



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

ELEMENTOS PARA A DISCUSSÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL E URBANO A PARTIR DA  
IMPLANTAÇÃO DO ARCO METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO

**Bruno Leonardo Barth Sobral** (UNICAMP) - [brunoleo@eco.unicamp.br](mailto:brunoleo@eco.unicamp.br)

*Possui Graduação em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.*

*Além disso, é Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas*

*“(...) que sentido faz hoje propor programas e políticas, centrados na mística da “consistência técnica”, sem se perguntar sobre as condições objetivas de sua implementação, sobre que interesses atende e que interesses prejudica e, principalmente, sobre que forças políticas e sociais lhe darão sustentação e irão executá-la?”.*  
(TEIXEIRA, 1994, p.164)

## **Introdução**

O momento atual é marcado por um quadro de instabilidade em termos mundiais, enquanto aprofundamento do processo de concorrência capitalista em um contexto controverso de incapacidade de regulação internacional. Todavia, os mecanismos de crescimento (e acomodação social) já demonstram sinais de retomada em termos nacionais. Isso indica que o padrão de acumulação no país vem oferecendo alternativas de superação cíclica, mesmo que o processo de transformação estrutural a partir da industrialização permaneça errático. Grandes projetos de investimentos em infraestrutura prosseguem e, ainda que com atrasos, aumentam as perspectivas para dinamizar a demanda agregada e fortalecer a posição competitiva da estrutura produtiva nacional.

A construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro destaca-se pelas grandes expectativas que cercam sua realização. Após o projeto ser discutido a mais de 30 anos<sup>1</sup>, finalmente está sendo executado e se trata da principal obra viária no Estado do Rio de Janeiro do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal. Com uma extensão projetada de 145 quilômetros terá entroncamentos aos trechos norte e sul da BR-101 (Rodovia Translitorânea, incluindo as ligações Rio/Campos e Rio/Santos), à BR-040 (ligação Rio/Juiz de Fora, incluindo Rodovia Washington Luís) e à BR-116 (Rodovia Presidente Dutra, ligação Rio/São Paulo).

Essa questão ganha maior relevância por sua implantação ter passado a ser considerada pelo Governo Estadual não somente uma nova via de transportes, mas uma peça central de articulação do desenvolvimento regional e urbano na Região Metropolitana (o que justificou alterar seu nome original de Arco Rodoviário para Arco Metropolitano). Dessa maneira, sua discussão permite repensar o papel de eixos para fins de planejamento público, pois esse projeto de investimento está sendo orientado para transformar a periferia metropolitana em uma grande área logística. É importante avaliar as oportunidades e os desafios que surgem a partir desse projeto de investimento. Para isso, esse debate precisa ser inserido no seio dos impasse estruturais para o desenvolvimento fluminense.

O presente trabalho propõe contribuir para o tratamento crítico dessa questão. Na primeira seção, será apresentado um breve diagnóstico de alguns impasses estruturais e

tendências para a industrialização fluminense. Isso exigirá verificar quais as possíveis trajetórias desse processo diante do padrão de acumulação dominante. Na segunda seção, será discutido as oportunidades e os desafios para uma grande obra viária como o Arco Metropolitano se tornar uma alavanca de desenvolvimento. Nesse ponto, caberá uma reflexão sobre as direções estratégicas no âmbito do planejamento e sobre os estilos de desenvolvimento que podem ser delineados. Por fim, serão feitas considerações finais que visam enfatizar a necessidade de consolidação de uma política estruturante para a totalidade do território.

## **1. Impasses estruturais ao desenvolvimento fluminense e possíveis trajetórias de seu processo de industrialização**

O desenvolvimento em geral é uma luta que envolve uma multiplicidade de temas e objetivos, logo, transcende os aspectos econômicos. Todavia, é preciso ter claro que esse projeto político se insere estruturalmente em uma economia capitalista que possui determinação histórico-concreta através do padrão de acumulação. Nesses termos, Silva (1976) chamou atenção para o papel da industrialização<sup>2</sup> como processo social fundamental no qual ocorre o fortalecimento das forças produtivas como mecanismo de reprodução das relações de produção vigentes. Por conseguinte, a industrialização não é um problema secundário ou uma agenda de debate datada de um período histórico passado (século XX). Isso porque põe em evidência o desenvolvimento em geral como um processo socialmente não neutro e, a princípio, amarrado ao desenvolvimento do próprio capitalismo sob a dominância de certas frações de capitais.

O que na aparência envolve uma problemática a respeito do processo de expansão econômica, revela na essência os impasses de uma formação histórica subdesenvolvida, em particular dependente e heterogênea, diante do aprofundamento da concorrência capitalista, das mudanças na base técnica e da redefinição da articulação produtivo-financeira. Por isso, torna-se fundamental analisar as trajetórias possíveis do processo de industrialização para pautar os impasses estruturais ao desenvolvimento.

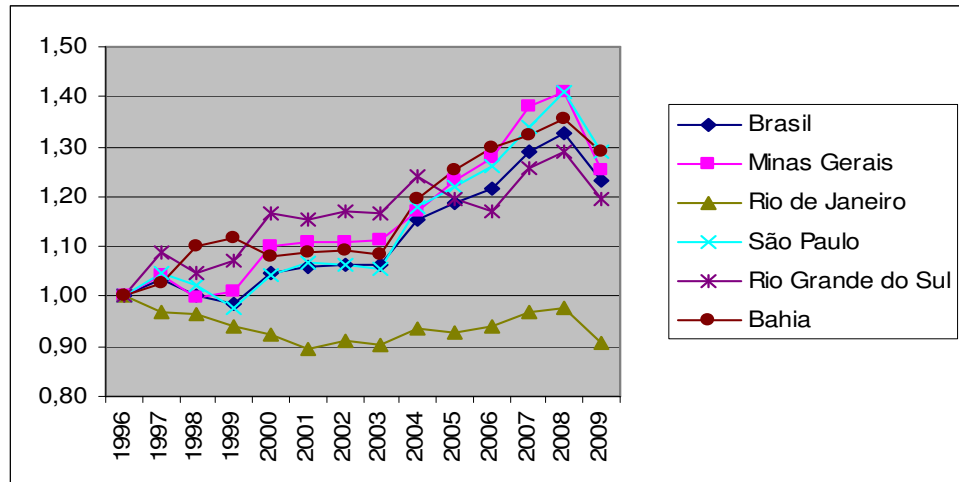
O Estado do Rio de Janeiro possui uma das principais bases industriais do país. Segundo dados da Pesquisa Indústria Anual (PIA/IBGE), sua indústria de transformação teve a terceira maior participação no valor da transformação industrial (VTI) nacional em 2007, 7,5%. Esse desempenho se deve à variedade de segmentos relevantes em diferentes níveis de complexidade. Por exemplo, entre os gêneros com participação de 10,0% ou mais no VTI nacional em 2007, destacaram-se: bebidas, editorial e gráfica, farmacêutica, metalurgia básica, coque e derivados de petróleo e álcool, borracha sintética, construção

naval. Além disso, também em 2007, representava em torno de 75,0% da indústria extrativa brasileira relacionada a petróleo e gás natural.

