostras, Cabo Frio e Búzios, o mercado imobiliário tem absorvido um novo contingente populacional ligado às atividades extrativistas.

Atualmente, estão licenciadas no município de Macaé cerca de 400 empresas, além da Petrobrás e, segundo o Sr. Jorge Siqueira, secretário de Indústria e Comércio de Macaé⁹², após a realização da feira *Offshore* (junho de 2003), espera-se um crescimento do número de empresas beneficiando não apenas Macaé, mas também impulsionando o desenvolvimento em municípios vizinhos, como Campos, Quissamã, Carapebus e outros (Siqueira, 2003).

Para isso, estão sendo realizados investimentos em infraestrutura social e urbana, bem como em serviços e equipamentos que propiciem o crescimento industrial na região. As principais realizações são a inauguração da termoeletrica Macaé Merchant e a conclusão da Usina Termoeletrica Norte Fluminense (UTE-NF), cujas obras civis contam com o apoio logístico da prefeitura de Macaé. Outro destaque é a ampliação dos dutos dos gasodutos que ligam Macaé a Campos, no sentido norte, e a Cabo Frio, no sentido sul, permitindo a canalização e distribuição urbana de gás.

Tudo isso nos permite dizer que a economia regional, ainda que condicionada pela força de uma tradição de formas de gestão autoritárias e de hegemonia de agentes sociais que cristalizaram formas de relação restritiva de qualquer participação social, passa por uma completa reestruturação, envolvendo novas formas de gestão e de práticas sociais, que nasce sob o impulso desse novo cenário econômico.

⁹¹ Segundo os dados publicados nos Boletins do Observatório Sócio-Econômico do Norte Fluminense, a cidade de Macaé é atualmente a maior empregadora de toda a região. Em 2002 empregava 53.922 trabalhadores formais (dados extraídos da RAIS). Mas, considerando que a cidade possui somente 130 mil habitantes, e que o número de empregos formais representaria 40,7% da população, quando a média de cidades com alto índice da População Economicamente Ativa (PEA) empregada, a relação entre população e PEA empregada é de cerca de 22%, é razoável supor que parte significativa desta mão-de-obra é residente em outros municípios, sobretudo Campos dos Goytacazes.

⁹² Entrevista realizada em junho de 2003.

3.3 Novos atores e formas de organização

3.3.1 Os fóruns e instrumentos públicos de gestão

Não são apenas as administrações municipais que têm interesses nesta discussão. Como vimos, não foram somente isenções e subsídios que orientaram as negociações com os grandes grupos econômicos interessados em se instalar no estado. Tanto no médio Paraíba quanto no norte do estado, a nova infraestrutura instalada evidencia a emergência de novos interesses em conjugar as políticas de apoio e incentivos diretos com a capacidade de investimentos produtivos, ou seja, de infraestrutura técnica e recursos humanos. No médio Paraíba isso também se evidencia pelo interesse das empresas em contribuir para a consolidação destas novas condições. E isto tanto no caso das empresas já instaladas, como a própria CSN e o Grupo Porto Real, como, sobretudo, no de todas as demais empresas e firmas do setor de serviços instaladas, principalmente, em Volta Redonda.

Nas primeiras reuniões do fórum de secretários, o MERCOVALE, além dos secretários municipais de planejamento, tiveram participação ativa também instituições como SEBRAE, FIRJAN, sindicatos, ONG's locais e, ainda que discretamente, órgãos como a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado, confirmando a tendência à inserção de diversos setores da sociedade civil em discussões que, em momentos passados, só incluíam segmentos técnicos do Estado e os agentes econômicos. Acreditava-se, naquele momento, que todas as ações desencadeadas a partir das decisões do fórum, inevitavelmente, evidenciariam a indissociabilidade entre o desenvolvimento de cada município, em particular, e o desenvolvimento da região como um todo, uma vez que há interesses e serviços que podem ser melhor geridos conjuntamente.

A partir deste novo cenário político, algumas medidas foram tomadas, como a criação do consórcio para reforma e ampliação do aeroporto de porte médio, em Resende, desativando o antigo aeroporto do município de Volta Redonda⁹³. Discutiu-se também uma política fiscal e de incentivos comum à região e investimentos conjuntos, através dos sindicatos, secretarias municipais e estadual de ensino, em cursos profissionalizantes com especialização em

⁹³ Hoje, o aeroporto de Resende é, segundo o Sr. Antônio Gastão, Secretário de Indústria e Comércio do município, o maior do interior do estado e está para receber investimentos para conclusão do balizamento e dos equipamentos de sinalização noturna. Com o crescimento do volume de vôo, já está sendo planejando outro aeroporto regional, que será construído em Volta Redonda e Pirai, com recursos já aprovados do governo federal.

informática e, sobretudo, na qualificação no campo automotivo. Outra prioridade identificada foi a construção de um novo traçado da rodovia BR 393, através do município de Piraí, para deslocar o trânsito pesado da cidade de Volta Redonda. Essas ações caracterizam, na região, uma perspectiva de superação da noção de município isolado como gestor das políticas “locais”, assumindo-se, cada vez mais, a concepção regional como território das políticas locais.

Efetivamente instalados, identificamos atualmente consórcios como o de Saúde, que reúne os 14 municípios da região e que, segundo o Prefeito Sérgio Berdardelli, é um consórcio modelo, já que está possibilitando o aparelhamento de todos os municípios em termos de atendimento e realização de diagnósticos, facilitando o atendimento nos hospitais de referência na região e racionalizando os deslocamentos para a capital, nos casos de necessidade de transferência ou tratamento especializado nos hospitais da cidade do Rio de Janeiro.

A maior unidade entre os agentes econômicos e as administrações na região do médio Paraíba é conseguida por meio da questão ambiental. A partir das discussões no fórum, foi criada a Associação de Meio Ambiente do Médio Paraíba (AMA), com sede em Valença, que reúne representantes de vários municípios da região e atua dentro do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Ceivap), que é presidido pelo prefeito de Resende, o médico Eduardo Meohas. Existem duas instituições na região que objetivam mais o planejamento turístico. Trata-se do Fórum de Turismo das Agulhas Negras, que congrega a rede hoteleira, agentes de turismo, administrações municipais, comércio etc., dos municípios de Resende, Itatiaia, Quatis e Porto Real; e o Conselho Turístico do Ciclo do Café (Conciclo), que agrega agentes de Piraí, Vassouras, Valença e Barra do Piraí.

Este movimento evidencia, também, que a maior relação entre as administrações municipais e a ampliação da inserção social nas discussões, por sua vez, não podem ser compreendidas apenas como uma espécie de “efeito imediato” de supostas novas necessidades de gestão. São mudanças que aparecem como fortemente vinculadas a alterações políticas importantes. O aspecto mais imediatamente constatado, em nossas observações nesta região, a partir destas articulações administrativas e políticas, são as mudanças nas composições partidárias dos governos municipais, que historicamente eram dominados por forças conservadoras e subordinados aos agentes econômicos. Agora, é mais visível a

dissociação entre os atuais governantes e o poder econômico, à exceção de Porto Real⁹⁴. As eleições municipais recentes têm garantido governos representativos de outros setores sociais e com forte apoio popular.

Volta Redonda, já em 1988, elege um governo apoiado pelo Sindicato dos Metalúrgicos, cuja principal base era a CSN, vencendo os candidatos apoiados pela CSN e burguesia local. Em 1992, elege um representante socialista, apoiado basicamente pelas forças populares – sindicatos, associações de moradores e setor progressista da Igreja local, liderado por Dom Valdir Calheiros, bispo da cidade. A história de lutas e maior independência da administração local em relação à CSN, assim como a identificação dessa administração com a tentativa de construção de um projeto regional de desenvolvimento, ao que parece, não são aspectos menores na análise do processo no qual o Partido Socialista Brasileiro (PSB) vem elegendo os prefeitos nos principais municípios do médio Paraíba. Foram eleitos pelo PSB, antes da entrada do então governador Antony Garotinho neste partido, os prefeitos de Volta Redonda, Barra Mansa, Barra do Piraí, Resende e Valença. O prefeito de Resende, por não concordar com o ingresso do referido governador, deixou o partido e ingressou no Partido dos Trabalhadores (PT). Essas mudanças políticas se deram bem antes que o governador do estado aderisse a esse partido, confirmando que parece estar em curso uma nova hegemonia política regional, só compreendida na sua formação se não forem negligenciados os aspectos referentes à estruturação de forças sociais locais até então não determinantes nos rumos e poder político na região.

Tal fato foi um dos elementos precursores do conflito entre a administração municipal e a CSN. Em 1994, na primeira gestão do PSB em Volta Redonda, os gestores locais suspenderam todas as isenções dadas à companhia e cobraram na justiça todos os anos anteriores em que a cidade deixou de ser de “Segurança Nacional”. Isso fez com que a arrecadação de ISS e IPTU se ampliasse significativamente, permitindo que a administração conseguisse atender às necessidades sociais locais, principalmente para a urbanização de 172 loteamentos irregulares, hoje totalmente reestruturadas e tituladas. Além disso, Volta Redonda se capacita definitivamente como o principal centro de serviços da região. Neste cenário, a cidade de Volta Redonda assume uma nova condição em relação aos demais municípios da

⁹⁴ Esta, como vimos anteriormente, não é uma característica no município do Porto Real. Ao contrário, ali a administração é diretamente subordinada ao principal grupo econômico do município. Aliás, o prefeito, Sr. Sérgio Bernardelli, foi, durante trinta e quatro anos, funcionário do Grupo Porto Real, tendo saído da administração das empresas do grupo para justamente se candidatar ao cargo de prefeito.

região, deixando de ser a cidade da siderurgia para assumir a condição de um importante centro de serviços.

Em Resende, o problema se repete. O prefeito Eduardo Mehoas (1997 – 2004), eleito pelo PSB e, a partir de 2001, filiado ao PT, critica duramente os termos das negociações com a Volkswagen em função dos acordos e subsídios dados pelo governo do estado e pela administração anterior à sua: são quinze anos de isenção dos impostos municipais, mais 75% do ICMS devido ao estado, além de 15 milhões de investimentos diretos do governo do estado. Para quê? Apenas 2.000 empregos diretos, sendo que a maioria das empresas consorciadas sequer tem sede no município. Isso acabou gerando a atração de aproximadamente 30.000 pessoas para a cidade, ampliando o número de desempregados na região. A administração e a sociedade local procuram reverter a seu favor essa pouca expressão da Volks em Resende: “Após a Volks, começaram a vir empresas para a região. Foi como um selo de qualidade que a região recebeu” (Mehoas, *Jornal aQui*, fev/2001, p.17). Ainda assim, a administração local não desiste da ação pública que move contra a Volks, buscando ressarcimento e o fim das isenções oferecidas. Além disso, negocia a oferta de infra-estrutura técnica para as empresas, aproveitando a estrutura urbana da cidade e a melhor utilização da Estação Aduaneira⁹⁵ e do Entrepasto da Zona Franca de Manaus⁹⁶, situados no distrito industrial de Resende, como forma de viabilizar a circulação e exportação de produtos das empresas locais.

No mesmo sentido, também no norte do estado observamos as mudanças nas formas de organização e participação da sociedade. Em 1996, foi realizado um seminário de sensibilização no município de Campos sobre perspectivas para o desenvolvimento econômico, no qual foi criado o Fórum da Cidade. O seminário teve o patrocínio do CEFET-Campos e outras unidades acadêmicas, como a UFF e a UENF e, ao propor a formação do fórum, criou as condições necessárias para a participação, ainda que com muita irregularidade, de representantes das demais instituições educacionais instaladas na cidade e de vários outros segmentos econômicos e sociais. Participavam no seminário e criação do fórum representantes da administração municipal, inclusive o prefeito eleito nas eleições

⁹⁵ Estação Aduaneira é onde ocorre todo o processo de fiscalização e vigilância da receita federal para exportação de produtos locais e recebimento de produtos importados pelas empresas instaladas na região, evitando os trâmites mais demorados nos portos.

⁹⁶ Também se localiza no distrito industrial de Resende um entreposto Zona Franca de Manaus, utilizada para a montagem de equipamentos e produtos de empresas instaladas na Zona Franca, facilitando a distribuição destas mercadorias com as mesmas isenções dadas às matrizes em Manaus.

realizadas naquele ano, representantes da FIRJAN, a associação comercial e industrial, sindicatos rurais e urbanos do município, ONG's, associações de moradores e representantes das administrações e da sociedade civil dos municípios vizinhos. Este fórum também coordenou, com financiamento da FIRJAN e Petrobrás, estudos para a realização de um perfil econômico de Campos e de Macaé.

Mas, ao contrário do que se esperava, as forças políticas que dominam as administrações locais, mesmo tendo respaldo popular, demonstraram temer a força de um movimento com capacidade de intervenção nas políticas locais. Por isso, o governo municipal de Campos – mesmo considerando o fato do fórum ter sido criado nos espaços universitários e do mesmo ter tido, no início, a participação do poder público – trabalhou para sua extinção, não enviando representantes em importantes discussões e não mais considerando as indicações desse fórum social. A administração municipal tinha, de fato, no início, interesse em consolidar a existência e atividades do fórum. Mas, diante do significativo aumento dos recursos que os municípios litorâneos passariam a receber, a partir de 1998, na forma dos *royalties*, o governo de Campos procurou silenciar as vozes e participação social na perspectiva de gerir autoritariamente esses recursos, optando, naquele momento, por realizar uma política de obras e urbanização indiscriminada, sem valorizar a necessidade de investir produtivamente⁹⁷.

