

Rio de Janeiro

trajetória institucional e especificidades do marco de poder

Mauro Osorio
Henrique Rabelo Sá Rego
Maria Helena Versiani

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

OSORIO, M., REGO, H.R.S., and VERSIANI, M.H. Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. In: MARAFON, G.J., and RIBEIRO, M.A. orgs. *Revisitando o território fluminense, VI* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017, pp. 3-24. ISBN: 978-85-7511-457-5. <https://doi.org/10.7476/9788575114575.0002>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder¹

Mauro Osorio²
Henrique Rabelo Sá Rego³
Maria Helena Versiani⁴

Introdução

A cidade do Rio de Janeiro, desde a sua fundação, consolidou-se institucionalmente como espaço de articulação nacional. De início, derivou seu dinamismo socioeconômico do fato de ser o principal porto e centro militar brasileiro e, em seguida, de ser a sede da família real portuguesa, capital do Brasil Imperial, capital da República e centro cultural, político e econômico do país – como lócus do poder federal, centro financeiro nacional e sede de empresas públicas e privadas atuantes no território brasileiro e até mesmo latino-americano.

Com essa trajetória singular, até o início do século XX a cidade apresentou o maior produto interno bruto (PIB) do país e constituiu seu maior parque industrial. Contudo, dados do Censo de 1919 mostram que, naquele ano, o PIB industrial do estado de São Paulo já superava o carioca, e era

¹ Registramos aqui nossos sinceros agradecimentos a Leonardo Amaral da Veiga, pelo cuidadoso trabalho de revisão deste artigo.

² Professor associado da FND/UFRJ. Coordenador do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro, vinculado ao Programa de Pós-Graduação da FND/UFRJ e cadastrado nos Grupos de Pesquisa do CNPq. Presidente do Instituto de Estudos sobre o Rio de Janeiro (IERJ). E-mail: mauroosorio@uol.com.br.

³ Enomomista e integrante do grupo de pesquisa Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro (UFRJ) e do IERJ. Mestrando em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ. E-mail: henriquers@hotmail.com.

⁴ Historiadora vinculada ao Museu da República e integrante do grupo de pesquisa Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro (UFRJ) e do IERJ. Doutora em História, Política e Bens Culturais pelo CPDOC/FGV. E-mail: m.versiani@globo.com.

o estado paulista que liderava o processo de crescimento econômico brasileiro. Por outro lado, apesar de a economia da cidade do Rio de Janeiro apresentar, ao longo de todo o século XX, progressiva perda de posição relativa, em comparação a São Paulo, o dinamismo econômico carioca ainda se manteve próximo ao da média nacional entre 1920 e 1960. Isso porque, nesse período, a cidade ainda funcionava como sede do poder federal e também se constituía como o eixo de *capitalidade* do país,⁵ continuando a atrair e gerar investimentos. Carlos Lessa (2000, pp. 237-238) pontua essa questão:

As décadas de 1920 a 1960 foram de prosperidade e de acumulação de prestígio no Rio de Janeiro. A cidade desdobrou-se em novos comportamentos e dimensões. [...] O Rio urbanizou-se em sintonia com esses novos tempos. Cabe sublinhar que foi sendo secundarizado, em termos de produção industrial, em relação a São Paulo. Desde a Primeira Guerra Mundial, São Paulo lidera a produção industrial e, apesar de crescer, o Rio vê a distância relativa das respectivas bases industriais ser ampliada, para não lembrar a espantosa diferença no campo agrícola. Porém, o Rio – concentrando serviços sofisticados, com o núcleo de comando do sistema bancário, sediando os escritórios centrais da maioria das grandes empresas, sendo o portal dos visitantes nacionais e estrangeiros e sendo alimentado por contínuas e crescentes injeções de gasto público – parecia ter assinado um pacto com a eterna prosperidade.

Além disso, também o antigo estado do Rio de Janeiro – considerado por Lysia Bernardes (1964) uma região polarizada do ponto de vista econômico pela cidade do Rio – era cenário de importantes investimentos federais, com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Fábrica Nacional de Motores, da Companhia Nacional de Álcalis e da Refinaria Duque de Caxias. Como lembra Carlos Lessa (2000, p. 346), as decisões locais para esses investimentos estiveram relacionadas com a proximidade da antiga capital federal e também com a existência de tendência dominante, dentro do governo central, a favor da realização de um contraponto, no país, ao predomínio econômico paulista. De fato, indicadores relativos ao PIB dos estados e regiões do Brasil revelam que, nos anos 1950, o território que abrange a atual região fluminense apresentava um crescimento médio percentual de 6,6% ao ano, bastante próximo ao da Região Sudeste, de 6,7% ao ano, e ao do total do Brasil, de 7,1% ao ano (Pacheco, 1998, p. 69).

Porém, a partir de 1960, com a transferência da capital federal para Brasília, a cidade do Rio de Janeiro sofre um processo de fratura em sua dinâmica institucional, o mesmo ocorrendo com a Velha Província,⁶ que deriva sua lógica econômica, pós-ciclo cafeeiro, do dinamismo existente na cidade do Rio de Janeiro e dos investimentos federais nela realizados até 1960.

⁵ Utilizamos aqui o conceito de *capitalidade* conforme proposto por Marly Silva da Motta (2001, p. 24), quando, a partir da formulação teórica de Giulio Argan – arquiteto, historiador da arte e prefeito comunista de Roma (1976-1979) –, define as cidades-capitais como “o lugar da política e da cultura, como núcleo da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, representando, cada uma à sua maneira, o papel de foco da civilização, núcleo da modernidade, teatro do poder e lugar de memória”.

⁶ Denominação costumeiramente dada ao antigo estado do Rio de Janeiro.

A trajetória econômica, política e social da cidade e do estado do Rio de Janeiro, bem como seus impactos para a constituição do marco institucional e de poder dominante na região, são analisados neste artigo. Pretende-se também apontar os desafios para a superação, no século XXI, do processo de decadência econômica vivenciado na economia carioca e fluminense no período pós-1960.

2. A transferência da capital federal: uma fratura na dinâmica institucional do Rio de Janeiro

Utilizando a conceituação de economistas institucionalistas como Douglass North (1993), Geoffrey Hodgson (1997) e Thorstein Veblen (1934), que definem instituições como normas formais (leis e regulamentos) e informais (história, cultura, hábitos e rotinas), é possível afirmar que a cidade e o antigo estado do Rio de Janeiro, com a transferência da capital federal para Brasília em 21 de abril de 1960, sofreram uma ruptura em seu marco institucional.

Chegamos à mesma afirmação recorrendo à conceituação teórica de Paul Krugman (Krugman et al., 2002), quando esse autor busca analisar as diferenças marcantes entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões que compõem o mapa do mundo. Krugman aplica o conceito de *linkages*, proposto por Albert Hirschman (1958), e propõe que determinadas atividades econômicas podem gerar efeitos de encadeamento em certos territórios e, por conseguinte, rendimentos crescentes de escala. Além disso, incorpora o conceito de *causação circular cumulativa*, de Gunnar Myrdall (1968), para construir a ideia de que dada região, a partir de uma diferenciação inicial – como, por exemplo, a existência de um porto ou a ocorrência de algum fato histórico, ainda que fortuito –, pode vir a desenvolver novas diferenciações em relação às demais.

Tal processo envolveria tensão entre forças centrípetas (que gerariam dinamismo para a região em foco) e forças centrífugas (que poderiam estimular a migração de investimentos para outras regiões). As forças centrípetas seriam, fundamentalmente, os efeitos de encadeamento que um investimento em determinada atividade geraria em outras; a formação de um mercado de trabalho com tal porte que permitisse que empregadores tivessem facilidade para encontrar trabalhadores – sobretudo trabalhadores com habilidades especializadas – e vice-versa; e o que o autor denomina de *meras economias externas*, ou seja, qualquer tipo de facilidade extra gerada pela concentração territorial.

Por sua vez, as forças centrífugas estariam relacionadas a questões como: esgotamento de fatores produtivos, como, por exemplo, esgotamento de terras; aumento do custo dos aluguéis; a carência de infraestrutura; e qualquer forma de deseconomia externa, como poluição, violência etc. Dessa forma, dada região poderia apresentar um dinamismo econômico próximo ou superior ao de outras regiões no cenário da economia de um país ou da economia mundial, e, a partir de certo momento, por efeito da preponderância das forças centrífugas *vis-à-vis* as forças centrípetas, poderia sofrer “bifurcação” ou reversão desse dinamismo econômico.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que os territórios carioca e fluminense, por derivarem seu dinamismo econômico centralmente da história da capital e da *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro, sofreram, a partir dos anos 1960, um processo de erosão de sua importância e de seu dinamismo socioeconômico. O entendimento desse processo, contudo, não ocorreu de imediato pelos próprios

cariocas e fluminenses, mas somente nos anos 1980, com a inversão do processo de crescimento da economia brasileira e a crise fiscal que então se instaurou, atingindo particularmente o estado do Rio de Janeiro, pelo peso que o gasto federal ainda tinha na região. Assim, até o final da década de 1970, viveu-se a doce ilusão de que a cidade do Rio de Janeiro teria assinado, nos dizeres de Carlos Lessa (2000, p. 238), “um pacto eterno com a prosperidade”.

