

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**MEGA EMPREENDIMENTOS EM
REGIÕES ATRASADAS: O PORTO DE
ITAGUAÍ**

ISABEL DE ALMEIDA ALT

Matrícula: 109024125

isabelalt@yahoo.com.br

ORIENTADOR: Rene Louis de Carvalho

NOVEMBRO 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**MEGA EMPREENDIMENTOS EM
REGIÕES ATRASADAS: O PORTO DE
ITAGUAÍ**

ISABEL DE ALMEIDA ALT

Matrícula: 109024125

BANCA EXAMINADORA
PROF. ORIENTADOR.
PROF.
PROF

NOVEMBRO 2013

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos meus familiares por todo o apoio, amor e confiança ao longo da faculdade e durante a conclusão desta monografia. Em especial, aos meus pais, à minha avó materna e à minha tia materna.

Agradeço ao meu Mestre da vida, Daisaku Ikeda, por me ensinar a me tornar um ser humano melhor, que contribui para uma sociedade mais humanística.

Agradeço ao professor René, por toda atenção, apoio e ensinamentos ao longo da elaboração desta monografia.

Ao meu namorado, Pedro Henrique, agradeço pelos esforços, paciência e amor ao longo desses anos.

Agradeço aos meus amigos pela colaboração e incentivos ao longo dessa jornada, em especial, Giulia, Daniel, André, Catherine, Nayara, Rafaela e Anne.

RESUMO

Este trabalho propõe analisar a dinâmica de alguns dos mega empreendimentos existentes atualmente no estado do Rio de Janeiro, utilizando como exemplo mais significativo o Porto de Itaguaí. Além dele, serão abordados também o Complexo Industrial e Logístico do Açúcar e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ). O objetivo é tentar entender de que maneira esses grandes empreendimentos afetam as regiões em que se localizam – normalmente regiões estagnadas e com pouco dinamismo econômico local. Ademais, é importante analisar o que essas regiões deveriam fazer a respeito de duas questões: por um lado, esses investimentos trazem muitos problemas, que necessitam de soluções específicas, por outro, geram grandes externalidades positivas, que podem ser aproveitadas para o crescimento local.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the dynamics of some of the mega projects that currently exist in the state of Rio de Janeiro, using as the most significant example, Itaguaí Harbor. Besides, it will be also addressed the Açúcar's Logistics and Industrial Complex and the Petrochemical Complex of Rio de Janeiro (COMPERJ). The goal is to understand how these large developments affect the regions where they are located - usually stagnant regions with little local economic dynamism. Moreover, it is important to analyze what these regions should do about two issues: firstly, these investments bring many problems that require specific solutions, on the other hand, generate large positive externalities, which can be used for local growth.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I – TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	8
I.1 – Williamson e o desenvolvimento espontâneo	9
I.2 –Perroux e a existência de pólos de crescimento	11
I.3 - Hirschman e a complementaridade entre regiões	13
I.4 – Myrdal e as tendências cumulativas	15
CAPÍTULO II - PORTO DE ITAGUAÍ E SEU IMPACTO SOBRE A REGIÃO	18
II.1. – Evolução dos portos no mundo	18
II.1.2 – Portos brasileiros no século XX	19
II.2 – Histórico de Itaguaí	21
II.3 – Conseqüências da modernização do porto para a região	24
II.4 – Conclusão	30
CAPÍTULO III – GRANDES EMPREENDIMENTOS NO LITORAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	33
III.1 - Complexo Logístico e Industrial do Açú	34
III.2 – COMPERJ	36
CAPÍTULO IV – SOLUÇÕES PARA UMA NOVA REALIDADE: APLICAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DO PORTO NA ECONOMIA LOCAL	38
IV.1 – Criação de uma nova cultura portuária	38
IV.2 – Formação de uma economia portuária localmente integrada	39
IV.3 – Promoção do desenvolvimento local	43
IV.4 – Atuação das políticas públicas	45
IV.5 – Conclusão	46
CONCLUSÃO	49
BIBLIOGRAFIA	51

INTRODUÇÃO

Em particular, após o início da exploração do petróleo na região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro e do processo de modernização da logística do estado, grandes investimentos produtivos e logísticos tem sido implementados no estado, muito dos quais em localidades pouco desenvolvidas e economicamente estagnadas da Região Metropolitana e do litoral do estado.

Esses investimentos – Porto de Itaguaí, Complexo Industrial e Logístico do Açú, COMPERJ – têm sido objeto de análise e estudo a respeito de sua real capacidade de impactar a economia da região que os sediam. A posição do governo do estado parece basear-se na hipótese de que os transbordamentos positivos desses empreendimentos nas regiões são inevitáveis, sendo apenas uma questão de tempo e de funcionamento correto dos mercados.

Essas regiões, no entanto, apresentam grandes problemas e seus atores econômicos possuem pouco preparo para solucioná-los e se relacionar com esses empreendimentos. Essas questões têm levado um número expressivo de autores a questionar a ótica governamental e a refletir sobre os mecanismos e políticas efetivamente capazes de fortalecer as regiões.

Portanto, este trabalho analisará esses grandes empreendimentos implantados ou em processo de implantação atualmente no estado do Rio de Janeiro e os impactos oriundos deles sobre o seu entorno, utilizando como exemplo mais expressivo o empreendimento mais antigo, o Porto de Itaguaí, situado no município que pertence à Região Metropolitana.

Para iniciar essa análise, o capítulo 1 apresentará as teorias de vários autores sobre o desenvolvimento regional. Serão abordadas duas vertentes de pensamento: a do desenvolvimento homogêneo – que tem uma visão semelhante a do governo estadual, de que o funcionamento do mercado naturalmente promoverá o desenvolvimento das regiões atrasadas – e do desenvolvimento desigual – que afirma que o crescimento econômico costuma se concentrar em determinadas regiões e que para desenvolver as regiões atrasadas são necessárias políticas e medidas voltadas a esse fim.

O capítulo 2 descreverá as transformações que vem sofrendo os portos mundiais e brasileiros ao longo do tempo. Também abordará dois dos grandes empreendimentos que estão sendo executados atualmente no estado do Rio de Janeiro: o Complexo Logístico e

Industrial do Açú e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) e seus impactos na economia local das regiões em que se situam.

O capítulo 3 apresentará o histórico do município de Itaguaí e buscará explicar as transformações ocorridas na região geradas pela presença do porto, após sua construção em 1982 e sua modernização no final da década de 1990.

Algumas propostas para que Itaguaí consiga endogeneizar os benefícios do porto serão analisadas no capítulo 4, a partir das perspectivas de quatro autores: Monié (2006), Muls (2004), Santana (2011) e Gusmão (2010).

Portanto, o objetivo é analisar em que medida os grandes investimentos em curso e realizados em algumas regiões no estado do Rio de Janeiro - utilizando como centro da análise o Porto de Itaguaí - caracterizadas por serem pouco desenvolvidas, podem fazer transbordar seus impulsos positivos para a região em que se localizam. Também será abordado como as representações locais – poder público, sociedade, empresas – tem atuado para conseguir aproveitar os benefícios trazidos por esses investimentos, de modo a promover o crescimento e desenvolvimento local.

CAPÍTULO I – TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Dada a proposta deste trabalho, será analisado o que alguns teóricos afirmam a respeito das diferenças de desenvolvimento entre as regiões e o que eles acreditam que pode ser feito para reduzir as desigualdades regionais. Existem duas maneiras de estudar essa questão: a do desenvolvimento homogêneo e a do desenvolvimento desigual.

A teoria ligada ao desenvolvimento homogêneo acredita que existe uma tendência à homogeneização do desenvolvimento por todo o território. O autor escolhido para representar essa posição é J.G. Williamson (1965), que não discute diretamente a questão das desigualdades regionais. Para ele, isso é algo temporário. O livre funcionamento dos mercados e a mobilidade dos fatores de produção promoverão o crescimento das regiões menos desenvolvidas.

O outro ponto de vista é o do desenvolvimento desigual, que afirma que a tendência é a atividade econômica se concentrar nos pólos de crescimento, enquanto as demais regiões permanecem como periferias atrasadas. Compartilham desse pensamento três autores: François Perroux (1955), Albert Hirschman (1957) e Gunnar Myrdal (1957), que possuem uma visão menos otimista que Williamson (1965) das diferenças de crescimento das regiões.

Perroux (1955) afirma que o crescimento de uma região não acontece naturalmente. Para que isso ocorra, é necessário que a região estagnada crie relações entre empresas motrizes - que induzem o crescimento de outras empresas – com as empresas movidas por elas. Somente assim haveria incentivo ao crescimento desse local.

Para Hirschman (1957), o mais importante são as complementaridades econômicas existentes entre as regiões em crescimento e as estagnadas. Se elas existem, o desenvolvimento das regiões atrasadas pode acontecer através do desempenho dos mercados. Caso contrário, o desenvolvimento dessas regiões só poderá ocorrer por meio de políticas públicas voltadas para elas.

Segundo Myrdal (1957), a teoria clássica do equilíbrio econômico é um obstáculo para a correta compreensão dos impactos econômicos e das desigualdades regionais. Tanto os impactos positivos quanto os negativos da economia podem adquirir um caráter cumulativo, que ampliaria as disparidades entre as regiões. Ele afirma que a tendência da economia não é alcançar o equilíbrio, mas sim tornar as desigualdades existentes cada vez maiores, com as regiões mais avançadas se tornando cada vez mais avançadas e as atrasadas cada vez mais atrasadas.

I.1 – Williamson e o desenvolvimento espontâneo

Williamson (1965) afirma que o crescimento econômico costuma ocorrer em determinados pontos do espaço. Esses locais, por terem facilidade de acesso e maior qualidade dos fatores de produção e possuir localização mais privilegiada que os demais geram como resultado atividades econômicas mais dinâmicas. Para facilitar a compreensão, ele denomina essas regiões de Norte e as menos desenvolvidas de Sul.

(...) a hipótese inicial desse estudo é que os estágios iniciais do desenvolvimento nacional criam diferenciais de renda entre o Norte e o Sul cada vez maiores. Em algum ponto do curso do desenvolvimento, algumas ou todas as tendências desequilibradoras diminuem, causando uma reversão no padrão de desigualdade inter-regional. Ao invés da divergência dos níveis inter-regionais de desenvolvimento, a convergência será preponderante, com as regiões atrasadas diminuindo o hiato de desenvolvimento entre elas e as áreas já industrializadas. (WILLIAMSON, 1965:62)

Conforme o autor assegura, os benefícios do Norte e a conseqüente desigualdade entre Norte e Sul não é permanente. No início, o Norte aproveita as vantagens que possui e se desenvolve rapidamente. Porém, o funcionamento dos mercados e a possibilidade da mobilidade dos fatores de produção tenderão a fazer convergir o nível de desenvolvimento das regiões.

Normalmente, as regiões de um país não possuem uma igual capacidade de crescimento, e quando o desenvolvimento surge em algumas dessas ilhas, as barreiras regionais podem ser grandes o suficiente para impedir a transmissão do estímulo de crescimento a outras regiões menos favorecidas. Enquanto persistirem as barreiras ao comércio e ao fluxo de fatores (como

também à transmissão de progresso tecnológico), obviamente a desigualdade regional aumentará. (WILLIAMSON, 1965:56)

Williamson (1965) diz que a mobilidade dos fatores de produção, tais como capital e trabalho, promoverá a queda da desigualdade regional. A respeito do mercado de trabalho, o autor argumenta que, na região Norte, a produtividade do trabalho é maior, levando a salários mais altos, o que atrai mão de obra do Sul, em particular trabalhadores pouco qualificados. Com a diminuição da quantidade de trabalhadores no Sul, a produtividade do trabalho desse local tende a aumentar, ocasionando elevação dos salários e da produtividade.

