

| 635 | GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA VISÃO A PARTIR DA ZONA COSTEIRA DO SUDESTE BRASILEIRO

Cláudio Antônio Gonçalves Egler, Paulo Pereira de Gusmão, Bianca Borges Medeiros Santos

Resumo

Este artigo apresenta o debate atual sobre o desenvolvimento regional e local, colocando-os na perspectiva do desenvolvimento territorial. Destaca o papel atribuído ao poder público como condutor de processos colegiados envolvendo a tomada de decisões pactuadas visando ao ordenamento do território. A seguir, em contraposição, apresenta o papel que desempenham as grandes corporações na condição de agentes de fato na alocação de investimentos que afetam diretamente a dinâmica espacial. São analisadas as pressões exercidas pelas cadeias produtivas do petróleo e do aço na Zona Costeira da Região Sudeste (ZCRSE) do Brasil e pontuam-se questões sobre a capacidade de resposta do Estado – especialmente dos governos locais e de arranjos federativos por eles liderados, bem como a capacidade dos mesmos assumirem a liderança de processos de negociação dos quais resultem políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, governança, zona costeira, Região Sudeste.

I – Introdução

O estado do Rio de Janeiro tem recebido, desde o início da década de 2000, um volume de investimentos sem precedentes em sua história recente. São preferencialmente inversões orientadas para as cadeias produtivas do aço e do petróleo (óleo e gás natural), com especial destaque para as atividades portuárias e redes de dutos (gasodutos, oleodutos e minerodutos), assim como para a indústria naval. O conjunto de atividades e redes logísticas resultantes condiciona o dinamismo de distintas regiões do estado, especialmente de sua Zona Costeira.

No entanto, a análise desse processo não pode ficar limitada ao Rio de Janeiro, sendo necessário lançar um olhar espacialmente mais amplo que inclua, por um lado, as regiões produtoras de minério de ferro em Minas Gerais (quadrilátero ferrífero) e, por outro, as bacias petrolíferas ‘offshore’ de Campos e Santos, assim como seus rebatimentos sobre a zona costeira de outros estados, como Espírito Santo e São Paulo. A análise contida nesse trabalho toma como ponto de partida o fato do território formado pela zona costeira desses três estados e pelas áreas produtoras de minério de ferro e petróleo estão integradas por redes logísticas dedicadas a essas cadeias de ‘commodities’.

Seria ingênuo supor que as ações das grandes corporações envolvidas estivessem primeiramente voltadas para as necessidades dos territórios em que hoje se instalam. Ao

contrário, é razoável admitir que suas estratégias obedeçam fortemente a suas lógicas empresariais. Para entendê-las deve-se considerar que, embora suas escalas de ação incluam o local, regional e nacional, sua determinação está afinada com uma escala espaço-temporal global e de longo prazo, condizente com seu caráter de 'global players'. Está implícito que nem sempre suas ações responderão às demandas sociais, econômicas e ambientais desses territórios. Em consequência, é admissível que na tentativa de garantir o atendimento das metas previstas nos seus planos de negócios, nem sempre as decisões tomadas estarão atentas e respeitarão a capacidade de suporte de infraestruturas e ambientes, assim como a capacidade de resposta dos governos locais, medida em termos de recursos institucionais, materiais, humanos, de conhecimento etc.

Algumas avaliações preliminares sobre o impacto territorial das ações e logística das duas cadeias produtivas aqui consideradas têm privilegiado os resultados econômicos que estão sendo gerados como, por exemplo, a dinamização das economias fluminense e capixaba nas últimas décadas. Contudo, dúvidas têm sido levantadas sobre os efeitos dessa agenda de investimentos em relação a dois aspectos principais, mas não únicos. O primeiro diz respeito às pressões e oportunidades geradas por essas atividades e suas redes logísticas em termos da realidade social e ambiental da área de influência dos mesmos.

O segundo se refere à capacidade de resposta do poder público - sobretudo dos governos locais - no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas visando ao desenvolvimento territorial. Questionam-se os limites e alcances da cooperação e coordenação de ações entre as diferentes unidades e níveis de governo, sobretudo dentro de cenários em que as decisões formuladas por um reduzido número de grandes corporações exacerbam a competição entre os governos locais. Esse segundo ponto, que podemos situar na esfera da governança, da participação e do diálogo federativo, comporá o cerne da conclusão do presente artigo.

II - Referencial Teórico

O referencial teórico sobre o qual se apóia o presente artigo envolve dois eixos principais: (i) avaliar a possibilidade de se promover o desenvolvimento a partir do local num contexto em que os cenários foram construídos pela ação de agentes globais; e (ii) dimensionar a capacidade do Estado - sobretudo na esfera municipal - promova o reconhecimento das peculiaridades locais como parte de um processo decisório que resulte em políticas públicas de desenvolvimento territorial.

