

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO  
DE CIDADES.  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES

Fábio Gustavo Viana Siqueira

NOROESTE FLUMINENSE: ARRANJOS REGIONAIS E  
PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.  
Dezembro de 2015

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO  
DE CIDADES.  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES

Fábio Gustavo Viana Siqueira

NOROESTE FLUMINENSE: ARRANJOS REGIONAIS E  
PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade  
Candido Mendes – Campos/RJ, para a obtenção do grau de  
MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES.

Orientador: Prof. José Luis Vianna da Cruz, D.Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.  
Dezembro de 2015

#### FICHA CATALOGRÁFICA

S618n Siqueira, Fábio Gustavo Viana.

Noroeste Fluminense: arranjos regionais e perspectivas de desenvolvimento./ Fábio Gustavo Viana Siqueira. – 2016.

111 f.; il.

Orientador: José Luis Vianna da Cruz,.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades– Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2015.

Bibliografia: f. 101 - 107.

1. Desenvolvimento local – região norte e noroeste fluminense. 2: Território. noroeste fluminense - consórcios públicos. 3: Planejamento urbano e regional – região norte e noroeste fluminense. 2. Rio Paraíba do Sul – Campos dos Goytacazes (cidade) .I: Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU: 711.2/4: 332.146.2 (1-16/1-17)(815.3)

FÁBIO GUSTAVO VIANA SIQUEIRA

NOROESTE FLUMINENSE: ARRANJOS REGIONAIS E  
PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes – Campos/RJ, para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em 16 de dezembro de 2015.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. José Luis Vianna da Cruz, DSc - Orientador  
Universidade Candido Mendes

---

Prof.<sup>a</sup> Rosélia Perissé da Silva Piquet, D.Sc.  
Universidade Candido Mendes

---

Prof.<sup>a</sup> Denise Cunha Tavares Terra, D.Sc.  
Universidade Estadual do Norte Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.  
2015

Para Fabiana e Pedro, por ser, em última instância, a razão de ser deste trabalho e de TUDO mais!

## **AGRADECIMENTOS**

Aqui corre-se sempre o risco de omissões imperdoáveis. Assim, agradeço inicialmente a todos os Mestres com quem pude aprender muitas coisas relevantes nessa Casa ao longo desses 15 anos, nos intervalos entre 2000-2002 e 2013-2015.

A todos meus colegas das turmas de 2000 e 2013.

Aos funcionários da Pós-Graduação da UCAM, em especial a Cida.

Aos amigos Nelson Crespo e Helio Gomes Filho, com quem iniciei a caminhada, interlocução e convívio fraterno e rico ao longo de todo esse período.

Aos Professores Lia Osório, Agostinho Anachoreta, Denise Terra, Rodrigo Vilani e Elis Miranda, por muitas descobertas estimulantes no sentido da pesquisa acadêmica.

Ao Professor e amigo Rodrigo Serra, pelos ensinamentos e pelo debate profícuo sobre a teoria e a práxis.

A Fernanda Costa e Silvana Castro, pela amizade, cumplicidade e companheirismo ao longo do período dos créditos.

A FAPERJ, pelo apoio ao projeto de pesquisa intitulado “O Norte, o Noroeste Fluminense, as Baixadas Litorâneas e o Complexo de Exploração e

Produção de Petróleo e Gás: dinâmica socioeconômica, mercado de trabalho, desenvolvimento regional e gestão territorial, coordenado pelo Professor José Luis Vianna da

Cruz, no qual se inclui a pesquisa que resulta nessa dissertação.

A UCAM, pelo apoio ao projeto de pesquisa supracitado e por disponibilizar para essa pesquisa o banco de microdados sobre o RJ do UCAM Data.

A Professora Érica Tavares e a Clovis Firmo, pelo auxílio no manejo e tabulação dos dados extraídos do banco do UCAM Data.

A Simone Dutra pelo cuidadoso trabalho de formatação em tempo recorde.

A amiga Andressa Peres pela atenciosa revisão.

A amiga e companheira Vera Félix, pela total disponibilidade em suprir minhas ausências justificadas por essa pesquisa.

Aos amigos Gustavo Carvalho, Gustavo Gomes e Roberto Moraes, por dividir projetos e pelos debates enriquecedores ao longo dessa trajetória.

Ao Mestre Luciano D'Angelo, velho amigo e parceiro que me abriu o horizonte para essa área do conhecimento dentre muitas coisas que tem me ensinado nos últimos 25 anos.

A Professora Rosélia Piquet pelos ensinamentos valiosos, pela atenção, carinho e estímulo constante durante essa travessia.

A meu orientador Professor José Luis Vianna da Cruz, pela amizade e por toda sua generosidade, paciência e total parceria. Pela persistência em efetivamente orientar esse projeto com entusiasmo contagiante e motivador.

A minha irmã Carla Siqueira Nicolau, pelo auxílio necessário.

A minha companheira Fabiana Salles, pela patrulha e pela pressão, sem as quais, provavelmente, esse trabalho não chegaria ao cabo.

A meus pais Amaro e Regina Siqueira pelo apoio incondicional de sempre e em especial pelo suporte nas muitas vezes em que tive de me desdobrar.

E a Fabiana e Pedro, por compreenderem as minhas ausências e por serem motivação para qualquer empreitada.

## RESUMO

### NOROESTE FLUMINENSE: ARRANJOS REGIONAIS E PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO

Nas últimas décadas identifica-se no Brasil uma retomada de políticas voltadas para o Desenvolvimento a partir do Governo Federal. Esse movimento absorve a dimensão territorial em suas iniciativas, o que se expressa, por exemplo, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Nesse contexto, o debate teórico sobre desenvolvimento e território propõe a superação do modelo *localista*, voltado para desenvolvimento endógeno, por políticas regionais que contemplem uma perspectiva cooperativa e integrem as diversas escalas do território a partir da coordenação do Governo Federal. O objetivo dessa dissertação é especular sobre a hipótese de aplicação dessa concepção de políticas de desenvolvimento regional na realidade do Noroeste Fluminense (NOF), região periférica e caracterizada por um baixo dinamismo econômico, integrada de forma subalterna na Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera (Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas e Noroeste Fluminense) e polarizada pelo grande dinamismo econômico – impulsionado pela indústria extrativa do petróleo – observado no estado do Rio de Janeiro, a partir da porção norte do território fluminense, desde a década de 1990. Para tanto, recorreu-se a referências a experiências de políticas voltadas para o desenvolvimento regional, numa perspectiva cooperativa e transescalar, observadas recentemente no Brasil, com destaque para os Consórcios entre entes da federação. Analisou-se ainda dados socioeconômicos das mesorregiões Noroeste Fluminense, Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas a fim de melhor compreender e interpretar o NOF com vistas à possibilidade de intervenção numa perspectiva de gestão territorial. A hipótese apontada pela pesquisa refere-se à possibilidade de um projeto de desenvolvimento regional integrado que articule os municípios do NOF no sentido de alternativas à estagnação, ao baixo dinamismo econômico e à incorporação subalterna à região do petróleo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento. Território. Noroeste Fluminense. Consórcios Públicos.



## ABSTRACT

### NORTHWEST FROM THE STATE OF RIO DE JANEIRO: REGIONAL MANAGEMENTS AND DEVELOPMENT PROSPECTS.

In the last decades it is identified in Brazil a recovering of policies turned to the development from the Federal Government. This movement absorbs the territorial dimension in its initiatives, which is expressed, for example, in the National Policy for Regional Development (RUP). In this context, the theoretical discussion on development and territory proposes overcoming of *local mode*, turned to endogenous development, for regional policy, covering a cooperative perspective and integrate several scales of the territory from the coordination of the Federal Government. The purpose of this dissertation is to speculate on the hypothesis of application of this conception of regional development policies in the reality of the Northwest from the state of Rio de Janeiro (NOF), peripheral region and characterized by a low economic dynamism, integrated in a subordinate way in the Great Region from the state of Rio de Janeiro of Oil Production (North from the state of Rio de Janeiro, Coastal Lowlands and Northwest from the state of Rio de Janeiro) and polarized by the great economic dynamism – driven by mining oil industry – observed in the state of Rio de Janeiro, from the northern part of Rio de Janeiro territory, since the 1990s. Therefore, once resorted to references to experiences of policies turned to the regional development, in a cooperative and Cross-scale perspective, recently observed in Brazil, highlighting the Partnerships among the states. It was also analyzed the socioeconomic data of Northwest from the state of Rio de Janeiro, North from the state of Rio de Janeiro and the Coastal Lowlands in order to better understand and interpret the NOF with a view to the possibility of intervention in a land management perspective. The hypothesis suggested by the research refers to the possibility of a project of integrated regional development that articulates the towns from NOF in order to alternatives to stagnation, to low economic dynamism and to the subordinate incorporation into the oil region.

**KEYWORDS:** Development. Territory. Northwest from the State of Rio de Janeiro. Public Partnerships.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b>	Evolução da População	70
<b>Tabela 2:</b>	Evolução População Economicamente Ativa (PEA)	73
<b>Tabela 3:</b>	Evolução da taxa de desemprego em municípios selecionados	74
<b>Tabela 4:</b>	População Ocupada Residente por Posição na Ocupação (%).	75
<b>Tabela 5:</b>	População ocupada residente por setores de atividades econômicas (2000 e 2010 (%)). (1)	78
<b>Tabela 6:</b>	População ocupada residente por setores de atividades econômicas (2000 e 2010 (%)). (1)	79
<b>Tabela 7:</b>	Ranking dos Setores de Atividade Econômica que mais empregam (2010).	80
<b>Tabela 8:</b>	Distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) por grandes setores de atividade econômica.	82
<b>Tabela 9:</b>	Evolução de alguns indicadores de pobreza e renda (1991-2010).	83
<b>Tabela 10:</b>	Baixada Litorânea (2000).	108
<b>Tabela 11:</b>	Baixada Litorânea (2010).	108
<b>Tabela 12:</b>	Região Noroeste Fluminense (2000).	109
<b>Tabela 13:</b>	Região Noroeste Fluminense (2010).	110
<b>Tabela 14:</b>	Região Norte Fluminense (2000).	111
<b>Tabela 15:</b>	Região Norte Fluminense (2010).	111

## SUMÁRIO

1:	<b>INTRODUÇÃO</b>	13
2:	<b>CONTEXTUALIZANDO O NO FLUMINENSE NO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.</b>	17
3:	<b>CARACTERIZANDO O NO FLUMINENSE: ASPECTOS HISTÓRICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS, DILEMAS E PERSPECTIVAS.</b>	33
4:	<b>ARRANJOS TERRITORIAIS E O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO. UM CAMINHO PARA O NO FLUMINENSE E PARA A GRANDE REGIÃO FLUMINENSE DE PRODUTORA DE PETRÓLEO?</b>	50
4.1:	CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1990-2008): VISÕES SOBRE OS IMPACTOS DA ATIVIDADE PETROLÍFERA NA PORÇÃO NORTE DO TERRITÓRIO FLUMINENSE.	50
4.2:	DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PRODUÇÃO PETROLÍFERA NO BRASIL HOJE.	60
4.3:	O NORTE FLUMINESE: A GRANDE REGIÃO PRODUTORA DE PETRÓLEO.	62
4.4:	A GRANDE REGIÃO FLUMINENSE PRODUTORA DE PETRÓLEO: EM NÚMEROS E APONTAMENTOS PARA UMA INTERPRETAÇÃO.	69
4.4.1:	<b>Dinâmica Populacional.</b>	70
4.4.2:	<b>População Economicamente Ativa e Taxa de Desemprego.</b>	72
4.4.3:	<b>População Ocupada.</b>	74
4.4.4:	<b>Composição do Produto Interno Bruto (PIB).</b>	80
4.5:	PROJETO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO: CAMINHO PARA O NORTE FLUMINENSE?	84
5:	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.</b>	97

<b>6:</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.</b>	<b>101</b>
	<b>ANEXO A: DADOS DAS BAIXADAS LITORÂNEAS, REGIÕES NOROESTE E NORTE FLUMINENSE (2000 E 2010).</b>	<b>107</b>

## 1: INTRODUÇÃO

A ideia de constituir o Noroeste Fluminense (NOF) enquanto objeto dessa dissertação tem origem na circunstância pela qual, no momento em que o autor reingressou no Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, em 2013, estava a 19 meses atuando como servidor público no *Campus* Itaperuna do Instituto Federal Fluminense de Ciência e Tecnologia (IFF). A oportunidade de retornar a este Programa de Mestrado e o compromisso de desenvolver uma pesquisa que contribuísse com a missão institucional do IFF, como contrapartida ao apoio da instituição à qualificação do seu corpo docente, convergiram para que o autor recuperasse a experiência de assistente de pesquisa do Professor José Luis Vianna da Cruz, orientador da presente dissertação, no final da década de 1990. À época, foi possível – e prazeroso – identificar no levantamento dos periódicos de Campos da década de 1970, especialmente de *A Notícia* e da *Folha da Manhã*, o discurso da penalização e das cobranças ao Governo Federal produzido, pelas elites da microrregião açucareira de Campos, que reencontramos no curso da pesquisa, sistematizado e analisado por Neves (2006). Assim, a escolha do tema representou ao mesmo tempo um retorno ao tema pesquisado na juventude e um encontro com a mesorregião onde se insere o novo lócus de atuação profissional.

Essa não foi a única particularidade na relação entre a pesquisa e a trajetória do autor. Também no fim dos anos 1990 a militância política possibilitou uma experiência na gestão pública, como assistente especial da Secretaria Municipal de

Agricultura de Campos, na gestão do Professor Luciano D'Angelo. Em que pese à época o autor não conhecer teoricamente o debate acadêmico sobre a transescalaridade, e compreender a questão do pacto federativo apenas enquanto

um professor de História razoavelmente politizado é possível dizer hoje, olhando para trás, que foi possível colaborar com uma experiência de gestão que atuou efetivamente no sentido da integração com a sociedade civil, com outros municípios, com diversas instâncias dos governos do Estado e Federal. Foi nesse período que o autor conheceu o Projeto Managé, citado na segunda seção dessa dissertação, tendo em algumas oportunidades representado a Prefeitura em reuniões com técnicos da Universidade Federal Fluminense e de outros municípios que compõem o Consórcio do Itabapoana. Foi também nessa oportunidade que foi possível conhecer de perto e participar de uma experiência de integração intermunicipal para a gestão de questões colocadas à escala regional, o Consórcio Público – dispositivo de política pública que também é objeto desta dissertação.

Essa experiência foi fundamental para o interesse em ingressar no Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, tendo cursado a primeira turma – sem concluir o curso por circunstâncias inteiramente alheias à vontade e determinadas exclusivamente pela realidade objetiva – e retornado agora, em 2013. Assim, parece ser possível afirmar que essa dissertação conclui um ciclo que mescla a experiência empírica e a breve vida acadêmica do autor.

Isso posto, cabe ressaltar que esta dissertação tem a pretensão de identificar os limites impostos historicamente ao desenvolvimento da região Noroeste Fluminense e, a partir daí, refletir sobre o potencial e as perspectivas desta região no sentido da superação do atual quadro de estagnação socioeconômica. Pretendese, ainda, relativizar, a princípio, o diagnóstico de “estagnação”, considerando-se que tal avaliação é relacional, ou seja, comparada ao que é considerado como referência de dinamização. O Noroeste Fluminense possui uma história própria de estrutura e dinâmica produtivas e que os dados da última década censitária sobre dinâmica demográfica, incluindo os deslocamentos pendulares da sua população trabalhadora, apontam para uma estabilização e até crescimento populacional significativo na maioria dos seus municípios, contrariamente à tendência das décadas anteriores. Ante tais indícios, pretende-se adicionar as pergunta: o que responde pelo quadro de inflexão na dinâmica demográfica? Ou, em outras palavras, pressupondo, enquanto hipótese, que não existe “ausência de dinâmica”, quais então os fatores que determinam, a dinâmica socioeconômica atual do Noroeste Fluminense? Quais são os elementos locais que podem ser acionados,

em dimensão transescalar, no sentido de apontar para uma construção de uma socioeconomia minimamente integrada, enraizada e sólida?

Assim, a primeira seção da dissertação reporta-se ao debate teórico sobre desenvolvimento e, mais particularmente, sobre desenvolvimento regional, considerando, no contexto dos últimos vinte e cinco anos, as relações entre as diversas escalas territoriais que interagem nesse processo e privilegiando abordagens adequadas ao perfil da região em tela. A crítica aos *localismos* e a perspectiva de desenvolvimento regional associado a transescalaridade indica o fracasso do modelo de fragmentação do território e do desenvolvimento endógeno. Nessa seção também é caracterizada a mudança na orientação das políticas regionais organizadas e propostas pelo Governo Federal a partir de 2003 e são apontadas as principais políticas públicas organizadas a partir da União desde então, com destaque para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implantada a partir de 2007 e reformulada em 2013.

Em seguida a proposta é caracterizar historicamente o NO Fluminense, compreendendo as consequências dessa trajetória quanto aos aspectos socioeconômicos e refletindo sobre as particularidades do objeto bem como sobre a necessária articulação entre as escalas supralocal (BRANDÃO, 2007) e nacional. Esta análise histórica tem por objetivo caracterizar uma das âncoras centrais para o fortalecimento da dinâmica socioeconômica regional, que é a “experiência” das suas formações sociais. Assim é pertinente a menção à experiência de integração representada pelo Projeto Managé, coordenado pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e a identificação de vínculos regionais com municípios vizinhos para além dos limites administrativos do estado do Rio de Janeiro, a partir da identificação da “Região de Identidade de São Tomé”, identificada por Pereira Júnior (2015) em sua recente dissertação sobre Itaperuna. Cumpre destacar que para o propósito desta seção, foi fundamental o recurso à produção recente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, tendo recorrido ainda a Costa (2012) e Lumbreras (2008).

Numa terceira seção, enfim, após traçar um quadro atual do estado do Rio de Janeiro e da região, nos aspectos econômicos, urbanos e sociais, especula-se, à luz da análise de algumas experiências de cooperação e de coordenação intermunicipais, numa perspectiva urbano-regional, apoiada em reflexões teóricas,

de autores brasileiros, principalmente, sobre arranjos institucionais de gestão territorial, e sobre perspectivas apresentadas por consórcios específicos ou multifinalitários, bem como por outras formas de arranjos territoriais de caráter regional, no sentido da efetiva promoção do desenvolvimento dos municípios da região a ser estudada.



## **2: CONTEXTUALIZANDO O NORTE FLUMINENSE NO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Neste capítulo contextualizar-se-á o Noroeste Fluminense no universo do debate e das teorias do desenvolvimento no que se refere à discussão sobre regiões caracterizadas como “periféricas” ou “regiões estagnadas”, nas relações entre desenvolvimento e dinâmica socioespacial.

Propõe-se, aqui ainda, uma reflexão, bastante limitada, sobre a gestão do território, com especial interesse no que concerne às possibilidades e às suas potencialidades no enfrentamento das desigualdades regionais, à escala mesorregional. Isso se justifica pela proposta de pensar a inserção da mesorregião NO Fluminense – caracterizada segundo Lumbreras (2008) por um “quadro de estagnação econômica [...] recorrente e persistente” (LUMBRETRAS, 2008, p. 87) – neste contexto, tendo em vista pensar caminhos para viabilizar suas potencialidades de recuperação do dinamismo socioeconômico da mesorregião, a partir, dentre outros elementos, da proposta de retomada de políticas regionais presididas pela escala nacional, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 2007, e com uma segunda versão a partir de 2013, além das experiências de integração e interação territorial em curso em diversos estados da federação.

Deste modo, pergunta-se: Quais são os caminhos para se pensar a superação de situações de baixo dinamismo e integração regionais localizadas no debate entre projetos endógenos locais – ou sub-nacionais – e projetos nacionais?

Contudo, antes de se proceder a possíveis respostas, pretende-se iniciar tal reflexão teórica revisitando o debate referente à questão do desenvolvimento regional e à dinâmica socioespacial na década de 1990, a partir de autores que,

numa perspectiva crítica, identificam naquele momento a predominância de interpretações teóricas caracterizadas pela crença na capacidade endógena de determinados territórios para promoverem o desenvolvimento a partir da escala local, sobretudo quando estabelecidas relações diretas com redes articuladas na escala global.

Embora essas interpretações sejam consequência do abandono das políticas regionais, à escala nacional e internacional, os efeitos dessas concepções e propostas de ação foram negativas para as políticas regionais no Brasil haja vista, na época, os avanços das políticas neoliberais que desmontaram o Estado produtor de políticas públicas e indutor do desenvolvimento – materializado nas privatizações e na ditadura do mercado sobre as políticas de Governo – no contexto da globalização, que fragmentou os investimentos e as conexões territoriais.

Isso contribuiu para a desarticulação da ação do Estado no sentido do planejamento, com consequências para a reversão da tendência à desconcentração regional observada nas décadas de 1960 e 1970 e para a consolidação das desigualdades regionais observadas no território nacional (ARAÚJO, 2000, p. 2122).

Araújo identifica, a partir da falta de proatividade dos governos brasileiros para enfrentar os “impactos regionais seletivos” da globalização, a emergência de uma nova dinâmica regional caracterizada pela tendência à fragmentação do território (ARAÚJO, 2000). Vainer (2007) reitera a análise de Araújo no que se refere a identificar a desarticulação dos mecanismos que implementaram políticas de planejamento que contemplavam a questão territorial na perspectiva do “ordenamento territorial” e da “redução das desigualdades regionais” nas décadas de 1950 a 1980. Segundo este autor, a partir da crise dos anos 80 e da globalização, vigora a lógica da fragmentação territorial. Numa perspectiva crítica da atual conjuntura, o autor propõe apontar “novos horizontes para as políticas territoriais, urbanas e regionais”. Ele aponta os vetores dessa fragmentação territorial:

Grandes projetos [de investimento], neo-localismo [...] velhos regionalismos [...] eis 3 poderosos vetores que apontam e operam na direção da fragmentação. [...] muitas vezes, coalizões articulam e associam estas tendências e seus agentes, aumentando seu potencial de disrupção (VAINER, 2007, p. 15).

A partir da caracterização do referido cenário da fragmentação territorial no Brasil do final do século XX, Vainer propõe repensar as políticas territoriais e regionais no país refletindo sobre diversos aspectos da fragmentação: seus vetores, suas bases teórico-conceituais e suas bases econômicas e políticas (VAINER, 2007, p. 10).

A fragmentação consistiria na perda de conexões produtivas e urbanas entre espaços, contíguos ou não, do território – municípios, cidades micro e mesorregiões, e mesmo macrorregiões – em decorrência da predominância de GPIs (grandes projetos de investimento) vinculados diretamente à economia internacional, constituindo enclaves territoriais; à guerra entre lugares, na disputa para sediar esses grandes investimentos seletivos e excludentes; e, por último, ao “fechamento” por parte de velhas elites locais de entes sub-regionais a processos de mudança e de articulação territorial mais amplos.

Em relação aos vetores da fragmentação territorial elencados no roteiro proposto por Vainer, Na perspectiva desta dissertação, cumpre destacar a questão da “guerra dos lugares”, denominada pelo autor de uma competição entre entes da Federação pela atração de capitais e grandes projetos de investimento. Endossada a ausência de políticas territoriais e regionais a partir da escala federal, favorecendo a lógica do localismo em diversas escalas subnacionais – municipal, estadual, regional – e no bojo da globalização, surgem novas articulações diretas entre capitais, nacionais e internacionais, e forças políticas locais, muitas vezes constituídas por velhas elites oligárquicas. Sintomático que, nesse contexto, sem alterações significativas até o presente, se constate um vácuo de políticas regionais que representem efetivamente um pacto territorial claro e institucionalizado entre as diversas escalas do território nacional.

Vainer, assim como diversos autores como Brandão (2007) e Araújo (2000), questiona a ausência de políticas orientadas pela escala nacional, capazes de forjar, institucionalmente, solidariedade e complementariedade entre os diversos entes federados a fim de promover a cooperação federativa e a eficiência não só no que se refere às políticas voltadas para o desenvolvimento regional, bem como para o conjunto das políticas públicas de interesse social.

À desconstituição das políticas territoriais parece suceder a própria desconstituição da federação. Assim, a “guerra dos lugares” radicaliza decisivamente o processo de fragmentação do território. O *planejamento estratégico*

e seus instrumentos – dentre eles a defesa da primazia do “desenvolvimento local” – representa um processo de submissão da “nação fragmentada” – para além das escalas subnacionais – ao projeto capitalista da globalização e a seus agentes (VAINER, 2007, p. 12-13).

Ainda no debate sobre os vetores da fragmentação territorial característica do padrão globalizado, que se faz sentir no Brasil desde a crise da década de 1980, Vainer relaciona a tendência ao localismo no debate sobre o desenvolvimento no (ao) contexto político determinado pela abertura. A democratização e a Constituição de 1988 produzem um retorno do “velho regionalismo”, ainda que em alguns casos encarnado em novas lideranças locais que emergem nas escalas subnacionais.

Essa reedição de um contexto favorável a elites políticas locais, que agregam autonomia institucional à liderança política, promove novas relações e articulações entre os gestores de lugares e regiões estrategicamente definidas e grupos dominantes e interesses econômicos que operam na escala nacional e global. Este processo se reflete na arena política nacional, ao emperrar iniciativas voltadas para a inclusão na agenda do Congresso Nacional do debate sobre um modelo de desenvolvimento que contemple as políticas regionais de perspectiva nacional e se contraponha à fragmentação da nação e de seu território.

No plano teórico, ao discutir as bases desse processo de fragmentação territorial, Vainer destaca as formulações de Manuel Castells sobre planejamento na década de 1990 ao propor o *planejamento estratégico*, a “senha dos novos tempos”, como caminho a ser seguido por planejadores na escala local. Por um lado esse planejamento orientado “pelo e para o mercado” atende aos interesses capitalistas por benesses, isenção, cessões gratuitas e subsídios, por outro seus reflexos no acirramento da competição fratricida entre regiões e cidades radicaliza o processo de fragmentação territorial (VAINER, 2007, pp. 14-18).

Identificado o contexto histórico de desconstituição das políticas regionais e da fragmentação do território nacional característico ao fim do século XX e ao início do XXI, cabe então comentar a referência teórica que será privilegiada nessa dissertação: as análises e propostas sobre os temas do desenvolvimento e do território, especialmente em países subdesenvolvidos ou semiperiféricos, apresentadas e discutidas por Carlos Brandão, a propósito das tendências teóricas e políticas acima mencionadas, em seu livro “Território e Desenvolvimento” (BRANDÃO, 2007).