A demora na percepção do processo de crise em que o Rio de Janeiro imergiu a partir dos anos 1960 pode ser compreendida com base em um conjunto de fatores, a começar pela força da cultura de *capitalidade* no território carioca, construída a partir da histórica centralidade política, econômica e social do Rio de Janeiro no cenário nacional. Como sugere Douglass North (1993), determinada conformação institucional cria hábitos e rotinas arraigados, em que as questões de escolha se apresentam como algo regular, repetitivo e evidente, de tal modo que cerca de 90% de nossas ações em vida seriam realizadas de forma basicamente automática. É nessa perspectiva que se pode aferir que a cultura de *capitalidade* do Rio de Janeiro acabou por contribuir para que, nessa região, não ocorresse, de forma imediata, a percepção da quebra da dinâmica institucional a partir de um fator “exógeno” (a mudança da capital federal para Brasília, em 1960).

Com a mesma preocupação de observar as variáveis que impactam a dinâmica institucional de determinada região, Geoffrey M. Hodgson (1997), a partir de pressupostos teóricos distintos e incorporando autores como Marx, Keynes e os institucionalistas americanos do final do século XIX e do início do XX – Veblen, Commons e Mitchell –,⁷ chega a conclusões bastante próximas às construídas por North, conforme se pode deduzir da seguinte passagem:

[Veblen] observou que as instituições têm uma qualidade de estabilidade e inércia e que tendem a manter e, portanto, a “transmitir” suas características importantes ao longo do tempo. As instituições são consideradas frutos e reforçadores dos processos de pensamento rotinizados, sendo partilhadas por um conjunto de pessoas numa dada sociedade (Hodgson, 1997, p. 276).

Geoffrey Hodgson também afirma que o institucionalismo compreende os indivíduos a partir do modo como estão situados e envolvidos em seu mundo social. Dessa forma, suas funções e preferências não seriam dadas e fixas, mas sim socialmente construídas e reconstruídas, em um contínuo processo de adaptação e mudanças. Novamente citando Veblen, Hodgson (1997:10) escreve:

Uma linha de ação habitual constitui uma linha habitual de pensamento e dá o ponto de vista através do qual os fatos e eventos são apreendidos e reduzidos a um corpo de conhecimento. As instituições criam e reforçam os hábitos de ação e pensamento: a situação de hoje molda as instituições de amanhã, através de um processo coercivo e seletivo, através da ação sobre a visão habitual do homem das

⁷ Geoffrey Hodgson utiliza, como referência básica, os institucionalistas americanos citados. No entanto, em sua obra aparecem com centralidade os trabalhos de Veblen, quando este propõe que se troque, como paradigma econômico, a ideia do equilíbrio advinda da Física pela ideia da evolução, recorrendo-se à Biologia como metáfora.

coisas e, dessa forma, alterando ou fortificando um ponto de vista de uma atitude mental trazida do passado.⁸

Ou seja, por um lado, conforme identificado por institucionalistas como Geoffrey Hodgson e Douglass North, determinadas culturas influenciam a conformação de certas formas de raciocínio e de percepção do mundo, podendo dificultar a compreensão imediata de uma mudança gerada a partir de um fator exógeno – no caso em exame, as consequências, para o Rio de Janeiro, da mudança da capital federal para Brasília, em 1960.

Por outro lado, o fato de a transferência da capital ter ocorrido de forma paulatina, acelerando-se somente a partir da década de 1970, no contexto do dinamismo apresentado pela economia brasileira no período 1968/1980, mascarou a lógica que se inaugurou com a mudança da capital, não se tendo a percepção de que, por exemplo, na década de 1970, o território que hoje abriga a cidade do Rio de Janeiro apresentava um crescimento industrial de apenas 173%, contra um crescimento brasileiro em torno de 285% e, em Minas Gerais, em torno de 342% (Rosa e Osorio, 1995).

Para uma análise da demora na percepção das consequências da transferência da capital federal, em 1960, para o Rio de Janeiro, deve-se levar em conta também o modelo institucional adotado para o Distrito Federal quando da implantação da República no Brasil. Ao se organizar a capital federal, com o advento da República, buscou-se constituí-la de forma tecnocrática e conservadora, tomando como referência a cidade de Washington,⁹ capital dos Estados Unidos. Procurou-se, assim, restringir ao máximo o espaço da política local no Distrito Federal – opção institucional que, posteriormente, foi reiterada na Constituição de 1946 e na Lei Orgânica do Distrito Federal de 1948. Desse modo, ficou definido que o prefeito do Distrito Federal seria nomeado pelo presidente da República e que, ao contrário das demais localidades brasileiras, as leis votadas pelos vereadores da cidade do Rio de Janeiro/Distrito Federal que depois fossem vetadas pelo prefeito não retornariam à Câmara Municipal, mas seriam analisadas pelo Senado Federal.

O esforço de neutralizar a política local naquele território não era uma novidade da República. Desde 1834, quando ocorreu a separação institucional da capital da província fluminense com vistas à criação do município neutro, já se afirmava que a capital deveria constituir um espaço politicamente neutralizado, conforme assinalado por Carlos Lessa (2000, pp. 187-8):

Para a federação sonhada pela República, o Rio como município neutro era perfeito para a transmutação em Distrito Federal. Desde 1834, a cidade estava separada da província fluminense. A capital para a República deveria manter-se politicamente neutralizada. O prefeito, escolhido pelo presidente e submetido à aprovação pelo Senado, não é o chefe do Poder Executivo, independente de aprovação local. É um alto funcionário de confiança do presidente que pode demiti-lo *ad nutum*. [...] O Rio seria o “fórum asséptico”, guardião e depositário do pacto oligárquico, o lugar de construção do marco zero da República e a moldura para dignificar a presidência.

⁸ Tradução livre de Alexandre Borges.

⁹ Sobre o assunto, ver Freire (2000) e Motta (2001).

A forma como se organizou a institucionalidade local da cidade do Rio de Janeiro – ao lado de sua história de *capitalidade* – influenciou para que o debate e o jogo político local perdessem força na região, contribuindo, assim, para a conformação de um particular quadro de carência no tocante à reflexão local.

Desse modo, constituíram-se com força na cidade do Rio, conforme analisado por Marly Silva da Motta (2000; 2001), duas lógicas políticas: a primeira, bastante focada nas questões nacionais e radicalizada no que se refere à representação da cidade na Câmara Federal e no Senado – o que pode ser visto, por exemplo, no fato de disputarem o Senado, pelo Distrito Federal, em 1958, Afonso Arinos, prócer da UDN nacional e deputado por Minas Gerais, e Lutero Vargas, simbolizando o getulismo; ou no fato de, em 1962, haverem participado da disputa pela representação da Guanabara no Senado Juracy Magalhães, então governador da Bahia e liderança nacional da UDN, e Aurélio Viana, deputado federal por Alagoas e líder da esquerda nacionalista na Câmara dos Deputados.

A outra lógica, por sua vez, da política local, seria determinada pela ausência de eleições diretas locais para prefeito e pelo pouco poder dos vereadores eleitos para interferir na vida da cidade. Veja-se ainda que, no período de 1946 a 1960, as eleições para a representação federal na cidade do Rio de Janeiro/Distrito Federal realizaram-se centralmente em torno de poucos partidos e com forte participação de líderes políticos que simbolizavam o debate nacional, ao passo que o jogo político local ocorreu de forma fragmentária e clientelista, num quadro de forte pulverização das agremiações partidárias. Nos anos 1950, por exemplo, enquanto a representação federal do Rio limitava-se a quatro partidos com dois ou mais membros eleitos, a representação local fracionava-se em 11 partidos. Além disso, entre os quatro partidos que disputavam a representação federal, era grande a centralidade do PTB e da UDN, enquanto a representação do PSD carioca (maior partido do Congresso Nacional nos anos 1950, com posição mais centrista) limitava-se a um único parlamentar. Isso deixava em evidência o polarizado debate nacional reproduzido com particular força no Rio de Janeiro, nesse período, liderado, por um lado, por Getúlio Vargas, Leonel Brizola e João Goulart, e, por outro, por Carlos Lacerda. Já a lógica política local, ao contrário da lógica política nacional, teria menos peso e importância na cidade do Rio de Janeiro, ocorrendo de forma marcadamente fragmentária.¹⁰

Assim, a forma como se organizou institucionalmente o Distrito Federal no território carioca também teve relação direta com o fato de, na segunda metade dos anos 1950, as reflexões e proposições sobre os rumos e as estratégias para a cidade do Rio de Janeiro, após a transferência da capital, terem ocorrido de maneira bastante pobre e com muito pouca sensibilização social a partir de 1960, sem que se atentasse imediatamente para os impactos e as consequências desse processo para o Rio de Janeiro.

