

A QUESTÃO REGIONAL FLUMINENSE E A AGENDA
GOVERNAMENTAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DA FUSÃO
(1974) ATÉ MOREIRA FRANCO (1991)

Robson Santos Dias

Professor do Instituto Federal Fluminense – Campus Cabo Frio

Doutorando em planejamento urbano e regional no IPPUR-UFRJ

e-mail: robsondias.iff@gmail.com

1. Introdução

O presente estudo possui um caráter histórico, com pretensões de lançar luz a um tema que ainda é central no Estado do Rio de Janeiro (ERJ): sua peculiar e contraditória estrutura territorial, que ainda reflete a cisão institucional que dividiu por décadas a cidade do Rio de Janeiro e seu entorno, o antigo Estado do Rio de Janeiro. As disparidades entre o núcleo e a periferia metropolitana por um lado, e entre a região metropolitana e o interior, por outro, marcam indelevelmente o ERJ, disparidade essa que ainda alimenta pretensões de certo regionalismo carioca que prega a des fusão e a refundação do Estado da Guanabara (EG)¹. Esta contradição de base territorial é o que se rotula neste trabalho de “questão regional fluminense”.

O objetivo é analisar a inserção dessa questão na agenda governamental do ERJ após a fusão de 1974 nos governos Faria Lima (1975-1979), Chagas Freitas (1979-1982), Brizola (1983-1986) e Moreira Franco (1987-1991). A tese central defendida é que a questão regional fluminense foi um dos principais temas que legitimaram a fusão entre o EG e o ERJ em 1974, sendo inclusive fortemente institucionalizada no aparato governamental do primeiro governo. Porém, ao longo dos governos seguintes, a questão regional fluminense foi sendo retirada da agenda governamental, reverberando também no arranjo institucional do planejamento regional, que foi paulatinamente desmontado.

As fontes utilizadas neste estudo foram documentos oficiais produzidos ao longo do período, em especial os planos de governo, que sintetizavam a agenda governamental das

¹ O EG se circunscrevia ao território do atual município do Rio de Janeiro.

ascender à agenda pública, torna-se uma “questão regional” devido à aceitação dos espaços empobrecidos como uma “região problema”. Não importa a escala do fenômeno: a questão regional é assim rotulada quando se trata das disparidades inter-regionais no interior do território nacional, mas também de questão urbana quando inserida nas desigualdades causadas pela segregação no espaço urbano. O que é comum é o conflito já deflagrado quando as desigualdades espaciais ascendem à agenda pública.

No Brasil, a questão regional sempre foi automaticamente ligada à questão nordestina, posta como a região problema por definição no país. Segundo Cano (1977), a questão regional brasileira foi reconhecida na agenda pública em meados dos anos de 1950, como corolário de uma série de eventos que tornaram evidentes os problemas gerados pelas disparidades inter-regionais: o aumento dos conhecimentos sobre o território nacional, a partir de estudos que comprovavam, inequivocamente, o grau de concentração econômica em São Paulo e, por extensão, no Centro Sul; os fluxos migratórios originados do Nordeste para as cidades em rápido processo de urbanização no Sudeste (Rio e São Paulo) devido às grandes secas ocorridas naqueles anos; a difusão das ideias reformistas da CEPAL entre importantes segmentos da *intelligentsia* brasileira, com seu foco no planejamento estatal.

O reconhecimento da questão nordestina como questão de Estado foi materializado institucionalmente pela fundação da SUDENE em 1959, cujo documento fundador, o GTDN (FURTADO, 2009), demonstrou como o processo de concentração econômica no Centro Sul teve como contrapartida o empobrecimento do Nordeste através da troca desigual, que era estimulada por políticas macroeconômicas que beneficiavam os setores exportadores do Centro Sul em detrimento aos setores exportadores nordestinos.

Não se deve desconsiderar a centralidade da questão nordestina no âmbito da questão regional brasileira, mas generalização de que o problema regional brasileiro por excelência era o Nordeste escamoteou outras questões regionais existentes no país, algumas parcialmente reconhecidas, outras não. Este é o caso, por exemplo, das áreas deprimidas próximas à região *core* do Brasil, como o Vale do Ribeira, no sul de São Paulo e o interior fluminense, ao redor da cidade do Rio de Janeiro.

