

UMA AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO DO RIO DE JANEIRO

AN AGENDA FOR THE DEVELOPMENT OF RIO DE JANEIRO

Floriano Godinho de Oliveira ^A

 <https://orcid.org/0000-0002-9487-3341>

^A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil

Correspondência: fgodinhodeoliveira@gmail.com

DOI:

Recebido em: 30 jun. 2022 | **Aceito em:** 30 jun. 2022.

Ano eleitoral e conjuntura de mudanças

A aprovação da inclusão do Plano de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro (PRF) no Sistema de Regime de Recuperação Fiscal (RRF) do governo federal, no mês de junho, bem como uma conjuntura de aumento da arrecadação e pagamentos de *royalties* para os cofres públicos, geram um cenário positivo para a recuperação da economia fluminense¹. É preciso ler as possibilidades daí decorrentes e atuar de forma organizada e planejada sobre a economia política no estado. Destaca-se, nessa conjuntura, uma restauração parcial do peso da economia do petróleo na composição da economia fluminense, o que caracteriza um bom momento para que o Estado, por meio de seus órgãos de gestão e planejamento, volte a atuar consistentemente com base em planos de desenvolvimento e planejamento estratégico do crescimento econômico e do desenvolvimento social, assumindo uma agenda de investigação e de ações que desvele e atue sobre os gargalos que travam a economia e o desenvolvimento no estado.

¹ Ver a respeito o editorial publicado na revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, nº 21, de dezembro de 2021, produzido pelo economista Bruno Sobral – “Plano de Recuperação Fiscal: um plano que visa trazer inovações para o debate nacional”; e o artigo de Paula Nazareth e Nina Araújo – “O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal”.

Com efeito, destaca-se, nas administrações públicas no estado, um retorno gradativo a ações implicadas com o planejamento das bases e fundamentos da economia no território fluminense. Esse é um primeiro passo para a recuperação do crescimento das atividades econômicas. Desde os anos 1990, com os avanços dos projetos e concepções neoliberais no País e no mundo, o planejamento vem sendo secundarizado, deixando-se “ao mercado” as decisões estratégicas. Tal perspectiva, cada vez mais, precisa ser abandonada, pois a realidade nos informa que a recuperação econômica não pode ser uma atribuição dos próprios agentes econômicos, sem uma conjugação de esforços com as forças públicas, orientadas por meio de seus órgãos de planejamento.

A relevância do papel desempenhado pelo Estado fica mais evidente nessa conjuntura de crise e de perspectivas de retorno do crescimento econômico. São muitos os caminhos sugeridos e setores a serem estimulados, como forma de alavancar empreendimentos e a economia no estado. Todos, evidentemente, dependem de políticas públicas de regulação e de ordenamento do território (FERRÃO, 2011), posto que os empreendimentos não são isolados no espaço social, mas articulados por meio de inúmeros fatores de integração dos meios de circulação, infraestruturas e logísticas, presentes no território, conformando-se as denominadas condições gerais de produção, associadas aos demais investimentos sociais necessários na organização do território.

Queremos aqui enfatizar que as ações do Estado, principalmente em um cenário de crise econômica, não podem ser as de um Estado que não se mostre presente de forma decisiva no planejamento e gestão territorial, acreditando, descompromissadamente, que os conglomerados e atividades empresarias ocorrerão por interesses de proximidades e fatores específicos no território. Ao contrário, as atividades produtivas, cada vez mais – em um contexto de produção crescente de inovações das tecnologias informacionais, dos processos e de organização (TUNES, 2020) –, necessitam que o planejamento e o ordenamento do território criem condições favoráveis e estimulem as atividades produtivas, sem, obviamente, deixar de ter em conta as necessidades e interesses da sociedade local.

Aqui se coloca, também, o planejamento e o ordenamento do território segundo as perspectivas do desenvolvimento regional. O estado do Rio de Janeiro teve, até meados dos anos 1990, uma forte concentração de atividades econômicas no seu espaço metropolitano, chegando a gerar 82% do PIB estadual na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) (OLIVEIRA, 2006). Desde meados dos anos 1980 essa concentração

sofreu um relativo esvaziamento com a perda de competitividade de setores importantes do parque industrial fluminense, bem como a transferência de atividades para o interior do estado ou para outros estados, como foi o caso do esgotamento das atividades do parque industrial naval e metalúrgico; da perda de investimentos do setor de informática; da transferência de sedes de empreendimentos e instituições financeiras para outros estados.