A esse respeito, cabe destacar que a transferência da capital para Brasília já estava definida na Constituição desde 1891, permanecendo durante anos como “letra morta”. Isso fez com que a proposta lançada por Juscelino Kubitschek, durante sua campanha presidencial e quando assumiu o governo federal, tenha sido tratada com desdém por diversos setores da sociedade. Mesmo a UDN, partido de oposição, votou todas as leis propostas por JK que autorizavam a criação de Brasília. O objetivo era, pos-

¹⁰ Sobre o assunto, ver Osorio (2005). Para uma discussão sobre o conceito de clientela, ver Diniz (1982).

teriormente, desmoralizar JK, afirmando que a UDN havia aprovado todas as solicitações do presidente para a construção de Brasília, mas que ele não cumprira a promessa de transferir a capital.¹¹

A descrença quanto à efetivação da mudança da capital também conduziu a apenas um único debate público sobre os rumos do Rio de Janeiro após a transferência da capital para Brasília. Organizado pelo jornal *Correio da Manhã*, em 1958, esse debate compreendeu várias entrevistas com líderes comunitários e empresariais, intelectuais e políticos, em uma série denominada “O que será do Rio”.¹²

Assim, na Belacap,¹³ em função de sua trajetória de cidade-capital e da forma como, historicamente, foi organizada do ponto de vista político-institucional, conforme assinalado por Arnaldo Niskier (1970, p. 15), a vivência dos problemas nacionais reduzia “a pálidos reflexos os problemas locais. Depois da mudança da capital para o Planalto, o povo carioca descobriu que só conhecia de si mesmo e de sua cidade a visão do turista apressado”. Essa questão também é apontada no depoimento de Villas-Boas Corrêa ao CPDOC (Ferreira, 1998, p. 55), nos seguintes termos:

Acho que a bancada do Rio de Janeiro, como o Rio era Capital, se dissolvia muito, não tinha muita identidade. Até porque o prefeito do Rio era nomeado [...]. A grande verdade é a seguinte: cobria-se mal a política carioca, porque a política nacional, que era feita aqui no Rio de Janeiro, abafava a política local.

No mesmo sentido que na cidade do Rio de Janeiro, no antigo estado do Rio a presença da capital se fazia sentir, conforme mostra Marieta de Moraes Ferreira (1991), ao assinalar a dificuldade de interlocução entre as elites econômicas escravagistas da Velha Província e as elites políticas, de viés mais nacional, como Alberto Torres e Nilo Peçanha. Essa dificuldade de interlocução teria representado um obstáculo para a implantação de estratégias econômicas quando da decadência da cafeicultura na região, na segunda metade do século XIX.

A questão de as elites políticas do antigo estado do Rio apresentarem um marcante viés nacional apresentará continuidade, segundo nosso entendimento, até os anos 1950, o que se evidencia pela presença de personagens como Macedo Soares, Prado Kely, Raul Fernandes e Amaral Peixoto, que migrou da política carioca para a do antigo estado do Rio, a partir de seu relacionamento com Getúlio Vargas, embora tenha mantido participação e influência na política carioca.¹⁴

A importância da articulação entre as elites políticas e econômicas de uma região para a avanço do processo de desenvolvimento econômico é ressaltada em Otávio Dulci (1999), quando o autor analisa essa relação como elemento-chave para a estratégia engendrada em Minas Gerais, a partir das décadas de 1940 e 1950, que gerou um articulado arcabouço institucional de fomento ao

¹¹ Sobre o assunto, ver depoimento de Luiz Alberto Bahia, anexo à tese de doutorado de Mauro Osorio (2004).

¹² A referida série também se encontra disponível no anexo da tese de doutorado de Mauro Osorio (2004).

¹³ Como era então chamada a Guanabara, nos anos 1960, em oposição à Novacap (Brasília).

¹⁴ Sobre o peso da participação de Amaral Peixoto nas negociações sobre a nova institucionalidade carioca, quando da transferência da capital para Brasília, ver, por exemplo, Motta (2000, p. 32).

desenvolvimento daquele estado.¹⁵ Assim, a dificuldade de interlocução entre as elites econômicas e políticas na Velha Província certamente contribuiu para que a lógica econômica na região, no período pós-ciclo cafeeiro, viesse a depender de investimentos federais e da capital da República, tanto ou mais do que a própria cidade do Rio de Janeiro. Contribuiu também para que a transferência da capital para Brasília representasse, no antigo estado do Rio de Janeiro, da mesma forma que no território carioca, um marco na reversão de dinamismo.¹⁶

3. Transferência da capital *versus* equívocos no fomento ao desenvolvimento regional

Nos anos 1960, tendo em vista a conjunção de fatores enunciados, que abrangem a história de capital e de *capitalidade* da cidade do Rio de Janeiro, sua trajetória institucional, a radicalização vigente na política nacional e o fato de o processo de transferência da capital ter-se consolidado, de forma lenta e gradativa, ao longo dos anos 1960 e 1970, fez-se então hegemônica a percepção de que o Rio continuaria a ser a Belacap e a capital de fato. Isso levou, inclusive, a que os dois primeiros governos da Guanabara – Carlos Lacerda (1960-1966) e Negrão de Lima (1966-1971) – realizassem uma política de modernização urbana com base no entendimento de que tal política, *per se*, garantiria a centralidade do desenvolvimento carioca.

Do ponto de vista da formulação de uma política explícita de desenvolvimento econômico – e expressando a falta de massa crítica sobre a realidade local –, desenvolveu-se, na Guanabara, nos governos Carlos Lacerda e Negrão de Lima, e com continuidade no governo Chagas Freitas (1971-1975), uma política de fomento focada na indústria, especialmente na organização de distritos industriais, conforme tese defendida pela representação patronal da indústria da Guanabara. Tal política realizou-se, fundamentalmente, com base em dados e pressupostos equivocados, sem que houvesse preocupação com o entendimento rigoroso e embasado sobre as potencialidades da região, resultando, ao final da década, em um rotundo fracasso.

A tese defendida pela representação patronal da indústria da Guanabara sugeria que, naquela região, da mesma forma que então ocorria na cidade de São Paulo e em outras metrópoles mundiais, estaria ocorrendo um derramamento do processo de industrialização, de seu núcleo central para a pe-

¹⁵ Em Minas Gerais, visando fomentar o desenvolvimento regional e realizar pesquisas, criou-se um conjunto de instituições, incluindo: a Fundação João Pinheiro, voltada à realização de pesquisas sobre a realidade mineira; um programa de mestrado e, mais recentemente, de doutorado, denominado Cedeplar e vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais; a Fundação INDI, órgão para a promoção econômica de Minas Gerais; e o Banco de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (BDMG).

¹⁶ Acreditamos que a Velha Província tenha sofrido com a transferência da capital de forma mais pesada do que a cidade do Rio de Janeiro, não só pela dependência econômica já apontada, mas também pela instabilidade político-institucional vivenciada naquela região entre 1960 e 1964, após a morte do governador Roberto da Silveira; pela posterior cassação do governador Badger da Silveira; e pelo fato de os governadores nomeados pelo governo militar haverem permanecido no cargo, em média, por apenas dois anos.

riferia – tendo em vista o crescimento do porte das indústrias, no auge da segunda Revolução Industrial –, sendo, portanto, de fundamental importância para a nascente cidade-estado da Guanabara a organização de uma política de oferta de terrenos e de infraestrutura que retivesse a indústria instalada dentro do território carioca.

Apresentou-se, como argumento, o fato de, nos anos 1940, 1950 e início dos 1960, a indústria do antigo estado do Rio de Janeiro haver crescido acima da média nacional. Porém, não se levou em consideração que, especificamente na Velha Província, isso não ocorria fundamentalmente pela transferência de plantas industriais privadas da cidade do Rio para o antigo estado do Rio de Janeiro, mas, sim, pela criação, naquela região, de empresas estatais, pelo governo federal.¹⁷

Outro pressuposto equivocado que instruiu as políticas implementadas pelos governos da Guanabara foi o de que Brasília não se consolidaria como capital e, por esse motivo, com a modernização da Belacap, o setor de serviços tenderia a se manter na Cidade Maravilhosa, não demandando políticas específicas de fomento.¹⁸ Tal pressuposto e o foco econômico dos três governos da Guanabara, entre 1960 e 1975, no setor industrial e em uma política de distritos industriais – inclusive constituindo-se, para tanto, no início do governo Lacerda, uma empresa de fomento denominada Companhia Progresso da Guanabara (Copeg) –, estavam em consonância com os interesses da representação industrial carioca (uma das poucas instituições a se inserir, de forma organizada e com forte hegemonia, no rarefeito debate local), mas, de forma objetiva, não deram conta da problemática de reinserção estratégica dessa unidade federativa no cenário da economia brasileira.

