

Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional: um olhar sobre a Região Norte Fluminense

Douglas Lemos Monteiro dos Santos¹

Josiane Azevedo Barreto Marques²

RESUMO

A experiência de planejamento governamental no Brasil deita raízes na segunda metade do século XX. Sempre atrelado ao desenvolvimento das forças produtivas e à lógica capitalista de (des)concentração e fragmentação, o planejamento territorial brasileiro careceu sempre de uma proposta norteadora. Autores como Tânia Bacelar Araújo, Carlos Brandão e Carlos Vainer são uníssonos em afirmar que falta ao governo federal atuar no sentido de evitar a fragmentação do País. Frear a formação de “enclaves”, resultado da aliança entre as municipalidades e as forças mercadológicas, é função urgente do poder público federal. Trazendo a discussão à análise específica do Norte Fluminense, Rosélia Piquet e José Luís Viana da Cruz estudam a complexidade para o planejamento regional numa região com riqueza do capital e escassez do social: o desafio da abundância e os impactos do petróleo na configuração socioespacial do território. Este artigo tem por escopo investigar os desafios para o planejamento regional contemporâneo, tomando por base os teóricos mencionados, e analisar, no caso do Norte Fluminense, partindo dos estudos de Piquet e Cruz, como estas dificuldades tomam contornos ainda mais peculiares devido à questão do petróleo.

Palavras-chave: Planejamento regional, (des)concentração socioespacial, Região Norte Fluminense, royalties do petróleo.

¹ Mestrando em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes. Endereço eletrônico: douglaslemosmonteiro@hotmail.com.

² Mestranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes. Endereço eletrônico: josianebarreto@gmail.com.

Introdução

Se o planejamento territorial se revelou como uma experiência recente nas sociedades capitalistas, sua história no Brasil apresenta peculiaridades demasiado interessantes. Sempre atrelado ao desenvolvimento das forças produtivas e à lógica capitalista de (des)concentração e fragmentação, o planejamento territorial brasileiro careceu sempre de uma proposta norteadora (BACELAR, 2000). Tal fato justifica as deficiências de um efetivo planejamento regional no país, que cresce economicamente, mas continua a apresentar a maior fratura social dentre os países de perfil semelhante. Este quadro torna-se ainda mais complexo quando se toma para análise a Região Norte Fluminense – NF.

Autores como Tânia Bacelar Araújo, Carlos Brandão e Carlos Vainer são uníssomos em afirmar que falta ao governo federal atuar no sentido de evitar a fragmentação do país. Segundo Araújo, cabe-lhe conceder uma política nacional de desenvolvimento regional. É imperativo vencer as amarras neoliberais que subjagam a vontade do Estado à vontade de mercado, sobretudo a ideia de que “quanto menos Estado e quanto mais mercado, melhor; quanto mais individualidade e quanto menos coletividade, melhor”³. Consoante Brandão, a análise deve conter a contradição em processo: o local e o global na dinâmica do desenvolvimento regional, preocupando-se com “os mitos e as banalizações” que fazem crer que o local pode tudo. Por fim, Vainer se dedica a perscrutar os principais vetores do processo de fragmentação, bem como as tendências e forças capazes de neutralizar os respectivos vetores e conduzir ao mencionado projeto nacional.

Trazendo a discussão à análise específica do Norte Fluminense, Rosélia Piquet e José Luís Viana da Cruz estudam, respectivamente, a complexidade para o planejamento regional numa região cuja riqueza provoca tensões e faz com que a tomada de decisões transcenda o local (o desafio da abundância) e os recentes investimentos de médio e de grande porte que impactam a configuração socioespacial do território num contexto de inserção internacional da economia brasileira.

³ ARAÚJO, Tânia Bacelar. *As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

Aspectos teóricos do desenvolvimento regional

A experiência de planejamento governamental no Brasil deita raízes na segunda metade do século XX. Leciona Araújo que, entre os anos 60 e 80, “o Brasil tinha como projeto básico construir um parque industrial importante e, com isso, entrar para o restrito elenco das principais potências mundiais”. Isto posto, o planejamento regional nos anos que se instalara a ditadura militar foi usado como instrumento para expansão e intensa modernização da economia do País.

A década de 1980 se revela como o momento em que o petróleo é substituído pela matéria-prima “conhecimento”, processo pelo qual não passou o Brasil, porquanto se debatia na crise da dívida, falhava em investimentos e se tornava cenário ideal à lógica neoliberal da década seguinte. Araújo aponta que “no projeto neoliberal, não há grande espaço para o Estado planejador nem para o Estado produtor”. Sendo assim, três grandes movimentos marcam a dinâmica e a forma de funcionamento da economia mundial: a globalização, a crise do regime de acumulação anterior e a financeirização da riqueza. Esta última foi a escolha estratégica feita com o Plano Real, o qual, por um lado, obteve êxito em conter a inflação mas, por outro, consumiu recursos que viriam a faltar para as políticas regionais.

