

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

**O ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DO ESTADO  
DA GUANABARA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO  
GOVERNO LACERDA: 1960-65**

GUILHERME MARCH GOMES  
Matrícula nº: 104018080  
guilhermemarch@hotmail.com

ORIENTADOR: Prof. René Louis de Carvalho  
renecarv@centroin.com.br

AGOSTO 2009

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

**O ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DO ESTADO  
DA GUANABARA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO  
GOVERNO LACERDA: 1960-65**

---

GUILHERME MARCH GOMES

Matrícula nº: 104018080  
guilhermemarch@hotmail.com

ORIENTADOR: Prof. René Louis de Carvalho  
renecarv@centroin.com.br

AGOSTO 2009

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Claudio e Claudia. Meus principais exemplos de vida e meus maiores incentivadores, sempre presentes ao longo da elaboração da monografia, não importando a situação. Sem a cobrança e o apoio por parte deles, este trabalho não seria concluído.

Agradeço aos meus avós, Claudio, Vergínia, Octaviano e Dacyr, que apesar de não estarem mais presentes entre nós, foram e ainda são verdadeiros anjos para mim.

Agradeço a todos os meus companheiros das salas e corredores do Instituto de Economia da UFRJ. São muitos para nomeá-los, porém são todos muito importantes para mim. Os guardarei para sempre em minha memória.

Agradeço a meu orientador, René Louis de Carvalho, que nunca deixou de me apoiar e incentivar, sempre se disponibilizando para ajudar. Sem suas críticas pertinentes ao meu trabalho, a qualidade do mesmo seria em muito comprometida.

Por fim, agradeço a Deus e Nossa Senhora, sempre abrindo as portas para mim e me guiando para os melhores destinos da estrada da vida.

## RESUMO

O Rio de Janeiro despontou como metrópole de suma importância cultural, política e econômica no cenário nacional, desde a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil, no início do Século XIX. Com a consolidação da indústria brasileira na segunda metade desse século, bastaram algumas décadas para que São Paulo, fortalecido por sua economia capitalista cafeeira, ultrapassasse o Rio de Janeiro como carro-chefe da economia brasileira. Desde então, o Rio, na posição de Distrito Federal, passou a perder gradualmente sua importância relativa no cenário industrial nacional, em um processo que foi denominado por estudiosos de meados do Século XX como um relativo “esvaziamento econômico”. Em 1960, a cidade experimentou uma profunda fratura institucional com a perda do posto de Capital Federal do Brasil para a recém-construída Brasília. Uma nova unidade política foi criada, o Estado da Guanabara, e o novo governador empossado, Carlos Lacerda, uma figura política ímpar, tentou superar o desafio de reverter a situação de perda contínua de importância da economia carioca em âmbito nacional. Entretanto, suas políticas econômicas acabaram sendo relegadas a segundo plano frente às reformas urbanas e institucionais promovidas em seu governo, de maneira que a indústria do Rio de Janeiro prosseguiu seu caminho de relativa estagnação e baixas taxas de crescimento .

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introdução.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>Capítulo I: Formação Histórica da Economia do Rio de Janeiro.....</b>  | <b>11</b> |
| 1) <i>O pioneirismo industrial no século XIX.....</i>                     | <i>11</i> |
| 2) <i>A perda da liderança nacional para a indústria paulista.....</i>    | <i>14</i> |
| 3) <i>O processo diagnosticado como “esvaziamento econômico”.....</i>     | <i>17</i> |
| <b>Capítulo II: A Perda da Centralidade Administrativa.....</b>           | <b>23</b> |
| 1) <i>A formação do Estado da Guanabara e seu panorama político.....</i>  | <i>23</i> |
| 2) <i>O governador Carlos Lacerda.....</i>                                | <i>26</i> |
| 3) <i>O agravamento do processo da estagnação industrial carioca.....</i> | <i>30</i> |
| <b>Capítulo III: As Políticas Públicas de Carlos Lacerda.....</b>         | <b>35</b> |
| 1) <i>A reforma administrativa.....</i>                                   | <i>35</i> |
| 2) <i>A reforma urbana.....</i>   | <i>39</i> |
| 3) <i>A política industrial.....</i>                                      | <i>45</i> |
| 4) <i>Os resultados das políticas públicas.....</i>                       | <i>49</i> |
| <b>Conclusão.....</b>   | <b>56</b> |
| <b>Bibliografia.....</b>  | <b>61</b> |

## INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro, sendo o principal núcleo comercial e administrativo do Brasil no século XIX, foi palco da implantação dos primeiros focos de atividade industrial do país. Perdendo a liderança no panorama industrial nacional para o estado de São Paulo no fim da década de 1910, a indústria do então Distrito Federal manteve sua importância relativa consolidada em âmbito regional ao longo da primeira metade do século XX, porém com taxas de crescimento inferiores a outros estados da Federação e sem apresentar destaque em segmentos mais dinâmicos e pesados, nunca ultrapassando o setor de serviços como principal setor da economia carioca.

Fatores como o decréscimo da importância nacional e as baixas taxas de crescimento apresentados pela indústria carioca, aliados ao desenvolvimento dos indicadores econômicos da indústria do vizinho Estado do Rio de Janeiro, fizeram com que analistas econômicos e políticos diagnosticassem que o setor secundário do Rio de Janeiro sofria de um fenômeno chamado “esvaziamento econômico”. Tal fenômeno seria descrito como uma fuga do capital industrial carioca em direção à periferia, mais especificamente para os subúrbios e regiões vizinhas do Estado do Rio de Janeiro, com seu início apontado para a década de 1930 e com suas causas ligadas a alta carga tributária e o elevado grau de concentração imobiliária culminando em elevados custos locais das unidades fabris instaladas no Distrito Federal (FREITAS FILHO, 2004).

Com a transferência da capital para Brasília, em 1960, ocorreu uma fratura institucional decorrente da perda da centralidade administrativa da cidade do Rio de Janeiro, agora transformado em estado de Guanabara. Isso dificultou ações posteriores do poder público na tentativa de redinamizar o setor e atrair novos investimentos vultosos para a indústria carioca, de forma a elevar a participação da Guanabara na produção industrial nacional e reverter o processo então diagnosticado como “esvaziamento econômico”.

Neste ponto, é importante ressaltar que este trabalho foi elaborado adotando a premissa de que o esvaziamento econômico da cidade do Rio de Janeiro realmente

ocorreu devido aos fatores analisados ao longo do trabalho. Autores posteriores ao período Lacerda, incluindo renomados estudiosos contemporâneos, alegam que a economia carioca não sofreu alterações drásticas em sua dinâmica estrutural, como apontado em um documento oficial do Governo Negrão de Lima (1965-71):

“A lenda do esvaziamento econômico da Guanabara [foi uma] tese construída em editoriais e artigos de jornais. Falava-se em fuga de empresas para o estado do Rio, quando eram três ou quatro casos. Os que a defendiam faziam em paralelo um apelo à fusão.” (GUANABARA, 1970, *apud* PEREZ, 2007, p.207)

Desta forma, argumentam que não ocorreu de fato um esvaziamento econômico no antigo Distrito Federal e posterior Estado da Guanabara, visto que, além de não haver indícios concretos de transferência de unidades fabris para outras unidades da Federação em larga escala, houve crescimento, em valor absoluto, de alguns dos principais indicadores econômicos do estado, tais como renda e produto interno reais e *per capita*, desde a década de 1930, justamente o período em que tal processo teria iniciado. Tal posição ideológica é melhor abordada na conclusão deste trabalho, se contrapondo ao pensamento econômico dominante da época estudada.