O aumento da arrecadação dos *royalties*, em toda a região, produz, pela forma como são administrados os novos recursos, uma situação ambígua: um sentimento de riqueza, por um lado, e uma frustração pelo fato de que os recursos financeiros, apesar de abundantes, não se traduzem em melhores oportunidades de trabalho e emprego. Por isso, no ano de 2000, ressurge, com mais intensidade e força, na cidade de Campos, o que foi denominado Fórum Permanente de Desenvolvimento Regional, que agrega universidades, ONG's, FIRJAN, OAB, Associação Comercial, imprensa, sindicatos, entre outras entidades e setores. Porém,

⁹⁷ Essa postura foi interpretada pelo diretor-presidente da unidade regional da FIRJAN, Sr. Geraldo Coutinho, da seguinte forma: “Antes, de 98, nossa meta orçamentária [da cidade de Campos] era de 115 milhões de Reais. 100 eram contingenciados em despesas fixas. O prefeito tinha apenas 15 milhões para investimentos. Hoje, em 2003, são 600 milhões, e a cidade é absolutamente a mesma. Aumentou o número de empregados no serviço público, homens designados para trabalhar em asfaltamento etc. Mas a cidade, fora as pequenas obras, continua a mesma (...) as necessidades básicas continuam as mesmas. O que fizemos com esses recursos? Nada. O mais grave é que em 99 e 2000 esses recursos sequer entraram no orçamento, pois ficaram como verba de gabinete. Só nos dois últimos anos é que a administração incluiu os *royalties* no orçamento. Mas, se orçamento em cidade grande é uma peça de ficção, em cidade do interior é comédia. Isso tudo só nos leva a deduzir que os *royalties* são consumidos de maneira irresponsável” (Coutinho, 2003).

agora, os participantes optaram por não incluir o poder público local, o que sinaliza uma cisão nas discussões e nos projetos.

O fórum, segundo o professor Roberto Moraes⁹⁸, do CEFET/Campos, foi estruturado como um fórum da sociedade civil. Seus objetivos eram trabalhar o desenvolvimento da cidade e da região, e não os interesses específicos de agentes do poder público local. Inicialmente fundado com a presença de nove entidades da sociedade civil local, em março de 2001, chegou a contar com a participação de outras seis entidades, ampliando sua representatividade e incorporando setores populares e sindicais. Um importante destaque, ao nosso ver, foi a presença do sindicato dos petroleiros da região. Este sindicato, fundado na cidade de Macaé, hoje tem também sede na cidade de Campos, uma vez que se constatou que cerca de 80% dos técnicos ligados ao setor petrolífero na região se formaram nos cursos técnicos e universidades de Campos e que muitos destes profissionais residem na cidade.

Este novo fórum, quando criado, significou uma nova possibilidade tanto de reorganização das atividades agrícolas, com vistas a superar as formas arcaicas de exploração da cana de açúcar pela agroindústria de beneficiamento de frutas, quanto de desenvolvimento de indústrias ligadas ao potencial petroquímico da região. A reconstrução deste fórum demonstrou que havia um intenso movimento que envolvia, de uma forma ou de outra, amplos setores da sociedade interessados em discutir e definir os investimentos públicos na região, sobretudo nos municípios em que o pagamento dos *royalties* significava reais possibilidades de mudanças na organização da economia regional.

São estas ações que, ao nosso ver, lembrando Gramsci (1984 e 1987), nos permitem pensar que a reestruturação econômica impulsiona, até pelos seus silêncios, e ainda que de forma relativa, em termos de poder, uma reestruturação das relações que organizam o território, fazendo emergir novos sujeitos e redimensionando seus papéis e relações em diferentes regiões. São movimentos que têm seus marcos iniciais na construção de novos instrumentos de gestão – como respostas às mudanças na estrutura produtiva que induzem a uma emergente reestruturação regional – e que apresentam, posteriormente, oscilações que podem ser interpretadas como expressão de fragilidade e insipiência. Trata-se, no entanto, de movimentos dinâmicos, nos quais o abandono das características iniciais está sendo sucedido pela produção de outras formas de ação e auto-definição, ora mais específicas, ora

⁹⁸ Entrevistas realizadas em novembro de 2001 e junho de 2003.

configurando um processo que, de nosso ponto de vista, deve ser interpretado como um lento mais persistente processo de formação e consolidação de novas formas de ação e participação social e política nas referidas regiões.

3.3.2 Novas relações na organização do território local

Não há, formalmente, um projeto de desenvolvimento regional que possa ser caracterizado como instituinte de uma nova forma de gerir e promover o crescimento econômico no território fluminense. Cada prefeito, secretário municipal ou técnico perguntado sobre o crescimento econômico da região, somente faz referência aos “seus” empreendimentos e investimentos. Sob a ótica desses agentes, só são reconhecidas como “voltadas ao desenvolvimento econômico e social” as ações de interesse específico de cada lugar e dirigidas pelas administrações dos municípios. Todavia, todos os demais protagonistas que participam dos processos e disputam os sentidos da gestão do território, como os empresários, líderes sindicais (dos trabalhadores e patronais), profissionais autônomos com atuação nas regiões, pesquisadores das universidades, membros de movimentos sociais, ONGs, líderes sociais etc., percebem e referem-se sempre às possibilidades regionais de crescimento econômico e desenvolvimento social.

Os argumentos apresentados pelas administrações municipais para justificar as poucas relações e articulações entre os diversos municípios são variados, podendo sinalizar desde aspectos jurídico-administrativo até dificuldades pessoais. Algumas falas exemplificam bem isto: “a relação com outros municípios é mais complicada, porque envolve aspectos jurídicos. O que tem ocorrido são encontros informais e algumas tentativas de formação de consórcios” (Concebida, 2003); “Os fóruns que reúnem prefeitos são muito complicados. As vaidades e disputas pessoais entre os prefeitos são tristes. Veja o caso do Neto [prefeito de Volta Redonda] e o Meohas [prefeito de Resende], por exemplo” (Gaspar, 2002); “Temos sim buscado a união entre os municípios, mas só através dos consórcios. O Consórcio de Saúde do Vale do Paraíba, por exemplo” (Bernardelli, 2003); “Quanto ao espírito de corpo regional, não existe formalmente. Mas, na medida do possível, quando nosso município não tem empresas que consigam atender às nossas demandas, gostamos de que elas sejam atendidas por empresas estabelecidas na região” (Souza, 2003).

Porém, do ponto de vista dos demais agentes, a falta de maiores relações entre as administrações é resultante mais de problemas políticos que de impedimentos jurídicos ou pessoais. A análise do diretor-presidente da sede regional da FIRJAN-Campos, Sr. Geraldo Coutinho⁹⁹, a respeito da postura dos prefeitos e da necessidade de que sejam instituídas formas de ação e de planejamento na região, evidencia que há dificuldades determinadas por interesses políticos que limitam perspectivas sociais e econômicas mais amplas. No caso específico de Campos, ele comenta:

O Fórum que começamos a construir aqui, em 1996, se pretendia um fórum regional, por que sabemos que o desenvolvimento da região só ocorrerá se somarmos esforços, disponíveis nos municípios, e respeitar as individualidades sem centrar concorrência entre eles. O desenvolvimento regional exige a associação de esforços. Mas, o plano estratégico naufragou, não sei se por interesse ou desinteresse do prefeito. Ou seja, por interesse político. Em certo momento a autoridade política do executivo enxergou ali alguma coisa que poderia algemá-lo, cercear sua criatividade, ou que pudesse dirigir sua gestão. Ora, o fórum não tem esse poder. Nem essa pretensão. Muito pelo contrário, o objetivo é dar um norte, uma direção, mas sem interferir na gestão. Mas, não teve jeito, o prefeito detonou o plano, como detonou o fórum. O fórum deixou de existir porque a administração municipal exerceu uma pressão muito forte sobre os participantes (Coutinho, 2003).

A discrepância entre as posições dos administradores e as dos demais agentes é algo que, ao nosso ver, encontra certo reforço na forma de composição do federalismo brasileiro. A unidade de ações e interesses partilhados pode até ocorrer, mas, em geral, ocorre quando há um cenário de crise¹⁰⁰ profunda ou ameaça de ruptura do sistema social. Já sinalizamos anteriormente que o federalismo brasileiro concede uma relativa autonomia às administrações municipais. É nessa esfera de autonomia que os prefeitos de plantão ora se prendem a defesas corporativas de interesses partidários, facilitando ou criando impedimentos às ações que apontam para o fortalecimento de sua região, ora alegam interesses específicos de sua municipalidade para não se submeterem aos interesses e às políticas regionais, argumentando que isso não importa à “sua” comunidade. Quaisquer que sejam os motivos alegados, não há

⁹⁹ Entrevista realizada em junho de 2003.

¹⁰⁰ Um grande exemplo desta referência ao medo da crise econômica nos é apresentado pela fala experiente de Celso Daniel. A crise econômica e social é apontada pelo ex-prefeito de Santo André, na Região do ABC Paulista, como o primeiro dos cinco elementos, que permitiram a formação de um projeto, ainda que difuso, de integração regional no ABC paulista. “Do ponto de vista institucional, no ABC foram criadas várias instituições regionais, algumas formais e outras não: o Consórcio Intermunicipal, que congrega os sete municípios do ABC; o Fórum da Cidadania; a Câmara Regional do Grande ABC; e a Agência de Desenvolvimento Econômico (...) É uma nova institucionalidade, única no Brasil, que foi sendo criada ao longo de 1990, acompanhada de um conjunto de ações discutidas coletivamente (...) . O que explicaria o fato de a integração regional estar realmente acontecendo na região? Eu diria que é por um conjunto de cinco razões. Em primeiro lugar, um sentimento generalizado de crise na região, que começou a tomar conta de uma parcela importante dos formadores de opinião, lideranças da sociedade e lideranças políticas; (...). (Daniel, 2003, p.65 e 66)

nada que se possa fazer, em termos jurídicos, para atenuar esta tendência particularista e impulsionar um processo de relações e ações regionais.

As expectativas de criação de uma maior integração regional por parte das administrações municipais fluminenses, cogitada quando o cenário e perspectivas de crescimento econômico eram, de fato, sombrias, refluíram diante dos maiores fluxos de recursos financeiros em seus orçamentos. No caso dos municípios situados no norte fluminense, em função dos novos procedimentos de cálculo dos *royalties* devidos aos municípios “produtores de petróleo”. Já no Médio Paraíba, devido à perspectiva de crescimento do setor metal-mecânico, deflagrada com a possibilidade de ida de empresas automobilísticas para a região.

Analisemos, inicialmente, a inflexão das administrações do norte fluminense. O fórum mencionado pelo Sr. Geraldo Coutinho, linhas acima, era uma das formas de institucionalizar a relação entre todos os agentes protagonistas da gestão do território. Em 1996, quando o fórum da cidade foi proposto no seminário sobre desenvolvimento econômico local, realizado em Campos, contou com o apoio entusiasmado do então prefeito recém eleito, Antony Garotinho. Naquele momento, o desemprego batia todos os recordes na região e a perspectiva era de aumento desse índice com o anúncio de fechamento de cinco das dez usinas que ainda existiam na região. Como era corrente se dizer na região, “o norte fluminense estava cada dia mais semelhante ao semi-árido nordestino” (Jornal Folha da Manhã, 13/05/2001, p.2) e esta situação constituía, sem dúvida, um forte estímulo ao apoio do prefeito ao fórum.

Todavia, com o aumento dos recursos financeiros provenientes dos *royalties*, o interesse do então prefeito Antony Garotinho e de seu sucessor, ainda hoje prefeito da cidade, mudou rapidamente: os dois passaram a rejeitar fórum e a trabalhar contra ele. Por que isto ocorre? Que “novos” interesses há neste afastamento? A mesma postura é verificada nas demais administrações municipais da região?

As respostas a essas questões se evidenciam na ordem de prioridades das administrações na aplicação dos recursos. Prioridade número um: asfaltamento de vias sob a administração municipal. Praticamente todas as vias de acessos aos bairros e distritos dos municípios litorâneos, os que recebem os *royalties*, são, atualmente, asfaltadas. Porém, e esta observação é importante, nenhum centavo é destinado às vias estaduais ou federais, fazendo com que os acessos às cidades sejam caóticos. Outra prioridade: esportes e shows. Em

Quissamã, município que proporcionalmente tem a maior arrecadação – já que, de acordo com os dados apresentados pela ONG Cidade 21, sediada em Campos, Quissamã tem apenas 10% da população campista, mas recebe 1/3 dos *royalties* destinado a Campos – o principal investimento foi a construção do monumental ginásio poliesportivo (foto 9), junto com um grande parque de rodeios (foto 10), onde mensalmente ocorrem shows de artistas de todo o país.

Aliás, o “investimento” em shows é uma constante nas administrações da região norte. De acordo com dados divulgados pelo jornal o Globo (01/06/03, coluna de Ancelmo Góes), somente nos primeiros 150 dias de 2003, a prefeitura de Campos patrocinou 410 shows – média de quase três espetáculos diários – gastando a quantia de R\$ 15 milhões. Isso sem mencionar que as seleções de vôlei e a de basquete da cidade, atualmente competindo entre as melhores do país, contam com o financiamento da prefeitura, inclusive para a contratação de atletas das seleções brasileiras para as equipes.