Esse autor questiona o aparente consenso produzido entre dezenas de estudiosos e vertentes teóricas em voga no debate sobre o desenvolvimento ao longo dos últimos trinta anos, em torno da pretensa primazia do “desenvolvimento local”, construído a partir de uma perspectiva endógena, não obstante condicionado a articulações com forças capitalistas que operam em diversas escalas e dependente de circunstâncias convenientes a estas forças econômicas dominantes e tidas como inexoráveis.

Formula assim uma tese que contesta de forma consistente e fundamentada essa concepção tanto no plano teórico quanto nos seus reflexos nas políticas públicas. Rebate a banalização de abordagens e conceitos característicos do que chama de “endogenia exagerada” (BRANDÃO, 2007, p. 38). E reafirma, de forma contundente, conceitos e categorias caros a uma interpretação teórica – com implicações na política – que se posiciona no âmbito da economia política do desenvolvimento, pugnando pela necessidade de identificar no processo em curso sob a lógica liberal da globalização, a radicalização da divisão social do trabalho.

Para além de ignorar a questão da concentração de poder político em centros de decisão capitalistas que operam nas escalas nacional e global, neutralizando boa parte da capacidade decisória em tese presente na escala local, os *localismos* condicionam o sucesso do desenvolvimento local/ endógeno a uma agenda pontual de ajuste aos ditames liberais – austeridade e disciplina fiscal – à vontade e à virtude na governança (capacidade de gestão), a partir da construção de uma sinergia – consenso – entre os diferentes atores locais.

Aparentam ignorar o fato de que tal receita – que conta com alguns exemplos, *best practices* e experiências emblemáticas e paradigmáticas, como a da “Terceira Itália” (COCCO, 2002) – não se reproduz indistintamente em todas as regiões e lugares apenas ao sabor de voluntarismos ou de obediência rígida a modelos liberais de gestão, dependendo também de circunstâncias particulares, históricas, culturais, ajustes produzidos em situações particulares ou de um planejamento formulado pelo capital; ou seja, não resulta fundamentalmente da vontade ou da virtude da sociedade e/ou dos gestores locais, conforme sugerem alguns autores que se filiam aos *localismos*.

Estas teorias revelam-se totalmente inadequadas para análise de países subdesenvolvidos, caracterizados necessariamente por evidentes heterogeneidades estruturais e, no caso específico brasileiro, por um desenvolvimento desigual e pelas

desigualdades territoriais inter e intraregionais, tanto do ponto de vista da generalização de experiências bem sucedidas de integração de “localidades” nas redes econômicas globalizadas, proposta pelos localistas de perspectiva integradora, quanto do ponto de vista das possibilidades de geração de um desenvolvimento autóctone, sustentável, à margem e a salvo da dinâmica de uma economia altamente internacionalizada, como querem os “localistas” de perspectiva crítica e alternativa (CRUZ, 2001).

É a partir dessa crítica ao padrão atual de desenvolvimento capitalista e às vertentes teóricas *localistas* que lhes dão sustentação – e orientam gestores de escalas locais e regionais a se submeter à lógica segundo a qual o mercado, a luz de seus interesses, tem a primazia da definição das ações voltadas para o desenvolvimento – que Brandão propõe uma interpretação alternativa aos *localismos* com vistas a provocar o debate em torno da necessária intervenção do Estado nacional através de políticas territoriais e regionais.

Nesta perspectiva, faz a defesa enfática do papel e da relevância da escala nacional no debate sobre o desenvolvimento, bem como do protagonismo dessa escala no sentido da construção de políticas regionais e arranjos territoriais que promovam o desenvolvimento nas escalas subnacionais, no contexto brasileiro atual, marcado por significativas desigualdades (BRANDÃO, 2007, pp. 35-55).

Dessa forma a questão da dinamização das regiões “periféricas” subnacionais, só adquire sentido num projeto nacional que se baseie na solidariedade, complementariedade, articulação e integração entre esses espaços, através de políticas globais e integradas, privilegiando a equidade socioespacial. Ou, dito em outras palavras, considera-se que o “desenvolvimento local” não é solução para o caso das regiões periféricas, particularmente quando não reúne as condições excepcionais e particulares dos “casos exemplares” aqui citados.

Considerando como um componente do estudo da questão do desenvolvimento a compreensão da “realidade histórico-concreta” do território a ser abordado como objeto, Brandão propõe a *divisão social do trabalho* como categoria explicativa fundamental para pesquisas e formulações teóricas no âmbito da “dimensão espacial do desenvolvimento”. Justifica tal opção na medida em que constata que tal categoria permeia integralmente os aspectos passíveis de serem analisados no que concerne a questão do desenvolvimento, seja no que se refere

aos seus processos inerentes, seja com relação às diversas escalas por onde transita tal questão.

Contudo, os estudos que se propõem a investigarem como a divisão social do trabalho projeta o desenvolvimento de forma desigual e combinada através de articulações comandadas por um receituário liberal e polos de controle do próprio capital, manipulando a inserção dos lugares a partir de padrões bem definidos e ajustados à lógica do mercado global, devem atentar para uma necessária reatualização dos conceitos definidores de processos relevantes para melhor compreensão da “dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista”: *homogeneização, integração, polarização e hegemonia*.

Nesse esforço de reinterpretação destes processos no contexto atual, Brandão (2007) destaca que:

O processo homogeneizador é atinente à imposição pelo capital em qualquer espaço, de seus pressupostos imanentes à capacidade do capital em incorporar massas humanas à sua dinâmica; à atração de todos os entes à órbita de seu mercado; à subordinação a si de todas as unidades societárias; à busca de construção de um espaço uno de acumulação e à destruição de quaisquer barreiras espaciais e temporais que possam gerar atritos e fricções a seu movimento geral (p. 73).

Não obstante, ressalta que é fundamental reafirmar que tal processo não significa qualquer diminuição nas “diferenciações” presentes na dimensão espacial.

Pelo contrário, nesse processo ele observa a ação do capital “reproduzindo a segregação, as assimetrias e as descontinuidades, acirrando a competição e aprofundando a desigualdade entre [...] lugares” (BRANDÃO, 2007, p. 74).

O processo de *integração*, por sua vez, representa a absorção de algumas frações concorrentes do território – cidades ou regiões – pelo “mercado”. O processo é conduzido por centros de decisão capitalistas, conforme sua lógica e suas demandas. Nesse sentido, o processo integra as regiões escolhidas para aderirem à dinâmica conveniente aos capitais numa perspectiva complementar, que priva estes lugares de qualquer autonomia ou independência. As regiões integradas periféricamente à economia nacional são impedidas de alçar qualquer protagonismo no que tange aos arranjos produtivos relativos ao setor da economia pelo qual se dá o enlace delas à dinâmica produtiva inter-regional (BRANDÃO, 2007, pp. 75-80).

Assim, esse enlace que “integra” de forma contínua e subalterna regiões periféricas ao “mercado” impõe necessariamente um caráter de dominação que estabelece uma relação de natureza irreversível entre os polos – “centrais” e “periféricos” – envolvidos no processo que, em tese, integra a escala local ao desenvolvimento. Essa *polarização*, em última instância, é a principal força que determina a “natureza desigual e combinada do processo de desenvolvimento” (BRANDÃO, 2007, p. 71). Os processos engendrados por tal dinâmica, fragmentados, são denominados como “integração subordinada”, ou “integração passiva”.

Como último conceito fundamental a embasar a proposta de reatualização dos estudos sobre desenvolvimento e território colocada por este autor é o conceito de *hegemonia*, entendido numa perspectiva gramsciana. A partir desse processo, que determina uma correlação de forças sociais e políticas desfavoráveis às classes pobres e às regiões periféricas ou “estagnadas”, o ensaio desenvolve sua hipótese principal, segundo a qual o estudo das “questões regionais urbanas/rurais no caso concreto do Brasil” deve focar prioritariamente na compreensão dos movimentos historicamente protagonizados pelas reacionárias elites nacionais, que operam em todos os setores da economia, sempre em defesa da conservação do atraso convertido em projeto capaz de retroalimentar o *status quo* que confere estabilidade a seus privilégios e mantém a coerção sobre os “de baixo”. É esse processo de influência historicamente reprocessado, mas sempre reestabelecido sem maior resistência por parte do “conjunto nacional” submisso a este projeto de classe para manutenção do poder político que recebe na obra em tela a denominação de

“consentimento ativo” e é considerado relevante para o tema sobre o qual se debruça essa pesquisa.

A crítica aos localismos e o debate conceitual sobre os principais processos e forças fundamentais ao estudo da questão do desenvolvimento nas diversas escalas geográficas e das políticas regionais conduz o ensaio do Professor Brandão no sentido da “reafirmação” do papel da escala nacional – como já salientado aqui – e da proposição de uma perspectiva transescalar, que considere as heterogeneidades estruturais e as desigualdades inter e intrarregionais características ao Brasil.

A dimensão de tal desafio, se contrapondo há séculos de tratamento da diversidade do território nacional como assimetrias e problemas, segundo Brandão (2007), requer o desenvolvimento de teorias críticas e de estudos que possam dar



suporte à construção de novas táticas e estratégias no sentido de políticas regionais capazes de articular as diversas escalas do território em torno de projetos e ações planejadas negociados num contexto institucional no qual a competição entre os lugares possa dar lugar à complementariedade e à solidariedade entre diversas esferas do Estado, entre setores, segmentos e agentes da economia, e entre cidades, às diversas escalas espaciais.

As possibilidades de concretização dessa proposta sob a forma de políticas representam um desafio que provavelmente não estará imune a conflitos e dilemas que surjam no contexto inovador de qualquer experimento na gestão territorial, mas têm o potencial de agilizar ações políticas que respondam a demandas há muito reprimidas e avancem no sentido da ampliação da cidadania.

A “recomposição territorial” e a “reconstrução de espaços públicos” nessa perspectiva transescalar requer uma nova contratualização dos compromissos entre a burocracia estatal das diversas escalas do território. Dois pontos são ainda imprescindíveis para o enfrentamento deste desafio: a participação efetiva da sociedade civil e dos movimentos sociais nesse processo; e o exercício efetivo do papel capital do Estado nessa empreitada. Para isso, pressupõe-se a necessária capacitação, organização e estruturação dos organismos estatais responsáveis, em termos materiais e humanos, de forma a garantir as condições estruturais e políticas de efetivação das ações políticas – incluída aí a legitimidade dos governos envolvidos no processo (BRANDÃO, 2007, p. 204-217).

Silva (2013a) apresenta e analisa quatro políticas públicas formuladas a partir de 2003 por iniciativa do governo federal com base numa perspectiva territorial: a PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), de 2007; os CONSADs (Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local), de 2003; o PRONAT (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais), também de 2003, e o PTC (Programa Territórios da Cidadania), de 2008.

O trabalho, intitulado ***Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil***, identifica um “novo contexto sociopolítico” em que o governo federal reassume como tarefa a coordenação de políticas regionais numa perspectiva territorial que observa as diferentes escalas no que concerne ao planejamento de suas intervenções relacionadas ao objetivo aqui em debate. Para o autor, a abordagem proposta nas políticas públicas que ele analisa sofre influência direta de uma “literatura sobre a

temática regional no país” que enfatiza “a forte heterogeneidade das macrorregiões brasileiras” nos termos destacados pelo texto de Brandão como exposto nos parágrafos anteriores. Além disso, menciona a influência de experiências de políticas territoriais observadas no âmbito da União Europeia – também citadas por Brandão – na abordagem que dá origem às políticas regionais analisadas no texto (SILVA, 2013a, p. 27-30).

Nessa análise, Silva identifica os consórcios intermunicipais como um instrumento importante – ainda que pouco utilizado – de cooperação entre entes federativos no sentido da “descentralização federativa e coordenação da ação pública”, a partir de políticas e programas propostos por iniciativa do governo federal. Não obstante, destaca que, apesar da lei 11.107/2005, que instituiu legalmente esse arranjo territorial como forma de associação capaz de articular e potencializar a ação pública de entes federativos, permanecem óbices ao efetivo funcionamento dos consórcios como protagonistas de ações intermunicipais que promovam o desenvolvimento.

Primeiro porque a legislação citada não favorece o desenvolvimento de políticas de Estado por parte dos consórcios, na medida em que sua ação efetiva e a gestão de recursos depende exclusivamente do interesse e da vontade política dos governantes eleitos, sendo restrita – ainda que estimulada – a influência da participação da sociedade civil na implementação das políticas de interesse público fomentadas pelos consórcios. Segundo porque a própria lei inviabiliza repasses de recursos federais para os consórcios na hipótese de apenas um dos consorciados apresentarem problemas relativos à regularidade fiscal. Acrescenta ainda outro fator de dificuldade para o funcionamento de arranjos federativos no sentido da implementação de políticas regionais numa perspectiva transescalar especialmente pertinente no caso do Norte Fluminense: a desigualdade de arrecadação (SILVA, 2013a, p. 2025).

Ao abordar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) esse autor define essa política como uma estratégia governamental que:

articula, ou almeja articular, uma série de programas e políticas diferentes, inclusive com o concurso de [...] órgãos de governo de diferentes escalas federativas, uma vez que a busca pelo desenvolvimento territorial envolve necessariamente a adoção de uma estratégia intersetorial (SILVA, 2013a, p. 31).

No que se refere à adequação desse programa ao NOF – ainda que essa região não se inclua nas regiões especiais prioritárias para a incidência da PNDR, quais sejam, a Amazônia Legal, faixas de fronteira e o Semiárido Nordestino – Silva aponta elementos que potencializam essa região como *locus* de atuação dessa e de outras políticas regionais voltadas para regiões de menor dinamismo econômico numa perspectiva de combate às disparidades regionais. Identificamos no objeto dessa dissertação uma região passível de ser objeto de uma abordagem territorial voltada para o “planejamento e execução de políticas públicas intersetoriais” (SILVA, 2013, p. 31), nos termos desse autor sobre a PNDR e outras políticas analisadas, como os CONSADs, o PRONAT e o PTC (Territórios da cidadania).

Essa convergência entre a caracterização aqui proposta para o NOF e a análise que Silva faz das políticas regionais por ele abordadas se confirma na constatação de que o NOF já figura entre os territórios de atuação dos CONSADs – compondo o Consórcio da Bacia do Itabapoana, junto a 10 municípios do ES, 9 de MG e mais São Francisco do Itabapoana, município que pertence à mesorregião do NF, no âmbito do RJ – e do PTC.

Analisando a PNDR, Silva pondera vários fatores responsáveis pelos tímidos resultados apresentados por essa política até aqui, em que pese sua relevância para a estratégia de se consolidar a abordagem territorial nas políticas federais voltadas para o desenvolvimento regional. Dentre esses fatores destacam-se a amplitude dos recortes territoriais – bem como a conseqüente dificuldade resultante da falta de identidade entre municípios que compõem um mesmo território, o que não ocorre no Norte Fluminense – e, sobretudo, problemas de financiamento (SILVA, 2013a, p. 32-41).

Quanto a esse último aspecto, é apontado também por Araújo (2013) que atuou no governo Lula na função de Secretária da SDR (Secretaria de Desenvolvimento Regional) do Ministério da Integração Nacional – ao comentar as limitações das políticas regionais nessa gestão, como crucial para os resultados modestos alcançados pelo programa:

O problema enfrentado foi duplo: de um lado, os projetos de lei de recriação destas instituições regionais [Sudene e Sudam] foram tratados sem qualquer prioridade pelo Congresso Nacional, e de outro lado, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, proposto para dar lastro financeiro

à nova política de Desenvolvimento Regional delineada (a PNDR) não foi aprovado pelos congressistas (ARAÚJO, 2013, p. 40).

Ambos os autores concordam que a não aprovação do FNDR, inspirado no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), foi determinante para restringir o alcance e os resultados da PNDR I. Segundo Silva, esse fundo teria um caráter estratégico, não se limitando a financiar projetos de políticas regionais, mas também adequando todas as receitas e instrumentos de financiamento existentes a uma nova abordagem territorial no que se refere a políticas e investimentos públicos (SILVA, 2013a, p. 41).

Ainda no que concerne às fontes de recursos públicos para financiamento de políticas com abordagem territorial, Silva pontuou que a crescente dependência de tais políticas com relação a emendas parlamentares é algo preocupante e contraditório, na medida em que a interferência direta de políticos com mandato e interesses políticos regionais contradiz a perspectiva de participação popular e interlocução com a sociedade civil que preconizam os programas analisados por ele. Essa realidade reforça a necessidade de se avançar no sentido de um modelo de financiamento mais estável e independente de injunções políticas conjunturais.

Cabe ainda destacar outro aspecto já mencionado, que é a pouca efetividade dos fóruns mesorregionais e de outros mecanismos de participação da sociedade civil nos territórios atingidos por iniciativas do programa (SILVA, 2013a, p. 39). Isso revela sem dúvida uma limitação na implementação da PNDR e de outras políticas federais sob a abordagem territorial, na medida em que a participação popular representa uma das bases, assim como a descentralização administrativa, do que propõe essa abordagem enquanto estratégia para otimizar resultados das políticas públicas.

Silva (2012) arrola ainda com base no estudo dos Programas por ele analisados conflitos e contradições observados de uma forma geral nos processos de elaboração e implantação dessas políticas, dificultando o desenvolvimento dos programas concebidos com uma abordagem territorial. A saber: a permanência da tendência à organização de políticas públicas e respectivas estratégias de desenvolvimento tendo como referência o modelo setorial tradicional, inibindo a articulação e organização de arranjos territoriais com vistas a objetivos intersetoriais ou multifinalitários; a influência de fatores externos nas dinâmicas econômicas

internas dos territórios, potencializada num cenário de globalização e estimulada pelos *localismos*; os GPIs, vetores de fragmentação do território apontados por Vainer (2007), que comprometem uma coordenação cooperativa entre entes federativos, e, finalmente, as limitações e restrições legais impostas a políticas regionais no que se refere ao financiamento e à institucionalização dos programas e de arranjos territoriais que implementem ou viabilizem tais iniciativas.

Quanto a esse último ponto, os entraves se relacionam com a inflexibilidade do padrão de federalismo vigente, ocasionando extrema dependência da institucionalidade municipal – condicionada às alterações típicas das disputas eleitorais numa democracia – o que restringe a estabilidade para o desenvolvimento de políticas de Estado, bem como a morosidade nos processos para liberação dos recursos públicos repassados pela União (SILVA, 2013a, p. 78-85).

Há uma forte tensão nas contradições entre os princípios de universalidade, impessoalidade e objetividade inerentes às formulações da PNDR e o personalismo, focalismo, clientelismo e atomismo das emendas parlamentares; a pulverização de pequenas ações, de mesmo cunho, das instâncias político-administrativas estaduais e municipais, desarticuladas entre si e com a PNDR e programas federais. Mesmo no âmbito federal, há conflitos entre ações pulverizadas pelos diversos Ministérios, concorrentes, paralelas, superpostas ou excludentes entre si, inclusive em cada Ministério. A PNDR precisa caminhar para se tornar Política de Estado, movimento que já existe com relação à Política de Seguridade Social.

Rocha Neto e Oliveira (2013) também analisam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional I com especial interesse na questão da dinâmica territorial brasileira. Abordam o problema do desenvolvimento nacional recuperando o histórico de desequilíbrio e desigualdades e a tendência à fragmentação para enfatizar a necessidade de políticas regionais capazes de tratar a questão do desenvolvimento de forma a atenuar os efeitos do desenvolvimento desigual e combinado e promover a coesão territorial do país como um todo e nas suas escalas subnacionais.

Com esse propósito, após apresentar um breve balanço das políticas regionais implementadas pelo governo federal desde a década de 1940 até a crise dos anos 1980 e 1990 – quando o planejamento, sobretudo em sua dimensão regional, foi abandonado pelo governo federal – os autores analisam as bases da PNDR, identificando nessa política a “retomada das políticas regionais” por parte do

governo federal, posteriormente à fragmentação característica da década de 1990 e do início do século XXI. Analisam ainda, na prática observada entre 2007 e 2013, como estão se desenvolvendo as articulações políticas entre as escalas nacional e sub-regionais, de que fala Brandão, na construção e aplicação da PNDR, ponderando as dificuldades no sentido de efetiva participação de atores e agentes das instâncias de intervenção previstas na PNDR – nacional, macrorregional e subregional – e a permanência do que Steinberger (2013 apud ROCHA NETO; OLIVEIRA, 2013, p. 179) chama de “ranço tecnocrático e autoritário” expresso na tendência a centralização das decisões e ações observadas na gestão da PNDR nas microrregiões onde a política teve incidência, conforme critérios regionais supramencionados (ROCHA NETO; OLIVEIRA, 2013, p. 178-182).

Ao discutir a questão do desenvolvimento no âmbito da escala microrregional, Cruz já destacava, em consonância com o espírito da futura PNDR, a necessidade de se empreender nos estudos e pesquisas sobre desenvolvimento uma perspectiva territorial, “multidisciplinar e multiescalar”. Para esse autor o planejamento na escala microrregional deve atender, para além das médias estatísticas, ao contexto particular de cada microrregião periférica objeto de pesquisa ou política que envolva o desafio do desenvolvimento:

os dados qualitativos [...] relativizam a uniformização pressuposta nas médias. Trata-se de valorizar o eventual, o contingente, o particular, o singular, o específico nas articulações de níveis e escalas dos processos e relações sociais presentes nas realidades regionais (CRUZ, 2005b, p. 6).

Esse autor preconiza a necessidade das questões do desenvolvimento e do planejamento das ações políticas nesse sentido considerarem a escala microrregional, reduzindo os efeitos negativos dos conflitos e se apropriando das particularidades de cada lugar para melhor eficácia das políticas na perspectiva transescalar (CRUZ, 2005b, p. 21). Nessa concepção o “local” aparece como registro das formas particulares que a reprodução das desigualdades regionais adquire na diversidade sociocultural, sociohistórica e socioespacial brasileira.

Cruz (2005a) tratou ainda do tema do desenvolvimento regional nesta perspectiva, ao lado de outros autores, que apresentam experiências sobre o tema nas diversas macrorregiões brasileiras. Esse autor aborda as contradições, o atraso e as desigualdades observadas historicamente nas regiões Norte e Noroeste

Fluminense – esta última objeto dessa pesquisa – fazendo um balanço da questão do desenvolvimento nesta porção do Estado do Rio de Janeiro na segunda metade do século XX e traçando um panorama de como ela emerge no início do século XXI sob o impacto da economia do petróleo que dinamiza a economia do Norte Fluminense (NF) e do Estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1990.

Ele identifica desde a década de 1960 sinais de estagnação e esvaziamento econômico no Norte Fluminense original, o que no Noroeste se manifesta desde a implementação da política federal de erradicação dos cafezais – sobre o que voltaremos a tratar no capítulo seguinte – desarticulando a principal atividade econômica da microrregião de Itaperuna na primeira metade do século.

Consequentemente, o Norte Fluminense desponta na década de 1970 como uma “região-problema”. Nesse contexto a questão do desenvolvimento regional é pautada a partir do discurso, das articulações e do projeto das elites agropecuárias e agroindustriais de Campos, que passam a concentrar a captação dos recursos destinados à região e se apropria de uma posição de porta-voz das reivindicações regionais (CRUZ, 2005b, pp. 65-66).

As diferenças de identidade e no contexto socioeconômico entre as microrregiões do Norte Fluminense se intensificam a partir daí, culminando com o desmembramento do Noroeste Fluminense, então já especializada na pecuária leiteira, na década de 1980.

Ao final do ciclo de modernização, o sentimento de esvaziamento e estagnação econômica foi reforçado e agravado, principalmente na porção noroeste da região, nunca recuperada do fim do ciclo do café, nunca integrada ao ciclo de modernização da cana e prejudicada pela polarização da região açucareira de Campos nesse período (CRUZ, 2005b, p. 69).

Ao analisar o cenário econômico e o mercado de trabalho no NF a partir do impacto da indústria do petróleo, na década de 1990, Cruz faz referência ao peso que a pecuária leiteira mantém, em especial no Noroeste Fluminense:

A pecuária se mantém, como setor importante, por ser tradicional e por constituir a alternativa mais comum ao declínio do cultivo da cana; a pecuária leiteira é de nível tradicional e predatória (GRABOIS, 1986), porém tem um conjunto de miniusinas de leite e derivados de importante potencial para um desenvolvimento endógeno, localizadas, na sua maioria, no Noroeste Fluminense (CRUZ, 2005b, p. 85).

Sobre a questão do desenvolvimento regional no Noroeste Fluminense, Cruz (2005b) registra a experiência singular desenvolvida pelo Projeto Managé, coordenado pela UFF na década de 1990. Tendo como referência territorial a bacia hidrográfica do Rio Itabapoana, esse projeto propôs pautar a questão do desenvolvimento numa perspectiva sustentável. Envolvendo municípios do ES e de MG – com os quais o Noroeste Fluminense mantém historicamente estreitos laços econômicos e de identidade cultural – esse projeto apresentou contribuição no sentido de abrir novas alternativas produtivas na bacia do Itabapoana, estimulando vínculos associativos e comunitários, em coerência com a proposta do Projeto.

Assim o Noroeste Fluminense será analisado por um lado, a partir da perspectiva da ruptura com a estagnação, nos marcos da fragmentação territorial e ausência de políticas regionais e, por outro, a partir das perspectivas abertas pela PNDR II e pelas experiências, que localizam nos Consórcios Intermunicipais, formas consolidadas na experiência brasileira. Dessa forma, têm-se possibilidades de construção da institucionalidade afinada com interações inter e intrarregionais, intersetoriais e interurbanas (BRANDÃO, 2013).



### **3: CARACTERIZANDO O NORTE FLUMINENSE: ASPECTOS HISTÓRICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS, DILEMAS E PERSPECTIVAS**

O Noroeste Fluminense – enquanto mesorregião administrativa do Estado do Rio de Janeiro – é criado no ano de 1987, num contexto nacional de crise econômica com reflexos na região Norte Fluminense – da qual faziam parte até então os municípios que hoje compõem o Noroeste Fluminense – e de redefinição das atividades que alavancavam a economia desta região.