A partir dos anos 1990, uma nova economia se desenvolveu no interior do estado. Na porção sul, ao lado do setor siderúrgico já existente, empreendimentos automobilísticos reestruturaram a economia industrial, abrigando hoje cinco grandes montadoras e algumas indústrias de autopeças na Região do Médio Vale do Paraíba. Deve-se destacar aqui também a reativação da indústria naval na Região da Costa Verde, bem como a ampliação das atividades na base portuária da Transpetro, em Angra dos Reis, em face da intensificação das atividades extrativistas no pré-sal. No Norte, vários são os efeitos da denominada economia do petróleo (PESSANHA, 2017), produzindo um intenso dinamismo no setor de serviços industriais nas cidades regionais da região petrolífera, como também a instalação do Porto do Açú, um importante empreendimento logístico-industrial na região, situado no município de São João da Barra.

A partir dos anos 2000, a economia do estado passa a apresentar, também, possibilidades de recuperação no espaço metropolitano, mas, nesse caso, o planejamento e as ações do Estado foram, e devem seguir sendo, mais decisivas. O marco do processo de recuperação no espaço metropolitano foi o anúncio, em 2006, da construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), que produziu um importante efeito de arrasto na cadeia produtiva industrial e de logísticas no espaço metropolitano. Sua localização no município de Itaboraí desencadeou um conjunto de intervenções de infraestrutura e logística que interviu significativamente na organização do território metropolitano. A recuperação e duplicação da BR.101-Norte; a rodovia Arco Metropolitano; a ampliação e dragagem dos canais do Porto de Itaguaí; a instalação da base portuária de submarinos em Itaguaí; o Porto de serviço da Petrobras em São Gonçalo; a Estrada UHOS – ligando o Comperj ao Porto de São Gonçalo; o desenvolvimento do projeto (hoje abandonado) da cidade da pesca em São Gonçalo etc, são evidências de empreendimentos e intervenções públicas que produziram ou poderiam ter produzido efeitos significativos na recuperação da economia metropolitana fluminense.

Perspectiva de encontrar um eixo para o desenvolvimento

Partindo desse legado, quais os caminhos a seguir? Como recuperar as bases logísticas e os empreendimentos já realizados para propiciar uma nova alavancagem para o desenvolvimento? Muitas propostas se apresentam para buscar uma definição de novos eixos de desenvolvimento, para além do marco da indústria petroquímica, que se delineou como central durante alguns anos. Hoje, o Comperj se converteu em um empreendimento de beneficiamento do gás produzido no estado. Isso pode alavancar um setor estratégico importante, mas ainda não são conhecidas as possibilidades de expansão e desenvolvimento da cadeia produtiva daí decorrente. É bom lembrar que o Comperj previa a instalação de um imenso parque tecnológico-industrial, em área já preparada e infraestruturada de cerca de 6 km quadrados, em frente ao portão principal do antigo complexo. A rodovia Arco Metropolitano foi projetada como uma rodovia industrial e previa o recebimento de mais de 400 empreendimentos industriais da chamada terceira geração de beneficiamento do setor petroquímico. A retro área do Porto de Itaguaí, também continua sem aproveitamento. Vale destacar que as possibilidades de novos usos desses espaços devem ter em conta que o projeto mudou, e que essas infraestruturas não terão as mesmas perspectivas que teriam com o desenvolvimento do Comperj. Isso significa que os desdobramentos da cadeia produtiva implicada com o beneficiamento de gás, e outros usos das áreas no entorno da Rodovia Arco Metropolitano e do porto, devem ser buscados, agora, com base em projetos mais arrojados e que expressem os novos arranjos produtivos no estado.

Durante a Pandemia, outras possibilidades surgiram para fortalecer as perspectivas da recuperação da crise estrutural da economia fluminense. Um destaque deve ser dado para um importante debate sobre o alavancamento da economia industrial no estado por meio do Complexo Industrial da Saúde. As atividades da indústria da saúde – fármacos, componentes no tratamento médico-hospitalar etc – já constituem um importante setor dinâmico da economia fluminense, mas que poderia ter se potencializado a partir do desenvolvimento do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS) da Fiocruz, no distrito industrial de Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro.