Investimento produtivo, ou seja, voltado para a geração permanente de emprego e renda, bem como investimentos na reestruturação das atividades já existentes ou nas novas perspectivas da economia regional, nós diríamos, pouca coisa foi feita em termos estruturais. O que pode ser considerado um investimento importante, entretanto, porque gera uma nova perspectiva cultural em todos os municípios, é o financiamento dos cursos superiores para os jovens da região.

Nos municípios “produtores”, as administrações financiam o pagamento da faculdade e o transporte até a cidade de Campos para todos os jovens que possam cursar a faculdade. A esse respeito, é expressiva a fala do Assessor Especial da Prefeitura de Campos, sr. Luiz Mario Concebida, para reafirmar que os investimentos em cursos universitários são um investimento produtivo.

Um dos principais fatores de interesse das indústrias é a base técnica e universitária de Campos e de toda a região. No início da década de 90, era assustador, porque muito baixo, o índice de pessoas com segundo grau na região. Nível superior, nem pensar. Hoje, os 22 municípios com compõem o Norte e Noroeste do Rio de Janeiro estão num processo educacional sem precedentes. Todos esses municípios mandam, diariamente, 5, 6, 7 ônibus com estudantes. Para que você tenha uma idéia, São Francisco de Itabapoana, por exemplo, tinha apenas 0,2 % de moradores com nível superior, e assim mesmo esses moradores trabalhavam aqui em Campos. Hoje, vêm deste município 7 ônibus todas as noites, fora os que vêm durante o dia para os meninos do curso técnico. Isso é a maior revolução que estamos observando em toda essa região. (Concebida, 2003)

Foto 9 – Ginásio Poliesportivo de Quissamã. (maio de 2003)

Foto 10 – Vista parcial do Parque de Rodeios de Quissamã (com palco montado ao fundo) – (maio de 2003)

Consideramos indiscutível a pertinência da fala deste assessor. cremos, inclusive que este seja, na verdade, o mais importante aspecto das mudanças em curso no norte fluminense, já que, bem ou mal, sem juízo de valor sobre se a universidade é pública ou privada, a formação cultural desta juventude está sendo irremediavelmente ampliada. Todavia, resta a questão referente a como oferecer a estes jovens perspectivas profissionais.

Esta é a questão que opõe, principalmente na cidade de Campos, a sociedade civil à administração municipal: a forma como os recursos são geridos pelas administrações, sem que absolutamente nenhuma satisfação seja dada à sociedade. Por conta disto, face aos embates políticos entre os agentes econômicos e sociais na região, a sociedade agora busca formas de organização sem a participação das administrações. Em 2001, no dia 09 de março, foi criado o Fórum Permanente de Desenvolvimento Regional, no auditório da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). A nova organização contou, no ato de sua fundação, com a participação da FIRJAN – cujo presidente da sessão regional foi escolhido presidente do fórum – da OAB, da CDL, da Associação Comercial e Industrial de Campos (Acic), da Associação Norte Fluminense de Engenheiros e Arquitetos (Anfea), da ong Cidade 21, da Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional (Fundenor), da Fundação Rural de Campos (FRC) e do grupo (jornal) Folha da Manhã, e definiu, como sua principal bandeira, a criação de um fundo de desenvolvimento que destine recursos dos *royalties* do petróleo para projetos que permitam o crescimento econômico.

Sem a presença de representantes das administrações, logo as pressões políticas se intensificaram, no sentido do esvaziamento do fórum. Porém, desta vez, foi preciso mais do que somente ameaças. As administrações se dão conta de que os *royalties* não são para sempre e que a sociedade, agora, desde empresários até trabalhadores rurais, busca intervir mais sobre o destino destes recursos. Por isto, mesmo sem recuar na rejeição à participação da sociedade civil nas decisões, respondem, agora, com a criação de instrumentos e medidas que são “inspirados” nas propostas aprimoradas no fórum. Essas medidas acabam por evidenciar, mais que as intenções das administrações de realizar os investimentos produtivos que a sociedade tanto reivindica, o fortalecimento da capacidade de pressão da sociedade civil que as ações das administrações procuram apenas atenuar.

A administração de Campos, por exemplo, criou, em julho de 2002, um fundo de desenvolvimento econômico, com recurso originado nos *royalties*, para realizar investimentos

produtivos conforme proposto originalmente no fórum. Todavia, o fundo criado tem um conselho gestor que é fechado, formado pelos próprios secretários da administração, sem nenhum membro da sociedade civil. Mais grave ainda é o fato de que os recursos destinados ao fundo são insignificantes frente ao montante arrecadado. No ato de sua instituição, foram destinados R\$ 10 milhões/ano, mas até junho de 2003, o fundo já realizou R\$ 17 milhões em investimentos¹⁰¹. Porém, se considerarmos que em 2002 o município de Campos recebeu cerca de R\$ 250 milhões e que, em 2003, a previsão é de R\$ 400, fica evidente que o que é destinado ao fundo é pífio. Sua criação e utilização, na verdade, têm mais um sentido político de fazer frente às discussões travadas pela sociedade civil organizada, que, no entanto, reivindicava não só a criação do fundo como a manutenção e fortalecimento do Fórum de Desenvolvimento, criado em 2001. Para as organizações e instituições que participavam do fórum, o fundo deveria ter entre seus gestores as instituições da sociedade civil e não apenas da administração municipal.

Mais uma vez recorremos à fala do diretor presidente da FIRJAN-Campos, para expressar o desapontamento dos fundadores do fórum.

O mecanismo *Fundo de Desenvolvimento* foi uma proposta elaborada por nós. Mas ficamos muito tristes, ao mesmo tempo em que aplaudimos ficamos tristes, magoados, porque geram um mecanismo que não inclui a sociedade. O mais grave, porém, é que o Fundo não se preocupou em elaborar programas. O Fundo hoje está aberto para você financiar desde padaria até hidrelétrica. Eu não conheço Fundo que não estruture sobre um programa. Se o objetivo é alcançar o desenvolvimento, é preciso estudar todas as cadeias produtivas da região e trabalhar com os problemas nos elos desta corrente que tivessem o poder de excitar toda a cadeia (Coutinho, 2003).

Em Macaé, a administração municipal adotou outra estratégia. A prefeitura implantou uma linha mais de fomento, investindo na produção de uma ampla infraestrutura de serviços, e procurou disseminar as condições existentes no município para as “oportunidades de negócios”, ligadas ou não ao setor extrativista. Essa tem sido, segundo o secretário de indústria e comércio, Sr. Jorge Siqueira, a motivação principal do prefeito Silvio Lopes. A primeira grande iniciativa nesta direção, face às pressões políticas das organizações e

¹⁰¹ Neste um ano de funcionamento do Fundo, segundo o presidente do Conselho Gestor, Sr. Luiz Mario Concebida, foram realizados vários investimentos produtivos: R\$ 4,8 milhões para impedir o fechamento de uma usina, cuja administração foi transferida à Cooperativa dos Produtores de Cana (Usineiros); investimentos em estudos para a produção de mudas selecionadas de cana de açúcar; investimentos para a instalação de um projeto de produção de açúcar mascavo e aguardente orgânica, ou seja, produzida com cana orgânica; financiamento de uma destilaria de álcool-químico, na saída de Campos, em direção a São Francisco de Itabapoana; exploração de uma jazida de água mineral, na qual foram investidos R\$ 700 mil; e outros pequenos projetos, como de fabricação de embalagem etc.

instituições da sociedade civil, foi assumir a coordenação e promoção da II Feira Brasil *Offshore*, realizada em junho de 2002. A I feira Brasil *Offshore* foi idealizada e promovida originalmente nas instalações do CEFET-Campos em Macaé, em junho de 2002, em parceria com a Petrobrás. Para promover este segundo evento, agora sob sua coordenação, a administração de Macaé não poupou esforços financeiros, investindo R\$ 20 milhões na construção, em apenas quatro meses, de um monumental centro de convenções – com 22 mil m², divididos em dois pavilhões principais e 10 salões para debates e convenções – que vem a ser, agora, o segundo maior centro de convenções do estado (foto 11). O interesse empresarial nas atividades extrativistas na região ficou evidenciado pela presença de 470 expositores – 47 internacionais e 423 nacionais.

Foto 11 – Vista da entrada do Centro de Convenções Municipal de Macaé, durante a realização da II Feira Brasil Offshore (junho de 2003)

Durante a realização da feira, vários projetos foram lançados e acordos assinados para a instalação de fábricas e atividades no município e na região. Os organizadores deram destaque, particularmente, à instalação da fábrica Brascordas, uma subsidiária de um grupo português, em Casimiro de Abreu, município vizinho a Macaé; à futura inauguração da Sudifer, especializada em fabricação de parafusos linha pesada, marcada para o mês de julho

de 2003, em Macaé; à inauguração da sede brasileira da Prosper Engineering, subsidiária da Lithgow Limited, que está operando desde abril e será um centro de serviços para a reposição imediata de peças de fixação para as companhias operadoras da Bacia de Campos; e ao lançamento dos projetos já em andamento das redes nacionais e internacionais de hotéis, como o Sheraton e o IBIS, cujos investimentos chegam a R\$ 98 milhões.

No entanto, ainda que reconhecendo a inegável importância que a Feira representa em termos de impulsos às atividades produtivas, nos parece fundamental destacar o fato de que se trata de uma idéia e iniciativa produzidas pela sociedade civil e só posteriormente encampada e fortalecida pela administração pública. Essa anterioridade da sociedade civil em relação às ações públicas permite afirmar a idéia aqui defendida de que o processo de formação de economias regionais, longe de ser um efeito direto de eventos circunscritos à esfera produtiva (num sentido restrito), envolve processos, ações e relações bem mais amplos, diversificados e complexos (Gramsci, 1984 e 1987), implicando a formação de novos sujeitos coletivos, a instauração de conflitos e disputas dos sentidos do próprio crescimento econômico, a recomposição das forças políticas e a conseqüente reordenação da esfera pública.

A administração municipal de Quissamã também passa a dirigir investimentos às atividades produtivas, sendo a agricultura e as agroindústrias seu objetivo principal. Em 2003, até junho, já haviam investido cerca de R\$ 5 milhões na reabertura e modernização dos equipamentos da única usina de açúcar e álcool do município; na construção da envazadora de água de coco, atualmente o principal produto agrícola do município; e no projeto piloto de irrigação do entorno da Lagoa Feia, dentre outros projetos.

Mas é no plano da defesa da arrecadação dos *royalties* que as administrações verdadeiramente se mobilizam. Em 2000, no auge das mobilizações das organizações e instituições para a criação do Fórum Permanente de Desenvolvimento, das quais não participavam as prefeituras da região, as administrações municipais criaram a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro). Segundo o Sr. Luiz Mário Concebida, que também é secretário executivo da Organização, a Ompetro foi criada porque os municípios percebiam que precisavam controlar a produção do petróleo, já que o pagamento dos *royalties* é proporcional a essa produção. O fato de que os municípios consigam se organizar para reivindicar maior controle sobre as operações vinculadas à produção de petróleo denota que são fictícios os limites e obstáculos apresentados para justificar sua não organização em torno

de outros objetivos. Diante de um interesse arrecadatário e não implicado com qualquer ação de planejamento regional, os obstáculos jurídicos, institucionais e pessoais, ao que tudo indica, não existem ou foram muito facilmente superados. A Ompetro, que é presidida pelo prefeito de Campos, sr. Arnaldo Vianna, reúne onze municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos: Búzios, Cabo Frio, Campos, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra e Presidente Kennedy, este último situado no Espírito Santo.

O objetivo principal apontado acima se evidencia na fala de seu secretário executivo,

Uma das atribuições desses encontros é cuidar da formação destes prefeitos. Eles vivem em uma região de petróleo, mas não sabem tecnicamente nada. Trabalhamos na formação sobre questões fiscais, tributárias e técnicas sobre as atividades petrolíferas. Com isso, os técnicos da ANP, da Petrobrás, vêm aos encontros e discutem projetos ligados ao setor. Agora mesmo, em abril, tomamos conhecimento, em primeiríssima mão, dos projetos de ampliação da exploração do Campo de Albacora Leste. Em outras ocasiões não tínhamos informações de nada disso. Por isso, hoje temos condições de monitorar todo o desenvolvimento das atividades extrativistas. Hoje temos, inclusive, uma sede na cidade do Rio de Janeiro, para acompanhar tecnicamente todos os projetos e nos representar junto à presidência da Petrobrás (Concebida, 2003).

Para o secretário, entretanto, este não é o único objetivo. Segundo ele, outra questão importante, é que a OMPETRO tornou-se um “fórum regional” já que reúne seis vezes por ano, a cada dois meses, todos os prefeitos dos municípios produtores, inclusive o de Presidente Kennedy. Suas informações deixam escapar, no entanto, o caráter centralizador e fechado da Organização, já que cada município só pode ser representado pelo prefeito, vice-prefeito ou, por indicação destes, pelo presidente da Câmara de Vereadores.