A nova dinâmica regional possui como característica de maior evidência uma forte tendência à fragmentação. Este traço é assinalado por Cruz ao comentar as ilhas de prosperidade, fragmentos do território nacional que, agraciados por investimentos articulados de fora e para fora, “não contribuem para integração de território, para a irradiação espacial do dinamismo econômico gerado, ou para a minimização das desigualdades socioespaciais”.

Vainer assevera que os vetores desta fragmentação territorial são os Grandes Projetos de Investimento (GPIs), a Guerra dos Lugares e o Velho Regionalismo e as Redes de Clientela-Patronagem. O primeiro vetor desconcentrou a produção industrial, criando uma forma muito particular de integração nacional, ao gerar nexos entre o núcleo urbano-industrial do Sudeste e o resto do País. Todavia, conformou verdadeiros enclaves territoriais. Importante também ressaltar que, segundo Vainer, os GPIs projetam sobre os espaços locais e regionais interesses quase sempre globais, o que faz deles eventos que são globais-locais.

No que tange ao segundo vetor, a disputa entre municípios e estados para atrair capitais revela o vácuo de políticas territoriais na escala federal e a emergência de novas formas de articulação entre capitais e forças políticas. O autor afirma que “o Estado nacional parece ter abdicado de suas responsabilidades de mediar e liderar práticas de cooperação federativa”.

Por derradeiro, Vainer discorre sobre práticas neocoronelistas e patrimonialistas, as quais concentravam recursos nas mãos do poder central em detrimento dos estados e municípios. O autor alerta que as referidas práticas estabelecem formas de negociação totalmente alheias a um projeto nacional. Encerra, pois, o texto apontando a importância de um projeto territorial inseparável de um projeto nacional, bem como a reflexão e o diálogo entre as bases sociais que poderiam vir a construir estes projetos.

Na visão de Brandão, nos últimos anos, ocorreu o retorno do território às discussões das ciências sociais, e o local assumiu um espaço inequívoco no debate sobre desenvolvimento urbano e regional. Se, por um lado, houve a revalorização do território e da dimensão espacial do desenvolvimento, notadamente a local, por outro parece ter se consolidado uma visão cega, uma espécie de romantismo ou, segundo o autor, um “pensamento único localista”. Este *localismo* onipotente ignora as questões estruturais do País e a heterogeneidade que lhe caracteriza as “assimetrias dos países subdesenvolvidos”.

Brandão deixa claro que o enfrentamento dessa fragmentação, resultante do dualismo local-global, deve ser feito por meio de uma política nacional de desenvolvimento de forma articulada das escalas local, microrregional, macrorregional e nacional sem perder de vista a integração do País à escala global. O autor argumenta que essa é a melhor maneira de dar continuidade à construção do Brasil, que há muito tempo foi interrompida. Só assim o País sairá dessa condição de malformação estrutural, ou seja, só assim limitará o excesso das abordagens localistas e endogenistas.

Análise do caso concreto do desenvolvimento regional do Norte Fluminense

A região Norte Fluminense é composta de nove municípios: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana e São João da Barra.

Campos dos Goytacazes foi sede de um importante complexo agroindustrial de produção de cana, açúcar e álcool até os anos 80 do século XX, quando iniciou seu declínio econômico e chegou à estagnação, a partir dos anos 90 (IPEA). A elite local assegurou o monopólio sobre a política, a economia baseada na monocultura, a sociedade e a cultura locais, produzindo um quadro de desigualdade, pobreza e exclusão territorial e social (CRUZ, 2003 *apud* IPEA).

Com a implantação do Complexo de Exploração e Produção - E&P de petróleo e gás *off-shore*, da Bacia de Campos, em meados dos anos 70 do século passado, o município de Macaé tornou-se o polo regional, onde se instalaram as empresas que formam o Complexo.

Importante se faz a aplicação dos referenciais teóricos supra apresentados ao caso concreto do desenvolvimento regional do Norte Fluminense. A região em comento vive tais processos e é objeto de estudo de José Luis Vianna da Cruz e de Rosélia Piquet.

Cruz se dedica a investigar o impacto dos investimentos de médio e de grande porte na estrutura produtiva e socioeconômica da região. Dialogando com autores como Brandão, Vainer, Araujo, entre outros, Cruz alerta que os Grandes Investimentos – GIs evidenciam o padrão periférico de integração internacional da economia brasileira, que acaba por promover “a incorporação de novas fronteiras territoriais e de áreas estagnadas do território brasileiro aos investimentos vinculados ao mercado internacional, produzindo vetores de fragmentação territorial e social”.