De qualquer maneira, a expansão econômica em termos absolutos do município do Rio de Janeiro foi substancialmente inferior ao crescimento econômico experimentado por outras unidades da Federação, como São Paulo e o próprio Estado do Rio de Janeiro. Assim, o trabalho analisa a política industrial do Governo Lacerda considerando que sua elaboração foi feita sob a ótica desenvolvimentista, pensamento dominante entre os governantes e a elite intelectual da década de 1960, que pregava a ocorrência de um real esvaziamento econômico como causa para tais disparidades de crescimento econômico observadas na Guanabara em relação aos outros estados.

O primeiro governador eleito do recém-criado estado da Guanabara foi Carlos Lacerda, empossado em dezembro de 1960. Jornalista e político de amplo domínio do uso da oratória, Lacerda não escondia sua aspiração à Presidência da República. Seu plano de governo foi baseado em um projeto de reforma administrativa combinada com um amplo pacote de obras públicas voltadas para o desenvolvimento urbano. A tendência ao esvaziamento econômico da Guanabara, com a saída de diversas fábricas



do município do Rio, prosseguiu não só durante o Governo Lacerda (1960-65), como também no decorrer dos anos seguintes. Logo, é importante questionar se o projeto de governo de Lacerda foi planejado e executado da maneira mais adequada possível, como Ana Maria Brasileiro o faz:

“A Guanabara, embora reconhecidamente um centro cultural, político e econômico, estaria desprovida de instrumentos institucionalizados de promoção do desenvolvimento econômico. A ausência de um planejamento global, neste sentido, estaria fazendo com que tanto a indústria quanto o comércio se ressentissem, sendo compelidos, assim, a mudarem para outros locais onde estes planos e instrumentos estivessem já implantados e disponíveis com relativa facilidade.” (BRASILEIRO, 1979, p.28)

Em sua gestão, Lacerda renovou a administração pública, criando autarquias e secretarias especializadas, de maneira a aumentar a eficiência da máquina estatal em todos os setores da vida urbana, social e econômica. O projeto de Lacerda para a reformulação da rede urbana se baseava em uma série de obras voltadas para a eliminação dos principais gargalos da infra-estrutura de transportes, energia e abastecimento de água da cidade, além da melhoria da infra-estrutura básica das habitações suburbanas e a eliminação das já numerosas favelas para disponibilizar “... além dos incentivos fiscais, de facilidades para a aquisição de terrenos, e da instalação de infra-estrutura básica, um outro fator de produção essencial: a mão-de-obra...” (MOTTA, 2001, p.164), para as indústrias, numa tentativa de solucionar o problema da falta de uma política de zonas industriais.

Entretanto, conforme mencionado anteriormente, a queda da importância nacional da indústria carioca prosseguiu de maneira contínua durante o período analisado e mesmo após o ano de 1965. O fracasso da execução de diversas políticas públicas de Lacerda teve causas variadas. Uma delas foi a tensa relação do ex-governador com o governo federal do período. Desde antes de ser eleito governador, a vida política de Lacerda foi voltada para a ferrenha oposição ao governo dos presidentes da linha “populista”, como Juscelino Kubitschek e João Goulart. Isto impediu o estabelecimento de um pleno fluxo de recursos do governo federal para o governo do estado da Guanabara, o que resultou em escassez de verbas para o total cumprimento das obras planejadas.

A relativa estagnação da indústria carioca frente ao crescimento industrial experimentado por outros estados da Federação, impulsionados por pólos regionais de desenvolvimento, como o ABC Paulista, era considerada alarmante por analistas da época, mesmo antes da mudança da capital. Neste ponto, é importante ressaltar que tal análise é relativa, dado que o Rio de Janeiro, enquanto Distrito Federal, era um estado da Federação com a limitação geográfica de um município. De qualquer forma, o Plano de Metas do presidente Kubitschek, através da ampliação e melhoria das redes de transporte e comunicação, permitiu uma maior e mais profunda integração econômica do território, promovendo o desenvolvimento em regiões periféricas aos grandes centros nacionais. Assim, como será observado adiante, as reformas do Governo Lacerda acabaram obtendo resultados abaixo dos esperados na tentativa de reversão desse panorama.

O objetivo deste trabalho, portanto, será traçar um panorama geral da indústria do Estado da Guanabara durante o governo de Carlos Lacerda (1960-1965), contrapondo o plano econômico ao plano político local e às mazelas da vida urbana carioca durante o período analisado. No primeiro capítulo, será analisada a história econômica do Rio de Janeiro do Século XIX até meados do Século XX, com foco no desenvolvimento da indústria no então Distrito Federal. Também serão expostas as principais causas e impactos do processo diagnosticado na época como esvaziamento econômico sofrido pelo setor secundário. No Capítulo II, serão abordados os aspectos gerais da perda da centralidade administrativa do Rio de Janeiro, com a mudança da Capital Federal para Brasília, e a conseqüente criação do Estado da Guanabara. A personalidade do primeiro governador deste, Carlos Lacerda, e o estágio da relativa estagnação industrial carioca no início da década de 1960 também serão discutidos no segundo capítulo do trabalho. No último capítulo, serão expostas e analisadas as políticas públicas promovidas pelo Governo Lacerda, desde o planejamento até a execução, com atenção para os resultados efetivos das medidas tomadas, principalmente no plano de política industrial.

## CAPÍTULO I – FORMAÇÃO HISTÓRICA DA ECONOMIA DO RIO DE JANEIRO

O primeiro capítulo desse trabalho tem como proposta sintetizar o desenvolvimento histórico da economia do município do Rio de Janeiro, abordando desde os primórdios das instalações industriais na cidade até a transferência da capital para a recém-inaugurada Brasília. A análise desse período, que compreende mais de cem anos de desenvolvimento industrial carioca, representa a base da contextualização de grande parte dos aspectos econômicos estudados durante os primeiros anos do Estado da Guanabara, que são o enfoque principal desse trabalho.

Esse capítulo se divide em três seções distintas, de maneira a estruturar e detalhar melhor a abordagem histórica desse extenso período. A primeira parte explora a economia do Rio de Janeiro no século XIX e início do século XX, incluindo o surgimento do setor industrial da cidade. A segunda parte trata das primeiras décadas do século XX, contrapondo o panorama econômico do Rio de Janeiro perante o desenvolvimento industrial de outras regiões do país, principalmente São Paulo, cujo setor industrial ultrapassou o carioca nessas décadas. A terceira parte propõe explicar o que o processo diagnosticado como esvaziamento econômico da economia carioca, com a suposta saída do capital industrial da cidade, sendo de extrema importância para o entendimento das políticas públicas do governo de Carlos Lacerda na Guanabara, tratado nos próximos capítulos.

