

A Questão do Desenvolvimento Regional no Norte Fluminense: Integração Competitiva e Fragmentação Territorial.

Laila de Souza Gomes¹

Resumo

As discussões acerca do desenvolvimento regional envolvem uma gama complexa de diversos elementos. Serão apresentados alguns apontamentos referentes a esta questão, a partir do debate de diferentes correntes de pensamento sobre o desenvolvimento e o processo histórico que engendrou o caminho pelo qual este se definiu e se define no Brasil. O estabelecimento destes parâmetros é fundamental para que se alcance o objetivo primeiro deste trabalho: avaliar o caso concreto de desenvolvimento regional no Norte Fluminense a partir do processo de integração competitiva do território. Para tanto, serão utilizadas obras de autores que analisam a questão do desenvolvimento nas mais diversas escalas com o intuito de entender as variáveis que predominam o processo de maneira sistêmica, para que haja, assim, uma consonância na análise estabelecida.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Desenvolvimento Regional, Integração Competitiva, Norte Fluminense, Fragmentação Territorial.

¹ Professora em Regime de Dedicção Exclusiva do Instituto Federal Fluminense de Educaçã, Ciênci e Tecnologia. Endereço eletrônico: laila.s.gomes@gmail.com

1. O debate entre Desenvolvimento Endógeno e Desenvolvimento Multiescalar.

BRANDÃO (2007) aponta que, com o processo de mundialização do modo de produção capitalista, o Estado nacional apresenta grandes dificuldades no que se refere à gestão do espaço nacional. Esta prerrogativa é vivenciada no Brasil de forma acentuada, haja vista que há um “processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador” (BRANDÃO, 2007, p. 35).

O autor destaca a eminência de duas correntes de pensamento diante da problemática do desenvolvimento no mundo contemporâneo.

O desenvolvimento endógeno é defendido por um grupo crescente de autores que colocam o espaço local como elemento escalar central do processo, não considerando, de maneira prioritária, as limitações que esta escala possui. As vantagens relativas locais são a pauta das discussões, em detrimento das questões presentes na dinâmica que rege o mundo competitivo, conflituoso e desigual em que vivemos. Afirma-se que o incentivo aos complexos produtivos é capaz de impulsionar uma densidade social cooperativa a partir de “sinergias coletivas”. Então, os fatores exógenos são desconsiderados, haja vista que as sinergias criadas trarão autossuficiência para o entorno territorial de determinado espaço.

Há ainda a rejeição da perspectiva crítica das classes sociais, ressaltando-se a dinâmica da comunidade, com exaltação do poder de forças espontâneas, elevando-se ao máximo o poder do empreendedorismo (com advento de micro e pequenas empresas promovendo suas ações de forma reticular) e da qualificação profissional (empregabilidade), onde a necessidade da detenção dos meios de produção é cada vez menor. A oferta de emprego no segmento industrial é substituída por postos de trabalho no setor terciário, característica eminente de uma sociedade pós-fordista.

O Estado, por sua vez, há de possuir uma participação secundária nas ações dentro de um ambiente cooperativo de produção, tendo este a função de

prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, deve regular e, sobretudo, desregular, a fim de garantir o marco jurídico e o sistema

normativo, atuando sobre as falhas do mercado (BRANDÃO, 2007, p. 46).

As regiões passam, então, a possuir o *status* de receptoras de empreendimentos, tendo estas a função de criar, por meio da administração pública, um ambiente propício para a instalação de empresas, gerando concorrência entre diversas regiões com o mesmo objetivo: a chamada guerra de lugares.

Em contraposição à corrente localista, autores que defendem o desenvolvimento multiescalar afirmam que a articulação entre as diversas escalas do espaço geográfico é fundamental para que se promovam políticas públicas locais em acordo com o projeto nacional vigente. Nesse sentido, a luta de classes é analisada de maneira prioritária, com o intuito de apontar as desigualdades existentes a partir da dinâmica vigente na divisão social do trabalho.

Ressalte-se a importância da análise de estruturas produtivas, marcadas pela concorrência desigual e agressiva, gerando conflitos entre os agentes locais. Desta forma, abre-se caminho para a acumulação oligopólica, sobretudo em economias subdesenvolvidas. BRANDÃO aponta que

[...] qualquer “sistema produtivo”, que se monte em qualquer escala, estará envolvido em um ambiente de articulação oligopólica, sob dominância do capital financeiro, e submetido a uma dinâmica intersetorial específica, comandada, em última instância, por gigantescos blocos de capital e sujeito a barreiras à entrada nos setores-chaves, a economias de escalas, à subutilização de capacidade ociosa, etc. (BRANDÃO, 2007, p 48).