Segundo Oliveira e Natal (2007), ao se falar do ERJ deve-se levar em conta a segmentação formada por suas duas formações sócio-espaciais distintas, que é a cidade do Rio de Janeiro e o território do antigo ERJ. Desde o período imperial o antigo ERJ teve duas atividades econômicas dominantes, a cafeicultura em toda a área serrana do território, e a

cana-de-açúcar nas planícies aluviais no atual Norte Fluminense². A cafeicultura fluminense teve seus tempos áureos entre meados e fins do século XIX, sendo praticamente extinta no início do século XX, deixando as outrora prósperas cidades e fazendas do café em irreversível estagnação econômica. A região sucroalcooleira do Norte Fluminense teve uma sobrevida maior ao longo do século XX, mas mantendo um paulatino processo de perda de competitividade até o colapso na década de 1980, quando o petróleo passou a ser a principal atividade econômica.

Ambas as atividades foram sobrepujadas pela maior competitividade da agricultura paulista, que funcionando sobre bases plenamente capitalistas desde o início do século XX, acabou acelerando a derrocada das principais atividades fluminenses, que já sobrecarregadas por suas próprias contradições internas (manutenção do escravismo, endividamento dos produtores de café, drenagem da renda cafeeira para a cidade do Rio de Janeiro), viram-se cada vez mais eclipsados pela força econômica e política dos paulistas.

Na cidade do Rio de Janeiro o impacto da transferência do núcleo da acumulação para São Paulo foi atenuada pela capitalidade, que continuava a concentrar os recursos econômicos do Estado no Distrito Federal, através tanto dos inúmeros investimentos públicos realizados na cidade, quanto do aquecimento do mercado urbano pela massa salarial da burocracia federal. Além disso, o fato de sediar as empresas estatais que foram sendo criadas a partir da década de 1930 fortaleceu seu papel de segundo centro gestor do país, além de manter até a década de 1970 o principal centro financeiro brasileiro.

Assim, até 1960 a cidade do Rio de Janeiro ignorou o espectro da crise econômica que rondava o antigo ERJ, mantendo-se autocentrada como capital do Brasil, não só em termos políticos, mas também em termos culturais e econômicos. Tudo que não fosse ligado ao espaço da cidade do Rio de Janeiro, em especial da chamada Zona Sul, área de habitação tradicional das classes médias e altas cariocas, era ignorado tanto na reflexão, quanto na prática política. Muito significativo em relação a esse fenômeno é a própria metropolização do Rio de Janeiro, que avançou para a atual Baixada Fluminense e que então pertencia ao antigo ERJ. Essa área, apesar de seu peso populacional, tornou-se uma das periferias metropolitanas mais segregadas do país, que apesar das evidentes relações existentes com o núcleo metropolitano, historicamente vem sofrendo com o descaso dos entes governamentais, mesmo após a fusão.

² Teve também alguns núcleos de industrialização, principalmente ao redor de Volta Redonda, mas que apesar de importante, funcionaram como enclaves.

No entanto, a transferência da capital para Brasília trouxe para a agenda política carioca a fragilidade de sua situação econômica. Já naquele momento, aventou-se a possibilidade da fusão com o antigo ERJ³ como solução para o problema então reconhecido da perda da participação relativa da cidade do Rio de Janeiro na renda nacional. Uma das maiores preocupações era o êxodo de indústrias para outros estados, cujo diagnóstico principal fora a inexistência de espaço no território carioca para a sua instalação, dado o quadro de especulação imobiliária na cidade. Se esse problema fosse resolvido, a tradicional centralidade da cidade do Rio de Janeiro seria suficiente para se atrair os investimentos industriais que estavam sendo destinados para outras paragens do país.

Conforme previsto constitucionalmente, ao deixar de ser capital, a cidade do Rio de Janeiro passou a ser Estado da Guanabara. Sua organização político-administrativa, porém, foi *sui generis*, pois não se configurou um estado como os outros, mas uma cidade-estado. Em termos práticos isso significou que um único caixa receberia tanto os tributos de alçada municipal, quanto os tributos estaduais, concedendo ao governo uma situação fiscal razoavelmente folgada, pelo menos até 1967, quando a reforma tributária imposta pelo regime militar centralizou os recursos nas mãos da União (LOPREATO, 2002). Esse período do EG foi marcado, segundo Santos (1990), por maciços investimentos em obras de infraestrutura urbana principalmente durante os governos de Carlos Lacerda e Negrão de Lima. Carlos Lacerda, que foi o primeiro governador eleito, tinha um projeto pessoal de chegar à Presidência da República, e para tanto, tentou fazer do EG seu instrumento de propaganda como administrador competente. Esse projeto passava pelo esforço de manter o EG como a capital de fato do país, onde apesar de Brasília, seria ainda o epicentro da política nacional.