Para nós, diante da forma como é criado e da estrutura de seu funcionamento, fica evidente que não se trata de um *fórum* no mesmo sentido do que foi criado pela sociedade civil. O uso do termo, na verdade, apenas denota um intento de ofuscar o fórum social regional reivindicado e formado pela sociedade civil. Trata-se, na verdade, de dois tipos muito distintos de associações, quanto ao seu grau de organização, seu nível de institucionalização, ao grau de seletividade e aos critérios de seleção de seus membros e quanto, ainda, aos critérios e normas de participação. Com a forma de uma organização governamental, a Ompetro constitui-se numa instância fechada de decisões tratadas como privativas de mandatários de cargos públicos. O sentido do fórum social é outro, pois remete à participação de setores e segmentos diferentes, conferindo um caráter público e aberto. O primeiro representa apenas a criação de uma instância intermunicipal de decisões governamentais. O

segundo representa um alargamento da esfera pública. Por isso, ao buscar uma equivalência com o fórum social, a Ompetro apenas busca atenuar o sentido questionador do fórum social, silenciando-o, ainda que parcialmente, ao mesmo tempo em que rearticula as formas de exercício do poder já instituído.

A identificação da Organização com a idéia de fórum regional, reivindicada pela sociedade civil, torna-se assim instrumental às administrações municipais por permitir que a Organização seja qualificada, perante a sociedade, como uma instância capaz de encaminhar as reivindicações há muito formuladas pelo fórum social. Isso se deve, ao nosso ver, a pelo menos três fatores:

- a) seu caráter altamente institucionalizado favorece essa condição de “porta-voz” no âmbito das relações de Estado;
- b) a “aceitação” desta condição permite à Organização mascarar seu caráter anti-democrático e seu horizonte particularista e, portanto, limitado em termos de interesse público, legitimando-a em termos políticos intra e extra regional;
- c) esta aparente contradição entre seu caráter fechado e fortemente institucionalizado e sua condição de canal de reivindicações públicas é o que permite à Organização operar como um filtro das demandas e reivindicações, não apenas porque seleciona e encaminha aquelas demandas consideradas adequadas aos interesses que a orientam, mas porque, ao fazê-lo, acaba hierarquizando as reivindicações e com isto, atenuando a potência reivindicatória das demais reivindicações, como resultado da ênfase dada ao que é apresentado como fundamental e prioritário.

De qualquer forma, ainda que sem tomar nenhuma medida prática para promover o desenvolvimento regional, e ainda que apenas para marcar posição, esta Organização acaba por assumir o papel de porta voz de importantes reivindicações e de defesas de projetos que propiciam um grande, senão decisivo impulso no crescimento econômico, alterando fortemente as bases da economia regional. É o caso, inicialmente, da defesa, junto ao governo federal, da duplicação da BR 101, no trecho que vai de Tanguá, ainda na RMRJ, à fronteira do estado com o Espírito Santo, onde a estrada já é duplicada. Para isso, o conselho de prefeitos delegou, ao prefeito de Carapebus, sr. Eduardo Coutinho, a missão de aglutinar forças e elaborar os projetos que seriam levados a Brasília, defendendo essa duplicação.

Outra iniciativa que também dizem ter é a de uma participação mais ativa na defesa da construção da refinaria de petróleo no norte fluminense, já que a Petrobrás está realizando estudos para a construção de uma, face à necessidade de refinar o petróleo extraído da Bacia de Campos.

Porém, não há, definitivamente, uma ação que demonstre um engajamento efetivo e eficaz, por parte da Ompetro, nestas defesas. A impressão que fica é a de que os gestores não alcançam o verdadeiro significado da duplicação da rodovia ou da construção da refinaria para o desenvolvimento da economia regional. Parece que os administradores aceitam, sem nenhum constrangimento, a crítica que muitos cidadãos fazem de que os municípios “produtores de petróleo” são, na verdade, apenas “produtores de *royalties*”.

A localização da refinaria projetada pela Petrobrás é disputada por vários estados brasileiros. Todos têm justificativas técnicas importantes a favor da sua localização em seu território, o que, a rigor, deixa a Petrobrás na situação delicada de não estimular a chamada guerra dos lugares, até porque não caberia à empresas estimular este jogo. Todavia, as administrações e a Ompetro, caso estivessem de fato engajadas na defesa desta instalação, deveriam saber destacar o fato de que, além de ser a região onde se produz mais de 80% do petróleo brasileiro, o que por si só não basta como argumento, o norte do Rio de Janeiro conta com uma base técnica e de recursos humanos especialmente instalada justamente para atender esta demanda. As universidades e escolas técnicas, bem como os laboratórios de pesquisa de petróleo instalados na região, são um patrimônio que ali foi instalado justamente devido à perspectiva de sustentar uma economia regional baseada nas atividades petroquímicas.

Todas essas práticas, embates e tensões evidenciam o divórcio entre as organizações e instituições civis e as administrações municipais do norte fluminense, um divórcio fundado, sobretudo, na abundância real de recursos financeiros disponíveis nas mãos dos administradores. Mas, ao mesmo tempo, permitem reafirmar a potencialidade de produção de uma nova economia regional baseada na atividade extrativista e petroquímica, bem como em atividades agroindustriais renovadas e reestruturadas.

No médio Paraíba, ainda que as condições econômicas, políticas e sociais sejam bastante distintas, também é possível identificar um distanciamento entre administração pública e sociedade civil que é importante aprofundar analiticamente. Sem a abundância de recursos diretos, como os obtidos no norte do estado através dos *royalties*, no médio Paraíba a

falta de articulações regionais evidencia também um divórcio entre as administrações, entre si, e entre estas e as organizações e instituições que reúnem os agentes econômicos e sociais que atuam na região e disputam os usos e os sentidos das políticas e ações de gestão do território local.

Já ocorreram na região, recentemente, experiências importantes no sentido da criação de mecanismos de planejamento conjunto, como forma de enfrentar as crises, particularmente a que atingiu toda a região no período que se seguiu às privatizações já mencionadas. A construção do fórum regional denominado Mercovale, que atuou sob a perspectiva de construir uma maior integração regional para enfrentar conjuntamente a crise e buscar soluções conjuntas, é a maior evidência deste processo.

É importante registrar também que a constituição deste fórum estimulou, no Estado do Rio de Janeiro, a formação de outros *mercados regionais* a partir de fóruns criados pelas administrações municipais de várias regiões administrativas de governo. Segundo Coelho¹⁰², surgiram o Mercoserra e o Mercolago, na Região Administrativa Serrana e na Região Administrativa das Baixadas Litorâneas, e, mais recentemente, o Merconoroeste e o Mercobaixada, nas Regiões Administrativas do Noroeste Fluminense e parte da Metropolitana.

A maior motivação para a instalação do Mercovale foi, sem sombra de dúvida, a incerteza e a instabilidade nas relações com a “nova” CSN e, sobretudo o desemprego gerado no setor metalúrgico. A fala do Sr. Jorge Couto¹⁰³, Diretor de Comunicação do Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda caracteriza bem esse quadro de instabilidade, gerado pelo crescente desemprego ocorrido após a privatização.

Os trabalhadores dispensados da CSN após a privatização não foram reincorporados neste nosso setor e foram obrigados a sair do ramo metalúrgico. A CSN não ajudou em nada. Agiu como uma empresa capitalista: pagou o que devia e adeus. Em 1993, 1994 e 1995 O SEBRAE fez convênio conosco para oferecer cursos e treinamento de administração para aqueles trabalhadores se recolocarem em pequenas oficinas e em atividades de comércio (bar, varejo etc) e obras. Todavia, com o tempo, nossos cursos passaram a ser de outra natureza. Aquela demanda acabou. Oferecemos cursos de habilidades específicas: informática, instalação elétrica, hidráulica, telecomunicação etc. Esses novos cursos oferecidos são porque o trabalho sofreu transformação. Os trabalhadores de Volta Redonda e região sempre foram um reflexo do que esta acontecendo. O trabalho em si tem outra conotação. Não é mais um trabalho com ferro e bigorna. Hoje as ferramentas são outras (Couto, 2003)

¹⁰² Franklim Dias Coelho. CIDE. A Economia Fluminense: resumo da década de 90. Rio de Janeiro, CD, CIDE, 2001.

¹⁰³ Entrevista realizada em maio de 2003.

Esse quadro de desemprego e as mudanças nas relações da CSN com as empresas do setor metal-mecânico de Volta Redonda e de toda a região – mudanças tanto nas formas de vendas diretas quanto na manutenção das compras no chamado “cinturão de fornecedores” – exigiam tanto investimentos quanto a definição de políticas e estratégias para sustentar um crescimento, ainda que apenas para evitar que a crise se perpetuasse.

Daí que a proposição de criação do fórum foi aceita e estimulada por todos. Ainda hoje, vários protagonistas que atuaram no fórum lembram da importância e das propostas que foram discutidas nas reuniões que, segundo o arquiteto Lincon¹⁰⁴, Secretário de Planejamento da Prefeitura de Volta Redonda, chegaram a reunir cinquenta e três organizações e instituições, públicas e privadas.

Nestas reuniões foram tomadas decisões importantes acerca de realização de estudos e projetos que viabilizassem a reestruturação da economia regional, a partir de algumas iniciativas conjuntas, sobretudo de melhorias da infra-estrutura de serviços, particularmente de comunicação e energia.

Destas demandas, quase todas foram sendo aos pouco conquistadas, mas, contraditoriamente, o fórum foi se esgotando e cada administração passou a estabelecer sua própria pauta de ações, mesmo sabendo que seu crescimento econômico está estruturalmente ligado ao conjunto das ações e políticas públicas que se desenvolvem na região como um todo. Não foi ação de uma ou outra administração a conquista de fibras óticas e canal de comunicação através de satélites, instalados pela Embratel, para aprimorar o sistema de comunicação na região; ou a canalização de gás em todas as cidades, que permite abastecimento a toda a demanda industrial e residencial; ou o rigoroso controle, por parte do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, sobre a destinação do lixo e esgotos na região. Estas são conquistas coletivas que, por um lado, expressam a necessidade e possibilidade da cooperação entre os sujeitos responsáveis pelo crescimento da economia regional, mas que, por outro, não chegaram a impulsionar suficientemente a superação da contaminação das relações intermunicipais por uma competitividade instituída por quem “detém o poder”. Um poder que, no entanto, embora expressivo e causador de certos entraves ao processo de consolidação de uma economia regional, não impede as ações de outros sujeitos.

¹⁰⁴ Entrevista realizada em abril de 2001.

É interessante, inclusive, que todos reconhecem a interdependência dos serviços e equipamentos instalados na região, mas não estabelecem mecanismos que otimizem esses recursos. O Município de Porto Real é o maior exemplo disso, já que praticamente não possui nenhuma infraestrutura de serviço industrial capaz de atender qualquer demanda dos setores produtivos ali instalados. Toda a mão-de-obra utilizada pela Peugeot-Citröen, por exemplo, é treinada nas escolas técnicas, universidades e instalações do SENAI de Resende, Barra Mansa e Volta Redonda. O prefeito de Porto Real, sr. Sérgio Bernardelli, também nos informa que procura apresentar, às empresas que estudam sua localização em Porto Real, a capacidade instalada de serviços e treinamento existentes naquelas cidades, bem como os recursos naturais e turísticos existentes em outros municípios da região, como Itatiaia e Quatis. Porém, insiste em construir sua própria base de formação técnica, como é demonstrado pela disputa que estabeleceu com outras cidades para a localização de uma escola técnica estadual: “aqui em Porto, já estamos criando as condições para criar uma escola técnica estadual – FAETEC. Nós já cedemos um prédio pronto de 2.000 m², com banheiro, refeitório, cozinha etc.” (Bernardelli, 2003).

Longe desta disputa, setores empresariais, por iniciativa da FIRJAN e do sindicato das empresas do setor metal-mecânico, e a representação dos trabalhadores, através de diretores do Sindicato dos Metalúrgicos, tentam viabilizar, junto ao Ministério de Ciência e Tecnologia, a região como um pólo industrial que englobaria todas as empresas industriais. Segundo o Sr. Roberto Balbi, diretor da FIRJAN, inicialmente foi pensada a constituição de um pólo metalúrgico e metal-mecânico, mas com o avançar das discussões se optou por trabalhar com a idéia de pólo industrial. Isso porque, ao lado das grandes empresas que atuam na região, como CSN, Peugeot-Citröen, Volks, Sanromam, Thissen, Fundação Barra Mansa etc., se incluiria também, como forma de garantir a unidade industrial, o setor químico, já que não há uma associação local de empresas químicas.

Essa nova articulação regional tem mantido encontros regulares com representantes do Ministério da Ciência e Tecnologia, na perspectiva de incorporar o projeto de pólo industrial ao Programa de Arranjos Produtivos Locais, financiado pelo governo federal, cujo objetivo é, nas palavras de seu secretário executivo, Sr. Paulo Bracarense, “buscar um desenvolvimento integrado do potencial de cada região e incentivar a formação de cadeias produtivas”

(Bracarense, 2003)¹⁰⁵. Vale mencionar, aqui, que a referência do programa desenvolvido pelo ministério é a arranjos *locais* e que ele, na verdade, refere-se a espaços regionais que agregam vários municípios. Mais uma vez se evidencia a tendência contemporânea de referência ao local como a escala que agrega as áreas nas quais se organizam atividades produtivas, submetendo-se os limites municipais aos processos e fluxos que podem agregar vários municípios e lugares.