Resta cristalino que o Norte Fluminense é um claro exemplo do que os teóricos do desenvolvimento regional apontam. A característica mais marcante seria a segregação e a fragmentação social e territorial, que, na visão de Cruz, agrava as periferias já existentes e produz novas. O autor apresenta um histórico social, político e econômico do Estado do Rio de Janeiro e destaca que um estado que possuía porto e sede dos aparelhos político-administrativos desde a Colônia até à República, vivencia um declínio nos anos 80 e 90.

Descrevendo tal situação, Natal (*apud* CRUZ) explica que:

Os declínios dos ciclos do café e da cana-de-açúcar e a reestruturação produtiva não deram lugar a uma modernização sustentada do parque industrial carioca e fluminense, o que, aliado ao desmonte do aparato da

burocracia político-administrativa, explica, em grande parte, o esvaziamento econômico relativo do ERJ, em benefício de S. Paulo e, posteriormente, de Minas Gerais, nas décadas de 80 até meados dos anos 90 do século passado, ao mesmo tempo em que passava a ancorar seu dinamismo na economia petrolífera.⁴

A concentração e polarização produzem excedentes de mão de obra com adensamento urbano que aumenta a pobreza, favelização e exclusão social, bem como índice de violência urbano.

Cruz assinala a dependência da economia fluminense em relação ao setor de petróleo e gás, alertando para o perigo do atrelamento da economia de uma região a uma especialização acentuada, especialmente em recursos naturais. Trata-se da chamada maldição dos recursos naturais. Por este motivo, reflete que é mister “levar em conta os diferentes contextos sócio-históricos para escapar a uma visão determinista e evitar a naturalização desses fenômenos uma vez que não constituem consequências inexoráveis da opção pelo perfil exportador de commodities”.

O autor perquire os impactos socioeconômicos que os investimentos do Complexo de E&P produziram nos municípios petrorrentistas e produtores. Se, por um lado, os GIs geraram crescimento demográfico em municípios produtores como Rio das Ostras, Búzios e Cabo Frio e polarização do mercado de trabalho em cidades como Campos dos Goytacazes, Macaé e Quissamã, tornaram-se de conhecimento geral as denúncias sobre o mau uso desses recursos, “evidenciado na pequena mudança nos indicadores de qualidade de vida e distribuição de emprego e renda nos municípios privilegiados”⁵.

Tais constatações reforçam as vozes que defendem a diversificação e desconcentração espacial da base produtiva regional, com vistas à diminuição da dependência regional dos recursos do petróleo e à construção de alternativas à polarização do Complexo de E&P.

Com o fito de reduzir a dependência deste recurso, a diversificação e a desconcentração espacial da estrutura produtiva regional se apresentam como alternativas, o que “contribuiu para a criação de fundos municipais de fomento às

⁴ NATAL, J. A. *O Estado do Rio de Janeiro pós 95*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Pubblicati, 2005.

⁵ CRUZ, José Luís Vianna. *A retomada do crescimento brasileiro e a reestruturação do espaço regional no Norte do Estado do Rio de Janeiro*. In: Revista Vértices/IFF, v. 14, n. especial 1. Campos dos Goytacazes: Essentia Editora, 2012, p. 43.

atividades econômicas, com os recursos das rendas petrolíferas, para a atração de empresas, reforçados por legislação estadual e municipal de incentivos”⁶.

A questão petrolífera e seus impactos são também analisados por Piquet em “Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas”. A autora comenta a relevância do papel da indústria do petróleo no processo de desenvolvimento da economia brasileira e corrobora a visão de que a riqueza regional provoca tensões e faz com que a tomada de decisões transcenda o local. Rosélia Piquet alerta que “a legislação brasileira referente à distribuição dos royalties é extremamente generosa com os municípios que abrigam empreendimentos do setor”⁷.

Além da generosidade da legislação afeta à questão do petróleo, Rosélia Piquet e Elzira Lúcia de Oliveira afirmam que:

É difícil prever o futuro do desenvolvimento regional e se as lideranças locais serão capazes de propor as transformações necessárias para viabilizar uma trajetória de desenvolvimento local baseada na diferenciação dos processos produtivos regionais, em lugar de uma estratégia de vultos os programas de implantação de infraestrutura direcionados às necessidades das grandes empresas multinacionais.⁸

Os grandes investimentos desenvolvidos, a partir da década de 1970, geram diversas mudanças socioespaciais. Piquet comenta mudanças na estrutura populacional (oferta de mão de obra é superior à geração de postos de trabalho, o que resulta em processos sociais como favelização, prostituição e criminalização), mudanças no emprego, mudanças na organização do território, mudanças no quadro político, mudanças culturais, entre outras. A autora evidencia os referidos empreendimentos como recriação do tradicional enclave colonial.