O advento da exploração do petróleo na Bacia de Campos, a partir da década de 1970, apresenta-se como alternativa de geração de riqueza numa região então caracterizada pela crise da tradicional agroindústria açucareira e por uma pecuária leiteira marcada por baixos índices técnicos e por uma limitada dinâmica econômica. Contudo, caberia apenas a alguns dos municípios da antiga Microrregião açucareira de Campos – posteriormente divididos entre as Microrregiões de Campos e de Macaé – sobretudo a estes dois municípios polo, o papel de concentrarem os efeitos econômicos da indústria do petróleo na região, tanto no que se refere a sediar os investimentos que se orientam para onde se instala a base de operações da Petrobrás na região, quanto no que se refere às receitas oriundas dos *royalties* do petróleo que viriam a potencializar exponencialmente os orçamentos destes municípios ao longo das últimas duas décadas.

Ao Noroeste Fluminense, originado das antigas Microrregiões de Itaperuna e Miracema, composto pelos municípios mais pobres do antigo Norte Fluminense, caberia buscar afirmar as particularidades históricas e econômicas que o distinguiam da Microrregião que já no nome indicava a vocação econômica pela qual polarizava até então aquela Mesorregião, a partir de alternativas nos setores agropecuários e

de serviços, sem, contudo, lograr êxito capaz de reverter a tendência ao esvaziamento e à estagnação econômica (COSTA, 2012).

Vale destacar aqui a origem histórica particular de Itaperuna e dos demais municípios que atualmente compõem o NOF com relação à *Microrregião açucareira* que desde o século XVII, a partir de Campos, polarizava política e economicamente a região que, a partir da República, seria chamada de Norte Fluminense. Henriques

(1956) faz a distinção entre os “possuidores de terra”, aqueles que, desde o Século XVIII, receberam sesmarias do governo do Rio de Janeiro, mas jamais efetivaram a ocupação das terras entre o Distrito de Guarus e o Rio Muriaé, e os “desbravadores”, que, vindos de Minas Gerais efetivamente se fixaram nestas terras onde seriam os responsáveis pelo povoamento, pela fundação das fazendas históricas e pelas empresas que determinaram a fundação da Vila de São José do Avahy no final do Século XIX.

Como consequência, desde o final do Século XIX, desenvolve-se na região Noroeste uma expansão da cafeicultura – principal atividade econômica do Brasil à época – aqui a cargo de “empreendimentos de menor porte”. Essa empresa, organizada pelos “desbravadores”, absorvia o trabalho de imigrantes europeus combinado com o trabalho escravo. Superando adversidades relativas a dificuldades logísticas para o escoamento da produção, o crescimento da produção, apesar do ônus que envolvia os custos do transporte, propiciou a expansão da malha ferroviária no Norte Fluminense a partir da década de 1870, atingindo as localidades de São Fidélis, Cardoso Moreira, Italva, Itaperuna, Natividade e Porciúncula. Nas décadas seguintes, a estrada de ferro do Carangola foi articulada a outras linhas, possibilitando a integração direta do Noroeste com Minas Gerais e com a Linha do Litoral que ligava o Rio de Janeiro e Niterói a Vitória (COSTA, 2012, pp. 51-52).

Assim, *pari passu* ao crescimento da produção cafeeira no NOF, a segunda metade do século XIX vai registrar o desmembramento do território original de Campos dos Goytacazes, com destaque para o surgimento do município de Itaperuna, em 1885. Os “desbravadores” vão se constituir numa nova elite agrária do norte do Rio de Janeiro, com base na expansão das fazendas de café no atual NOF. Costa (2012) identifica nesse momento histórico a origem da constituição de uma identidade própria e associada à expansão cafeeira no Norte Fluminense que se refletirá no desmembramento do território de Campos.

Após a criação de São Fidélis, em 1850, e de Itaperuna, outros “municípios cafeicultores” surgirão a partir do território da Cidade Poema: Santo Antônio de Pádua, em 1889; Itaocara, em 1890 e Cambuci, em 1891. Essa cultura agrícola afirma-se como um “símbolo de um discurso identitário da região, que daria uma suposta *homogeneidade* a vilas, paróquias e municípios da mesma” (COSTA, 2012, pp. 53-54).

Esse período de ouro do café, em que se afirma a identidade particular dos municípios do extremo norte do Rio de Janeiro, fronteira com a Zona da Mata mineira, por aonde vieram os “desbravadores” para se fixar nesta região, coincide, contudo com o início das sucessivas crises que, desde a República Velha até a década de 1930, resultarão do descompasso entre a significativa concentração de capitais investidos na produção cafeeira no Brasil e a ausência de expansão proporcional da demanda.

Embora Itaperuna viesse a figurar já no século XX como o maior produtor nacional de café, a qualidade do café fluminense era inferior ao produzido em São Paulo, o que restringia o escoamento da produção local ao mercado interno. Não sendo destinada à exportação, essa produção cafeeira fluminense seria excluída das políticas promovidas pela República para proteção da economia brasileira, mas que favoreciam especialmente os produtores paulistas, até mesmo pela hegemonia política exercida por esse Estado.

Enquanto o café enfrentava a concorrência paulista e as sucessivas crises ao longo da primeira metade do século XX, a criação de gado, atividade característica do Norte Fluminense no século XVII, reapareceria com relativo destaque nessa região. Especialmente a pecuária leiteira desponta no Noroeste a partir da década de 1920, destacando-se nos municípios de Bom Jesus do Itabapoana e Laje do Muriaé, ocupando na economia da região um espaço aberto pela progressiva retração da cultura cafeeira (COSTA, 2012, p. 54-55).

Entre as décadas de 1930 e 1960, o café sofreu recorrente desvalorização no mercado internacional como consequência da sua constante superprodução, o que teve efeito negativo para a economia brasileira e em especial para as regiões produtoras, incluindo aí o Norte Fluminense. O governo brasileiro instituiu então políticas voltadas para restringir a oferta do produto, o que incluiu a criação do IBC – Instituto Brasileiro do Café – em 1952 e do GERCA – Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura, em 1961. Como o problema da superprodução não

se restringia ao cenário nacional, o Brasil aderiu em 1963 ao Acordo Internacional do Café, o que resultou na decisão de ampliar a erradicação de cafezais em diversas regiões do Brasil, especialmente em regiões de baixa produtividade, o que atingiu diretamente a economia de Itaperuna e de outros municípios produtores, como Santo Antônio de Pádua e Cambuci, gerando empobrecimento e esvaziamento dessa porção do Norte Fluminense (COSTA, 2012, p. 56).

A crise regional, decorrente do impacto da política de erradicação dos cafezais no Noroeste Fluminense possibilitou – inclusive com incentivos governamentais – uma diversificação na produção agrícola, com vistas ao aumento da produção de gêneros alimentícios, no Norte Fluminense.

Em que pese esse esforço ter projetado o atual peso da agricultura na economia do Noroeste, como se verá adiante, foi à pecuária leiteira quem prevaleceu como atividade econômica central no Noroeste Fluminense a partir da segunda metade do Século XX, consolidando um processo iniciado com a criação da CAPIL, Cooperativa Agro Pecuária de Itaperuna Ltda., em 1941, e da CAVIL, Cooperativa Agrária Vale do Itabapoana Ltda., em 1948. Em 1960, o aumento constante da produção leiteira na região nas duas décadas anteriores oportunizou a fundação da fábrica de laticínios Glória em Itaperuna, projeto articulado com a CAPIL e apoiado por essa cooperativa. Essa empresa teria seu controle assumido pela italiana Parmalat em 2001. Até 2003 Itaperuna permanecia como importante produtor leiteiro no Estado do Rio de Janeiro, apesar dos problemas enfrentados pelos produtores de leite da região a partir das dificuldades financeiras enfrentadas pela Parmalat desde o início deste século. Essa prevalência da pecuária leiteira – atividade que demanda menos mão-de-obra – na região neste período histórico teve reflexos no aspecto populacional, tendo sido observada “uma perda de 20% da população do Noroeste, entre 1940 e 1970” (COSTA, 2012, p. 58-59) (LUMBRERAS, 2008, p. 59, 79, 80).

Assim, o Norte Fluminense da segunda metade do século XX é herdeiro dessa tradição econômica historicamente associada à agropecuária, com destaque para o café, a pecuária e, sobretudo, para a cultura da cana-de-açúcar. A expansão da produção canavieira e de café no início dos Novecentos afirma a identificação desses produtos como “fatores de crescimento” da riqueza na região. Não obstante, as crises envolvendo a restrição de mercados e a conseqüente desvalorização

destas *commodities* no plano internacional, ao longo do século passado, trouxeram recorrentes prejuízos para a região e para o Estado do Rio de Janeiro.

Como contrapartida à erradicação dos cafezais do Noroeste no bojo dessas crises, floresceu naquela porção do Norte Fluminense histórico a pecuária leiteira e a agroindústria de laticínios. No contexto em questão, caracterizado pela decadência e pelo “esvaziamento” econômico, questiona-se o papel preponderante da cana e do café enquanto atividades exclusivamente capazes de promover o desenvolvimento regional. O crescimento da importância da pecuária leiteira a partir da década de 1940 representa uma tendência no sentido da diversificação econômica como alternativa às crises recorrentes nas atividades historicamente associadas à concentração de riqueza no Norte Fluminense (COSTA, 2012, p. 59-60).

Essas crises recorrentes apontam a partir de então no sentido da identificação do Norte Fluminense como uma “região problema” e determinam um

recrudescimento das disputas políticas intrarregionais pelo acesso a políticas e recursos públicos orientados no sentido do desenvolvimento regional.

Conseqüentemente, tornam-se mais nítidas as diferenças entre a “região do açúcar” e a “região da pecuária leiteira” – cuja identidade histórica associa-se ao café e a origem mineira dos “desbravadores” do Noroeste Fluminense.

O Noroeste, economicamente estruturado com base no café e na pecuária leiteira – potencializada pela agroindústria de laticínios – questiona sua condição histórica de periferia do Norte Fluminense polarizado pela “região do açúcar” e investe na consolidação de sua própria identidade regional. Essa identidade particular remonta a uma tradição de maior proximidade cultural e econômica com os municípios vizinhos da Zona da Mata mineira do que com o Estado do Rio de Janeiro em geral e mesmo com os municípios da *Microrregião açucareira de Campos*.

Por outro lado, a elite campista historicamente se apropriara de uma pretensa identidade regional homogênea e unificada no Norte Fluminense para exercer um protagonismo político que reafirmava esse discurso e com isso carrear os recursos e políticas públicas orientados para a “região problema” no sentido de seus interesses particulares. Na medida em que esse discurso homogeneizante e unificador absorviam problemas sociais advindos das crises que acometiam os municípios do Noroeste Fluminense, ele teria ali alguma ressonância até um certo momento.

Neves (2006) analisa esse “discurso político que sistematiza e tenta fazer reconhecer o Norte Fluminense como uma região ampla, aglutinada pela mesma pobreza” a partir do final da década de 1960 e até meados da década de 1980 (NEVES, 2006, p. 10). O investimento político das elites constituídas pelos empresários do setor sucroalcooleiro da microrregião de Campos em generalizar o discurso da unidade na caracterização da mesorregião e da pobreza generalizada se concentra na articulação com a mídia “regionalista”, que atua com protagonismo enquanto porta-voz das queixas e reivindicações dirigidas ao governo federal. Essa reclamação por atenção viabiliza – além de recursos econômicos como, por exemplo, os créditos oportunizados pelo Proálcool – a estruturação de um aparato técnico comprometido com os interesses empresariais dos usineiros de Campos, cuja maior expressão será a Fundenor – Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional, criada em 1978 (NEVES, 2006, p. 13-16). Então Neves (2006) discursa:

A imprensa escrita [...] opera a partir de territorializações de áreas de abrangência [...] apresenta-se como um campo de expressão de expectativas comuns. Institucionaliza um universo de relações interdependentes propiciadoras de sintonias ou confluências de certos pontos de vista, destacadamente os que suportam o investimento empresarial [...]. Agrega, então, os que acatam a mesma identidade de pertencimento (p. 13).

Nesse artigo, a autora utiliza como principal objeto de análise dados, notícias e, sobretudo, textos de caráter editorial, publicados no matutino *Folha da Manhã*, fundado em 1978, por Aluysio Cardoso Barbosa, conceituado jornalista campista egresso das redações do *Jornal do Brasil* e de *A Notícia* – talvez até então o jornal mais influente da cidade de Campos. Esse jornal traz na sua origem o projeto de ser portador do discurso identitário das lideranças empresariais e políticas de Campos que fazem dele a sua principal “arena política” (NEVES, 2006, p. 21-24). A partir dela os jornalistas articulados com o projeto político de tais lideranças vão construir o discurso que caracteriza “a região Norte Fluminense” – incluído o atual NOF – como

“bolsão de subdesenvolvimento e de pobreza”; “área de desatenção e desprestígio por parte dos poderes estatais” à escala nacional e estadual e “região portadora de uma agricultura decadente” (NEVES, 2006, p. 25-29). De forma

sistemática e coerente, esse discurso vai ecoar por todo o então Norte Fluminense – área de circulação do jornal – produzindo reações e interpretações distintas. Com o objetivo de atrair investimentos e recursos da União, uma das estratégias adotadas será a comparação desfavorável com o vizinho estado do Espírito Santo, representado nos editoriais da Folha da Manhã como modelo de intervenção positiva do governo federal frente aos problemas regionais (NEVES, 2006, pp. 29-31).

Não obstante, com o recrudescimento da crise – inclusive na escala nacional na década de 1980, essa prática da elite canavieira de Campos que polarizava politicamente essa representação do Norte Fluminense vai potencializar os conflitos intrarregionais nessa região. Além disso, a concentração das bases de operação, dos investimentos e das receitas referentes à exploração do petróleo, que se inicia na Bacia de Campos no final da década de 1970, em municípios da *Microrregião açucareira de Campos* – sobretudo em Campos e Macaé, posteriormente elevados a polos das novas microrregiões do NF a partir da década de 1990 – também influenciará no sentido do fortalecimento do “separatismo” nos municípios das Microrregiões de Itaperuna e Miracema.

Em um contexto político favorável na escala nacional, caracterizado pela abertura política, pela redemocratização e pelo debate envolvendo o novo pacto federativo na Constituinte, o desejo de autonomia manifestado pelas lideranças políticas da “região da pecuária leiteira”, “ex-região do café”, se concretizará então no fim da década de 1980, quando o governo do Estado do Rio de Janeiro cria oficialmente a região Noroeste Fluminense (COSTA, 2012, p. 61-64).

Nos termos propostos para a reflexão teórica sobre o desenvolvimento regional nessa dissertação, cumpre destacar que a mesorregião NO Fluminense surge então já caracterizada por uma intensa fragmentação territorial, com forte tendência à descentralização político-administrativa. Além de absorver o maior número de municípios egressos do Norte Fluminense, na redivisão por ocasião de sua criação, o Noroeste Fluminense sediará o surgimento de mais quatro municípios “pobres”, sem receitas significativas e sem atividades econômicas de destaque capazes de alavancar alternativas de emprego e desenvolvimento – Italva, desmembrada de Campos, mas que é incorporada ao Noroeste Fluminense, Varre-Sai, Aperibé e São José de Ubá – além disso, Itaocara é incorporada a essa mesorregião a partir de 1991, deixando de fazer parte da região Serrana.

Nesse processo de fragmentação, concorrerá a expectativa concreta de lideranças políticas envolvidas nos movimentos emancipatórios no sentido de poderem contar com receitas expressivas, não apenas em função dos repasses previstos no pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988, mas, sobretudo pela possibilidade aberta para compensações financeiras – royalties e Participações Especiais – pela expansão da indústria do petróleo na Bacia de Campos.

Contudo, se em comparação com o Norte Fluminense após a divisão das mesorregiões, o NOF surge com um número de municípios maior e crescente e com um território maior, é no NF que vão se concentrar os investimentos e as compensações financeiras associadas à crescente operação da Petrobrás no Rio de Janeiro. Conforme distinção proposta por Cruz (2007), em contraponto aos municípios “pobres” – sem capacidade de investimento e herdeiros dos problemas socioeconômicos do Norte Fluminense histórico – que vão se reproduzir no Noroeste Fluminense, no Norte Fluminense remanescente vão pontificar os municípios “ricos” – potencializados economicamente pelos royalties de forma exponencial (COSTA, 2012, pp. 65-69). Sobre os efeitos desse processo de fragmentação sobre as políticas regionais no Noroeste Fluminense, Costa (2012) afirma:

Os desmembramentos dos municípios — por conta da descentralização de recursos implementada pela Constituição de 1988, e pela percepção dos *royalties*, e das participações especiais, após a Lei do Petróleo — fragmentaram o território e o poder político. A disputa por recursos públicos, somado à “guerra de lugares” na luta por receber investimentos privados, dificultou — e ainda dificulta — a união dos locais na busca de um planejamento regional (p. 70).

Se essa realidade constitui óbice a iniciativas e estratégias intermunicipais com vistas a políticas regionais que enfrentem o quadro de “esvaziamento” e “estagnação” identificado no Noroeste Fluminense, Lumbreras, abordando o Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro 2007/2010 (PERJ 2007/2010), ao tratar das perspectivas de desenvolvimento colocadas no horizonte dessa mesorregião, também questiona a ausência de propostas, políticas regionais e articulações supralocais mais claras nesse sentido no que se refere à esfera de poder do Estado do Rio de Janeiro:



mesmo no cenário mais promissor, não há referência de como, efetivamente, o governo estadual pretende intervir para tirar o Noroeste Fluminense da inércia e, nos cenários mais negativos, atribui-se, unicamente ao Noroeste Fluminense, a responsabilidade pela manutenção de seus baixos indicadores (LUMBRERAS, 2008, p. 67).

Criada formalmente como elemento capaz de potencializar as reivindicações dos municípios nela reunidos por recursos e políticas regionais capazes de dar respostas a problemas e demandas históricas da região, a mesorregião Noroeste Fluminense – e tampouco suas microrregiões – não podem ser consideradas de forma homogênea para fins de caracterização socioeconômica em função da diversidade observada na escala local a partir de diversos indicadores referentes aos municípios que a compõem.

Itaperuna consolida-se como principal polo do Noroeste Fluminense. O município destaca-se como referência no setor de serviços, com destaque para a saúde, dispondo de um hospital e de um conjunto de clínicas e unidades de atendimento ambulatorial que são referência no interior do Estado, e na educação, sediando diversas instituições de ensino técnico e de nível superior que atraem milhares de estudantes da cidade, da microrregião, de todo Noroeste Fluminense e até de cidades vizinhas de Minas Gerais. Apesar da retração nos negócios e investimentos associados à pecuária leiteira – em função da crise enfrentada pela Parmalat desde o início do século, conforme já mencionado aqui – esta atividade e a produção de laticínios continuam a ocupar papel relevante na economia local, tendo inclusive atraído recentemente, em 2011, investimento voltado para a construção de uma grande fábrica de laticínios com incentivos do governo do Estado do Rio de Janeiro. Destaca-se, ainda, a força da pecuária leiteira em outros municípios da região como Bom Jesus do Itabapoana e Santo Antônio de Pádua.

Outra vocação histórica da região, a cafeicultura, vem sendo retomada lentamente, num padrão tradicional, em Natividade, Porciúncula e, especialmente, em Varre-Sai. Essa revitalização dessa cultura no Noroeste Fluminense é responsável por mais da metade da produção cafeeira do Estado do Rio de Janeiro atualmente, não obstante o peso do estado na produção nacional seja irrelevante, tendo representado menos de 1% desta na safra de 2011. Ainda no que se refere à agricultura, merecem referência algumas culturas de gêneros alimentícios do Noroeste Fluminense com peso na produção do Estado do Rio de Janeiro, como o

milho, o arroz e o tomate, este último com presença expressiva em São José do Ubá e Cambuci (COSTA, 2012, p. 72-74).

A agropecuária é o esteio econômico da região, em que pese a relativa expressão do setor de serviços em Itaperuna, conforme já mencionado, e a identificação de alguma atividade industrial além da produção de laticínios também nesta cidade – onde há empreendimentos no setor têxtil e de confecções e na indústria metal-mecânica e fabricação de artigos de serralheria. Em Italva destaca-se a produção de cimento – e em Santo Antônio de Pádua – na fabricação de peças fundidas de ferro e aço, no desdobramento de madeira, na fabricação de móveis e na fabricação de artefatos de concreto. Estudos sobre Arranjos Produtivos Locais no NOF citados por Lumbreras (2008) identificam ainda aglomerações na extração de rochas ornamentais, argila e outros minerais em Santo Antônio de Pádua (LUMBRERAS, 2008, p. 73-77) (COSTA, 2012, p. 75). Costa (2012) constata que há nos últimos anos um aumento dessa produção agropecuária do Noroeste Fluminense em números superiores aos do Estado do Rio de Janeiro, indicando um aumento de especialização no setor na região como contraponto a uma tendência geral de crescimento da indústria e da urbanização do interior observada no Estado. Esse processo consolida a região como a de maior produção agropecuária no Estado do Rio de Janeiro, embora, segundo essa autora, ocorra articulado a perdas na sua população rural, o que justificaria uma pesquisa para:

esclarecer se estaria acontecendo a substituição da lavoura pela pecuária; um processo de concentração de terras com expulsão dos pequenos produtores rurais; uma especialização da produção; um aumento da mecanização; ou mesmo outras hipóteses [...] (COSTA, 2012, p. 84).

Outro dado interessante apontado pela mesma autora diz respeito ao aumento do emprego formal na zona rural do Noroeste Fluminense, apesar dos dados indicadores de perda de população rural na região. A esse respeito são elencadas, a guisa de provocação para outras pesquisas, hipóteses explicativas como: tentativa dos empregadores de reverter com a regularização de vínculos a mencionada tendência à perda de população; formalização como condição para habilitar-se a tomada de crédito junto a programas do governo; aumento efetivo de trabalhadores no setor agropecuário (COSTA, 2012, pp. 95-96). Também é instigante a proposição formulada neste trabalho acerca do acompanhamento dos

dados referentes ao setor agropecuário na região, a fim de se constatar se o crescimento dessa produção no Noroeste, no sentido inverso a retração observada no Estado do Rio de Janeiro e no Norte Fluminense, se consolidará como tendência nos próximos anos (COSTA, 2012, p. 95).

Investigando sobre a integração entre o Norte e o Noroeste Fluminenses no fim do século XX e início do século XXI, no contexto da crescente atividade da indústria do petróleo na Bacia de Campos, Costa reitera a relevância do setor primário no Noroeste Fluminense ao concluir que:

Neste cenário de avanço da agropecuária, porém, sem maiores incorporações tecnológicas, com pequena presença de agroindústrias e indústrias metal-mecânicas e forte presença do setor de serviços, que inclui a administração pública, vários estudos indicam a estagnação da região NOF, enquanto o NF, marcado na última década do século XX por uma urbanização intensa, apresenta crescimento concentrado no eixo CamposMacaé, com expansão dos investimentos no sentido Centro-Sul, excluindo o restante do NF de seus benefícios, apesar da região figurar no mercado nacional e global como a maior produtora de petróleo do país, apresentando sua atividade de E&P alto grau de inovação tecnológica (COSTA, 2012, p. 75).

Analisando os dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, com o propósito de estabelecer uma interpretação comparativa sobre a evolução da população, do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego em municípios e microrregiões do Noroeste Fluminense e no Norte Fluminense, Costa (2012) observa significativo crescimento da população, em especial na faixa etária entre 25 e 29 anos, em Macaé e nos municípios ao seu entorno, concluindo que estes municípios exercem um “efeito polarizador” atraindo mão de obra de outras regiões do Rio de Janeiro e até de outros estados.

Especulando sobre este efeito com relação ao Noroeste Fluminense, “[...] região tradicionalmente agrícola e pecuarista, mas que sofre intensa perda de população rural, socioeconomicamente caracterizada como “região problema” e geograficamente próxima [...]” (COSTA, 2012, p. 90).

Essa autora deduz que era de se esperar que o polo das atividades da indústria do petróleo no Norte Fluminense exercesse um poder de atração ainda mais intenso sobre esta região. Não obstante, ressalta que, pelo contrário, os dados pesquisados indicam que:

não só o Noroeste Fluminense, de modo geral, entre 2000 e 2010, não perde população absoluta como também vem apresentando ganhos consideráveis na faixa etária entre 25 e 29 anos, numa inversão das características apresentadas para o período anterior (1991-2000), e mesmo em relação às faixas etárias antecedentes do mesmo período. Isto é mais surpreendente ainda quando considera-se que esta conjuntura se dá após a Lei do Petróleo, período de aumento produtivo da bacia de Campos e, portanto, de crescimento na oferta de mão de obra na região Norte Fluminense, como também de aumento dos empregos gerados na Administração Pública desta região, possibilitados pelo incremento da percepção dos *royalties* e participações especiais (COSTA, 2012, p. 90).

Questionando as possíveis razões para a reversão do processo de esvaziamento populacional no Noroeste Fluminense na última década, Costa indica hipóteses explicativas para tal fenômeno a serem testadas. Dentre essas destacamos um possível incremento no dinamismo do comércio e do setor de serviços nos polos microrregionais (Itaperuna e Pádua) com pendularidade diária de trabalhadores de diversos municípios da região para esses polos; “uma possível dinamização de novas bases produtivas na região” (COSTA, 2012, p. 91) e o deslocamento sazonal e/ou pendular de residentes no Noroeste Fluminense para trabalhar – em atividades relacionadas ao petróleo ou em outros setores – ou estudar em cidades mais dinâmicas do Norte Fluminense.

Traçada essa breve caracterização do Noroeste Fluminense enquanto região historicamente periférica e fragmentada, especialmente a partir da decadência da cafeicultura que conferia a ela ainda que simbolicamente traços de identidade e coesão, cumpre, dentro das limitações de tempo e forma características a essa dissertação, apontar pistas no sentido da identidade regional historicamente estabelecida não apenas entre os municípios do Noroeste Fluminense F, mas também com os municípios vizinhos da Zona da Mata mineira e do Espírito Santo; e recuperar experiências que possam indicar perspectivas de políticas regionais informadas pela perspectiva teórica exposta no Capítulo anterior para o Noroeste Fluminense.

Conforme já mencionado nesse capítulo, Henriques (1956), em obra fundamental para a compreensão da mesorregião numa perspectiva histórica, destaca a origem mineira dos “desbravadores” ou “bandeirantes”, verdadeiros responsáveis pela ocupação, povoamento e pela empresa agropecuária, a partir da década de 1830. Já em meados dos Oitocentos, o café – cujas primeiras mudas foram trazidas pelo bandeirante José de Lannes Dantas Brandão em 1836

(PEREIRA JÚNIOR, 2015, p. 41) – assume protagonismo econômico nessa porção do território fluminense, então incluída administrativamente nos limites de Campos dos Goytacazes.