O fato das administrações municipais não se fazerem representar nestas reuniões é, por si só, indício suficiente para demonstrar incapacidade e desinteresse em agir em defesa de um crescimento econômico da região, sem que essa participação possa ser compreendida como uma defesa do interesse privado pelo setor público, já que a consolidação, ampliação e crescimento das atividades industriais têm relação com a capacidade de arrecadação do setor público, necessária para o cumprimento das funções sociais e de atendimento aos direitos de cidadania. A ausência de prefeitos ou de seus representantes nas reuniões, de acordo com Roberto Balbi, é justificada por motivos banais, como a presença de deputados de outros partidos ou, até mesmo, pelo fato das reuniões serem realizadas neste ou naquele município.

De qualquer forma, o fato de que há movimentos e fóruns com caráter regional sendo criados por segmentos sociais é um indício de que há uma nova cultura sendo instituída entre os agentes sociais que protagonizam a formação da economia regional.

3.4 - Mudanças nas relações de dominação no território

Tudo o que discutimos até aqui nos ajuda a afirmar as hipóteses centrais que nos moveram nesta investigação: está em curso um processo de consolidação de atividades industriais estruturadas sobre novas bases tecnológicas e com maior integração à economia globalizada, no interior do território fluminense, e o fato de que essas atividades estabelecem relações que atravessam as delimitações formais dos espaços municipais, configurando verdadeiras economias regionais, assume grande importância no quadro de mudanças contemporâneas. Nesta perspectiva, mesmo não havendo um governo específico, o entendimento do que seja *escala local* tem um remetimento obrigatório à região que, como um espaço produzido por relações entre sujeitos sociais que cria condições para a efetivação dos

¹⁰⁵ Publicado no caderno economia do Jornal Diário do Vale de 13 de maio de 2003.

projetos econômicos, é a escala de referência para a compreensão dos processos que orientam a reestruturação e recuperação econômica no Estado do Rio de Janeiro.

Evidentemente, os recortes territoriais municipais, aos quais corresponde um nível de poder político-administrativo constitucionalmente definido, não podem ser desconsiderados, já que neles é operada uma forma importante de poder local, responsável pela gestão dos recursos financeiros e naturais, bem como por certas relações e ações cuja normatização pode determinar restrições, orientações e formas variadas de controle sobre os usos e apropriação do território. Porém, ao enfatizarmos as formas como se estruturam as atividades econômicas baseadas em novas tecnologias e recursos humanos, cresce em importância a conjugação de fatores dispersos em territórios mais amplos, configurando uma verdadeira economia regional que não é menos importante em termos de produção dessas restrições, orientações e controles. Nela, não há somente interesse em relações privilegiadas com as administrações municipais, capazes de oferecer vantagens financeiras na forma de isenções e subsídios. É mais valorizada, nesta nova conjuntura, a oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos capazes de ampliar a circulação e comunicação das empresas, de serviços e de qualificação da mão-de-obra local.

Neste sentido, a despeito dos esforços de produção de mecanismos e instrumentos municipais de planejamento, que são importantes, mas não suficientes, é que acreditamos que a reflexão sobre a escala sobre a qual devemos trabalhar se torna uma questão metodológica importante. As mudanças no padrão produtivo, como ocorre nas duas regiões delineadas em nossas análises, demonstram que esse novo padrão é estruturante de uma economia regional. Por isso é que enfatizamos, às vezes insistentemente, que a escala local assume um recorte muito mais amplo que os limites municipais, constitucionalmente delimitados, para ganhar uma dimensão dos fluxos e demandas instituídos pelos setores produtivos.

Assim sendo, várias mudanças se verificam neste recorte territorial, não formalmente constituído, sendo a principal delas a conquista de maior expressão por parte de outras formas de “poder” existentes no território: como as forças sindicais, empresariais, populares, culturais, religiosas, enfim, todas as formas de organização social que, por serem mais experientes em gestões compartilhadas e representativas, promovem discussões e associações que, para além de garantirem o fortalecimento das reivindicações de novos setores nas disputas dos sentidos do crescimento econômico e das mudanças territoriais, impulsionam

efetivamente importantes reordenações do próprio espaço público, ou seja, do espaço onde os conflitos se explicitam e onde se desenham e afirmam novos projetos.

A resistência das administrações municipais aos fóruns que a partir daí se formam busca responder a dois diferentes, mas conjugados, tipos de pressão: as pressões que advém de uma maior diversificação e fortalecimento dos sujeitos que participam das discussões sobre o crescimento econômico regional e as que resultam do fato de que as administrações municipais cada vez mais buscam modelos e formas mais racionais de gestão, impulsionando questões, disputas e projetos que se desenham numa perspectiva regional.

Considerações finais:
mudanças e novas dinâmicas no território

A investigação que serviu de base a esta tese foi fortemente motivada pelo intuito de compreender mais a fundo realidades e movimentos que tivemos oportunidade de presenciar no seu desdobramento cotidiano, no estado. O objetivo de maior alcance, porém, foi o de apreender a dinâmica mais ampla na qual essas realidades e movimentos se formam e realizam, sob o ângulo das implicações entre as mudanças territoriais e a reestruturação produtiva.

A análise dos processos nos quais diferentes sujeitos disputam os sentidos, usos e domínios do território, simultaneamente ao desenrolar das inúmeras tramas derivadas de fenômenos globais e de processos locais de diversas ordens, é um esforço de interpretação da dinâmica que esses fenômenos e processos impõem, no presente, à produção do espaço. Isto, ao mesmo tempo em que nos desafia a capacidade analítica – já que somos colocados diante de um real em movimento, que vai sendo tecido frente ao nosso olhar curioso – provoca nossa capacidade interpretativa, pois somos levados a nomear o que ainda está em processo de formação e cuja resultante espacial é o que queremos antecipar.

Em várias passagens enfatizamos que os fundamentos teóricos e metodológicos para a análise desses processos estão em construção. Por isso, nossa vivência com as organizações e instituições locais – que remonta a atividades anteriores e simultâneas ao nosso doutoramento, relacionadas a outras pesquisas e assessorias ou vinculadas ao trabalho docente – nos impulsionou e orientou, muitas vezes, na busca de novos referenciais de análise. A análise que aqui apresentamos, portanto (como não poderia deixar de ser, em se tratando da pesquisa de processos dos quais participamos de forma muito próxima), é orientada por um olhar crítico, mas também contaminada por um sentido de cumplicidade.

A conjugação dos dois fenômenos acima referidos – as mudanças territoriais e a reestruturação produtiva – constituiu o foco da análise desta tese. Nela analisamos as transformações recentes na estrutura sócio-espacial do território fluminense, particularmente no decorrer da década de 1990, considerando as formas particulares como as práticas sociais locais e as mudanças nas práticas de gestão do território são conjugadas com as alterações na sua estrutura econômica, compreendida em sua vinculação com a formação de economias regionais.

Um primeiro ponto a destacar, a este respeito, é que a reestruturação produtiva – resultado de um conjunto de mudanças que flexibilizam as relações e estruturas produtivas, complementadas pelo aprimoramento dos sistemas de comunicação e informação que, em grande medida, impulsionaram o fenômeno denominado de globalização – não prescinde de uma maior aproximação com as organizações e instituições locais. Esta é, na verdade, a sua forma de construir as relações necessárias para se instalar e usar os territórios.

Por isso, demos um importante destaque à interpretação das mudanças na estrutura e nas formas de organização das atividades industriais no estado do Rio de Janeiro, já que se trata de um território fortemente estruturado economicamente em bases industriais e que, conseqüentemente, não poderia deixar de sofrer intensas influências sobre sua estrutura produtiva. Optamos por esse caminho por considerarmos que é inevitável, para se analisar a produção do espaço na atualidade, que tivéssemos em conta as novas formas de organização das atividades produtivas e o crescimento econômico como referenciais.

Este mesmo caminho nos levou igualmente a enfatizar, tomando uma perspectiva já apontada por Milton Santos (1996), que algumas das principais mudanças observadas não são expressão de processos de simples “invasão”. Falamos principalmente das mudanças referentes a uma nova dinâmica espacial, marcada por constantes deslocamentos de empresas, setores e grupos econômicos no espaço social, em escala mundial, ocupando e determinando novas relações em territórios recém incorporados ou transformados para atender as novas exigências do capital. O que observamos a esse respeito nos leva a afirmar que as novas localizações das atividades econômicas, na atualidade, têm em conta, muito mais do que anteriormente, que o território não é um espaço *liso*, tem marcas e normas instituídas historicamente pelos sujeitos sociais que o organizam e dominam. Por isso, as formas como se relacionam ações, organizações e instituições locais nas práticas sociais e de gestão do território são aspectos que não podem ser desprezados na interpretação das condições que permitem ao território abrigar novas atividades industriais.

Nessa perspectiva, a interpretação das novas formas de ocupação do território fluminense buscou sempre considerar as mudanças na estrutura produtiva e as mudanças decorrentes de novas práticas sociais locais em suas diferentes formas de conjugação, o que favoreceu a apreensão de um conjunto de aspectos, mais ou menos evidentes, que nos permite falar na *formação de economias regionais* mais industrializadas e menos dependentes da

metrópole, superando um ciclo de intensa concentração dessas atividades no núcleo metropolitano.

Em relação à estruturação das atividades produtivas de caráter industrial, num sentido mais restrito, identificamos três aspectos que caracterizam, na atualidade, o território fluminense. O primeiro refere-se ao fato de que há uma nova estrutura industrial no estado, baseada em novos setores e segmentos industriais que, direta e indiretamente, tem influenciado a reestruturação de setores antes decadentes. O segundo é que, geograficamente, este processo de reestruturação de uma industrialização baseada em novos segmentos e novas tecnologias ocorre mais intensamente fora no núcleo metropolitano e, conseqüentemente, estimulando a formação de regiões produtoras industriais delineadas por novos fluxos econômicos e sociais. Por fim, como resultante desta dinâmica, é possível observar uma maior integração territorial, uma vez que as economias regionais se tornam mais complementares.

O primeiro desses aspectos foi enfatizado nas discussões apresentadas no capítulo I, quando procuramos demonstrar que as mudanças na estrutura e na espacialidade das atividades industriais no território fluminense têm múltiplas origens, determinadas por alterações técnicas, sociais e políticas no território. A principal delas, é que não mais se sustenta o modelo e a forma de industrialização que levou a cidade do Rio de Janeiro, capital do estado, a ser não simplesmente a sua cidade mais industrializada, mas também a mais concentradora da maior parte da arrecadação e de população¹⁰⁶. Vimos o quanto a cidade, devido a sua condição de sede dos governos centrais, influenciou a localização centralizada das atividades industriais, submeteu a seu controle e atenuou o crescimento industrial fora do núcleo e fez convergir para ela as poucas riquezas produzidas no território fluminense.

Em grande medida, atualmente, a perspectiva de crescimento econômico industrial é outra, orientando-se para fora do núcleo. Não é, ao nosso ver, um processo de *desconcentração* da produção industrial do núcleo metropolitano, como ocorre em outros centros, conforme discussão já realizada, entre outros, por Lencioni (1994), Negri (1996), Pacheco (1999) e Tinoco (2001). Tentamos demonstrar que, no caso da cidade do Rio de Janeiro, o dado significativo, não é o deslocamento das atividades fabris para fora do núcleo, mas a *reconstituição da industrialização no estado com base em novos segmentos e setores* que não dependem, como antes, dos investimentos diretos do Estado.

¹⁰⁶ A cidade do Rio de Janeiro, hoje com 42% da população do estado, já concentrou mais de 50% desta população.

Como procuramos mostrar no capítulo I, todo o processo histórico da industrialização no estado, até o final da década de 1980, foi orientado e dependente dos gastos dos governos centrais instalados na cidade do Rio de Janeiro e dos projetos e recursos do Estado. Sem esses recursos, a industrialização ocorreria através de outras formas e baseada em outros processos. O fim desta forma de intervenção fez com que a decadência da capacidade de produção industrial no estado ocorresse em praticamente todos os setores. O setor naval, um dos mais importantes do estado, por exemplo, havia praticamente encerrado suas atividades, só reativando parte de sua capacidade produtiva a partir do ano 2000. Os setores têxtil, de alimentação, metal-mecânico, químico, de construção civil e outros, igualmente tiveram redução expressiva em sua capacidade produtiva. Por que isso ocorre e se evidencia no transcurso da década de 1980? O fim dos projetos e programas industriais com financiamento do governo central é, ao nosso ver, a principal causa.

O grau de concentração e importância das empresas originadas em investimentos estatais no estado é ainda muito grande. Para termos uma idéia disto, podemos citar que, atualmente, Petrobrás, CSN, Telemar e Light são responsáveis, sozinhas, por 47% da arrecadação de ICMS no estado. Isso evidencia que, como herança do processo de industrialização, temos ainda uma economia altamente concentrada, onde praticamente a metade do principal imposto tem origem em apenas quatro empresas.

Na década de 1990, porém, a reestruturação por que passam as principais empresas instaladas no estado, sejam elas públicas ou privadas, acaba por desencadear processos que favorecem a incorporação de novos segmentos industriais e a remodelação do sistema público de extração mineral. As principais empresas públicas foram privatizadas e agora, efetivamente se constituem como as maiores contribuintes de impostos do estado. Mas a maior demanda por energia elétrica no interior faz crescer outras empresas de produção e distribuição de energia; a ampliação da produção extrativista reativa o setor naval e gera novas perspectivas para o setor químico no estado; a indústria automobilística dinamiza a economia industrial e fortalece o setor siderúrgico no médio Paraíba; enfim, crescem as possibilidades de uma maior diversificação da produção industrial, a partir do interior do estado, e de um maior dinamismo econômico com grande influência na formação de uma nova dinâmica territorial.