No entanto, os dados econômicos continuavam a apontar para a perda de participação do EG na renda nacional, e o diagnóstico predominante era o já estabelecido de que a falta de espaço para a indústria no território guanabarinense seria fatal para sua economia. Novamente, a fusão com o ERJ foi apontada como solução, já que o fato metropolitano já interligava o EG com o antigo ERJ, para onde, acreditava-se, as indústrias que optavam pela proximidade com o EG estavam se instalando. Um estudo da FIEGA-CIRJ (1969)⁴ recomendava a fusão como uma garantia para o EG manter a segunda posição na economia brasileira, já que o antigo ERJ vinha apresentando, há tempos, um dinamismo econômico

³ Segundo Motta (2001), a Constituição de 1947 previa que deixando de ser capital, a cidade do Rio de Janeiro tornar-se-ia Estado da Guanabara. Nas vésperas da transferência para Brasília, aventou-se duas outras possibilidades: a fusão com o antigo ERJ, o que acabou ocorrendo em 1974; e transformar a cidade do Rio de Janeiro em território federal, sob administração direta da União, porém sem autonomia administrativa.

⁴ Federação das Indústrias do Estado da Guanabara – Centro Industrial do Rio de Janeiro.

maior do que o EG. Nada mais natural, portanto, do que reunir esses dois segmentos territoriais que só pelo ato arbitrário do Império haviam sido separados.

Essas propostas, porém, ficaram no âmbito das ideias, até que Geisel assume a Presidência da República e por meio da lei complementar nº 20 de 1974 impõe a fusão dos dois estados. Uniu-se, assim, os dois territórios que, contraditoriamente, estabeleceram uma relação de contiguidade e afastamento: contiguidade devido às conexões materiais da formação sócio-espacial (metropolização, drenagem de recursos econômicos do interior); afastamento pelas diferenças nas trajetórias políticas, econômicas e culturais entre o EG e o ERJ. A fusão de 1974 patenteou as contradições estruturais entre as duas antigas unidades, acrescentando-as outras de cunho político-institucional.

Ao contrário do que se falava antes da fusão, não houve a integração entre a cidade do Rio de Janeiro e o entorno fluminense. Assim, a questão regional fluminense, ou seja, o misto de extrema desigualdade regional e tendência ao esvaziamento econômico, nunca fora de fato encarada, a não ser por fatores que são externos à própria deliberação estadual, como no caso do petróleo. Isso demonstra-se na rápida saída da questão regional fluminense da agenda pública estadual já em fins da década de 1970, apesar dela ter sido um dos principais argumentos de legitimação do processo de fusão.

3. A questão regional fluminense no debate da fusão

O discurso dominante atualmente sobre a fusão procura disseminar o caráter autoritário da medida, que foi imposta autocraticamente pelo Governo Geisel aos cariocas e fluminenses. Isto é verdade, em parte. Tal discurso tem sido associado a defesas pela desfusão, com o objetivo de uma volta da cidade do Rio de Janeiro à era dourada do EG, quando este não tinha que carregar o “peso morto” do interior fluminense. Apesar de buscar evidenciar um aspecto verdadeiro da história política recente do ERJ, escamoteia-se, por outro lado, que a ideia da fusão era bem vinda por boa parte do empresariado carioca, principalmente, alguns dos quais depois viraram críticos da fusão.

Desde 1958 e no decorrer da década de 1960 o debate sobre a viabilidade da fusão vez por outra vinha à tona, dependendo dos ânimos políticos de ocasião. O jornal Correio da Manhã lançou durante o ano de 1958 a série “Que será do Rio”, sobre as perspectivas da cidade após fundação de Brasília. É interessante que, a julgar pelo inquérito jornalístico levado à frente pelo jornal, naquele momento a tese fusionista agradava mais as elites cariocas

e fluminenses do que a criação do EG. O núcleo da retórica fusionista situava-se na racionalidade geoeconômica e geopolítica da extinção da cisão político institucional entre a cidade do Rio de Janeiro e o ERJ. A fusão permitiria à cidade do Rio de Janeiro controlar um entorno onde fosse possível consolidar um poderoso ente federativo, capaz de dar vazão à grandeza da capital, até então limitada pelo pequeno território e pela falta de autonomia política, e assim irradiando sua pujança para todo o território fluminense. A criação desse novo estado concederia à federação brasileira um maior equilíbrio, já que esta era enfraquecida por suas imensas desigualdades. Já criação do EG, neste sentido, representaria o aprofundamento desses desequilíbrios federativos, em que pequenos estados densamente povoados conviviam com colossos territoriais de baixa ocupação.