II.1 - Globalização, desenvolvimento territorial e gestão pública

Analisando a possibilidade de construir alternativas à forma usualmente subordinada do “desenvolvimento” imposto pelo processo global de reorganização produtiva, Silveira (2008) sugere que podemos ver o local como “um campo de produção de novos fluxos”. Nesse sentido, destaca as articulações sociais de “dentro para fora” ou de “baixo para cima” que seriam capazes de substituir formas de “inserção subordinada e socialmente excludente” por um “desenvolvimento desde o local” orientando-o para uma “outra globalização”. Segundo o autor, “é nesse ‘encontro entre lugares e fluxos’ que reside, talvez, o aspecto mais vigoroso e transformador das formulações contemporâneas sobre desenvolvimento local”. Apresenta, portanto, a tese de um desenvolvimento desde o local, já que “as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas pelo alto, ou por outros sistemas de fluxos apartados dos lugares” (Silveira, op. cit., p.43/44). Não se trata, portanto, de uma divergência associada a uma questão de escala, mas de uma substancial diferença no que se refere à própria natureza do que seja desenvolvimento.

Raciocínio semelhante é conduzido por Buarque (2008) que chama atenção para o fato de que “[...] o desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas”. Nessa linha o autor argumenta que “dentro das condições contemporâneas de globalização e do intenso processo de transformação, o desenvolvimento local representa também alguma forma de integração econômica com o contexto regional e nacional, que gera e redefine oportunidades e ameaças, exigindo relativa especialização nos segmentos em que apresenta vantagens competitivas” (Buarque, op. cit., p.34).

Avançando na sua argumentação, Silveira (op. cit.) aborda a gestão desse processo de desenvolvimento “a partir do local” e fala sobre a necessidade de se reconstruir a esfera pública - que diferencia da esfera estatal, envolvendo a criação de novos padrões de organização e modos de regulação. Seu argumento principal está na necessidade de se estabelecer uma “gestão compartilhada e participativa, ligada à construção de novas ambiências públicas capazes de conduzir e reconduzir os processos de desenvolvimento local” ou de “novos modos de relacionamento que tornam possível a articulação entre agentes autônomos dos diferentes setores (governo, sociedade civil, mercado) na construção de processos de desenvolvimento” (Silveira, op. cit., p.47). Dessa forma o autor assinala a importância de se deslocar o protagonismo e coordenação políticas dos processos de

desenvolvimento na direção de “esferas públicas ampliadas” cuja natureza seria essencialmente local. Tal processo seria vital para que se realize a descoberta, reconhecimento e valorização dos “ativos locais”, assim como “dos vínculos que podem ser ativados a partir de cada território” (Silveira, op. cit., p.49).

Esses “vínculos” estariam intimamente relacionados à ideia das redes, pois dentro desse novo paradigma se passaria de uma perspectiva hierarquizada e verticalizada (*piramidal*) do processo de gestão pública para outra que teria como característica principal a capacidade de estabelecer ligações não lineares entre diferentes unidades, componentes e agentes. Ou seja, passando da lógica da dependência para a da interdependência, da interação vertical para a interação multidirecional ou ainda, de “conexões que produzem conexões e novos pontos que conectados incorporam ao sistema as conexões que carregam” (Silveira, op. cit., p.50).

II.2 - Especificidades territoriais, Estado, políticas públicas e desenvolvimento local

No que diz respeito a esse segundo eixo, parte-se do pressuposto de que o desenvolvimento local pode ser favorecido pela combinação de vetores de desenvolvimento endógenos e exógenos a um determinado território. Entende-se, assim, que o desenvolvimento territorial não implica numa opção cega entre “aderir ao processo de globalização” ou romper em definitivo com o mesmo. Para isso recorre-se aos argumentos de Pecqueur (2005) a propósito dos recursos genéricos e específicos, particularmente à revelação e ativação dos últimos.

França e Garibe (2008) argumentam que sendo os territórios e suas condições (ambientais e histórico-institucionais) diversos uns dos outros, os caminhos do desenvolvimento também o são e, portanto, não devem ser aceitas as interpretações baseadas num modelo único de referência e em trajetórias e estados predeterminados de desenvolvimento. Os autores chamam atenção para o fato da valorização do território e dos atores locais ser elemento constitutivo das análises hoje feitas sobre as experiências de desenvolvimento local. Nessa linha de que existem especificidades que particularizam cada território (o que não os torna únicos ou incomparáveis), os autores defendem que “é preciso redefinir preceitos em que se assentam a formulação e a implementação de políticas, de forma a permitir que as características da localidade se manifestem” (França e Garibe, op. cit., p.330).

Aproximando-se da argumentação de Silveira (op. cit.) sobre a gestão pública visando ao desenvolvimento local, França e Garibe (op. cit.) também discutem o papel que o Estado (e as políticas públicas) tem a desempenhar no processo de promoção do desenvolvimento territorial. A propósito da importância da presença e papel desempenhado pelo Estado os autores observam que “o livre jogo do mercado transforma as regiões em algo amorfo, mero receptáculo das decisões otimizadas dos agentes econômicos. A concentração é um requisito do capitalismo global, portanto cabe ao Estado contrapor-se a tal tendência, reconstruindo espaços de articulação entre a economia e o território” (França e Garibe, op. cit., p.332).

A necessidade de integrar e coordenar as ações realizadas pelos diferentes agentes (públicos, produtivos e movimentos sociais), mas especialmente aquelas realizadas pelos distintos níveis e setores que compõem a esfera governamental reforçam a argumentação de Silveira (op. cit.) e reforça a visão de que a integração/coordenação entre as políticas “talvez seja o tema mais enfatizado em políticas públicas – e o menos implementado, pois envolve a perspectiva da mudança da organização do Estado, no sentido de romper com uma lógica verticalizada” (França e Garibe, op. cit., p.337).