A questão do petróleo, afirma Piquet, ultrapassa a esfera local/regional, posto que se trate de investimentos que não são voltados a promover o desenvolvimento regional, mas afetos à lógica internacional do capital. Um ponto nodal na discussão levantada por Piquet se refere à percepção de que a guerra dos lugares, apontada por Brandão, implica um comprometimento de longo prazo das finanças locais,

⁶ CRUZ, José Luís Vianna. *Op. Cit.*

⁷ PIQUET, Rosélia. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. In: Piquet, Rosélia; Serra, Rodrigo. *Petróleo e região no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 30-31.

⁸ PIQUET, Rosélia; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. *Empresas e empresários do Norte Fluminense*. Disponível em <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/138/122>. Acesso em 25 jul. 2013.

sendo uma estratégia que não costuma gerar um desenvolvimento permanente e estável.

Sendo assim, na região em comento, percebe-se que há a necessidade de otimizar quantitativa e qualitativamente o processo de execução e gestão desses projetos, tanto na escala local e regional quanto na escala nacional, reestruturando o espaço, disseminando as oportunidades numa região bem mais ampla, mesclando com outras regiões, integrando os espaços com a participação da sociedade, zelando pelo bom uso do patrimônio e do capital com representações no planejamento e gestão regional.

Considerações finais

Os autores consentem que, na análise sobre o desenvolvimento regional, a fragmentação e a desconstituição são características evidentes. A lógica do capital globalizado, que fragmenta o território, enfraquece as forças integradoras e o crescimento regional. O pensamento localista já não responde mais à interpretação e à solução dos problemas regionais, tornando-se mister um Plano Nacional de Desenvolvimento Regional.

Araújo, Vainer e Brandão lançam as bases teóricas para a construção de um pensamento que vença as amarras localistas. Os Grandes Investimentos, as Guerras dos Lugares e as Práticas Neocolonialistas se apresentam como vetores de fragmentação, que impedem o desenvolvimento regional (Brandão, 2007). Compete ao governo federal atuar no sentido de evitar esta fragmentação do País (Araújo, 2000). Faz-se necessário investigar e compreender de que forma é possível neutralizar os vetores de fragmentação, para que o planejamento territorial ocupe papel central num projeto nacional (Vainer, 2007). Estes autores deixam claro que a falta de um projeto nacional aliada a grandes investimentos criam territórios com características de “enclave”.

Aplicando a teoria ao caso concreto do Norte Fluminense, Cruz e Piquet analisam de forma crítica os grandes investimentos e a indústria do petróleo e os impactos desses processos no desenvolvimento regional. Cruz ressalta a importância da diversificação da base econômico-produtiva em nível local com vista à redução da dependência das municipalidades do recurso energético do petróleo.

Se as duras críticas apontam a pouca aplicabilidade inteligente dos governos locais com relação à renda oriunda do petróleo, importante se faz estudá-la e examiná-la. Já, Piquet alerta ao analista que não se deve prescindir da escala local, dado que toda análise regional deve partir da crítica a essa visão ingênua e simplista. Demandar das administrações municipais uma aplicação coerente desses fartos recursos é uma atitude que não se restringe ao setor petrolífero. Diria Piquet: “o local muito tem a ganhar”.

Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: Santos Junior, Orlando Alves dos [et al.]. (organizadores). *Políticas Públicas e Gestão Local*: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

_____. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro*: heranças e urgências. Rio de Janeiro: REVAN: Fase, 2000, p. 17-24; 319-338.

BRANDÃO, Carlos. *Território e Desenvolvimento*: as múltiplas escalas entre o global e o local. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007, p. 17-22; 35-55.

CRUZ, José Luís Vianna. *A retomada do crescimento brasileiro e a reestruturação do espaço regional no Norte do Estado do Rio de Janeiro*. In: Revista Vértices/IFF, v. 14, n. especial 1. Campos dos Goytacazes: Essentia Editora, 2012, p. 31-61.

NATAL, J. A. *O Estado do Rio de Janeiro pós 95*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Pubblicati, 2005.

PIQUET, Rosélia. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. In: Piquet, Rosélia; Serra, Rodrigo. *Petróleo e região no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 15-34.

PIQUET, Rosélia; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. *Empresas e empresários do Norte Fluminense*. Disponível em <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/138/122>. Acesso em 25 jul. 2013.

VAINER, C. B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, v.9, n.1, Salvador: UFBA, 2007, p. 09-23.