Pereira Júnior (2015), ao tratar da ocupação do “sertão” compreendido pelo “território inexplorado” de Campos em sua porção noroeste, reitera a origem dos “desbravadores” e comenta sobre as consequências desse fato na constituição sócio cultural de Itaperuna, polo do atual Noroeste Fluminense:

Todas as propriedades darão origem a uma rede de fazendas estruturadora dos distritos de Itaperuna e das cidades que surgirão no século XX nesta região como Natividade, Porciúncula e Laje do Muriaé (...). A transferência populacional para essa região provocará a vinculação identitária com o estado de Minas Gerais, a partir da migração de costumes, crenças e aspectos do cotidiano caracterizadores, ainda nos tempos atuais, do modo de vida mineiro (PEREIRA JÚNIOR, 2015, p. 39).

Não obstante, ao tratar da estruturação do emancipado município de Itaperuna, na última década do século XIX, abordando os empreendimentos ferroviários então em curso nessa porção do território fluminense e no território mineiro, próximo ao limite entre os dois estados, esse autor relaciona o contorno da malha ferroviária edificada a uma ruptura das relações mais estreitas entre Itaperuna e os Estados vizinhos na primeira metade do século XX. “A existência de uma conexão mais eficiente entre Campos dos Goytacazes e Itaperuna minimiza a relação econômica entre os municípios de Minas Gerais, Espírito Santo e Itaperuna” (PEREIRA JÚNIOR, 2015, pp. 50-51).

Ainda assim, essa dissertação vai identificar nas décadas de 1930, 1940 e 1950 uma série de empreendimentos, viabilizados de forma direta ou indireta pelo investimento público, significativos de um interesse estatal, compartilhado pelas elites de Itaperuna, no sentido de dotar esse município de uma centralidade econômica e política com abrangência que transcende os municípios fluminenses surgidos por desmembramento de seu território original, estabelecendo uma “dinâmica urbana” e uma “integração econômica e cultural” com municípios de Minas Gerais – surgidos a partir das Vilas de Visconde do Rio Branco e de Mar de Espanha – e do Espírito Santo – surgidos a partir da Vila de Itapemirim (PEREIRA JÚNIOR, 2015, p. 61-62). Ao estudar a evolução de Itaperuna investigando seu

papel de polo regional para além do Noroeste Fluminense e do Estado do Rio de Janeiro, o autor percebe uma tendência contemporânea nesse sentido:

é flagrante a busca recente por conexões que aproximem a cidade, e por consequência a região, do estado de Minas Gerais, intensificando as relações econômicas e políticas reforçadas pelas demandas sociais e vínculos culturais comuns (PEREIRA JÚNIOR, 2015, p. 79).

Para melhor compreensão das relações entre Itaperuna, Zona da Mata mineira e Sul do Espírito Santo, Pereira Júnior (2015) recorre ao conceito de “Região de Identidade” (COSTA, 2010 apud PEREIRA JÚNIOR, 2015).

Esse conceito ao ser apropriado para o entendimento das relações de Itaperuna com os demais municípios do Noroeste Fluminense, com os da Zona da Mata mineira e do Sul do Espírito Santo, permite a análise das diversas camadas que compõe essa espacialidade, diversa do regionalismo administrativo adotado a partir do século XX (p. 95).

Nessa perspectiva conceitual, Itaperuna polariza a “região de identidade de São Tomé” – juntamente com Muriaé (MG) e Cachoeiro do Itapemirim (ES). Tal região de identidade “se estrutura a partir desses três municípios, e [...] o alcance da sua influência, construída historicamente, determina a dimensão da região, compondo uma rede de cidades conectada física e culturalmente.” (PEREIRA JÚNIOR, 2015, p. 101).

Ao relacionar a questão da identidade cultural com a dinâmica administrativa, o trabalho de Pereira Júnior (2015) produz uma reflexão de especial interesse para os propósitos desta dissertação:

A região de identidade é uma construção histórica, não apenas como reflexo da passagem do tempo, mas como o resultado de processos de relações indissociáveis entre as dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais desenvolvidas ao longo das décadas e com desdobramentos sobrepostos, tendo consequências configurações e reconfigurações espaciais que é produto e produtora de novas relações econômicas, culturais, políticas e sociais que por sua vez produzirão novas configurações espaciais. A proposição deste estudo se faz por acreditar que a divisão dos entes federativos, desde sua origem como meio de organizar o território nacional, ignorou e ainda ignora as relações culturais e históricas que interferem nas dinâmicas políticas e econômicas entre os estados e os municípios que a compõe. Entender a complexidade e respeitar as igualdades favorecerá a eficiência das ações do planejamento regional e

nacional, permitindo a aproximação das reais carências e potencialidades dessa região. Essa região será prioritária nas relações construídas e influenciará subjetiva e objetivamente as decisões pessoais e coletivas da população dos municípios que a compõe (PEREIRA JÚNIOR, 2015, pp. 104-105).

Ainda sobre a centralidade regional dos três municípios supracitados, quanto aos aspectos econômicos e produtivos, Pereira Júnior (2015, p. 111) menciona arranjos produtivos observados atualmente, através dos quais há a circularidade de bens produzidos e de recursos primários entre municípios da “região de identidade”, sobretudo entre os municípios que exercem centralidade na rede. Essa circulação ativa movimentos populacionais e negócios nos diversos setores conferindo dinamismo à região de identidade em tela.

Frente à perspectiva de identificar experiências pregressas de políticas regionais observadas na região e compreender assim as dificuldades colocadas para uma maior integração dos municípios que a compõem no sentido de potencializar o desenvolvimento regional, é imperativo fazer um registro – ainda que breve em função das limitações dessa pesquisa – sobre a rica experiência do *Projeto Managé*, projeto de pesquisa e extensão da Universidade Federal Fluminense que, entre 1996 e 2006, atuou na Bacia do Rio Itabapoana, com foco na gestão dos recursos hídricos, mobilizando e articulando municípios do Noroeste Fluminense e de mesorregiões vizinhas no Estado do Rio de Janeiro, no Estado do Espírito Santo e no Estado de Minas Gerais.

Siqueira (2009) identifica na proposta desse projeto “o objetivo de contribuir para o desenvolvimento regional (uma vez que problemas socioeconômicos são graves na região e também são determinantes das questões socioambientais)” (SIQUEIRA, 2009, p. 11). Essa perspectiva observa uma concepção de desenvolvimento sustentado, na medida em que o recorte utilizado para a delimitação da região de atuação foi o fator de integração representado pela bacia hidrográfica. Particularidade importante pode ser ainda percebida na ação de técnicos de uma Universidade, mobilizando “processos de planejamento e gestão de recursos ambientais, de forma integrada e participativa”, criando adesões a um novo formato de divisão regional e construindo um “desenho institucional do modelo de gestão” dos recursos hídricos naquela porção do território fluminense (SIQUEIRA, 2009, p. 11).

A perspectiva era de intervenção regional, articulada por uma identidade construída em torno do referencial de bacia hidrográfica [...] para além da unidade político-administrativa mínima – o município – (portanto supramunicipal) e trans-estadual [...], que pressupõe planejamento, elaboração e implementação de ações integradas, vertical (perpassando, de forma articulada, as diversas escalas de instâncias político-administrativas) e horizontalmente (perpassando, de forma articulada, os diversos municípios) (SIQUEIRA, 2009, pp. 11-12).

Interessante perceber na experiência do Managé a importância de uma iniciativa associada a políticas regionais integradas numa lógica transescalar não apenas para viabilizar e otimizar o planejamento e a gestão de intervenções que possam fomentar o desenvolvimento à escala regional, mas também para que seja possível fazê-lo a partir de uma prática e um formato que dê voz às instituições civis e ao conjunto da sociedade, mediando conflitos. Assim, as decisões inerentes às políticas públicas voltadas para o desenvolvimento podem considerar os conflitos existentes na escala regional (SIQUEIRA, 2009, p. 117-124) num contraponto a lógica dos GPIs que, muitas vezes, no contexto geral da fragmentação territorial, cooptam o poder público municipal e se sobrepõem a interesses de grupos sociais mais frágeis e menos articulados.

Siqueira (2009) destaca ainda que essa unidade territorial de intervenção e gestão de políticas públicas de dimensão transescalar promove uma dinâmica complexa e determina novas configurações territoriais a partir de programas do Governo Federal que passam a ter atuação na região como consequência das articulações e iniciativas construídas pelo Managé, qual sejam, o CONSAD, implementado pelo Ministério do

Desenvolvimento Social em 2003; o PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais – pelo Ministério da Integração Nacional, em 2002; além do PTC – Programa Territórios da Cidadania – do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SIQUEIRA, 2009, p. 14).

A atuação dos agentes sociais responsáveis pelo Programa de Desenvolvimento da Bacia do Itabapoana foi fortalecer a inserção política de segmentos sociais [...] promover a construção de interesses coletivos e fazer confluir para determinada região programas governamentais e iniciativas diversas. Esperava-se que com esse movimento haveria a convergência de recursos financeiros e aporte técnico-científico, o que contribuiria para a minimização de problemas socioeconômicos, políticos e ambientais que faziam parte da agenda do Programa (SIQUEIRA, 2009, p. 14).



A experiência do Projeto Managé propiciou no período de 1997 a 2007 a configuração de cinco “espaços sociopolíticos” com ação convergente no sentido do desenvolvimento regional, integrando municípios das mesorregiões aglutinadas pela

Bacia do Itabapoana – o Consórcio do Itabapoana, formado por Prefeituras dos municípios e pela Companhia de Saneamento Ambiental; o Fórum do Itabapoana, associado a implementação do PROMESO, envolvendo Governos e Legislativos Municipais, Estaduais e Federais, e instituições civis; o CONSAD, envolvendo Governos Municipais e instituições civis; a Comissão Pró-Comitê da Bacia, envolvendo todas esferas de Governo, usuários de água e instituições civis e a MANARTE (Associação Regional de Artesãos e Produtores Familiares da Bacia do Rio Itabapoana), envolvendo artesãos e agricultores das mesorregiões banhadas pela bacia. A presença e a relevância das Prefeituras municipais em todos esses espaços, à exceção da MANARTE, confirma a centralidade da posição dos executivos municipais na estrutura de relações institucionais desenhada pela experiência do Managé (SIQUEIRA, 2009, pp. 107-109).

Assim, parece pertinente supor que a experiência representada pelo Projeto Managé e seus desdobramentos – inclusive no sentido de um maior alcance de políticas federais no Noroeste Fluminense – ao longo das últimas duas décadas pode significar um estágio de amadurecimento rumo a possibilidade de execução de políticas regionais voltadas para o desenvolvimento, numa perspectiva transescalar, no Noroeste Fluminense.

#### **4: ARRANJOS TERRITORIAIS E O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO. UM CAMINHO PARA O NO FLUMINENSE E PARA A GRANDE REGIÃO FLUMINENSE DE PRODUTORA DE PETRÓLEO?**

##### **4.1: CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1990-2008): VISÕES SOBRE OS IMPACTOS DA ATIVIDADE PETROLÍFERA NA PORÇÃO NORTE DO TERRITÓRIO FLUMINENSE**

Pensar as potencialidades e possibilidades do Noroeste Fluminense em termos de desenvolvimento regional pressupõe uma contextualização preliminar do debate sobre o desenvolvimento econômico no Estado do Rio de Janeiro, bem como uma reflexão sobre o lugar dessa mesorregião e o papel ora desempenhado por ela no âmbito dessa unidade da Federação.

Autores como Oliveira (2008) e Silva (2012) desenvolveram pesquisas de fôlego sobre as mudanças na dinâmica econômica observadas no Estado do Rio de Janeiro (ERJ) a partir da década de 1990 com reflexos significativos nos indicadores econômicos e na distribuição espacial das atividades econômicas em geral, e da indústria em particular, no território fluminense.

Contudo, essas análises apresentam visões e perspectivas particulares sobre as mudanças observadas na dinâmica da economia fluminense em seus diversos setores a partir da década de 1990.

Enquanto Oliveira (2008) identifica uma efetiva recuperação da economia do Estado do Rio de Janeiro a partir da “definição de novas formas de organização da economia regional” (OLIVEIRA, 2008, p. 218), Silva (2012) apresenta ponderações quanto ao real significado desse processo, observando no período uma “relativa recuperação da participação estadual na indústria nacional [...] fruto do desempenho obtido pela produção extrativa mineral a partir dos anos 1980” (SILVA, 2012, p. 82).

Para Silva, há de se ter prudência e paciência para obter conclusões definitivas sobre o crescimento econômico do Estado do Rio de Janeiro nas últimas décadas, tendo em vista muitos dos investimentos que impulsionaram os indicadores e projeções positivas quanto a economia do Estado ainda estarem em curso ou no projeto e ainda haver uma indefinição quanto a seus impactos concretos no contexto do estado e das regiões onde estão sediados.

Segundo este autor, o “suposto” processo de retomada do desenvolvimento econômico fluminense, desencadeado a partir dos anos 1990, se restringe a um crescimento da dinâmica econômica, especificamente a um crescimento da dinâmica industrial, na medida em que não se observa na evolução do PIB estadual entre os anos de 1995 e 2008 expansão do conjunto da economia, tampouco dos setores agrícola e de serviços. O aumento da participação da indústria resulta exclusivamente da “fortíssima expansão da produção mineral”, isto é, da produção petrolífera observada no Norte Fluminense (SILVA, 2012, pp. 184-192). Ele associa também essa percepção de retomada de uma maior dinâmica na economia fluminense no contexto nacional – apontada em análises produzidas por diversos autores – em parte, a projeções sobre investimentos na esfera produtiva e em infraestrutura anunciados e planejados no início desta década, muitos dos quais não se concretizaram ou inviabilizaram-se, total ou parcialmente, como a siderúrgica do Açu e a Cidade X, do grupo EBX, em São João da Barra e o COMPERJ, em Itaboraí.

Oliveira (2008, p.149), um dos autores citados por Silva dentre os que advogam uma retomada do crescimento industrial do estado nas últimas décadas, confirma a tese do protagonismo da exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos nesse processo, identificando na cadeia produtiva estabelecida a partir da atividade industrial extrativista a causa de mudanças significativas observadas na economia e no território fluminense. Assim, o desenvolvimento econômico estaria associado a mudanças na perspectiva política na gestão do Estado que permitiram a partir do final do século XX o deslocamento de investimentos para o interior do ERJ, com destaque para a porção norte do estado.

Silva (2012, p.150-160), contudo, questiona a leitura que aponta um efetivo processo de interiorização da economia fluminense a partir da presença da atividade extrativa petrolífera e dos investimentos demandados e desencadeados por ela, bem como das atividades industriais observadas no sul do Estado do Rio de Janeiro.

Para este autor, ainda que esteja em curso um processo de relativa “desconcentração produtiva”, na medida em que diversos investimentos se destinam a municípios do interior do estado, há uma permanência da concentração econômica historicamente observada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, agora na “escala interiorana” do estado, ou seja, o advento de alguns setores industriais dinamizando algumas mesorregiões do interior do estado não foi capaz de atingir e incorporar a maioria delas de forma direta, ficando restrito ao Norte Fluminense, à Costa Verde e ao Médio Paraíba. O que se comprova a partir da constatação de que 77% do Valor Adicionado Fiscal (VAF) referente ao interior fluminense se concentra em apenas três mesorregiões, Norte Fluminense (11,6%), Médio Paraíba (9,4%) e Costa Verde (7,7%) (SILVA, 2012, p. 150-160). Esse autor estabelece distinção entre “desconcentração produtiva”, como ele define o processo de crescimento econômico em tela, e “interiorização econômica”. Nessa perspectiva, uma efetiva interiorização da economia fluminense estaria condicionada a uma “maior integração regional” e a “formação de complexos produtivos mais articulados dentro do território estadual”, incorporando as regiões ainda não contempladas, o que o autor não descarta que possa vir a ocorrer ao longo dos próximos anos (SILVA, 2012, p. 160). Em sua visão, o processo em curso até então seria melhor definido como um “adensamento econômico” de algumas regiões do interior fluminense ao norte e ao sul do estado, na medida em que é restrito no concernente à “diversificação econômica”; à presença de “encadeamentos dinâmicos” entre os setores industriais que orientam o processo e outros segmentos das economias regionais; e à “formação de redes urbanas mais sólidas”. Citando Ajara (2006 apud SILVA, 2012, p. 158), identifica no Estado do Rio de Janeiro um crescimento econômico “fragmentado” e uma indústria cujo perfil de investimentos se associa à exploração de recursos naturais.

Em contrapartida, Oliveira apresenta uma visão mais positiva sobre o mesmo processo. Sem negar o aspecto da fragmentação territorial nos investimentos que orientam as perspectivas de desenvolvimento local indicado por Ajara – nos termos estabelecidos no primeiro capítulo desta dissertação – e considerando os prejuízos e limites representados pela perspectiva *localista* presente na forma como os agentes do poder público na esfera municipal se relacionam diretamente com grupos econômicos responsáveis pelos investimentos, sem uma coordenação regional entre os municípios vizinhos, tanto entre si, quanto numa perspectiva transescalar –

identifica a formação de “economias regionais” que não se restringem às cidades-polo, mas estendem seus impactos, ainda que de forma indireta, a cidades vizinhas (OLIVEIRA, 2008, p. 182). No caso da *Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera* (CRUZ, 2015), os impactos da extração de petróleo na Bacia de Campos se estenderiam a municípios de toda a porção norte do Estado do Rio de Janeiro – compreendendo as mesorregiões Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas e Noroeste Fluminense – numa “escala local” que o autor define a partir de uma interpretação metodológica própria que estabelece a distinção entre as escalas “local” e a “municipal” (OLIVEIRA, 2008, p. 203-213). Não obstante, essa percepção sobre uma integração regional restrita e parcial a partir de investimentos que promovem um incremento da dinâmica econômica em algumas regiões do Estado do Rio de Janeiro – em especial no Norte Fluminense no que se refere aos objetivos dessa dissertação – não restringe o enfoque da análise de Oliveira. A inépcia das gestões municipais no NF merece destaque, assim como a referência explícita à necessidade urgente de políticas voltadas para o desenvolvimento regional de forma coordenada e numa perspectiva transescalar. Citando a experiência da Terceira Itália (COCCO, 2002), o autor reafirma a oportunidade da criação de “subsistemas nacionais de governo”, à escala regional, no Brasil contemporâneo (OLIVEIRA, 2008, p. 207-211).

Dentre os diversos aspectos abordados por Oliveira ao analisar as mudanças e impactos observados no Norte Fluminense a partir da reestruturação regional que ele aponta no interior do ERJ, um merece atenção especial na perspectiva desta dissertação: a expansão dos investimentos na criação de centros e instituições de ensino e pesquisa no NF. O autor destaca a consolidação da UENF e a transformação da centenária Escola Técnica Federal de Campos em CEFET (Centro Federal de Educação Tecnológica) – atual IFF (Instituto Federal de Ciência e Tecnologia Fluminense) (OLIVEIRA, 2008, p. 174-175).

É possível identificar processo semelhante no Noroeste Fluminense. Além da expansão do ensino superior em Itaperuna, com a presença de um número expressivo de Instituições de Ensino Superior e de cursos oferecidos por elas, a expansão do IFF – ponto importante da política federal de educação pública que voltou-se intensamente para a oferta de ensino técnico e profissionalizante em diversas regiões do interior brasileiro – atinge essa mesorregião com a implantação de 4 novos *campi* nos últimos anos. A saber: Itaperuna, já consolidado, inaugurado

em 2009, Santo Antônio de Pádua e Cambuci; além da incorporação do antigo Colégio Técnico Agrícola da UFF, o CETAIBB, em Bom Jesus do Itabapoana, convertido em mais um *campus* do IFF em 2008. A expansão do IFF no NOF determinou ainda a criação de polos de EAD em outros municípios da região, como Miracema.

Esse autor volta a destacar a importância da formação de mão-de-obra como fator relevante para a atração de investimentos, ao tecer considerações sobre a

“reestruturação regional” no território fluminense, afirmando que, para os GPIs, mais relevante que as isenções fiscais é a questão da “economia da aprendizagem”, isto é, a presença de instituições de ensino e formação técnica para qualificar os recursos humanos. Além de outros fatores referentes à logística (OLIVEIRA, 2008, p. 223). O Noroeste Fluminense possui essa capacidade de formar mão-de-obra não só para se deslocar pendularmente para atuar em Macaé, no polo da atividade extrativista do petróleo que o autor destaca como relevante para a economia do ERJ, mas também para atuar na própria mesorregião em atividades que possam dar suporte ou auxiliar de forma integrada essas atividades extrativistas no NF. Ou ainda para atuar num diversificado setor de serviços – cujo crescimento reflete o efeito de arrasto desencadeado por tais atividades nessa parte do território fluminense (OLIVEIRA, 2008, p. 185) – atraindo usuários de regiões integradas – para além do NF e das Baixadas Litorâneas, também de municípios vizinhos dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Estas possibilidades se concretizam numa perspectiva territorial regional porque, segundo Oliveira, os fatores referentes à logística e à capacidade de formar recursos humanos não estão disponíveis em um só lugar. “Por isso a ação isolada das administrações municipais tem limitações estruturais” (OLIVEIRA, 2008, p. 224). Por outro lado, há perspectivas de sucesso para o desenvolvimento regional a partir de ações e políticas construídas de forma integrada e articulada entre diversos entes da Federação.

Quanto à incapacidade das gestões municipais do Norte Fluminense no sentido de planejar políticas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e investir em infraestrutura e logística capaz de atrair investimentos industriais, Oliveira menciona a perda de oportunidades relacionadas ao setor como consequência da inércia das administrações municipais, além da imposição de iniciativas por parte dos governos do Estado e da União no sentido da realização de investimentos em infraestrutura (OLIVEIRA, 2008, p. 174). Ainda sobre o desempenho desse papel por

essas esferas do Estado, Silva aponta tratar-se de uma tendência histórica: “[...] o desenvolvimento regional fluminense sempre foi marcado, no que se refere aos investimentos industriais, pela predominância do capital estatal nos investimentos do interior [...]” (SILVA, 2012, p. 195).

Analisando a economia fluminense entre os anos 1990 e 2000, Oliveira e Silva convergem na identificação de dois núcleos de desenvolvimento industrial no interior. Um no Norte Fluminense, associado à atividade petrolífera; outro no Médio Vale do Paraíba, associado ao setor automobilístico e outras manufaturas e indústrias de transformação. Dados os objetivos dessa dissertação, esse debate vai se restringir aqui às considerações de ambos os autores referentes à produção de petróleo e gás na Bacia de Campos e às cadeias produtivas estabelecidas a partir desse núcleo industrial, ou, nas palavras de Silva, ao “padrão de especialização na produção petrolífera do Norte fluminense” (SILVA, 2012, p. 174).

Dada a heterogeneidade verificada historicamente no restrito processo de industrialização no interior fluminense, à exceção de segmentos pontuais implantados no Sul fluminense, em geral, nas outras regiões, observaram-se investimentos na exploração de recursos naturais. No NF a dinâmica econômica observada no período aqui analisado é consequência direta da expansão da produção petrolífera e das atividades por ela demandadas desde a década de 1980 (SILVA, 2012, p. 174).

A tese de Oliveira afirma uma interpretação que relaciona reestruturação produtiva e mudanças no território fluminense, identificando nesse processo, como já mencionado aqui, uma tendência à regionalização da economia: “[...] 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” (OLIVEIRA, 2008, p. 218).

No âmbito do Norte Fluminense, esse autor identifica na atividade extrativista um forte poder mobilizador que demanda outras atividades econômicas nesta mesorregião e em regiões contíguas como veremos adiante. O setor petrolífero demanda serviços especializados e suporte logístico para todo complexo de indústrias que afluem para a região conformando uma cadeia produtiva nucleada pelas operações das empresas petroleiras. Além disso, há a consolidação e expansão de instituições públicas e privadas voltadas para formação técnica e de nível superior para atender a demanda por força de trabalho especializada e o

incremento de toda uma rede de comércio e serviços diversos nas cidades-polo (OLIVEIRA, 2008, p. 219).

A forma como Oliveira percebe os efeitos do crescimento econômico quanto à organização da sociedade civil e de outras instituições sociais nas regiões economicamente mais dinâmicas do Estado, numa perspectiva que transcende a escala municipal, abre perspectivas otimistas para a consolidação de políticas de desenvolvimento regional no território fluminense:

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 uma maior integração entre os agentes sociais e econômicos dos lugares. A formação de fóruns regionais nas áreas mais dinâmicas no estado é um sinal importante disso, 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 integrada com as demais entidades da região (OLIVEIRA, 2008, p. 221).

Essa dissertação parte da premissa segundo a qual é possível vislumbrar na constituição desses “fóruns regionais” caminhos para o estabelecimento de articulações mais consistentes entre os municípios das mesorregiões incluídas na *Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera* em contraponto às tendências *localistas* e fragmentadoras que atuam no sentido de inibir esforços de cooperação regional e de promover o isolamento e a concorrência entre os municípios.

Ainda que observe limites no sentido da identificação de uma efetiva interiorização da economia fluminense, em função das restrições já mencionadas,

Silva reconhece que o “adensamento econômico” resultante do crescimento econômico na Bacia de Campos inclui não apenas os municípios da “região produtora” – Norte Fluminense – mas também os localizados “em sua área de influência imediata” (SILVA, 2012, p. 174), o que permite reforçar como pertinente o debate sobre a superação das propostas de desenvolvimento formuladas isoladamente pelas administrações municipais e das ações políticas baseadas em princípios *localistas* e clientelistas que esse autor identifica nestas gestões, bem como sobre a necessária implementação de políticas regionais voltadas para a integração e cooperação entre os municípios das mesorregiões atingidas por esse



“padrão de especialização” e, ao mesmo tempo, informadas por uma perspectiva transescalar.

a ausência de um planejamento de desenvolvimento regional de mais longo alcance dos espaços produtores tem fomentado a busca de alternativas políticas descoladas de um projeto maior de desenvolvimento regional que contemplasse a questão a partir dos interesses da federação. Essa realidade culminou em propostas de desenvolvimento local, fortemente endogenizadas e centradas quase que unicamente na questão do recebimento/ distribuição das compensações financeiras (rendas), bem como no estímulo de ações políticas baseadas em princípios localistas e, por vezes, clientelistas (SILVA, 2012, p. 177).