Contudo, essa mudança não se limita ao Estado, mas também à forma como se dão as relações entre este e a sociedade civil organizada e os agentes produtivos no âmbito da gestão do território. Argumento apresentado por Pires (2010, p. 36) quando afirma que “...a governança na sua dimensão territorial considera as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais”.

Em síntese, como afirma Garofoli (2003, p.108) o desenvolvimento local “implica na existência e implementação de ‘capabilities’ para a gestão de processos complexos...”. Considerando que:

“...primeiro pré-requisito é o de internalizar competência para proceder ao longo caminho (analítico, na primeira fase; de planificação e de construção de consensos, na segunda fase; de gestão, na terceira fase e, finalmente, de monitoria e avaliação) que leva ao desenvolvimento ‘bottom-up’, partilhado e participativo.” (Garofoli, Id. Ib.)

III - A Zona Costeira da Região Sudeste

Os portos, enquanto núcleos das redes logísticas presentes na Zona Costeira da Região Sudeste (ZCRSE) brasileira merecem destaque como objeto de análise. Eles refletem a

articulação entre os elementos que compõem as cadeias produtivas aqui citadas e seus respectivos rebatimentos territoriais ou áreas de influência.

Essa perspectiva é sugerida por vários autores como, por exemplo, Cunha (2006) que afirma: “os portos são elos das cadeias logísticas que integram fluxos de transporte de mercadorias entre regiões diferentes, gerando influências que se estendem muito além de seus locais de instalação”. No mesmo sentido, Baudouin (1999, p.27) argumenta que “hoje em dia, o porto [...] penetra cada vez mais profundamente não apenas na cidade, mas em toda a economia regional. Isso exige das cidades marítimas verdadeiras estratégias para mobilizar seus diversos recursos humanos e espaciais”.

Monié e Vidal (2006) corroboram também tais ideias ao observarem que o “alargamento da cadeia produtiva” característico da integração produtiva em escala mundial estaria impondo às cidades portuárias a necessidade de enfrentar não só questões infraestruturais e operacionais relativas aos próprios cais, como também questões sociais, econômicas e ambientais que envolvem outros atores sociais, políticos e produtivos, dentro de processos decisórios relacionados à gestão ambiental e territorial das cidades e suas áreas de influência.

É nessa perspectiva que se procurará traçar o perfil das redes logísticas predominantes na ZCRSE brasileira.

III.1 - Redes Logísticas das Cadeias do Aço e Petróleo

O território da ZCRSE está fortemente apoiado nas redes logísticas que atendem às cadeias produtivas do aço, do petróleo e gás natural. Está presente também, com tendência de crescimento, a rede logística que atende ao escoamento da soja oriunda da região Centro-Oeste. Este tópico destina-se a apresentar as principais relações entre estas cadeias, evidenciando a articulação destas no território, evidenciando a importância dos portos e terminais privados e das vias (dutovias, ferrovias e rodovias) como partes integrantes dessas cadeias logísticas.

III.1.1 - Minério de Ferro e Aço

O Quadrilátero Ferrífero é servido por ferrovias que conectam as áreas produtoras de minério de ferro ao Porto de Itaguaí e ao Terminal Guaíba (ambos situados na Baía de

Sepetiba) no estado do Rio de Janeiro, assim como ao Terminal de Tubarão, no estado do Espírito Santo.

A presença de ferrovias ligando as áreas de mineração aos portos é bastante antiga. Contudo, esta ligação é limitada pela existência de vias com bitolas de tamanho e capacidades diferentes. As duas principais ferrovias especializadas em transporte de minério de ferro que atendem a esta região são a EF Vitória - Minas, que utiliza a bitola métrica, e a MRS que emprega bitola larga (1,6 m). Incorporada à Vale (então CVRD) na década de 1940, a Estrada de Ferro Vitória - Minas (EFVM) foi construída pelos ingleses e inaugurada em 1904. É hoje uma das mais modernas e produtivas ferrovias brasileiras, transportando 37% de toda a carga ferroviária do país. A EFVM, que interliga a região do Quadrilátero e o Terminal de Tubarão em Vitória (ES), conta com 905 quilômetros de extensão de linha, sendo 594 quilômetros em linha dupla, correspondendo a 3,1% da malha ferroviária brasileira. A Vitória-Minas transporta, atualmente, cerca de 110 milhões de toneladas por ano, das quais 80% composta de minério de ferro e 20% correspondem a mais de 60 diferentes tipos de produtos, tais como aço, carvão, calcário, granito, contêineres, ferro-gusa, dentre outros.

A MRS Logística é uma concessionária que opera a antiga Malha Sudeste da Rede Ferroviária Federal. A empresa atua no mercado de transporte ferroviário desde 1996, quando foi constituída, interligando os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. Sua malha possui 1.674 km de extensão, distribuídos por esses estados, o que facilita o transporte e distribuição de cargas numa região que concentra aproximadamente 65% do PIB brasileiro e na qual estão instalados os maiores complexos industriais do País. Pela malha da MRS é possível alcançar os portos da cidade do Rio de Janeiro, assim como os portos e terminais situados nas Baías de Sepetiba (RJ) e Santos (SP).