Fenômeno semelhante ocorre no mercado de capitais devido à mobilidade de capital. Quando atinge um grau considerável de crescimento, a região Norte passa a sofrer com rendimentos decrescentes do capital, levando a queda da rentabilidade dos investimentos no local. Ao mesmo tempo, a região Sul possui rentabilidade de investimentos maiores devido ao fato de ainda existirem possibilidades de investimentos em novas atividades dinâmicas na região. Logo, os investimentos no Sul tenderão a serem maiores que os do Norte.

Qualquer um desses fatores, ou uma combinação deles, pode ser suficiente para diminuir a desigualdade regional. Entretanto, uma vez que se inicie, o processo de convergência nacional, ou a despolarização, provavelmente se tornará cumulativo, sendo que as forças presentes neste processo tendem a causar uma igualdade regional, fortalecendo-se mutuamente e acelerando a diminuição das desigualdades. (WILLIAMSON, 1965:62)

Portanto, Williamson (1965) possui a visão de que é possível através do mercado diminuir amplamente as desigualdades regionais existentes em um país. Ao contrário de outros autores que afirmam que a tendência do desenvolvimento é ser concentrado em determinadas regiões mais avançadas, Williamson (1965) considera que a tendência é a dispersão, impulsionada pela mobilidade de fatores. Essa dispersão de atividades propulsoras ao redor do território do país produzirá a convergência do desenvolvimento entre as regiões, com níveis semelhantes de crescimento e renda per capita.

Para ele, o livre funcionamento dos mercados naturalmente levará a igualdade entre as regiões, tornando tanto o Norte quanto o Sul desenvolvidos. Políticas públicas são desnecessárias - o Estado não precisa e não deve interferir no andamento da economia, pois suas ações atrapalham o crescimento.

Conforme assinalado, o autor apresenta uma abordagem bem conhecida na economia, a de que o Estado não deve intervir na atuação do mercado. Para ele, as forças do mercado naturalmente reduzirão as desigualdades regionais através da mobilidade dos fatores de produção e promovem o desenvolvimento. Portanto, no longo prazo, haverá a tendência à igualdade do crescimento econômico das regiões.

I.2 – Perroux e a existência de pólos de crescimento

De acordo com Perroux (1955), as economias dos países estão sempre em constante mudança e nenhuma delas cresce de maneira equilibrada. Novas empresas e indústrias surgem, enquanto outras acabam, modificando o cenário econômico.

(...) o crescimento não aparece simultaneamente em toda a parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou pólos de crescimento com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia. (PERROUX, 1955:146)

O autor centrará sua análise na relação entre as empresas e indústrias. Ele afirma que os lucros de uma firma não dependem somente do preço – que é o mesmo para todas as empresas - e de suas decisões, mas das vendas e compras das outras firmas. Com isso, existem dois tipos de indústrias:

Considere-se uma indústria que tenha a propriedade de aumentar as vendas (e as compras de serviços) de uma outra, ou de várias outras indústrias, ao aumentar suas próprias vendas (e suas compras de serviços produtivos). Chamamos, por enquanto (segundo *esta* aceção determinada), motriz a primeira indústria e a segunda (ou as segundas), indústria movida. (PERROUX, 1955:152)

Assim, indústrias motrizes ao aumentarem suas vendas promovem o aumento das vendas e produto de outras empresas, que são as indústrias movidas. Existe a indústria-chave, “aquela que induz na totalidade de um conjunto, por exemplo, de uma economia nacional, um acréscimo global de vendas muito maior que o acréscimo de suas próprias vendas.”

(PERROUX, 1955:152). Isto é, ela não só desempenha a função de uma indústria motriz como também gera efeitos indiretos, que impactam o crescimento das empresas movidas.

Sendo assim, segundo Perroux (1955), o que causa o desenvolvimento das regiões é a existência de empresas motrizes na localidade, gerando efeitos nas demais empresas. Essa presença cria um pólo de crescimento na região. Quando esse pólo é geograficamente aglomerado, têm-se algumas conseqüências como:

Em um pólo industrial complexo, geograficamente aglomerado e em crescimento, registram-se efeitos de intensificação das atividades econômicas, devido à proximidade e aos contatos humanos. A aglomeração urbana suscita tipos de consumidores com padrões de consumo diversificados e progressivos, em comparação com os do meio rural. Necessidades coletivas (habitação, transportes, serviços públicos) emergem e se encadeiam. (PERROUX, 1955:154)

Além disso, Perroux (1955) afirma que um dos entraves ao desenvolvimento das regiões são os vazamentos de renda. Eles acontecem quando as indústrias fornecedoras e clientes das empresas motrizes situam-se fora da região. A renda que poderia ser obtida pela região caso possuísse produção para a cadeia inicial e final de suas empresas motrizes é apropriada por outras regiões que possuem essas indústrias.

Se atividades a montante e a justante do complexo – e que apresentam condições de produção na região – não se desenvolvem [baixo grau de adensamento regional do complexo] o ritmo de crescimento regional é menor. “Vazamentos” são possibilidades de produção, emprego e renda que a região acaba “exportando” para outras localidades, por não produzi-las localmente.

(...) Não é o fechamento do mercado regional: às vezes o complexo paga mais caro por insumos que poderiam ser produzidos de forma eficiente na região. Interdependências potenciais não são exploradas. (NOTAS DE AULA, Economia Regional, UFRJ, 2012)

Ele também afirma que possuir uma empresa motriz na localidade não significa que exista um pólo de crescimento na região:

Sediar uma empresa motriz não é sinônimo de polarização: a empresa localizada na região pode estar sobre a região ou na região. Uma indústria pode estar localizada na região mas ser “deslocalizada”: na medida em que a intensidade de suas relações econômicas com a região seja inferior à que

ocorre com outras regiões. (NOTAS DE AULA, Economia Regional, UFRJ, 2012)

Portanto, para Perroux (1955), o crescimento econômico de uma região não acontece espontaneamente. Para a região crescer, é preciso possuir em seu território indústrias indutoras do crescimento, que ao aumentarem suas vendas promovam o aumento das vendas de outras indústrias – as indústrias motrizes. Contudo, não é somente a presença delas que gerará um pólo de crescimento, mas sim suas relações econômicas e produtivas com a região, isto é, condições para que resultem em melhorias da renda, emprego, crescimento regional.

Essas mudanças são ampliadas através da presença no próprio território de indústrias fornecedoras e clientes dessas indústrias motrizes, pois aumentam ainda mais o impacto dessas empresas sobre a localidade, permitindo a redução dos vazamentos de renda. Promover as empresas da própria região a fornecedoras e clientes das indústrias motrizes é o mais importante para o desenvolvimento segundo Perroux (1955), pois aumentará a renda absorvida pela região, levando à expansão do crescimento local.

I.3 – Hirschman e a complementaridade entre regiões

Hirschman (1957) denomina as regiões em crescimento de Norte, e as regiões menos dinâmicas de Sul. Ele também denomina os efeitos favoráveis da expansão de efeitos de fluência, e os desfavoráveis, de efeitos de polarização. Para ele, o desenvolvimento de um país pode ocorrer por meio do funcionamento do mercado quando o Norte e o Sul possuem atividades econômicas se que complementam, levando ao crescimento econômico de ambas. Quando não existe essa complementaridade, o crescimento conjunto das duas regiões só será possível através de políticas públicas.

Segundo ele, os “principais fatores de fluência são: aumento das compras e dos investimentos do pólo de crescimento na periferia, funcionamento do mercado de trabalho, dinâmica dos investimentos e investimento público.” (NOTAS DE AULA, Economia Regional, UFRJ, 2012). A respeito de alguns desses fatores, Hirschman (1957) afirma:

(...) Os efeitos favoráveis consistem de efeitos de fluência do progresso nortista; sem comparação, o mais importante desses efeitos é o aumento das compras e investimentos no Sul, um aumento que certamente ocorrerá se as economias das duas regiões forem complementares. Além disso, o Norte pode absorver parte do desemprego disfarçado do Sul, e assim aumentar a produtividade marginal do trabalho e os níveis de consumo “per capita” do Sul. (HIRSCHMAN,1957:40)

De acordo com o autor, os efeitos de polarização podem surgir do fato de a manufatura do Sul ser atrasada em comparação à do Norte. Isso poderá gerar perdas para o Sul, que não terá condições de concorrer com o Norte em algumas produções manufatureiras e precisará pagar mais caro por elas. Além disso, a própria dinâmica do mercado de trabalho também pode ser desfavorável ao crescimento, resultando em efeitos de polarização que o autor considera como sendo o mais grave.

O efeito de polarização mais sério, freqüentemente observado, consiste no tipo de migração interna que pode suceder aos avanços econômicos do Norte. Ao invés de absorver o desemprego disfarçado, o progresso nortista poderá retirar do Sul seus técnicos e administradores-chaves, bem como seus empresários mais jovens e dinâmicos. Este tipo de migração pode realmente ser indesejável não apenas do ponto de vista do Sul, mas também, do país como um todo, pois o prejuízo do Sul, com a saída desses homens, pode ser maior que o ganho do Norte. (HIRSCHMAN, 1957:40)

Contudo, mesmo com essas questões, Hirschman (1957) acredita que no longo prazo, o funcionamento do mercado poderá fazer com que os efeitos de fluência sejam maiores do que os de polarização, levando ao desenvolvimento das duas regiões.

Apesar deste quadro desalentador, ainda acreditamos que, no final, os efeitos de fluência venham a superar os efeitos de polarização, caso o Norte dependa, em grau elevado, dos produtos do Sul para sua própria expansão. Por exemplo, se o Norte se especializar em manufaturados e o Sul na produção de bens primários, a expansão da demanda do Norte deverá estimular o crescimento do Sul. (HIRSCHMAN, 1957:41)

Entretanto, Hirschman explica que isso pode não ocorrer por meio do mercado. Se os efeitos de polarização permanecerem superiores aos de fluência, serão necessárias políticas públicas para transformar isso através dos investimentos públicos. Sendo assim, o governo

provavelmente concentrará seus investimentos no Sul e proporcionará vantagens para essa região, a fim de induzir seu crescimento.

De fato, o governo tentará, da melhor maneira possível, contrabalançar, em parte, os efeitos de polarização que resultam da operação das forças do mercado. Para tal, procurará contrabalançar a emigração do capital e de talentos para o Norte, por meio da organização de um igual fluxo em direção oposta, e procurará compensar as vantagens locacionais do Norte, oferecendo vantagens tributárias especiais ou criando, no Sul, economias externas semelhantes, através dos investimentos públicos. (HIRSCHMAN, 1957:46)

Para Hirschman (1957), a atuação mais importante do governo para impulsionar o crescimento do Sul reside na criação de mecanismos que possibilitem a região crescer por meios próprios, de maneira independente, através de atividades próprias que incitarão o crescimento da região. “Embora alguns investimentos em utilidades públicas possam ser indispensáveis, é tarefa essencial dotar o Sul de algumas atividades econômicas, próprias, continuadas e ativamente indutoras, na indústria, na agricultura ou em serviços.” (HIRSCHMAN, 1957:46)

Assim, Hirschman (1957) afirma que se as regiões atrasadas e em crescimento possuem atividades produtivas que se complementam, as duas obtêm crescimento econômico através do livre funcionamento do mercado. Se isso não acontece, o Estado precisa intervir por meio de políticas públicas voltadas especialmente para as regiões atrasadas, com o objetivo de criar mecanismos que possibilitem sua independência econômica e crescimento auto sustentado.

I.4 – Myrdal e as tendências cumulativas

Segundo Myrdal (1957), a teoria econômica de sua época não possuía material teórico para analisar as desigualdades regionais devido à sempre presente hipótese clássica do equilíbrio. Para ele, o processo de crescimento e de estagnação das regiões possui tendências cumulativas, isto é, ao invés de a economia tender ao equilíbrio, ela tende a agravar a situação existente. Assim, se uma região apresenta crescimento econômico, essa expansão tende a

continuar, tornando a região ainda mais próspera. O contrário também é verdade. Uma região estagnada que encontra dificuldades no seu desenvolvimento, tende a perpetuar esse atraso.