Ambos os autores também convergem quanto a avaliação do papel das Prefeituras das mesorregiões destacadas no que se refere à imperativa necessidade de articular-se entre si e com outras escalas do território no sentido da formulação de políticas capazes de promover o desenvolvimento e a diversificação econômica. Além da inércia frente a agenda de ações e investimentos em infraestrutura capazes de criar condições para a atração de investimentos privados nos setores produtivos e de suporte logístico, já mencionada aqui, Oliveira aponta em sua pesquisa uma tendência inversa. Ao invés de exercer seu papel fundamental como agente articulador das políticas regionais junto à União e o governo do Estado, os governos municipais – provavelmente motivados pelos “princípios clientelistas” supramencionados – atuam como “entraves” a políticas voltadas para o desenvolvimento regional baseadas na integração entre entes federativos e geridas a partir de arranjos territoriais ou “subsistemas nacionais de governo” organizados em perspectiva regional. A guerra fiscal, a competição entre municípios e os projetos de cunho *localista* – restritos ao âmbito dos municípios – se contrapõem na agenda de governança das administrações municipais à necessária postura cooperativa à escala regional (OLIVEIRA, 2008, p. 222).

Em que pese o debate sobre a destinação dos royalties do petróleo entre os entes da Federação e sobre a vinculação desses recursos a políticas de desenvolvimento regional de mais longo prazo, numa perspectiva intergeracional, Silva destaca a permanência e a consolidação de um perfil “petrorrentista” em alguns municípios (SILVA, 2012, p. 177), como podemos constatar atualmente em Campos dos Goytacazes, na polêmica em torno da proposta do governo municipal que – mesmo num contexto de mudanças na Legislação, onde a manutenção destas

receitas está condicionada a decisões do Judiciário – identifica na antecipação de receitas relativas a estas compensações via empréstimos bancários uma alternativa exclusiva de contornar a queda de arrecadação numa conjuntura de crise.

Cruz (2013) também se debruça sobre a questão da economia fluminense no período aqui delimitado, com olhar atento para os entraves colocados como óbice e identificando as potencialidades e ações necessárias para o desenvolvimento. Também atento à questão da inserção do Brasil no contexto internacional e às escalas subnacionais envolvidas no debate, ele destaca que “a discussão sobre o destino do Estado do Rio de Janeiro está atrelada à discussão sobre o destino do Brasil” e propõe uma análise que vincula o estudo do processo de “retomada” do crescimento econômico do estado à “dimensão social do desenvolvimento” de forma a “orientar as tomadas de posição e as intervenções de políticas públicas e de ação social no enfrentamento dos desafios de promoção do desenvolvimento à escala estadual” (CRUZ, 2013, p. 48).

Assim como os outros autores aqui mencionados, Cruz (2013) aponta a relevância da economia do petróleo polarizada no Norte Fluminense – considerada a produção de petróleo e gás, os investimentos em logística, infraestrutura e na indústria vinculados a esta produção e ainda as rendas petrolíferas incorporadas pelo estado e os municípios – no processo de retomada do crescimento econômico do ERJ e a incorporação de regiões do interior fluminense na dinâmica econômica estadual. Esse autor identifica no Norte Fluminense, nas Baixadas Litorâneas e no Leste do Estado do Rio de Janeiro – municípios impactados pelos investimentos associados ao projeto do COMPERJ, segundo delimitação proposta pela Firjan – um “corredor de investimentos” cujo impacto dos investimentos se faz sentir até o Sul do Espírito Santo. Nesse sentido, comunga com Oliveira a opinião de que há nas últimas duas décadas “um movimento consistente de interiorização e regionalização expandida das atividades econômicas, o que revela um processo de desconcentração relativa da dinâmica econômica estadual” (CRUZ, 2013, p. 74).

Ainda que ao Norte do estado tenha se observado uma “concentração espacial e social dos benefícios monetários e econômicos diretos” da atividade extrativista (CRUZ, 2013, p. 75), essa *rota de desenvolvimento*, estruturada a partir da atividade petrolífera, também impacta o Noroeste Fluminense, incluído na *Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera*, o que justifica sua importância para a reflexão proposta nessa dissertação.

Conquanto as experiências de Planejamento estratégico disseminadas no Estado do Rio de Janeiro nos anos 1990 sejam parte do receituário neoliberal proposto pelos *localismos* que refletem a fragmentação territorial que se aplica, também, à região petrolífera fluminense, Oliveira advoga que foi a partir dessas experiências que se deflagra um processo de debate e reflexão sobre o espaço *regional*. Paradoxalmente, “a ilusão do desenvolvimento municipal foi a forma que permitiu à economia regional ser pensada [...]” (OLIVEIRA, 2008, p. 229). Não obstante, na medida em que esse processo se instala, tal instrumento de gestão urbana muitas vezes foi descartado por não atender aos interesses endógenos das administrações locais, como nos ensina Gomes Filho (2003) ao abordar a experiência do Plano Estratégico da Cidade de Campos dos Goytacazes.

Essa realidade caracterizada pela fragmentação territorial – ainda que efeitos da atividade extrativista se façam sentir em todo o Norte Fluminense e também nas Baixadas Litorâneas e no Noroeste Fluminense – leva a constatação de que a indústria petrolífera não consegue “converter [...] seu dinamismo expansivo em ramificações para outros setores da estrutura produtiva estadual” (SILVA, 2012, p. 175). Nesse sentido, Silva recorre a outros estudos para alertar sobre o risco de formação de um enclave econômico no entorno imediato de Macaé, tendo em vista a caracterização do Norte Fluminense como região marcada por “[...] uma estrutura econômica regional tradicional, [...] atrasada e de baixo dinamismo, cujo movimento expansivo é alheio à dinâmica petrolífera” (MONIÉ, 2003 apud SILVA, 2012, p. 176), alerta também feito por Piquet (2007).

A hipótese de constituição de um enclave petrolífero no entorno de Macaé, no entanto, é descartada mais recentemente por Cruz (2014):

A tese inicial de que o Complexo de E&P se tornaria um enclave vem sendo desmentida pela irradiação espacial dos benefícios advindos dos empregos gerados pela dinamização da construção civil, pela instalação de empresas ligadas ao Complexo em outros municípios que não Macaé e Rio das Ostras, e pela utilização diversificada das rendas petrolíferas em obras públicas nos dez municípios *petrorrentistas* das duas regiões. Os novos investimentos, que ganharam corpo após 2005, ampliam essa percepção (p. 16).

Tal constatação, confirmada pelo recente redirecionamento do projeto portuário-industrial do Açu para o apoio às atividades petrolíferas *off shore*, parece abrir espaço para a construção da superação do cenário atual da Grande Região

Fluminense de Produção Petrolífera, marcado pela fragmentação, pela competição fratricida, pelos projetos endogenizados, pelos princípios localistas e pela desarticulação entre as diversas escalas do território. Isso exige, contudo, uma integração das gestões municipais no sentido da construção de um projeto de desenvolvimento regional que seja coordenado numa perspectiva transescalar e orientado por diretrizes nacionais (CRUZ, 2015, p. 11).

#### 4.2: DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PRODUÇÃO PETROLÍFERA NO BRASIL HOJE

Silva (2013b) identifica uma tendência no sentido da reprimarização da economia brasileira, ao observar a trajetória do desenvolvimento registrada na América Latina, e no Brasil em especial, a partir dos anos 1990. Favorecidos pelo aumento nos preços das *commodities* no mercado mundial nos últimos anos, esses países vivenciaram o aumento crescente da importância do papel da exploração de recursos naturais e da produção agropecuária, voltados para a exportação, nas últimas duas décadas, independente das mudanças na orientação política seguida por diversos governos dos países desta região. Sua análise visa relacionar a importância da exploração de recursos naturais de origem mineral no Brasil atual com a histórica tendência nacional no sentido de marcantes desigualdades regionais, na medida em que esta atividade econômica caracteriza hoje alguns dos “mais dinâmicos setores da economia nacional” (SILVA, 2013b, p. 95-96).

No caso brasileiro, o grande segmento da indústria extrativa mineral, identificado por Silva (2013b) nessa análise, é o da produção de petróleo e gás, que se associa desde a década de 1970 ao crescimento exponencial da produção petrolífera no país e às mudanças na economia fluminense de que se tratou no item anterior. Em torno dessa atividade extrativa, há ainda grandes expectativas com relação à potencialidade econômica da exploração petrolífera nas reservas da camada pré-sal nos próximos anos, uma vez que a produção, em 2015 já atinge cerca de um milhão de barris diários (ANP, 2015). Acredita-se que reside nesse segmento, considerando o conjunto de toda indústria nacional, “as maiores expectativas [...] de expansão da produção e redefinição da posição brasileira no mercado mundial” (SILVA, 2013b, p. 104).

As potencialidades do pré-sal consolidam a posição do Rio de Janeiro dentre os grandes estados produtores de petróleo no Brasil e alavancam os investimentos observados no entorno do setor de Exploração e Produção de petróleo e gás – E&P – envolvendo projetos em refinarias, na indústria naval, na formação e qualificação técnica dos recursos humanos, em empresas fornecedoras de bens e serviços, e na infraestrutura e logística (SILVA, 2013b, p. 107), bem como na P&D (PIQUET, 2005). Como ficou claro no item anterior, os investimentos em E&P no território fluminense concentram-se no Norte Fluminense e nas mesorregiões vizinhas – Baixadas Litorâneas e do Noroeste Fluminense, embora nesta última restrita à formação e qualificação de mão de obra, delimitando o que Cruz define como *Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera* (CRUZ, 2015) – e este recorte socioespacial deve ser, obrigatoriamente, considerado pelos estudos e pesquisas que se proponham a refletir sobre a questão do desenvolvimento regional na porção norte do território do Estado do Rio de Janeiro. Os da indústria naval, da petroquímica e de P&D concentram-se na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), e os investimentos em logística portuária e viária espalham-se pelo território estadual. A guisa de “repensar o desenvolvimento regional” no que concerne às perspectivas econômicas para a exploração dos recursos naturais no Brasil, Silva sistematiza algumas observações interessantes que serão adotadas como premissa para as reflexões produzidas nesta dissertação: na contramão do que seria o indicado, a experiência brasileira, no que se refere à perspectiva territorial destas atividades econômicas é caracterizada pela fragmentação e quase não registra projetos de “desenvolvimento regional” integrados; o modelo fragmentado observado até aqui na gestão das políticas de desenvolvimento nas regiões produtoras, caracterizado pela atomização alienada das ações dos municípios e pela falta de critérios que considerem a “justiça intergeracional” não é eficaz para o desenvolvimento de políticas regionais a partir da escala nacional; as alterações na Legislação voltadas para a pulverização dos recursos dos royalties tem origem numa falsa associação com uma “justiça distributiva”, constituindo-se num equívoco que “enfraquece, quando não aniquila, possibilidade de execução de projetos que contribuam efetivamente para o desenvolvimento regional no Brasil” (SILVA, 2013b, p. 109).

### 4.3 O NORTE FLUMINESE: A GRANDE REGIÃO PRODUTORA DE PETRÓLEO.

Cruz (2014) converge com a análise de Oliveira (2008) sobre a dinâmica econômica recente do Estado do Rio de Janeiro ao constatar “um movimento de relativa desconcentração industrial da capital em direção [...] às regiões do interior do estado” (CRUZ, 2014, p. 4). Reitera a constatação da importância da atividade petrolífera e sua implicação na dinâmica territorial do estado. “O segmento da indústria extrativa do petróleo, que vem liderando a retomada da economia, está concentrado no interior, na região Norte Fluminense.” E acrescenta que esse movimento vem se mantendo como uma tendência ao longo da década: “a maior parte dos novos investimentos, iniciados [...] a partir de 2005-2007, tem lugar no interior do estado”. No que se refere à dimensão territorial do desenvolvimento nas diversas regiões do estado, contudo, não identifica uma política regional ou uma integração planejada:

Apesar da desconcentração relativa em relação à capital, formam-se ‘ilhas dinâmicas’, sem grandes interações no interior dessas regiões e entre as regiões de Governo do estado. Observa-se, no entanto, que no segmento de petróleo e gás ocorre uma desconcentração relativa, por meio dos seus impactos territoriais. (CRUZ, 2014, p. 5).

Assim, no complexo petrolífero sediado no Norte Fluminense há uma concentração territorial em Macaé que absorve majoritariamente o crescimento demográfico e de emprego, apresentando um mercado de trabalho que supera em muito os dos outros municípios do NF e das regiões vizinhas das Baixadas Litorâneas e do Noroeste Fluminense, tanto proporcionalmente quanto em números absolutos. O emprego formal nesse município chega ao dobro do de Campos, que possui o dobro da população. Cabe ressaltar, entretanto, que esse pujante mercado de trabalho absorve um grande número de “trabalhadores que se deslocam diariamente, ou sazonalmente, [...] entre seus municípios de residência e Macaé” (CRUZ, 2014, p. 12).

Terra e Souza (2015) empreenderam estudo sobre esse expressivo mercado de trabalho observado nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos – com destaque absoluto para Macaé – a fim de apontar o

Nível de dependência de um mercado de trabalho de mão de obra exógena, constituída tanto por todos os trabalhadores imigrantes (não naturais e de data fixa) residentes em determinado município quanto por trabalhadores pendulares (p. 123).

O artigo, que considera os 10 municípios “produtores” localizados nas regiões das Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense, faz referência ao incremento significativo do número de trabalhadores pendulares na região, observado entre 2000 e 2010, identificado pelas mesmas autoras em estudo anterior (TERRA; SOUZA; CAMPOS, 2012, apud, TERRA; SOUZA, 2015) ao abordar:

a relação entre o desenvolvimento da indústria petrolífera e a nova dinâmica econômica e territorial no Rio de Janeiro, na tentativa de demonstrar que, embora a indústria petrolífera se concentre em Macaé, haja diferenças socioeconômicas entre os municípios e inexista uma força agregadora que os transforme em uma ‘aglomeração urbana’ não se deve ser menosprezada a imensa interação socioeconômica e demográfica que há entre eles [...] Busca-se, com isso, demonstrar a capacidade de atração que os municípios em questão exercem sobre [...] indivíduos que residem [...] em diferentes municípios do Rio de Janeiro. (p. 124).

Tecendo considerações sobre as tendências observadas nos padrões migratórios brasileiros a partir da segunda metade do século XX, observando as mudanças ocasionadas pela industrialização, essas autoras pontuam diversos aspectos, dentre os quais dois se relacionam mais diretamente ao contexto regional sobre o qual se debruça esta dissertação: “[...] Intensificação dos movimentos pendulares; Surgimento de eixos de deslocamentos populacionais em direção a regiões interioranas [...]”. (TERRA e SOUZA, 2015, p. 125).

Estes aspectos podem ser claramente identificados no caso analisado pelo artigo em questão, cujo objeto é o impacto da demanda por mão de obra na região que sedia a indústria petrolífera fluminense. Assim, Terra e Souza (2015) abordam as mudanças nas dinâmicas econômica e territorial do Estado do Rio de Janeiro a partir da implantação da atividade extrativa petrolífera no Norte Fluminense, nos anos 1980, identificando aqui as atividades de exploração mineral como vetor de um processo de interiorização da atividade econômica – tendo como reflexo o surgimento de novas centralidades urbanas – observado à escala nacional por Simões e Amaral (2011 apud TERRA e SOUZA, 2015, p. 126).

A indústria petrolífera, por exemplo, tem gerado novas polarizações demográficas e produzido significativas alterações na espacialização da riqueza no Rio de Janeiro. Isso decorre de seus crescentes investimentos na atividade de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás (segmento denominado *upstream*) e das elevadas compensações financeiras pagas aos municípios considerados “produtores de petróleo” (confrontantes com os poços *offshore* em operação). Tais fatores foram alguns dos que mais contribuíram para que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, apesar da excessiva polarização em termos econômicos e populacionais, iniciasse um processo de redução do seu peso na economia fluminense. [...] o crescimento médio anual da população da Região Metropolitana foi, na última década, inferior à média estadual e significativamente inferior às taxas de crescimento observadas nas Regiões das Baixadas Litorâneas, que apresentou o maior crescimento médio anual (3,8%), [...] e do Norte Fluminense (2,0%). [...] As Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense distinguiram-se do restante, devido ao aumento, na última década, de suas participações relativas na composição do PIB estadual, de 3,41% e 6,49% para 5,25% e 11,21% respectivamente (TERRA e SOUZA, 2015, p. 126127).

Em consonância com Cruz (2013) (2014), Terra e Souza (2015, p.129-130) identificam, a partir dos levantamentos empreendidos em sua pesquisa, diversos investimentos de grande magnitude previstos para o Norte Fluminense. Investimentos capazes de retroalimentar nos próximos anos a dinâmica em curso no sentido da redistribuição espacial da população – oriunda de outras regiões do Estado do Rio de Janeiro e do país – tendo como um dos principais destinos a Bacia de Campos. E também de atrair para os centros urbanos onde estão as bases de apoio e suporte à atividade petrolífera uma massa de trabalhadores que se deslocam regularmente de seus municípios de residência para trabalhar no Norte Fluminense, especialmente em Macaé, num movimento pendular muitas vezes favorecido por deslocamentos de distância e tempo que podem ser considerados curtos em termos relativos. Enfim, além desses trabalhadores residentes em municípios das mesorregiões vizinhas, do Estado do Rio de Janeiro e mesmo de outros estados do país, Macaé também atrai migrantes – que impulsionam o crescimento populacional do município e de municípios contíguos das mesorregiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas – em função do dinamismo econômico gerado pela atividade extrativista mineral no Norte Fluminense.

Considerando os municípios da OMPETRO – Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás da Bacia de Campos – (Campos dos Goytacazes, Macaé, São João da Barra, Quissamã, Carapebus, Rio das Ostras, Cabo Frio, Armação de Búzios e Casimiro de Abreu) estudo de Souza, Terra e Campos (2013 apud TERRA e SOUZA, 2015, p. 132): “[...] Um processo incipiente de



‘complexificação da rede urbana (...) no Norte Fluminense, a exemplo do que vem ocorrendo no restante do país e, mais especificamente, em outras regiões do próprio Rio de Janeiro [...]’. Constatou que “a pendularidade por motivo de trabalho aumentou de 14.019 trabalhadores em 2000, para 43.642 em 2010”. Ainda segundo essa análise, estes índices de pendularidade: Assim, os autores relatam:

Refletem uma articulação crescente entre os municípios, desde a Baixada Litorânea até o Norte Fluminense [...] Eles reforçam [...] a ideia de que a pendularidade tornou-se, em certa medida, um estilo de vida (MOURA; BRANCO; FIRKOWSKI, 2005), na medida em que, para um número cada vez maior de pessoas, inclusive em áreas não metropolitanas, o local de trabalho vem sendo dissociado do de residência (TERRA e SOUZA, 2015, p. 132).

O Noroeste fluminense, provavelmente, participa do conjunto de localidades de origem desse contingente de trabalhadores pendulares que trabalham no Norte fluminense – sobretudo em Macaé – até em função de estar localizado em Itaperuna um polo de instituições de ensino. Essa hipótese se associa à lógica da “economia da aprendizagem” de que nos fala Oliveira (2008, p. 223), se considerarmos que as oportunidades de formação oferecidas na principal cidade do NOF, fazem de Itaperuna um dos “lugares” que se articulam no ERJ, numa perspectiva “regional” de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2008, pp. 223-224). A esse propósito, Cruz (2015) destaca a ampliação das oportunidades para formação de mão de obra nas mesorregiões da Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera: “Ampliaramse enormemente os equipamentos de ensino profissional, regular e não-regular, de níveis elementar, médio e superior, voltados para os complexos de E&P e do Açú [...]”. (CRUZ, 2015, p. 8). Considerando a perspectiva territorial da análise proposta por essa dissertação, cabe adotar com relação à análise dos fluxos pendulares a mesma compreensão de Terra e Souza (2015), qual seja, a opção por um “conceito mais amplo de pendularidade”, não restringindo a análise “à pendularidade daqueles que retornam diariamente para casa, dado o regime de contratação em turnos de um número significativo de trabalhadores no segmento *upstream* da indústria do petróleo”. Opção que se justifica, em função da particularidade do trabalho nas plataformas de E&P da Bacia de Campos.

No que se refere aos fluxos de pendularidade intraestaduais, de especial interesse para essa dissertação, o artigo de Terra e Souza (2015) indica uma

posição destacada de Macaé como área de atração, tendo esse município atraído o saldo de 41.050 trabalhadores em 2010, bem mais que o município que ocupa a segunda posição quanto a esse aspecto da mobilidade pendular no universo dos membros da OMPETRO, Armação de Búzios, com saldo de 6.482 trabalhadores sazonais, enquanto todos os demais municípios analisados apresentam saldo pendular negativo nos dados do Censo de 2010. Ainda considerados os municípios selecionados pelo artigo, constatou-se também que cerca de 55% do total de trabalhadores pendulares eram absorvidos por Macaé (TERRA e SOUZA, 2015, pp. 133-134).

Esses dados parecem confirmar não apenas o peso da Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera no contexto atual do desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro, mas também a importância de Macaé como polo regional, não apenas no Norte Fluminense, mas em relação à toda porção Norte do estado, incluindo as mesorregiões das Baixadas Litorâneas e do Noroeste Fluminense.

Apesar de Campos dos Goytacazes ser maior e apresentar uma economia mais diversificada, é Macaé que exerce uma importante centralidade: é em torno dele que se (re)organiza o tecido urbano regional. Deve-se considerar que Macaé é aquele que possui a planta industrial mais desenvolvida, sediando a base da indústria da exploração e produção de petróleo e gás. Esse fato explica a forte atração que ele exerce não apenas sobre os trabalhadores migrantes, mas também sobre os pendulares (TERRA e SOUZA, 2015, p. 134).

A partir dos resultados apresentados no artigo parece pertinente constatar reflexos da renda oriunda do emprego na indústria petrolífera em outras regiões do Estado do Rio de Janeiro, na medida em que as autoras constatarem que Macaé apresenta um nível extremamente alto de dependência de mão de obra oriunda de outros municípios, boa parte dela referente a pendularidade intraestadual como já mencionado aqui. Isso ocorre em função da desproporção entre a População Economicamente Ativa e o número de habitantes do município:

em Macaé, a População Economicamente Ativa (PEA) ocupada no município é, de fato, superior à residente. Isso significa que, mesmo se toda a população ocupada residente [...] fosse completamente absorvida pelos respectivos mercados de trabalho, ainda assim faltariam trabalhadores para ocuparem todos os postos de trabalho existentes (TERRA e SOUZA, 2015, p. 138).

Para além da conclusão de que Macaé apresenta em termos gerais – considerando os migrantes – um nível bastante elevado de “dependência de mão de obra exógena” – 59,69% – o artigo constata ainda o peso relevante dos trabalhadores pendulares nesse universo. Estes apresentam peso similar ao representado pelo componente migração no cálculo do indicador produzido pelas autoras quanto à dependência de mão de obra nos municípios estudados, no caso de Macaé. “Dentre os trabalhadores exógenos, em Macaé, 57,3% são pendulares” (TERRA e SOUZA, 2015, p. 139) – incluídos aí os intraestaduais.

Segundo Cruz (2014), a partir desse movimento pendular, que decorre da particularidade do trabalho no Complexo de E&P observado no Norte e no Noroeste Fluminense, seria pertinente identificar um impacto econômico indireto do emprego na atividade petrolífera em toda a Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera. “A massa salarial desse grande contingente de trabalhadores de média e alta qualificação é, em grande parte, aplicada em pequenos negócios ou em imóveis, nos municípios de residência” (CRUZ, 2014, p. 32).

Interessante destacar aqui que alguns dados positivos observados nos indicadores socioeconômicos do Noroeste Fluminense na década de 2000 podem estar ligados à essa dinâmica de pendularidade da mão de obra e a transferência de renda a partir do trabalho, mas não se limita a esse aspecto. Este, associado

à capilaridade das políticas federal, estadual e municipal, de transferência de renda e de assistência social, reforçados, ainda, pela interiorização dos equipamentos de educação profissional de segundo grau e de ensino superior, que ocorre no interior do país, podem ajudar a explicar a retomada do crescimento demográfico dos municípios periféricos dessas duas regiões entre 2000 e 2010, após décadas de estagnação e de taxas negativas (CRUZ, 2014, p. 32).

Essa articulação crescente entre as mesorregiões do interior fluminense, ainda que limitada ao aspecto do fornecimento de mão de obra, no caso do Noroeste Fluminense, constitui para Cruz (2014) um importante objeto de estudo com vistas à formulação de políticas regionais no sentido do desenvolvimento:

O importante [...] é pontuar que a investigação desse fenômeno, em suas manifestações próprias às micro e meso regiões do estado, deve abrir portas para a compreensão da demanda de políticas públicas à escala estadual, com maiores possibilidades de acerto, ao identificar e caracterizar

processos localizados, que podem orientar as prioridades de investimento público. Tal procedimento metodológico, à escala municipal, é importante para caracterizar as desigualdades internas às regiões, suas dinâmicas e as intervenções necessárias, de políticas públicas descentralizadas e desconcentradas, embora articuladas à construção de estratégias, planos, programas e políticas estaduais e nacionais de desenvolvimento. Acumulam-se esforços importantes na RMRJ e em diversos núcleos no interior do estado, principalmente nas universidades e em centros de pesquisa, de compreensão e de contribuição para o enfrentamento dos impactos dos grandes investimentos, por meio de estudos e da extensão universitária, solidária com as manifestações de resistência e de proposição de alternativas, como nos casos do Açú, do COMPERJ, do porto Sudeste, da indústria automotiva do Médio Paraíba, do Arco Metropolitano, do Porto Maravilha, da CSA, e das instalações olímpicas. A conjugação desses esforços, vinculados à elaboração de propostas de políticas públicas, articulando diversas escalas de poder, pode alterar a correlação de forças sociais que pendem, hoje, para um padrão excludente, elitista e fragmentador, nesses investimentos. Ao potencial de desestruturação do espaço, contido nos investimentos em curso no ERJ, devem-se contrapor políticas públicas de recorte territorial e de orientação universal, que se baseiem em diagnósticos que levem em conta a multiplicidade de histórias locais e supralocais, que sejam definidas com a participação da população, e que obedeçam a uma articulação multiescalar orientada por um projeto de Nação (CRUZ, 2014, pp. 32-33).