Além das vias férreas, o Quadrilátero conta com um conjunto de linhas de dutos que permitem o transporte do minério de ferro entre a cidade de Mariana (MG), na porção leste do Quadrilátero e o Terminal de Ubu, localizado no litoral sul do estado do Espírito Santo. Esse conjunto pertence à SAMARCO S.A. e visa atender sua demanda por minério de ferro para produção de pelotas (*pellets*). Destaca-se também a *joint-venture* estabelecida entre as empresas LLX e Anglo Ferrous (Projeto Minas - Rio) responsável pela construção de um novo mineroduto de aproximadamente 525 km ligando uma planta de beneficiamento, localizada em Conceição do Mato Dentro e Alvorada de Minas, no Estado de Minas Gerais, ao Porto do Açú no litoral do estado do Rio de Janeiro. Ainda na fase de projeto, há ainda o mineroduto da Ferrous Resources, com 404 km entre a área de mineração, na cidade de Congonhas (MG) e o terminal da mesma localizado em Presidente Kennedy (ES),

atravessando um total de 22 (vinte e dois) municípios, sendo 17 (dezesete) de Minas Gerais, 3 (três) do norte fluminense e 2 (dois) do Espírito Santo.

Na Figura 1 abaixo, apresenta-se o traçado das alternativas principais que compõem a rede logística que alimenta os portos/terminais e siderúrgicas localizadas na Zona Costeira desse trecho do litoral brasileiro.

Figura 1 - Logística de Exportação de Minério de Ferro



Fonte: Laboratório de Gestão do Território (LAGET-UFRJ) – Elaboração própria com base em Relatórios e Estudos Técnicos das Empresas Exportadoras de Minério de Ferro.

Como já mencionado, os principais terminais de exportação de minério de ferro provenientes do Quadrilátero Ferrífero são, atualmente, Tubarão, Ponta do Ubu, Sepetiba e Ilha Guaíba. Em 2010, esses terminais embarcaram cerca de 210 milhões de toneladas de granéis sólidos, majoritariamente minério de ferro, o que representou aproximadamente dois terços do total das exportações brasileiras dessa mercadoria, merecendo destaque o TUP Tubarão (ES) que movimentou 107,7 milhões de toneladas de carga (majoritariamente

granéis sólidos), sendo a instalação portuária que mais movimentou no país no ano de 2010 (ANTAC, 2010).

III.1.2 – Petróleo e Gás Natural

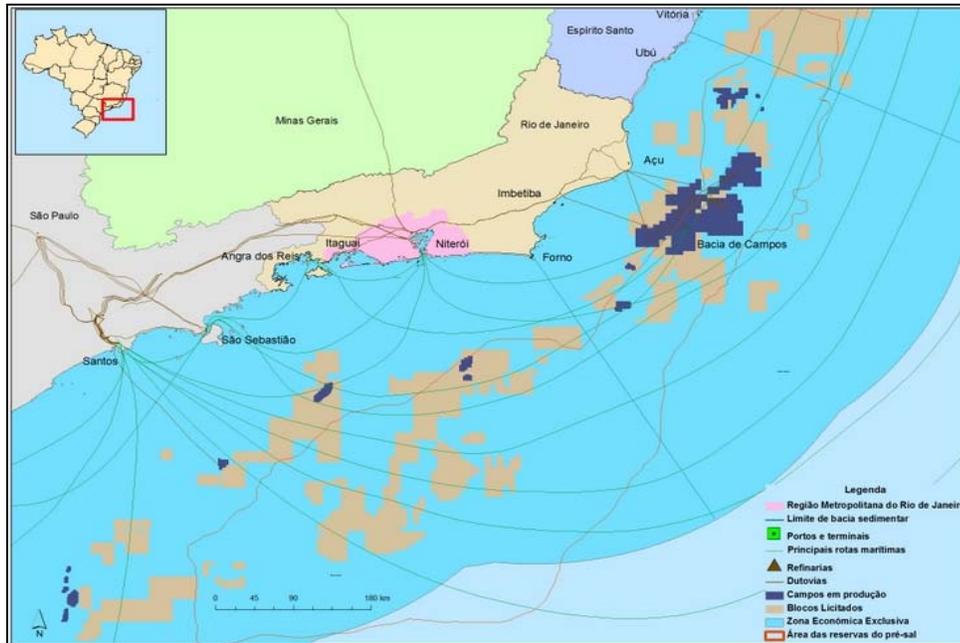
Destaque especial deve também ser dado ao papel dos terminais e dutos que operam com a movimentação de petróleo, gás natural e seus derivados, com destaque para aqueles situados na orla da baía da Guanabara. A presença das Refinarias de Duque de Caxias e Mangueiras forma, desde a década de 1960, o núcleo inicial do complexo produtivo que hoje agrega unidades petroquímicas e gás-químicas e uma parcela ponderável da estrutura de manutenção e suporte ao setor de exploração e produção nas bacias de Campos e Santos.