Esse quadro poderia sugerir que o processo de industrialização permitiu a economia fluminense sustentar vantagens estruturais consistentes, apesar da maior densidade produtiva de economias vizinhas como São Paulo e Minas Gerais. Inclusive, com base na antiga metodologia das Contas Regionais/IBGE, alguns autores como Natal (2004) apostaram precipitadamente que desde meados da década de 1990 despontava um processo de “inflexão econômica positiva” na longa trajetória de perda de participação relativa na produção nacional. Contudo, segundo a nova metodologia para o período 1995/2008, a participação total do Estado do Rio de Janeiro no Valor Adicionado Bruto (VAB) do Brasil continua em torno de 11,2%, mesmo com a forte expansão e o maior peso na estrutura fluminense da indústria extrativa (basicamente, relacionada a petróleo e gás natural). Isso indica que o Estado do Rio de Janeiro ainda perdeu participação nacional no conjunto das demais atividades econômicas, sugerindo uma problemática ocultada pelo fortalecimento da indústria extrativa. Afinal, no mesmo período, a taxa de crescimento do volume do VAB no total da economia fluminense ficou abaixo da média nacional (respectivamente, 29,8% e 45,5%), aliás sendo a menor taxa de crescimento entre todas as unidades da federação.

Do ponto de vista industrial, é possível fazer algumas ressalvas à capacidade de recuperação econômica do Estado do Rio de Janeiro até o momento, e, conseqüentemente, evidenciar o desafio para a generalização de “efeitos em cadeia”. Como mostra o gráfico 1, a evolução da produção física da indústria de transformação fluminense apresentou um formato de vale no período 1996/2008. A partir de 2004, momento que a economia brasileira despontou um ciclo de crescimento mais consistente, esboçou-se uma retomada de seu dinamismo, embora ainda de pequena dimensão (não superando o valor do ano inicial da série, 1996) e menos acentuado que a média do país. Todavia, em 2009, sua taxa de crescimento já se aproximou da média do país, apesar do efeito negativo da crise mundial reduzindo a performance industrial.

**Gráfico 1 - Evolução da produção física da Indústria de Transformação na média nacional e em alguns estados, 1996/2009**



Fonte: Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física (Pim-Pf) / IBGE

Com a confirmação do retorno do ciclo de crescimento nacional nos próximos anos, é possível que a retomada do dinamismo da indústria de transformação fluminense volte a se sustentar no médio prazo. Inclusive, a aproximação da média do país poderá se repetir já que sua dinâmica vem sendo reforçada por grandes projetos de investimento. Nesse termos, o problema passará a ser mais voltado para a qualidade do crescimento, ou seja, a discussão sobre a estrutura necessária para assegurá-lo no longo prazo com consistente geração de emprego e renda. A tabela 1 mostra as principais diferenças na trajetória do processo de industrialização de acordo com a qualidade do crescimento:

**Tabela 1 – Possíveis trajetórias do processo de industrialização de acordo com qualidade do crescimento econômico**

| Trajetória de Crescimento com Alta Qualidade:  | Trajetória de Crescimento com Baixa Qualidade:   |
|--|--|
| Valorização de potencialidades reveladas e ocultas, estas últimas sendo fruto de novos encadeamentos efetivados.   | Valorização basicamente de potencialidade já reveladas, sem novos encadeamentos consideráveis.   |
| Iniciativas com “enraizamento” <sup>3</sup> significativo na economia regional, voltadas para maior interação estratégica diante das orientações de políticas públicas (efeitos estruturantes persistentes sobre a economia em geral). | Iniciativas sem “enraizamento” significativo na economia regional, voltadas para o aproveitamento de alguma vantagem em particular oferecida (efeitos estruturantes restritos e mais circunstanciais).   |
| Divisão de trabalho em que se busca aproveitar todas as possibilidades de articulação no território.   | Divisão de trabalho em que se sobrepõem fluxos com pouca interpenetração entre si no território.   |
| Tendência à diversificação estrutural, na qual fica claro uma organização regional atuante para garantir maior controle sobre seus determinantes.  | Tendência à especialização estrutural, na qual fica evidenciado o caráter passivo da inserção econômica, em grande parte presa aos transbordamentos de ciclos de crescimento externos ao seu território. |
| Estrutura econômica consistente dotada de uma competitividade sistêmica e um poder de arrasto produtivo sobre um conjunto coeso.   | “Estrutura oca” que possui competitividade em alguns segmentos de excelência, mas fica fragilizada pela desarticulação de seu conjunto, logo, não tendo uma razoável capacidade dinâmica própria.        |

Fonte: Elaboração própria

Nesse ínterim, é preciso lembrar que nunca houve um pólo relativamente homogêneo no eixo Rio de Janeiro/São Paulo. Definir esses espaços produtivos regionais como partes de uma “megalópole brasileira” (URANI, 2008) obscurece diferenças estruturais que são cruciais e vão se explicitando ao longo do tempo. Diferente do Estado de São Paulo, a economia do Estado do Rio de Janeiro não teve ainda o processo de industrialização como a principal base de seu desenvolvimento. Por conseguinte, apesar do implante de grandes empreendimentos (inclusive de valor estratégico para o país), veio mantendo uma frouxa divisão do trabalho em seu território, o que se refletiu em uma estrutura heterogênea e com limitada capacidade própria de arrasto produtivo.

Recentemente, esse quadro se agrava pela estrutura industrial fluminense passar a apresentar uma tendência de especialização. Conforme a tabela 2, no período 1996/2007, a participação da produção de *commodities* no Valor da Transformação Industrial (VTI) em termos estaduais passou de 33,4% para 65,7%. Diante disso, tornou-se mais significativa que a participação da produção de bens tradicionais, que historicamente sempre foi aquela de maior expressão. Destaca-se que, relativamente, a produção de *commodities* é menos

intensiva em mão-de-obra, ou seja, menos empregadora. Parte da redução de -4,2% do pessoal ocupado na industrial de transformação fluminense no período 1996/2007 se explica pelo menor peso da produção de bens tradicionais.