### **1) O pioneirismo industrial no século XIX**

Fundada em primeiro de março de 1565 por Estácio de Sá, a cidade do Rio de Janeiro sempre teve um papel de destaque na economia brasileira. Como um entreposto militar e comercial de grande importância estratégica para a Coroa Portuguesa durante o período colonial, o Rio sempre prosperou baseado na forte atividade portuária, movimentada tanto pelo escoamento da produção agropecuária e mineradora da colônia, quanto pela entrada de produtos manufaturados importados da metrópole. O rápido desenvolvimento econômico e urbano apresentado pela cidade – que havia se tornado a

mais populosa do Brasil ainda no século XVII – a fez tomar o lugar de Salvador como capital da colônia em 1763.

Dado o status de capital da maior e mais próspera colônia do império português, o Rio de Janeiro foi o refúgio escolhido pela família real portuguesa enquanto esta fugia das forças napoleônicas que invadiram a Península Ibérica, em 1808. A transferência da Corte e dos principais órgãos administrativos portugueses para o Rio de Janeiro ratificou a importância estratégica e política da cidade. Com a mudança, veio uma série de reformas infra-estruturais com o intuito de “adaptar” o Rio de Janeiro a sua nova condição de capital – mesmo que provisória – do império colonial português.

Os investimentos públicos para realizar tais reformas urbanas e culturais não tardaram: hospitais, igrejas, quartéis e bibliotecas foram construídos; artistas e cientistas europeus foram contratados para o registro da natureza e sociedade locais; o primeiro banco brasileiro foi instalado, o Banco do Brasil. Entretanto, o fato mais marcante desse período para a história econômica do Rio de Janeiro foi a revogação do Alvará expedido em 1785 que proibia a instalação de unidades fabris em território brasileiro.

Sendo a nova sede do governo português e a cidade brasileira mais importante política e economicamente, não é de se estranhar que foi no Rio de Janeiro, portanto, que surgiram as primeiras fábricas. O porto garantia a infra-estrutura necessária para movimentar a produção e o comércio e instituições financeiras bem desenvolvidas em relação às demais regiões do Brasil representavam o ambiente perfeito para o desenvolvimento industrial pioneiro, mesmo que baseado em surtos descontinuados e na utilização de mão-de-obra escrava, sem as características de um modelo de industrialização capitalista típico. Até a década de 1870, portanto, a auto-suficiência das unidades fabris, a concentração de renda e a falta de um mercado de trabalho livre eram as marcas do setor industrial carioca (PEIXOTO, 2004).

A partir dessa década, um novo padrão de desenvolvimento industrial foi estabelecido, de uma forma sustentável e coerente com os modelos capitalistas tradicionais. Uma série de fatores permitiu o surgimento dessa nova fase de industrialização: “o estabelecimento de barreiras tarifárias, a expansão da disponibilidade de mão-de-obra em virtude da imigração e a abertura de canais de financiamento” (PEIXOTO, 2004, p.10). Com a utilização da mão-de-obra livre

composta pelos imigrantes - substituindo os escravos, em sua maioria alocados no setor cafeeiro e com seu preço elevado pelas restrições ao tráfico escravo – combinada ao emprego de máquinas pela primeira vez em larga escala, as fábricas cariocas elevaram as quantidades de capital e força de trabalho empregadas no segmento industrial carioca, aumentando significativamente a importância econômica relativa do setor na economia local em poucas décadas.

O processo de industrialização prosseguiu de maneira contínua até o fim do século XIX, acompanhando o ritmo de crescimento frenético da cidade do Rio de Janeiro, cuja população quase quadruplicou em pouco mais de 30 anos: passou, de 274 mil em 1872, para 522 mil em 1890 e 811 mil em 1906. A expansão das redes de bondes e trens e as reformas urbanas promovidas pelo prefeito Pereira Passos no início do século XX proporcionaram uma expansão significativa da área urbana habitada e ajudaram a espalhar geograficamente a população, antes densamente concentrada no Centro da cidade, por ser a localização da maioria dos estabelecimentos manufatureiros e comerciais. Em paralelo a esse processo de dispersão geográfica da população carioca, pôde ser observado também um processo de deslocamento das fábricas do Centro para outras regiões do município, como São Cristóvão, notadamente aquelas em busca de maior espaço físico e menores custos por terreno. Esse processo se acentuaria de tal forma em meados do século XX, que as fábricas passariam a se deslocar para fora do próprio município do Rio de Janeiro, num processo que seria conhecido como “esvaziamento econômico” da cidade, que será analisado mais detalhadamente em seções subsequentes.

Na virada do século XIX para o XX, a cidade do Rio de Janeiro apresentava inúmeros problemas de ordem sanitária, propagados principalmente devido à grande explosão demográfica das últimas décadas do século XIX, que a cidade não estava preparada para suportar. O Centro da cidade aglomerava diversas habitações precárias para a população pobre, o que tornava a região – conhecida como Cidade Velha – um antro de sujeira e doenças, com constantes epidemias de febre amarela, varíola e cólera. A imagem do Rio de Janeiro ficou internacionalmente manchada na época, justamente devido à degradação urbana sofrida pela região central da cidade, sendo apelidada de “Cidade da Morte”. [fonte]

Com o fim do Império, essa não era a imagem que se esperava da capital da República. O prefeito e engenheiro Francisco Pereira Passos (1902-06) adotou uma radical política de reforma urbana para remodelar a Cidade Velha, de maneira a não só reestruturar de forma eficiente a ocupação habitacional e econômica da região, como também para “embelezar” a capital republicana. Inspirado pelo modelo urbanístico de Paris, o Prefeito demoliu diversos cortiços e prédios habitacionais do Centro e arredores, alargando suas ruas e criando novas avenidas, afóra diversas outras obras na Zona Sul do município. Além disso, com o auxílio do sanitarista Oswaldo Cruz, foram promovidas diversas campanhas de erradicação das epidemias que assolavam a cidade, como febre amarela e varíola, culminando na Revolta da Vacina, em 1904, uma insurreição popular contra a obrigatoriedade da vacinação. Ainda que polêmicas, as medidas drásticas tomadas pelo governo da época reverteram a imagem negativa da cidade do Rio, sendo responsáveis pelo apelido “Cidade Maravilhosa”, título famoso no mundo inteiro.

Do ponto de vista demográfico, é importante ressaltar que a população pobre removida da Cidade Velha foi alocada em encostas de morros da zona portuária e do Caju, dando início ao processo de favelização, que se tornaria um problema crônico da cidade nas décadas seguintes.

## **2) A perda da liderança nacional para a indústria paulista**

“A degradação econômica da região fluminense teve início ao final do século retrasado..., em parte, pela emergência de uma verdadeira economia e sociedade capitalista no Brasil, mormente em São Paulo.” (NATAL, 2001, *apud* OSORIO, 2005, p.39)

Com as reformas urbanas implementadas na primeira década do século, a indústria carioca teve um novo impulso devido às novas e melhoradas condições de infra-estrutura urbana, consolidando a liderança do então Distrito Federal no segmento industrial brasileiro. Apesar do crescimento dinâmico da indústria paulista, incentivada pelo capital cafeeiro revertido para a produção industrial, a cidade do Rio de Janeiro ainda era responsável por quase um terço do produto industrial do Brasil no período:

**Participação no valor bruto da produção industrial nacional (1907)**

| <b>Unidade Federativa</b> | <b>Participação</b> |
|---------------------------|---------------------|
| Distrito Federal          | 30,20%              |
| São Paulo                 | 15,92%              |
| Estado do Rio de Janeiro  | 7,55%               |
| Minas Gerais              | 4,40%               |

**Fonte:** OSORIO, 2005 (p. 265)

Esses índices expressam a superioridade da indústria carioca perante as demais unidades federativas, em grande parte devido ao pioneirismo industrial do Rio de Janeiro em âmbito nacional, motivado pelas condições estruturais propícias apresentadas em meados do século XIX e já descritas anteriormente. Além disso, é importante ressaltar que a indústria carioca era líder também em número de estabelecimentos industriais e operários.