De fato, a política focada em distritos industriais organizada para a Guanabara fracassou. No curso do governo Lacerda, só ocorreu a ocupação, por indústrias, de 1% da área inicialmente prevista para o total dos distritos industriais, então criados na Avenida das Bandeiras e em Santa Cruz (Guanabara, 1970, p. 46). No governo Negrão de Lima, a política de distritos industriais também não alcançou resultado significativo, seja pela não ocupação do novo distrito por ele criado, a Fazenda Botafogo, seja porque o distrito industrial de Santa Cruz continuava praticamente desocupado.

Da mesma forma, essa política não apresentou, no período Chagas Freitas, resultados expressivos, embora, do ponto de vista da estratégia governamental, tenha ocorrido a amplificação de seu

¹⁷ Sobre o assunto, ver Osorio (2005). Assinala-se que a carência de reflexão e de organização de dados no âmbito regional e a tradição do Rio de Janeiro de privilegiar o debate de temas nacionais e internacionais fazem com que, em diversos momentos, ao ser observada a existência de determinada tendência em outras regiões do planeta, e ao primeiro dado que aponte que, aparentemente, o mesmo estaria ocorrendo em nossa região, passemos a trabalhar com a mesma hipótese. Isso aconteceu quando da implantação da política de distritos industriais na Guanabara e, mais recentemente, com alguns autores apontando significativa interiorização da economia fluminense. No segundo caso, não se levou devidamente em conta que o crescimento do PIB no interior fluminense derivava centralmente da extração de petróleo em alto-mar, não tendo gerado uma significativa estrutura produtiva em terra, no interior do estado.

¹⁸ Matérias publicadas no jornal *O Globo*, logo após a mudança da capital para Brasília, mostram o carioca comemorando esse acontecimento. A comemoração baseava-se no fato de que, após muitos anos, finalmente o Rio poderia eleger seu governador e de que, pela hipótese da não consolidação de Brasília, a cidade se manteria como a “capital de fato”.

foco. Isso é o que mostra, por exemplo, o depoimento de José Augusto Assumpção Brito (apud Osorio, 2005, Conclusão), segundo o qual a consolidação dos investimentos de infraestrutura que permitiram que o Distrito Industrial de Santa Cruz viesse a funcionar de fato só ocorreria no final do governo Chagas Freitas. Além disso, de acordo com Assumpção Brito, a política de distritos industriais não teria grande importância no crescimento industrial carioca ocorrido nos anos 1970, que, segundo ele, teria derivado centralmente do *milagre econômico*.¹⁹ Por outro lado, a partir da análise dos documentos *Economia Industrial do Novo Estado do Rio de Janeiro* (Barros, 1975) e *Tendências de crescimento da Guanabara* (Ideg, 1974), é possível chegar à mesma conclusão. De acordo com Barros, por exemplo, em 1973 existiriam, para todo o bairro de Santa Cruz, apenas 15 indústrias, o que representava uma participação de 0,6% no total do número de estabelecimentos industriais existentes na cidade do Rio de Janeiro. Além disso, o autor analisa que o bairro de Jacarepaguá, onde Chagas Freitas estabeleceu um novo distrito industrial, possuiria, em 1973, apenas 1,83% do total de estabelecimentos industriais da cidade (Barros, 1975, p. 156). Dessa forma, nenhum dos três governos da Guanabara conseguiu articular uma reversão do processo de “bifurcação” – utilizando a conceituação de Paul Krugman (2002) –, que, no território carioca, ocorreu em 1960.

Por sua vez, após a fusão da Guanabara com o antigo estado do Rio, em 1975, os governos persistiram em, por um lado, apresentar uma visão equivocada sobre quais deveriam ser as estratégias de desenvolvimento econômico para a região – no governo Faria Lima, por exemplo, a preocupação centrou-se no setor agrícola, apesar da diminuta participação desse setor no PIB carioca. Por outro lado, adotaram um foco pontual, sem estudos setoriais ou uma adequada estratégia e coordenação de políticas. Ou, ainda, simplesmente dispensaram a formulação de quaisquer políticas de desenvolvimento econômico.

Para a análise da carência de uma adequada estratégia de desenvolvimento econômico para a cidade do Rio de Janeiro, e posteriormente, após a fusão, para o estado do Rio de Janeiro, é interessante citar a seguinte consideração de Raphael de Almeida Magalhães, vice-governador do primeiro governo da Guanabara e coordenador do Programa de Ações Federais no Rio de Janeiro, durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso:

A criação do estado da Guanabara em si mesma não poderia dar conta das causas que determinaram a decadência da cidade. Teve, entretanto, o mérito de permitir a autonomia política da cidade, cujo governo pôde, com verdadeiro empenho, tentar, ao menos, recuperar a qualidade dos serviços básicos, enfrentando, com êxito parcial, alguns dos mais agudos problemas de infraestrutura herdados da

¹⁹ José Augusto Assumpção Brito apresenta uma longa trajetória de atuação como técnico e dirigente de instituições vinculadas à economia da Guanabara e do antigo estado do Rio de Janeiro. Nos anos 1960, trabalhou como técnico na Copeg. Na primeira metade dos anos 1970, atuou vinculado à Companhia de Desenvolvimento Industrial do antigo estado do Rio de Janeiro. A partir de 1975, com a fusão, dirigiu a Codin, Companhia de Desenvolvimento do novo estado do Rio de Janeiro, por um período de dez anos. Posteriormente, participou dos governos Saturnino Braga, Moreira Franco e Marcelo Alencar, tendo sido ainda, no início dos anos 1990, presidente do Sebrae nacional.

época da dominação federal.

A verdade é que a simples autonomia política não bastava para a viabilização de um projeto de restauração substitutiva da base produtiva da cidade e da sua região, afetada com a perda irreversível da condição de metrópole nacional. [...]

Redescobrir funções reorganizadoras das atividades econômicas continua sendo, assim, desde a década dos 1950, o verdadeiro desafio para a cidade e sua região. Identificá-las, agora, se inscreve, além do mais, no complexo contexto de nosso tempo, que deve considerar a globalização da economia e a necessidade vital de nova forma de articulação do Brasil com os centros decisórios internacionais (Magalhães, 2001, pp. 4-5).

4. Um golpe que favoreceu o clientelismo e a degradação econômico-social do Rio de Janeiro

Entendemos que a trajetória econômica pós-1960 do Rio de Janeiro foi decisivamente influenciada pela transferência da capital para Brasília; pela história de *capitalidade* da cidade do Rio; pela constituição de seu desenho político-institucional local; e pela conseqüente carência de reflexão e pelos equívocos nas estratégias regionais. Além disso, a cidade e o estado do Rio de Janeiro sofreram profunda degradação em sua lógica política a partir do golpe de 1964 e das cassações, que atingiram, com particular gravidade, a cidade do Rio.

De fato, pela centralidade política do Rio de Janeiro no cenário brasileiro, sua representação federal foi fortemente atingida no processo de cassações. A polarização existente no debate político nacional e o papel central do Rio nesse debate, principalmente nos anos 1950 e na primeira metade dos anos 1960, redundaram em que a representação federal da cidade apresentasse a marca da radicalização e se circunscrevesse a poucos partidos, basicamente o PTB e a UDN.

Assim, logo após o golpe de 1964, por um lado, o PTB e a esquerda como um todo sofreram pesadamente o processo de cassações, sendo que, no caso da cidade do Rio, entre os dez deputados federais eleitos pelo PTB, em 1962, oito foram cassados. Por outro lado, pelo fato de Carlos Lacerda romper com o regime militar ao longo da década de 1960, a UDN carioca também foi fortemente atingida pelas cassações, provocando-se, no conjunto, desarticulação da lógica nacional nessa região e abrindo-se espaço para que Chagas Freitas e sua política de clientela articulada à lógica local conquistassem particular hegemonia, primeiro na cidade e posteriormente no estado do Rio.²⁰ Essa lógica fez história ao longo dos anos, conforme se verifica na declaração da governadora Rosinha Garotinho (2003-2006), publicada no jornal *O Globo*, de 10 de outubro de 2003, em que ela analisa que, na região fluminense, após o *chaguismo* e o *brizolismo*, “por que não o *garotismo*?”. Ou seja, na cidade do Rio

²⁰ Sobre o assunto, ver dissertação de mestrado de Maria Helena Versiani (2007), em que se analisam os posicionamentos da bancada federal de representação da cidade do Rio de Janeiro, nos anos de 1962 e de 1970. Os discursos da bancada eleita em 1962 eram hegemonicamente referenciados no debate brasileiro. Já os discursos da bancada federal eleita em 1970, tendo em vista as cassações ocorridas, apresentavam uma linha de defesa de questões pontuais e clientelistas.

de Janeiro e, posteriormente, no novo estado do Rio, viria a ocorrer, através dos processos históricos de permanências e mudanças, a coexistência entre uma lógica nacional cada vez mais inorgânica e uma lógica clientelista e fragmentária crescentemente hegemônica no plano estadual. Tal realidade gera um marco institucional que desestrutura, com particularidade, o poder público na região, dificultando a organização consistente de estratégias e políticas regionais.