Contudo, o perfil petrorrentista da maioria dos municípios “produtores”, localizados no Norte Fluminense e nas Baixadas Litorâneas, favorece uma má utilização das receitas provenientes dos royalties a partir de uma gestão concentrada na escala municipal. “Embora seja importante a participação do município, o volume e importância das mesmas requerem ações de políticas públicas integradas às diversas escalas de poder político-administrativo” (CRUZ, 2014, p. 19). Não obstante, os interesses políticos imediatos das gestões locais, orientados pela tradição clientelista dificultam sobremaneira a implementação de políticas regionais informadas pela agenda de integração e cooperação transescalar defendidas pelas referências teóricas que orientam essa dissertação.

É nesse contexto que a incorporação da mesorregião Noroeste Fluminense na Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera apresenta uma “forma subalterna”, aparentemente restrita ao papel de “fornecedora de força de trabalho” não só para o Complexo de E&P de petróleo e gás nucleado em Macaé, mas também para o GPI do Porto do Açú, “principalmente nos segmentos de baixa e média qualificação, inibindo a retomada de uma dinâmica econômica própria ou sustentável” (CRUZ, 2015, p. 7).

Assim, podemos caracterizar hoje a região Noroeste Fluminense – marcado historicamente, após a erradicação da cafeicultura, por décadas de estagnação e de

indicadores socioeconômicos negativos, os mais baixos do E Estado do Rio de Janeiro – como a região mais penalizada no contexto atual do Estado do Rio de Janeiro. A relativa “desconcentração econômica” com relação à RMRJ, a retomada do desenvolvimento e a “interiorização” identificada por Oliveira (2008) – ou “desconcentração produtiva” e espacial como preferem Silva (2012) e Cruz (2013) – ao mesmo tempo em que inserem o Noroeste Fluminense de forma subalterna na Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera, representam óbice à inserção no contexto dessa mesorregião de alternativas e possibilidades econômicas, ou ainda a implementação de programas que invistam em vocações, arranjos produtivos ou articulações regionais identificadas no Noroeste.

#### 4.4: A GRANDE REGIÃO FLUMINENSE DE PRODUÇÃO PRODUTORA DE PETRÓLEO: EM NÚMEROS E APONTAMENTOS PARA UMA INTERPRETAÇÃO

Contextualizados o cenário socioeconômico da Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera e a forma subalterna de inserção do Noroeste Fluminense no conjunto das mesorregiões impactadas pela indústria extrativa do petróleo, cumpre apontar algumas observações produzidas a partir do levantamento de dados referentes à população, Produto Interno Bruto (PIB), renda e emprego das três mesorregiões – Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas e Noroeste – obtidos a partir do Banco de Dados Socioeconômicos do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da UCAM (UCAM Data), e da análise comparativa destes números.

Para tanto, o recorte temporal adotado, de 2000 a 2010, se justifica a partir dos motivos expostos na Introdução. Sempre que possível, buscou-se comparar as dinâmicas pré e pós Lei do Petróleo, que, ao elevar o percentual dos *royalties* e criar as participações especiais, elevou enormemente as rendas dos municípios produtores, ou *petrorrentistas*, e que, ao quebrar o monopólio da Petrobras, deu novo impulso ao crescimento da produção e, conseqüentemente, das rendas.

**Tabela 1:** Evolução da população do Noroeste Fluminense

POPULAÇÃO						
Evolução 1991-2000				Evolução 2000-2010		
	Evolução Populacional	Evolução da Taxa de Urbanização	Evolução da Participação Estadual	Evolução Populacional	Evolução da Taxa de Urbanização	Evolução da Participação Estadual
<b>Noroeste Fluminense</b>	9,07%	15,37%	-3,28%****	6,59%	4,82%	-2,47%
Norte Fluminense	14,30%	7,44%	+1,67%	21,48%**	3,52%	9,48%**
Baixada Litorânea	50,92%	4,12	+40%	51,59%	0,45%	+66,6%
Estado do Rio de Janeiro	12,36%	0,73	-	11,10%**	0,72%	

Fonte: UCAM Data (2015).

#### 4.4.1: Dinâmica Populacional

Comparando-se as três mesorregiões, observa-se que tanto no período préLei do Petróleo, quanto no pós, o Noroeste Fluminense teve o menor crescimento, abaixo, ainda, da média estadual, como se observa na tabela 1, o que levou à queda da participação da região na população do estado. Na última década, a evolução foi ainda menor, enquanto a do Norte Fluminense e da Baixada Litorânea foi bem superior à década anterior, com destaque para o aumento do ritmo no Norte Fluminense, o que se pode creditar, além dos benefícios da Lei do Petróleo, às atividades de construção e operação do Porto do Açu.

Provavelmente, a queda do ritmo no Noroeste Fluminense tem relação direta com o vertiginoso aumento do crescimento no Norte Fluminense, que teria ocorrido com a participação de migrantes daquela mesorregião. Paradoxalmente, e o que é mais grave, a região apresentou o maior crescimento da taxa de urbanização nas duas décadas analisadas, tanto em relação às regiões de comparação, quanto à taxa média estadual. Como se trata de uma região de economia agropecuária isto significa que houve uma grande retração nessa atividade, ao passo em que nenhuma atividade econômica produtiva urbana ocupou esse vazio, o que deve ter interferido no baixo crescimento populacional.

Quanto às dinâmicas municipais, percebe-se que no Noroeste Fluminense, apesar de nem sempre terem apresentadas as maiores taxas de crescimento nas

décadas analisadas, os 3 municípios mais dinâmicos das últimas décadas (LUMBRERAS, 2008; COSTA, 2012) – Itaperuna, Santo Antônio de Pádua e Bom Jesus do Itabapoana – mantiveram sua centralidade, conforme as demais variáveis vão confirmar, e mantendo-se como os três mais populosos. À medida em forem sendo introduzidas as demais variáveis essa afirmação ganhará mais densidade.

No NF, destaca-se o fato de que o grande polo regional histórico, o maior município e o mais populoso – Campos dos Goytacazes – teve crescimento abaixo da média estadual na década pré-Lei, passando a ter aumento de 50% nesse ritmo, entre 2000 e 2010, ou seja, de 0,87% a.a. para 1,31% a.a., mas, ainda assim, muito abaixo do ritmo de Macaé, Quissamã e Carapebus, esses dois últimos emancipados na década de 90, impactados pela montagem da máquina municipal. O crescimento populacional no NF, portanto, vem, há mais de duas décadas se concentrando nesses quatro municípios, em Campos mais recentemente. Os dados para o município de São João da Barra, quando se diminui na primeira década a população do distrito de São Francisco do Itabapoana, que se emancipou em 1995 apresenta um crescimento acentuado no ritmo, entre 2000 e 2010, refletindo, muito provavelmente, os impactos das obras civis do projeto do Porto-Indústria do Açú. O Norte Fluminense aumentou o peso relativo em relação à população total do estado, em 10%, nas duas décadas.

Apesar dos impactos localizados serem mais fortes em Rio das Ostras, Macaé, Quissamã e Carapebus, em termos regionais é na BL que ocorre maior impacto do crescimento populacional, onde este é mais disseminado pelos municípios, ou mais desconcentrado.

A Baixada Litorânea apresenta, de forma ampla em termos de abrangência do número de municípios, taxas extremamente elevadas, destacando-se o município de Rio das Ostras, fronteiro a Macaé, e que vem recebendo os investimentos em empresas e moradias, na medida em que a base operacional de Macaé se expande e ocorrem deseconomias de aglomeração nesse município (aumentos insuportáveis do preço da terra e da moradia, dos alimentos, dos transportes, e das mercadorias e dos serviços, em geral). Este município apresentou taxa de crescimento populacional de 100,15% entre 91 e 2000 e de 190% entre 2000 e 2010, passando de 18.195 habitantes, em 1991, a 105.676 em 2010, quase sextuplicando sua população, um dos maiores fenômenos do país, nesse quesito.

Para efeito de comparação, nas duas décadas estudadas, a população de Macaé passou de 93.657, pessoas, em 1991, para 206.728 em 2010, o que representa um aumento de 120,72%. Considerando-se as duas décadas, na BL, além de Rio das Ostras, todos os municípios cresceram mais do que 100% em população. Só Arraial do Cabo e Silva Jardim cresceram menos de 100% nesse período, embora tenham crescido a taxas acima das da maioria dos municípios do Norte Fluminense.

#### **4.4.2: População Economicamente Ativa e Taxa de Desemprego**

No que diz respeito às movimentações da População Economicamente Ativa (PEA), comparando-se as três regiões, percebe-se que o crescimento foi menor no Noroeste Fluminense, ficando abaixo da média estadual, que é inferior às do Norte Fluminense e da Baixada Litorânea, o que parece reforçar a percepção da existência de migração do Noroeste Fluminense para essas duas, conforme os dados de população sugerem, não só pela atração do mercado de trabalho ligado direta e indiretamente à economia do petróleo, como também pelo esvaziamento do campo no Noroeste Fluminense, conforme os dados da taxa de urbanização revelam, e uma vez que não existe nenhuma atividade econômica com grande capacidade de polarização, tanto em emprego quanto em renda.

Novamente, isso é reforçado pelo fato de que na Baixada Litorânea, onde ocorre o maior ritmo de crescimento da população, foi também onde mais cresceu a População Economicamente Ativa (PEA), representando mais que o dobro da taxa do Norte Fluminense. Conforma-se a tendência de pressão crescente dos impactos populacionais, urbanos e de movimentação do mercado de trabalho sobre a Baixada Litorânea, mais do que sobre o próprio Norte Fluminense, onde se encontra Macaé, que sedia o núcleo das instalações e das empresas fornecedoras.

A dinâmica do emprego e da renda na economia regional do petróleo parece repercutir favoravelmente nos dados da evolução da taxa de desemprego, que diminuiu nas três regiões, seguindo uma tendência estadual na última década.

O dado significativo é que foi no Noroeste Fluminense onde a redução foi menor, embora seja a taxa mais baixa, em relação às duas outras regiões e ao Estado do Rio de Janeiro. Associando-se o fato de que as taxas do Norte



Fluminense e da Baixada Litorânea, que eram inferiores à estadual em 2000, superaram esta última em 2010, é provável que tais indicadores se devam ao fato de que há maior pressão sobre o mercado de trabalho das duas regiões mais dinâmicas, que recebem um número bem maior de migrantes, o que é comprovado pelas impressionantes taxas de crescimento populacional que vêm mantendo há, pelo menos, duas décadas, e de crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), conforme já analisado. As taxas reiteradamente menores do Noroeste Fluminense, tanto em relação ao Norte Fluminense e Baixada Litorânea, quando ao estado, refletem muito mais um menor dinamismo e são favorecidas pelo evidente movimento migratório, particularmente em direção às outras duas.

**Tabela 2:** Evolução da População Economicamente Ativa (PEA)

<b>POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA</b>			
	2000	2010	%
Baixada Litorânea	214249	345989	+61,34
Noroeste Fluminense	139063	155155	+11,57
Norte Fluminense	309820	404296	30,45
Est. Rio de Janeiro	6707854	7852543	17,06

Fonte: UCAM Data (2015).

**Tabela 3:** Evolução da taxa de desemprego em municípios selecionados

<b>EVOLUÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS</b>									
<b>Noroeste Fluminense</b>				<b>Baixada Litorânea</b>			<b>Norte Fluminense</b>		
	2000	2010		2000	2010		2000	2010	
Bom Jesus do Itabapoana	12,02	9,45	Búzios	13,21	6,16	Carapebus	14,71	12,74	
Itaperuna	11,78	7,51**	Cabo Frio	16,84	9,68	Campos dos Goytacazes	16,24	10,78	
Santo Antônio de Pádua	9,33	4,73	Casimiro de Abreu	12,64	8,81	Conceição de Macabu	11,48	9,8	
			Rio das Ostras	15,33	8,77	Macaé	12,24	8,03	
						Quissamã	18,41	12,05	
						São João da Barra	14,01	8,58	
Taxa média total da região	10,12%	8,38%	Taxa média total da região	15,56%	10,48%	Taxa média total da região	13,31%	9,67%	
Estado do Rio de Janeiro	27,20%	8,93%							

Fonte: UCAM Data (2015).

#### 4.4.3: População Ocupada

Quando se observa os indicadores de ocupação da população, os dados parecem complementar os elementos de constituição da hierarquização do mercado de trabalho nas três regiões que constituem o território mais impactado e mais organicamente articulado pelas atividades de E&P. Há uma tendência geral de elevação do percentual dos trabalhadores com carteira assinada. Esse percentual é bem maior onde se encontram as instalações vinculadas às petroleiras e às grandes fornecedoras multinacionais, ou seja, no Norte Fluminense. Sabe-se que aí estão os melhores empregos, formalizados e de maiores salários.

Os dados regionais parecem seguir a hierarquia das empresas e dos vínculos trabalhistas, pois, em seguida vem a BL, que sedia empresas do segundo e terceiro segmentos, de médio e pequeno porte, prestadoras de serviços nacionais, ligadas à terceirização e quarteirização da mão de obra do Complexo, onde qualidade do emprego, níveis salariais e vínculos são mais flexíveis e mais precários, seguindo a

hierarquização, até os pequenos serviços informais às famílias (PIQUET e OLIVEIRA, 2005). Tais observações são reforçadas pelo fato de a maior taxa de informalidade se encontra no Noroeste Fluminense, onde não há presença forte de segmentos de uma economia de base formal e empresarial moderna, e onde o segmento agropecuário, que ainda tem presença significativa, preserva grau significativo de informalidade nas relações de trabalho.

**Tabela 4:** População Ocupada Residente por Posição na Ocupação (%)

POPULAÇÃO OCUPADA RESIDENTE POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO (%)								
2000					2010			
	Empregados com carteira	Empregados sem carteira	Conta própria	Funcionários Públicos ou Militares	Empregados com carteira	Empregados sem carteira	Conta própria	Funcionários Públicos ou Militares
Baixada Litorânea	32,0	30,8	26,3	6,2	40,3	23,5	24,4	8,2
Noroeste Fluminense	31,8	34,6	21,5	6,1	39,5	28,6	21,2	7,1
Norte Fluminense	38,7	28,9	23,1	5,5	51,7	20,01	20,4	5,5
Estado do Rio de Janeiro	44,9	22,5	22,01	6,2	53,01	17,8	20,2	6,1

Fonte: UCAM Data (2015).

Mais uma vez, outro dado relevante contribui para a construção do quadro da dinâmica de interação das três mesorregiões polarizadas pela economia regional do petróleo, ou seja, para a compreensão do *lugar* e da *função* que vêm sendo assumidos por cada uma das mesorregiões, e, mais particularmente, pelo Noroeste Fluminense. Trata-se dos dados sobre o peso dos diversos segmentos no total da ocupação da mão de obra do território regional do petróleo aqui delimitado.

Apesar da Indústria do petróleo representar cerca de 30% da economia fluminense (SILVA, 2012) e o segmento extrativo, 17,65%, em termos do Valor Adicionado Bruto-VAB, estes não contribuem na mesma escala para a ocupação da mão de obra residente no ERJ, e no caso da indústria extrativa, nas três mesorregiões mais impactadas.

Não obstante ter se elevado entre 2000 e 2010 – mais do que dobrou no estado, praticamente dobrou na Baixada Litorânea, subiu mais de 50% no Norte

Fluminense e apenas um terço no Noroeste Fluminense, embora nesta última não se compute os emigrantes – o emprego na indústria extrativa ocupa o último lugar dentre os 9 segmentos apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Censo 2010, tanto nas três mesorregiões quanto no estado. Este estudo não permite tirar conclusões para esse fenômeno, muito embora, ainda que a título especulativo, algumas hipóteses, que não serão testadas, possam ser levantadas:

i) a densidade tecnológica dessa indústria, mesmo no segmento de E&P, não a torna uma grande empregadora, considerando-se o volume e o porte de capital e de riqueza que movimenta;

ii) a parcela dos trabalhadores no segmento de E&P *off shore*, que residem em outros estados – favorecidos pelo regime intermitente de trabalho e pela proximidade com ES e MG – pode ser significativa. Dados do Censo Demográfico de 2010 indicam que cerca de 18% dos trabalhadores pendulares no setor de E&P em Macaé residem em outros estados – pendularidade interestadual (TERRA e SOUZA, 2015, p. 134).

No Estado do Rio de Janeiro, em 2010, os Serviços, Comércio e Indústria de Transformação, ao lado da Construção Civil, eram os que mais empregavam, mantendo a mesma ordem de 2000, com uma queda mais acentuada da participação da Ind. de Transformação, no Norte Fluminense, Serviços, Comércio, Construção Civil, Educação e Indústria de Transformação, eram o que mais empregavam, em 2010. Comparando-se com 2000, a Ind. de Transformação, perdeu espaço para a Educação e a Construção Civil. Os estudos aqui consultados sobre o Norte Fluminense destacam o peso da Educação na economia regional, particularmente em Campos e, mais recentemente, em Macaé, com destaque para a formação e qualificação profissional, em níveis fundamental, médio e superior. Observe-se, ainda, que aumento dos pesos relativos desta e da construção civil deve muito às obras – a partir de 2007 – e o início de operação do Porto do Açú, em 2014, em São João da Barra, que potencializou os dois segmentos.

Na Baixada Litorânea, destaca-se em 2010, as ocupações nos segmentos de Serviço, Comércio e Construção Civil, distantes do quarto colocado, que é o da Administração Pública. Comparando-se com 2000, percebe-se a mesma ordem.

No Noroeste Fluminense, observa-se, em 2010, que os maiores empregadores são os segmentos de Serviço, Comércio, Agropecuária e Construção Civil, esta última seguida da perto pela Indústria de Transformação. Comparando-se com 2000, o da Agropecuária perdeu uma posição.

Algumas observações são importantes com relação à classificação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), na qual se baseia a segmentação do Instituto brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Indústria de Transformação inclui padarias, fabricação de doces e conservas, produção de quentinhas, e vários segmentos, o que explica, por exemplo, o fato de que o peso da ocupação nesse segmento ser maior no Noroeste Fluminense, em relação às duas outras mesorregiões de comparação, e à própria média do Estado do Rio de Janeiro, em 2010. O peso da ocupação na Indústria de Extratração reflete o peso das três regiões nesse segmento; a menor participação das três, no Noroeste Fluminense, representa o dobro do Estado do Rio de Janeiro, em 2010. A ocupação na agropecuária, embora sempre decrescente, ainda é bastante significativa no Noroeste Fluminense. A Baixada Litorânea se destaca, em 2010, no peso da Construção Civil, dos Serviços e da Administração Pública em relação às outras duas mesorregiões. O perfil do crescimento aqui apontado é reforçado por esses números. Em 2010 o peso relativo da Educação se aproxima nas três regiões, dada à tendência, que está em curso, de abertura de *campi* avançados das instituições públicas e privadas de formação de nível médio, superior e profissional em municípios das três mesorregiões.

**Tabela 5:** População ocupada residente por setores de atividades econômicas (2000 e 2010 (%)).(1)

POPULAÇÃO OCUPADA RESIDENTE POR SETORES DE ATIVIDADES ECONÔMICAS (2000 (%)).										
Região	Agrop	Ind Extr	Ind Transf	Constr Civil	Com	Serv	Adm Públ	Educ	Saúde S. Soc	Outras
NOF	18,6	1,6	9,8	8,3	15,6	26,1	8,0	8,0	3,5	0,6
NF	11,0	2,9	10,0	9,0	17,6	30,0	5,9	8,4	3,7	1,5
BL	5,3	1,1	5,8	14,9	18,7	36,3	7,7	6,1	2,8	1,2
ERJ	2,7	0,4	10,8	8,2	19,0	39,1	6,4	6,5	4,9	1,9
POPULAÇÃO OCUPADA RESIDENTE POR SETORES DE ATIVIDADES ECONÔMICAS (2010 (%)).										
Região	Agrop	Ind Extr	Ind Transf	Constr Civil	Com	Serv	Adm Públ	Educ	Saúde S. Soc	Outras
NOF	14,4	1,8	8,8	9,3	17,1	24,6	7,9	7,5	4,0	4,7
NF	6,6	4,0	7,0	10,1	16,6	28,8	6,6	7,2	4,7	8,4
BL	3,6	2,1	5,2	14,2	18,9	33,0	8,4	6,2	3,5	4,8
ERJ	2,1	0,9	8,6	8,2	18,1	37,4	6,3	6,1	5,2	6,9

Fonte: UCAM Data (2015).

Sobre a Indústria Extrativa, é interessante observar que, em 2000, esta empregava um contingente de trabalhadores ligeiramente superior ao da Baixada Litorânea. Esta última ocupa, em 2010, 150% a mais de trabalhadores do que o Noroeste Fluminense, refletindo o movimento analisado nesta dissertação, que privilegia a Baixada Litorânea em relação às outras duas, a partir do final da primeira década deste milênio. Mesmo assim, o número de ocupados na Indústria Extrativa no Norte Fluminense é, em 2010, cerca de 70% superior aos das outras duas somadas. Os ocupados residentes nas três representavam, em 2010, 35,31%, do total de ocupados residentes do Estado do Rio de Janeiro no segmento. Deve-se lembrar que há um número representativo de trabalhadores *off shore* em Macaé que residem em outros estados, particularmente no Espírito Santo e em Minas Gerais.

**Tabela 6:** População ocupada residente por setores de atividades econômicas (2000 e 2010 (%)).(2)

POPULAÇÃO OCUPADA RESIDENTE POR SETORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA					
Indústria Extrativa			Participação dentre setores		
	2000	2010	2000	2010	Δ%
Baixada Litorânea	1997	6521	1,10%	2,10%	90,90%
Noroeste Fluminense	2017	2519	1,60%	1,80%	12,50%
Norte Fluminense	7585	14740	2,90%	4,00%	37,93%
Est. Rio de Janeiro	22.306	67.328	0,40%	0,90%	125%

Fonte: UCAM Data (2015)

Ainda sobre o perfil da ocupação, revelou-se de grande utilidade a comparação entre o perfil das três mesorregiões, em 2010. Inicialmente, salta aos olhos – se comparada com o VAB e as rendas produzidas pela economia regional de E&P – a posição da Indústria Extrativa no ranking da ocupação por segmentos segundo o IBGE, sob a classificação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Ela ocupa a 9ª e última posição nas três regiões, que apresentam perfis semelhantes, à primeira vista, diferenciando-se no peso da Agropecuária, maior no Noroeste Fluminense e menor na Baixada Litorânea; da Administração Pública, maior na Baixada Litorânea;; na Educação, maior no Norte Fluminense e menor no Noroeste Fluminense; sobre a Indústria de Transformação, as posições não refletem a composição, uma vez que no Norte Fluminense, o peso das empresas de fabricação de itens para a economia petrolífera é bem maior do peso, no segmento, do que o peso de qualquer indústria de transformação de base tecnológica nas outras regiões.

**Tabela 7:** Ranking dos Setores de Atividade Econômica que mais empregam (2010).

<b>RANKING DOS SETORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA QUE MAIS EMPREGAM (2010)</b>			
	<b>Baixada Litorânea</b>	<b>Noroeste Fluminense</b>	<b>Norte Fluminense</b>
1º	Serviços	Serviços	Serviços
2º	Comércio	Comércio	Comércio
3º	Construção Civil	Agropecuária	Construção Civil
4º	Administração Pública	Construção Civil	Educação
5º	Educação	Indústria de Transformação	Indústria de Transformação
6º	Indústria de Transformação	Administração Pública	Agropecuária e Administração Pública
7º	Agropecuária	Educação	
8º	Saúde e Serviços Sociais	Saúde e Serviços Sociais	Saúde e Serviços Sociais
9º	Indústria Extrativa	Indústria Extrativa	Indústria Extrativa

Fonte: UCAM Data (2015)

#### **4.4.4: Composição do Produto Interno Bruto (PIB).**

Uma vez analisado o mercado de trabalho regional, é preciso observar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), e buscar relações e inferências possíveis. Com relação ao segmento industrial, destaca-se o crescimento do seu peso na composição do Produto Interno Bruto (PIB) na Baixada Litorânea, na década analisada. Nele incluem-se tanto a indústria extrativa como indústria de transformação. O peso desse segmento permaneceu constante na década analisada, no Noroeste Fluminense e no Norte Fluminense, provavelmente por razões diferentes, já aqui registradas, como a própria natureza das atividades enquadradas nesse segmento, que vão desde padarias e confecções de quentinhas, que devem predominar no Noroeste, até indústrias de transformação de base tecnológica, que têm maior peso no Norte; isto se confirma no fato de que, embora com pesos constantes na década, a sua importância é completamente distinta, sendo de 14,1% no Noroeste Fluminense; de 60,8% no Norte Fluminense 50,6%. Sabe-se que no VAB da indústria estão computadas as rendas petrolíferas, além do fato de que a região vem recebendo instalações de empresas de transformação industrial de componentes para o Complexo de E&P. Por fim, cabe destacar que o



peso deste segmento no Produto Interno Bruto (PIB) estadual é metade do constatado no Norte Fluminense e na Baixada Litorânea, embora superior ao do Noroeste Fluminense, o que só reforça o fato de que esta última só usufrui do Complexo de E&P no emprego. Ao mesmo tempo, ficam claras os dois aspectos fundamentais:

- i) o grau de dependência do PIB regional da indústria extrativa petrolífera;
- ii) que o peso dessa indústria no PIB regional defasa imensamente do seu peso no mercado de trabalho regional, permitindo inferir que seu elevado grau tecnológico não a torna uma grande empregadora, em termos relativos, o que remete à importância de se ter uma economia diversificada, para efeitos sobre a geração de empregos.

Os demais dados da tabela 8 permitem compreender melhor as dinâmicas diferenciadas e as especificidades de cada uma dessas mesorregiões. Percebe-se que o peso da agropecuária no Produto Interno Bruto (PIB), no Noroeste Fluminense, ainda é oito vezes superior ao seu peso no PIB das outras duas mesorregiões; os serviços têm peso muito maior no Noroeste Fluminense, o que poderia ser explicado pela ausência de indústria e de atividades econômicas importantes, resultando no inchamento do segmento de serviços informais e precários. Em consequência os pesos, respectivamente, da Administração Pública e dos Impostos, quais sejam, dos salários e das encomendas públicas, acabam tendo peso relativo maior, na ausência de atividades produtivas importantes, como fonte de emprego e renda para a população.