Com isso, temos o segundo aspecto mencionado, que foi a questão central apresentada no capítulo II: a *formação de regiões* mais industrializadas a partir de uma nova estrutura

produtiva, configurando *economias regionais complementares entre si*. Falamos em *formação de regiões* porque se estabelece uma nova delimitação territorial dos fluxos econômicos e sociais que formam as bases dos novos empreendimentos e os sustentam. Isto nos permite pensar a delimitação regional a partir de outros referenciais, superando os limites das delimitações administrativas e daquelas definidas pelo predomínio das atividades econômicas, como a “região canavieira” ou “região dos lagos”. Da mesma forma, são alargados territorialmente os “pólos” siderúrgico e metal-mecânico, antes praticamente reduzidos a cidades como Volta Redonda e Barra Mansa. Estas deixam de ter a característica de centros regionais, cedendo lugar a uma nova configuração econômica regional – que inclui agora o setor automobilístico, o vigoroso crescimento das atividades turísticas e a reestruturação do setor químico – bem como à configuração de uma nova rede de cidades, na qual, inclusive, observa-se o “nascimento” de uma nova cidade (Porto Real) a partir de uma forma inédita no estado, já que marcada por uma estruturação econômica e uma formação da estrutura político-administrativa que ocorrem simultaneamente, antecipando-se à formação urbana propriamente dita.

Quando falamos de uma *nova região* que se delineia no norte do estado, nos referimos ao fato de que está em curso uma complexa mudança nos usos e formas de organização do território, vinculada estreitamente à ampliação e aprimoramento tecnológico dos procedimentos e instrumentos utilizados na atividade de produção de petróleo e gás, e que se expressa como *formação de uma nova região* (ou seja, em sentido diverso da delimitação formal da região político-administrativa), agora fortemente estruturada em torno e a partir desta atividade. Neste sentido, pode-se dizer que a cidade de Macaé, e não a cidade de Campos, quando analisada numa perspectiva econômica regional, é, hoje, o centro de uma região que envolve todos os municípios localizados ao seu norte e ao sul, até pelo menos o município de Cabo Frio, delineando uma economia regional fortemente influenciada e dependente das atividades extrativistas.

Ao norte de Macaé, compondo a região geográfica delineada pelas relações e fluxos ligados às novas atividades econômicas decorrentes do setor extrativista, temos todos os municípios litorâneos economicamente envolvidos no aprimoramento do setor, tornando-se base territorial e logística para as instalações marítimas e de serviços – como a estação receptora e bombeadora de Barra do Furado, em Quissamã, o Heliporto no Farol de São Tomé e a base portuária no Porto do Açú, em Campos. Além disso, identificamos a crescente

importância das atividades de formação técnica e universitária na cidade de Campos, tornando a cidade um importante centro universitário e de serviços, particularmente o de serviços médicos.

Ao sul de Macaé, se estendendo até a cidade de Cabo Frio, o significativo crescimento imobiliário representa um novo patamar para os setores de construção civil, tanto pelo volume e padrão dos empreendimentos desenvolvidos para atender a uma demanda em ascensão, originada no corpo técnico transitório e permanente das centenas de empresas instaladas na região, quanto pelo crescente número de obras civis de instalações industriais e de serviços, como o de hotéis, que se multiplicam na região.

No sul do estado, ao nosso ver, ocorreu uma reconstrução das relações e formas que prevaleciam na região do médio Paraíba, não alterando os limites delineados administrativamente pelo governo, mas alterando profundamente os fluxos econômicos e sociais em seu interior e conformando novas bases de uma economia regional. As cidades vão mudando suas características e formas de inserção na economia regional, tornando-se, agora, partes de uma engrenagem mais complexa e disseminada do que quando se organizavam no entorno de grandes empreendimentos. São exemplos destas mudanças, as que se observa na relação entre Volta Redonda e a CSN, pois a cidade antes dependia quase exclusivamente desta empresa e, atualmente, mais do que uma cidade metalúrgica, constitui-se como um importante centro de serviços especializados e de formação profissional. Outros exemplos podem ser observados em Barra Mansa, que dependia diretamente das empresas Barbará e Metalúrgica Barra Mansa, do grupo Votorantim, e que hoje apresenta uma diversificação de atividades, principalmente comerciais, que reduzem essa dependência; Piraí, onde se localiza a represa de Lages, da Light, que foi praticamente a única empresa do município, e hoje possui inúmeros distritos industriais; Resende, historicamente associado à Academia Militar das Agulhas Negras e que hoje, junto com Porto Real, forma a base territorial das montadoras e indústrias do setor automobilístico, participando também conjuntamente no esforço de reestruturação do setor químico existente na região; Itatiaia e Quatis, municípios com imensas reservas florestais da Serra da Mantiqueira, que eram pouco visitadas, e que atualmente contam com uma crescente rede de hotéis e estrutura turística, desde centros gastronômicos, como o do Distrito de Penedo, a hotéis-fazenda e pousadas na serra, principalmente em Mauá.

Atualmente, no caso desta região, mesmo que mantidas como referência as delimitações administrativas, observa-se uma maior interdependência e constituição de redes mais sólidas entre estas cidades e uma ampliação significativa da estrutura produtiva, estimulada por novos segmentos industriais atraídos para a região.

Poderíamos, ainda, mencionar algumas mudanças na estrutura produtiva na RMRJ, não como caracterizadoras de formação de uma economia regional, porque esta região é historicamente a que detém essa condição de núcleo industrial do estado, como vimos no desenvolvimento desta tese. No caso desta região, as mudanças devem ser classificadas como resultantes da reestruturação produtiva, principalmente dos setores naval, químico, metalúrgico e alimentício. Mas, é importante que se ressalte que essas atividades são, em grande medida, reativadas pelas demandas das atividades extrativistas de petróleo e de gás, principalmente o setor naval, cuja maioria das empresas se associou a estaleiros estrangeiros para atender ao setor extrativista, e o setor químico, face ao aumento da criação do pólo gás-químico junto à Refinaria Duque de Caxias.

Por fim, o terceiro aspecto que caracteriza o território fluminense na atualidade, quanto à estruturação das atividades produtivas, é uma *maior integração territorial*, uma vez que as economias regionais se tornam mais complementares. Fizemos menção, ainda nas primeiras páginas desta tese, ao fato de que a industrialização no estado ocorreu ao longo de determinados eixos viários, sem grande comunicação entre si, e sempre mediada pela cidade do Rio de Janeiro, seja por ser ali o ponto de origem destas rodovias, seja porque é nesta cidade onde se concentra a maior parte dos recursos do estado. Atualmente, há vários fatores que ampliam ou criam novas formas de relações entre os agentes econômicos e políticas públicas de interesse das regiões, sem que haja, necessariamente, uma mediação por parte dos agentes localizados na cidade do Rio de Janeiro.

A base de formação profissional e de assistência técnica é um primeiro aspecto que provoca a integração, pelo ponto de vista do intercâmbio técnico-científico e do aprimoramento dos usos de novas tecnologias. É significativo o fato de que vários centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico estejam, hoje, situados junto às bases operacionais das empresas, no interior, propiciando, em termos locais, ainda que potencialmente, a dinamização de uma cultura científico-tecnológica; em termos inter-regionais, a formação de novos fluxos e formas de interlocução, não necessariamente mediadas pelo núcleo; e em

termos da relação entre as regiões e o núcleo metropolitano, uma intensificação das relações e trocas que tendem a ser construídas a partir de um novo patamar. A UENF e o CEFET-Campos, juntamente com as demais universidades instaladas na cidade, formando um importante centro universitário e de pesquisas em Campos; o Laboratório Nacional de Engenharia do Petróleo (LENEP), em Macaé; o Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC), em Petrópolis; a criação dos Institutos Politécnicos da UERJ em Resende e em Friburgo, nos quais estão instaladas incubadoras de empresas, são instituições que, aos poucos, integraram essas regiões na imensa rede de produção científica no território fluminense, na perspectiva acima apontada.

Do ponto de vista dos investimentos públicos, é evidente que os mesmos se organizam sob uma nova lógica. Antes tais recursos eram principalmente dirigidos a agentes econômicos individuais, sob a forma de incentivos fiscais, subsídios ou produção de infraestrutura. Esse direcionamento implicava, inevitavelmente, uma apropriação e uso privado dos recursos públicos. Mesmo no caso da produção de infraestrutura, os investimentos eram feitos de tal forma que não chegavam a provocar a dinamização das condições de produção locais. Há, atualmente, um maior direcionamento à produção de infraestruturas em redes que estimulam as associações. Isto pode ser demonstrado na criação das redes de canalização de gás, energia elétrica e fibra ótica, que cortam o estado na direção norte-sul e capacitam os investimentos ao longo desses novos “eixos”, aproximando estas economias regionais tanto da metrópole fluminense, como também da metrópole paulista.

Ainda podemos destacar o fato de que as atividades de logística, principalmente portuária, vão se deslocando do centro metropolitano para o interior. O Porto de Sepetiba, localizado, pela nova delimitação de regiões de governo, fora da RMRJ, é talvez o principal exemplo. Mas é necessário lembrar que os portos de Angra dos Reis e de Macaé têm se constituído em importantes bases portuárias no interior, tendência que deve se intensificar com a instalação futura do Porto do Açu, em Campos.

Ainda no campo de infra-estrutura, verificamos os esforços para tornar realidade antigos projetos de sistemas mais avançados de transportes e comunicação. As reuniões entre prefeitos e associações para discutirem formas de viabilizar a construção ou ampliação de rodovias, como, por exemplo, a do “arco rodoviário”, seja através da RJ 109 ou de uma nova rodovia federal, ou as negociações para a duplicação da BR 101 norte, evidenciam a

conjugação de esforços na perspectiva de um interesse comum. Igualmente identificamos as reivindicações coletivas de interesses regionais de ampliação e construção dos aeroportos de Resende e Volta Redonda, bem como a instalação da zona especial de processamento industrial associada à estação aduaneira de interior, como a que existe projetada para Campos.

Essa nova condição de integração verificada no território e entre as regiões, impulsiona, em alguma medida, a diversificação e complexidade das relações que agora começam a orientar certas intenções das administrações e ações dos agentes locais. O maior enraizamento regional das relações, por sua vez, concorre para a criação de associações que procuram, agora mais intensamente, intervir na disputa dos sentidos do crescimento econômico, especialmente na direção de um proveito mais público do que privado dos investimentos, por meio de políticas e projetos que se estendem para além dos limites municipais e locais, gerando novas referências e parâmetros para a gestão do território.

Esta questão foi tratada no capítulo III e se refere a múltiplos processos, que abarcam desde modificações na composição política e nos modos de atuação das administrações municipais, passando pela formação de novos sujeitos coletivos e por mudanças nas relações que eles estabelecem, entre si e com o Estado. São mudanças que se realizam através de alterações por vezes bastante sutis, o que remete à idéia de “modificações moleculares”, formulada por Gramsci (1984 e 1987), as quais, tal como já dito anteriormente, se caracterizariam por pequenas modificações que se tornam matrizes de outras e sucessivas modificações.

A alteração na composição política de alguns governos, particularmente em municípios que sentiram os efeitos das mudanças em suas respectivas estruturas produtivas, já demonstra um movimento de mudanças importante, induzindo à perda do controle político sobre as administrações por parte dos segmentos econômica e politicamente dominantes. As eleições municipais de 1988, nos municípios de Volta Redonda e de Campos, são um bom exemplo disto, pois permitem o rastreamento de interessantes vínculos entre as mudanças geradas nas principais atividades produtivas e as mudanças políticas locais. Nos dois casos, o início de um ciclo de demissões e desempregos é certamente um dos fatores que impulsiona forças de oposição já existentes e mobiliza diferentes setores sociais na busca de alternativas que desfazem a hegemonia exercida historicamente pelos agentes econômicos tradicionais, nos respectivos municípios e regiões.

Às modificações da composição política nos municípios e regiões, agregam-se outros elementos. A diferenciação política das novas gestões, em relação às gestões anteriores, se dá principalmente a partir da adoção de práticas administrativas que evidenciam certos intuitos de *modernização*. Trata-se, a princípio, de se demonstrar capacidade de adequação às exigências de um novo modelo de crescimento econômico e de localização industrial, que envolve certa capacidade de responder a demandas por informações acerca dos locais e de produzir investimentos que permitam adequar os recursos naturais, infraestruturais e humanos às novas necessidades do capital. É neste contexto que se intensifica a elaboração de estudos e planos de desenvolvimento local, capazes de, pela primeira vez, propiciar um conhecimento mais sistemático sobre as realidades municipais.

As mudanças nas administrações municipais, possíveis de se observar a partir da infiltração desses novos parâmetros de gestão, na década de 1990, são variadas e podem comportar uma sucessão de pequenas modificações que, resguardadas algumas particularidades, orientam-se na perspectiva de realização de planejamento e ações que, ao menos em tese, adquirem uma forma mais técnica e mais democrática. A implantação de processos de “planejamento estratégico” demarca essa nova orientação de tal forma que, sendo ou não apenas uma resposta imediata e efêmera às novas demandas globais e locais, resultam inevitavelmente em novas práticas e ações mais permeáveis às influências de outros sujeitos.