**Tabela 2 - Estrutura (%) do VTI da Indústria Total do Estado do Rio de Janeiro por padrões de concorrência e natureza da indústria, 1996/2007**

|                                | 1996 | 2000 | 2007 |
|--------------------------------|------|------|------|
| Commodities                    | 33,4 | 52,6 | 65,7 |
| Tradicionais                   | 46,8 | 29,8 | 19,1 |
| Difusores de Progresso Técnico | 18,8 | 14,6 | 10,8 |
| Duráveis e seus Fornecedores   | 1,5  | 3,4  | 4,6  |

Fonte: Pesquisa Industrial Anual (PIA) / IBGE

Além disso, metade da estrutura da indústria de transformação estadual equivale à soma de apenas três setores produtores de bens intermediários. Como mostra a tabela 3, em 2007, coque e derivados de petróleo e álcool, metalurgia básica (que inclui siderurgia), e outros produtos químicos (que inclui petroquímicos básicos) somados representavam 50,1%.

**Tabela 3 - Estrutura (%) do VTI da Indústria de Transformação do Estado do Rio de Janeiro por categorias de uso e principais gêneros, 1996/2007**

|  | 1996 | 2000 | 2007 |
|--|------|------|------|
| Bens de Consumo Não Durável            | 45,9 | 34,6 | 23,1 |
| Bens Intermediários                    | 44,7 | 51,5 | 60,4 |
| Metalurgia Básica                      | 12,9 | 10,1 | 13,7 |
| Coque e Derivados de Petróleo e Álcool | 9,7  | 21,9 | 29,4 |
| Outros Produtos Químicos               | 8,0  | 7,9  | 7,0  |
| Bens Consumo Durável e Bens de Capital | 9,5  | 13,9 | 16,5 |

Fonte: Pesquisa Industrial Anual (PIA) / IBGE

Cabe advertir que o ciclo de crescimento da produção de bens intermediários depende da demanda por insumos básicos para a execução de outras atividades econômicas, ou seja, dependente do grau de encadeamentos gerados e da capacidade de expansão recíproca entre os fluxos de produção. Contudo, a própria tendência de especialização estrutural leva a maior necessidade de efeitos indutores externos à economia fluminense, ou seja, caracteriza-se por baixo potencial de dinamismo endógeno. Dessa forma, sua dinâmica relacionada à atividade industrial fica mais associada à capacidade de

resposta ao movimento mais geral da economia nacional e internacional (ainda que as atividades de serviço possam desempenhar um papel contra-cíclico eventualmente).

Diante desses resultados, fica claro que não basta uma avaliação prospectiva sobre a competitividade dos principais fluxos de produção existentes a ponto de admití-los como “vocações econômicas” regionais (ou locais). Somente ações governamentais de apoio e em paralelo aos principais empreendimentos empresariais (geralmente, considerados projetos âncoras) não evitarão a tendência de especialização estrutural. Afinal, a maioria dos grandes projetos de investimento em execução reafirmam essa tendência mencionada. Dito em outras palavras, na ausência de transformações que aumentem a integração da base produtiva, ainda será notório o caráter periférico da inserção estadual em termos nacionais, em grande parte presa aos transbordamentos de ciclos de crescimento externos ao seu território. Sendo assim, uma parte importante da lógica de decisões do processo de acumulação na economia fluminense continuará exógena diante da ausência de uma organização regional capaz de garantir maior controle sobre seus determinantes.

É fundamental a revisão das estratégias envolvendo “pólos de desenvolvimento” (BUENO, 2007) para que haja maior atenção a formação de setores líderes e centralidades urbanas junto aos mecanismos de indução que acentuem a divisão do trabalho e a capacidade de expansão recíproca entre os diversos segmentos e regiões. Nesse ínterim, a aposta em setores ou regiões específicas não pode ficar dissociada do caráter oligopolista de maior parte da economia e dos rumos da acumulação segundo vantagens diante dos padrões de concorrência.

Por conseguinte, não cabe o imediatismo de soluções prontas com desatenção à natureza do processo de industrialização. Buscar trilhar novas “vocações pós-industriais”, como propôs Urani (2008) seria “reinventar” não o futuro, mas o problema mesmo que algum apelo simbólico favoreça a idéia (valorizariam atividades criativas, assumiriam uma agenda do século XXI etc.). Afinal, o cerne da questão não reside em “fuga” de indústrias ou em obsolescência do parque produtivo, mas a problemática (des)articulação do sistema econômico regional. Por isso, torna-se necessário um planejamento público continuado capaz de coordenar sua reorganização para fortalecer os complexos logístico-produtivos passíveis de consolidação.

Nesse ponto, são notórias as condições estruturais de competitividade que a economia fluminense já reuniu para fortalecer os segmentos na base dos complexos Metal-Mecânico e Químico-Farmacêutico (basicamente estruturas de oligopólio concentrado, como siderurgia e exploração e refino de petróleo). Contudo, essas condições não evitaram que se mantivessem ainda esgarçados esses complexos porque a competitividade se reduz na medida em que se avança na cadeia de elaboração dos produtos, exigindo maior acúmulo de capacitações (inclusive, envolvendo inter-relação entre vários tipos de oligopólios).



Diante disso, deve ser transformado o problema em solução. Se as condições estruturais de competitividade que favoreceram a persistência (ou até acentuação) da concentração em *commodities* podem sugerir uma base industrial fragilizada, é fundamental se aproveitar delas para ser possível assumir opções estratégicas alternativas. Por exemplo, nos complexos Metal-Mecânico e Químico-Farmacêutico, é necessário maior capacidade de coordenação das cadeias como: siderúrgica, petroquímica, naval, e farmacêutica. Da mesma forma, deve ficar claro que para um “Rio Além do Petróleo”, é preciso um “Rio Mais Petróleo”, no sentido que é preciso desenvolver o potencial de encadeamentos a partir da Economia do Petróleo e Gás Natural em concomitância com alternativas<sup>4</sup>.

As ações de planejamento não devem ficar voltadas para o incentivo de atividades isoladas, mas para deflagrar transformações estruturais a ponto de fortalecer um sistema econômico regional. Assim, as políticas de incentivo precisam focar as cadeias como um todo, incluindo as atividades que atendem a sua demanda de investimentos (por exemplo: bens de capital, serviços de engenharia e gestão de projetos). É preciso conciliar o estímulo aos setores intensivos em capital fixo que se destacam como geradores de maior valor adicionado (incluindo aumento da receita tributária), com o estímulo aos setores intensivos em mão-de-obra que se destacam como geradores de emprego.