Para ilustrar esse entendimento, ele considera o exemplo de uma fábrica:

Por exemplo: se um acidente destrói uma fábrica que emprega parte da população regional e seus proprietários consideram que não vale à pena reconstruí-la na região. Os trabalhadores perdem o emprego, o que vai acarretar diminuição da renda e da demanda regional. Essa evolução vai causar desemprego em outras atividades econômicas da região. Se fatores exógenos não intervierem, a comunidade vai perder atratividade, e os empresários e trabalhadores locais terão motivos para migrar. Se trabalhadores e empresas migrarem, haverá queda da renda e do emprego na região. Em consequência das migrações, a estrutura etária da população se alterará negativamente. À medida que a renda cai, torna-se necessário elevar os impostos para financiar a infra-estrutura regional. Impostos mais elevados serão um novo fator de desestímulo à permanência e à atração. A estrutura etária desfavorável [+jovens e idosos] aumenta a necessidade de serviços à população. Se os impostos não se elevarem, haverá menos recursos para investir em obras e serviços públicos. A precarização da infra-estrutura que daí decorre, torna-se um novo fator negativo para a permanência e a atração de trabalhadores e empresas. (NOTAS DE AULA, Economia Regional, UFRJ, 2012)

Com isso, ele conclui que, o funcionamento livre do mercado contribui para acentuar ainda mais essas tendências, aumentando as desigualdades entre as regiões. Ademais, de acordo com o autor, o efeito do crescimento de uma região para as regiões adjacentes pode ser nocivo, piorando a situação dessas regiões, que sofrerão com a migração de mão de obra e capital para o local em expansão. Em paralelo, as regiões do entorno podem absorver vantagens da difusão do crescimento de outras, por meio do incentivo ao progresso técnico e a ampliação dos mercados.

Contudo, para Myrdal (1957), nem sempre as regiões em crescimento continuam mantendo sua expansão. Em alguns casos, elas podem sofrer uma reversão dos elementos cumulativos que tendem a manter seu crescimento contínuo, rompendo a propensão à expansão.

A reversão dos fatores cumulativos ocorre quando deseconomias externas importantes se manifestam nos centros dinâmicos: efeitos depressivos da demanda, em economias maduras, elevação dos preços dos fatores de produção [salários,aluguéis] grande quantidade de bens de capital antiquados e dificuldade de substituição rápida, deterioração do espírito de risco e competição. (NOTAS DE AULA, Economia Regional, UFRJ, 2012)

Segundo o autor, as tendências cumulativas presentes nas regiões polarizadas somente podem ser contrabalançadas através da intervenção do Estado. Se o Estado não buscar resolver essas disparidades, as atividades mais dinâmicas se concentrarão em determinados locais, deixando as demais regiões atrasadas, contribuindo para a manutenção das desigualdades. Apesar disso, Myrdal considera que mesmo com o Estado atuando para reverter essa situação, os efeitos de suas medidas não podem ser determinados, pois a força das tendências cumulativas pode impedir a reversão das desigualdades entre as regiões.

Então, para ele, não há tendência das regiões convergirem a graus semelhantes de crescimento. Pelo contrário, regiões avançadas tenderão a se tornar cada vez mais avançadas, enquanto as atrasadas tenderão a se tornar mais atrasadas. O mercado acentua essas diferenças, tornando as desigualdades regionais ainda maiores. O Estado pode tentar contrabalançar essas disparidades, mas nem sempre poderá obter sucesso. Os efeitos cumulativos podem ser tão fortes que inutilizarão sua atuação.

Nos casos que serão analisados nos capítulos seguintes, de alguns dos empreendimentos do litoral do estado do Rio de Janeiro e especialmente de Itaguaí, parte-se da idéia que a fragilidade econômica das regiões que compõem esse território afasta muitos investimentos do local. Essas regiões possuem pólos desenvolvidos que atraem os maiores capitais, mas ao mesmo tempo possuem locais menos avançados, que recebem pouquíssimos investimentos, aumentando ainda mais as desigualdades entre ambos. Somente quando forem criados mecanismos que direcionem os investimentos para os locais atrasados que essas diferenças talvez possam diminuir. Mas nada garante que deixarão de repetir o atraso.

CAPÍTULO II – PORTO DE ITAGUAÍ E SEU IMPACTO SOBRE A REGIÃO

Para compreendermos a análise do Porto de Itaguaí, antes abordaremos brevemente a evolução dos portos mundiais e as transformações dos portos brasileiros no século XX.

II.1. Evolução dos portos no mundo

Desde o início do avanço das trocas comerciais internacionais, o transporte marítimo é considerado de extrema importância para o comércio e crescimento dos países inseridos nessa dinâmica global. A partir disso, os portos, que recebiam e enviavam embarcações com os produtos comercializados, passaram a ter crescente relevância para o crescimento dessas nações.

Ao longo dos séculos, algumas características e funções dos portos foram se alterando, com objetivo de se adequar ao momento histórico e econômico de cada período. Monié (2006) apresenta as particularidades dos portos ao longo dos séculos, iniciando a análise pelo século XIX, após o advento da Revolução Industrial, que gerou uma nova expansão comercial no capitalismo, diferente de tudo o que já tinha sido visto até então. Com isso, as trocas comerciais internacionais se intensificaram, tanto nos países centrais como periféricos, apesar da diferença tecnológica dos produtos em que eles se especializavam.

Segundo o autor, a intensificação do comércio entre as nações, fez com que o transporte marítimo evoluísse rapidamente, com navios mais velozes e com fretes mais baratos. Em consequência, os portos também evoluíram, buscando a modernização de sua estrutura para poder comportar esse novo e expressivo fluxo comercial. No Brasil, foi nessa época em que foram construídos os portos de Santos e do Rio de Janeiro, de grande importância até os dias atuais.

Monié (2006) continua explicando que nas décadas posteriores, já no século XX, com as guerras mundiais e crises econômicas, o processo de livre-comércio enfraqueceu-se. Foi o momento em que medidas protecionistas fecharam os territórios nacionais, que as adotaram para restringir os fluxos de mercadorias. Para também proteger seu mercado interno, o Brasil adotou políticas de substituição das importações, objetivando a transformação de uma economia primária para industrial.

Nesse contexto, de acordo com o autor, os portos da maioria dos países perderam boa parte de suas funções, e foram se tornando obsoletos e degradados. Mais tarde, tornou-se necessária uma série de transformações para melhorar os portos e intensificar sua produtividade, principalmente após a década de 1990, novo momento em que o livre-comércio volta com força ainda maior através da globalização.

II.1.2 – Portos brasileiros no século XX

Conforme demonstra Gusmão (2010), na década de 70 foram criadas as estruturas legais e institucionais para um planejamento da região metropolitana do Rio de Janeiro. Um dos projetos era a construção do Porto de Itaguaí na Baía de Sepetiba que seria inaugurado em 1982. Contudo, as propostas para a criação de um novo porto não contemplavam políticas de planejamento para o território que receberia o porto. Havia a crença de que o desenvolvimento desses locais ocorreria naturalmente, sem a necessidade de influência do poder público.

Segundo Monié (2006), após análises foi constatado que os portos brasileiros eram extremamente ineficientes, com baixa competitividade e custos operacionais altos. Isso decorria do fato da administração controlada pelo Estado não conseguir ajustar as estruturas portuárias às necessidades do comércio internacional, onde a concorrência era alta.

De acordo com Rodrigues [2007?], as transformações surgiram na década de 90, originadas principalmente da Lei n.º 8630 de 1993, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, que propunha uma reforma da atividade portuária, tanto do ponto de vista técnico, quanto organizacional e de gestão. Essa lei reestruturou o setor e definiu novas regras, como a

exploração das atividades serem de responsabilidade da iniciativa privada, gerando um processo de privatização.

Segundo a autora, isso possibilitou uma modernização e atualização das atividades, tornando-as mais competitivas e incluídas no processo de concorrência internacional. A administração, entretanto, permaneceu nas mãos do poder público, passando da instância do governo federal para o estadual e municipal. Também havia a proposta de ampliar e modernizar o Porto de Itaguaí, visando torná-lo o primeiro *hubport*¹ da América do Sul.

Para Monié (2006), um ponto importante a respeito da Lei 8630, é de que ela não abordou políticas e projetos que considerassem as diferenças e particularidades de cada porto e região, e ao mesmo tempo, também não criou diretrizes gerais para os portos no território nacional. Ademais, as modificações que decorreram dessa lei não incluíam a gestão ou desenvolvimento das regiões em que os portos se situavam, mantendo problemas semelhantes aos das décadas anteriores.

Logo, sua importância limita-se no fato de ter atualizado as instalações, produções e gestão dos portos de maneira a se adequar a necessidade do comércio internacional, sem mudanças expressivas no setor.

Analisando as modificações recentes no setor portuário, Monié (2006) descreve três tendências de análise dos impactos sobre os locais em que os portos se inserem e a relação entre porto e território. A primeira tendência está ligada ao porto tradicional, industrial e caro, que prejudica o meio ambiente e necessita modernizar sua estrutura. Essa é a reforma portuária básica, que apenas considera o porto como instrumento de transporte e desconsidera sua natureza. Costuma existir nos países do Mercosul, como nos portos de Santos e do Rio de Janeiro.

Segundo ele, a outra tendência são os *hubports* ou megaportos que recebem os fluxos do comércio internacional com navios e contêineres enormes. No Brasil, a maioria dos investimentos da década de 1990 destinou-se para portos desse tipo, dentre eles o de Suape em Pernambuco e de Itaguaí no Rio de Janeiro. Nesta o porto também é visto somente como uma ferramenta do transporte marítimo e não contribui para o desenvolvimento do seu

¹ *Hubport* são mega portos concentradores dos fluxos do comércio internacional que servem de instrumento para as multinacionais marítimas, segundo Monié (2006). São portos que funcionam apenas como ferramenta de transporte e que pouco contribuem para o desenvolvimento da região em que se localizam.

entorno. O foco é somente no comércio internacional, ignorando o fato de que o Brasil representa apenas 1% dele.

A última tendência, considerada a ideal para o autor, é a que o porto está ligado à promoção do desenvolvimento do local em que está inserido. O objetivo é agregar valor ao território através das atividades portuárias, criando políticas e mecanismos para melhorar a economia local. No Brasil, somente a cidade de Itajaí em Santa Catarina possui essa relação com seu porto, segundo Monié (2006).

Todo porto que tem sua localização ambientada em uma cidade, não pode ser planejado e orientado separado do local em que se encontra. Contudo, ao observar-se a história da construção e planejamento dos portos do estado do Rio de Janeiro, pode-se perceber que o território em que o porto seria instalado dificilmente era alvo de observação por parte dos empresários e governantes responsáveis por ele.

O objetivo central é sempre dinamizar a participação do Rio de Janeiro no comércio internacional, porém, políticas voltadas para a gestão territorial, tornando o local mais adequado para receber o porto e criando possibilidades para o desenvolvimento da região costumam ser desconsideradas.

II.2– Histórico de Itaguaí

O município de Itaguaí faz parte da Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro e de acordo com a estimativa populacional do IBGE para 2013, possui 115.542 habitantes. O começo do seu povoamento foi no século XVII e teve como principal atividade econômica a agricultura, principalmente exploração de café, açúcar, farinha.

De acordo com Muls (2005), durante a Época do Ouro no século XVIII, Itaguaí era um dos trajetos escolhidos para transportar o ouro das minas de Ouro Preto até o Rio de Janeiro. Com o fim desse período e na época do Império, inicia-se a produção cafeeira e Itaguaí permanece sendo importante para a economia devido ao seu entorno. Seu território começou a abrigar plantações de café e era próximo ao Vale do Paraíba, região com maior crescimento na produção de café.

Além disso, o autor afirma que por ser próxima à cidade do Rio de Janeiro, Itaguaí se tornou um centro de abastecimento da produção de alimentos para ela, através da agricultura e pesca. Na década de 1930, o então presidente Getúlio Vargas instaura mudanças na região para abrigar famílias originadas da cidade do Rio de Janeiro e para aumentar a produção de alimentos voltada para o fornecimento dessa cidade. Essa atuação da região como fornecedor agrícola continuou até os anos de 1980, quando terminou devido à perda de competitividade da produção.