Na composição do Produto Interno Bruto (PIB), tanto em relação ao estado quanto às regiões de comparação, fica clara a integração diferenciada, marginal, periférica e desigual, do Noroeste Fluminense, uma vez que se leve em conta todos os elementos analisados até o momento. O Noroeste Fluminense apresenta dependência mais elevada na agropecuária, que se sabe de baixa produtividade, e com relações de trabalho precárias; dos serviços precários; dos impostos e das atividades da administração pública, como geradores de recursos financeiros.

Cabe registrar que, em termos de perfil estadual, neste o peso relativo dos impostos no Produto Interno Bruto (PIB) é significativamente superior, se comparado ao das três mesorregiões.

**Tabela 8:** Distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) por grandes setores de atividade econômica

DISTRIBUIÇÃO DO PIB POR GRANDES SETORES (SELECIONADOS) DE ATIVIDADE ECONÔMICA (EM R\$ 1.000,00 - PREÇOS DE 2010)					
	VAB agropecuária	VAB Indústria	VAB Serviços	VAB Impostos	VAB Adm. Pub.
Baixadas Litorâneas - 2000	1,2	48,3	47,8	2,7	17,2
Baixadas Litorâneas - 2010	0,5	50,6	44,4	4,6	14,9
Noroeste Fluminense - 2000	5,6	14,0	74,0	6,5	28,9
Noroeste Fluminense - 2010	4,0	14,1	75,6	6,4	33,0
Norte Fluminense - 2000	2,1	61,0	33,6	3,2	12,0
Norte Fluminense - 2010	0,6	60,8	33,1	5,5	8,8
Estado do Rio de Janeiro - 2000	0,6	20,4	64,01	15,1	15,6
Estado do Rio de Janeiro - 2010	0,4	23,7	60,5	15,4	15,8

Fonte:UCAM Data (2015) <sup>1</sup>

Finalmente, considera-se importante introduzir dados de uma variável que cada vez se torna mais imprescindível nos estudos estatísticos sobre desenvolvimento e desigualdade socioeconômica, sob a pena da sua ausência comprometer seriamente a análise. Trata-se de dados que reflitam os efeitos das políticas de transferência de renda, nas três escalas da federação. Sob formas diversas – bolsas, cestas, auxílios, cheques, benefícios – políticas como de valorização real do salário mínimo, do BPC (Benefício de Prestação Continuada, de 1 salário mínimo, usufruído por todos os idosos e deficientes de baixa renda), do *Bolsa Família* e seus equivalentes e semelhantes nos níveis de governo estaduais e municipais, política de crédito e financiamento subsidiado, para a agricultura familiar e outros segmentos populares, dentre outros, nas elevações dos níveis gerais de renda.

Estas e outras iniciativas, como, por exemplo, nas áreas dos equipamentos de educação e saúde, de extrema capilaridade nos níveis territoriais, de


<sup>1</sup> Bancos de Dados Socioeconômicos do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades (UCAM Data), extraído do IPEADATA (a partir das Contas Nacionais elaboradas pelo IBGE).

interiorização e de regionalização, têm provocado aumento da difusão territorial na circulação de recursos financeiro de forma generalizada. Portanto, para além, ou melhor, ao lado das propostas e projetos de políticas públicas de crescimento e desenvolvimento, esses elementos devem ser trabalhados, tanto para se compreender as novas dinâmicas do interior, nas escalas infraregionais e infraestaduais, como para se buscar soluções com vistas à elevação do grau de equidade entre regiões, classes e grupos sociais.

Para efeito da análise dessa dissertação torna-se importante, para evitar classificar a região menos beneficiada pelos GPIs em curso no Norte Fluminense – caso da Noroeste Fluminense – como *abandonada* ou, absolutamente, *não-dinâmica*, e para relativizar os dados aqui apresentados, elaborou-se uma tabela, a seguir, baseada no IDHMPNUD (2013), desagregando alguns dados sobre renda e pobreza, para ilustrar as reflexões acima referidas, que explicam a grande elevação da renda *per capita*, e da proporção de pobres, nas três regiões e no estado, incluindo a região Noroeste Fluminense.

No entanto, fica claro que essa reflexão merece aprofundamento, qualificação, detalhamento.

**Tabela 9:** Evolução de alguns indicadores de pobreza e renda (1991-2010)<sup>2</sup>

EVOLUÇÃO DE ALGUNS INDICADORES DE POBREZA E RENDA (1991 – 2010) <sup>2</sup>					
Áreas	Proporção de Pobres		Renda <i>per capita</i> média mensal (R\$)		 Renda/capita
	1991	2010	1991	2010	1991-2010
Norte Fluminense	46,55	12,4	283,02	623,93	120,45%
Noroeste Fluminense	51,56	12,03	283,78	574,35	102,39%
Baixadas Litorâneas	36,79	8,62	340,65	756,87	122,18
Estado do Rio de Janeiro	22,9	7,2	608,80	1.039,30	70,71

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, (PNUD, 2013).

As três regiões apresentaram taxas de elevação de renda *per capita*

<sup>2</sup>Números regionais constituídos das médias dos indicadores dos municípios de cada região.

superiores às do estado, com a do Noroeste Fluminense sendo inferior, em 20% às das Baixada Litorânea e Norte Fluminense. Embora, em valores absolutos, a renda *per capita* média mensal do Noroeste Fluminense seja significativamente inferior à do Norte Fluminense e à da Baixada Litorânea, o fato de sua evolução ter sido bastante superior à média do estado, ainda que inferior às das outras duas mesorregiões, deve ser analisado sob dois aspectos:

- i) de alguma forma a circulação de renda no Noroeste Fluminense foi beneficiada pelos recursos gerados pela economia regional do trabalho, provavelmente, o que pode ser atribuído aos salários do segmento, bem superiores à médias das demais atividades regionais, tendo em vista ter sido bem superior à média estadual;
- ii) por outro lado, as rendas petrolíferas devem explicar, em parte, a significativa superioridade das taxas do Norte Fluminense e da Baixada Litorânea em relação à do Noroeste Fluminense.

Já no que diz respeito à queda na proporção de pobres, esta foi maior no Noroeste Fluminense do que nas duas regiões e no estado, donde se pode tirar duas observações:

- i) o aumento bastante superior da renda *per capita* média no Norte Fluminense e na Baixada Litorânea, cujo diferencial deve ser creditado, principalmente, às rendas petrolíferas, não se refletiu, em igual proporção, na diminuição do número de pobres;
- ii) a maior queda no Noroeste Fluminense, confrontada com os menores valores médios de renda podem ser creditadas às políticas de transferência direta e indireta de renda, principalmente, o que reforça a importância dessa variável nos estudos socioeconômicos, a partir de 2003.

#### 4.5: PROJETO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO. CAMINHO PARA O NORESTE FLUMINENSE?

Após caracterizar a inserção do Noroeste Fluminense no contexto da Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera, finalmente cumpre apontar alguns

questionamentos e impressões sobre as possibilidades e óbices colocados para essa mesorregião no sentido de um projeto de política pública voltado para o desenvolvimento regional.

Em que medida a relação do Noroeste Fluminense com o Norte Fluminense, polo da indústria extrativa do petróleo, na porção norte do território fluminense – já identificada aqui como responsável por sua incorporação “subalterna [...] como fornecedora de FT [força de trabalho]” (CRUZ, 2015, p. 7) à nova dinâmica da região – pode ser interpretada como fator de limitação ao advento de alternativas, vocações e potencialidades capazes de alavancar o desenvolvimento regional e apresentar contraponto ao quadro de baixo dinamismo e estagnação que caracteriza o NOF desde meados do século XX?

Essa dissertação considera a hipótese de que a superação dessa condição de mesorregião mais penalizada no contexto da Região do petróleo e do ERJ, contudo, pressupõe a integração das gestões municipais e a implementação de políticas públicas de gestão do território que contemplem uma perspectiva regional, transescalar e cooperativa, nos termos da perspectiva teórica apresentada no Capítulo 1 e conforme explicita Cruz (2015):

a compreensão da nova configuração urbana e urbano-regional, materializada em novos arranjos populacionais, novas concentrações urbanas, [...] resultante da intensificação do processo de urbanização e das novas dinâmicas socioeconômicas sobre o espaço [...]. É preciso avançar, ainda, nas interseções desses fenômenos com o federalismo brasileiro, enquanto composto pelos três entes – União, Estados (DF) e Municípios, bem como na definição de instrumentos de gestão para dar conta das configurações urbano-regionais que geram demandas para além das jurisdições político-administrativas municipais e estaduais, o que tem implicações na estrutura fiscal e nas contemplações orçamentárias. A configuração estadual, [...] obstaculiza as possibilidades de construção de instâncias intermunicipais de gestão territorial. A questão da gestão territorial dos novos espaços urbano-regionais tem que ser tratada no âmbito da questão federativa. Há, acima de tudo, e como início, necessidade de integração das gestões municipais, como um dos elementos centrais na construção de um processo de desenvolvimento regional à escala subnacional. [...] a questão da integração intermunicipal e do recorte urbano-regional do planejamento territorial torna-se urgente. Esta é uma questão nacional. Portanto, a questão do desenvolvimento do território da economia fluminense do extrativismo petrolífero é uma *questão nacional*. Esse arcabouço está esboçado na Nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II [...] com a criação de instâncias infraestaduais e supramunicipais, como os Consórcios intermunicipais. Tais disposições, no entanto, aparecem como recomendações, uma vez que a legislação maior e a estrutura federativa impedem que tenham força de lei. Isto compromete a sua implementação, o que é agravado pela cultura política avessa ao planejamento, à interação, à integração e ao

consorciamento político-administrativo de bases territoriais. Além disso, observa-se a falta de diálogo entre as disposições da PNDR II, os programas e projetos de base territorial do Ministério da Integração e as bases territoriais estruturadas no estudo do IBGE sobre novos arranjos populacionais, o que torna urgente o diálogo e o confronto entre essas formulações. A experiência internacional, ao lado da experiência brasileira, [...] indica que a institucionalização das instâncias supramunicipais e supraestaduais, com um certo grau de autonomia e autoridade orçamentária, legislativa, de planejamento e de execução de políticas, é fundamental para a realização de uma política nacional de desenvolvimento regional [...]. Não obstante, esse campo conta com um grande acúmulo de reflexões acerca, não só das experiências estaduais de gestão metropolitana, como de arranjos de gestão de políticas de desenvolvimento à escala infraestadual – os COREDEs, as SDRs, as ADs, os já mencionados Consórcios, e diversos outros, como os implantados em programas e projetos de desenvolvimento no Nordeste e no Norte do país (p. 11-12).

Considerando a perspectiva teórica de Brandão (2007) sobre os temas do desenvolvimento e do território, identificamos, além dos autores supracitados por Cruz (2015), e de alguns já mencionados nessa dissertação, como Araújo (2013) e Silva (2013), vários outros, como Klink (2013), Galvão (2013), Trevas (2013) Caldas e Cherubine (2013), que se debruçam sobre tais temas, tanto numa dimensão conceitual quanto numa perspectiva empírica, voltados para o estudo de casos, de políticas públicas propostas à escala nacional e do contexto político-econômico contemporâneo onde atores políticos e pesquisadores pugnam para a efetivação destas políticas regionais coordenadas e integradas, frente a obstáculos robustos como a fragmentação do território, a falta de recursos orçamentários para a gestão de tais ações e a resistência cultural representada pela tradição clientelista e patrimonialista vigente na maioria das gestões municipais.

Araújo (2013), após destacar êxitos e limitações de políticas nacionais de base territorial promovidas ao longo do governo Lula – 2003/2010 – e relacionar positivamente a expansão e interiorização dos *campi* de instituições federais de ensino superior com a redução da desigualdade regional, aponta um desafio relevante colocado para o debate sobre as políticas regionais hoje e nos próximos anos: a manutenção da tendência à concentração econômica. Sua análise sobre esse desafio coloca o Estado do Rio de Janeiro e a *região fluminense do petróleo* em destaque, na medida em que vislumbra a possibilidade da “exploração do petróleo do pré-sal [...] se tornar uma cunha na tendência à desconcentração e interiorização vivenciada nos tempos mais recentes” (ARAÚJO, 2013, p. 38-42). O modelo de inserção da mesorregião Noroeste Fluminense no contexto econômico

regional polarizado pela indústria extrativa do petróleo, conforme caracterizado nessa dissertação, confirma o risco identificado pela hipótese dessa autora, que propõe de forma premente o aprofundamento do

“pensamento sobre ordenamento territorial” como algo relevante para pesquisas e políticas sobre desenvolvimento regional (ARAÚJO, 2013, p. 43).

No mesmo volume, organizado pelo Professor Carlos Brandão, Klink (2013) aborda as dimensões da escalaridade e da espacialidade das políticas desenvolvimentistas no Brasil contemporâneo, recuperando a “ampliação da atuação territorial do Estado, no período pós-2003” tomada por alguns “como sinal de um novo desenvolvimentismo, com repercussões favoráveis sobre a coesão socioespacial em escala nacional (OLIVA, 2010)”. Como aborda Klink (2013).

no que se refere ao desenho das políticas regionais, o crescente reconhecimento do papel dos governos locais, das organizações da sociedade civil, dos movimentos sociais e do empresariado na elaboração de estratégias e práticas espaciais culminou na disseminação de uma variedade de instrumentos e arranjos como consórcios territoriais, sistemas locais de inovação e aprendizagem, arranjos produtivos locais e grupos interfederativos de trabalho com participação ativa desses mesmos agentes sociais. Essa nova abordagem incorporou a multiescalaridade e planejamento colaborativo-participativo como elemento prioritário no âmbito de uma estratégia centrada na redução das disparidades socioespaciais. (p. 19-20).

Destaca, contudo, “elementos contraditórios na espacialidade do emergente novo-desenvolvimentismo”, apontando um conflito entre a implementação da PNDR e a manutenção de Programas egressos da gestão anterior no plano plurianual do período 2003-2006, fazendo emergir então um “quadro de continuidade da política regional, moldada em torno de um projeto político de inserção competitiva”, contemplando regiões dinâmicas no setor primário e no segmento industrial siderúrgico (KLINK, 2013, p. 21-22). Esse autor vislumbra “uma série de perspectivas para uma agenda de pesquisa” sobre o papel do Estado brasileiro no sentido do desenvolvimento, considerando a abordagem do tema em termos da escalaridade e da espacialidade, o que segundo ele, “abre também uma perspectiva promissora para desenvolver uma agenda de pesquisa internacional comparativa” (KLINK, 2013, p. 24).

A esse respeito, Caldas e Cherubine (2013) identificam experiências de consórcios intermunicipais nos Estados Unidos, onde “atores institucionais de nível

de governo local procuram [...] transferir para outros níveis de governo [...] a produção, a provisão e o fornecimento de determinados serviços e políticas públicas” (CALDAS e CHERUBINE, 2013, p. 56) e na Europa. Assim, como pronuncia Caldas; Cherubine (2013):

Na Europa [...] por decorrência da Comunidade Europeia, esse tipo de discussão está associada à ideia de ‘múltiplos níveis de governo’, ou seja, à discussão sobre governos em nível supranacional e formas de articulação governamental no interior do território nacional. O debate europeu favorece questões econômicas associadas à competitividade dos territórios [...] Já no final do século XX, as cifras eram eloquentes: 243 consórcios na Bélgica, 893 associações municipais na Espanha [...] 1.445 consórcios intermunicipais na Itália, 355 consórcios nos Países Baixos e 75 associações de municípios em Portugal (DE BRUYCKER, 2000). [...] franceses chamam o fenômeno de ‘mil folhas’, ou seja, camadas diferentes de acordos, contratos, arranjos específicos envolvendo um município e exigindo que o mesmo se articule com outros municípios e diferentes instâncias de governo, para a resolução de distintos problemas para temas diversos de políticas públicas [...]. Há, no caso francês, desde meados dos anos 1990, uma série de arranjos intermunicipais [...]. Em 2008, eram 14 *comunidades urbanas* reagrupando 327 municípios; 171 *aglomerações urbanas* reagrupando 3.033 municípios e 2.393 *comunidades de municípios* reagrupando 30.244 municípios (KERROUCHE, 2008). Observa-se, portanto, que há uma série de arranjos intermunicipais espalhados pelo mundo, cada qual criado e desenvolvido como um instrumento para a resolução de problemas específicos, o que indica um vasto campo para a troca de experiências (p. 56- 57).

Galvão (2013) identifica na política regional e no planejamento e ordenamento territorial a “melhor resposta para integrar as dimensões relevantes das políticas sociais e das políticas ativas de desenvolvimento” (GALVÃO, 2013, p. 45). Esse autor, no entanto, pondera que, *pari passu* ao momento atual, singular e propício para “deslançar políticas de desenvolvimento regional [...] alternativa promissora para deslanche de um ciclo virtuoso de desenvolvimento”, há obstáculos consideráveis nesse sentido relativos à ausência de diretrizes e estratégias políticas e à precariedade da infraestrutura pública (GALVÃO, 2013, p. 46). Em seu artigo estas políticas são associadas a eixos de atuação que devem envolver:

“investimentos em infraestrutura, em logística e acessibilidade”; “apoio aos empreendimentos, arranjos e sistemas produtivos, em especial os que demonstrem ter posturas favoráveis à inovação” (GALVÃO, 2013, p. 53). Galvão (2013) compartilha com Brandão (2007, 2013) e Cruz (2015) a necessidade de uma coordenação das políticas regionais à escala nacional: “Cabe avançar na constituição de uma política verdadeiramente nacional, atenta aos espaços



subregionais e suas diferenciações” (GALVÃO, 2013, p. 53).

A análise da porção do território fluminense que é objeto dessa dissertação, no que se refere à exclusão e a estagnação que caracteriza o Noroeste Fluminense, em contraponto à polarização da indústria petrolífera no Norte Fluminense, parece exemplar para a seguinte assertiva de Galvão (2013):

Os desníveis de desenvolvimento entre as regiões resultaram muitas vezes de opções deliberadas de política que privilegiaram determinadas localidades para receber investimentos produtivos externos e até mesmo defenderam a concentração de atividades em alguns poucos lugares como forma de evitar a dispersão de esforços e favorecer o aproveitamento de economias de aglomeração. [...] Esses problemas existem porque [...] nos conformamos com algumas escolhas estreitas, que atentaram mais para objetivos de curto prazo que para a construção de raízes sólidas de desenvolvimento no médio e longo prazo (p. 54).

Essa desigualdade latente no interior da Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera também contrapõe, no estudo comparativo do desempenho de produtividade e emprego em mesorregiões de todo país apresentado neste artigo, o norte fluminense – que pontifica entre as “campeãs absolutas de produtividade” (GALVÃO, 2013, p. 59) – a mesos com baixos registros de taxas de ocupação e produtividade, a maioria localizada no Norte e no Nordeste do país.

O estudo registra, contudo, crescimento significativo em termos de produção e produtividade em várias mesos do Norte e Nordeste, o que estimula pensar em políticas regionais inovadoras, capazes de materializar intervenções exitosas em mesorregiões caracterizadas historicamente pela exclusão, pela estagnação e pelo baixo dinamismo:

Várias das mesos das regiões Norte e Nordeste apresentaram desempenho destacado, o que abre espaço para políticas ativas de desenvolvimento capazes de catalisar a dinâmica socioeconômica a partir das respectivas realidades regionais e empurrar essas estruturas e populações para patamares mais elevados de condições de vida e de geração de renda. Que políticas ativas de desenvolvimento seriam adequadas para isso? Certamente políticas bem diferentes das que costumamos deslançar a partir das metrópoles e dos centros urbanos com mais infraestrutura, bases sociais e instituições. [...] Como apoiar o curso dos acontecimentos inclusivos desencadeados nos lugares mais distantes e ausentes do Brasil e levá-los a uma integração virtuosa com os processos mais dinâmicos, estruturados e bem estabelecidos nas áreas mais desenvolvidas da economia brasileira? Só vejo uma resposta: o planejamento territorial e a política regional (GALVÃO, 2013, p. 60-61).

Muito embora estejamos tratando nessa dissertação de uma mesorregião encravada no Sudeste e incluída na região fluminense do petróleo, em função da caracterização e das análises feitas, parece pertinente relacionar a lógica apresentada por Galvão (2013) – que enfatiza a necessidade de se empreender um caráter inovador às políticas regionais e também advoga que o debate sobre o desenvolvimento brasileiro se oriente por uma visão “multiescalar” e cooperativa – à reflexão sobre os desafios e caminhos colocados para o Noroeste Fluminense no horizonte do desenvolvimento regional.

Trevas (2013) associa os recentes governos de Lula e Dilma a um novo modelo de gestão do Estado comprometido com o desencadeamento de um “novo ciclo de desenvolvimento” a partir de uma agenda que, entre outras iniciativas, se propõe a “desenhar e implementar políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Contudo, questiona o potencial do Estado brasileiro no sentido de enfrentar o “grande desafio” de sustentar a continuidade do projeto, definido por esse autor como um “ciclo histórico”. “O Estado brasileiro está à altura destes desafios? Terá condições de implementar e efetivar esta agenda?” (TREVAS, 2013, pp. 16-17).

Destacando a base legal disponível para tal tarefa, a partir da Constituição e de outros “novos marcos-legais, como o Estatuto da Cidade, as leis do saneamento, dos consórcios públicos, dos resíduos sólidos, da mobilidade urbana” (TREVAS, 2013, p. 17), esse autor pondera o excessivo peso da União na definição da dinâmica e da lógica do Estado nacional, questionando a condição dos demais entes federados para garantir a continuidade do projeto nacional de desenvolvimento e enfrentar desafios que foram e terão de ser encarados nessa trajetória:

Até quando será possível compatibilizar a condução democrática, republicana, desenvolvimentista, inovadora e participativa, com a condução oligárquica, patrimonialista, autoritária, cartorial e burocrática presentes na dinâmica política do país? Como superar os preocupantes déficits de capacidade de governo com que opera a maioria dos entes federados? [...] Como conduzir as relações intergovernamentais numa lógica de cooperação e coordenação? [...] Como possibilitar a gestão compartilhada do território, na perspectiva dos desenvolvimentos local e regional? (TREVAS, 2013, p. 18).

Enfrentar essas questões numa perspectiva de promoção do desenvolvimento

que contemple a dimensão da gestão territorial transescalar na implementação das políticas regionais, Trevas (2013) indica como pressuposto a compreensão do Pacto Federativo nos termos da Constituição:

Com nitidez, busca-se estabelecer a relação entre democracia e federação e desta com o aprofundamento da descentralização política. O estatuto constitucional do município, como ente federado [...] possibilita aos prefeitos romper com a condição de figurantes ou coadjuvante subalterno, no jogo político da Federação. Expressa também os desafios da gestão e do governo das cidades, resultantes das complexidades e contradições do acelerado processo de urbanização, configurado por um conjunto crescente de aglomerações metropolitanas e por redes de cidades regionalmente polarizadas (TREVAS, 2013, p. 18).

Não obstante, essa maior complexidade das relações intergovernamentais instauradas pela Constituição a partir de sua promulgação, em 1988, não encontra correspondência no que se refere à prática de ações cooperativas entre os entes federados, considerando a natureza do pacto federativo em vigor:

a dinâmica da federação brasileira que se segue à promulgação da Constituição, será condicionada por outras variáveis. Será determinada pelas assimetrias federativas, pelos contenciosos federativos, pelas diversidades e desigualdades regionais e, sobretudo, pela ausência de um projeto nacional de desenvolvimento que dê conteúdo e significado ao pacto federativo. A federação brasileira será tensionada pela guerra fiscal e outras formas de competição e disputa entre estados e municípios [...] contundente negação de um federalismo cooperativo (TREVAS, 2013, p. 19).

É nesse contexto que os consórcios públicos se apresentam como instrumento possível de ser utilizado frente a limites e dificuldades apresentadas para a gestão de diversas políticas públicas – como o caso da “guerra fiscal”, citada por Trevas (2013) – como consequência da insuficiência e da inadequação dos arranjos administrativos que caracterizam de forma geral as relações interfederativas nas últimas décadas.

O Consórcio Público é um arranjo institucional de cooperação e coordenação federativas. É uma autarquia associativa, destinada a operar competências a ele delegadas. O Consórcio Público não possui competências originárias. Exerce aquelas delegadas pelos entes federados associados, a partir de uma lógica inovadora. Os municípios, os estados e a União quando se consorciam, delegando competências, não as renunciam. Participando do Conselho de Administração e da Assembleia Geral do consórcio eles as supervisionam. [...] Como enunciado constitucional, o

Consórcio Público resulta da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Representa a possibilidade de amadurecimento do federalismo brasileiro (p. 20).

Caldas e Cherubine (2013), ao tratar do marco legal que rege os Consórcios Públicos no Brasil, destacam a importância da Lei n.11.107/2005 e do Decreto Federal n. 6.017, de janeiro de 2007, que regulamenta a Legislação sobre essa forma de associação entre entes federados. De acordo com esses instrumentos normativos, a constituição dos Consórcios Públicos aqui estabelece parâmetros mínimos para uma efetiva cooperação federativa: natureza jurídica de direito público, que dá mais segurança jurídica à associação; caráter voluntário da adesão dos entes consorciados, de forma a reforçar e legitimar o compromisso estabelecido entre eles; penalização do ente consorciado que não garantir dotação orçamentária para despesas assumidas pelo contrato de rateio; e condição de associação pública para possibilitar captação de recursos federais. Para além desses elementos legais, recorre à experiência pregressa dos consórcios intermunicipais no Brasil, desde 1983, para identificar outros fatores positivos no sentido de experiências positivas:

“um pacto político consistente, uma capacidade de gestão e um fluxo de recursos permanentes e suficientes para as atividades planejadas” (CALDAS e CHERUBINE, 2013, pp. 60-61).

A esse respeito, Trevas (2013) questiona as possibilidades de sustentabilidade dos consórcios públicos enquanto ferramentas inovadoras adequadas para aperfeiçoar a concertação federativa, dada a realidade objetiva adversa no cenário político. Elenca como premissas para tal sustentabilidade uma cultura política que rompa com imediatismos e atenua a competitividade entre entes da Federação; uma visão estratégica da atividade ou área a ser desenvolvida pelo consórcio, capaz de determinar uma conduta de diálogo e entendimento que considere a diversidade, as assimetrias e os conflitos entre os entes consorciados buscando a prevalência dos ganhos compartilhados e observando vantagens que compensem supostas perdas de ganhos isolados; objetividade e foco quanto às metas e resultados dos Consórcios, considerando que estes não são uma panaceia ou trazem consigo alguma “fórmula mágica”, mas sim uma forma de potencializar e reduzir prazos de empreendimentos inviáveis na perspectiva de uma condução solitária na lógica da fragmentação (TREVAS, 2013, pp. 24-26).