Entretanto, ao longo da década de 1910, esse cenário passou a se transformar. O Estado de São Paulo, com seu segmento industrial se desenvolvendo de maneira intensa e rápida desde o início do século XX, passou a apresentar níveis de produção industrial maiores que os de qualquer outro estado, incluindo o Distrito Federal. Como o Censo Industrial de 1920 indicou, o setor industrial de São Paulo ultrapassou o da Capital Federal sob todos os aspectos analisados, já representando mais de 30% do produto industrial nacional, contra pouco mais de 20% do Rio de Janeiro, levando este à perda da liderança industrial nacional.

Por outro lado, apesar da queda relativa da indústria carioca em âmbito nacional, o setor prosseguiu crescendo em termos absolutos e aumentando sua participação relativa dentro da economia do Distrito Federal. Além disso, alguns setores da indústria carioca continuaram aumentando sua participação na produção nacional, o que indica a permanência de um determinado dinamismo interno, mesmo em face ao maior crescimento da indústria paulista. A diversificação industrial também prosseguiu de maneira firme, com amplo desenvolvimento, principalmente, das fábricas de bens de capital e de bens intermediários, ao contrário dos bens de consumo marcantes do início da industrialização, o que reflete um parque industrial complexo e bem estruturado em geral. Entre 1920 e 1960, por exemplo, os estabelecimentos de produtos químicos apresentaram crescimento de sua participação percentual no valor da produção industrial do município de 7% para 20%, enquanto os fabricantes de tecidos, calçados e

alimentos apresentaram redução de 20% para menos de 10% no mesmo período (FREITAS FILHO, 2004).

Todavia, o dinamismo da indústria paulista era incomparável. Os capitais gerados pelo setor agrícola cafeeiro paulista, o maior e mais desenvolvido do país, fluíam para os centros urbanos do Estado, sendo prontamente convertidos em investimento na atividade industrial. Esse desenvolvimento fortemente baseado no fluxo de capital do campo para as cidades foi a característica mais marcante dos primórdios da indústria paulista. Além disso, com a I Guerra Mundial (1914 a 1918) e o conseqüente declínio do comércio exterior do Brasil com as nações envolvidas, certos segmentos da indústria nacional conseguiram espaço para se desenvolver de maneira mais intensa. Isso beneficiou o setor industrial paulista, que experimentou uma grande expansão da produção têxtil e alimentícia, principalmente. Também é importante ressaltar que com as políticas federais de proteção ao café durante as primeiras décadas do século XX, o capital gerado pela atividade cafeeira estava até certo ponto garantido, o que permitia a continuidade do desenvolvimento industrial paulista ao longo do período.

Outra explicação para o maior desenvolvimento industrial da indústria paulista em relação ao Rio de Janeiro é analisar a questão do ponto de vista do espaço físico propriamente dito. No início da década de 1920, o Estado de São Paulo tinha área territorial quase 200 vezes maior que o Distrito Federal, além de ser cerca de 4 vezes mais populoso, conforme os dados estatísticos da época:

| <b>Unidade Federativa</b> | <b>Área<br/>(km<sup>2</sup>)</b> | <b>População<br/>(milhões)</b> |
|---------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Distrito Federal          | 1.264                            | 1,10                           |
| São Paulo                 | 248.209                          | 4,50                           |

**Fonte:** IBGE (<http://www.ibge.gov.br/>)

O Estado de São Paulo abrigava diversos centros urbanos que se industrializavam gradualmente com o capital cafeeiro, sem limitações em termos de expansão física das unidades fabris. Portanto, é mais do que natural que um território com área e população significativamente superiores a outro se industrialize em uma escala maior, abrigando maior número de estabelecimentos industriais e gerando um maior volume absoluto de produção industrial devido ao maior espaço físico e maior número de pessoas potencialmente envolvidas, tanto na forma de mão-de-obra quanto



na forma de investidores capitalistas oriundos do setor cafeeiro. Essa explicação não é uma alternativa às demais teses que analisam a perda da liderança nacional da indústria do Rio de Janeiro para a indústria de São Paulo, mas sim complementar, dado que os fatores geográficos ajudam a entender a escala desse processo.

### **3) O processo diagnosticado como “esvaziamento econômico”**

Com a Revolução de 1930, a burguesia industrial passou a ser caracterizada como a classe econômica mais influente no novo governo de cunho populista. Sendo o Rio de Janeiro o Distrito Federal, logo o congresso estava sujeito, mesmo que indiretamente, às pressões das associações industriais cariocas, o que fez com que a continuidade do crescimento industrial do Rio estivesse intimamente ligada às medidas tomadas pelo poder público da época. O segmento industrial carioca, ao longo da década de 1930, especializou-se em ramos mais complexos, dando prosseguimento ao processo de diversificação iniciado na década anterior. Uma nova divisão industrial regional pôde ser observada, mesmo que promovida de maneira não-intencional: enquanto o Rio de Janeiro (Distrito Federal) tinha sua produção industrial alavancada pelos setores com maior dinamismo até então, tais como Construção Civil, Mecânica, Minerais Não-Metálicos e Química, São Paulo prosseguia líder absoluto nos setores mais tradicionais, como o têxtil e alimentício (PEIXOTO, 2004).

Entretanto, a geografia espacial do município do Rio de Janeiro, como já mencionado anteriormente, era uma barreira crítica ao desenvolvimento industrial carioca. Se as reformas urbanas do início do século XX, por um lado, conseguiram acabar com a hipertrofia populacional e econômica do Centro do Rio, redesenhando o espaço e o perfil ocupacional da região, por outro lado, acabou iniciando o processo de transferência do capital industrial para a periferia, que se tornaria crônico em meados do Século XX. Se em um primeiro momento, as manufaturas de maior porte passaram para a região de São Cristóvão, no início da década de 1940 essa região também já se encontrava saturada, com as maiores indústrias se transferindo para áreas ainda mais distantes do núcleo da cidade, como as do entorno da Avenida Brasil, inaugurada pelo poder público em meados da mesma década, que constituía um eixo de escape para o desenvolvimento industrial em direção a periferia. Apesar do processo de concentração

de terrenos ser natural de cidades com o parque industrial em expansão, as peculiaridades geográficas e a falta de uma plena articulação urbana do Centro com as periferias cariocas acabavam intensificando o mesmo no Rio de Janeiro.