Nesse íterim, é fundamental o planejamento público ter um conteúdo indutor e não apenas indicativo, buscando através de uma política de coordenação a compatibilização das decisões de uma multiplicidade de agentes envolvidos para se verificar a sinergia desejada. Propõe-se uma estratégia que alie a exploração de vantagens competitivas nos empreendimentos (microiniciativa) com uma maior capacidade de agregar valor e de dinamizar o resto da estrutura econômica (macroestrutura).

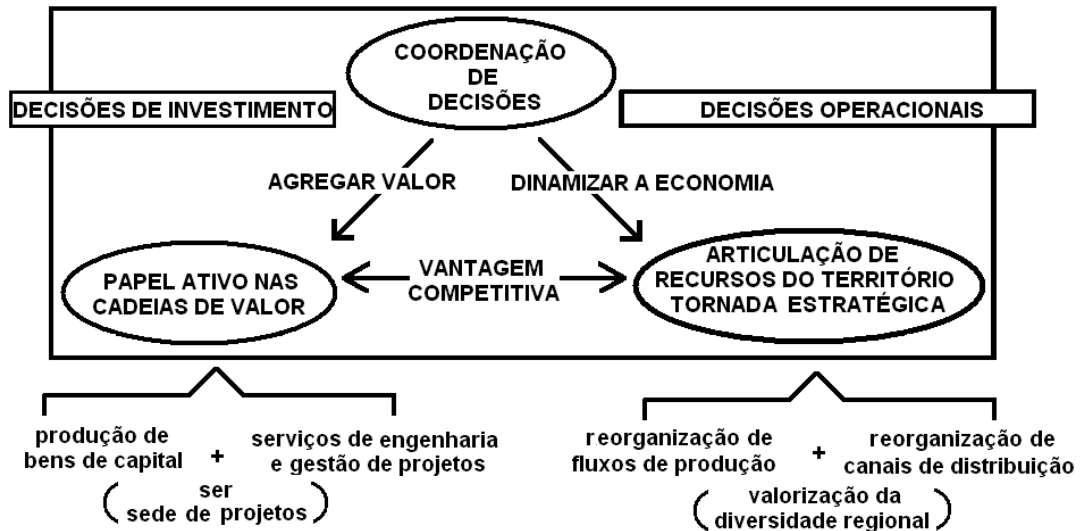
Isso se desdobrar, respectivamente, em duas questões a serem enfrentadas juntas:

- 1) Coordenação sobre decisões de investimento: políticas que visem um papel mais ativo nas “cadeias de valor”<sup>5</sup> dos empreendimentos. Isso envolve estimular a produção de bens de capital bem como a prestação de serviços de engenharia e gestão de projetos para a região passar a ser “sede de projetos” (SALERNO et al., 2004).
- 2) Coordenação sobre decisões operacionais (produção e circulação): políticas que visem tornar estratégico para os empreendimentos não apenas o acesso a uma plataforma de recursos disponíveis, mas sua capacidade de articulá-los amplamente no território. Isso envolve estimular a reorganização espacial dos fluxos de produção e dos canais de distribuição para valorizar a “diversidade regional” (ARAÚJO, 2000) através de uma divisão do trabalho mais sofisticada e complexa<sup>6</sup>.

Portanto, a discussão envolve tanto a capacidade de internalizar elementos-chaves para os projetos de investimento dos empreendimentos, como também buscar a maior interação deles com o território que se inserem. Esquemáticamente, na figura 1, apresenta-

se a lógica que se propõem para um planejamento indutor trabalhar esse potencial de encadeamentos:

**Figura 1 - Diagrama da proposta de ação sobre o potencial de encadeamentos**



Fonte: elaboração própria

## **2. Oportunidades e desafios para uma obra viária como o Arco Metropolitano se tornar uma alavanca de desenvolvimento**

Os impasses estruturais vistos na seção anterior são reveladores de uma dinâmica marcada por lógicas econômicas desencontradas que se sobrepõem com pouca interpenetração em um tecido urbano esgarçado e com capacidade insatisfatória de geração de emprego e renda para a população local. Por envolver a problemática da coordenação de decisões, seu enfrentamento exige um planejamento integrado e sistemático, a frente das decisões do mercado, para se antecipar a ponto de superar obstáculos e vencer resistências no quadro de um projeto político transformador.

Diante disso, um grande desafio é a maior integração socioeconômica da periferia metropolitana, fortalecendo o sistema econômico regional<sup>7</sup>. Para isso, devem ser executadas políticas que induzam a reconfiguração de sua rede urbana na direção de uma “articulação integrativa”, melhorando os padrões de acessibilidade e consolidando novas centralidades através da criação de núcleos produtivos regionais com grande poder estruturante. A implantação do Arco Metropolitano é fundamental para se introduzir um elemento novo, pois favorece uma maior desconcentração econômica para a periferia metropolitana. A figura 2, mostra sua extensão e área de abrangência geográfica:

**Figura 2 – Traçado do Arco Metropolitano e sua área de influência**



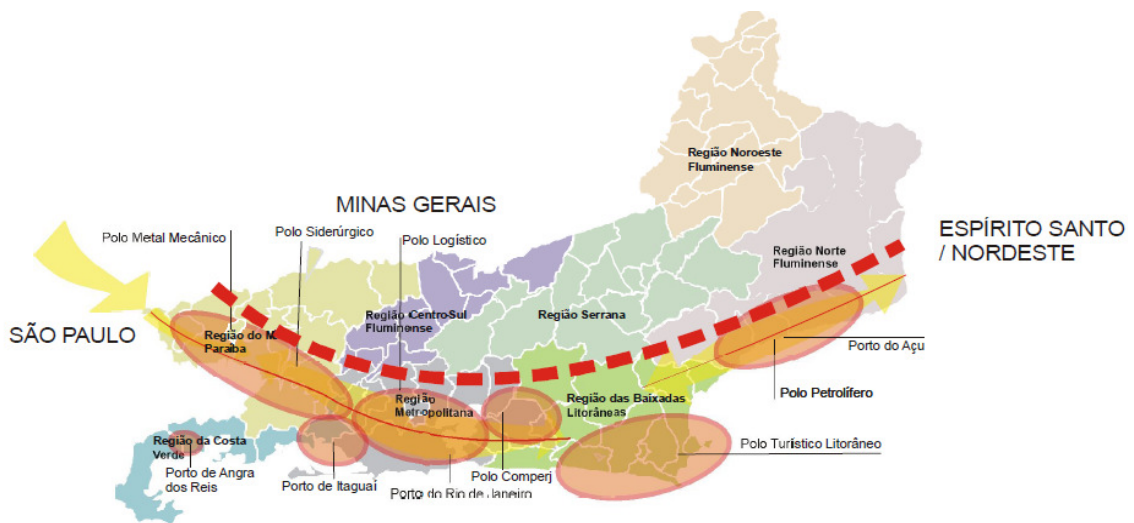
Fonte: Elaboração própria a partir do Termo de Referência para a elaboração do “Plano Diretor Estratégico para a Área de Influência do Arco Metropolitano”.