Desde estaleiros para reparos em plataformas até centros de P&D, notadamente o que se consolida na Ilha do Fundão materializado pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello – CENPES, recentemente ampliado, e o Pólo Tecnológico da UFRJ, é significativa a concentração de atividades, equipamentos e pessoal qualificado do setor de petróleo e gás natural na orla da baía da Guanabara. Tendo em mente sua posição central em relação à área das reservas presumidas da camada pré-sal, é razoável admitir, no médio prazo, o aumento dessa concentração, o que colocará a Região Metropolitana do Rio de Janeiro na condição de principal centro decisório do setor – uma condição já presente por força da localização das sedes da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, da Petrobras e das demais operadoras estrangeiras – e, sobretudo, de apoio logístico à operação em águas ultraprofundas. A Figura 2 a seguir, ilustra essa condição de centralidade da RMRJ em relação às reservas concentradas nas bacias de Campos (ao norte) e Santos (ao sul), o que é dado não só pelo poder decisório, mas também pela capacidade de PD&I e pela logística, especialmente no que se refere a transporte. Contudo, essa mesma figura ilustra como a rede logística do setor “costura” outros pontos da zona costeira do trecho da costa brasileira que compreende os estados do ES, RJ e SP.

Além desses destaques o cenário da presente década incluirá o complexo petroquímico que ora se instala no município de Itaboraí, na parte leste da baía da Guanabara. Também não deve ser descartada a importância do pólo siderúrgico que se consolida na parte oeste do aglomerado metropolitano (Santa Cruz no Rio de Janeiro e Itaguaí) que, combinado a outros investimentos do mesmo setor na Zona Costeira do Rio de

Janeiro e Espírito Santo, representará um significativo aumento da produção e exportação brasileira de minério de ferro e aço.

Figura 2 - Logística do Setor de Petróleo e Gás Natural nas Bacias de Campos e Santos



Fonte: Egler e Gusmão, 2011.

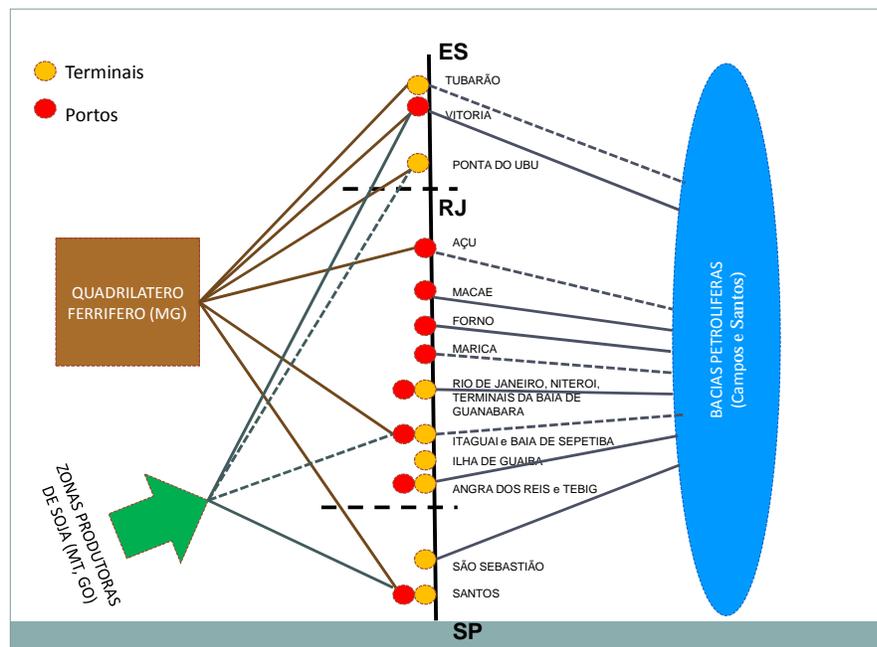
III.2 - Consolidação das redes logísticas do aço/petróleo na ZCRSE

Ao longo das décadas de 1990 e 2000 as redes logísticas do aço e petróleo no Rio de Janeiro apresentaram um ritmo acelerado de crescimento face à movimentação de volumes também crescentes das 'commodities' que operam. Essa rede integra a zona costeira do estado tanto no sentido do mar em direção ao continente como no sentido inverso.

Destaca-se o fato da cadeia de O&G ter permanecido estável no período, o que pode ser explicado pelo fato de, no que se refere à movimentação e processamento de petróleo, essa cadeia ser caracterizada pelo predomínio de uma mesma operadora (Petrobrás). Enquanto isso a cadeia produtiva do aço é muito mais numerosa e diversificada seja em termos de agentes ou de suas respectivas redes logísticas. Assim, enquanto uma cadeia corresponde a um quase monopólio (e, portanto sua logística está associada aos planos de negócio de uma mesma empresa), na outra a diversidade e competitividade condiciona a busca de soluções individualizadas.

Vale chamar atenção para os efeitos que tende a produzir a presença de uma terceira cadeia produtiva, a do agronegócio, especialmente a que se refere à soja, em grande parte movimentada pelo porto de Santos, uma das mais importantes alternativas no plano nacional de escoamento de grãos. Esses volumes poderão ser aumentados desde que sejam resolvidos alguns gargalos envolvendo a rede de transporte ferroviário (bitolas, conexões entre redes, acordos entre operadores e modernização de ramais). Uma vez superados esses gargalos a tendência seria de um cenário em que a soja e seus derivados pudessem ser escoados também via portos/terminais situados em Sepetiba, no norte fluminense (Porto do Açú) e em Vitória.