Desta forma, os fatores exógenos devem estar inseridos nas análises acerca do desenvolvimento, pois estes influenciam direta e decisivamente a dinâmica interna do espaço, não podendo, sobremaneira, os fatores endógenos serem colocados na posição central e prioritária, como são colocados pelos teóricos localistas.

É criticada a negligência da hegemonia do poder político instaurado, onde se rejeitam as questões ligadas à heterogeneidade das estruturas que permeiam o subdesenvolvimento, isto é, as vontades e as posteriores ações dos sujeitos sociais que seriam capazes de enfrentar o subdesenvolvimento. Em contraponto a esta prerrogativa, BRANDÃO afirma que:

Aniquilam-se nessas abordagens localistas todas as possibilidades de tratamento adequado das heterogeneidades estruturais dos países subdesenvolvidos. Tais países vivem situações de extrema assimetria entre suas porções territoriais, correndo riscos de desembocar em processos de fratura, inclusive federativa. Nesse sentido, é preciso pensar a repactuação federativa e a construção de um patamar mínimo de homogeneidade social, com pré-requisitos de um verdadeiro processo de desenvolvimento nacional (BRANDÃO, 2007, p. 50).

Pode-se afirmar, então, que o Estado possui papel central na construção de um projeto de desenvolvimento nacional. Será analisado, no tópico que se segue, o caso brasileiro.

2. Brasil: do Projeto Nacional à integração competitiva do território.

ARAÚJO (2000) afirma que o planejamento, como projeto governamental é uma característica mundial após a Segunda Grande Guerra, vivenciado inclusive em países subdesenvolvidos. No caso brasileiro, tal projeto teve seu início nos cinco anos de gestão de Juscelino Kubitschek, através do Plano de Metas. Posteriormente, nos anos de 1960 a 1980, marcados pelo governo militar, o já citado projeto obteve prosseguimento, através da construção de um parque industrial. Esta se deu com o auxílio direto do capital produtivo e do capital financeiro internacional.

Importante ressaltar que, por mais que o planejamento tenha tido como objetivo alcançar as mais diversas regiões do território brasileiro, o processo foi deveras concentrador, privilegiando empreendimentos oligopólicos, possuindo assim um caráter excludente. A este respeito, VAINER destaca o papel dos grandes projetos de investimentos, onde “não eram os planejadores regionais que desenhavam a região, mas os planejadores e tomadores de decisão em cada um dos macro-setores de infraestrutura [...]” (2007, p. 11). As regiões, então, passam a fazer parte de um projeto de industrialização nacional, marcado pela hegemonia de poucos agentes e pelo crescimento do mercado interno, tendo estas a função de se adequarem aos preceitos do planejamento nacional de maneira irrestrita.

Dentro desta perspectiva, há quatro processos no período já destacado que, segundo ARAÚJO (2000), merecem destaque: a ampliação da articulação comercial originada nos anos 50 como consequência da expansão do setor industrial e posterior necessidade da expansão do mercado consumidor; a integração produtiva

predominante nos anos 70, fomentada através de investimentos estatais e incentivos fiscais; inserção na economia mundial, com o objetivo de positivar a balança comercial e saldar a dívida externa (que cresceu exponencialmente no período do milagre econômico); e a integração físico-territorial, através da modernização dos sistemas de telecomunicações e transportes.

ARAÚJO aponta, em sua obra, a existência do fenômeno de certa desconcentração industrial, ocorrido no Brasil entre os anos de 1960 e 1970. VAINER endossa esta constatação ao expor que

desconcentrando a seu modo de produção industrial, [os] grandes projetos de investimentos (GPIs) foram decisivos para produzir uma forma muito particular de integração nacional, ao gerarem nexos entre o núcleo urbano-industrial do Sudeste e o resto do país (2007, p.11).

Por sua vez, os anos 80 são marcados por uma profunda crise, onde o país tem o saldo da dívida externa aumentado, não consegue equilibrar a inflação, vivencia a queda da industrialização, além da ausência de investimentos em planejamento e nas questões sociais. A crise atinge a todas as regiões do território nacional, mesmo que de forma heterogênea. Observa-se a queda de empregos no setor industrial. A diminuição do emprego formal tem como consequência o aumento exponencial da informalidade e da terceirização de serviços no país, mesmo com o aumento de postos de trabalho no setor terciário.

No início dos anos 90, o cenário continua adverso. O governo de Fernando Collor de Mello, através de sua política neoliberal, promove o desmonte do setor público no país, demonstrando sua preocupação clara com a questão fiscal e o equilíbrio inflacionário. O cenário de desigualdades regionais se perpetua, com um projeto de reconstrução nacional desconexo e ineficaz.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, o projeto neoliberal continua em pauta. Dá-se início a uma série de privatizações (tanto no setor bancário como no produtivo) e a uma política monetária cada vez mais dependente de capital externo. Com isso, o destino das reservas volta-se para o pagamento da (crescente) dívida externa do país. Por conseguinte, a preocupação com as questões sociais e com políticas regionais continua faltante.