Quanto à formação de sujeitos e mudanças nas suas relações, no território fluminense, devemos destacar três aspectos que nos parecem principais, não somente pelo que representam em termos de mudanças concretas, mas também pelo que sinalizam em termos de potencialidades e tendências.

O primeiro aspecto diz respeito à formação diversificada de setores econômicos que passam a atuar como importantes sujeitos na discussão de políticas municipais e na produção de demandas e pautas regionais e, mesmo, estaduais e nacionais. Há nítidas mudanças em relação aos sujeitos econômicos anteriores que, ou eram predominantemente representados por um único setor (canavieiro, no norte, ou siderúrgico, no sul) ou estavam sob hegemonia de uma única empresa (como no caso da CSN). A formação múltipla e diversificada que caracteriza os novos setores determina a produção de relações marcadas pela necessidade de

compatibilizar as divergências de interesses, desmontando a tendência anterior de formação de interesses homogêneos sobre o Estado.

Os interesses negociados dos novos setores industriais, na verdade, extrapolam os limites municipais, configurando demandas propriamente regionais que induzem as administrações municipais a associações, oficializadas ou não, que permitam a formulação de respostas. Quando falamos em *associações* não oficializadas, nos referimos a um dos fenômenos mais interessantes observados ao longo da investigação. O caráter regional das novas demandas impõe a todas as administrações certa confluência de respostas, sem que necessariamente tais respostas sejam objeto de debate coletivo: as decisões negociadas em um município formam um certo padrão de resposta que tende a influenciar as negociações com os outros. A isto chamamos de *associações induzidas*.

O segundo aspecto diz respeito a um movimento equivalente no plano dos movimentos sociais e das organizações classistas. Vale destacar a esse respeito, em primeiro lugar, a reestruturação e ampliação territorial da ação dos sindicatos de trabalhadores e patronais, que passam a ter uma *base regional* concreta. Ainda que algumas dessas entidades tivessem, formalmente, há bastante tempo, uma abrangência regional (como no caso do Sindicato de Metalúrgicos do Médio Vale Paraíba), só atualmente observa-se uma base regional concreta como referência de sua ação e o sentido regional dessas ações se torna bastante evidente pela instalação de sub-sedes dessas entidades em diferentes municípios de uma mesma região. Do ponto de vista patronal, a maior aproximação entre os sindicatos locais e as unidades regionais da FIRJAN representa importantes reorientações na própria ação sindical que, antes, atuava diretamente junto às administrações em torno de interesses corporativos e, hoje, face à multiplicidade de interesses em jogo, se vale mais abertamente da representação da FIRJAN, conferindo às suas reivindicações um caráter mais publicizado e fundamentado em estudos e em elaboração de projetos mais coletivizados.

O terceiro aspecto refere-se aos novos tipos de relações que aparecem associadas à formação profissional e qualificação da mão de obra, que também atravessa os municípios, ganhando dimensão regional. As instituições de formação instaladas nos municípios, hoje, são dimensionadas para o atendimento de demandas regionais, determinando não apenas novos fluxos relativos aos processos de formação, mas também uma tendência a construir tal formação, e o intercâmbio a ela vinculado, a partir de questões pensadas regionalmente.

Expressão importante disto é que as instituições de formação passam a sediar pesquisas e debates sobre políticas públicas e gestão local. Nota-se, ainda, por parte de todas as administrações, um certo compartilhamento dessa infraestrutura de formação acadêmica e profissional, como parte incorporada às infraestruturas municipais, o que representa uma mudança importante no sentido de conformar uma estrutura de formação técnica e científica regional.

A criação de fóruns regionais para debate e encaminhamento de políticas conjuntas não é senão um das mais fortes formas de expressão dessas modificações que, no entanto, parecem se estender para além de uma forma institucional específica, enunciando a possibilidade de gestação de outras formas que, gradualmente, alarguem e diversifiquem a esfera do debate público sobre as questões regionais.

É a partir de todos esses processos e tendências até aqui discutidos que pensamos a regionalização da economia fluminense, para além dos aspectos econômicos mais evidentes, como um fenômeno que comporta, como elemento igualmente importante, inúmeros movimentos relativos à atuação dos sujeitos, confirmando nossa proposição inicial de que as mudanças na estrutura produtiva são conjugadas a mudanças nas práticas sociais e de gestão do território a elas irredutíveis. Tal regionalização, longe de se realizar a partir apenas das intencionalidades do setor produtivo, realiza-se por meio de ações e processos diferenciados e bastante difusos, em permanente tensão, que provocam, quando referidos a municípios de uma mesma região, não uma “guerra dos lugares”, travada a partir de renúncias fiscais e isenções de todo tipo, mas formas diversas de ação conjunta que devem merecer de nossa parte atenção cuidadosa.

Para além de ações caracterizadas por uma “cooperação competitiva”, nos termos apresentados por Geiger (1999 e 2001), percebemos o sentido regional das ações das administrações municipais também, e fortemente, nas diversas formas de *associação induzida*, que parecem resultar não necessariamente da vontade de uma atuação conjunta, mas da impossibilidade ou da inocuidade de atuação particularizada.

A disseminação de formas conjuntas de gestão dos serviços, como os de saúde, saneamento e abastecimento, através de consórcios municipais; a elaboração de políticas, projetos e programas de proteção ambiental e de gestão dos recursos hídricos; bem como a formação de entidades intermunicipais de promoção de atividades turísticas são algumas das

formas oficiais de compartilhamento das políticas locais que, hoje, resultam do reconhecimento do sentido regional de alguns problemas e demandas.

A indução a que nos referimos, certamente, tem parte importante de sua origem nas novas exigências das formas de organização das atividades econômicas, decorrentes do processo amplo de reestruturação produtiva. Mas não se resumem às exigências objetivas da produção, derivando igualmente de reorientações de ações em outras esferas, possíveis de se observar, por exemplo, na formação de instituições e práticas que atravessam diferentes lugares e que são incompreensíveis nos seus sentidos mais fortes se consideradas isoladamente, em cada lugar. É este ponto de vista que nos permite argumentar que a *regionalização*, como fenômeno, parece mais forte quanto mais se observa, em contradição com a inexistência ou insipiência de organismos regionais formais, a emergência e consolidação de uma referência regional clandestina, implícita em questões e ações apresentadas como “municipais”.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo, Editora Hucitec, ANPOCS, UNICAMP, 1992.
- AGLIETTA, Michel. *Regulacion y crisis del capitalismo - la experiencia de los Estados Unidos*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1986, p.192-238.
- ALBAGLI, Sarita. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In.: CASSIOLATO, José e LASTRE, Helena (Org.) *Globalização & inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília, IBICT/MCT, 1999, p.181 - 198.
- AMIN, Ash. Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. In: *Revista IPPUR*. Rio de Janeiro, Ano XIV, nº 2, 2000, p.47-68.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2000.
- _____. *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo, Editora Cortez; Campinas, Editora da Universidade de Estadual de Campinas, 1995.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1997.
- ASHEIM, Bjorn T. e COOKE, Philip. Localized innovation networks in a global economy: a comparative analysis of endogenous and exogenous regional development approaches. London, *Comparative Social Research*, Volume 17, JAI Press Inc, p. 199-240.
- BECKER, Berta. Modernidade e integração do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. In: *Revista Espaço & Debates*. São Paulo, Ano XI, nº 32, 1991. P. 47 - 56.
- BENKO, George. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.
- BERNARDES, Júlia Adão. *Espaço e movimentos reivindicatórios: o caso de Nova Iguaçu*. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, UFRJ, 1983.

- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 12ª edição, 2002.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local e global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Ajuntament de Barcelona, Habitat II, 1996.
- BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro, Editora DP&A, 240p, 2001.
- CANOSA, Lourdes P. *Todas as fatias e a cereja também: o pensamento político da FIRJAN em quinze anos de crise (1980-1995)*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, UFRJ/IFCS, 1998.
- CASSIOLATO, José E. e LASTRES, Helena M.M. (Editores) *Globalização & inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis, Editora Vozes, 1999.
- _____. As transformações da questão social. In. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo, Editora Educ - PUC /SP, 1997
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1983.
- _____. *O poder da identidade – a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1999.
- CASTRO, Antonio B. e SOUZA, Francisco E. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo, Editora Paz e Terra, (1985) 1988.
- CINTRA, Antônio Octávio. *Desenvolvimento urbano e metropolitano no Brasil: uma análise política*. Belo Horizonte, FFCH / UFMG, junho de 1977.
- COELHO, Franklim D. Consórcios regionais de desenvolvimento: os mercados regionais no Estado do Rio de Janeiro. In: CIDE. *A Economia Fluminense: resumo da década de 90*. Rio de Janeiro, CD Rom, CIDE, 2001.
- _____. Reestruturação econômica e as novas estratégias de desenvolvimento local. In.: COELHO, Franklim D. e FONTES, Angela (org). *Desenvolvimento Econômico Local: temas e abordagens*. Rio de Janeiro, IBAM, 1996, p. 9 –25.
- COCCO, Giuseppe et alli. Desenvolvimento local e espaço público na terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In.: COCCO, Giuseppe et alli (Org.). *Empresários e*

- empregos: novos territórios produtivos – o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro, Editora DP&A (Coleção Espaço de Desenvolvimento), 1999. p.13 a 31.
- CONSIDERA, Cláudio M. e Melo, Hildete P. Industrialização fluminense: 1930-1980. In: *Revista do Rio de Janeiro*. Niterói, UFF, Departamento de História, vol.1, nº 3, maio/ago de 1986, p.111 a 122.
- DANIEL, Celso Augusto. Ação política e diversidade de atores no universo social urbano. In: GONÇALVES, Maria Flora, BRANDÃO, Carlos Antônio e GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo, Editora UNESP: ANPUR, 2003, p.57-68.
- DAVIDOVICH, Fany. O entorno da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, hipóteses e considerações. In: ANPUR. *Ética, planejamento e construção democrática do espaço*. Rio de Janeiro, Anais do IX Encontro, 2001, P.326-335.
- _____. Estado do Rio de Janeiro: singularidade de um contexto territorial. In: *Território / LAGET / UFRJ*. Ano V, nº 9, jul/dez. 2000. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.
- DINIZ, Clélio C. O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local. In: *Anais do XXIX ENEC – Encontro Nacional de Pós-graduação em Economia*, realizado de 11 a 14 de dezembro de 2001, Salvador/BA. (www.enpec.org.br/encontro2001/artigos)
- DINIZ, Clélio C. et alli. *Projeto Parque tecnológico de Belo Horizonte*. Minas Gerais, UFMG, 2001. (www.ufmg.br/prpq/ParqueTecnológico.rtf).
- DINIZ, Clélio C. y CROCCO, Marco A. Reestruturação produtiva e novos centros industriais no Brasil: o novo mapa da indústria brasileira. Santiago do Chile, Instituto de Estudios Urbanos, PUCC, Seminário Internacional sobre Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración, junho de 1995,
- EGLER, Cláudio G. Crise e dinâmicas das estruturas produtivas regionais no Brasil. In: CASTRO, Iná E. et alli (Orgs) *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002, p 185-220.
- FILIPPI, Maryline e TORRES, André. Organizações e instituições locais. Como ativar a proximidade geográfica por meio de projetos coletivos? In: *Cadernos do IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XVI, Nº 2, 2002, p.81-101.

- FIRKOWSKI, Olga L. C. de F. *A Nova Territorialidade da Indústria e o Aglomerado Metropolitano de Curitiba*. Tese de Doutorado. São Paulo, Programa de Pós-Graduação da FFLCH – USP, 2001.
- FONTES, Ângela e COELHO, Franklim. Desenvolvimento econômico local e o município. In.: *Textos de fundamentação (Curso de Desenvolvimento Local Sustentado)*. Rio de Janeiro, IBAM / CEF, 1999, p. 9 - 15.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a Crise do Capitalismo Real*. São Paulo, Editora Cortez, 1995.
- GEIGER, Pedro P. Urbanização e industrialização na orla oriental da Baía de Guanabara. In. IBGE, *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, p. 47-74, out/dez de 1956.
- _____. Novas estruturas urbano-regionais: a categoria região-cidade global. In.: *Anais Simpósio Nacional de Geografia Urbana*. Presidente Prudente, Associação dos Geógrafos Brasileiro, 1999, p.69 a 76.
- _____. Refletindo sobre a regionalização no Brasil e a hipótese da cidade/região global: um ensaio. In.: *Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, ANPUR, 2001, Vol. III, p. 1745 a 1762.
- GOMES, Paulo C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná E. de, GOMES, Paulo C.C. e CORRÊA, Roberto L. (Org). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995,P. 49-76.
- GOTTDIENER, Mark. A Teoria da crise e a reestruturação sócio-espacial: o caso dos Estados Unidos. In: VALADARES, L. e PREITECEILLE, E. (Coord.) *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo, Nobel/IUPERJ, 1991.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- _____. *A questão meridional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- HAESBAERT, Rogério. *Territórios Alternativos*. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.