Nota: Já se discute a extensão de seu traçado até Maricá.

Apesar de impactar toda a periferia metropolitana, só a execução da obra viária não impedirá que se reproduza novas concentrações descontínuas no território, maior migração interna e novos congestionamentos no tráfego. Nesse sentido, chama atenção a iniciativa do governo estadual de elaborar um “Plano Diretor Estratégico para a Área de Influência do Arco Metropolitano” para servir como instrumento de coordenação. Por conseguinte, essa obra viária passa a ser considerada pelo Governo Estadual não somente uma nova via de transportes, mas uma peça central de articulação do desenvolvimento regional e urbano na Região Metropolitana.

Diante da dimensão que o projeto ganhou, sua discussão permite repensar o papel de eixos para fins de planejamento público<sup>8</sup>, pois esse projeto de investimento está sendo orientado para transformar a periferia metropolitana em uma grande área logística. No Termo de Referência para a elaboração do Plano Diretor Estratégico, tal aspiração está evidente. Nesse documento, apresentou-se um diagnóstico identificando um “desequilíbrio” espacial no Estado do Rio de Janeiro diante de vantagens competitivas conferidas em um eixo (“vetor de desenvolvimento”) que cruza arranjos econômicos existentes e projetados no território. A figura 3 reproduz esse modelo de reconfiguração espacial:

**Figura 3 – Vetor de desenvolvimento e principais arranjos econômicos no território fluminense, segundo Termo de Referência para a elaboração do Plano Diretor Estratégico**



Fonte: Termo de Referência para a elaboração do “Plano Diretor Estratégico para a Área de Influência do Arco Metropolitano”

Com base nesse diagnóstico, o documento considerou como hipótese de trabalho que o espaço metropolitano (com o Arco Metropolitano e outros grandes investimentos) tende a acentuar seu papel como “pólo de convergência”, o que importaria limites à desconcentração econômica sobre o resto do território estadual. Nesse sentido, em termos inter-regionais, o documento sugeriu como desafio o “reequilíbrio espacial” da economia fluminense diante do eixo assinalado. Na mesma direção, em termos intra-regionais, seu texto apontou o Arco Metropolitano como elemento decisivo para uma “inversão gravitacional” dos fluxos viários (até agora voltados para os centros dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói), o que estimularia também um “reequilíbrio espacial”.

Como fica claro essa forma de análise dos problemas regionais e urbanos não se ateve aos impasses estruturais destacados na seção anterior, o que levou a ter como meta “reequilíbrios espaciais” ao invés de uma maior integração socioeconômica<sup>9</sup>. Afinal, não se trata de um conjunto de áreas de economia pungente e áreas de economia fragilizada, no qual essas últimas carecem de ganhar atratividade para serem revitalizadas ou reconvertidas. Ao contrário, trata-se de um processo de crise e recuperação errática da economia fluminense como um todo problematicamente (des)articulado, logo, precisando ser desencadeadas sinergias mais profundas. Esquemáticamente, na tabela 4, diferencia-se as propostas pela ênfase e a forma que trabalham algumas categorias centrais:

**Tabela 4 – Diferenças principais entre as direções estratégicas segundo as abordagens para políticas regionais e urbanas**

| <b>Estratégia de Integração Socioeconômica:<br/>(Enfoque em Desencadear Sinergias)</b>   | <b>Estratégia de Reequilíbrio Espacial:<br/>(Enfoque em Ganhar Atratividade)</b>  |
|--|---|
| Espaço como “produção” social contraditória (visão dinâmica) que revela conflitos de interesse a serem enfrentados politicamente para (re)territorializar a economia | Espaço como plataforma de recursos dados (visão estática) que devem ser manipulados por critérios de eficiência operacional para a profusão de áreas e unidades de negócios |
| Planejamento indutor sobre uma correlação de forças assimétricas e com unidades oligopolistas dominantes   | Planejamento indicativo sobre as expectativas dos agentes nos mercados (“credibilidade” e oferta de garantias)  |
| Coordenação de decisões a fim de criar novas vantagens competitivas a partir de orientações de políticas públicas  | Sinalização de oportunidades e “animação” dos agentes para aproveitamento de vantagens competitivas já reveladas  |
| Superar lógicas econômicas desencontradas que se sobrepõem com pouca interpenetração   | Potencializar vocações regionais (ou locais)  |
| Fortalecimento de um sistema econômico regional  | Inserção competitiva de parcelas do território em mercados globais (ocupar o “lugar no mundo”)  |
| Consolidação de complexos logístico-produtivos   | Especializações setoriais isoladas e eixos logísticos para aceleração dos fluxos  |
| Estimular encadeamentos latentes (diretos) e inesperados (indiretos) na base econômica   | Alçar uma ambiência de negócios satisfatória e remover gargalos pontuais para a alocação eficiente de recursos (“missing links”)  |
| Redivisão do trabalho com maiores graus de sofisticação e de complexidade  | Privilégio dado a priori para as vantagens locais e as economias de aglomeração   |
| Política para a totalidade do território   | Seleção de recortes regionais e alguns recursos urbanos considerados potenciais   |
| Transformação estrutural que alargue os horizontes de possibilidades   | Reordenamento de forma a acentuar as condições objetivas de valorização mercantil   |

Fonte: Elaboração própria

Como Cano (1985) já havia alertado décadas atrás, o cerne da problemática regional e urbana não envolve a uniformização do espaço, mas induzir efeitos de complementaridade dentro de um sistema econômico estruturado. No seio de uma estratégia voltada para estimular sinergias na totalidade do território que devem ser trabalhadas as oportunidades e os desafios para o Arco Metropolitano se tornar uma alavanca de desenvolvimento.

Para melhor qualificar esse debate, ganha importância as advertências feitas por Hirschman (1992) quanto às armadilhas do discurso reacionário. Segundo esse autor, uma proposta progressiva demonstra sua força ao conseguir responder a três teses que visam enfraquecê-la: 1) Perversidade: efeitos não intencionais ou imprevistos levariam a resultados opostos ao esperado a ponto de agravar o quadro existente; 2) Futilidade: o poder de transformação seria ilusório ou apenas aparente permanecendo a essência do problema não enfrentada; e 3) Ameaça: sua execução ao ganhar destaque reduz o interesse pela realização de outras medidas necessárias a ponto de por em risco o enfrentamento da questão fundamental.