O projeto nacional dá lugar à integração competitiva, onde o aprofundamento da internacionalização da economia brasileira se torna visível. Com isso, o mercado interno sai de cena para a entrada da busca por mercados externos, privilegiando assim, regiões mais competitivas com maior oferta de infraestrutura. Tal fenômeno é reflexo direto da dinâmica da globalização, onde a mundialização da economia promove ao mesmo tempo - através da seletividade espacial - a potencialização de lucros e a perpetuação da fragmentação. Soma-se a esse, o fato de o Brasil passar por um processo de reprimarização de sua economia ao reassumir, na Divisão Internacional do Trabalho, o papel de país exportador de *commodities* primárias e semi-industrializadas (CONÇALVES, 2002 *in* CRUZ, 2012).

Diante deste quadro, ocorrem mudanças significativas no tocante à questão regional. O processo de (tímida) desconcentração industrial reverte-se, pois, como dito anteriormente, os espaços mais competitivos são aqueles dotados de maior aparato infraestrutural, ou seja, o sul e o sudeste do País e as áreas isoladas espalhadas pelo território nacional. Com isso, há o predomínio de “ilhas dinâmicas” (ARAÚJO, 2000, p. 327) em coexistência com áreas periféricas, acentuando a heterogeneidade regional, havendo, assim, uma tendência à fragmentação do território nacional. Tal tendência acentua-se paulatinamente, haja vista que o governo passa a investir, - a partir do interesse privado - cada vez mais, nos já citados espaços competitivos.

O Estado encontra-se em crise, abrindo espaço para que os anseios privados prevaleçam sobre os interesses nacionais. Assim, as esferas estaduais e municipais adquirem certa “autonomia” para estabelecer relações comerciais com a iniciativa privada. Submissas ao capital, tais esferas promovem políticas de cunho localista e, muitas vezes, ineficaz, o que acaba por perpetuar, ainda mais, a fragmentação da nação.

Diante deste quadro de reprimarização da economia, da ausência de políticas ligadas a um projeto nacional de desenvolvimento e de submissão do Estado – nas suas mais diversas escalas de gestão - ao setor privado, analisaremos, no tópico que se segue, a Região Norte Fluminense.

3. A Região Norte Fluminense: da globalização à fragmentação territorial

A Região Norte Fluminense (NF) constitui-se como elemento fundamental na economia brasileira como a maior produtora de petróleo do País, sendo participante direta na dinâmica de integração competitiva por meio de grandes investimentos. O Rio de Janeiro insere-se, assim, na economia internacional, suprindo a demanda deste recurso energético fundamental nos dias atuais. Contempla, de forma inequívoca, o padrão periférico de nossas atividades, ou seja, a de exportador de *commodities*.

PIQUET assinala o papel de destaque que a indústria do petróleo possui no processo de desenvolvimento da economia brasileira e sua inserção competitiva na conjuntura internacional, não havendo a existência clara de uma política efetiva de desenvolvimento em escala regional. A autora afirma que

As corporações que operam no setor atuam de modo globalizado, organizando o espaço de maneira seletiva e extrovertida. As áreas produtoras funcionam como campos de fluxos, onde se articulam sofisticadas redes de unidades industriais, portos, dutos, aeroportos, bens, homens e informações. Não são, portanto, empreendimentos voltados a promover o desenvolvimento regional (2007, p. 23).

Os grandes projetos de investimentos (GPI's) supracitados promoveram uma acentuada elevação no número de empregos formais na região, sobretudo em Macaé, município que abriga toda a estrutura para a atividade *offshore*. Por outro lado, esta oferta de postos de trabalho passou a atrair um contingente elevado de pessoas, onde, sem oferecer uma estrutura urbana que suprisse a demanda existente – por conta da ausência de planejamento por meio de políticas públicas – efetivou um processo de fragmentações sociais e territoriais (CRUZ, 2012, p. 34).

A realidade exposta nos parágrafos anteriores é fato recente na realidade do ERJ, que passou por profundas transformações ao longo do século XX. A transferência da capital nacional para Brasília (1960) impactou diretamente a dinâmica econômica do estado, haja vista que

diversos estudos caracterizam o ERJ, de um modo geral, como um estado que permaneceu marcado pelas atividades ligadas às estruturas político-administrativas, à condição de sede da burocracia e de empresas estatais e paraestatais, à indústria

de base e agroindústria tradicional, ao turismo, à cultura e entretenimento, e ao porto (CRUZ, 2012, p. 34).