Este e outros empreendimentos sofrem por falta de um planejamento estatal responsável, capaz de produzir as condições gerais para seu completo funcionamento, que

exigem intervenções públicas para a produção das infraestruturas de circulação necessárias. O distrito industrial de Santa Cruz, criado em 1966, há muitos anos é um complexo literalmente abandonado, cujas ruas de circulação interna têm precário calçamento (com alguns trechos de terra batida) e o acesso é unicamente por meio da rodovia BR.101-Sul, sem que haja linhas de ônibus de integração aos demais bairros da cidade. O acesso por ferrovia foi desativado desde os anos 1980, quando a rede ferroviária encerrou as atividades do trecho Santa-Cruz – Mangaratiba. Esse fato contribui de forma importante para a precariedade da rede ferroviária no estado para a mobilidade urbana no espaço metropolitano, condição agravada pela total ausência dessa infraestrutura viária na parte leste da metrópole.

Assim, consideramos que os limites para a circulação, no estado, tanto de capitais, mercadorias e pessoas, por meio de redes ferroviárias, evidenciam as restrições do crescimento econômico. É importante ressaltar que a circulação, na cadeia de valor do capital, é um dos fatores estratégicos para garantir, em um primeiro momento, agilidade na aquisição de meios de produção e de força de trabalho. Além disso, após o processo produtivo, em si, a circulação da mercadoria é o que garante a realização da acumulação do capital. Sem um planejamento eficaz e respostas a essas demandas, o crescimento econômico não se realiza. São preocupantes, também, ao lado da não realização de investimentos na circulação com base no modal ferroviário, as privatizações das rodovias, que determinam que todos os acessos à capital do estado e a circulação nas estradas fluminenses sejam taxados monetariamente.

Uma agenda para o desenvolvimento

Esses fatores, enunciados muito brevemente linhas acima, dão sentido ao projeto editorial que a RCDF está iniciando com este número. A busca de discussões e debates sobre a economia e o desenvolvimento social estarão na pauta de nossas edições neste e nos próximos anos. Quais as prioridades de planejamento e investimentos? Como resgatar o debate sobre o planejamento e a gestão por parte do Estado? Quais os setores mais vulneráveis? Como estimular os investimentos produtivos? Como estimular a ampliação das bases logísticas e infraestruturas? Como criar novas bases para a circulação, por meio de redes técnicas físicas e de comunicação? Como trabalhar com novos setores e

investimentos? Como estimular a incorporação e o desenvolvimento de inovações tecnológicas, de processos e de organização no estado?

Esse é um desafio implicado com a proposição de diálogos sobre questões que precisam ser aprofundadas, colaborando com os inúmeros espaços de reflexão que já existem, como o Fórum de Desenvolvimento da ALERJ; a Rede Pró-Rio, que agrega pesquisadores do Rio de Janeiro, e muitos outros, cabendo lembrar que se trata de diálogos que devem ser mantidos para além de um ano em que realizaremos eleições. Neste momento, a oportunidade do debate é mais intensa, mas, como uma revista que agrega duas instituições de Estado, a CEPERJ e a UERJ, em sua coordenação, e, portanto, como uma revista que se assume como de Estado, pretendemos que essa contribuição seja permanente.

Para isso, temos três chamadas para a composição de dossiês temáticos, para publicação ainda este ano, como forma de também colaboramos com as discussões e as indicações de caminhos para o desenvolvimento econômico e social no estado. Por isso, nesta edição, trazemos a seção “Agenda Para o Desenvolvimento”, em que apresentamos as discussões um pouco mais aprofundadas das chamadas já publicadas *on line* no expediente da revista.