Com base nessas teses, as possibilidades para o Arco Metropolitanos podem ser compreendidas da seguinte forma: 1) Perversidade: sua implantação teria como efeito uma grande migração interna e uma expansão descontrolada do perímetro urbano, com ampliação do esgarçamento e da pressão sobre áreas com carência de infraestrutura. Assim, seu resultado atenderia mais aos interesses da especulação fundiária e imobiliária ao invés do maior adensamento produtivo. Inversamente, políticas de coordenação poderão estruturar o mercado de trabalho a fim da geração de emprego para a população local, bem como gerar a infraestrutura necessária para aproveitar os vazios urbanos em prol da consolidação de complexos logístico-produtivos. 2) Futilidade: sua implantação não se afirmaria como um instrumento de competitividade sistêmica (sobre a macroestrutura), mas apenas facilitaria a aceleração dos fluxos beneficiando alguns empreendimentos de porte. Inversamente, políticas de coordenação poderão aproveitá-lo para estimular um redivisão do trabalho a ponto de articular recursos ocultos, dispersos ou mal utilizados no território. 3) Ameaça: sua implantação não evidenciaria os conflitos de interesse sobre o uso e a apropriação do território, apesar de acentuá-los. Assim, sua execução ao ganhar destaque poderia não tornar prioritária uma discussão profunda da questão metropolitana. Inversamente, políticas de coordenação poderão buscar formas de pactuação social, como uma concepção de uma agência metropolitana pública e a difusão dos consórcios possíveis.

A problemática regional e urbana deve ser interpretada como a dimensão territorial do processo de acumulação capitalista em que aspectos sociais e políticos são elementos fundamentais. Isso exige que se discuta a especificidade do espaço produzido a partir do Arco Metropolitano diante do recorrente movimento de abertura de novas fronteiras para a produção e circulação de excedentes econômicos. Da mesma forma, sua abordagem deve chamar atenção para a formação social em que está inserido e seu significado sobre um espaço hierarquizado de diferenciação social. Afinal, seu papel como alavanca de desenvolvimento dependerá de mediações sobre a articulação escalar e das lutas políticas relacionadas<sup>10</sup>. Por conseguinte, determinantes importantes serão o poder econômico de grupos de interesse diante dos padrões de concorrência e as coalizões em diversas escalas a partir das disposições de política econômica<sup>11</sup>.

Nesses termos, o debate aberto em torno da execução de seu Plano Diretor Estratégico é uma ótima oportunidade para evidenciar o sentido da urbanização (mais precisamente, metropolização) e seu vínculo às vicissitudes do processo de industrialização fluminense. As oportunidades e os desafios estão relacionadas diretamente ao “estilo de desenvolvimento” (PINTO, 1982) que surgirá das vantagens competitivas e da forma de compromisso territorial entre as distintas composições de grupos de interesse. Esquemáticamente, na tabela 5, apresenta-se as características que podem possuir o estilo de desenvolvimento e a respectiva configuração estrutural do território:

**Tabela 5 – Traços possíveis do estilo de desenvolvimento e da respectiva configuração estrutural do território**

|   | <b>Ciclo Virtuoso:</b>   | <b>Ciclo Vicioso:</b>   |
|---|--|---|
| Vetores de modernização   | Blocos de investimento como elementos de estímulo à organização integrada da região  | Blocos de investimento como “corpos estranhos” à região, criando um conjunto descontínuo de localizações  |
| Atuação das forças sociais do território  | Capacidade de pressão para as condições gerais de produção expressarem a vontade política popular  | Alienação da determinação das condições gerais de produção (só adequação sócio-ambiental)   |
| Natureza do espaço produzido  | Base de um projeto sócio-político transformador  | Somente um elemento de produção e valorização mercantil (áreas e unidades de negócio)   |
| Papel e atuação do Estado<br><br>(em particular, governos estaduais e municipais) | Execução de um plano de desenvolvimento atento às sinergias entre a dinâmica das cadeias produtivas e os parâmetros estruturais da política regional e urbana (*)<br><br>Formas de pactuação social, como câmaras setoriais/temáticas de discussão e grupos de trabalho interinstitucionais (incluindo uma concepção de agência metropolitana pública e a difusão dos consórcios possíveis). | Concessão de um programa agressivo de incentivos e facilidades especiais a alguns empreendimentos selecionados<br><br>Com base em consensos a priori sobre a vontade coletiva, promotor da “venda” de lugares e tratamento privilegiado aos clientes potenciais |
| Relação com as estruturas de mercado  | Estratégias empresariais articuladas em um base de acumulação que permite o controle e conquista de novos mercados   | Estratégias empresariais desarticuladas e voltadas apenas para oportunidade de acesso a seus nichos de mercado  |
| Relação com os padrões de competitividade   | Criação e desenvolvimento de recursos produtivos regionalmente valorizando a diversidade dos perfis socioeconômicos  | Ociosidade não desprezível de recursos disponíveis  |
| Sistema de inovação   | Consolidação da região como “sede de projetos” (ou seja, centros de decisão e maior domínio tecnológico)   | Importância regional mais como “central de custos”  |
| Conteúdo local da produção  | Adensamento produtivo do tecido urbano associado ao circuito econômico dominante (firmas prestadoras de serviços de apoio, produção de equipamentos, consolidação de um urbano superior etc.)  | Tecido urbano pouco denso produtivamente (relações de produção mais avançadas não difundidas)   |
| Mercado de trabalho   | Esforços consistentes de estruturação do mercado de trabalho em geral (capacitação profissional e organização sindical)  | Grande afluxo migratório de trabalhadores e formação de segmentos de precarização e marginalização  |
| Infraestrutura urbana   | Ocupação planejada do espaço provido da universalização de equipamentos de uso coletivo e serviços sociais   | Segregação na apropriação e sobrecarga no uso do espaço urbano (existência de zonas privilegiadas contrapondo-se a favelização e ocupações subnormais)  |

Fonte: elaboração própria

Nota: (\*) Como exemplos de parâmetros estruturais seriam: situação do mercado de trabalho, natureza da base produtiva, pressão demográfica, formas de ocupação urbana etc.

## **Considerações finais: a necessidade de consolidação de uma política estruturante para a totalidade do território**

Entre os impasses estruturais que marcam o processo histórico de desenvolvimento fluminense, a desestruturação da administração pública é um traço fundamental. Segundo Osorio (2005), é notável o efeito deletério causado por uma lógica fragmentária e clientelista que passou a dominar o cenário político fluminense, sobretudo após a transferência da capital para Brasília em 1960. Por esse motivo, discussões sobre a complexidade institucional e sobre quais as diretrizes que deveriam nortear ações governamentais passam a ganhar maior relevância no debate público. Inclusive, surgem propostas de revisão dos mecanismos tradicionais de planejamento, até então mais voltados para o ordenamento, racionalização e funcionalidade de sistemas produtivos e infraestruturas urbanas associadas.