Dá-se início a um período de estagnação ao longo de toda a década de 1980 no ERJ, a partir da queda exponencial da produção da cana-de-açúcar, da ausência de modernização industrial e desmonte do aparato da burocracia político-administrativa, perdendo este importância para o estado de São Paulo, ao passo que houve a transferência de empresas do setor financeiro e de sedes de empresas nacionais e internacionais para a capital paulista, havendo também o fechamento da bolsa de valores do Rio de Janeiro e de inúmeras indústrias (CRUZ, 2012, pp. 34-35).

A recuperação econômica se dá ao longo da década de 1990, justamente com a indústria do petróleo, através dos GPI's voltados para a produção desta *commodity* e na oferta de serviços subjacente a esta. Com isso, o Rio de Janeiro retoma sua posição central na economia do País. A partir desta prerrogativa, CRUZ assinala que

Preveem-se grandes impactos na configuração socioespacial do estado. Rompendo com a história recente, o atual processo mobiliza e “integra”, des-estrutura e des-integra, áreas, municípios, micro e mesorregiões. (2012, p. 37)

A região passa a sofrer profundos impactos provenientes da atividade extrativa, tanto ambientais quanto sociais, mas também econômicos, sobretudo a partir da Lei do Petróleo de 1997, que “modificou a base de cálculo dos *royalties* pagos sobre a exploração das bacias petrolíferas brasileiras e instituiu participações especiais” (PASSOS *et al.*, p. 133). Mais uma vez, ressalta-se o caráter fragmentador do processo: há a diferenciação entre os municípios receptores e não receptores dos *royalties* do petróleo. Torna-se fundamental salientar que os municípios beneficiários destes recursos passaram a depender estritamente dos mesmos, tornando-se frágeis às intempéries que as mudanças de distribuição e o esgotamento das reservas podem causar.

Em sua obra, CRUZ (2012, p. 42) promove a divisão dos municípios participantes da economia regional do petróleo em três grupos: os que recebem *royalties* e equipamentos de capital fixo; os que recebem *royalties* e são

basicamente cidades-dormitório; e os que se encontram na periferia deste processo. Mais uma vez, a fragmentação se faz presente, com espaços no centro da dinâmica de extração petrolífera e outros à mercê desta atividade, convivendo com tímidas receitas orçamentárias.

Os municípios “centrais” do processo também sofrem com as consequências da atividade, posto que há eminência de benefícios parcos para a população. Isto se dá claramente pela ausência de planejamento e conseguinte mau uso dos recursos. Sobre este aspecto, PIQUET (2007) questiona a política de atração de investimentos (tais como benefícios fiscais), haja vista que a indústria do petróleo se localiza, obrigatoriamente, próxima a este recurso, não havendo assim a necessidade de preocupação com tal “atração”.

4. Considerações finais

A Região Norte Fluminense é elemento de grande importância na dinâmica de integração competitiva que o Estado passou a adotar a partir da década de 1990. Contempla o papel de exportador de *commodities* e atende, de maneira irrestrita, às prerrogativas do mercado internacional e do setor privado de maneira geral. Reproduz, em escala regional, a realidade brasileira de não preocupação com o planejamento, por meio de políticas públicas, e com o desenvolvimento regional que beneficie a população de forma direta.

Há de se ressaltar o processo deveras fragmentador que a atividade petrolífera, em conjunto com gestões municipais desconexas e pouco competentes, promove na região, onde há a coexistência de municípios abastados do ponto de vista orçamentário e de municípios extremamente carentes social e economicamente.

O Norte Fluminense definitivamente encontra-se na ciranda da globalização: articula-se com o mundo, satisfaz a iniciativa privada e cria espaços fragmentados em seu entorno.

Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: RENAVAL: Fase, 2000 (pp. 17-24; pp. 319-338)

BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o global e o local*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007, 338P. Apresentação (p. 17-22) e cap. 1 (p. 35-55).

CRUZ, José Luis Vianna. A retomada do crescimento brasileiro e a reestruturação do espaço regional no norte do Estado do Rio de Janeiro. *In: Revista Vértices/Instituto Federal Fluminense de Educação, Ciência e Tecnologia*, v. 14, n. especial 1. Campos dos Goytacazes: Essentia Editora, 2012, P. 31-61.

PIQUET, Rosélia. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. *In* PIQUET Rosélia e SERRA, Rodrigo. *Petróleo e Região no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007 (pp. 15-34).

VAINER, Carlos Bernardo. Planejamento territorial e projeto nacional. Os desafios da fragmentação *In: Revista Brasileira de estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n.1, 2007, UFBA (PP. 09-23).

PASSOS, Willian de Souza *et al.* A importância do financiamento público para o desenvolvimento local: estudo de caso sobre o FUNDECAM. *In* Fauré Ives A. *et al* (Org.) *Novos rumos para a economia fluminense: oportunidades e desafios do crescimento do interior..* Rio de Janeiro: E-papers, 2008