Outra faceta desse argumento era que a fusão reconstituiria o território fluminense às suas origens, já que por razões históricas e geográficas a cidade do Rio de Janeiro pertencia ao ERJ, sendo a cisão uma arbitrariedade colocada segundo as conveniências da política. Veja-se, por exemplo, a opinião de Alberto Lamago a esse respeito:

Não há dúvida que as razões históricas e geográficas militam a favor da integração das duas unidades federativas. Elas sempre estiveram ligadas por esses fatores. A baía de Guanabara, a *ria* da Guanabara (descobertas pelos portugueses num *janeiro*) é que ordenou de certo modo a vida dos fluminenses, que têm esse designativo por causa dela. Mais tarde é que se difundiu o termo carioca, mas no fundo todos são fluminenses mesmo, sendo “Histórias Fluminenses” o título de livro de contos de Machado de Assis cujo cenário é a cidade do Rio. (CORREIO DA MANHÃ, 19 de julho de 1958)

Opiniões deste tipo, ontológico, eram acompanhadas por outras do tipo mais pragmático, que realçavam a dependência da cidade do Rio de Janeiro a uma série de insumos fundamentais, como gêneros agrícolas, água e eletricidade, no qual o governo fluminense não impunha empecilhos por conta da presença federal na cidade. A fusão formalizaria uma integração que já era imposta pelos fluxos materiais, além de evitar possíveis conflitos futuros entre as duas unidades federativas sobre os termos dessa relação após a saída da burocracia federal para Brasília.

Por outro lado, havia também os contrários à fusão, tanto entre os fluminenses quanto entre os cariocas, que temiam as implicações na alocação dos recursos públicos, ora

prejudicando a cidade, ora o ERJ. outros negavam a existência daquela identidade histórica supramencionada, já que na cidade se constituiu um espaço da nacionalidade, enquanto que o ERJ mantinha caracteres provincianos.

O que é importante para os propósitos deste artigo é que os argumentos que foram levantados já nas vésperas de 1960 foram a base para a legitimação da decisão que levou à fusão em 1974. O objetivo central da Lei Complementar nº 20 era o controle geopolítico do território nacional, tema de grande interesse durante o Governo Geisel e que era, inclusive, um dos principais norteadores do II PND, elaborado mais tarde. A lei tratava da criação, extinção, fusão e desmembramento de estados e territórios, que seriam atribuições do Governo Federal segundo sua visão do interesse nacional. Na concepção geopolítica de Geisel, havia distorções na federação brasileira que deveriam ser corrigidas, como a concentração de população e riqueza no Sudeste e a rarefação da ocupação em grandes extensões do interior do país. A LC nº 20 foi o primeiro passo para a resolução desses desequilíbrios e a fusão do EG e o ERJ era o tema mais espinhoso que recebeu tratamento especial pelo governo.

A fusão deveria reequilibrar a correlação de forças no Sudeste, criando as condições materiais e institucionais para o Rio de Janeiro se consolidar como o segundo polo de desenvolvimento do país. Daí retomou-se as justificativas que já estavam no mercado de ideias no próprio Rio de Janeiro: o ERJ e EG já faziam parte de uma unidade geoeconômica cuja cisão institucional apenas prejudicava sua expansão; se estaria fazendo justiça em relação à separação de 1834, que desconsiderou a unidade histórica do território fluminense; a fusão permitiria, finalmente, a criação da RMRJ, que não fora incluída na lei de 1973 e que a partir daquele momento estaria instituída sem os entraves institucionais da cisão anterior. Ou seja, em face da visão geopolítica do artífice da fusão, esta deveria permitir tanto a integração econômica e territorial dos EG e ERJ quanto à resolução da questão metropolitana, de modo a se criar as condições para o Rio de Janeiro desempenhar o papel de segundo polo do Brasil. Ao novo estado foram prometidas, nesse íterim, todo o apoio político e econômico do Governo Federal para que aquele desiderato pudesse ser concretizado nas mais perfeitas condições.

O primeiro passo nesse sentido: a imposição de um governo indicado pessoalmente por Geisel e esse homem foi o almirante Floriano Faria Lima, o governador do ERJ entre 1975 e 1979 e que foi o implementador da missão de organizar o estado segundo os objetivos geopolíticos que fundamentaram a decisão da fusão.