Assim, a transferência da capital para Brasília, em 1960, e a consolidação dessa transferência no correr da década de 1970, junto com a carência de reflexão regional e de adequadas estratégias regionais de fomento ao desenvolvimento, bem como a particular degradação política que a cidade e o estado do Rio sofreram em consequência do golpe de 1964, todos esses são fatores absolutamente centrais no processo de degradação econômico-social do atual estado do Rio de Janeiro no cenário brasileiro.

Do ponto de vista econômico, esse processo de degradação pode ser verificado a partir de um conjunto de indicadores. Através das Contas Regionais do Brasil, divulgadas pelo IBGE, por exemplo, entre 1970 e 2013, o PIB do atual estado do Rio de Janeiro passou de uma participação no PIB nacional de 16,7% para uma participação de 11,8%, a maior perda entre todas as unidades federativas brasileiras.²¹

Na mesma linha, de acordo com dados do Ministério do Trabalho (RAIS/MTE), o estado do Rio de Janeiro apresentou, entre 1985 e 2014 (a série mais longa disponível com a mesma metodologia), um crescimento do emprego formal de 73,6%, contra um crescimento no total do país de 141,9%, o menor índice entre todas as unidades federativas brasileiras.

A particular estagnação do conjunto da economia carioca e fluminense evidencia-se também no fato de que o estado do Rio de Janeiro, que apresentava, em 1985, a segunda posição, entre todas as unidades federativas brasileiras, no que tange ao número de empregos formais gerados no conjunto das atividades públicas e privadas, estando atrás apenas de São Paulo, tenha sido, desde 1999, ultrapassado por Minas Gerais, caindo para a terceira posição no ranking das unidades federativas.

No que se refere, especificamente, ao emprego na indústria de transformação, a perda revelou-se ainda mais acentuada. O Rio de Janeiro passou da segunda posição, em 1985, para a sexta posição, em 2014, sendo ultrapassado por Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Igualmente expressivo é o fato de Minas Gerais haver ultrapassado, em 2004, o estado do Rio de Janeiro no que diz respeito à receita gerada pelo imposto estadual de ICMS, ampliando, assim, a dependência do estado do Rio de Janeiro em relação às receitas de royalties do petróleo.²²

Nesse processo, o estado do Rio de Janeiro ficou com ralo adensamento produtivo e grande concentração em refino de petróleo e siderurgia. Essa rala densidade produtiva pode ser vista principalmente

²¹ Em 1975, como sabemos, ocorreu a fusão entre a Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, segundo os dados do PIB aqui apresentados, referentes ao ano de 1970, o PIB do antigo estado do Rio de Janeiro está somado ao PIB da Guanabara, permitindo a comparação com o PIB do estado do Rio pós-fusão.

²² Esse dado foi calculado a partir de indicadores sistematizados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Fazenda (Confaz), em pesquisas realizadas pelo Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro, grupo de pesquisa cadastrado no CNPQ e vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

na periferia metropolitana e no interior fluminense.²³ No ano de 2014, através de dados da Rais/MTE, verificamos que, no Brasil e na Região Sudeste, os empregos formais públicos representavam, respectivamente, 20,05% e 15,41% do total de empregos formais. Já entre os 91 municípios do interior fluminense e da metrópole (excluindo-se a cidade do Rio de Janeiro), encontravam-se 56 municípios com o peso do emprego público superior ao encontrado para o Brasil, sendo que 43 deles apresentavam percentual acima de 30%; 19 municípios exibiam percentual acima de 40%; e, em dez municípios, o peso do emprego privado no total do emprego formal municipal não chegou a representar 50%.

Deve-se destacar que a cidade do Rio de Janeiro, apesar de ter sido capital federal por quase duzentos anos e da forte presença em seu território do serviço público federal – como, por exemplo, das forças armadas e de universidades públicas federais –, apresentava, em 2014, um peso do emprego no setor público no total de empregos formais de 18,65%.

Com relação aos indicadores sociais e de infraestrutura, também verificamos particular degradação da região fluminense no cenário federativo. Dados do Censo do IBGE de 2010 mostram, por exemplo, uma situação particularmente grave do ponto de vista habitacional. Organizando-se um ranking, por estado brasileiro, do percentual de pessoas moradoras de favelas, em relação ao total de habitantes, verifica-se que o estado do Rio apresentou, em 2010, um percentual de 12,7%, o terceiro maior entre todas as unidades federativas, melhor apenas do que o Pará e o Amapá, que apresentaram o primeiro e o segundo maiores percentuais, respectivamente. Esse percentual era de 6,62% no estado de São Paulo e de apenas 3,07% em Minas Gerais.

Outro exemplo, também com base nos dados do Censo de 2010 do IBGE, é o expressivo percentual de jovens entre 18 e 24 anos que não estudam nem trabalham na cidade do Rio e principalmente nas áreas periféricas. Na Zona Suburbana, esse percentual, em 2010, chegava a ser de 38,8% na área do Jacarezinho; de 32,9% no Complexo do Alemão; de 32,5% na Penha; de 30,1% em Anchieta; de 30,0% na Pavuna; e de 29,5% na Maré. Na Zona Oeste, atingia 38,4% em Santa Cruz, 35,1% em Bangu e 33,0% em Guaratiba. Além disso, enquanto na Região Sudeste o percentual de *nem-nens* entre os jovens com 18 a 24 anos era, em 2010, de 24,2%, entre os 21 municípios da RMRJ, 16 apresentavam percentual superior a 30%, sendo que, em oito municípios da metrópole carioca, o número de jovens sem estudar ou trabalhar era igual ou superior a um terço dos jovens. No interior fluminense, 62 dos 71 municípios da região apresentavam percentual de *nem-nens* superior ao verificado para o conjunto da Região Sudeste.

Na área de educação, é possível verificar o péssimo posicionamento do estado do Rio de Janeiro no cenário federativo; da cidade do Rio de Janeiro comparativamente às demais capitais brasileiras; e dos municípios fluminenses em face à situação nos municípios da Região Sudeste e do Brasil, no ano de 2013, por exemplo, com base nos resultados do Índice de Oportunidades da Educação Brasileira-Ioeb, organi-

²³ A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta pelos seguintes 21 municípios: Belford Roxo; Cachoeiras de Macacu; Duque de Caxias; Guapimirim; Itaboraí; Itaguaí; Japeri; Magé; Maricá; Mesquita; Nilópolis; Niterói; Nova Iguaçu; Paracambi; Queimados; Rio Bonito; Rio de Janeiro; São Gonçalo; São João de Meriti; Seropédica; e Tanguá.

zado pelo Centro de Liderança Pública-CLP, com o apoio das Fundações Lemann e Roberto Marinho.²⁴ Organizando-se um ranking dos resultados do Ioeb para as unidades federativas em 2013, vemos que o estado do Rio de Janeiro encontrava-se apenas na décima quinta posição. Na mesma direção, em um *ranking* das capitais, a cidade do Rio encontrava-se na décima primeira posição.

Com base nesse mesmo índice, o município fluminense mais bem colocado entre os 1.620 municípios da Região Sudeste é Comendador Levy Gasparian (região Centro-Sul Fluminense), na 500ª posição. Em segundo lugar, aparecem os municípios de Santo Antônio de Pádua, na 713ª posição, e Aperibé, na 993ª posição (ambos da Região Noroeste Fluminense).²⁵ Todos os demais 89 municípios fluminenses encontravam-se além da 1.000ª posição, sendo que 61 deles encontravam-se atrás da 1.500ª posição. Por último, entre os vinte municípios que ocupam as últimas posições no ranking dos 1.620 municípios pesquisados da Região Sudeste, infelizmente 18 são do estado do Rio de Janeiro.

A trajetória do estado do Rio de Janeiro no pós-1960 também conduziu a uma situação particularmente grave no que tange à questão da segurança pública, com a constituição de “estados paralelos” na metrópole carioca, em um nível de institucionalização inexistente em outras metrópoles brasileiras e mesmo da América Latina, sendo consequência da particular desestruturação ocorrida na polícia fluminense, com a instauração do marco institucional que passa a existir no Rio após o golpe de 1964. A respeito disso, vale citar dois artigos analíticos: o de Mauro Osorio, intitulado “Estado do Rio de Janeiro: estagnação de longo curso e possibilidades de reversão”, publicado no *Jornal dos Economistas*, do Corecon/RJ, em 2008, e o do jornalista Xico Vargas, intitulado “O caminho de ouro”, publicado no site *No Mínimo*, em 2006.