Esquema 1 – Redes Logísticas e seu entrelaçamento na ZCRSE



Fonte: Dados compilados pelos autores a partir de levantamento feitos nas bases ANTAC, Relatórios PAC (2010), IJSN e outras fontes não oficiais.

O Esquema 1 ilustra como essas redes logísticas se entrelaçam e envolvem a ZCRSE, condicionando a dinâmica territorial verificada na mesma, particularmente no entorno das cidades portuárias aí localizadas. Como veremos no item a seguir, os agentes envolvidos na montagem das redes e, portanto, na tessitura dessa malha tendem a incrementar sua influência quanto ao (re)ordenamento e desenvolvimento territorial, pois se apresentam como promotores de uma agenda de investimentos concentrados numa escala espaço-temporal sem precedentes.

III.3 - Investimentos estruturantes nas cadeias de aço/petróleo e o cenário 2020

A recente identificação de grandes reservatórios de hidrocarbonetos na camada do pré-sal tem gerado uma intensa mobilização face ao estabelecimento de uma nova fronteira na produção de combustíveis e demais derivados do petróleo. Aliado ao novo contexto econômico no qual o preço do barril de petróleo atingiu valor superior ao vigente até o início da presente década, cria-se um ambiente favorável para a expansão da exploração desse combustível em novas áreas.

Estimativas preliminares das reservas do pré-sal são elevadas, oscilando entre quarenta e oitenta bilhões de barris. Ainda que a estimativa mais conservadora venha a ser confirmada, o pré-sal poderá multiplicar em até três vezes as reservas brasileiras até aqui conhecidas.

Diante deste novo contexto em que a economia brasileira se insere, os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo tem se destacado em virtude dos investimentos que tem conferido um maior dinamismo às suas economias. Esses investimentos estão direcionados predominantemente às atividades de celulose, siderurgia, mineração e processamento de minerais metálicos, agronegócio (com destaque para o café) e, crescentemente, na produção de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural).

Um estudo desenvolvido pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) indica que os investimentos da indústria do petróleo e do gás natural (O&G) no estado do Espírito Santo deverão representar cerca de 40% dos R\$ 63,1 bilhões de investimentos programados para a economia capixaba no período 2008-2013. Esta mudança também trará benefícios em termos de compensações financeiras, como os *royalties* (OLIVEIRA, 2010).

Entretanto, ainda que a expansão da indústria de O&G também abra uma ampla janela de oportunidades para o desenvolvimento da rede de fornecedores de bens e serviços, os desafios a serem enfrentados para que estas oportunidades sejam consolidadas como benefícios econômicos e sociais não são pequenos. Tais oportunidades dependem muitas vezes de posturas mais ativas por parte dos governos e consórcios públicos, o que não corresponde exatamente à cultura política-administrativa do setor público brasileiro, sobretudo quando se observa o desempenho dos governos locais.

Os desafios a enfrentar se colocam em dois *fronts* principais. Por um lado, a construção de um cenário favorável dependerá do esforço que se faça em direção ao fortalecimento da cadeia de fornecedores de maneira a atingir a meta de construir até 2020 um enorme parque industrial sólido e competitivo. Nesse sentido, deverão ser superadas

algumas dificuldades no que se refere à efetivação das exigências em matéria de “conteúdo nacional”, que obriga às petroleiras a contratar no país a maior parte de equipamentos e serviços (entre 55% e 65% do total). O outro *front* tende a ser mais desafiador e se refere à habilidade que possam ter os agentes públicos no sentido de construir uma base econômica mais diversificada e, portanto, resiliente em relação a cenários envolvendo oscilações do mercado das *commodities* em questão. O verdadeiro desafio, sobretudo para os governos e empreendedores locais, estará centrado na construção de cenários de desenvolvimento territorial *a partir do local*, tomando por base processos decisórios que transformem recursos específicos desses territórios em ativos a serviço desse desenvolvimento.

Em primeiro lugar chama a atenção a distribuição setorial dos investimentos como assinalado no Quadro 1, a seguir. As concentrações verificadas são da ordem de 92% (RJ) e 85% (ES) nos setores mineração (basicamente O&G e minério de ferro), indústria da transformação (basicamente petroquímica e siderurgia) e logística de transporte (basicamente portos/terminais e dutovias). Ainda que se considere a composição de um cinturão de fornecedores de bens e serviços (cujos segmentos mais lucrativos poderão estar situados em localidades mais distantes ou mesmo no exterior), esse fato aponta na direção de uma especialização com todas as implicações conhecidas (ou que deveriam ser objeto de avaliações sérias) derivadas da construção de uma especialização com “vida útil” determinável. Para que alavanquem o desenvolvimento territorial a partir do local essas “oportunidades” têm de ser trabalhadas com políticas públicas que estejam atentas à escala dos interesses “locais” e não só nas escalas macroeconômicas (do país) e microeconômicas (das empresas). Admitindo-se que a qualidade ambiental dos ambientes urbanos seja uma função derivada dos investimentos feitos em infraestrutura urbana nessas áreas, é preocupante verificar que apenas 3% (RJ) e 1% (ES) dos recursos terão esse destino.