FREITAS FILHO (2004) apontou como causa do deslocamento espacial das indústrias para a periferia a procura por propriedades de menor custo financeiro de aquisição ou aluguel em face da valorização dos terrenos mais centralizados devido às reformas urbanas empreendidas ao longo das décadas no Centro do Rio de Janeiro e bairros adjacentes. O autor ainda faz uma análise detalhada da forma concreta que esse processo se desenhou ao longo do tempo:

“Em linhas gerais a trajetória de localização das indústrias do Rio de Janeiro foi a seguinte: bairros de São Cristóvão, Jacaré, Bonsucesso e Engenho Novo até o final da Segunda Guerra Mundial. No início da década de 1960, com a abertura de grandes rodovias, a exemplo da Avenida Brasil e Presidente Dutra, as indústrias se deslocavam nessa direção e já alcançavam, naquele momento, as fronteiras do recém criado Estado da Guanabara. Um exemplo típico dessa movimentação é o da White Martins, fabricante de gás oxigênio e outros gases industriais, que, inicialmente instalada no Centro do Rio de Janeiro, deslocou suas fábricas para São Cristóvão (1921), Cachambi (1952) e Parada de Lucas (1965).” (FREITAS FILHO, 2004, p.2)

A política de apoio estatal às indústrias de maior vulto tecnológico, sobretudo visando o objetivo de substituição de importações, ao longo das décadas de 1940 e 1950, prosseguiu de maneira contínua, o que acabou se tornando um agravante do declínio relativo da indústria carioca em âmbito nacional. Com o estímulo e crescimento da implantação de indústrias pesadas ou de grande escala, a saturação geográfica do Rio de Janeiro, aliada à falta de tradição da indústria pesada no cenário econômico carioca, acabou pesando contra o investimento volumoso no município para esse segmento industrial. Enquanto isso, as regiões do antigo Estado do Rio de Janeiro acabaram sendo alvos de grandes projetos federais de investimento, visando o estabelecimento de pólos de desenvolvimento baseados na indústria pesada. Entre tais empreendimentos, os mais importantes foram a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), fundada em 1941, em Volta Redonda, a Fábrica Nacional de Motores, fundada em 1942, em Duque de Caxias, e a Companhia Nacional de Álcalis, fundada em 1943, em Arraial do Cabo (até então

distrito pertencente ao município de Cabo Frio). É importante ressaltar que não é possível estabelecer uma relação direta e concreta entre os investimentos federais no Estado do Rio de Janeiro e a relativa estagnação da indústria carioca nos segmentos mais pesados, o que acaba enfraquecendo os argumentos de um real esvaziamento econômico.

Entretanto, foi notável, no período, a grande expansão populacional e econômica das áreas no entorno do Distrito Federal, principalmente as cidades da região da Baixada Fluminense, que aproveitando a proximidade deste, serviam de alojamento para diversos trabalhadores da indústria e comércio carioca, além de contar com uma infraestrutura básica de serviços para atendimento da população local. Com a formalização de uma política industrial estatal mais forte através do Plano de Metas do Governo Kubitschek, no fim da década de 1950, o processo de estagnação dos índices econômicos cariocas em face às taxas de crescimento observadas nas áreas periféricas se aprofundou ainda mais, em grande parte devido às melhorias na infra-estrutura de transportes, energia e comunicações e os investimentos promovidos pelo Governo Federal na forma de instalação de indústrias pesadas nessas áreas, conforme mencionado anteriormente.

Sem as barreiras institucionais experimentadas pelo Distrito Federal em relação à periferia do Estado do Rio de Janeiro, o Estado de São Paulo se desenvolveu de maneira intensa e, o mais importante, integrada. As indústrias pesadas se concentravam no entorno da cidade de São Paulo, apesar da capital continuar com seu parque industrial ativo, sem sinais de um possível esvaziamento, como diagnosticado no Rio de Janeiro. Na região metropolitana paulista se desenvolveu um cinturão industrial denominado ABC Paulista (região formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul), que, aproveitando-se dos canais abertos entre o núcleo e a periferia do estado, promoveram o crescimento econômico deste, que passou a representar mais da metade do valor bruto da produção industrial brasileira em 1959, enquanto por outro lado, com a dinâmica industrial enfraquecida, o Distrito Federal representava menos de 10% desse mesmo indicador, conforme a tabela seguinte:

**Participação no valor bruto da produção industrial nacional (1959)**

| <b>Unidade Federativa</b> | <b>Participação</b> |
|---------------------------|---------------------|
| Distrito Federal          | 9,57%               |
| São Paulo                 | 55,08%              |
| Estado do Rio de Janeiro  | 6,47%               |
| Minas Gerais              | 5,98%               |

**Fonte:** OSORIO, 2005 (p. 265)

Esse processo de estagnação industrial do Rio de Janeiro que ocorria em meados do Século XX foi encarado como “esvaziamento econômico” pelos principais economistas, políticos e formadores de opinião da época. Essa era, inclusive, a análise oficial da FIEGA (Federação das Indústrias do Estado da Guanabara), conforme divulgado em seus estudos na década de 1960 (FREITAS FILHO, 2004). O termo “esvaziamento” ainda é empregado por diversos estudiosos nos dias atuais, com ressalvas, para definir a crise industrial carioca com início apontado para a década de 1930. O fato é que, mesmo com o Rio de Janeiro ainda sendo um importante centro financeiro, político e cultural, o desempenho de sua indústria estava comprometido a ponto de indicar um “transbordamento” do capital industrial para as cidades na periferia do Distrito Federal. Diversas causas foram apontadas por estudiosos do assunto ao longo do tempo como decisivas para este processo.

Um primeiro grupo de causas está relacionado aos maiores custos relativos dos empreendimentos industriais instalados no Distrito Federal. O território municipal apresentava alta concentração dos terrenos utilizáveis, característica normal de um grande núcleo urbano com o espaço econômico saturado, conforme mencionado anteriormente. Devido à alta taxa de crescimento populacional e à expansão no sentido núcleo-periferia da cidade, os terrenos marginais eram alvos de especuladores imobiliários, o que aumentava o custo dos mesmos. Isto significava maiores ônus às indústrias instaladas no território do Distrito Federal, face aos terrenos muito mais baratos dos municípios da Baixada Fluminense, ainda livres da concentração e especulação desenfreada. Outra causa apontada por estudiosos seria a alta carga tributária do Distrito Federal, em grande parte devido à necessidade de manter uma arrecadação capaz de financiar a máquina estatal federal, como será analisado no Capítulo III, o que fazia com que a expansão industrial mais uma vez esbarrasse nos altos custos de se ter unidades fabris instaladas em território carioca. Mais um fator que implicava em menores custos relativos para as indústrias que se deslocavam para a

periferia era que, como Capital Federal, havia um grande número de funcionários públicos no Rio de Janeiro, o que acabava elevando o nível médio de salários. Isso acabava originando maiores custos às indústrias, que tinham de manter preços competitivos em relação ao mercado de trabalho local. Portanto, a opção que algumas destas tomavam era se mover para as cidades periféricas, como as da Baixada Fluminense, cuja mão-de-obra era muito mais barata, representando maiores economias para o capital industrial (MARTINHO, 2006).

Enquanto em outros estados esse tipo de movimento de capital nas regiões metropolitanas em direção à periferia era encarado com naturalidade, no Rio de Janeiro havia alarde por parte das autoridades pelo fato de que os demais municípios da região metropolitana, como aqueles da Baixada, se situavam em outro estado. Tal barreira institucional que afetava o pensamento econômico local só deixaria de existir posteriormente, com a fusão da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro em 1975.