No primeiro, destaca-se o fato de policiais de outros estados brasileiros – incluindo estados muito violentos, como, por exemplo, Pernambuco – que vieram para o Rio de Janeiro compor a Força Nacional, por ocasião do Pan-Americano em 2007, terem, de acordo com os jornais da época, ficado estupefatos com o nível de armamento apurado nas áreas dominadas pelo tráfico no Rio e também com o elevado grau de rejeição dos moradores de favelas em relação às forças policiais estaduais.

No segundo artigo, Xico Vargas aponta o alarmante nível de institucionalização da corrupção então verificada na estrutura de segurança pública estadual. Em suas palavras: “De qualquer maneira, para policiais (os da banda boa) não há dúvida de que todas as delegacias têm dono e quotas de arrecadação”.

²⁴ Esse índice procura observar a qualidade da educação em cada município brasileiro, levando em consideração os dados disponíveis no que diz respeito aos resultados da educação pública e privada, de ensino fundamental e médio. Leva em conta ainda informações como o número de crianças e adolescentes em idade escolar e fora da sala de aula. Procura também dar ênfase à necessidade de integrar os ensinos fundamental e médio, dentro da lógica de estimular a criação, em cada localidade, de um sistema municipal de educação. A metodologia completa desse índice está disponível no link <http://www.ioeb.org.br/pagina/metodologia>.

²⁵ Em algumas análises e debates sobre o estado do Rio de Janeiro, a região Noroeste Fluminense é apontada como a mais complicada do ponto de vista socioeconômico. De fato, essa região é a que apresenta o menor PIB *per capita*, entre todas as oito regiões de governo do estado do Rio de Janeiro. No entanto, ao olharmos com mais cuidado para o conjunto dos indicadores socioeconômicos dos 92 municípios fluminenses e das regiões de governo, verificamos que a região com maior degradação socioeconômica é a metropolitana, em particular, a periferia. Sobre o assunto, ver Sobral (2015).

5. O Rio no século XXI: potencialidades, dilemas e desafios

No início do século XXI, a economia do estado do Rio de Janeiro volta a apresentar, após várias décadas, aproximação com a trajetória da economia brasileira. Isso tem relação com a atração de investimentos para a região, que tem início em meados dos anos 1990 e começa a impactar os indicadores econômicos, principalmente a partir do final da primeira década do século XXI. Entre os grandes investimentos que têm lugar no estado do Rio de Janeiro, destacam-se, por exemplo, a chegada de montadoras de automóveis à região do Médio Paraíba; a implantação da Rio Polímeros, em Duque de Caxias, com vistas à criação, na região, de um polo de gás-químico;²⁶ a reativação da indústria naval; a ampliação de investimentos pela Petrobras até o ano de 2014; a instalação, na cidade do Rio de Janeiro, de novas empresas petrolíferas; a consolidação do parque tecnológico da UFRJ, em torno do complexo de petróleo e gás; a instalação de uma planta siderúrgica no distrito industrial de Santa Cruz; investimentos na Fiocruz e no Instituto Vital Brazil; além dos investimentos derivados da política de atração de megaeventos.

A aproximação do estado do Rio de Janeiro com a trajetória econômica brasileira pode ser verificada, por exemplo, pelo crescimento em 25,0%, entre 2008 e 2014, do emprego formal, enquanto na Região Sudeste e no Brasil os índices foram, respectivamente, de 21,6% e 25,7%. No entanto, o conjunto dos indicadores apontados mostra a continuidade de uma grave situação socioeconômica no estado do Rio de Janeiro, que é reforçada pela crise a partir de 2015, atingindo particularmente esse estado, não só pela herança ainda existente da trajetória pós-1960, como também pela forte queda do preço internacional do petróleo e por seu impacto para as receitas públicas de royalties no âmbito do estado do Rio de Janeiro e de seus municípios, em especial as regiões norte e das Baixadas Litorâneas.

Para a superação definitiva dessa condição de precariedade e a constituição de um círculo virtuoso no estado do Rio de Janeiro, deve-se levar em conta que é necessário mobilizar mais a academia no que diz respeito às reflexões sobre o estado e seus municípios. De fato, a tradição no estado do Rio, até os dias atuais, de se ter especial preocupação com os temas nacionais *vis-à-vis* os temas locais, é confirmada, por exemplo, no fato de que inexistem, em quaisquer dos programas de mestrado e doutorado em Economia das universidades instaladas no estado, linhas permanentes de pesquisa em Economia Regional.

²⁶ Em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso, em face da decadência econômico-social do estado do Rio de Janeiro e da importância social e simbólica dessa região, criou um Conselho de Ações Federais no estado, chefiado pelo presidente da República e tendo como secretário-executivo o advogado Raphael de Almeida Magalhães. Entre suas prioridades, esse Conselho definiu: a criação de um polo petroquímico com base no gás natural, em Duque de Caxias; o desenvolvimento de um porto de contêiner em Itaguaí, cujo projeto consistia em ser o maior porto da América Latina; e a criação de um grupo de trabalho para atuar em prol da conquista, pelo Rio de Janeiro, da função de sede das Olimpíadas de 2004. Essa iniciativa contribuiu para a política de atração de megaeventos, que redundou no fato de o Rio de Janeiro ser a sede dos Jogos Pan-Americanos, em 2007; dos Jogos Mundiais Militares, em 2011; da Rio+20, em 2012; da Jornada Mundial da Juventude, em 2013; uma das principais sedes da Copa do Mundo, de 2014; e também sediar as Olimpíadas de 2016.

A carência de reflexão dificulta o debate na sociedade sobre uma real agenda que permitiria a constituição de um círculo virtuoso no Rio de Janeiro e a diminuição das desigualdades sociais e territoriais. Além disso, possibilita particular liberdade para a atuação de lobbies e grupos de interesse, como ocorreu nos anos 1960 e na primeira metade dos anos 1970, quando os governos Lacerda, Negrão e Chagas incorporaram a tese equivocada de que a indústria guanabarina estaria migrando para o antigo estado do Rio e a prioridade da política econômica local seria estabelecer condições que permitissem retê-la no território carioca. Em período mais recente, um bom exemplo é o forte *lobby* dos grupos Multiterminais e Libra, proprietários dos terminais de contêineres localizados no Porto do Rio, o que dificulta uma política de apoio ao crescimento do terminal de contêiner localizados em Itaguaí e que pode ser uma peça-chave para atrair atividades produtivas para a periferia metropolitana, fazendo, assim, com que a região deixe de ser *dormitório*.

Do ponto de vista setorial, no que diz respeito ao adensamento produtivo, é importante examinar e aprofundar as pesquisas e os debates acerca das atividades e dos complexos produtivos com maior potencialidade no estado do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, é fundamental ampliar a discussão sobre o papel que o setor do petróleo e o que podemos denominar de complexo do petróleo e gás – extração de petróleo; partes, peças e equipamentos; indústria naval; inovação; projetos de engenharia; convenções, eventos e turismo de negócios em geral; serviços de apoio etc. – podem significar para o desenvolvimento socioeconômico do estado do Rio de Janeiro nas próximas décadas. É óbvio que a prioridade absoluta deve ser a busca de energias renováveis e o estímulo às atividades econômicas, como, por exemplo, o desenvolvimento de carros elétricos. No entanto, o que afirmam alguns especialistas, como, por exemplo, o professor Adilson Oliveira, da UFRJ, é que o mundo ainda continuará dependente do petróleo nas próximas décadas. Além disso, algumas análises, não só da academia, mas também de empresas do setor petróleo, como a Shell, que mantêm como prioritários seus investimentos no Brasil, apontam que a produtividade na extração do petróleo no pré-sal tem crescido muito, e que essa extração permanece absolutamente viável. Sobre a competitividade e a produtividade do pré-sal, vale a pena reproduzir um trecho da entrevista concedida por Guilherme Estrella, ex-diretor de Exploração e Produção da Petrobras, e chefe, entre 2003 e 2012, da equipe que descobriu o pré-sal. A entrevista foi publicada no jornal *Estado de S. Paulo*, de 2 de março de 2016:

A Petrobras produz 2 milhões de barris por dia nas Bacias de Santos e Campos, na frente do mercado consumidor. Nós produzimos a US\$ 8 o barril no pré-sal, por usar a infraestrutura vizinha da Bacia de Santos. É uma vantagem competitiva. As grandes empresas mundiais produzem 4 milhões de barris por dia em campos espalhados no mundo, com operação caríssima.