4. A questão regional na agenda governamental do Estado do Rio de Janeiro

Até a fusão o desenvolvimento espacialmente desigual do território fluminense e suas contradições inerentes era um fato concreto e problemático tanto para o DF/EG quanto para o antigo ERJ. A cisão institucional se fazia sentir principalmente no âmbito da questão metropolitana, que até então foi impossível de ser administrada devido às vicissitudes institucionais entre as duas unidades político-administrativas. Por outro lado havia um distanciamento político entre a cidade do Rio de Janeiro e o restante do ERJ, apesar dos efeitos de polarização exercida pela metrópole sobre o interior. Mas o interior do ERJ não seria diferente, por exemplo, da Zona da Mata Mineira, que também era polarizada pelo Rio de Janeiro, mas não se constituía numa problemática para a agenda governamental. Com a fusão, a coisa muda de figura: tanto a questão metropolitana passaria a ocupar o centro da agenda, quanto, a partir da fusão, o interior fluminense deveria ser incluído no planejamento do Estado. O desenvolvimento desigual tornou-se, assim, uma questão de Estado para o governo da fusão, e isso se tornou bastante claro segundo os documentos da época.

O Governo Faria Lima foi o artífice da estruturação do aparato governamental do ERJ, elencando, assim, as principais frentes de ação que o governo deveria enfrentar e criando, por conseguinte, os arranjos institucionais necessários para a resolução das problemáticas colocadas na agenda. Durante o primeiro ano de sua administração foi elaborado o I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (I PLAN RIO), onde ficou sintetizado a agenda e os planos do governo até 1979. O objetivo central era fazer acontecer a fusão entre os dois antigos estados e alavancar as condições para a consolidação do segundo polo de desenvolvimento do Brasil, desiderato que norteou toda a administração Faria Lima.

Coadunado com o II PND, o I PLAN RIO pretendia alicerçar a agenda estadual às diretrizes emanadas pelo governo federal para o país. É notável a qualidade técnica do I PLAN RIO, que expressa um inabalável otimismo do Governo Faria Lima na capacidade do Estado em direcionar os rumos da sociedade através da racionalidade tecnocrática do planejamento. Essa é uma qualidade que é única no ERJ pós fusão, já que os planos de governo posteriores perderiam o rigor técnico que foi abundante na confecção do I PLAN RIO.

A estratégia geral de ação prevista pelo I PLAN RIO para a ação governamental se baseou na busca pela integração geral da política de desenvolvimento, via a integração espacial, a integração setorial, a integração intergovernamental e entre os órgãos estaduais ligados ao planejamento, execução e fiscalização dos investimentos públicos.

Existia uma intenção de intercâmbio entre esses diferentes sistemas de integração: as políticas de desenvolvimento regional e a política metropolitana necessitariam que os órgãos setoriais funcionassem de modo integrado com a dimensão regional; sobretudo, a integração setorial seria submetida ao Sistema Estadual de Planejamento, que coordenaria globalmente a ação conjunta de todos os órgãos setoriais; a articulação entre as esferas de governo otimizaria o uso de recursos públicos em projetos comuns, evitando-se a fragmentação. Pode-se interpretar esse *modus operandi* a partir do seguinte esquema: enquanto que a ação setorial é marcadamente executiva, a perspectiva espacial daria uma coesão aos vários projetos, enquanto que o Sistema Estadual de Planejamento faria dialogar os órgãos setoriais correlacionando-os à política regional. A articulação intergovernamental também adotaria uma ação coerente com a coesão espacial, ainda que em duas escalas: a relação Governo do Estado – União, vinculando o projeto de desenvolvimento do ERJ ao planejamento nacional; a relação Governo do Estado – prefeituras, articulando as políticas locais à estratégia de desenvolvimento estadual e, em última instância nacional.

Assim, a estratégia espacial é reconhecida como o meio mais eficaz de organizar a ação governamental, sendo, portanto, um tema fundamental do planejamento do Governo Faria Lima.

Por meio desta estratégia, capacita-se de modo mais eficiente a administração estadual a incluir o fator espaço em suas políticas e ações, inclusive quanto à alocação de recursos, a partir de uma conceituação formal e ao mesmo tempo dinâmica da realidade regional, o que lhe permitirá obter maior integração em suas ações setoriais a nível local e regional e assumir, com objetividade, sua responsabilidade na promoção de mecanismos destinados a apoiar o desenvolvimento regional e municipal. (I PLAN RIO, 1975, p. 112)

Essa centralidade da dimensão espacial no plano de governo de Faria Lima seria uma resposta à imposição da questão regional fluminense na agenda governamental no momento da fusão. Já que a integração entre os dois antigos estados e a criação da RMRJ

eram condições fundamentais para a consolidação do segundo polo de desenvolvimento brasileiro, o planejamento governamental teria que centralizar suas ações a partir do planejamento espacial. O perfil do pessoal técnico que foi convidado a fazer parte do Sistema Estadual de Planejamento era sensível à faceta espacial do planejamento, dando ao I PLAN RIO esse matiz espacial que foi único no ERJ.