A segunda observação a ser feita diz respeito à distribuição espacial desses investimentos. O Quadro 2, a seguir, assinala a distribuição dos investimentos apurados no caso do Rio de Janeiro. Os resultados apontam um possível agravamento do quadro de desigualdades regionais no estado, pois indicam a concentração de cerca de 98% dos recursos nas regiões que compõem a sua zona costeira, sobretudo as regiões da Costa do Sol, Litoral Norte e Metropolitana, onde se situam a produção, beneficiamento e manuseio/distribuição dessas *commodities* e seus derivados.

Quadro 1 – Investimentos Estruturantes no Rio de Janeiro e Espírito Santo (2007-2020)

INVESTIMENTOS ESTRUTURANTES RIO DE JANEIRO E ESPÍRITO SANTO (2007-2020)				
SETOR BENEFICIÁRIO	RIO DE JANEIRO		ESPÍRITO SANTO	
	VALOR (R\$ bilhões)	%	VALOR (R\$ bilhões)	%
Mineração	167,55	54,2%	42,89	67%
Indústria da Transformação	41,79	13,5%	2,51	3,9%
Logística de Transporte	37,58	12,2%	8,66	13,6 %
Indústria Naval	36,44	11,8%	-	-
Geração de Energia	15,97	5,2%	4,86	7,5%
Infraestrutura Urbana	9,42	3%	0,05	0,8%
Outros	0,44	0,14%	-	-
TOTAL	309 bilhões		63 bilhões	

Fonte: Relatórios do PAC RJ e ES (2010), ISJN (2010), Valor Econômico (2010).

Quadro 2 – Investimentos Estruturantes no estado do Rio de Janeiro (2007-2020)

ESTADO DO RIO DE JANEIRO INVESTIMENTOS ESTRUTURANTES (2007-2020)			
SETOR	SUB-SETOR	VALOR (R\$ bilhões)	%
LITORAL	Costa do Sol e Litoral Norte	201,2	65,1%
	Região Metropolitana	93,0	30,1%
	Costa Verde	7,4	2,4%
SERRA	Agulhas Negras	6,0	1,9%
	Vale do Café	1,0	0,3%
	Serra Verde Imperial	0,4	0,1%
TOTAL		309 bilhões	

Fonte: Relatórios do PAC RJ, Valor Econômico (2010), dados referentes ao PRODETUR (2010).

IV – Considerações finais

Até aqui foram apresentados argumentos centrados em duas questões principais. A primeira gira entorno do argumento de que o desenvolvimento territorial “desde o local”

difícilmente acontecerá como uma consequência da ação de agentes exógenos ao mesmo. Esse argumento se sustenta na análise de processos de “desenvolvimento” que, por não envolverem arranjos que reúnam a participação de agentes endógenos e a exploração de recursos específicos dos territórios, tendem na direção de uma inserção econômica subordinada, socialmente excludente e ambientalmente insustentável.

A segunda questão diz respeito à ZCRSE onde se verifica que, apesar do fortalecimento das ações e formas de representação/participação da sociedade civil e da retomada dos esforços de planejamento territorial e formulação de políticas públicas por parte do Estado, as grandes corporações têm sido protagonistas em matéria de (re)ordenamento e desenvolvimento do seu território. Os agentes públicos e as políticas por eles formuladas têm jogado um papel secundário, caudatárias de decisões tomadas segundo lógicas de caráter empresarial que podem ser legítimas, porém são ao mesmo tempo desterritorializadas. A agenda de investimentos prevista para o horizonte de 2020 projeta um cenário de extrema especialização em torno de duas (talvez três) cadeias produtivas, dentre as quais se destaca a do petróleo.

A partir do cenário resultante da primeira questão e dos desafios pontuados no caso da segunda, coloca-se como inescapável a necessidade de se refletir sobre a capacidade de resposta do Estado – e particularmente dos governos locais – no que diz respeito à condução de processos de negociação dos quais resultem políticas públicas que possam “acomodar” essas cadeias e as pressões/oportunidades que geram, de forma a não eliminar (ou inibir) a possibilidade de desenvolvimento de outros recursos territoriais presentes como, por exemplo, a diversidade tanto ecológica como cultural, os ativos naturais e os serviços ambientais que eles prestam, assim como o potencial de outros segmentos da econômica local como o turístico.

Uma vez que o assunto passa a ser a *capacidade de resposta* do Estado, ganha destaque a insatisfação generalizada face à (in)eficácia das políticas públicas face ao estabelecimento (e contínuo agravamento) de desequilíbrios regionais, injustiças sociais e deterioro da base de recursos ambientais disponíveis. Os avanços experimentados em matéria de renda e oportunidades na ZCRSE têm sido sistematicamente criticados por seu caráter desigual. A denúncia de que expressivas parcelas da população estão (ou estarão sendo) privadas de melhorias de qualidade de vida e expostas a níveis crescentes de riscos (sociais, tecnológicos e naturais) fazem parte de muitas das análises críticas produzidas pelos cientistas e movimentos sociais.

Avaliar a *capacidade de resposta* dos entes federativos (e arranjos institucionais que os vinculem) tem apontado na direção da impossibilidade dos mesmos conduzirem processos decisórios/negociais que, lastreados por laços de coordenação e cooperação, definam problemas e prioridades, assim como recursos e ações a serem levadas a cabo. A noção de *governança*, entendida como a capacidade do Estado conduzir de forma democrática o ciclo de formulação das políticas públicas visando à construção de um cenário de desenvolvimento¹.

