

# A Atualidade da Questão Regional no Brasil: O Caso da Região Norte Fluminense

Livia Louzada de Moraes<sup>1</sup>

## Resumo

O modo de produção capitalista, modelo triunfante em todo o mundo, produz e reproduz desigualdades socioespaciais em razão da tendência à concentração dos recursos, que gera um recorte espacial de centro-periferia e fragmentação do território. A problemática da questão regional do Norte Fluminense é um reflexo desta sistemática e, como tal, demanda um referencial teórico-científico para formulação de uma visão crítica que permita o enfrentamento desta questão na prática, tendo em vista os grandes investimentos aplicados e as recentes notícias veiculadas pela imprensa de crise financeira e risco de quebra do grupo EBX, responsável pela instalação do Complexo Logístico, Industrial e Portuário Industrial do Açú, em São João da Barra-RJ, que, se concretizado como planejado, reuniria pela primeira vez na história desta região elementos necessários para sua industrialização.

**Palavras-chave:** região, desenvolvimento, subdesenvolvimento, capitalismo, Norte Fluminense

---

1 Advogada e Assessora Técnica da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.  
Mestranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido  
Mendes – Campos dos Goytacazes-RJ.  
[livialouzada@gmail.com](mailto:livialouzada@gmail.com)

## Introdução

A partir dos estudos, leituras e debates desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes – Campos, verificou-se a necessidade de estabelecer um referencial teórico-científico para formular um olhar crítico sobre a problemática da questão regional do Norte Fluminense ante as recentes mudanças no cenário socioeconômico desta região.

Trata-se de temática largamente enfrentada e debatida na literatura acadêmica, objeto de pesquisas e críticas por especialistas, mas que, em razão de sua relevância e da multiplicidade de dimensões pelas quais pode ser abordada, encontra-se longe de ser esgotada.

Este artigo busca contribuir para o debate sobre a temática do desenvolvimento regional com enfoque no caso concreto do Norte Fluminense, ante as notícias sobre a crise financeira e o risco de quebra enfrentados, na atualidade, pelo grupo EBX, *holding* do empresário Eike Batista, responsável pela instalação do Complexo Logístico Portuário e Industrial do Açú, conhecido como “Superporto do Açú”, no litoral do município de São João da Barra-RJ, veiculadas pela imprensa recentemente<sup>2</sup>.

Para alcançar tal intento, é essencial ter em conta as noções dos conceitos de território, região, desenvolvimento e subdesenvolvimento, bem como discutir a grave problemática da desigualdade social e espacial gerada em razão da tendência à concentração na dinâmica econômica do modo de produção capitalista, que cria um recorte espacial de centro-periferia e fragmentação do território.

Partindo destas premissas teóricas, e tendo uma visão panorâmica de como se deu o desenvolvimento regional no Brasil até os dias de hoje, será possível formular um arcabouço teórico que permita uma aproximação com a realidade a ser enfrentada.

Diante da atual situação de crise, diversos questionamentos se impõem:

a) Quais os rumos do mega empreendimento: estagnação, retrocesso,

---

2 <http://www.fmanha.com.br/economia/eike-batista-quebra-o-silencio-e-fala-do-porto-do-acu>  
<http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2013/07/19/os-pontos-contrapontos-da-defesa-de-eike-batista-504045.asp>  
<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1040/noticias/o-sonho-acabou-para-eike-batista>

avanço?

b) Quais as implicações espaciais, sociais e econômicas da derrocada deste empreendimento para o desenvolvimento regional do Norte Fluminense?

c) Qual será a estratégia dos gestores públicos diante do fracasso do empreendimento?

Certo é que o sucesso do empreendimento se, por um lado, promoveria a reunião dos elementos necessários à industrialização da região e ao encadeamento com atividades regionais já existentes (cadeia produtiva), por outro, contribuiria para a reprimarização da economia brasileira consistente na manutenção da estratégia de consolidação do país como grande produtor e exportador de *commodities* primárias e produtos que agregam pouca tecnologia, o que, segundo Siqueira (2010, p. 11), promoveria a manutenção de um:

“crescimento sem qualidade, muito distante e até antagônico a um verdadeiro projeto nacional de desenvolvimento, que pudesse enfrentar nossas heterogeneidades e mazelas sociais, em um ambiente de maior politização e democracia”.

### **Premissas teóricas**

Para compreender a problemática regional, faz-se mister partir de um referencial mais abstrato segundo o qual o espaço, como construção social, se opõe ao que é dado de forma natural e espontânea.

Trata-se, em verdade, de um processo histórico inexorável, fruto das relações, interações, conflitos e disputas dentro do território.