Institucionalmente, isso se manifestou na criação de um arranjo institucional fortemente orientado para o planejamento urbano e regional, com destaque para a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM)⁵ e da Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (FIDERJ), que seria uma espécie de IBGE fluminense. Além disso, institucionalizou-se as regiões-programa, que baseadas no referencial teórico das regiões funcionais e homogêneas, moda no planejamento regional da época, norteariam a regionalização das políticas setoriais. Segundo relato de servidores públicos da época, aquela foi a era de ouro do planejamento no ERJ, em que a racionalidade técnica servia de contraponto à falta de legitimidade democrática do Governo Faria Lima, que fora uma imposição de Geisel.

Não obstante, o arranjo institucional do planejamento urbano e regional do Governo Faria Lima não resolveu uma questão que é sensível no ERJ desde a fusão: a centralidade da RMRJ no horizonte de visão do Governo Estadual. Institucionalmente isso se manifestou da seguinte maneira. A FUNDREM tornou-se durante o Governo Faria Lima numa poderosa autarquia sobejamente irrigada por recursos federais, que atraíam os interesses dos municípios metropolitanos (com exceção da cidade do Rio). Ela funcionou como um verdadeiro órgão de planejamento regional e como tal fortaleceu a questão metropolitana na agenda governamental. O outro desiderato, a integração com (e do) interior fluminense não encontrou nenhuma contrapartida institucional do peso da FUNDREM. A FIDERJ, apesar de seu importante papel, não era um órgão regional *stricto sensu*, ainda que algumas cabeças ali se preocupassem com o interior. E as regiões-programa, apesar de sua função como integradoras das políticas setoriais, não tinham outro papel que não normativo. Ou seja, desde o início, no próprio governo da fusão, no âmbito da questão regional fluminense, a integração fora dos arredores metropolitanos da cidade do Rio de Janeiro seria uma questão menor no aparato do governo. Segundo relatos de antigos servidores, o tema seria uma preocupação pessoal de membros da Secretaria de Planejamento:

⁵ A criação da FUNDREM foi em atendimento da LC nº 14 de 1973, a Lei das Regiões Metropolitanas, que determinava a criação de empresa de âmbito metropolitano para a execução da política de integração dos serviços metropolitanos.

Essa preocupação de verificar se tinha um foco com o interior, tinha sim. Mas não era exatamente na FUNDREM, porque a FUNDREM ficava muito voltada para o recorte da região metropolitana. A FIDERJ olhava só para determinados temas, como a indústria e a Secretaria de Planejamento, onde estava a subsecretaria da Lysia Bernardes é que olhava para o estado como um todo, tentando fazer a articulação. Mas a menina dos olhos tanto do secretário de planejamento, quanto do próprio governador, quanto do prefeito do Rio, que na época era o Marcos Tamoyo, que tinha uma grande influência no próprio desenho da articulação institucional da região metropolitana, era a FUNDREM, sem sombra de dúvida. Ainda era uma época em que se acreditava, realmente, que o crescimento do Estado do Rio de Janeiro em termos econômicos, estava centrado na região metropolitana. A Lysia era um pouco dessa voz dissonante, que acreditava que a gente tinha que começar a pensar numa coisa mais interiorizada, e daí que ela, junto com Lo Russo⁶ e comigo, fazíamos várias reuniões para pensar o interior, porque partíamos da premissa que não adiantava pensar em uma região fechada. A gente tinha que pensar a região metropolitana em sua relação com os territórios das outras regiões que lhe são pelo menos próximas. Daí que surgiu um pensamento de que a região metropolitana não poderia ser pensada isoladamente, tinha que ser pensada em articulação com essas outras regiões. Mas era um pensamento muito personalista, digamos assim, pois eram a Lysia, a (entrevistada) e o Lo Russo que pensavam que isso era importante. Não tinha nenhum projeto específico sobre isso. Chegamos a fazer palestras, seminários para discutir, porém os prefeitos da região metropolitana não gostavam dessa discussão, diziam “você estão indo contra a região metropolitana”. (...) Só que essa discussão não se traduziu em projetos concretos e objetivos.