Efetivamente, parte importante da ineficácia das políticas públicas encontra explicação na insuficiente cooperação e coordenação entre as instituições governamentais seja no sentido horizontal (setores de um mesmo nível de governo) ou vertical (entre os diferentes níveis de governo). A ausência do *diálogo federativo* funciona como uma condição impeditiva do reconhecimento e elucidação dos problemas associados à distribuição de poderes e recursos. O que remete o debate na direção do esclarecimento e retomada do processo de descentralização preconizado (mas não implementado) pela Constituição Federal de 1988.

Contudo, para concluir, deve-se reconhecer que não basta questionar as deficiências em matéria de capacidade de resposta e de cooperação/coordenação entre os agentes e políticas públicas para superar a ineficácia das políticas públicas e as possibilidades do desenvolvimento territorial “desde o local”. Como indicado por Silveira (op. cit.) é preciso avançar no aperfeiçoamento do processo de gestão pública superando outras barreiras. Além da falta de transparência e ética nos processos decisórios de interesse público e da necessidade de ampliar o número e a diversidade de agentes efetivamente envolvidos na tomada das decisões, esse autor destaca a necessidade de superar também: (i) o império do modelo clientelista, dentro do qual são perpetuadas relações políticas do tipo patrono-cliente, não só entre os atores sociais como também entre níveis de governo; e (ii) a violência endêmica que acua a subjetividade social e debilita a capacidade de participação e a defesa legítima dos distintos interesses em conflito.

¹ Em relação à área de interesse do presente artigo vale destacar que os casos do Fórum COMPERJ e do Consórcio Intermunicipal do Leste Metropolitano - CONLESTE (ambos referidos ao projeto de iniciativa da Petrobras em Itaboraí - RJ) são exemplares e estarão sendo objeto de avaliação através de um projeto de investigação conduzido pelo IPEA e o CEPERJ/RJ.

Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ), 2011. *Anuário Estatístico 2010*. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2012.
- BAUDOUIIN, T. 1999. A Cidade Portuária na Mundialização, in COCCO, G. et al., *Cidades e Portos: os espaços da globalização*, Rio de Janeiro, DP&A, pp. 27-38.
- BECKER B. K. (ed.). 2006. *Logística e Ordenamento Territorial (relatório) documento base para a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)*, Brasília, Ministério da Integração Nacional, CDS UnB.
- BUARQUE, S. 2008. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*, Rio de Janeiro, Garamond.
- CUNHA, I.A. 2006. Fronteiras da Gestão: os conflitos ambientais das atividades portuárias, *Revista de Administração Pública*, 40(6), pp. 965-1192.
- EGLER, C.A.G. e GUSMÃO, P.P., 2011. Tendências de Uso e Ocupação do Território e a Gestão Metropolitana Face às Mudanças Climáticas in *Megacidades, Vulnerabilidades e Mudanças Climáticas: Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, INPE/UNICAMP, relatório técnico, Fevereiro de 2011 - disponível em ftp://146.164.23.131/Megacidades/1_Uso_Gestao.pdf.
- FRANÇA C. L.; GARIBE F. R. 2008. Políticas Institucionais para o Fomento ao Desenvolvimento Local. In L. DOWBOR; M. POCHMANN, ed. *Políticas para o desenvolvimento local*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, pp. 313-336.
- GAROFOLI, G., 2003. Sviluppo locale e governance. In D. Deidda, ed. *Governance e sviluppo territoriale*. Roma: Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione, pp. 97-125.
- GUSMÃO, P.P. 2009. Gestão Ambiental do Território e Capacidade de Resposta dos Governos Locais na Área Metropolitana do Rio de Janeiro. In A. M. BICALHO; P. C. C. GOMES ed. *Questões Metodológicas e Novas Temáticas na Pesquisa Geográfica*, Rio de Janeiro: Publit, pp. 163-184.
- GUSMÃO, P.P., 2010. Apropriação e Ordenamento Territorial na Zona Costeira no Estado do Rio de Janeiro: Grandes Corporações ou as Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais: ANPUR*, v. 12 (2), pp. 23-52.
- MONIÉ, F., VIDAL, S.M.S., 2006. Cidades, Portos e Cidades Portuárias na Era da Integração Produtiva, *Revista de Administração Pública*, 40(6), pp. 965-1192.

- OLIVEIRA, A. 2010. Petróleo e desenvolvimento: oportunidades e desafios para o Espírito Santo. In ISJN, *Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social*. Vitória: IJSN, pp. 243-267.
- PECQUEUR, B. 2005. O Desenvolvimento Territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul, *Raízes*, 24 (01/02), pp. 10-22.
- PIRES E. L. S., FUINI L. L., MANCINI R. F., PICCOLI NETO D. 2011. Governança territorial: conceito, fato e modalidades, Rio Claro: UNESP/IGCE - Programa de Pós-Graduação em Geografia, *mimeo*.
- SILVA, C.L.; BASSI, N.S. 2012. Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. In C.L. SILVA, ed. *Políticas Públicas e Desenvolvimento Local*, Petrópolis, Vozes, pp. 15-38.
- SILVEIRA, C. 2008. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In L. DOWBOR; M. POCHMANN, ed. *Políticas para o desenvolvimento local*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, pp. 41-65.