Desde o início, Itaguaí teve suas atividades econômicas orientadas pela proximidade com a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o que favoreceu seu crescimento. No século XVIII, essa ligação existia através do caminho para transportar o ouro de Minas Gerais até o Rio de Janeiro, que passava pela região. No século XX, o município se torna um produtor primário com o objetivo de abastecer a cidade do Rio de Janeiro. Muls (2005) afirma que a cidade foi também se tornando uma cidade dormitório, abrigando muitos que trabalhavam na cidade do Rio de Janeiro.

Sendo assim, Itaguaí teve dificuldades em desenvolver uma economia com força própria, em que suas atividades fossem direcionadas por si próprio, resultando em uma economia fragilizada. Suas atividades normalmente eram – e ainda são - orientadas ou dependentes de forças externas às da região, criando certa passividade e espera dos habitantes e gestores públicos por soluções vindas de fora para a região.

Nos anos 1970, segundo Santana (2011), diversos investimentos foram feitos na região, como o Porto de Sepetiba, que mais tarde seria chamado de Itaguaí, que começou a ser instaurado pelo governo federal. Outros projetos foram implementados, como a escolha de uma área pela Petrobrás para a construção de um pólo petroquímico.

O Porto de Itaguaí foi fundado em 1982 com o objetivo de diminuir a concentração do porto do Rio de Janeiro e como um vetor de expansão desse porto. Apesar de ter sido inaugurado, o porto não teve muito destaque até o início da década de 1990. Nessa época, segundo Rodrigues [2007?], ocorria a III Revolução dos Transportes Marítimos no mundo, que inaugurou o gigantismo das frotas transportadoras de toneladas de cargas.

Com essas mudanças mais significativas, de acordo com a autora, portos de diversos países precisaram se modernizar, ampliando suas áreas, criando novas estruturas e equipamentos especiais. Para se inserir nessas complexas transformações que surgiam, foi

criada no país a Lei de Modernização dos Portos em 1993 que, anteriormente abordada, criou uma série de mudanças para o funcionamento dos portos.

Segundo Rodrigues [2007?], de acordo com as propostas geradas por essa lei, o Porto de Itaguaí passou a ser considerado essencial para corresponder a essas mudanças através do Plano Plurianual do governo federal para os anos 1996-1999 chamado “Brasil em Ação”, que continha o Projeto Sepetiba e determinava diversos investimentos para sua modernização. Segundo Muls (2005), foi a partir de 1998 que esse projeto começou a efetivamente se desenvolver.

Para a autora, esses investimentos visualizavam uma maior inserção do estado do Rio de Janeiro e de toda a região Sudeste no mercado das trocas internacionais, colocando o porto como uma nova opção para o transporte marítimo além dos tradicionais portos de Santos e do Rio de Janeiro, e constituía-se também em uma oportunidade de revitalização do município de Itaguaí, das demais regiões adjacentes e também de desenvolvimento para o próprio estado do Rio de Janeiro.

Santana (2011) afirma que desde os anos 2000, a expectativa de desenvolvimento da região aumentou devido aos vários empreendimentos instaurados na região, como a construção de novos terminais da Companhia das Docas do Rio de Janeiro, da CSN e do Grupo EBX. Além disso, estão sendo feitas obras para ampliação do porto de Itaguaí para recepção de navios de grande porte, afirmando sua capacidade de *hubport*. Investimentos em novos portos privados têm sido anunciados, assim como a construção pela Marinha do Brasil de uma base naval para a produção de submarinos.

O autor também assinala outros investimentos com impactos na região, como a duplicação da rodovia BR-101, que atravessará todo o município e a construção do Arco Metropolitano. A expectativa é que todos esses projetos em andamento gerem em torno de 40 mil novos empregos. Esses investimentos fazem com que o município seja considerado uma região com bom potencial de atração de investimentos. Estes, provavelmente reforçarão o complexo portuário, mas dificilmente terão algo a ver com a economia local.

Segundo Monié (2006), nas relações entre porto e cidade existe hoje a tendência de uma enorme separação entre os dois, que vai além do afastamento físico. Eles não dialogam entre si, não há a preocupação em criar mecanismos de complementaridade entre ambos para

que possam se beneficiar dessa relação. Além disso, as cidades normalmente possuem dificuldades em aproveitar as externalidades geradas pelo porto.

Em geral, e também no caso de Itaguaí, esse distanciamento ocorre principalmente por problemas de escala: enquanto o porto possui relações econômicas com todo o país e até mesmo com outros países, as pequenas cidades possuem apenas relações econômicas locais, com as cidades do seu entorno.

Em Itaguaí, não existem condições econômicas de exportar e importar grandes quantidades de mercadorias, possibilitando um maior aproveitamento pela região da importante vantagem de sediar um grande porto. Logo, esse distanciamento permanece.

Do ponto de vista da população local, que vivia numa situação de estagnação econômica, os impactos positivos do empreendimento não se tornaram ainda visíveis. Já os impactos negativos afetam boa parte da população – a poluição marinha dificulta a pesca, o aumento da população tem levado a um forte crescimento do preço dos terrenos e aluguéis, deslocando parte da população para regiões não urbanizadas. E continuam esperando passivamente que os investimentos vindos de fora tragam soluções.

II.3 – Conseqüências da modernização do porto para a região

Conforme abordado anteriormente, até meados do século XX, Itaguaí não tinha uma característica industrial e era considerada uma cidade desassistida pelo poder público, o que corroborava os diversos problemas sociais já existentes. Por ser um local com poucas condições de progresso e crescimento econômico, o anúncio de novos investimentos foi recebido pelos habitantes como um investimento capaz de implementar milagres, e esperam que eles tragam melhores empregos e condições de vida.

Essa expectativa atinge também pessoas que não vivem na cidade, que migraram para ela em busca de melhores oportunidades. Assim, como explica Muls (2004), existe uma particularidade muito forte da região, que é a dependência das expectativas de grandes investimentos para a localidade, que são normalmente definidos em instâncias externas ao município.

Os efeitos desses empreendimentos normalmente apresentam expressivos fatores negativos para a população e região. Segundo Muls (2004), nos grandes investimentos implementados pela iniciativa privada não existe a participação do governo da região. O governo local não possui a preocupação ou os meios de mitigar os impactos negativos que esses investimentos causam, tais como problemas de mobilidade urbana, impactos ambientais, aumento dos preços em geral – principalmente dos aluguéis – e urbanização desenfreada. Também falta capacidade de criar mecanismos que aproveitem as novas oportunidades para impulsionar o desenvolvimento da região.

Para o autor, mesmo quando o empreendimento é feito pelo poder público, independente da esfera, essa preocupação é pouco expressiva. Além disso, o governo local, representado pela prefeitura do município, possui pouca capacidade de promoção do desenvolvimento local. Faltam conhecimentos e recursos adequados para dialogar com esses novos atores, sejam eles grandes empresas multinacionais ou o próprio governo federal.

Muls (2005) afirma que o Projeto de Modernização do Porto de Itaguaí não teve a participação do poder municipal, pois a gestão dos portos é de responsabilidade do governo federal. Logo, o modelo de execução do porto não considerou as possíveis necessidades e demandas da sociedade local em suas decisões.

Além disso, o autor explica que mesmo que os governos federais e estaduais dessem a oportunidade ao governo municipal de participar do projeto, seria difícil fazer uma contribuição relevante, pois o orçamento municipal é apertado. Para resolver isso, um consórcio poderia ser feito entre as prefeituras do entorno, criando um projeto de desenvolvimento para a região. Contudo, é provável que assim como Itaguaí possua poucos recursos para esse fim, que esses locais também tenham essa dificuldade. Portanto, seria difícil obter esse apoio.

O autor destaca que observando o orçamento de Itaguaí, boa parte das receitas correntes corresponde às transferências externas, que saldaram grande parte das despesas. Ademais, o orçamento encontra-se apertado porque a maior parte das receitas municipais é voltada para gastos de pessoal, educação e saúde. Como o município possui problemas de infra-estrutura, o ideal seria aumentar os gastos com os investimentos nessa área. Porém, o autor ressalta que a participação do investimento nas despesas diminuiu.

Muls (2005) ressalta que essa pouca preocupação em aumentar os investimentos também ocorre porque o governo local tem pouco interesse no crescimento das atividades do porto e na criação de um projeto coordenado entre as atividades portuárias e as locais. Além disso, o governo acredita que é mais importante direcionar as despesas para a saúde e educação do que para os investimentos.

Portanto, a pouca participação do governo local no projeto de modernização do porto não decorre apenas das limitações orçamentárias. Articular as atividades locais com as do complexo portuário parece estar bem acima da capacidade do executivo local.

Muls (2004) diz que a população também possui pouca ou nenhuma informação a respeito do porto e de como suas atividades poderiam beneficiá-la. Essa falta de conhecimento tem por causas a restrita divulgação das informações no município e a falta de interesse da própria população. Tais fatos dificultam a possibilidade de os habitantes reivindicarem a promoção de políticas locais que aproveitem os ganhos do porto.

Segundo Muls (2005), os empresários locais ficaram divididos quanto às esperanças de crescimento econômico local impulsionado pelo desenvolvimento das atividades do porto. Os que têm empresas ligadas às atividades do porto consideram que isso pode ocorrer. Já os que possuem empresas relacionadas à parte mais tradicional da economia, crêem que a atuação conjunta do porto com suas empresas seria quase impossível.

O autor também afirma que o governo federal encomendou diversas consultorias para analisar a possibilidade de construir um mega porto concentrador de cargas (*hubport*) em Itaguaí. O resultado afirmou que dentre os mais importantes portos do Sudeste e Sul, ele era o que possuía as condições mais adequadas para se tornar um *hubport*. Logo, aumentou-se expectativa de transformar o porto no primeiro *hubport* da América do Sul, tendo um alcance macro-regional e até mesmo nacional, o que proporcionaria aumento do volume de cargas transportadas e maior competitividade no transporte marítimo de acordo com as necessidades do contexto mundial.

Sobre a importância dos investimentos no Porto de Itaguaí e as mudanças necessárias, Rodrigues [2007?] afirma:

Nestas condições, o porto de Sepetiba/Itaguaí foi submetido a uma profunda reestruturação que envolvia a ampliação de suas instalações portuárias, o estímulo ao surgimento de um centro industrial na retroárea do porto e

medidas para a integração de sua retroárea ao entorno metropolitano e à sua hinterlândia. (RODRIGUES, 2007?:6)

O início da implementação dos investimentos para a modernização do porto ocorreu em 1997, segundo Rodrigues [2007?], e logo após já foi possível observar o aumento do volume de embarcações transitando pelo porto. A modernização do porto de Itaguaí impactou não somente a área portuária ou o próprio município, mas também outras regiões que se localizam próximas a ele. Isso porque existem redes ferroviárias e rodoviárias que atravessam o estado do Rio de Janeiro que ligam o porto a diversas capitais do Centro-Sul do país.

Ela acredita que com a instauração do Arco Metropolitano, a logística ficará ainda melhor, ligando o porto diretamente às rodovias BR-116 e BR-040, possibilitando a conexão de regiões distantes do estado e facilitando o escoamento da produção para comercialização no porto, trazendo benefícios para a economia do estado e do país.

A autora diz que com as modernizações houve importantes investimentos em regiões que se localizam perto do porto, buscando aproveitar essa proximidade devido às vantagens logísticas. Rodrigues exemplifica algumas, em construção e em fase de instauração, que seriam: a construção da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), que ocupa a área adjacente ao Canal de São Francisco, uma nova fábrica de laminação da CSN, limítrofe ao porto, implantação de usina termelétrica da italiana Enel Power em Itaguaí. Ademais, importantes empresas passaram a utilizar os terminais do porto de Itaguaí, como a Fiat, que desde 2000 optou por ele ao invés do porto do Rio de Janeiro.