Além disso, também haviam outros fatores que estimulavam o deslocamento industrial para a periferia, mesmo que não relacionados a maiores custos diretos para os empreendimentos industriais. Um desses fatores seria a própria transformação tecnológica das unidades fabris ao longo do tempo. Com a evolução das máquinas e ferramentas e dos métodos de organização das linhas de produção, as fábricas, principalmente as ligadas aos ramos de transformação, como metalurgia, mecânica e química, em franca expansão nas décadas analisadas, passaram a demandar maior espaço físico. Como não havia disponibilidade de terrenos grandes e com suficiente estrutura para abrigar estabelecimentos industriais em abundância nos bairros centrais do Distrito Federal, o capital industrial passou a direcionar suas instalações para periferias afastadas ou para as cidades-satélite da Baixada Fluminense, no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, com o crescimento populacional e aumento da urbanização das cidades vizinhas do Estado do Rio de Janeiro, como Niterói, São Gonçalo e as cidades da Baixada Fluminense, foram instaladas filiais ou mesmo matrizes de indústrias originalmente alocadas no Distrito Federal nesses municípios, visando uma maior aproximação junto a novos mercados consumidores em expansão.

Analisando as causas descritas acima, pode se concluir que o processo diagnosticado como “esvaziamento econômico” do Rio de Janeiro não era um problema

isolado ou institucional, mas estrutural, devido à peculiar formação econômica histórica do Rio de Janeiro enquanto capital, e conjuntural, devido às especificidades da industrialização carioca, fundamentada em bens de consumo não-duráveis e sem vocação para empreendimentos em segmentos pesados, e às singularidades do crescimento industrial das regiões vizinhas promovido por investimentos federais. Com a mudança da Capital Federal para Brasília, processo analisado no capítulo seguinte, restava ao novo governo estadual tentar reverter o declínio relativo da economia carioca e retomar o crescimento econômico sustentado em bases estruturalmente viáveis.

## CAPÍTULO II – A PERDA DA CENTRALIDADE ADMINISTRATIVA

O objetivo deste capítulo é analisar a transição política sofrida pela sociedade carioca no início da década de 1960, bem como todos os aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais que a cercavam. A construção de uma nova capital na Região Centro-Oeste brasileira, prevista na Constituição do Brasil de 1891, acabaria culminando na perda da centralidade administrativa da cidade do Rio de Janeiro, sendo, portanto, um fato marcante para o entendimento das transformações ocorridas na sociedade e na política carioca do período. Entretanto, também deve se ressaltado o papel da figura do primeiro governador do recém-criado Estado da Guanabara (antigo Distrito Federal), Carlos Lacerda, representando uma ruptura no plano político e administrativo carioca tradicional, como será analisado posteriormente.

Três seções distintas compõem a estrutura do capítulo. As causas, as circunstâncias e as conseqüências da saída do governo federal do Rio de Janeiro para a cidade de Brasília e a criação do Estado da Guanabara são abordadas na primeira seção. Já a seção seguinte trata de analisar o governador Carlos Lacerda, tanto como ícone político, quanto como governante empreendedor e, até certo ponto, revolucionário nas medidas administrativas e obras públicas promovidas. A última seção do capítulo, por sua vez, explora o aprofundamento do processo de esvaziamento econômico do Rio de Janeiro analisado no capítulo anterior. Essa parte do trabalho tenta esclarecer as causas da intensificação do fenômeno, verificando se há alguma conexão da mesma com as transformações políticas e sociais ocorridas na região no período.

### **1) A formação do Estado da Guanabara e seu panorama político**

As origens da criação do Estado da Guanabara remontam aos fins do século XIX, mais especificamente ao ano de 1891. Em fevereiro daquele ano foi aprovada a nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que, logo no terceiro artigo, determinava a transferência da capital federal para alguma região no interior do

território, além da criação de um novo estado abrangendo o futuro ex-Distrito Federal, no caso, a cidade do Rio de Janeiro:

“Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal”.

Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.”

Essa norma demandando a interiorização da capital federal, ainda que sem especificar prazos e localizações geográficas precisas, expressava a preocupação dos primeiros governos republicanos em afirmar sua autoridade ao longo de todo o território nacional. Com o estabelecimento do Distrito Federal no Planalto Central brasileiro, região esparsamente povoada no centro do território, o governo pretendia polarizar fluxos migratórios para o interior, de maneira que núcleos de povoamento ocupassem gradativamente as áreas desabitadas próximas às fronteiras ocidentais, de maneira a ratificar a soberania nacional sobre o território. A população brasileira aumentou de maneira significativa durante a primeira metade do século XX, passando de cerca de 17,4 milhões de habitantes, em 1900, para 51,9 milhões em 1950 (IBGE), entretanto, esse fenômeno ocorreu basicamente devido ao aumento do crescimento vegetativo da população, ou seja, o aumento da taxa de natalidade e redução da taxa de mortalidade decorrentes da industrialização e urbanização, processos intensificados a partir da década de 1930. Se por um lado estes representaram acréscimo na população absoluta, também elevaram de forma relevante a concentração populacional nas áreas metropolitanas tradicionais, geograficamente mais próximas ao litoral, de maneira que a idéia de incentivo ao povoamento das regiões centrais do Brasil permaneceu ativa nas discussões políticas ao longo da primeira metade do século.

O primeiro passo concreto nesse sentido foi dado por Getúlio Vargas em 1940, com a criação da campanha da “Marcha para o Oeste”, que contou com expedições que adentraram regiões inexploradas da Região Centro-Oeste e do sul da Amazônia. O impacto dessa política territorial adotada pode ser considerado positivo, de maneira que o Governo Juscelino Kubitschek a deu continuidade concretizando a diretriz determinada no terceiro artigo da Constituição de 1891, promovendo o início das obras



da nova capital Brasília em 1956, na intenção de tornar a região central do território o novo eixo de povoamento e desenvolvimento econômico (PAVIANI, 2001).

Se por um lado a construção de Brasília estava amparada na norma legal acima mencionada, a mesma não especificava de maneira precisa o tratamento que seria dado à cidade do Rio de Janeiro, o Distrito Federal até então. O instrumento normativo utilizado para determinar a nova condição político-institucional da cidade foi a Lei 3.752 do Senado Federal, de 14 de abril de 1960, conhecida como Lei San Tiago Dantas, que determinou a criação do Estado da Guanabara em substituição à entidade federativa do Distrito Federal. Essa lei ainda determinou a eleição de um governador com mandato de cinco anos para o estado criado através de plebiscito popular, a ser organizado pelo Tribunal Regional Eleitoral no mesmo ano.