O termo “região” pode ser abordado sob diferentes enfoques, dentre os quais optou-se, no curso, conforme as reflexões desenvolvidas por Cruz (2007), por adotar um recorte da região que não se restringe a uma delimitação espacial de um território simplesmente, mas sim encarar a região como o espaço de dominação de frações do capital onde o político (formas de conflitos e disputas de classes, grupos

e atores sociais e de dominação) e o econômico (formas de reprodução do capital) se imbricam.

O objetivo deste recorte é trabalhar a ideia de região vinculada à ideia de desenvolvimento ou desenvolvimento regional com base territorial e o território entendido como produto e produção social.

A região é compreendida como expressão das desigualdades no desenvolvimento em razão das disputas pelos recursos no território que são escassos – ao passo que as necessidades humanas são ilimitadas –, configurando áreas espaciais diferenciadas e heterogêneas visíveis, empiricamente, em função da necessidade do homem de dividir e classificar para compreender fenômenos.

Neste diapasão, é possível afirmar que a região é produto dos meios de controle sobre determinado espaço físico – que variará de tamanho conforme a atuação das elites de poder que promovem o discurso do desenvolvimento que atenda aos interesses de grupos e classes determinadas, mas que é divulgado como sendo interesse comum de toda região.

Dai, portanto, se dizer que o poder político e o discurso ideológico promovem o fechamento da região, garantindo não só os meios de reprodução da região e a manutenção do poder das elites dominantes mas também estimulando a abertura para que haja integração na dinâmica nacional.

Todavia, mais que uma construção social material, a região é uma construção simbólica que confere àquele espaço uma identidade diferenciada no território e o status de ente, permitindo que se configure uma unidade física, política e social.

E, para tanto, é necessário mais que um decreto. É preciso que haja reconhecimento e legitimação para se construir e se reproduzir uma região, isto é, que haja agentes e porta-vozes respaldados para o exercício do monopólio da representação popular (“para dentro”) e para barganhar poderes e recursos nas diferentes escalas de poder dentro do jogo político por meio de alianças com agentes públicos e/ou privados (“para fora”).

Essa configuração em que porta-vozes disputam autoridade para representar a região para dentro e para fora com poder de negociação é que Cruz (2007) denomina “regionalismo” - que colmata a noções de identidade, pertencimento e reprodução social. (???)

O processo de desenvolvimento gera desigualdades e o aspecto espacial da desigualdade denomina-se região. Nela, encontramos produção e reprodução destas desigualdades, necessárias à manutenção e reprodução do sistema capitalista, vencedores e perdedores de acordo com a imposição ou não pelo controle da representação simbólica e manutenção de arranjos e alianças de poder.

Diante dos movimentos da globalização, da crise do regime de acumulação e da financeirização da riqueza, emergem novas concepções de desenvolvimento, dentre as quais destacamos a do “desenvolvimento sustentável”, que segundo Araújo (2000, p. 336) reflete a

“preocupação com a dimensão social e com a integração físico-territorial do país (para o que investimentos em infraestrutura econômica ganham relevo, vez que são capazes de definir territorialidades, num país ainda em processo de ocupação de seu vasto território)”.

### **Dinâmica capitalista e espacialidade do desenvolvimento regional no Brasil**

O modo de produção capitalista é um modelo triunfante no mundo que produz e reproduz desigualdades socioeconômicas e espaciais para sua manutenção com tendência à concentração de riquezas, na medida em que o acesso aos meios e modos de produção é monopolizado, e com a produção de um recorte espacial de centro-periferia.

Furtado (2009) investiga qual é a estrutura dos países periféricos, buscando formular uma teoria sobre o subdesenvolvimento sob a dimensão econômica e conclui que este é um fenômeno autônomo e que, portanto, não pode ser entendido como uma fase anterior e necessária para o processo de desenvolvimento para fins de formação das economias capitalistas modernas, demandando, destarte, uma teoria própria.

Subdesenvolvimento, de acordo com este autor, é um processo histórico que se apresenta sob diferentes formas e estágios nos chamados países periféricos. Ao receber empresas capitalistas, é criada uma estrutura dualista nos países pré-capitalistas onde coexistem dois setores: um avançado, tecnologicamente, voltado

para a produção de mercadorias destinadas à exportação, e um setor pré-existente baseado em economia de subsistência.

No caso particular do Brasil, ainda encontramos um terceiro setor constituído por um núcleo industrial ligado ao mercado interno destinado, o qual tenta concorrer com os produtos estrangeiros, voltando todas as inovações tecnológicas para este setor ao invés de tentar eliminar o setor da subsistência. Trata-se de um processo denominado “modernização conservadora”<sup>3</sup>.

Daí a diferença entre desenvolvimento e crescimento. Enquanto este último é um conceito exclusivamente econômico, desenvolvimento é mais amplo e introduz elementos qualitativos.