Nesse ínterim, destaca-se a adoção de um planejamento estratégico no âmbito do atual governo estadual. Cabe lembrar que esse instrumento de gestão tem suas origens teóricas no universo empresarial. Nas últimas décadas, seus conceitos e técnicas vem sendo adaptados para se consolidarem como o modelo dominante de orientação para a atuação pública. Em termos regionais e urbanos, esses conceitos e técnicas consistem em tratar as trajetórias de um território com base em princípios e interesses relacionados à gestão de negócios diante da acentuada concorrência espacial.

O “Plano Estratégico do Governo do Estado 2007-2010” (MACROPLAN, 2007) elegeu como um grande desafio o aumento da atratividade a novos investimentos. Para isso, esse plano focou em três pilares. O primeiro, refere-se a seleção de recortes regionais e recursos urbanos considerados fortes candidatos a se tornar objeto de valorização mercantil (“seleção e ênfase de fatores, setores e regiões com potencial estratégico”). O segundo, refere-se ao estímulo de ações governamentais voltadas para a redução de custos de transação aos investimentos (“promoção competitiva de investimentos”). O terceiro, refere-se a realização de obras públicas de infraestrutura que gerem um saldo positivo de externalidades diante dos projetos empresariais (“fortalecimento de fatores estruturais de competitividade”).

Nessa concepção política, o próprio “Plano Diretor Estratégico da Área de Influência do Arco Metropolitano” foi compreendido, a princípio, como um “projeto de apoio a grandes empreendimentos”. Apesar desse enquadramento formal, ressalva-se que o Plano Diretor Estratégico já vem se desenvolvendo na prática com uma abordagem mais ampla que busca articular os diversos determinantes entre as dimensões ambiental, urbana e socioeconômica.



Apesar disso, os pilares da “nova” estratégia de gestão pública confirmam as observações de Piquet (2007, p.27): *“enquanto antes o debate se centrava em torno de questões sobre as desigualdades inter-regionais, sobre as carências dos equipamentos urbanos de uso coletivo e sobre a racionalização do uso do solo, agora a questão regional-urbana remete ao campo da competitividade”*<sup>12</sup>. Afinal, as iniciativas políticas vem oscilando ora entre tentativas de estimular o empreendedorismo e as governanças locais (priorizar o papel da ambiência de negócios, as vantagens locais e as economias de aglomeração), ora em disputar a instalação de novos empreendimentos de porte e a captação de recursos financeiros para grandes intervenções urbanas (tornar-se uma plataforma de aplicação de grandes capitais). No geral, qualquer notícia referente a novos projetos de investimento nas supostas “vocações econômicas” mapeadas reforça a crença no “grande impulso” a partir dos pólos de desenvolvimento e na virtuosidade esperada dos cenários de crescimento derivados deles (“momento único”).

Com base em uma “política de resultados”, o aprimoramento da capacidade gerencial (“choque de gestão”) não significou a adoção de uma visão mais integrada da problemática do desenvolvimento, e uma reabilitação da análise política como integrante da análise econômica. Ao contrário, o maior “empresariamento” da gestão pública sugere uma atualização do tratamento compartimentado das questões socioeconômicas e do apelo privilegiado à dimensão técnica para melhor vender a “Marca Rio” aos clientes potenciais. Nesse sentido, sua preocupação principal não vem demonstrando ser o enfrentamento do subdesenvolvimento, mas responder e dar vazão a transnacionalização do território nos circuitos da globalização financeira e produtiva (ser um “pólo mundial de negócios”).

Como já advertiu Cano (1985) décadas atrás, a reiteração dos problemas regionais e urbanos não é fruto da falta de planos ou da incompetência técnica em seu enfrentamento, mas sim da ausência de um enfoque estrutural e da despolitização corrente. Quanto ao primeiro ponto, nota-se a insistência em direcionar os esforços para os efeitos mais aparentes e imediatos sobre as decisões empresariais sem se ater a lógica do processo de crise e recuperação errática da economia fluminense que fundamenta aqueles problemas. Quanto ao segundo ponto, é revelador a maneira como esse “novo” planejamento público se pautou em consensos a priori sem uma ampla política de coordenação de decisões através de câmaras de discussão setoriais/temáticas e grupos de trabalho interinstitucionais.

Ao contrário do maior “empresariamento” da gestão pública, propõe-se uma outra forma de revisão dos mecanismos de planejamento tradicional. A proposta está baseada em tratar de forma explícita a questão regional e urbana como uma problemática derivada do processo histórico de desenvolvimento capitalista e articulada a sua dinâmica contraditória, tornando-se uma dimensão chave dos problemas sociais. Como ensinou Furtado (1998, p.75): *“(…) o importante não é ser competitivo em si mesmo”*, mas, dotado de visão histórica,

reconhecer as forças sociais na construção das estruturas de poder e seus efeitos sobre a dinâmica econômica. Por conseguinte, cabe questionar em que padrão de acumulação serão encaminhadas as demandas sociais. É fundamental um estilo de desenvolvimento pautado por um ciclo virtuoso com crescimento econômico de alta qualidade.

Diante da implantação do Arco Metropolitano, defende-se um planejamento regional e urbano que viabilize um projeto sócio-político voltado para alargar o horizonte de possibilidades (desencadear sinergias), no lugar de um mero reordenamento para acentuar as condições objetivas de valorização mercantil (ganhar atratividade). Dito em outras palavras, visa-se que as discussões em torno dessa obra viária sirvam para estimular a integração da totalidade do território em um sistema econômico forte e voltado para superar o subdesenvolvimento.

### **Referências Bibliográficas**

ARAUJO, T.B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan-Fase, 2000.

BUENO, J. "Pólos de desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro". In: VELLOSO, J.P.R. *A hora e a vez do Rio de Janeiro e o novo governo: desenvolvimento, segurança e favelas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2007, pp. 17-34.

CANO, W. *Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

\_\_\_\_\_. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. São Paulo: Global Editora/Editora UNICAMP, 1985.

CUNHA, A.M.; SIMÕES, R. "Política regional e avaliação: desafios para uma leitura crítica do caso brasileiro". *Anais do XIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, Florianópolis, 2009.

EGLER, C. "Questão regional e gestão do território no Brasil". In: CASTRO, I. et al. (org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, pp.207-238.

\_\_\_\_\_. "As escalas da economia: uma introdução à dimensão territorial da crise". *Revista Brasileira de Geografia*, v. 53, n.3, pp 229-245, jul./set. 1991.