Assim, deve-se identificar cuidadosamente qual é a real presença do complexo de petróleo e gás no Rio de Janeiro, definindo-se a política que deve ser aprimorada/buscada, com vistas a atrair novas empresas, emprego e renda para a região com o desenvolvimento do pré-sal. Entendemos que, com frequência, o debate sobre petróleo no estado do Rio de Janeiro é desfocado. O problema é ter o complexo de petróleo e gás ou ter apenas a extração de petróleo em alto-mar, os *royalties*, sedes administrativas de empresas vinculadas ao complexo e a uma parte da indústria naval? Ou seja, talvez estejamos, no estado do Rio de Janeiro, em situação mais próxima à da Venezuela, que extrai e vende petróleo bruto, do que

à situação de algumas regiões como a Noruega, em que o complexo de petróleo e gás é adequadamente aproveitado e responsável por um em cada nove empregos existentes naquele país.

É claro que parte das demandas do pré-sal será atendida pela indústria já instalada em São Paulo. No entanto, conforme pesquisas realizadas quando da organização do Plano Diretor do Arco Metropolitano,²⁷ a exploração do pré-sal e sua nova escala permitirão a presença, no Brasil, de novas atividades produtivas para atender às demandas desse complexo. Podemos, então, desenhar uma política que permita identificar as novas oportunidades e atraí-las para o Rio de Janeiro, preferencialmente para a periferia metropolitana, quando se tratar de atividades industriais.

A crise política e econômica que se instaurou no Brasil em 2015 teve como um de seus eixos centrais a Petrobras e o conjunto do complexo, impactados pela queda do preço internacional do petróleo e também pelas investigações de corrupção do Ministério Público e da Polícia Federal. O Rio de Janeiro vem apresentando um desempenho, na crise, pior do que o Brasil no que diz respeito à questão fiscal, principalmente pela forte queda das receitas de royalties. No entanto, no que tange ao conjunto dos indicadores econômicos, como, por exemplo, evolução do comércio, da indústria e do emprego, não se verifica, em 2015, uma situação do estado do Rio de Janeiro pior que a do Brasil. Não seria uma pista de que importante parte do complexo de petróleo e gás não se encontra no território fluminense?

Outro bloco econômico importante no território fluminense, que ainda pode ser muito potencializado e que apresenta sinergia entre suas atividades, é aquele vinculado às atividades de turismo, entretenimento, cultura, multimídia, esporte e lazer.²⁸ Isso porque a cidade e o estado do Rio de Janeiro têm clara potencialidade para o turismo, em virtude de suas belezas de mar e montanha; pela presença, no estado, de três entre os quatro parques nacionais mais importantes do país: Parque da Tijuca; Serra dos Órgãos e Itatiaia; pela importância histórica de regiões como a cidade do Rio; pela região do Médio Paraíba, com suas fazendas de café e a cidade imperial de Petrópolis; e pela potencialidade do que podemos denominar de *turismo de convivência* – aquele que se faz para conhecer a cultura, o estilo de vida e as especificidades de uma região.

A carência de planejamento no estado do Rio torna o turismo ainda pouco aproveitado. Na cidade do Rio, o total de empregos em hotéis e pousadas representa apenas cerca de 1% do total de empregos formais da cidade (MTE/Rais, 2014).²⁹ Além disso, algumas pesquisas que fizemos apontam para o fato de que a atividade turística nas demais 91 cidades fluminenses só é significativa para a economia municipal em Armação dos Búzios, Parati e Itatiaia.

A história do Rio também leva à importante presença de atividades culturais e das áreas de cinema e vídeo na região. Além disso, as áreas de cinema e vídeo têm apresentado forte crescimento, por causa da política de conteúdo nacional e fomento ao setor implantada pelo governo federal no início do século XXI, com a aprovação de uma legislação específica à criação da Ancine e de um fundo a ela

²⁷ Osorio et al., 2011.

²⁸ Uma análise detalhada sobre esse complexo econômico, suas potencialidades e proposições de políticas pode ser vista em Osorio e Sobral (2013).

²⁹ O dado do total de empregos em hotéis e pousadas na cidade do Rio de Janeiro, em 2014, já incorpora boa parcela dos novos hotéis abertos em função dos megaeventos que ocorrem na cidade, desde o Pan-Americano de 2007.

vinculado. No entanto, no que diz respeito às atividades de entretenimento, esporte e lazer, deve-se buscar um adequado aproveitamento dos complexos esportivos criados ou aprimorados no Rio de Janeiro, tendo em vista os megaeventos. Nesse aspecto, uma das possibilidades consiste em buscar uma política que transforme a cidade do Rio na *capital do esporte* da América Latina.

Outra possibilidade é que, atualmente, os complexos esportivos não funcionam apenas como palco para competições, atendendo também a outras atividades de entretenimento e lazer. Deve-se ter em conta ainda que a cidade do Rio de Janeiro, além de receber bem seus visitantes, desde a Eco 92, já tem importante experiência na organização de megaeventos, o que, com a realização das Olimpíadas de 2016, permitirá a geração de uma imagem internacional positiva para a cidade e contribuirá para a alavancagem do turismo.³⁰

Outra área em que se pode definir uma política de adensamento produtivo no estado do Rio de Janeiro está vinculada ao que podemos denominar de *complexo da economia da saúde*. O Sistema Único de Saúde brasileiro é o maior comprador público, entre todos os países do mundo, de insumos para atendimento na área de saúde. Assim, a partir de 2004, o governo federal iniciou o desenho de uma política de criação ou atração para o país de novas atividades produtivas desse setor, com base no poder de compra do governo.

O Rio de Janeiro é um espaço privilegiado para atrair essas novas atividades. O estado abriga significativa indústria farmacêutica e há uma importante área de pesquisa nesse setor. Além disso, tem o privilégio de sediar a Fiocruz, instituição-chave nessa nova política, inclusive do ponto de vista de absorção de novas tecnologias.³¹ Também conta com presença importante na área de cirurgia plástica, atraindo moradores de outras regiões brasileiras e do exterior. Registre-se que a vinda de pessoas do exterior para o Rio de Janeiro, a fim de aproveitar a expertise em cirurgia plástica, pode ser ampliada, a partir de 2016, se for mantido o fim da sobrevalorização cambial.

Por último, é importante aprofundar os benefícios econômicos que podem advir da presença das Forças Armadas no Rio de Janeiro, não só pelos recursos que essa instituição injeta na economia, por meio do pagamentos de salários e das compras de insumos que realiza para a manutenção de suas atividades, mas também pelas atividades de ensino, pesquisa e produção que empreende em nosso território, como, por exemplo, com o estaleiro nuclear da Marinha, que está sendo instalado no município de Itaguaí.

³⁰ Do ponto de vista do custo e dos investimentos gerados pela realização das Olimpíadas, diversos questionamentos podem ser feitos. Em primeiro lugar, começa a haver um entendimento crescente de que a forma como se organizam as Olimpíadas deve ser simplificada. Em segundo lugar, a realização do evento em região de expansão territorial da cidade do Rio de Janeiro, na Zona Oeste, ao contrário do que ocorreu em Londres e Barcelona – em geral, apresentadas como exemplos bem-sucedidos do ponto de vista urbano –, pode gerar uma série de efeitos negativos, como a ampliação dos custos em infraestrutura, pela expansão territorial da cidade, e o maior distanciamento entre trabalho e moradia, o que representa o oposto do que os urbanistas hoje em dia hegemonicamente recomendam. Maior detalhamento dessa discussão, no entanto, não cabe no escopo deste artigo.

³¹ Sobre o assunto, ver Hasenclever e Paranhos, 2015.

No que diz respeito ainda ao adensamento produtivo no estado do Rio de Janeiro, é importante desenhar uma estratégia de fomento territorializada, com vistas a aumentar a endogenia da economia fluminense. De acordo com essa estratégia, deve-se pensar a cidade do Rio de Janeiro como um espaço de coordenação da economia regional. Entre as oito regiões de governo, os desafios mais complexos estão na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e em sua periferia. Não só pelo fato de a RMRJ concentrar 74,3% da população fluminense; 77,4% dos empregos formais do estado; e 64,7% do PIB do estado, mas também por ser a região, no território fluminense, que apresenta os maiores desafios do ponto de vista socioeconômico e de desigualdade social (IBGE e MTE).

Em primeiro lugar, a periferia metropolitana ainda é basicamente *dormitório*, o que gera diversos problemas, como, por exemplo, a existência, na quase totalidade de seus municípios, de uma diminuta base produtiva para a arrecadação de receita pública municipal. Por exemplo, enquanto o município de São Caetano do Sul, da periferia da RMSP, que apresenta forte densidade produtiva, apresentava, em 2014, uma receita pública *per capita* de R\$ 6.832,86, o município de Duque de Caxias (RMRJ), muitas vezes percebido no imaginário popular como um município rico, apresentava uma receita pública *per capita* de apenas R\$ 2.012,51.³² Isso porque, embora a refinaria Duque de Caxias e outras poucas grandes empresas estejam em seu território, o conjunto de sua estrutura produtiva é extremamente ralo (Finbra/STN/MF).