Rodrigues [2007?] destaca também que os investimentos atraídos pelo porto foram em sua maioria de perfil industrial siderúrgico, especialmente nas regiões mais conectadas ao porto. São essas empresas as maiores beneficiadas com a modernização do porto e com o desenvolvimento das redes logísticas da região. Essas transformações, contudo, trazem melhorias para todo estado, criando novas dinâmicas do território.

Os novos investimentos no porto e no território de Itaguaí trouxeram outras mudanças para a região, como o aumento da população residente, que cresceu a taxas maiores do que as taxas de crescimento populacional da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, de acordo com o IBGE:

Tabela 3.1 - População residente

	1980	1991	2000	2010	2011	2012
Região Metropolitana	8 758 420	9 796 649	10 869 255	11 835 708	11 909 889	11 981 651
Crescimento anual		12%	11%	9%	0,63%	0,60%
Itaguaí	49 238	60 689	82 003	109 091	111 170	113 182
Crescimento anual		23%	35%	33%	2%	2%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

O crescimento do PIB de Itaguaí teve taxas mais elevadas que o do PIB da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em seis dos onze anos analisados, entre 2000 e 2010. Isto é, esse crescimento não foi homogêneo, pois em alguns anos houve aumento expressivo do PIB, e em outros, crescimento menor e até mesmo queda na expansão.

3. 2 - PIB a preços de mercado 2000-2010 (mil R\$)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Região Metropolitana	106.893.588	116.422.943	128.725.880	137.896.576	162.346.526	174.074.818
Crescimento anual		9%	11%	7%	18%	7%
Itaguaí	1.017.259	1.158.825	1.395.199	1.322.663	2.182.003	1.926.334
Crescimento anual		14%	20%	-5%	65%	-12%
	2006	2007	2008	2009	2010	
Região Metropolitana	186.947.494	209.333.908	232.809.369	244.466.607	275.189.465	
Crescimento anual	7%	12%	11%	5%	13%	
Itaguaí	1.936.863	2.493.294	2.966.911	2.145.689	4.284.959	
Crescimento anual	1%	29%	19%	-28%	100%	

Fontes: IBGE e CEPERJ

No que se refere às atividades tradicionais do município, Muls (2004) diz que a vocação agrícola de Itaguaí não existe mais atualmente. De forma semelhante, a pesca tem gerado uma produção cada vez menor, impactada pelos efeitos ambientais negativos da expansão do porto. Seria pouco provável que essas atividades voltassem a crescer e se tornassem significativas para o desenvolvimento da região.

Muls (2005) declara que a economia do município tem passado por uma terceirização de suas atividades desde o fim da década de 1990, em que os setores do terciário tiveram expressivo crescimento. Ele sustenta que não existe nenhum pólo produtivo dominante na região, pois sua economia é diversificada e sem especializações importantes. Essas informações podem ser demonstradas através dos dados abaixo:

Tabela 3.3 - Participação dos setores no valor adicionado bruto (2000-2010)

	2000			2001		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Região Metropolitana	0,11	17,85	82,04	0,11	17,01	82,88
Itaguaí	0,75	7,53	91,71	0,9	6,85	92,25
	2002			2003		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Região Metropolitana	0,1	16,8	83,11	0,1	17,51	82,39
Itaguaí	0,7	7,93	91,36	0,85	10,18	88,97
	2004			2005		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Região Metropolitana	0,1	19,91	79,98	0,1	18,29	81,61
Itaguaí	0,64	8,97	90,39	0,72	7,62	91,65
	2006			2007		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Região Metropolitana	0,11	17,88	82,01	0,09	18,16	81,75
Itaguaí	0,81	9,11	90,08	0,56	8,71	90,73
	2008			2009		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Região Metropolitana	0,09	17,02	82,89	0,09	17,63	82,29
Itaguaí	0,51	8,09	91,4	0,83	9,76	89,41
	2010					
	Agropecuária	Indústria	Serviços			
Região Metropolitana	0,1	17,66	82,24			
Itaguaí	0,58	10,21	89,21			

Fontes: IBGE e CEPERJ

O ator afirma, baseado nessa evolução, que existem em Itaguaí duas economias opostas:

Desta forma, temos, de um lado, uma economia em declínio que jamais recuperou a sua outrora promissora vocação agrícola nem tampouco experimentou os benefícios da industrialização (apesar de todas as promessas e anúncios feitos), e, de outro, uma economia ascendente que poderia fazer aportar em Itaguaí um pólo de desenvolvimento fundado numa economia portuária de serviços, fazendo a economia local saltar de uma vocação eminentemente agrícola, tão propalada os anos 1950, para uma economia dos serviços, já nas primeiras décadas do século XXI. (MULS, 2004:175)

O grande questionamento encontra-se em saber se Itaguaí conseguirá aproveitar os efeitos positivos das operações do porto em sua região para impulsionar o crescimento econômico e desenvolvimento local, através da atuação da prefeitura, empresas locais e da população.

O modelo de gestão do Projeto Sepetiba, bem como seu processo de execução, aprofundamento e ampliação não tem considerado, até agora, a representatividade e institucionalidade local em seus processos de tomada de decisões, o que seria esperado se o objetivo fosse a inclusão da sociedade local nos resultados da expansão econômica do Porto de Sepetiba. Ao mesmo tempo, a própria sociedade local também não tem conseguido se fazer representar junto às instancias decisórias. Seja por uma falta de iniciativa das autoridades públicas municipais ou por uma falta de capacidade da própria sociedade civil em mobilizar-se e fazer-se representar, as instituições locais pouco tem contribuído para a formulação de um projeto de desenvolvimento econômico local que inclua, entre os seus vetores de crescimento e como um de seus mecanismos propulsores, a expansão e a modernização do Porto de Sepetiba. (Muls, 2004: 318)

Até agora a cidade ainda não conseguiu esse objetivo.

II.4 – Conclusão

Itaguaí foi escolhido para sediar o Porto de Sepetiba por seus aspectos geográficos e naturais que tornam a região o local ideal para a construção de um *hubport*. Não foram os aspectos econômicos ou a dinâmica de suas atividades produtivas que atraiu a instauração do porto no município.

Como abordado anteriormente, tanto na época da construção do porto quanto atualmente, o município apresenta características de economias pouco avançadas e desenvolvidas economicamente. O empreendimento do porto é exatamente o oposto da economia de Itaguaí – moderno, dinâmico e com tecnologia de ponta. O desafio é criar uma maneira de integrar esses dois aspectos tão díspares entre si, fazendo com que um contribua para a expansão do outro, promovendo assim o desenvolvimento de toda a região.

Se fossem utilizadas as teorias de Perroux (1955), poder-se-ia afirmar que os impactos do porto dificilmente promoveriam o desenvolvimento do município de Itaguaí. Isso porque, apesar de o porto exercer impactos semelhantes aos de uma indústria motriz, praticamente não existem indústrias clientes e fornecedoras de sua produção no município.

O porto quase não possui relações econômicas com empresas de Itaguaí. Suas principais relações são com as empresas que se situam no município do Rio de Janeiro. Por isso, poderíamos afirmar, tal como diz Perroux (1955), que o porto encontra-se “deslocalizado” do município de Itaguaí.

(...) são pouquíssimas as empresas que prestam algum tipo de serviço ou vendem uma parte de sua produção para as grandes empresas que operam no Porto de Sepetiba. Não existem, a priori, vínculos econômicos densos nem redes de relações econômicas ou sociais entre as empresas que participam da economia do município de Itaguaí e as operadoras portuárias que operam dentro do Porto de Sepetiba. (MULS, 2004:240)

A posição do governo estadual, na prática, é semelhante à de Williamson (1965) – a de que esses grandes investimentos farão fluir impulsos de crescimento para o município e a região. Logo, não buscam criar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de Itaguaí. Por ser uma região cuja economia ainda é muito atrasada, é difícilimo que o crescimento ocorra de maneira natural por meio do funcionamento dos mercados.

Como afirma Myrdal (1957), o que tende a ocorrer naturalmente é a tendência cumulativa das regiões atrasadas perpetuarem cada vez mais o atraso e estagnação. Então, a propensão da região é se tornar cada vez menos desenvolvida e mais estagnada, ampliando as diferenças entre o porto e a cidade.

Dessa forma, é preciso a intervenção do poder público com medidas que possibilitem o crescimento e desenvolvimento da região. E tal como afirma Hirschman (1957), é preciso

que essas ações públicas criem oportunidades de a região crescer por suas próprias condições, através de um crescimento auto sustentado.

Portanto, é necessário avaliar como o empreendimento do porto poderia gerar mudanças positivas para a região em que se situa, através do aumento de empregos, renda, melhorias na qualificação profissional, promoção de atividades mais dinâmicas e prósperas. Essa análise será discutida no quarto capítulo.

CAPÍTULO III – GRANDES EMPREENDIMENTOS NO LITORAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Neste capítulo abordaremos dois outros casos de mega empreendimentos em andamento no litoral do Estado do Rio de Janeiro. Um deles é o Complexo Logístico e Industrial do Açú, localizado no município de São João da Barra, que fica no norte fluminense do Estado do Rio de Janeiro. Outro é o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), da Petrobrás que está sendo instalado no município de Itaboraí na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Lemos (2011) destaca que nos últimos anos o Estado do Rio de Janeiro tem apresentado um crescimento econômico conduzido por atividades localizadas em municípios pouco desenvolvidos do interior, principalmente as ligadas à produção de petróleo. De fato, as regiões pouco desenvolvidas e especialmente as do litoral do estado têm recebido diversos grandes empreendimentos.

Esses investimentos aparecem como grandes oportunidades de crescimento e desenvolvimento para o estado do Rio de Janeiro. Porém, há autores que consideram que, embora importante para o desenvolvimento do estado, para que esses empreendimentos possam promover o desenvolvimento local, é necessário que o poder público proponha medidas voltadas a esse fim.

O estado do Rio de Janeiro está hoje exposto a um conjunto de oportunidades-pressões associadas a uma agenda de investimentos sem precedentes em sua história. Diante da densidade dessa agenda, teve início um processo de “requalificação” de seu território cujos resultados em termos de desenvolvimento (se positivo ou negativo) dependerão, dentre outras condições, da capacidade de resposta do poder público no que diz respeito à formulação/implementação de políticas visando o (re)ordenamento e desenvolvimento do território. (GUSMÃO, 2010:24)

III.1 - Complexo Logístico e Industrial do Açú

Os dois grandes empreendimentos que serão discutidos a seguir apresentam similaridades com Itaguaí. Também nesses dois casos, quando esses investimentos foram anunciados não existiu nem se propôs um preparo prévio da região que iria recebê-los para a gestão das mudanças que esses empreendimentos trarão e para inserir essas regiões em seu dinamismo.

O Complexo Logístico e Industrial do Açú está instalado no município de São João da Barra. Segundo a estimativa populacional do IBGE para 2013, o município possui 33.951 habitantes. De acordo com a Associação dos Geógrafos Brasileiros (2011), o território tinha uma produção agrícola importante para a região norte do estado do Rio de Janeiro.

Segundo Lemos (2011), diversos outros grandes investimentos têm sido feitos no norte do estado nos últimos anos. Essa região possuía como principal fonte de renda a exploração de atividades tradicionais com baixa produtividade. E era um município secundário na produção de cana. O autor aborda que São João da Barra é hoje um dos “municípios novos-ricos” da região, pois recebe grandes recursos da distribuição dos royalties do petróleo.

O Complexo é um dos maiores empreendimentos em andamento no país e está incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. O autor afirma que a escolha da instauração do Complexo no município ocorreu devido a questões naturais, de localização privilegiada e de logística. Explica também porque a proposta para o Açú é considerada a de um complexo e não somente de um porto.