Em 1979 volta à cadeira de governador o emedebista Chagas Freitas, que fora o último governador do EG antes da fusão de 1974. Se Faria Lima tinha como legitimação a competência técnica, Chagas Freitas era um representante da política clientelística que viceja no Brasil. A partir de seu governo, a questão regional fluminense começa a sair da agenda governamental, assim como o planejamento paulatinamente vai deixando de ser o centro do

⁶ Marco Aurélio Lo Russo foi presidente da FIDERJ na época.

método de governo, sendo substituído pelo fisiologismo. Apesar de ainda não extirpá-la de seu plano de governo, a questão regional perde a substância analítica que tinha no I PLAN RIO, principalmente na centralidade que a dimensão espaço tinha na integração da ação governamental. O planejamento é mais focalizado, sendo as regiões-programa apenas uma forma de localização das políticas setorializadas. Ademais, a saída da questão regional fluminense do centro da agenda governamental deveu-se à falta de compromisso de Chagas Freitas em continuar o processo de fusão, apesar de algumas ações emergenciais terem sido tomadas em um ou outro setor do governo. Um fato relevante na época foi a extinção da FIDERJ em 1980, que nos quatro anos anteriores já tinha acumulado um respeitável acervo sobre o ERJ e que serviu de base, inclusive, para o plano de governo de Chagas Freitas. Após o feito, o ERJ deixou de contar com uma instituição com o mesmo porte da FIDERJ, apesar de posteriormente ter fundado outras instituições como a Fundação CIDE. Um dos efeitos mais perceptíveis da extinção da FIDERJ foi o empobrecimento do conteúdo analítico dos planos de governo de Brizola e Moreira Franco, que já não contavam com estatísticas e estudos prontos sobre a realidade fluminense. Quanto à FUNDREM, o período Chagas Freitas foi marcado por manter os estudos e programas herdados de Faria Lima, porém pouca coisa mais substantiva foi realizada desde então. Segundo Gondim (1986) a partir de Chagas Freitas o critério de indicação de técnicos e diretores deixou de ser a competência técnica, mas a proximidade dos profissionais com políticos da máquina chaguista. Apesar desses ainda terem perfil técnico, poucos tinham formação na área de planejamento urbano e regional, como no período anterior. Outra mudança foi que a FUNDREM, que durante o Governo Faria Lima era um órgão de planejamento que integrava as políticas setoriais, com Chagas Freitas passou também a ser executora de obras públicas, principalmente na Baixada Fluminense. Foi também durante o período Chagas Freitas que começou paulatinamente a transferência de profissionais para outros órgãos do Estado, processo que se acelerou com o Governo Brizola e Moreira Franco e que culminou no esvaziamento e extinção da FUNDREM em 1989.

O Governo Brizola foi marcado pela ruptura com o planejamento urbano e regional no ERJ, associando-o ao autoritarismo da ditadura militar. Um de seus principais alvos foram justamente as regiões-programa, que foram abandonadas como referencial para as políticas governamentais e substituídas pela ideia de uma articulação direta entre o governo estadual e as prefeituras fluminenses. Além disso, seu plano de governo prescindiu de diagnósticos sobre a realidade fluminense, e suas propostas adotaram um caráter eminentemente focal, de acordo com certos programas governamentais prioritários, como o

projeto dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) e o projeto “Uma Família, Um Lote”. A FUNDREM foi uma ilustre ausente do plano de governo de Brizola, assim como o estabelecimento de uma política metropolitana. Na prática a FUNDREM passou por profundo processo de esvaziamento, sendo retirada, inclusive, sua atribuição de planejadora da política metropolitana, função exercida naquele momento pela Secretaria de Estado para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (SECDREM). O que sobrou à FUNDREM? Foi subordinada à SECDREM sem função específica. Durante o Governo Brizola, a FUNDREM perdera seu perfil técnico, sendo ocupado por muitos aliados do governador que não possuíam nenhuma relação com o planejamento e mesmo sem formação superior.