Nesse ponto, é importante verificar que, a partir do momento em que deixa de ser Distrito Federal, o Rio de Janeiro fica livre da tutela política do governo federal, passando inclusive a existir votação popular para a eleição de seu governante, fato até então inédito, visto que a indicação do nome a ocupar o cargo de prefeito da cidade era feita pela Presidência da República. A Lei San Tiago Dantas também determinou o sufrágio popular como forma de eleição dos deputados da Assembléia Legislativa, embora, caso a Constituição do novo estado ainda não houvesse sido promulgada até 3 de outubro de 1960 (data marcada para a eleição do governador e dos deputados da Assembléia), a mesma seria composta pelos vereadores do antigo Distrito Federal, eleitos 2 anos antes também através de eleição popular, como de fato ocorreu. Com a formação da Assembléia Legislativa e Câmara Municipal própria, o Senado Federal deixou de ter poder de veto sobre decisões do poder executivo local.

Também é digno de menção o fato de que o quadro político carioca prosseguiu influenciado por interesses econômicos de diversos setores com representantes na Câmara dos Vereadores, além da continuidade da divisão política marcante entre “direitistas” e “esquerdistas”, nas figuras dos partidos UDN (União Democrática Nacional) e PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), respectivamente, ainda mais acentuada nos tempos de Guerra Fria (PEIXOTO, 2004). Portanto, deve-se ressaltar que a configuração política do Estado da Guanabara representou uma efetiva ruptura com a

estrutura institucional de submissão do poder executivo ao governo federal, porém sem alterações profundas nas relações de forças existentes na política regional carioca.

Foi com esse panorama político que ocorreu a transferência da capital para a recém-construída Brasília, em 21 de abril de 1960. Enquanto as eleições para o governo da Guanabara não eram realizadas, o presidente da República Juscelino Kubitschek nomeou José Rodrigues Sette Câmara Filho, então chefe da Casa Civil, como governador provisório do estado. Enquanto Sette Câmara cumpria seu mandato, as fileiras dos partidos tradicionais da região, UDN e do PTB, se mobilizavam para apresentar seus candidatos ao governo para a eleição que se aproximava. Pelo lado udenista, figurava Carlos Lacerda, político polêmico analisado na próxima seção; pelo lado petebista, Sérgio Magalhães era o candidato escolhido.

O estilo depositor feroz do comunismo, do getulismo e das práticas clientelistas típicas do jogo político brasileiro, aliado ao discurso empreendedor de concretização de obras públicas necessárias para o fim de diversas mazelas urbanas do cotidiano carioca, fez Carlos Lacerda vencer a eleição de outubro de 1960, com 35,7% dos votos, em sua maior parte, oriundos da classe média ansiosa por estabilidade econômica e social no Rio de Janeiro. Mesmo a força do PTB nas camadas mais pobres da população não conseguiu reverter a diferença de votos obtidos pelo candidato udenista, de maneira que Sérgio Magalhães terminou a eleição com a preferência de 33,4% do eleitorado. Dessa forma, em 5 de dezembro de 1960, Carlos Werneck Lacerda foi empossado governador do Estado da Guanabara, em cerimônia realizada no Palácio Tiradentes. Sua maneira de governar, combinando reformas administrativas com expansão dos gastos com obras públicas, iria modificar profundamente a vida urbana e o posicionamento político do antigo Distrito Federal.

## **2) O governador Carlos Lacerda**

“(…) se alguma vez eu tiver que relatar mais longamente esse período do governo, gostaria de deixar essa idéia de que o poder bem exercido é extremamente gratificante. Quando digo bem exercido quero dizer com o

sentido de servir , com o sentido de doação, de uma entrega absoluta a um dever.” (LACERDA *apud* PEREZ, 2007, p.5)

Carlos Frederico Werneck de Lacerda nasceu em 30 de abril de 1914, na cidade do Rio de Janeiro. Através de seu histórico familiar, é possível verificar a vocação política ostentada pelos Lacerda: o avô paterno, Sebastião Eurico Gonçalves de Lacerda, foi vereador da cidade de Vassouras, no Sul Fluminense, deputado do antigo Estado do Rio de Janeiro, ministro do governo de Prudente de Moraes e ministro do Supremo Tribunal; já o pai, Maurício de Lacerda, foi advogado, jornalista e deputado federal, além de membro da Aliança Nacional Libertadora (ANL), organização criada pelo Partido Comunista do Brasil, fato que acabou o levando a prisão durante o Governo Vargas; por fim, seus tios, Paulo e Fernando de Lacerda, participaram da primeira célula do PC do B.

Com a participação de seu pai e seus tios no meio comunista brasileiro, não era de se estranhar o envolvimento do jovem Carlos Lacerda na militância comunista, a qual obteve contato através da Faculdade de Direito do Rio, no início da década de 1930, tornando-se membro ativo da própria ANL. O fracasso da Intentona Comunista, em 1935, levou-o a permanecer um ano refugiado no interior do Estado do Rio, de forma a se livrar da perseguição das forças getulistas. Ao retornar para o Distrito Federal, por ocasião do surgimento do Estado Novo, Lacerda é empregado no jornal Observador Econômico e Financeiro, porém ainda mantendo contato com a corrente esquerdista carioca, o que fica claro com a sua colaboração junto à revista Diretrizes, que reunia autores alinhados ideologicamente ao comunismo.

Apesar da carreira jornalística ter sido o principal meio pelo qual Lacerda alavancou sua imagem como figura política, ironicamente, a mesma também foi a responsável pelo seu rompimento com o movimento comunista nacional. Tudo isso devido a uma reportagem do Observador a respeito do PC do B, encomendada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Temendo que a mesma fosse elaborada de maneira agressiva, denegrindo a imagem do movimento comunista, o próprio Lacerda se dispôs a fazê-la, com autorização de membros do próprio Partido, de maneira a atenuar as críticas e expor uma imagem menos radical do mesmo. Entretanto, publicada a reportagem, o tiro acabou saindo pela culatra. De acordo com PEREZ

(2007), “a repercussão entre os camaradas foi a pior possível: considerado traidor, foi expulso e isolado de todos os seus amigos. Essa ruptura marcou fortemente o seu futuro posicionamento político.”

A partir desse episódio, Lacerda passou a adotar um discurso democrático, abandonando a ideologia esquerdista de sua juventude. Com o decorrer da Segunda Guerra Mundial, passou a escrever artigos políticos para diversos jornais, cada vez mais com um estilo agressivo, temperamental e explosivo na exposição de suas idéias. Filiou-se a União Democrática Nacional (UDN), criada em 7 de abril de 1945, sendo ainda mais veemente em suas críticas aos movimentos comunistas e getulistas, através de sua voz ativa no meio jornalístico. Já em 1947, Lacerda ingressa de vez na vida política, sendo eleito vereador. Entretanto, renuncia ao cargo no ano seguinte, em protesto à aprovação de uma lei que negava a autonomia política carioca.

Em 1949, Carlos Lacerda funda seu próprio jornal, o Tribuna da Imprensa, que serviu como instrumento de ataque, principalmente, ao governo de Getúlio Vargas, sendo-lhe atribuído, inclusive, o apelido de “Metralhadora Giratória”. Cada vez mais era visível a postura conservadora adotada por Lacerda, que passou a ser um dos principais ícones da oposição ao populismo. Enquanto o Governo Vargas representava a força das massas operárias e camponesas, Lacerda, alinhado à UDN, carregava o emblema da democracia, da estabilidade e da prosperidade da classe média urbana.