Mais do que um “porto”, o Açú é considerado um “complexo portuário” por prever um conjunto de atividades e fluxos centralizados no porto, destacando-se: i) um porto escoador de minério de ferro procedente das áreas de exploração da empresa MMX em Minas Gerais (com previsão de exportação é de 15 milhões de toneladas de minério por ano); ii) um terminal portuário com capacidade para carregar navios de até 250 mil toneladas; iii) um retroporto de 1.900 hectares com área de processamento, filtragem e estoque do granel, além de área para administração e de expansão futura destinada ao armazenamento de cargas; iv) um mineroduto de 462 km que passaria por 20 municípios de Minas Gerais e sete do Estado do Rio de Janeiro (todos nas regiões Norte e Noroeste Fluminense); v) construção de até 10 termelétricas a carvão de 350 MW cada; iv) além das atividades de exportação e importação para atender às usinas produtoras de álcool da região e às plataformas de produção petrolífera da Bacia de Campos. (LEMOS, 2011:7)

Segundo Quinto Jr (2009), o projeto do porto de Açú está inserido em uma percepção de escassez de portos na região Sudeste frente às novas necessidades do país. O responsável pelos investimentos no complexo é o Grupo EBX², do empresário Eike Batista. Também afirma que o empreendimento possui grandes chances de se tornar um MIDA³.

O Porto do Açú foi pensado para se rum investimento de um novo porto na região sudeste, dados os problemas dos portos localizados em centros urbanos que não poderão operar com minérios e outras cargas semelhantes, já que esses portos terão dificuldades na expansão e movimentação de cargas portuárias. Dentro desta caracterização dos principais portos brasileiros a idéia de construir um porto com possibilidades de expansão e com bastante área retroportuária e também de se transformar num MIDAs, desponta como uma perspectiva importante, a partir da percepção frente às outras empresas que operam com logística portuária. (QUINTO JUNIOR, 2009:13)

De acordo com o autor, o projeto de Açú é uma oportunidade importante de alterar a estrutura urbana e produtiva não só de São João da Barra, mas também do norte fluminense do estado. Quinto Junior (2009) relata que os impactos do projeto já ocorreram no município e que o governo local parece estar tentando se esforçar para saber lidar com eles e tentar utilizá-los em seu benefício. Enquanto isso não acontece, impactos negativos já se fazem presente no município.

No momento em que a construção do porto se tornou realidade, os impactos começam a aparecer como valorização imobiliária das áreas próximas ao porto, demandas de infraestrutura viária, conflitos com os moradores das áreas próximas que utilizam a Lagoa de Iquipari para lazer, conflitos com os pescadores de camarão. A questão do porto é o principal ponto na agenda de SJB, o Plano Diretor passa a ser um instrumento importante para administração que em função dos impactos gerados pelo porto, obrigam a prefeitura correr atrás do prejuízo. (QUINTO JUNIOR, 2009:16)

Sobre a valorização fundiária no entorno do complexo, Lemos (2011) afirma que os moradores antigos do local, que são em sua maioria pescadores, têm sofrido com o aumento

² Esta monografia foi realizada antes que os impactos da crise do conglomerado EBX pudessem ser dimensionados.

³ MIDAs são áreas marítimas industriais desenvolvidas, em que as atividades industriais situam-se junto ao porto. QUINTO JUNIOR (2009) aborda sua criação: "Ao longo da segunda metade do século XX ocorre um redesenho da concepção de funcionamento dos portos com a agregação a atividade portuária de atividades industriais. Outro fator importante foi as cargas energéticas como petróleo e derivados, carvão, gases naturais e minerais. Sabemos que a matriz energética é fundamental para o funcionamento das economias do primeiro mundo e são escassos na Europa e na Ásia. Assim foram criadas as áreas marítimas industriais desenvolvidas (MIDAs)" (QUINTO JUNIOR, 2009:6)

do preço das moradias e com frequência se vêem obrigados a **se** mudar. Esse crescimento ocorreu devido ao aumento do número de novos moradores na região, que migram em busca de novas oportunidades de emprego no Complexo.

O autor também discute a possibilidade de aumentar o dinamismo das regiões impactadas por esse investimento.

O ponto que se quer chegar é que voltando para o fulcro do presente trabalho, é preciso olhar para esses empreendimentos portuários como elementos importantes nesse debate, capazes de dinamizar novas ordens territoriais que afetam diferentes escalas, desde a local (representada pelos municípios mais diretamente envolvidos) até a regional (o Norte Fluminense), a estadual e mesmo a nacional. A capacidade de polarização/atração desses investimentos é, ainda, uma questão em aberto. (LEMOS, 2011:14)

III.2 – COMPERJ

O COMPERJ, Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, é um empreendimento da empresa estatal Petrobrás. Será instalado no município de Itaboraí, que faz parte da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro. As obras começaram em 2008 e a previsão era de quem em 2012 seria inaugurada, o que ainda não ocorreu. Segundo a Petrobrás, a inauguração deverá acontecer em 2015.

Assim como São João da Barra foi escolhido para receber o Complexo do Açúcar por motivos de localização geográfica, Itaboraí foi selecionada por sua boa logística e proximidade dos Portos do Rio de Janeiro e de Itaguaí, segundo Correia (2009). Ela afirma que o objetivo do investimento é se tornar o maior pólo produtor do Brasil.

Os municípios que sofrerão impactos dos investimentos do COMPERJ se reuniram e formaram uma organização chamada CONLESTE para analisar os efeitos desse empreendimento na região e novas medidas regionais relacionadas a ele. Sobre o COMPERJ, Correia (2009) afirma:

Este Complexo tem como “*Área Diretamente Afetada*” (ADA), os municípios que estão no raio de distância de até 10 km do empreendimento (Itaboraí, Guapimirim, Tanguá e Cachoeiras de Macacu), como “*Área de Influência Direta*” (AID), os municípios situados no raio de distância de 20 km (Rio Bonito, São Gonçalo e Magé) e Niterói, Maricá, Casimiro de Abreu

e Silva Jardim na “*Área de Influência Indireta*” (AII) (EIA-RIMA/IBAMA, 2007). Estes onze municípios que enfrentarão impactos em maior ou menor grau constituíram em 2006 o CONLESTE com o intuito de fomentar uma política de ação regional e discutir as principais questões que envolvem a implantação desse empreendimento. (CORREIA, 2009:4)

De acordo com a autora, uma construção resultante do COMPERJ é o Arco Metropolitano, um empreendimento rodoviário que ligará os municípios de Itaboraí, onde se situa o COMPERJ, e o de Itaguaí, onde se localiza o Porto de Itaguaí. Esse investimento será essencial, pois conectará diversos pólos industriais de grande porte do estado. Também deverá dinamizar a logística de transporte do estado, facilitando o trajeto de cargas e mercadorias.

Correia (2009) afirma que a população de Itaboraí encontra-se preocupada com as mudanças ocorridas na região, como aumento da população, valorização fundiária, elevação do custo de vida, pouco saneamento básico, urbanização feita de maneira despreparada. Também existe o temor de que ocorra aumento da violência no município.

A autora destaca a importância de criar mecanismos que aproveitem esses empreendimentos para desenvolver as regiões que serão impactadas. Ela afirma que o poder público deve elaborar políticas que promovam o crescimento e desenvolvimento da economia local.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de aprofundamento da articulação de atores em prol de um programa político capaz de abraçar um conteúdo democrático na construção de agenda que identifique as estratégias mediante as quais possa ser alcançada uma distribuição mais equitativa e inclusiva dos benefícios da urbanização, com instrumentos de gestão territorial e de planejamento regional que enfatize a infra-estrutura e a habitação de interesse social, produzindo políticas públicas para enfrentar o cenário de incertezas e conflitos advindos da instalação do empreendimento. (CORREIA, 2009:18)

A autora mostra que essa articulação não foi realizada previamente à implantação do projeto. E que permanecem muitos temores e dúvidas sobre a possibilidade de canalizar impulsos positivos para a economia e a sociedade local.

CAPÍTULO IV – SOLUÇÕES PARA UMA NOVA REALIDADE: APLICAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DO PORTO NA ECONOMIA LOCAL

Neste capítulo serão abordadas quatro visões sobre propostas de medidas e políticas para promover o desenvolvimento regional através do aproveitamento das externalidades positivas geradas pelo porto. Monié (2006) assinala a importância de desenvolver uma nova cultura portuária por meio da integração entre porto-cidade. Muls (2004) defende a criação de uma economia portuária localmente integrada, em que há a absorção por parte da região dos ganhos do porto. Santana (2011) considera a importância do poder público e da sociedade local buscar promover o desenvolvimento local. Gusmão (2010) afirma que antes dos grandes empreendimentos serem executados, devem ser realizadas políticas públicas para preparar a região para receber de forma positiva esses novos investimentos.

IV.1 – Criação de uma nova cultura portuária

A idéia defendida por Monié (2006) considera que para os portos se tornarem capazes de ser um veículo do desenvolvimento local, é necessária a criação de uma nova cultura portuária, em que há uma associação entre o porto e a cidade em que ele se localiza. Para isso, é necessária a atuação conjunta do poder público e da iniciativa privada:

Este artigo aceita como pressuposto básico as interações entre porto e processos produtivos. Ao mesmo tempo, ressalta um novo cenário global favorável a aproximação porto-cidade, bem como a necessidade de um projeto democrático envolvendo forças públicas e privadas na construção de comunidades portuárias, a exemplo do que já ocorre no norte da Europa (...) (MONIÉ, 2006:3)

Monié (2006) também ressalta a inexistência de uma política portuária nacional no Brasil que promova diretrizes e incentivos às cidades e aos portos que nelas residem. Por isso, as políticas são direcionadas pelos estados ou municípios, o que leva a uma falta de

uniformidade das iniciativas e políticas dos portos pelo país, cada um funcionando à sua maneira.

Logo, o que poderia solucionar o aspecto fragmentado das políticas portuárias, é o que ele chama de uma nova governança portuária, em que as autoridades portuárias promoveriam inter-relações entre cidade e porto:

O desafio maior, no entanto, reside na necessária invenção de uma nova governança portuária. A autoridade portuária deveria funcionar como uma instituição capaz de fomentar e estimular sinergias entre os agentes da economia marítima, portuária e urbana. (MONIÉ, 2006:14)

De acordo com o autor, a criação de uma nova cultura portuária ocorrerá através da participação conjunta das esferas públicas, privadas e da sociedade, que estarão associadas à nova governança portuária. Por meio disso, será possível unir o porto e a cidade, tornando-os complementares e estendendo os benefícios do porto para a cidade de Itaguaí, assim como para outras regiões vizinhas.

Portanto, o porto será visto também como um veículo para a transformação e melhorias na região. “Em relação ao porto, destaca-se que o mesmo não pode ser pensado apenas do ponto de vista técnico e operacional. Ele não é apenas um corredor, ele é mais: um instrumento a serviço de um projeto de desenvolvimento.” (MONIÉ, 2006:3)

IV.2 – Formação de uma economia portuária localmente integrada

Muls (2004) defende a idéia de promover uma economia portuária localmente integrada, em que existe diálogo e conexão entre o funcionamento da economia do porto e da economia da cidade. Para que isso aconteça, ele assinala a necessidade da atuação do poder público, da iniciativa privada, das instituições da região e da população. Todos possuem um papel importante para a consecução desse objetivo. A construção de uma economia integrada seria possível através da inserção dos benefícios advindos da expansão do porto de Itaguaí no planejamento do desenvolvimento regional:

A formulação deste projeto poderia transformar a economia local em uma economia portuária localmente integrada, na qual o território se constituísse num agente indutor e transformador da dinâmica econômica local e não num espaço geográfico objeto da aplicação e de funções econômicas ou de paradigmas logísticos. (MULS, 2004:318)

O autor relata que Itaguaí possui uma estrutura produtiva ainda muito tradicional. Isso faz com que seja um grande desafio para as autoridades locais conseguir criar um vínculo essa estrutura e as modernas operações do porto. Apesar da dificuldade, a presença de um porto moderno na região cria novas oportunidades. Isso ocorre pelo fato de sua existência motivar novas demandas de atividades complementares, tais como de logística, transportes, reparação, criando expectativas de crescimento e desenvolvimento para o local, através de novos empregos e de atividades produtivas para a região.