Da mesma forma, ao analisarmos os indicadores sociais na RMRJ e principalmente em sua periferia, vemos resultados bastante preocupantes, sejam em comparação com os municípios fluminenses das outras sete regiões do governo, sejam em comparação com o total dos municípios da Região Sudeste brasileira, ou ainda nos rankings dos municípios com mais de cinquenta mil habitantes das periferias das RMRJ, RMSP e RMBH.

Entre os exemplos para o *ranking* dos resultados na educação através do Índice de Oportunidades da Educação Brasileira-Ioeb (2013), verificamos que os piores resultados pertencem aos 18 municípios da periferia da RMRJ com mais de cinquenta mil habitantes.

No quesito segurança, novamente comparando-se os municípios das periferias das RMRJ, RMSP e RMBH com cinquenta mil habitantes ou mais, têm-se São Caetano do Sul e São Bernardo, ambos da RMSP, como os municípios com os dois melhores resultados, apresentando, em 2013, taxas de homicídios por cem mil habitantes de 4,48 e 6,20, respectivamente. Por outro lado, vários municípios da RMRJ apresentavam elevadas taxas de homicídios, superiores a quarenta por cem mil habitantes: Japeri, 41,67; Itaguaí, 51,06; Belford Roxo, 54,23; Duque de Caxias, 60,30; e Nova Iguaçu, 63,62 (Datusus).

A precarização da periferia metropolitana também pode ser observada pelo ranking dos 59 municípios com mais de cinquenta mil habitantes das periferias das metrópoles do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte em relação ao percentual de domicílios atendidos por rede de água, em 2010. Entre os 18 piores resultados, estão 14 municípios da periferia da RMRJ. Além disso, os dados revelam que a qualidade e a periodicidade da chegada de água aos domicílios não são boas (IBGE, 2010).

³² Sobre o assunto, ver Sobral (2015).

Uma estratégia e uma agenda que permitam o início de um círculo virtuoso para a RMRJ e, principalmente, para a periferia devem pensar, de forma integrada, políticas sociais, de infraestrutura e de atração de investimentos. Essa estratégia e essa agenda devem levar em conta a questão da melhoria da educação e da formação profissional, bem como das políticas públicas de saúde; a criação de recursos de amenidades, como parques públicos, hoje inexistentes na periferia metropolitana, exceto em Niterói; a organização do zoneamento urbano e a regularização de terrenos para a instalação de empresas; e melhoria da logística e da infraestrutura de telecomunicações, energia elétrica e saneamento. E tudo isso deve ser pensado tanto para os cidadãos quanto para as empresas.

Um primeiro exemplo da necessidade de se pensar, de forma integrada, a questão da qualidade de vida na RMRJ e na periferia metropolitana está evidente em alguns depoimentos de gestores públicos, no sentido de que empresários que visitam o Rio de Janeiro, quando da avaliação da viabilidade de instalarem atividades produtivas no estado, ficam impressionados com a falta de cidades organizadas na periferia metropolitana em que seus funcionários possam trabalhar e viver bem. Outro bom exemplo é o depoimento de um empresário que produz materiais de construção e possui três plantas industriais – duas em São Paulo e uma na Baixada Fluminense. Esse empresário afirma que, embora o Arco Metropolitano tenha melhorado a logística, ele ainda pensa em transferir a planta que possui na Baixada para São Paulo, levando em conta que, com frequência, a energia cai na região e, assim, não só a produção fica paralisada, como se perde o que estava em produção. Além disso, quando chove, o sinal de internet cai e não se pode sequer emitir uma nota fiscal eletrônica.

O último exemplo paradigmático das dificuldades na atração de empresas, encadeamentos e adensamento produtivo na RMRJ, excluindo-se a cidade do Rio de Janeiro e Niterói, é o fato de que a instalação da indústria Rio Polímeros em Campos Elíseos, no município de Duque de Caxias, não atraiu praticamente nenhuma nova indústria de plástico. Ocorre que a criação da Rio Polímeros, planta petroquímica de primeira e segunda gerações, foi desenhada com vistas a funcionar como âncora de um polo de gás químico que também incorporaria a terceira geração petroquímica, ou seja, a indústria de plásticos. Sem dúvida, a terceira geração petroquímica é fundamental, pois não só é intensiva em mão de obra, como também é composta, de forma hegemônica, por pequenas e médias empresas. A não atração de indústrias de plástico para a periferia metropolitana deveu-se fundamentalmente à não existência de áreas com infraestrutura adequada à sua instalação.

Se a RMRJ é a região de governo do estado do Rio de Janeiro que apresenta os maiores desafios em políticas sociais, infraestrutura e adensamento produtivo, as outras sete regiões estão longe de apresentar um quadro confortável quando se compara sua situação socioeconômica com a da maioria dos municípios das regiões Sudeste e Sul brasileiras. Nesse sentido, é imperioso ampliar a reflexão sobre o estado do Rio de Janeiro e suas especificidades territoriais, de forma sistemática, com vistas ao devido conhecimento e à socialização das informações sobre a atual realidade fluminense, definindo-se qual agenda possibilitará a superação das precariedades estruturais e da crise atual, com o início de um círculo virtuoso no conjunto do estado.

Referências

- BARROS, Frederico Robalinho de. *Economia industrial do novo estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: APEC/IDEG, 1975.
- BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti (org.). *O Rio de Janeiro e sua região*. Rio de Janeiro: IBGE/ Conselho Nacional de Geografia, 1964.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DULCI, Otávio Soares. *Em busca da Idade de Ouro: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930)*. Niterói: UFF/Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 1991.
- (org.). *Crônica política do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- . *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.
- FIANI, Ronaldo. “Estado e economia no institucionalismo de Douglass North”, *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, abr./jun. 2003.
- FREIRE, Américo. *Uma capital para a República: poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada para o século XX*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- GUANABARA. Secretaria de Ciência e Tecnologia. Comissão do ano 2000. *Rio Ano 2000*. Rio de Janeiro, 1970.
- HASENCLEVER, Lia e PARANHOS, Julia. “Complexo da economia da saúde no estado do Rio de Janeiro: uma oportunidade de ampliar o desenvolvimento do estado?”. In OSORIO, Mauro et al. (orgs.). *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- HIRSCHMAN, Alberto. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1958.
- HODGSON, Geoffrey M. *Economia e evolução: o regresso da vida à teoria econômica*. Oeiras: Celta, 1997.
- IDEG. Instituto de Desenvolvimento da Guanabara. *Tendências de crescimento da Guanabara*. Rio de Janeiro: Senai, 1974.
- KRUGMAN, Paul et al. *Economia espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo*. São Paulo: Futura, 2002.
- LESSA, Carlos. *O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- MAGALHÃES, J. P. A. et al. *Rio século XXI: perspectivas e propostas para a economia fluminense*. Rio de Janeiro: JB, 1991.
- MAGALHÃES, Raphael de Almeida. *Breve histórico sobre a estruturação física e econômica da cidade e sua região*. S.l., 2001. (mimeo)
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- . *Saudades da Guanabara*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- MOTTA, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: Alerj, 2001.

- MOULAERT, Frank. *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.
- MYRDALL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OSORIO, Mauro. *Rio nacional, Rio local: origens e especificidades da crise carioca e fluminense. Estratégias, instituições e desenvolvimento* (tese). UFRJ, 2004.
- . *Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: Senac, 2005.
- e SOBRAL, Bruno. *A capacidade indutora dos serviços no estado do Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Sebrae, 2013.
- e VERSIANI, Maria Helena. “O papel das instituições na trajetória econômico-social do estado do Rio de Janeiro”, *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 2, 2013, pp. 1-23.
- et al. *Análise da dinâmica espacial dos complexos logístico-produtivos e recomendações para o maior impacto positivo dos empreendimentos estruturantes*. Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Meso-Região do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. Relatório Final da Política de Desenvolvimento Econômico e Social –PDES. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2011.
- et al. (orgs.). *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- PACHECO, Carlos Américo. *Fragmentação da nação*. São Paulo: Unicamp/IE, 1998.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.
- ROSA, Luiz Pinguelli e OSORIO, Mauro (orgs.). “O gás natural na América Latina, no Brasil e no estado do Rio de Janeiro: algumas considerações”, *Cadernos de Energia*, Rio de Janeiro: Energe/Coppe/UFRJ, n. 8, jun. 1995.
- SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. *Metrópole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- . “A questão metropolitana em perspectiva: o desafio de tornar a periferia da RMRJ mais densa produtivamente e com melhor infraestrutura básica”. In OSORIO, Mauro et al. (orgs.). *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV, 2015, pp. 17-44.
- VEBLÉN, Thorstein. *The theory of the leisure class*. Nova Iorque: Modern Library, 1934.
- VERSIANI, Maria Helena. *Padrões e práticas na política carioca: os deputados federais eleitos pela Guanabara em 1962 e 1970* (dissertação). UFRJ, 2007.