A situação permaneceu a mesma durante o Governo Moreira Franco, que apesar de prometer recolocar o planejamento como principal vértice da atividade governativa, na prática aprofundou a situação de indigência do Sistema Estadual de Planejamento. Algumas iniciativas tomadas foram a criação das regiões de governo em substituição das regiões-programa, porém sem o rigor técnico desta última; a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDUR); a criação da Fundação CIDE como órgão de estudos e estatística do ERJ. Porém, em virtude de dificuldades financeiras graves, já presentes desde Brizola pelo menos, pouco mais se fez, marcando o Governo Moreira Franco como um dos menos expressivos da história política do ERJ. Foi durante seu governo que a FUNDREM, finalmente, foi extinta e seu espólio espalhado entre os órgãos do Estado. O epílogo da autarquia foi marcado por eventos de corrupção escandalosos ligados à direção da FUNDREM na época. A extinção da mesma em 1989 marcou, assim, o desmonte final do arranjo institucional criado em 1975 e que representava a centralidade da questão regional fluminense na agenda governamental. A saída dessa questão da agenda já tinha se dado há tempos, porém por força da inércia das instituições, a FUNDREM permaneceu esvaziada ao longo dos anos. Seu melancólico fim sepultou aquela agenda, de modo que inclusive seu impacto nos meios jornalísticos da época fora reduzido.

5. Considerações finais

A extrema concentração de investimentos, renda e população entre a RMRJ e o interior fluminense é ainda hoje um dos principais problemas do ERJ. Mesmo na RMRJ, as disparidades entre o núcleo e a periferia metropolitanas são das mais recrudescidas do país. Apesar da gravidade da situação, um fato que tem caracterizado a problemática é a

ineficiência da atuação do Governo do Estado no enfrentamento da questão regional fluminense, sendo um ator marginal nas reestruturações territoriais ocorridas nos anos recentes.

A partir da análise realizada nesta pesquisa, conclui-se que a julgar pela inserção da questão regional na agenda governamental, a fusão não ocorrera de fato como era esperado nos discursos que legitimavam a decisão de 1974. Somente nos primeiros quatro anos do Governo Faria Lima se ensaiou o enfrentamento da questão através tanto de um enfoque espacial da ação governamental, quanto da constituição de um arranjo institucional específico para o planejamento urbano e regional. Apesar disso, o cerne da agenda era a questão metropolitana, ficando a integração estadual em segundo plano. Nos governos seguintes, a questão regional fluminense foi sendo cada vez mais relegada para o mero discurso governamental, deixando de fazer parte da agenda de fato. O melhor indicador desse processo foi o esvaziamento e desmonte do arranjo institucional criado por Faria Lima para o enfrentamento da questão regional fluminense, como foi o caso da FIDERJ, das regiões-programa e da FUNDREM. Não é à toa, portanto, a persistência da questão regional fluminense como um dos problemas estruturais para a afirmação do ERJ como unidade da federação.

Há ainda uma peculiaridade no ERJ frente a outros importantes estados brasileiros, que é o fato de o ERJ não manter estáveis suas instituições públicas, ocorrendo com frequência soluções de continuidade no aparato governamental. O exemplo da FUNDREM é representativo. Criada após as outras regiões metropolitanas, a RMRJ foi a única, entre as principais, a extinguir sua autarquia de planejamento. São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, dentre outras, ainda contam com suas autarquias, mesmo que esvaziadas, enquanto que desde 1989 o ERJ não possui um órgão responsável por sua política metropolitana. Há outros exemplos como o caso da FIDERJ, da Fundação CIDE, extinta em 2009, etc. A pergunta que surge: por que o ERJ não consegue manter seus arranjos institucionais? Eis uma questão central para esta importante unidade da federação.

6. Referências

- CANO, W. 1977. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, Rio de Janeiro, Difel.
- FURTADO, C. 2009. *O Nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964*, Rio de Janeiro, Contraponto.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 1975 *I plano de desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro (I PLAN RIO)*. Rio de Janeiro.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 1979. *Plano de desenvolvimento econômico e social – 1980-1983*, Rio de Janeiro.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 1983. *Plano de desenvolvimento econômico e social – 1984-1987*, Rio de Janeiro.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 1987 *Plano de desenvolvimento econômico e social – 1988-1991*, Rio de Janeiro.

JORNAL CORREIO DA MANHÃ. Vários números do ano de 1958.

LOPREATO, F. L. C. 2002. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*, São Paulo, Editora UNESP.

MOTTA, M. S. 2001. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara*, Rio de Janeiro: FGV Editora.

OLIVEIRA, A. & NATAL, J. 2007. Questão regional, Estado e desenvolvimento no século XX: “olhares” fluminenses a partir dos “interesses” do Rio. NATAL, J. (Org.) *O Rio discriminado? (pelo Governo Federal)*, Rio de Janeiro, Armazém das Letras.

SANTOS, A. M. S. P. 1990. *Planejamento e desenvolvimento: o Estado da Guanabara*, São Paulo, tese de doutorado em estruturas ambientais urbanas, FAU-USP.

SMITH, N. 1988. *Desenvolvimento desigual*, Rio de Janeiro, Bertrand.