As novas tecnologias implementadas nas operações do porto também surgem como novos horizontes para a economia local, que se conseguir compartilhar do seu uso, pode modernizar suas atividades mais tradicionais. Essa modernização aproveita o projeto do porto para desenvolver o local, e é essencial para a criação de uma economia portuária localmente integrada, segundo Muls (2004).

(...) Uma estratégia de reação autônoma não deve opor-se às pressões heterônomas, mas absorvê-las e redirecioná-las. Isto quer dizer que os atores locais devem ser capazes de se situar à frente do debate atual sobre as transformações produtivas dos sistemas portuários, mas sujeitando este debate às determinações dos processos econômicos, sociais e ambientais locais. (MULS, 2004:329)

O autor também considera que as autoridades locais não orientam os agentes econômicos a aproveitarem as externalidades positivas geradas pelas atividades do porto. Para a Prefeitura de Itaguaí, captar esses benefícios não é algo primordial e não existe a visão de que através dele pode-se aumentar o nível de emprego e renda do município. A Prefeitura não sabe a respeito de informações relevantes das atividades portuárias, como quais empresas atuam no porto, o volume de cargas transportadas, entre outros.

O Porto de Sepetiba é visto muitas vezes como uma entidade privada, pertencente a uma grande empresa cujo único interesse em Itaguaí é usufruir daquela área geográfica que se constitui em porta de entrada e saída para a Baía de Sepetiba. A área do porto não é vista, pelas autoridades municipais, como uma coisa pública e muito menos como um bem público que tem um

grande potencial para a geração de externalidades econômicas. (MULS, 2004:341)

Através de um conhecimento maior sobre o funcionamento do porto e dos benefícios para a região advindos dele, poderiam ser criados programas de capacitação para a mão de obra local voltados para o setor, bem como incentivos do governo local para empresas e estabelecimentos cuja produção ou serviços se relacionassem com as demandas do porto.

Sobre a atuação da sociedade local, o autor afirma que ela precisa se movimentar junto com as instituições que as representam para ampliar e promover as atividades do porto que beneficiem a população. Por meio disso que os ganhos do porto poderão ser aproveitados pela localidade. Portanto, os habitantes precisam buscar ter acesso às informações do porto e estimular a utilização delas na dinâmica da economia local. Também devem cobrar da esfera pública e das instituições locais o aproveitamento dos efeitos positivos do porto no desenvolvimento da região. Contudo, atualmente nada disso têm sido feito.

Para que a expansão do Porto de Sepetiba gere efeitos de transbordamento sobre a economia do município de Itaguaí e dos municípios vizinhos, é necessária uma articulação entre a economia portuária e a economia local, articulação que só pode ser promovida através da interação entre esses dois espaços econômicos, o que, por sua vez, necessitará de um arranjo institucional inovador que integre estes dois “territórios”, fazendo com que formem apenas um. A sociedade local não pode se curvar a um cenário onde existam duas economias dicotômicas e sem interação, uma representada pelas empresas operadoras do Porto de Sepetiba e suas parceiras mais imediatas, e outra representada pelas micro e pequenas empresas que atuam no comércio ou nos serviços urbanos, muitas vezes como estratégia de sobrevivência da população local. (MULS, 2004:319)

Embasado em suas pesquisas de campo, o autor considera que a pouca atuação dos habitantes ocorre em parte devido à dúvida por parte deles de que o porto poderia de fato vir a favorecê-los. Outros grandes empreendimentos já chegaram a ser anunciados para a região e com eles surgiram muitas expectativas da população de que haveria novos empregos e crescimento econômico para a região, porém nada disso aconteceu.

Há uma grande incerteza e mesmo descrença da população no que se refere ao potencial indutor do Porto de Sepetiba para o aumento da oferta de empregos na região, sendo que a população percebe que esses empregos, se forem mesmo criados, dificilmente serão ocupados pelos moradores de Itaguaí. (MULS, 2004:343)

Muls (2004) reitera que para criar uma economia portuária localmente integrada é necessário que as instituições e representações locais estejam unidas para alcançar esse objetivo, que pode trazer ganhos para todo o município. Somente através desse vínculo que será possível captar os efeitos positivos do porto e utilizá-los na região.

Para elaborar uma estratégia de reação autônoma que seja capaz de integrar à economia do município a economia portuária que está em expansão, o município de Itaguaí teria que ativar as suas instituições e fazer com que elas trabalhassem, conjuntamente, de maneira coesa e coerente, em um projeto de integração da economia portuária, cujo resultado seria a constituição de uma economia portuária localmente integrada. O conjunto de instituições do município está contido em três instâncias intermediárias de coordenação, que são o poder público municipal, o tecido empresarial local e a sociedade civil. As redes e as articulações entre estas três instâncias devem promover arranjos produtivos e institucionais que favoreçam a internalização dos benefícios econômicos gerados a partir da expansão da atividade portuária. Trata-se de endogeneizar, para a economia do município, as externalidades e as próprias atividades econômicas trazidas pela revitalização do Porto de Sepetiba. (MULS, 2004:351)

Ele explica que essas instituições locais, além de criarem uma integração entre si, também devem atuar em conjunto com as autoridades portuárias e com as esferas estaduais e governamentais no funcionamento do porto.

Através dessas novas relações entre diversas entidades, Muls (2004) afirma que haveria a mudança de uma cidade com duas economias isoladas, a local e a portuária, para uma economia em que ambas se complementam, chamada de economia portuária localmente integrada. Assim, Itaguaí poderá usufruir dos ganhos originados do porto, criando oportunidades de crescimento e desenvolvimento econômico e melhorias na qualidade de vida da população.

Para capturar os efeitos e externalidades positivas originadas da expansão da atividade portuária, o município de Itaguaí deve desenvolver e aprimorar suas instituições de modo a ser capaz de desenvolver uma estratégia de reação autônoma que subverta e redirecione a trajetória de crescimento imposta pelos interesses e lógicas intrínsecas que seguem os interesses privados dos concessionários do porto. (MULS, 2004:351)

Como foi abordado no capítulo anterior, Itaguaí não possui vocação econômica específica. Por isso, Muls (2005) afirma que existe crescimento na região, mas não existe desenvolvimento local porque as atividades da região não apresentam crescimento. O crescimento de Itaguaí ocorre devido ao crescimento das atividades portuárias e ao mesmo tempo, as atividades locais obtêm pouco ou nenhum crescimento.

Além disso, o crescimento de atividades econômicas oriundas do município de Itaguaí promove maiores oportunidades de emprego para os habitantes da região do que as atividades portuárias. Por considerar que desenvolvimento local significa desenvolver as atividades econômicas da região, o autor afirma que não existe desenvolvimento no município.

IV.3 – Promoção do desenvolvimento local

Santana (2011) deseja analisar de que maneira o poder público de uma região pode se posicionar frente a grandes empreendimentos que surgem em seu território, de forma a garantir os interesses do local e dos cidadãos. Partindo dessa finalidade, ele analisa o município de Itaguaí e o projeto do porto que nele se situa.

O autor destaca que a instauração de uma série de grandes empreendimentos no estado do Rio de Janeiro tem acontecido sem a participação ou colaboração dos governos e sociedades locais. No caso de Itaguaí isso também ocorre.

A implementação de grandes projetos é decidida e implementada sem a participação do poder local que normalmente não está capacitado para equacionar possíveis encaminhamentos que reduzam as negatividades dos impactos. Esses grandes projetos, por sua vez, quase sempre, não estão relacionados com o desenvolvimento prévio da região, como é o caso em análise. (SANTANA, 2011:864)

A respeito de as autoridades municipais não estarem preparadas para atenuar os impactos negativos dos mega projetos, Santana (2011) afirma que o poder local e a sociedade não possuem informações e instrumentos necessários para lidar com empreendimentos desse tipo.

(...) o poder local, no caso de Itaguaí, não dispõe de ferramentas adequadas ao trato com grandes empreendimentos, o que estabelece assimetrias de informações e de relações de poder. Tais assimetrias colocam em desvantagem os poderes locais, sejam públicos ou da sociedade civil, que agem na maioria das vezes como meros espectadores das transformações em curso no seu território. Esta postura passiva face às transformações é inerente a pouca participação dos poderes locais nos processos deliberativos. (SANTANA, 2011:850)

O autor ressalta a importância de promover o desenvolvimento local de Itaguaí. Para atingir esse objetivo, é necessária a atuação integrada de determinados atores. Isso porque o desenvolvimento de uma região não acontece de maneira automática.

A expressão desenvolvimento local busca também caracterizar o processo de crescimento que se dá pela atuação do Estado e não apenas pelas forças do mercado. Não é algo que ocorra de forma espontânea. É processo provocado e que deve ser gerenciado, procurando reforçar a potencialidade do território mediante ações endógenas, articuladas por seus diferentes atores: sociedade civil, poder público e o mercado. (SANTANA, 2011:851)

Ao destacar a importância da participação de certas esferas de Itaguaí, Santana (2011) afirma que, tanto o poder público quanto a população, precisam empreender ações de cidadania para promover o desenvolvimento local e possibilitar a melhorias nas condições de vida dos cidadãos da região.

Neste contexto, existe uma mudança nas relações políticas locais, pois os processos de desenvolvimento local interdependem dos esforços exercidos tanto pelas entidades estatais, quanto pela sociedade, visto que ambos deverão estar focados em levar adiante projetos surgidos de interesses coletivos, oriundos das discussões e da prática dialógica. Neste sentido, o desenvolvimento local necessita de ações de cidadania, ou seja, o reconhecimento por parte dos agentes de como suas ações irão influenciar na valorização dos recursos e potencialidades do território em questão e como estas ações irão promover a qualidade de vida da população. Se as ações do desenvolvimento local são interdependentes das forças locais e estas representam o desejo e a capacidade dos atores locais em formular e implementar ações que elaborem mudanças no *status quo*. (SANTANA, 2011:854)

Sendo assim, segundo o autor, o que acarretará o desenvolvimento do município de Itaguaí é a participação em conjunto dos diversos setores da população: governo municipal, sociedade local, empresas privadas. Além disso, para que as regiões com grandes

empreendimentos possam aproveitar os benefícios desses projetos em seu território, o poder público da região deve possuir os instrumentos e qualificações necessários para dialogar em igualdade com esses mega projetos, objetivando melhorias para a região.

Há que se buscar melhorias no processo de desenvolvimento local, com apoio de órgãos públicos voltados para o problema, órgãos não governamentais especializados e outras formas possíveis, de modo a disponibilizar uma capacidade de apoio àqueles municípios que estejam vivendo tais desafios. O desenvolvimento local pode dar campo ao desenvolvimento da qualidade de vida local, da comunidade, dos atores locais. O que é preciso é que o poder local tenha acesso aos instrumentos políticos, gerenciais e financeiros para requisitar e fiscalizar a justa participação nos resultados da intervenção dos mega empreendimentos nos recursos do local e não apenas deva sustentar os custos socioambientais. (SANTANA, 2011:865)

IV. 4 – Atuação das políticas públicas

Gusmão (2010) afirma que a maior parte dos grandes investimentos no estado do Rio de Janeiro são definidos pelas grandes empresas. Esses empreendimentos não contam com a participação dos governos e agentes locais na sua concepção e também não consideram as políticas públicas que poderiam promover o desenvolvimento local. Dessa forma, ele acredita que antes de iniciar os investimentos no Porto de Itaguaí, propostas de políticas públicas para a gestão do município deveriam ter sido realizadas.

As evidências aqui trazidas apontam para o fato de que a zona costeira do Rio de Janeiro – em especial o aglomerado metropolitano e, particularmente, a bacia da baía de Sepetiba – encontra-se submetida a um conjunto de pressões que dará lugar a um intenso e acelerado processo de *requalificação* desse espaço, seja qual for o seu resultado em termos de desenvolvimento (ou não) local/regional. Por outro lado, também ficou evidente que esse processo não resulta de políticas públicas concebidas com tal propósito, pois o cenário que ora se constrói resulta de processos decisórios liderados por um pequeno número de grandes corporações. (GUSMÃO, 2010:34)

O autor questiona se o poder público de Itaguaí teria condições de propor soluções para os obstáculos e questionamentos que se apresentam atualmente e que podem surgir no futuro. Ele responde que, ao fazer uma análise das políticas públicas do local, o cenário futuro para a região não é dos melhores. Gusmão (2010) diz que isso é fruto do comportamento do

Estado, que acredita que o desenvolvimento local é resultado dos investimentos das grandes empresas, o que dispensaria sua intervenção para essa finalidade.