Os estudiosos da temática verificam a presença de um padrão periférico de integração internacional da economia brasileira, denominado de integração subordinada/passiva, na medida em que são priorizadas decisões de investimento em energia, insumos básicos e infraestrutura de exportação – o que promove um processo de fragmentação territorial e social, dado que apenas determinados locais são contemplados com investimentos de fora e para fora.

Um exemplo emblemático deste padrão se verifica com a construção do Complexo Logístico do Açú, no litoral do município de São João da Barra, no Norte Fluminense, que contempla um complexo portuário, terminal exportador de minério

---

3 **Modernização conservadora** é um conceito elaborado por Barrington Moore Jr. para retratar o caso de desenvolvimento capitalista na Alemanha e no Japão. A revolução burguesa, bem como o processo de industrialização desses países, fez-se através de um pacto político entre a burguesia industrial e a oligarquia rural - pacto orquestrado no interior do Estado -, sem rupturas violentas. Os *Junkers* alemães, no caso da Alemanha, conseguiram controlar a transição para a modernidade sem se contrapor a ela e sem deixar de estimulá-la, sobretudo no que se refere à industrialização, e sem, tampouco, perder o controle do campo - mantendo suas propriedades herdadas do período feudal.

Barrington Moore identifica três caminhos possíveis para chegar à modernidade, desde o mundo pré-industrial (op.cit., p. 13, 15): as vias socialista revolucionária, democrática e autoritária. A primeira levou à construção de sociedades capitalistas e democráticas na Inglaterra, França e Estados Unidos. Já, a segunda, também capitalista, "*na ausência de um forte surto revolucionário, passou através de formas políticas reacionárias até culminar com o fascismo.*" O terceiro caminho foi o comunismo que se desenvolveu na Rússia e na China.

A abordagem da modernização conservadora abriu uma interessante linha de interpretação dos processos de construção do Estado e da modernização capitalista, tanto nos países centrais, quanto na América Latina. No Brasil, o livro de Moore teve grande impacto, especialmente, porque a segunda das três vias para a modernidade parecia se encaixar perfeitamente na trajetória brasileira. O conceito foi utilizado para explicar o desenvolvimento econômico do país pós-1964, entendido como um processo de modernização, que não destruiu os elementos tradicionais, provenientes da antiga sociedade pré-industrial, e no qual os proprietários rurais permaneceram no centro do poder político.

([http://pt.wikipedia.org/wiki/Moderniza%C3%A7%C3%A3o\\_conservadora](http://pt.wikipedia.org/wiki/Moderniza%C3%A7%C3%A3o_conservadora))

de ferro, unidades de produção de energia, aço e navios, entre outras atividades, além dos desdobramentos deste grande projeto de investimento.

Neste sentido, Vainer (2007, p.12) analisa as bases teórico-conceituais e sociais do processo de fragmentação, ressaltando a centralidade do planejamento territorial, ante a constatação de que os grandes projetos de investimentos (GPIs)

“são uma forma de organização territorial que a tudo se sobrepõe, fragmentando o território e instaurando circunscrições e distritos que, no limite, configuram verdadeiros enclaves. Por essa razão é possível afirmar que estes constituem, quase sempre, importantes vetores do processo de fragmentação do território”.

Seguindo esta linha de raciocínio, Cruz (2012, p. 34) salienta que,

“Apesar da volumosa injeção de recursos financeiros nas instalações e equipamentos, esses tendem a se efetivar de forma concentrada e segregada, em termos econômicos, sociais e espaciais, agravando a hierarquia e a seletividade entre municípios contemplados e municípios excluídos.

A região em comento, cujos municípios apresentam orçamentos milionários e que vive o chamado “desafio da abundância” (Piquet, 2007) em razão dos vultosos investimentos na chamada indústria do petróleo do pré e pós-sal e da instalação de complexos industriais como o do Porto do Açu, demanda estudos e diagnósticos sobre os impactos da atividade para subsidiar políticas de desenvolvimento local.

## **O caso concreto do Norte Fluminense**

A partir da construção de um referencial teórico que leve em conta as premissas conceituais abordadas e uma análise das características do processo de

desenvolvimento regional brasileiro, é possível uma aproximação com a realidade da Região Norte Fluminense para melhor compreendê-la.

Nos últimos meses do primeiro semestre deste ano, foram veiculadas diversas notícias na imprensa dando conta sobre a crise financeira por qual atravessa o grupo EBX, responsável pela implantação do Complexo Logístico, Industrial e Portuário do Açúcar – CIPA, em São João da Barra-RJ, com construção iniciada em outubro de 2007 e área total de 90 km<sup>2</sup>.