Por sua vez, o marco legal no formato atual, estabelecido a partir da Lei dos

Consórcios de 2005, refina os consórcios públicos enquanto instrumentos de coordenação e cooperação federativa, demanda estabelecida a partir da descentralização da Federação procedida pela Constituição de 1988 (TREVAS, 2013, p. 20).

Assim, frente a um crescente processo de formação e desenvolvimento dos consórcios públicos; bem como às expectativas criadas pela sua percepção como uma possibilidade de solução para equacionar limitações e insuficiências das gestões municipais; e ainda ao fato de que essas associações passam a ser consideradas pela União e pelos Estados no que se refere a políticas públicas, programas e estratégias que demandam relacionamento e parceria com os municípios, a Caixa Econômica Federal, a Frente Nacional de Prefeitos e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) patrocinaram a constituição do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo, a fim de acompanhar e avaliar essas experiências no território nacional (TREVAS, 2013, p. 21).

Dentre as diversas atividades e áreas que motivaram a formação de consórcios públicos, segundo dados levantados por Trevas (2013), chama a atenção, para os objetivos dessa dissertação, quanto aos impasses e limites impostos à questão do desenvolvimento no NOF, a presença do “desenvolvimento regional” como fator de motivação para a constituição de consórcios (TREVAS, 2013, p. 21). De um total de 401 consórcios públicos estabelecidos no Brasil em 2012, parte deles de natureza multifinalitária, 126 podem ser classificados, quanto a sua atividade principal, como associações consorciadas cuja finalidade refere-se, direta ou indiretamente, a ações relacionadas ao fomento, à regulação econômica, à infraestrutura de transporte e à administração pública em geral (TREVAS, 2013, pp. 25-26). Todos em condições de exercer papel relevante no sentido da promoção de políticas de desenvolvimento regional, inclusive enquanto vetores de políticas federais com recorte territorial, conforme as apontadas no capítulo 1 dessa dissertação.

Pensar como hipótese arranjos territoriais no sentido de possíveis projetos ou políticas com foco na superação da estagnação e integração subalterna que caracterizam a mesorregião Noroeste Fluminense é algo que está na origem da proposta dessa dissertação. Identificar na gestão do território, numa perspectiva integrada ao desenvolvimento nacional e numa dimensão transescalar, um caminho

para políticas regionais eficazes para produzir alternativas econômicas e de interesse social para a sociedade do Noroeste Fluminense, pode ser, talvez, uma opção para os gestores dos municípios da mesorregião; e os Consórcios Públicos uma ferramenta possível nesse sentido.

Contudo, dados os limites impostos a estas especulações, esta dissertação restringe sua contribuição ao debate como uma provocação a pesquisadores e gestores no sentido de aprofundar estudos e empreendimentos a partir de experiências de outras regiões do Brasil ou de outros países, capazes de indicar alternativas para o NOF e para a Grande Região Fluminense de Produção de Petróleo.

Considerando, entretanto, a tipologia dos consórcios públicos apresentada por Caldas e Cherubine (2013), essa dissertação arrisca uma especulação idealizadora de possíveis opções a serem consideradas pelos gestores dos municípios da mesorregião, na hipótese do estabelecimento de possíveis associações. Quanto aos partícipes, não obstante a maioria dos Consórcios brasileiros optarem pelo formato de cooperação horizontal – onde “os entes consorciados têm o mesmo *status* constitucional (CALDAS e CHERUBINE, 2013, p. 61)” – parece vantajoso adotar o formato de cooperação vertical – envolvendo entes federados distintos – na medida que esse formato favoreça a integração numa perspectiva transescalar e sob orientação de uma política nacional. Porém, essa opção restringe a possibilidade de consórcios e associações que envolvam municípios de estados diferentes que compartilhem problemas e identidades regionais. Isto porque essa modalidade condiciona a participação da União em Consórcios com municípios à presença dos seus respectivos estados enquanto consorciados.

No que tange às áreas de atuação, os consórcios podem ser unitemáticos ou multitemáticos. Numa região pobre, caracterizada pela exclusão e pela estagnação, onde vicejam vários indicadores socioeconômicos desfavoráveis, nos parece pertinente a opção por uma associação “com competências para atuação em várias áreas de políticas públicas” (CALDAS e CHERUBINE, 2013, p. 63). Em relação à natureza de atuação, o contexto atual do Noroeste Fluminense talvez não permita ou não requeira, enquanto prioridade, opções específicas e pontuais de intervenções consorciadas nas políticas públicas. O estágio atual de fragmentação observado talvez possa evoluir gradualmente a partir de associações que sejam indutoras de

políticas públicas, facilitando ações como “a constituição de ‘planos regionais’ e de identificação e, posterior, articulação com atores externos ao território que podem intervir em ações intermunicipais” (CALDAS e CHERUBINE, 2013, p. 63). Parece também apresentar vantagens a opção por um espectro mais amplo de competências a partir de um formato multifinalitários.

Quanto à natureza jurídica, em que pese a tradição original no Brasil de constituição dos consórcios intermunicipais como associações de direito privado – até mesmo em função das indefinições jurídicas – após o advento da Lei nº 11.107/2005, parece consagrada a associação pública, até por ser o único modelo que permite o recebimento de repasses da União, trazendo a lógica da dimensão territorial transescalar para o âmbito do financiamento das políticas públicas. Existe ainda previsão legal para a opção pela constituição de um consórcio que seja arrecadador de tarifas e preços públicos (CALDAS e CHERUBINE, 2013, p. 63).

Um problema concreto de ordem legal quanto à constituição e funcionamento dos consórcios no concernente aos recursos financeiros e a restrição de repasses federais, via convênios de transferência, é a análise da condição financeira legal de cada um dos entes consorciados, ao invés da análise da pessoa jurídica do consórcio. Caldas e Cherubine (2013, p. 67) advogam a alteração desse aspecto na

Lei dos consórcios a fim de “viabilizar o mais amplo acesso aos recursos federais aos consórcios intermunicipais”.

No tocante a questão dos recursos financeiros arrecadados, captados e investidos em ações e políticas públicas geridas de forma consorciada, Trevas (2013) enfatiza a importância de o rateio incluir obrigatoriamente recursos próprios de todos os entes federados consorciados.

Seria um equívoco considerar que o Consórcio Público só se viabiliza a partir de recursos externos. Até para obtê-los é preciso formular projetos consistentes [...] Alocar recursos próprios expressa uma confiança na aposta e transmite uma credibilidade no propósito a ser alcançado. O consorciamento público não é um mero expediente para obter recursos. É uma via estratégica para viabilizar políticas e serviços públicos derivados das competências constitucionais atribuídas aos municípios, estados e à União (TREVAS, 2013, p. 27).

Esta compreensão remete à importância capital de uma mudança de paradigma no que se refere à capacidade técnico-gerencial precária que, em geral, caracteriza as máquinas públicas na esfera municipal (TREVAS, 2013, p. 27). Um

último aspecto a destacar quanto à hipótese de adequação, por convergência, desse tipo de associação pública ao contexto atual do Noroeste Fluminense, é a importância do “planejamento regional”, considerado “base para as ações consorciadas” a partir da observação de experiências exitosas identificadas por Caldas e Cherubine (2013, p. 66).



## 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação tem o objetivo de refletir sobre a questão das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, a partir de um enfoque territorial. Para tanto filia-se a uma perspectiva teórica que critica as teses *localistas* e não identifica expectativas de êxito em políticas e projetos que privilegiem a fragmentação territorial e a ideia de “desenvolvimento endógeno”.

Ainda que este estudo tenha considerado o contexto macro político, recorrendo a estudos recentes sobre políticas públicas federais com abordagem territorial, pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional, a questão da formulação de “políticas regionais” é pensada aqui tendo como objeto concreto de estudo e de problematização um recorte que foca no estado do Rio de

Janeiro, no conjunto do que Cruz (2015) chama de “Grande Região Fluminense de

Produção Petrolífera”, a saber: Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas e Noroeste Fluminense, privilegiando a análise desta última, cujos impactos caracterizam um forma desigual de participação na economia regional do petróleo. Para tanto fez-se necessário analisar, ainda que de forma breve, dados relativos à dinâmica populacional, ao trabalho e à economia, referentes não apenas ao Noreste Fluminense, mas também às demais, para compreender o “lugar” do Noroeste no Complexo. Esses dados permitiram chegar preliminarmente a algumas conclusões gerais:

Tendo o Norte Fluminense como centro do território da economia regional do petróleo, pelo fato de sediar as instalações de operação e a grande maioria das empresas ligadas às atividades de E&P, a dinâmica desigual do desenvolvimento,

que tende à concentração e polarização, dita as formas de interação e de integração das regiões limítrofes do Norte Fluminense. O Noroeste Fluminense, esvaziado, estagnado, se articula, exclusivamente, como fornecedora de mão de obra. Ao mesmo tempo, a força e abrangência da polarização – iniciativa de negócios, aparato de ensino profissional, expectativa das famílias e dos jovens, dentre outros fatores – da economia do petróleo, aliadas a fatores como ausência de políticas e projetos para essa região, reforçam o esvaziamento das atividades da tradicional agropecuária regional, bem como a inibição ao surgimento de novas atividades de grande impacto econômico.

A Baixada Litorânea se articula estimulada por alguns fatores antigos e outros recentes, favorecida por ser o corredor territorial entre o Norte Fluminense e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que inclui a capital:

- i) tradicional polo de lazer e turismo, de segunda residência para moradores da capital, principalmente, com centros de turismo internacional, como Búzios;
- ii) local de fixação das residências para profissionais de qualificação média e superior do Complexo de E&P;
- iii) local, crescentemente favorecido, dadas as deseconomias de aglomeração de Macaé e a proximidade com a capital e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro de instalação de empresas fornecedoras e prestadoras de serviço ao Complexo.

Dessa forma, constitui-se o processo de reprodução do crescimento e desenvolvimento desigual sobre o território, dados por fatores inerentes à dinâmica capitalista, mas também à ação/omissão do Estado, nas suas diversas escalas e representações – órgãos de gestão e empresas – e do capital, desvinculados da perspectiva de políticas de desenvolvimento de base territorial.

Aqui procedemos ainda a um breve e limitado balanço sobre as experiências de integração regional observadas no Brasil – sem perder de vista os ilustrativos exemplos internacionais, sobretudo da Europa – especialmente a partir do marco legal estabelecido pela Lei nº 11.107/2005, a “Lei dos Consórcios Públicos”. Atentando às indissociáveis relações entre a articulação de escalas subnacionais para a implementação de políticas regionais e o federalismo brasileiro, foram

realizadas reflexões sobre a pertinência deste dispositivo de política pública – os consórcios públicos – como instrumento capaz de ampliar a coordenação e a articulação entre as políticas nacionais e as administrações municipais – não apenas da mesorregião administrativa, mas também da “Região de Identidade” de que nos fala Pereira Júnior (2015) – e a cooperação entre estas. E, dessa forma, promover arranjos produtivos inovadores capazes de contribuir para dinamizar economicamente espaços mesorregionais como o Noroeste Fluminense.

Por fim, dada as limitações de tempo e a necessidade de estabelecer objeto de estudo mais bem definido para essa pesquisa, algumas questões pontuais suscitadas ao longo do trabalho não puderam ser desenvolvidas conforme proposta inicial do projeto de pesquisa. Apontaremos aqui estas questões pendentes na expectativa de que possam ser retomadas em outra oportunidade – no desenvolvimento do projeto de pesquisa, em curso, denominado “O Norte, o Noroeste Fluminense, as Baixadas Litorâneas e o Complexo de Exploração e Produção de Petróleo e Gás: dinâmica socioeconômica, mercado de trabalho, desenvolvimento regional e gestão territorial”, apoiado pela FAPERJ e pela UCAM, onde o autor atua como auxiliar de pesquisa – seja por outro (a) pesquisador (a) que as considere pertinentes:

- i) Analisar experiências pregressas de políticas regionais desenvolvidas na região e compreender assim as dificuldades colocadas para uma maior integração entre os municípios que a compõem, e entre os municípios da “Região de Identidade” de São Tomé (PEREIRA JÚNIOR, 2015) no sentido de potencializar o desenvolvimento regional;
- ii) Compreender como a diversidade histórica e econômica entre estes municípios pode interferir no estabelecimento de arranjos territoriais econômicos e administrativos capazes de fomentar a dinâmica econômica e a melhoria dos indicadores socioeconômicos da região;
- iii) Analisar, a partir das provocações e hipóteses apontadas por Costa (2012), os limites e perspectivas colocadas para o setor agropecuário enquanto atividade econômica tradicional na região, atentando para investimentos e empreendimentos recentes no setor;

iv) Investigar relações econômicas e culturais existentes hoje e a identidade histórica do Noroeste Fluminense com os municípios vizinhos da Zona da Mata mineira, tentando identificar arranjos produtivos e negócios efetivamente observados ou potencialmente viáveis no sentido da dinamização econômica e do desenvolvimento da região Noroeste Fluminense.

## 6: REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

\_\_\_\_\_. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos (org); SIQUEIRA, Hipólita (org). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr-jun, 2004. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheSPP2004.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: UNICAMP, 2007.

\_\_\_\_\_. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil” In: BRANDÃO, Carlos (org); SIQUEIRA, Hipólita (org). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: TREVAS, Vicente Carlos Y Plá; CHERUBINE, Marcela. **Consórcios Públicos e as agendas do Estado brasileiro**.

São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CARVALHO, Ailton Mota de (org); TOTTI, Maria Eugênia Ferreira (org). **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

COCCO, Giuseppe (org); URANI, André (org); GALVÃO, Alexander Patez (org). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: Gráfica e Editora Mais, 2010.

COSTA, Luciana Machado da. **Noroeste Fluminense: integração, diferenciação e fragmentação**. 2012. 102 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2012.

\_\_\_\_\_. O petróleo e o Noroeste fluminense: repercussões prováveis. In: PIQUET, Rosélia et al. **O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CRUZ, José Luis Vianna da. Dinâmica socioeconômica e territorial no Estado do Rio de Janeiro Contemporâneo. **Revista Vértices**, v.16, n.1, jan-dez, 2014. Disponível em: <<http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/issue/view/146>>. Acesso em: 20 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Indústria extrativa petrolífera fluminense e limites ao desenvolvimento regional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 7, 2015, 9-11 set, Santa Cruz do Sul-RS. **Anais...** Santa Cruz do Sul-RS: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/13361/2527>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Os desafios da construção do desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**. Rio de Janeiro, n. 2, p.47-80, julho, 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9088/6965>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. (CRUZ, 2005a). Os desafios da região brasileira do petróleo”, In: \_\_\_\_\_. **Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.

\_\_\_\_\_. Os desafios do Norte e do Noroeste Fluminense frente aos grandes projetos estratégicos. **Revista Vértices**, Campos dos Goytacazes-RJ, v. 9, n. 1/3, p.43-50, jan-dez, 2007. Disponível em: <<http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/download/50/38>>. Acesso em: 12 jan 2015.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento do norte/noroeste fluminense: problematizando o consenso. **Revista Vértices**, Campos dos Goytacazes-RJ, v.1, n 1. p.27-36, jan-dez, 1997. Disponível em: <<http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/1809-2667.19970004/176>>. Acesso em: 12 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Projetos Nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense**. 2003. 338 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.puro.uff.br/sites/default/files/user52/CRUZ,%20Jos%C3%A9%20Lu%C3%ADs%20Viana%20da.%20Projetos%20nacionais,elites%20locais%20e%20regionalismo%20desenvolvimento%20e%20din%C3%A2mica%20territorial%20no%20Norte%20Fluminense.%20OUT2003..pdf>>. Acesso em: 12 maio 2015.

\_\_\_\_\_. A retomada do crescimento brasileiro e a reestruturação do espaço regional no Norte do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Vértices**, Campos dos Goytacazes-RJ, v.14, p.31-61, jan-dez, 2012. Disponível em: <<http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/download/2512/1366>>. Acesso em: 12 maio 2015.

\_\_\_\_\_. (CRUZ, 2005b) **Região e desenvolvimento: a escala microrregional**. Campos dos Goytacazes: UCAM, 2005. Notas metodológicas.

\_\_\_\_\_. Trabalho, renda e desenvolvimento local: algumas questões. **Boletim técnico do SENAC**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 16-25, jan-abr. 2001. Disponível em: <<http://www.senac.br/informativo/bts/271/boltec271b.htm>>. Acesso em: 12 jan 2015.

GALVÃO, Antônio Carlos F. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento”. In: BRANDÃO, Carlos (org); SIQUEIRA, Hipólita (org). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

GOMES FILHO, Hélio. **A experiência de plano estratégico no município de Campos dos Goytacazes: um “cabra” marcado para morrer**. 2003. 112 f. Dissertação. (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) –

Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes-RJ, 2003.

HENRIQUES, Porphirio. **A terra da promessa**. Rio de Janeiro: Aurora, 1956.

KLINK, Jeroen. A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate” In: BRANDÃO, Carlos (org); SIQUEIRA, Hipólita (org). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

LUMBRERAS, Marlúcia Junger. **Noroeste Fluminense: da estagnação a novas oportunidades?** 2008. 96 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes-RJ, 2008.

NEVES, Delma Pessanha. Norte Fluminense: índices de pobreza e reivindicações políticas. **Revista Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 18-19, jan.- dez. 2006. p. 9-38. Disponível em: <[http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_18-19/Cap-1-Delma\\_Pessanha.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_18-19/Cap-1-Delma_Pessanha.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2015.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Reestruturação produtiva, território e poder no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

PEREIRA JÚNIOR, Artur Rodrigues. **Itaperuna (RJ) no contexto regional do Noroeste Fluminense: um movimento entre a centralidade a descentralidade**. 2015. 124 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes-RJ, 2015.

PESSANHA, Roberto Moraes (org); SILVA NETO, Romeu e. (org.). **Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo**. Campos dos Goytacazes: WTC, 2004.

PIQUET, Rosélia. “Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teóricas metodológicas. In: \_\_\_\_\_ (org); SERRA, Rodrigo (org). **Petróleo e região no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

\_\_\_\_\_. O norte fluminense em tempo presente. In: SANTOS, Angela (org); MARAFON, Glaucio (org); SANT’ANNA, Maria Josefina (org). **Rio de Janeiro: um olhar socioespacial**. Rio de Janeiro: Gramma, 2010.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Elzira L. Empresas e empresários do norte fluminense: uma



análise qualitativa. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, p.111-123, maio. 2005. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/download/138/122>>. Acesso em: 12 maio 2015.

ROCHA NETO, João Mendes da; OLIVEIRA, Suzana Dias Rabelo de. O território na política nacional de desenvolvimento regional. In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

RODRIGUES, Hervé Salgado. **Campos: na taba dos Goytacazes**. Niterói-RJ: Imprensa Oficial, 1988.

SILVA, Robson D. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro, 1990-2008**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

\_\_\_\_\_. (SILVA, 2013b). Recursos naturais não renováveis e desenvolvimento regional: apontamentos para o caso brasileiro. In: BRANDÃO, Carlos (org); SIQUEIRA, Hipólita (org). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

SILVA, Sandro Pereira (SILVA, 2013a). **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA. 2013. Texto para discussão, n.1898. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2912/1/TD\\_1898.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2912/1/TD_1898.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2015.

SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata. **Recursos hídricos: problemas coletivos, interesses contraditórios e gestão política no Vale do Itabapoana (sudeste brasileiro)**. 2009. 247 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) – Universidade Estadual de Campinas-SP, Campinas-SP, 2009. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000474940&go=x&code=x&unit=x>>. Acesso em: 12 maio 2015.

SIQUEIRA, Hipólita. **Desenvolvimento regional recente no Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

TERRA, Denise Cunha T.; SOUZA, Joseane. Indústria petrolífera, mercado de trabalho e nível de dependência da mão de obra exógena nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, RJ. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Belo Horizonte-MG, v. 17, n. 1, p. 123-143, abril, 2015. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/4972/4672>>. Acesso em: 14 maio 2015.

TREVAS, Vicente Carlos Y Plá; CHERUBINE, Marcela. **Consórcios públicos e as agendas do estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

VAINER, Carlos. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Belo Horizonte-MG, v. 9, n. 1, . p. 9-24, maio, 2007. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/167/15>> . Acesso em: 14 maio 2015.

## **ANEXO A: DADOS DAS REGIÕES NOROESTE, NORTE FLUMINENSE E DAS BAIXADA LITORÂNEAS (2000 e 2010)**

### **A.1: INDICADORES DE MERCADO DE TRABALHO**

#### **A.1.1: População economicamente ativa (PEA:) (ocupados e desocupados que procuravam trabalho).**

Taxa de atividade: proporção da População em idade ativa (PEA) sobre a população de 10 anos ou mais. Taxa de Desemprego: proporção dos desocupados que procuravam trabalho sobre a PEA. Rendimento médio dos ocupados - 18 anos ou mais (nessa base tem apenas para 2010).

**Tabela 10:** Baixada Litorânea (2000)

Município	PEA	Taxa de Atividade	Taxa de Desemprego
Araruama	37854	45,66	18,88
Armação dos Búzios	9460	51,88	13,21
Arraial do Cabo	11227	47,00	12,46
Cabo Frio	57403	45,94	16,84
Casimiro de Abreu	10939	49,12	12,64
Iguaba Grande	7609	45,69	16,93
Rio das Ostras	17040	46,82	15,33
São Pedro da Aldeia	29402	44,92	16,72
Squarema	24076	45,97	15,96
Silva Jardim	9239	43,47	16,70
<b>Estado Rio de Janeiro</b>	<b>6707854</b>	<b>46,54</b>	<b>17,2</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013).

**Table 11:** Baixada Litorânea (2010)

Município	PEA	Taxa de Atividade	Taxa de Desemprego	Rendimento médio dos ocupados
Araruama	51730	46,18	11,47	1.045,51
Armação dos Búzios	14488	52,57	6,16	1.269,96
Arraial do Cabo	14161	51,10	11,21	1.098,09
Cabo Frio	93884	50,41	9,68	1.242,58
Casimiro de Abreu	18900	53,47	8,81	1.206,70
Iguaba Grande	10195	44,62	14,44	1.089,39
Rio das Ostras	55347	52,37	8,77	1.712,72
São Pedro da Aldeia	42308	48,15	10,96	1.151,92
Squarema	34710	46,76	10,98	996,54
Silva Jardim	9966	46,68	12,38	794,74
<b>Estado Rio de Janeiro</b>	<b>7852543</b>	<b>49,11</b>	<b>8,93</b>	<b>1569,99</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013).

**Tabela 12:** Região Noroeste Fluminense (2000)

<b>Município</b>	<b>PEA</b>	<b>Taxa de Atividade</b>	<b>Taxa de Desemprego</b>
Aperibé	3907	48,74	12,70
Bom Jesus do Itabapoana	15516	45,96	12,02
Cambuci	6515	44,34	7,74
Italva	5378	42,61	13,33
Itaocara	11145	48,44	9,18
Itaperuna	40673	46,92	11,78
Laje do Muriaé	3482	43,99	12,02
Miracema	12295	45,37	14,53
Natividade	7118	47,06	10,63
Porciúncula	7384	45,75	9,62
Santo Antônio de Pádua	18515	47,78	9,33
São José de Ubá	3186	49,71	2,94
Varre-Sai	3949	50,20	5,80
<b>Estado Rio de Janeiro</b>	<b>6707854</b>	<b>46,54</b>	<b>17,2</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013).

**Tabela 13:** Região Noroeste Fluminense (2010).

<b>Município</b>	<b>PEA</b>	<b>Taxa de Atividade</b>	<b>Taxa de Desemprego</b>	<b>Rendimento médio dos ocupados</b>
Aperibé	4989	48,85	4,83	794,86
Bom Jesus do Itabapoana	16656	47,04	9,45	1.193,20
Cambuci	6868	46,32	7,53	765,76
Italva	6739	47,92	8,88	996,67
Itaocara	11609	50,70	8,08	879,31
Itaperuna	47520	49,58	7,51	1.098,70
Laje do Muriaé	3518	46,99	11,15	769,80
Miracema	13209	49,21	10,01	917,06
Natividade	7057	46,79	7,95	990,21
Porciúncula	8342	46,97	11,76	1.008,78
Santo Antônio de Pádua	20408	50,28	6,73	1.034,64
São José de Ubá	3353	47,88	5,65	617,47
Varre-Sai	4887	51,58	9,41	660,11
<b>Estado Rio de Janeiro</b>	<b>7852543</b>	<b>49,11</b>	<b>8,93</b>	<b>1569,99</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013).

**Tabela 14:** Região Norte Fluminense (2000)

Município	PEA	Taxa de Atividade	Taxa de Desemprego
Carapebus	4047	45,68	14,71
Campos dos Goytacazes	179512	44,02	16,24
Cardoso Moreira	5007	39,73	9,73
Conceição de Macabu	8027	42,87	11,48
Macaé	63060	47,53	12,24
Quissamã	5782	42,29	18,41
São Francisco de Itabapoana	17164	41,42	11,77
São Fidélis	15509	42,11	11,24
São João da Barra	11812	42,70	14,01
<b>Estado Rio de Janeiro</b>	<b>6707854</b>	<b>46,54</b>	<b>17,2</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013).

**Tabela 15:** Região Norte Fluminense (2010)

Município	PEA	Taxa de Atividade	Taxa de Desemprego	Rendimento médio dos ocupados
Carapebus	6969	52,17	12,74	1.076,96
Campos dos Goytacazes	209553	45,19	10,78	1.247,58
Cardoso Moreira	5274	41,86	9,06	839,90
Conceição de Macabu	10764	50,75	9,80	1.001,97
Macaé	111793	54,08	8,03	1.833,97
Quissamã	9802	48,43	12,05	1.126,07
São Francisco de Itabapoana	17747	42,92	10,82	707,84
São Fidélis	16616	44,26	5,23	903,32
São João da Barra	15778	48,18	8,58	941,93
<b>Estado Rio de Janeiro</b>	<b>7852543</b>	<b>49,11</b>	<b>8,93</b>	<b>1569,99</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013).