O Dossiê “**Gestores e gestão pública: impactos e repercussões no Estado e na sociedade**” será uma peça importante para resgatar e dinamizar as reflexões sobre o papel do Estado como agente do planejamento e da estruturação das políticas públicas, procurando lançar luz sobre a equivocada concepção que confunde serviço público com governo, quando, concretamente, o serviço público e as políticas públicas, exatamente devido ao riscos permanentes de sua captura e mesmo redução a instrumentalidades de governos, precisam ser disputadas e afirmadas como políticas de Estado. Nesta chamada, é destacado o papel crucial atribuído ao Estado como promotor de desenvolvimento, de bem-estar e de novas capacidades. Estamos, portanto, diante de uma discussão importante sobre o que consideramos um potente desafio: pensar a gestão para além dos governos e pensar as políticas públicas como funções de Estado.

Outro eixo temático apresentado na seção “Agenda Para o Desenvolvimento” será o relacionado ao dossiê intitulado “**Estratégias de Desenvolvimento a partir do Mar**”, que se propõe a enfrentar uma questão de muita relevância para o estado, ou seja, “a economia azul”, que tem em consideração o fato de que o mar desempenha um papel fundamental no desenvolvimento econômico, particularmente nas regiões e nos países

costeiros e litorâneos. O Rio de Janeiro, é um estado litorâneo que tem vários setores que poderiam ser estimulados para seu desenvolvimento, como a pesca e aquicultura; construção e reparação naval; energias *offshore*; turismo, esporte e lazer; transporte e portos. Há ainda possibilidades no campo da energia eólica *offshore* e a retomada da construção naval. O litoral do estado do Rio de Janeiro conta hoje com 18 portos comerciais, que precisam ser melhor explorados e articulados por meio de redes de transportes. Há que se debater também a recuperação de projetos novos e potentes, como a cidade da pesca, no município de São Gonçalo.

O terceiro dossiê sugerido nessa linha de discussão é o relacionado às “**Logística e desenvolvimento regional**”, que busca associar, ao desenvolvimento regional, a instalação e modernização de setores importantes das redes técnicas que possibilitam a conectividade entres lugares e agentes produtivos, por meio de portos e aeroportos, rodovias e ferrovias, dutovias e centros de consolidação e desconsolidação de cargas. Busca abordar, assim, as perspectivas de um crescimento da economia no território e nas regiões. Caberia reiterar, neste caso, que a circulação, por meio das estruturas de transportes e de comunicação, são bases fundamentais para o crescimento econômico, já que, no movimento geral da produção do valor na sociedade capitalista, a atividade produtiva começa na circulação monetária (aquisição de meios de produção e força de trabalho) e se conclui na circulação de mercadorias. Portanto, trabalhar a circulação como base para o desenvolvimento no estado é um tema estratégico de grande relevância.

Reconhecimento aos investigadores sobre o desenvolvimento no Rio de Janeiro

Esta edição também pretende lançar uma seção especial, que merece ser apreciada e disseminada. Será dedicada aos inúmeros intelectuais que possuem uma trajetória de efetiva participação na formação de pesquisadores e que trouxeram, e ainda trazem, contribuições teóricas e conhecimentos técnicos para o debate público. São profissionais que dedicaram suas vidas acadêmicas e/ou como gestores ao estudo do desenvolvimento econômico e social, tendo por base empírica o estado do Rio de Janeiro.

Serão professores, pesquisadores, investigadores que, além de oferecerem, para a sociedade fluminense, conhecimento científico por meio de suas pesquisas e práticas docentes ou técnicas, também nos legaram sua participação na vida política no estado.

São profissionais atuantes no debate político sobre questões de interesse social, no campo do desenvolvimento econômico, social, espacial, cultural ou político, posicionando-se não como o/a portador(a) do conhecimento, mas como cidadão ou cidadã. Ao assim se posicionarem, tornaram o conhecimento um instrumento público, aproximando a Universidade da sociedade e dos gestores públicos, em processos colaborativos e democráticos.

Buscaremos, em cada edição, publicar uma entrevista, um registro de trajetória acadêmica, um depoimento expressivo, que possam apresentar esses pesquisadores.

Nesta edição, apresentamos um memorial escrito pela Professora Rosélia Piquet, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Rosélia Piquet participou da estruturação do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ, nos anos 1980, e, atualmente, implantou e coordena o Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UCAM-Campos dos Goytacazes. Uma trajetória muito importante, dedicada ao debate das questões teóricas e dos desafios práticos do desenvolvimento e do planejamento.