- _____. “Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, Iná E. de, GOMES, Paulo C.C. e CORRÊA, Roberto L. (Org). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995, p. 165-206 .
- HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. *Império*. Rio de Janeiro.São Paulo, Editora Record, 2001.
- HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo, Editora Hucitec, 1980
- _____. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Edições Loyola, 1994.
- HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1998.
- LAFER, Betty Mindlin. O conceito de planejamento. In.: LAFER, B.M. (org) *Planejamento no Brasil* (1970). São Paulo: Editora Perspectiva, 5ª edição, 1987.
- LEFEBVRE, Henri. *L'idéologie structuraliste*. Paris, Éditions Anthropos, 1971.
- _____. *El Derecho a la ciudad: historia, ciencia, sociedad*. Barcelona, Ediciones Península, 1978.
- _____. *Une pensée devenue monde. Faut-il abandonner Marx?* Paris, Fayard, 1980.
- _____. *La presencia y la ausencia – Contribución a la teoria de las representaciones*. México, Ed. Fondo de Cultura Economica, (1980) 1983.
- LENCIONI, Sandra. *Reestruturação urbano-industrial: centralização do capital e desconcentração da metrópole de São Paulo: a indústria têxtil*. Tese de doutorado. Departamento de Geografia, FFLCH / USP. São Paulo, 1991.
- _____. Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: *Revista Espaço & Debates - nova dimensão regional* - nº 38, p.54-61. São Paulo, NERU, 1994.
- _____. *Região e Geografia*. São Paulo, Editora Edusp, 1999.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Crescimento industrial, políticas governamentais e organização da burguesia: o Rio de Janeiro de 1844 a 1914. In. *Revista do Rio de Janeiro*. Niterói, UFF, Departamento de História, vol.1, nº 3, maio/ago de 1986, p.53 a 73.

- LEVY, Maria B. *A indústria do Rio de Janeiro através de suas sociedades anônimas (esboço de história empresarial)*. Tese Professora Titular. Rio de Janeiro, FEA / UFRJ, 1988.
- LIPIETZ, Alain. *Le tribut foncier urbain*. Paris, Librairie François Maspero, 1974.
- _____. O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade? In.: *Revista Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, Ano XIV, nº 38, 1994, p.10-20
- LIPIETZ, A. e LEBORGNE, D. O fordismo e seu espaço. In.: *Revista Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, Ano VIII, nº 25, 1988, p.12-29.
- _____. Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In.: VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. (Org.) *Reestruturação Urbana: Tendências e desafios*. São Paulo, Editora Nobel, 1990, p. 17-43.
- LOBO, Eulália Maria L. *História do Rio de Janeiro (do capital comercial ao capital industrial e financeiro)*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1978, 1º volume e 2º volume, 994 páginas.
- LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Editora Martins Fontes, 1981.
- LOPES, Artur S. *Baixada Fluminense – Do lugar do sujeito à atomização social: uma reflexão sobre o refluxo dos movimentos sociais a partir da experiência do conselho comunitário do Jardim Gláucia*. Tese Mestrado. Niterói, Instituto de Geociência, UFF, 2001.
- MARTINS, Ron e SUNLEY, Peter. Convergência Lenta? A Nova Teoria do Crescimento Endógeno e o Desenvolvimento Regional. In.: *Cadernos do IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XIV, nº 1, 2000, p 15-50.
- MATTOS, Carlos A. Evolución de las teorías Del Crescimento econômico y Crisis de la Enseñanza Urbano-Regional. In. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, Ano XII, nº 1, 1998, p. 15-29.
- MELLO, João M. Cardoso. *O capitalismo tardio*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1998.

- MELO, Hildete P. A trajetória da industrialização do Rio de Janeiro. In: (Coord.) FREIRE, Américo etti al. *Um Estado em Questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, p. 219-247.
- MONTEIRO, Ana Maria F.C. *Empresários e investidores em indústrias têxteis no Rio de Janeiro: 1878 - 1895*. Dissertação. Niterói, ICHF / UFF, 1985
- MOTTA, Marly S. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. In. (Coord.) FREIRE, Américo etti al. *Um Estado em Questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, p.19-56.
- MARLY, Motta e SARMENTO, Carlos Eduardo. *A construção de um estado: a fusão em debate*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2001.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica y regiones subdesarrolladas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- NATAL, J. L. Novas institucionalidades na infra-estrutura de transportes e ‘redesenho’ espacial. In: PIQUET, Rosélia (org.) *Rio de Janeiro: perfil de uma metrópole em mutação*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000, p. 85-118.
- NEGRI, Barjas. As políticas de descentralização industrial e o processo de interiorização em São Paulo: 1970-1985. In.: TARTAGLIA, José C. & OLIVEIRA, Osvaldo L. de (Org.), *Modernização e Desenvolvimento no Interior de São Paulo*. São Paulo, editora UNESP, 1988.
- _____. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas, SP; Ed. Unicamp, 1996.
- OFF, Claus. *Capitalismo desorganizado – transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1998.
- PACHECO, Carlos A. Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. In.: IPEA, *Textos para Discussão*. Brasília, IPEA, 1999

- PADILHA, Silvia F. Da “Cidade Velha” à periferia. In: *Revista Rio de Janeiro*. Niterói, UFF, Departamento de História, V. 1, nº 1, dez/1985, p. 15 a 24.
- PERROUX, François. *L'économie du XX siècle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1961.
- RALLET, Alain. Globalização e deslocamento de atividade: o impacto das tecnologias de informação e de comunicação sobre o emprego. In.: *Cadernos do IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano X, Nº 1, 1996, p.13-35.
- _____. Economia da proximidade: em direção a um balanço. In.: *Cadernos do IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XVI, Nº 2, 2002, p.59-80.
- RAMALHO, José R. & SANTANA, Marco A. A indústria automobilística no Rio de Janeiro: relações de trabalho em um contexto de desenvolvimento regional. In.: NABUCO, Maria R. et alli (Orgs) *Indústria automotiva: a nova geografia do setor produtivo*. Rio de Janeiro, DP&A Editores, 2002, p. 83 – 104.
- RIBEIRO, Ana C. T. Relação Sociedade-Estado: elementos do paradigma administrativo. In: *Cadernos IPPUR*, Vol. XII, nº 2, ago/dez de 1998, Rio de Janeiro, P.107 – 125.
- _____. A cidade do Rio de Janeiro: lembrando a “A jangada de pedra”, de saramago In: PIQUET, Rosélia (org.) *Rio de Janeiro: perfil de uma metrópole em mutação*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000, p.11-52
- RODRIGUES, Ivete O. et alli. Médio Vale do Paraíba do Sul: Estado, política e organização do espaço – 1930/1980. In. IBGE, *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 54(2):57-82, out/dez de 1992.
- SANTOS, Milton. *Espaço & método*. São Paulo, Livraria Nobel, 1985.
- _____. *A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.
- _____. O retorno do território. In.: SANTOS, Milton; SOUSA, Maria A. & SILVEIRA, Maria L. *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo, Editora Hucitec/ANPUR, p.15 a 21, 1996
- _____. O território e o saber local: algumas categorias de análise. In: *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XIII, nº 2, 1999, p. 15-26.

- _____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record, 2000.
- SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro, Ed. Record, 2001.
- SARMENTO, Carlos E. e MOTTA, Marly. *A construção de um estado: a fusão em debate*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2000.
- SASSEN Saskia. A Cidade Global. In: LAVINAS, Lenas et alli. (Org) *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*. São Paulo, Editora Hucitec, 1993, p. 187 - 202.
- SCOTT, Allen J. *Regions and the world economy – the coming shape of global production, competition, and political order*. New York, Oxford University Press Inc, 1998.
- _____. *Regional Motors of the Global economy (1996)*. Websites Reserch the Economic Geography et University of California, Los Angeles. (www.geog.ucla.edu/~econgeog/research/research.htm-9k), consultado em 29/05/2003.
- _____. *Global City-Regions and the New World System (1999)*. Websites Reserch the Economic Geography et University of California, Los Angeles. (www.geog.ucla.edu/~econgeog/research/research.htm-9k), consultado em 29/05/2003.
- SCOTT, Allen J. e STORPER, Michael. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. In.: *Revista Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, Ano VIII, nº 25, 1988, p.30-44.
- SOJA, Edward W. *Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na teroria social crítica*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1993.
- SIMÕES, Manoel Ricardo. *Habitação e políticas públicas em Nova Iguaçu: a autoconstrução como forma de produção da habitação*. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro, IPPUR / UFRJ, 1993.
- SIMONSEN, Roberto C. *A evolução industrial do Brasil*. São Paulo, FIESP, setembro de 1939.
- SINGER, Paul. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo, Editora Contexto, 1998.

- SOUZA, Marcelo L. de. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma “teoria aberta” do desenvolvimento sócio-espacial. In: *Território / LAGET, UFRJ*. Vol 1 nº 1, jul/dez de 1996. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1996, p. 5-22.
- STORPER, Michael. *The regional world: territorial development in a global economy*. New York / London, The Guilford Press, 1997.
- _____. Las economías regionales como activo relacionales. In: *Caderno IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XIII, Nº 2, 1999, p. 29-68.
- _____. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In.: RIBEIRO, Luiz C. Q. e SANTOS JUNIOR, Orlando A. (org). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização, 1994.
- _____. Territorialização numa economia global: possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias desenvolvidas. In.: LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana M. F. e NABUCO, Maria R. (Org.) *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994, P.13-26.
- _____. A industrialização e a questão regional no terceiro mundo. In.: VALLADARES, Lícia e PRETECEILLE, Edmond. *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo, Editora Nobel, 1990.
- TAVARES, Hermes M. Ciência, tecnologia e inovação na metrópole do Rio de Janeiro. In: PIQUET, Rosélia (org). *Rio de Janeiro: perfis de uma metrópole em mutação*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2000, p.53 – 84.
- TINOCO, Alexandre de C. Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração In.: *Revista Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, Ano X, nº 41, 2001, p.46-85.
- TOPALOV, Christian. *La urbanizacion capitalista: algunos elementos para su análisis*. México, Editorial Edicol Mexico, 1979.
- VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local. In: *Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, ANPUR, 2001, Vol. I, p.140 a 152.

VELTZ, Pierre. *Mondialisation Villes et Territoires – L'Économie D'archipel*. Paris, Presses Universitaires de France – PUF, 2000

VERDI, Adriana R. *Grupos Econômicos Globais e Territórios Locais: Alcatel e Renault no Brasil*. Tese de doutorado. São Paulo, Departamento de Geografia - FFLCH / USP, 2002.

Bibliografia Institucional

CIDE. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, CD-Rom, 1993 / 1994

CIDE. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, CD-Rom, 1995

CIDE. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, CD-Rom, 2001

CIDE. População do Rio de Janeiro 1872 – 1996, CD-Rom, 2001

CIDE. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, CD-Rom, 2002

CIDE. A Economia Fluminense: Matriz Insumo-Produto, Conjuntura Econômica e Produto Interno Bruto – Resumo da década de 1990, CD-Rom, 2002.

IBGE. Censo Econômico de 1975. Censo Industrial: Rio de Janeiro, Serie Regional, volume 2, tomo 16, IBGE, 1980.

IBGE. IX Recenseamento Geral do Brasil, 1980. Censo Industrial, Dados Gerais, Rio de Janeiro, volume 3, tomo 2, partes 1, nº 18, 1984.

IBGE. Censos Econômicos de 1985. Censo de Empresas: Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IBGE, 1991.

IBGE. Censo Demográfico de 2000. Site oficial, consultado em 2002. www.ibge.gov.br

IPLANRIO/NDI. Localização industrial no município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IplanRio/NDI, 1994.

Prefeitura Municipal de Piraí. Perfil Econômico Municipal, CD-Rom, 2001

Prefeitura Municipal de Resende. Resende: bom de ver, viver e trabalhar. CD-Rom, 2001.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Site Oficial, consultado em maio de 2003. www.rio.rj.gov.br/planoestrategico, 1995.

Ministério do Trabalho. RAIS – Relatório Anual de Informações Sociais, 1985 a 2001

Periódicos

Boletim de Economia Fluminense. CIDE / UFF. N°s de 1 a 11, de dez de 1999 a abr de 2003.
Rio de Janeiro, Fundação CIDE.

Boletim Técnico do Observatório Sócio Econômico da Região Norte Fluminense. Consórcio
Universitário de Pesquisa da Região Norte Fluminense: CEFET-Campos, UENF, UFF,
UFRRJ e UNIVERSO. Campos dos Goytacazes. WWW.cefetcampos.br/observatório

- n° 1/2001. A Evolução do Emprego Formal na Região Norte Fluminense: um enfoque sobre Campos e Macaé. Campos dos Goytacazes, março/2001.
- n° 2/2001. A Avaliação da Qualidade do Emprego Formal na Região Norte Fluminense: um enfoque sobre Campos e Macaé. Campos dos Goytacazes, março/2001.
- n° 6/2001. Uma Análise da Cadeia Produtiva de Cana-de-Açúcar na Região Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes, abr de 2002.
- n° 7/2001. A Evolução do Emprego Formal na Região Norte Fluminense: Uma análise do período 1997-2001. Campos dos Goytacazes, mai de 2002.
- n° 8/2001. Indicadores de Qualidade de Vida nas Cidades das Regiões Norte e Noroeste Fluminense. Campos dos Goytacazes, out de 2002.
- n° 9/2001. A Evolução do Emprego Formal na Região Norte Fluminense: Uma análise do período 1997-2002. Campos dos Goytacazes, abr de 2003.

Jornal O Globo. Rio de Janeiro, 01/07/1980, p.23.

Jornal O Globo. Rio de Janeiro, 01/06/2003, coluna Ancelmo Góes.

Jornal O Diário. Macaé, 04/06/03. Suplemento Especial – Brasil *Ofshore*.