Segundo o site oficial da LLX<sup>4</sup>, empresa de logística do grupo EBX:

“Projetado com base no moderno conceito porto-indústria, o Superporto do Açúcar contará com um Distrito Industrial em área contígua, além de uma retroárea para armazenamento dos produtos que serão movimentados. Essas áreas, em conjunto com o porto, formarão o Complexo Industrial do Superporto do Açúcar. Nele, serão instaladas indústrias offshore, polo metalomecânico, base de estocagem para grãos líquidos, Unidade de Construção Naval da OSX (empresa do setor de equipamentos e serviços para a indústria naval offshore de petróleo do Grupo EBX), Unidade para Tratamento de Petróleo, complexo termelétrico da MPX (empresa de energia do Grupo EBX), pátio logístico, plantas de pelletização de minério de ferro, cimenteiras, indústrias de tecnologia da informação e siderúrgicas, entre outros”.

O próprio empresário Eike Batista publicou artigo em sua defesa, afirmando que não deixará de pagar um único centavo de sua dívida<sup>5</sup>.

Diante desta atual situação, diversos questionamentos se impõem:

**a) Quais os rumos do mega empreendimento: estagnação, retrocesso, avanço?**

---

4 <http://www.llx.com.br/pt/superporto-do-acucar/Paginas/o-complexo-industrial.aspx#sthash.VnWtfuuS.dpuf>

5 <http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2013/07/19/os-pontos-contrapontos-da-defesa-de-eike-batista-504045.asp>

Diferentemente da atividade petrolífera na região que carrega traços de enclave – já que não há industrialização -, este empreendimento diversifica a base econômica e produtiva, potencializando um processo de industrialização da região jamais visto em sua história, criando uma cadeia produtiva (Cruz, 2012) e a possibilidade de inserção competitiva na economia internacional em uma região marcada historicamente pelo déficit de infraestrutura urbana.

**b) Quais as implicações espaciais, sociais e econômicas da derrocada deste empreendimento para o desenvolvimento regional do Norte Fluminense?**

Neste ponto, tal como estruturado por Piquet (2007), é preciso levar em consideração alguns traços como as mudanças na estrutura populacional (crescimento demográfico), na criação ou extinção de empregos, na organização do território, bem como no quadro político que já foram propiciados em razão do início da implantação do empreendimento que deu novos contornos à diferenciação espacial interna na região.

**c) Qual será a estratégia de desenvolvimento local e regional dos gestores políticos diante do fracasso do empreendimento?**

A pedra de toque é a existência ou não de planejamento e de equipe técnica apta e com embasamento teórico-científico necessário para tal – o que reforça o objetivo primordial deste artigo.

O que se percebe é que a escala local não é totalmente impotente diante das forças globais, desde que haja atuação dos agentes sociais e políticos no sentido de obter sinergia, normalmente obtida por meio do planejamento estratégico para conseguir se blindar das externalidades. Não é possível produzir ilhas de felicidade num mar tempestuoso.

## Considerações Finais

Diante das reflexões desenvolvidas durante o curso, denota-se que a busca por um referencial teórico-científico sobre a problemática do desenvolvimento regional não se trata de mero esforço de abstração e especulação teórica, mas um meio de fornecer subsídios para compreender e analisar de forma mais complexa e profunda os processos concretos, inseridos na lógica internacional.

Para tanto, é necessário estabelecer premissas conceituais que embasem uma visão crítica da realidade, bem como analisar o panorama do desenvolvimento regional brasileiro dentro da lógica e dinâmica capitalista.

É preciso entender por que foi escolhido determinado território para a implantação de empreendimento e investimentos, como foi o caso do Complexo Logístico do Açú em São João da Barra – RJ; quais os impactos na configuração socioespacial da região em razão da instalação deste mega empreendimento em caso de sucesso ou fracasso do empreendimento; entender a necessidade de elaboração de um planejamento territorial e políticas públicas para a região.

Diversas são as questões que se impõem diante do dinamismo da situação que ora se verifica, tendo em vista que o problema regional atual é que espacialmente o modo de produção capitalista é formado por ilhas dinâmicas nas quais os investimentos estão conectados em escala global, sem, necessariamente, gerar o desenvolvimento ao seu redor, na escala local ou regional.

## Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: REVAN: Fase, 2000.

CRUZ, José Luis Vianna. *A retomada do crescimento brasileiro e a reestruturação do espaço regional do Norte do Estado do Rio de Janeiro*. In: Revista Vértices/ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, v. 14, n. especial 1. Campos dos Goytacazes: Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. *Espaço social, ambiente construído e reprodução social*.

Campos dos Goytacazes: UCAM-Campos, Série UCAM-Região, Ano III, n 10, maio/2007, 36pp.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009. Cap. 4: Elementos de uma Teoria do Subdesenvolvimento.

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.

SIQUEIRA, Hipólita. *Desenvolvimento regional recente no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers, 2010. 122p. (p. 7-38).

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.