A contribuição intelectual da academia fluminense

Com o mesmo espírito da seção acima descrita, inauguramos também, nesta edição, uma seção de resenhas dedicada a resgatar os elos que unem a produção acadêmica ao planejamento e às práticas de gestores atuantes nas administrações públicas do estado. A resenha de inauguração dessa seção será sobre o Livro “Norte Fluminense: uma região petrodependente”, publicado em 2021 pela Editora Telha, organizado pela nossa homenageada, a Professora Rosélia Piquet. A resenha foi elaborada pelo Professor Carlos Brandão, do IPPUR/UFRJ, que também é um investigador de imensa experiência analítica sobre o desenvolvimento regional.

Outros livros sobre o desenvolvimento social e a economia do Rio de Janeiro serão resenhados para publicação nas próximas edições. Por ora, já temos em produção resenhas do livro intitulado “Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise”, organizado por Carlos Antônio Brandão, Deborah Werner e Fábio Lucas Pimentel de Oliveira, publicado Editora Consequência, em 2021. Publicaremos também a resenha

do livro “Região Norte Fluminense: o desenvolvimento em questão”, organizado pela Professora Lia Hasenclever e Yves A. Fauré, publicado pela Editora E-paper, em 2022.

Os livros selecionados para serem apresentados por meio de resenhas são exemplos de atividades de produção acadêmica que aproximam nossas universidades dos debates e ações do planejamento e da gestão do território. Os objetivos dos livros são a apresentação de contribuições críticas, que potencialmente tanto favorecem as discussões dos docentes e pesquisadores com os gestores, quanto possibilitam aos gestores uma maior aproximação com as universidades.

Para concluir, gostaríamos de destacar, tendo em conta a proposta de apresentação dos pesquisadores e seus trabalhos críticos sobre o desenvolvimento, o quanto se faz necessária a discussão acerca de um esforço colaborativo entre as Universidades e o Poder Público. A autonomia universitária, característica preponderante das instituições de ensino superior (IES) públicas, que garante a liberdade de produção crítica, não deveria afastar a universidade da disputa saudável da direção das políticas públicas instituídas pelo Estado. Afinal, as IES públicas também são parte do Estado.

Evidentemente, há que se fazer uma distinção fundamental entre Estado e governo. Quando nos referimos às políticas públicas e ao planejamento, não estamos nos reportando aos planos de ação dos governos, ou das determinações instrumentais de atendimento a interesses específicos de setores das classes dominantes. Referenciamos na elaboração e execução de políticas constitucionais e na perspectiva de produção de políticas que garantam o desenvolvimento social. Isso implica em políticas educacionais, de saúde, habitacionais, culturais, mas também em investimentos públicos para garantir a circulação de todos os fatores relacionados ao desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, da busca de estímulo ao desenvolvimento da economia política no estado, em uma perspectiva asseguradora de direitos sociais.

Entendemos que uma prática colaborativa entre as universidades e o Poder Público pode ser melhor considerada pelos gestores públicos, por meio do estabelecimento de um exercício regular de incorporação de estudos e pesquisas científicas nos processos de formulação, implementação e avaliação de política públicas. Isto tende a viabilizar um envolvimento mais direto das universidades como um todo e a superação da prática corrente de se recorrer a consultorias em processos nos quais as universidades poderiam, colaborativamente, suprir e envolver a comunidade acadêmica do estado nas práticas do planejamento.

Referências bibliográficas

FERÃO, J. **O ordenamento do território como políticas públicas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

NAZARETH, P; ARAÚJO, N. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. Rio de Janeiro, **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, nº 21, dez/2021, p. 18-53.

OLIVEIRA, F. G. **Reestruturação Produtiva, Território e Poder no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

PESSANHA, R. M. **A relação transescalar e multidimensional “Petróleo – Porto” como produtora de novas territorialidades**. Rio de Janeiro: Tese, PPFH/UERJ, 2017.

SOBRAL, B. Plano de Recuperação Fiscal: um plano que visa trazer inovações para o debate nacional. Rio de Janeiro, **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, nº 21, dez/2021, p. 6-15.

TUNES, R. Uma abordagem crítica da inovação e do conhecimento na geografia do capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, F. *et al.* **Espaço e economia: Geografia Econômica e Economia Política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019, p. 135 – 162.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.