FURTADO, C. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GALVÃO, A.C.F.; BRANDÃO, C. "Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento"". In: GONÇALVES, M.F.; BRANDÃO, C.; GALVÃO, A.C.F. (Org.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Termo de Referência: Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento da Área de Influência do Arco Metropolitano*. Rio de Janeiro, 2007.

HARVEY, D. "Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio". In: HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005, pp. 163-190.

HIRSCHMAN, A. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade e ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

MACROPLAN. *Plano estratégico do governo do Rio de Janeiro 2007-2010*. Rio de Janeiro, 2007.

NATAL, J. "Inflexão econômica e dinâmica espacial pós-1996 no Estado do Rio de Janeiro". *Nova Economia*, v. 14, n. 3, 2004.

OSORIO, M. *Rio nacional/Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: Editora SENAC Rio, 2005.

PINTO, A. "Estilos de desenvolvimento e realidade latino-americana". *Revista de Economia Política*, v.2 (1), n.5, p.29-88, 1982.

PIQUET, R. *Indústria e território no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

POLANYI, K. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

PORTER, M. *Competition in global industries*. Massachusetts: Business School Press, 1986.

SALERNO, M.S. et al. "Política industrial em setores dominados por transnacionais: o Brasil como sede de concepção e projeto de produto". In: FLEURY, A; FLEURY, M.T.L. (Org.). *Política industrial 2*. São Paulo: Publifolha / Coleção Biblioteca Valor, 2004, p. 67-91.

SILVA, S. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

TAVARES, M.C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Editora IE/UNICAMP, 1998.

TEIXEIRA, A. *Ajuste impossível: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1993.

URANI, A. *Trilhas para o Rio: do reconhecimento da queda à reinvenção do futuro*. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2008.

VAINER, C. "Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento". In: ARANTES, O. VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

---

<sup>1</sup> Em 1974, a obra foi integrada ao Plano Rodoviário Estadual (PRE) como RJ-109, rodovia planejada entre a BR-040 e a BR-101 (trecho sul). Somente em 2007, o projeto começou a ser implementado já se estendendo também até Itaboraí (futuramente, podendo ser ampliado até Maricá).

<sup>2</sup> Cabe assinalar que se entende por industrialização não o avanço simplesmente de setores industriais, mas o processo de consolidação de uma base de acumulação intersetorial ágil e diversificada que possui na maior complexidade industrial seu elemento motor para alcançar dinamismo próprio. Nesse sentido, articula-se a agricultura gerando a agroindústria moderna e aos

---

setores de serviço mais diversos, desde atividades de apoio à produção e comercialização até as atividades tecnológicas e financeiras. Para melhor compreensão dessa questão ver Tavares (1998).

<sup>3</sup> Baseando-se em Polanyi (1980), “enraizamento” significa que as ações econômicas são correlações de força socialmente situadas, ou seja, influenciadas pelos contextos que estão inseridas de acordo com os arranjos institucionais fundamentais para sua realização. Nesse sentido, interpreta-se “enraizamento” como condições de uma pactuação territorializada.

<sup>4</sup> A partir de 2007, o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS passou a coordenar uma série de debates públicos sobre alternativas sem se ater que as grandes potencialidades da Economia do Petróleo e Gás Natural vão além da questão energética e devem ser aproveitadas para a industrialização fluminense.

<sup>5</sup> Para melhor entendimento, cabe fazer uma distinção conceitual. Cadeia produtiva se refere a concatenação de uma série de relações entre clientes e fornecedores dentro de uma organização setorial, contemplando o processo de transformação desde um insumo básico até um bem final. Sua análise enfatiza a interdependências produtivas entre setores de uma mesma base técnica. Entende-se por “cadeia de valor” (PORTER, 1986) o alinhamento estratégico entre diferentes atividades envolvidas na gestão de um empreendimento específico: logística, atividade de produção, atividade de venda e propaganda, serviços de apoio, administração e planejamento, atividades de P&D, central de suprimentos etc.. Sua análise enfatiza a margem adicionada por cada atividade ao valor do negócio. Apesar dessa distinção conceitual, para fins de planejamento, propõe-se que as políticas de encadeamentos sejam tratadas em toda a sua abrangência, logo, a internalização de segmentos-chaves das cadeias de valor está associada as exigências ditadas pelo desenvolvimento das cadeias produtivas.

<sup>6</sup> Como lembrou Egler (1995, p.221): “*as cidade e regiões (...) emergem quando a divisão social do trabalho se desenvolve no interior do sistema produtivo, e não simplesmente porque estas cidades forneciam insumos e infra-estrutura para as firmas. (...) Isto é fundamental para que se compreenda que a formação de um complexo territorial (...) não representa apenas uma expressão geográfica de economias de aglomeração, mas também – e principalmente – uma fonte de crescimento da produtividade (...)*”. Nesse sentido, as condições de desenvolvimento devem ser trabalhadas sobre um conjunto de assimetrias competitivas que se reproduzem regionalmente e que podem ser fonte de uma diversidade de oportunidades se houver um reorganização de suas inter-relações produtivas e comerciais.

<sup>7</sup> Segundo Egler (1995, p.214): “*uma alternativa para tratar a questão regional é buscá-la definir no quadro da integração territorial, que manifesta a síntese concreta dos processos de divisão técnica e social do trabalho, de concentração produtiva e de centralização financeira no território*”.

<sup>8</sup> Galvão e Brandão (2002) oferecem um tratamento crítico dessa modalidade de política quando foi proposta pelo governo federal (Fernando Henrique Cardoso) em meados da década de 1990.

<sup>9</sup> Questionamentos semelhantes sobre direções estratégicas no seio de políticas regional e urbana podem ser vistos também em Cunha e Simões (2009).

<sup>10</sup> Como evidenciou Egler (1991, p.232): “*a dinâmica social no espaço é contraditória e reflete a articulação de distintas escalas, onde os movimentos aparentes nem sempre apontam para um mesmo sentido e direção. O tratamento mecânico das escalas, como meras mudanças quantitativas na ordem e dimensão dos processos, oculta tensões e conflitos que definem campos de forças capazes de afetar a velocidade das mudanças políticas e sociais*”.

<sup>11</sup> Cabe lembrar o questionamento de Cano (2008, p.18) sobre os princípios que guiam a pesquisa na área regional e urbana: “*o que surpreende sempre nos trabalhos conservadores ou menos críticos é a permanente ausência sobre (...) o enfrentamento local de suas estruturas de dominação: de renda, propriedade, controle político, acesso ao Estado etc.*”.

<sup>12</sup> Embora com tons críticos próprios, essas observações se referem a problemática que vem sendo trabalhada também por outros autores como Vainer (2000) e Harvey (2005).