Logo, ele considera ser necessário discutir o papel do Estado nas políticas públicas, especialmente nos governos regionais e municipais.

Apesar (ou a propósito) das experiências já acumuladas, impõe-se a necessidade de definir formas de promover, a partir do convívio institucionalizado dos agentes públicos, produtivos e sociais, uma agenda comum que permita o estabelecimento de acordos sobre ações-intervenções visando ao desenvolvimento desse território. (GUSMÃO, 2010:35)

IV. 5 – Conclusão

A partir das análises apresentados neste capítulo, percebe-se eles têm em comum a ênfase na importância da atuação do poder público local para que a região consiga aproveitar os benefícios gerados pelo porto. Ao mesmo tempo, apesar de apresentarem propostas de resoluções das questões abordadas, esses autores não discutem a concretização dessas sugestões. Eles não debatem propostas mais específicas e concretas a respeito do que deveria ser feito para superar os problemas existentes em Itaguaí.

Monié (2006) enfatiza a importância de integrar as relações entre o porto e a cidade, através da criação de uma nova cultura portuária, em que as autoridades portuárias e o poder público atuam em conjunto. Através disso, será possível aproveitar os benefícios gerados pelo porto para a região.

O autor acredita que a percepção do poder público sobre os portos é apenas técnica, em que a preocupação é importar e exportar os produtos. Para viabilizar maior escala de comércio (espaço para distritos industriais, retroporto, potencial de expansão) é necessário criar um afastamento físico entre o porto e a cidade, o que dificulta a atuação conjunta de ambos.

Para Muls (2004), o mais importante são as instituições sociais da região e as relações entre elas. Ele acredita que elas devem atuar de maneira integrada entre si e em conjunto com o governo estadual e as atividades portuárias para criar uma economia portuária localmente

integrada, em que a economia local e a do porto atuam juntas. Porém, não diz como, após criar essa união, seria implementada essa economia integrada.

Com Santana (2011) é semelhante. Para ele, o desenvolvimento de uma região não é automático. O poder público local, as empresas privadas existentes na região e a população devem se unir para promover o desenvolvimento local. Ele explica que as autoridades municipais e a população não possuem conhecimento e instrumentos necessários para dialogar em igualdade com os responsáveis pelos grandes empreendimentos. Logo, acredita ser importante conscientizá-los e qualificá-los para isso.

Segundo Gusmão (2010), o Estado costuma acreditar que o desenvolvimento local é consequência dos investimentos das grandes empresas e que não precisaria atuar para essa finalidade. Todavia, os grandes empreendimentos dessas empresas desconsideram a participação dos governos e agentes locais ao iniciar sua produção nessas regiões. O autor afirma que antes de sua instauração deveriam ter sido propostas políticas para a gestão do município que receberá esses investimentos.

Contudo, os autores não detalham como conquistar as transformações que eles propõem. Monié (2006), Muls (2004) e Santana (2011) acreditam que o governo local, as empresas e a população devem atuar em união para promover o desenvolvimento local. Porém, não abordam o que precisa ser feito para conseguir integrar organismos tão diferentes e não explicam como ocorreria essa atuação conjunta e quais seriam suas funções. Também não esclarecem quais seriam os mecanismos e políticas que poderiam ser instaurados para que a região desfrutasse das vantagens do porto. Para Gusmão (2010), deve haver uma preparação prévia da região para receber esses novos investimentos. Mas, ele também não explica quais as políticas públicas seriam necessárias para preparar a região.

Como existe pouca capacidade autônoma e pró-ativa da sociedade e governo local, tal como aponta Muls (2004), consideramos que é preciso uma política de conscientização e capacitação voltada para esses atores, para que possam adquirir o conhecimento necessário para propor mudanças que os beneficiem.

A diferença entre as duas economias existentes em Itaguaí – a avançada e a atrasada – é grande, mas se existisse complementaridade das atividades de ambas, a atrasada poderia se desenvolver, tal como explica Hirschman (1957). Ao invés disso, ocorre o que Myrdal (1957) explica, a parte avançada recebe mais investimentos e se torna mais avançada,

enquanto a atrasada recebe cada vez menos e se torna ainda mais atrasada. A intervenção do Estado com políticas públicas para as regiões atrasadas poderia tentar solucionar essas disparidades. Mas não têm sido tomadas atitudes com essa finalidade.

Ademais, é importante criar mecanismos que aproveitem os transbordamentos do porto para a economia local, analisando a melhor maneira de os agentes e empresas da região se inserir na cadeia portuária. Além dos transportes, serviços auxiliares do porto e serviços voltados para a família, é importante incentivar a produção de alimentos e a melhora na educação, criando um ensino que possa capacitar a população para as novas demandas geradas pelo porto, por meio de um ensino médio profissionalizante e na capacitação de empreendedores. É necessário perceber quais as potencialidades existentes nos cidadãos e na região e o que pode ser feito a partir disso.

Como afirma Gusmão (2010), a instauração de grandes investimentos necessita de políticas públicas prévias para preparar a sociedade local. A preocupação do Estado não pode ser somente de obter capital e promover infra-estrutura. Existem diversas questões que precisam ser analisadas e preparadas antes do início dos grandes empreendimentos, além da parte financeira. Ao serem debatidas e resolvidas será possível instalar esses novos empreendimentos, que poderão promover o desenvolvimento do local que se inserem.

CONCLUSÃO

Conforme tratado anteriormente, a perspectiva do governo, tanto municipal, estadual quanto o federal, sobre os grandes investimentos em regiões pouco desenvolvidas é semelhante às teorias de Williamson (1965), abordadas no primeiro capítulo. O governo acredita que não há a necessidade de sua intervenção nas regiões atrasadas. Naturalmente, por meio do livre funcionamento do mercado, elas conseguirão se beneficiar das transformações geradas pelos grandes empreendimentos.

Enquanto o governo espera que o mercado naturalmente promova o crescimento dessas regiões, o que tem ocorrido na realidade é a estagnação das atividades econômicas tradicionais dessas regiões, que são pouco beneficiadas pelos investimentos. Ao mesmo tempo, as novas atividades geradas por esses empreendimentos se tornam cada vez mais prósperas e rentáveis, criando um abismo entre essas duas dinâmicas existentes em uma mesma região, tal como explica Myrdal (1957).

Torna-se necessária, como Myrdal (1957) afirma, a atuação do Estado para direcionar políticas públicas e medidas que possam reverter essa situação de atraso e estagnação, promovendo o crescimento dessas regiões. O Estado possui poder econômico e jurídico para incentivar mudanças locais e dialogar com esses empreendimentos.

A integração entre os investimentos e a região é o que Muls (2004) considera imprescindível para a promoção do desenvolvimento local. A união entre as duas economias, a de Itaguaí e a portuária, criará uma nova única economia na região, melhorando as condições de vida da população. Para isso, além da atuação do poder público, deve haver a participação da sociedade local, tendo como principal função reivindicar a inserção das mudanças geradas pelo porto na economia local.

O essencial é compreender que esses grandes investimentos podem ser veículos para transformações e novas oportunidades para essas regiões, como declara Monié (2006). Eles não podem ser pensados separados do território em que se localizam, mas como complemento

e agregador para a região. Tanto esses empreendimentos quanto o local podem se beneficiar um do outro através do diálogo e atuação integrada entre ambos.

Somente a atuação conjunta das esferas locais - representadas pelo poder público, sociedade e empresas privadas – com os responsáveis pelos grandes investimentos não garante que essas regiões serão favorecidas pelas transformações causadas por eles. Isso porque muitas vezes as representações locais possuem pouco preparo e conhecimento para lidar com esses empreendimentos. Portanto, além da atuação integrada, é necessário que os atores locais sejam qualificados para isso.

O ideal é que antes dos mega empreendimentos serem instalados exista um preparo da região que irá recebê-los para lidar com as transformações que virão. Porém, esses empreendimentos não costumam inserir a participação local em suas decisões, e muitas vezes esses locais sequer sabem previamente que receberão esses investimentos.

Logo, os governos estadual e federal precisarão criar mecanismos para proteger essas regiões, informando-as com antecedência quando houver a possibilidade de novos investimentos serem implantados em seus territórios. A partir disso, essas regiões – com o apoio dessas esferas governamentais – poderão criar políticas, incentivos e mecanismos para que a economia local possa aproveitar as mudanças favoráveis geradas pelos empreendimentos.

BIBLIOGRAFIA

AGB. Associação dos Geógrafos Brasileiros. *Relatório dos Impactos Socioambientais do Complexo Industrial-Portuário do Açú*. Rio de Janeiro, 2011.

BÉCUE, Mathieu. MELO, Luiz Martins de. MULS, Leonardo. *Itaguaí: o dinamismo do porto nacional com ou sem desenvolvimento local*. In: FAURÉ, Yves-A. HASENCLEVER, Lia (Org.) *O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro – Estudos avançados nas realidades municipais*. Rio de Janeiro, E-papers Serviços Editoriais, 2005.

BIENENSTEIN, Regina, et al. *O Leste Fluminense e o COMPERJ: Atores, consensos e conflitos num território em transformação*. XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Santa Catarina, 2009.

GUEDES, Cezar Augusto Miranda. SANTANA, Jeferson Simões. VILLELA, Lamounier Erthal. *Desenvolvimento territorial sustentável e desafios postos por megaempreendimentos: o caso do município de Itaguaí – RJ*. Cad. EBAPE.BR, v.9, n. 3, artigo 8. Rio de Janeiro, 2011.

GUSMÃO, Paulo. *Apropriação e Ordenamento territorial na zona costeira do Estado do Rio de Janeiro: Grandes corporações ou as políticas públicas?* R.B Estudos Urbanos e Regionais, V.12, n.2, 2010.

HIRSCHMAN, Albert. *Investment policies and dualism in underdeveloped countries*. *American Economic Review*, 47:550-70, 1957. In: SCHWARTZMAN, Jacques, (Org). *Economia Regional: Textos Escolhidos*. Belo Horizonte, Cedeplar, 1977.

IWAKAMI, Luiza Naomi. QUINTO JR, Luis de Pinedo. *Projeto Porto do Açú. Nova frente urbana de um porto privado*. XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Santa Catarina, 2009.

LEMOS, Linovaldo Miranda. RODRIGUES, Rejane Cristina de Araújo. *Logística e Território no Brasil – Os Complexos Portuários do Norte Fluminense*. Revista Geográfica de America Central, Número especial EGAL. Costa Rica, 2011.

MONIÉ, Frederic. VIDAL, Soraia Maria do S.C. *Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva*. RAP, Rio de Janeiro, 2006.

MULS, Leonardo Marco. *O Desenvolvimento Econômico local do município de Itaguaí: O capital social e o papel das micro, pequenas e médias empresas*. Tese de Doutorado do Instituto de Economia. UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

MYRDAL, Gunnar. *Teorias do Desenvolvimento Desigual*. Instituto de Economia, UFRJ data-data 2012. Notas de Aula.

PERROUX, François. *Note sur la notion de pôle de croissance*. Economie Appliquée, 1955. In: SCHWARTZMAN, Jacques, (Org). *Economia Regional: Textos Escolhidos*. Belo Horizonte, Cedeplar, 1977.

RODRIGUES, Rejane Cristina de Araújo. *Modernização dos Portos: Análise das transformações na estrutura portuária do país e dos impactos na região de Sepetiba*.

WILLIAMSOM, J.G. *Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns*. Economic Development and Cultural Change, 1965. In: SCHWARTZMAN, Jacques, (Org). *Economia Regional: Textos Escolhidos*. Belo Horizonte, Cedeplar, 1977.