Esta situação de tensão política e oposição radical à Vargas, que se desenvolveu nos primeiros anos da década de 1950, atingiu seu ápice em 5 agosto de 1954. Nesse dia, pistoleiros emboscaram Carlos Lacerda na porta de sua residência, na Rua Tonelero, atingindo-o no pé e matando seu segurança, um major da Aeronáutica. As investigações subseqüentes realizadas pela Força Aérea Brasileira apontaram o chefe da segurança de Getúlio Vargas, Gregório Fortunato, como mandante do crime, abalando e manchando profundamente a imagem do presidente da República. Obviamente, o impacto do atentado para a imagem política de Carlos Lacerda foi amplamente positivo, de maneira que o mesmo passou a figurar como ícone máximo da oposição ao governo, sendo considerado herói para grande parcela da população, especialmente no Rio de Janeiro. Entretanto, menos de 20 dias depois do crime, Getúlio Vargas não suportou a pressão por sua renúncia e se suicidou. Elaborando uma carta de suicídio de forte apelo

popular, Vargas conseguiu “virar o jogo” da opinião pública, de maneira que Carlos Lacerda recebeu a alcunha de “Assassino de Vargas”.

Todo esse embate com o movimento populista polarizou ainda mais o quadro político do Distrito Federal entre udenistas e petebistas. Se, por uma parcela da população (principalmente, as camadas mais pobres), Carlos Lacerda era odiado e tachado de “assassino”, por outra (militares e classe média, em sua maioria) era adorado e defendido com unhas e dentes. Na segunda metade da década, já estava desenhado o movimento “lacerdista”: defensor da tradição, da família, da moral, radical, anti-populista, anti-comunista e anti-clientelista. Para as eleições presidenciais de 1955, Lacerda posicionou-se contra Juscelino Kubitschek, participando inclusive das conspirações udenistas para que o mesmo não assumisse o cargo, mesmo após sua vitória nas urnas. O temor dos lacerdistas era que JK instaurasse um governo calcado nas mesmas bases populistas do Governo Vargas, de maneira que o posicionamento de Lacerda como opositor feroz ao governo prosseguiu ao longo da segunda metade da década.

Finalmente, em 1960, candidatou-se ao governo do Estado da Guanabara pela UDN, conforme mencionado na seção anterior deste trabalho. Diversos autores apontam a hipótese de que o objetivo da candidatura de Lacerda ao governo da Guanabara teria como único fim sua própria exposição política, almejando uma futura ascensão à Presidência da República. Essa hipótese tem como pressuposto o fato de que, ao assumir o cargo executivo máximo da Guanabara, não só governaria o segundo estado mais importante para a economia nacional, como também a cidade mais cosmopolita e socialmente agitada da época, de maneira que qualquer medida pública adotada teria repercussão nos meios de comunicação do resto do país, promovendo sua figura política a nível nacional. O próprio Lacerda confessaria, mais tarde, por ocasião do Golpe Militar de 1964, ao jornalista udenista Júlio Mesquita:

“Eu tenho o direito de terminar minha vida política na presidência da República, dr. Júlio, e se os militares assumirem o poder desta vez permanecerão nele o tempo suficiente para que isso não seja possível.” (LACERDA *apud* PEREZ, 2007, p.56)

Impulsionado pela ambição de chegar à Presidência ou não, ao concorrer pela primeira vez a um cargo do Poder Executivo, Lacerda abandonou o discurso ideológico radical, concentrando sua campanha em planos para solucionar os problemas urbanos do cotidiano carioca, através de projetos a serem desenvolvidos nas áreas de saúde, educação, saneamento, abastecimento de água, transportes, etc. Isso garantiu ao candidato udenista apoio em diversas camadas sociais, além da tradicional classe média conversadora. Já Sérgio Magalhães, candidato pelo arqui-rival PTB, apegou-se a uma linha de campanha que ressaltava os ideais do partido, propagando um discurso nacionalista e, até certo ponto, utópico, de maneira que o mesmo não obteve o apoio esperado da massa popular carioca, ansiosa pelo término dos problemas urbanos enfrentados diariamente, como falta de energia, abastecimento de água insuficiente e trânsito conturbado (PEREZ, 2007).

Desta forma, Carlos Lacerda ganhou a eleição, assumindo o cargo de governador do Estado da Guanabara em 5 de dezembro de 1960. Conforme será verificado no terceiro capítulo do trabalho, apesar de sua caracterização como político radical, temperamental e impulsionado cegamente por seus valores ideológicos, Carlos Lacerda adotou uma postura política moderada durante seu governo na Guanabara, concentrando seus esforços na execução de projetos e obras públicas e reformas administrativas no corpo institucional do estado. Em outras palavras, a partir do momento em que o fado de governar o Estado da Guanabara lhe foi entregue, a figura do Lacerda político passou a dar lugar à figura do Lacerda administrador, esta última muito menos polêmica e muito mais agradável à memória carioca pelos grandes empreendimentos realizados.

### **3) O agravamento da estagnação industrial carioca**

“No início da década de 1960, a movimentação espacial das fábricas cariocas já atingia as fronteiras do Estado, alcançando os municípios da periferia do Grande Rio, ou seja, já no território fluminense, suscitando então a discussão acerca da fuga de empresas e do conseqüente “esvaziamento econômico” da Guanabara.” (FREITAS FILHO, 2004, p.2)

O início da década de 1960 para a sociedade carioca foi marcado pela perda da centralidade administrativa, com a transição institucional do governo federal para a recém-construída cidade de Brasília. Enquanto isso, a economia nacional ainda experimentava os efeitos da implantação do modelo de industrialização desenvolvimentista planejado pelo governo de Juscelino Kubitschek. Tanto a construção de uma nova capital no centro do território nacional, quanto o novo modelo de desenvolvimento econômico baseado na expansão industrial e integração regional, eram itens fundamentais à estratégia político-econômica do Governo Kubitschek, sintetizada no Plano de Metas (SKIDMORE, 1969).

Neste ponto, é importante verificar que o modelo de industrialização da época priorizava centros regionais dotados de uma estrutura física e institucional adequada para abrigar o capital industrial em expansão. O modelo pautava o crescimento econômico no desenvolvimento da indústria de bens de consumo duráveis, principalmente os ramos automobilístico, elétrico e eletrônico, e no conseqüente desenvolvimento da indústria pesada, responsável pelo fornecimento de maquinaria e matéria-prima para a produção industrial em geral. É válido mencionar que, enquanto tais segmentos floresciam no Estado de São Paulo em fins da década de 1950, a indústria carioca prosseguia fundamentada em ramos tradicionais. A atração de capital estrangeiro, maior disponibilidade de crédito interno e formação estatal de uma infraestrutura sólida de comunicações, transportes e energia completavam o ambiente econômico necessário para o desenvolvimento industrial dinâmico.

A industrialização em larga escala demandava maiores plantas fabris, formação de zonas industriais em áreas dotadas de infra-estrutura básica, oferta de mão-de-obra disponível em quantidade e de baixo custo e facilidade de acesso aos mercados consumidores. Dessa forma, o Estado da Guanabara, provido de limitação territorial extrema, o que aumentava o custo das propriedades, alto custo tributário e mão-de-obra de nível salarial elevado, herança do funcionalismo público federal, estaria em desvantagem estrutural como *locus* de atração do capital industrial em expansão.

De fato, o fenômeno de perda relativa da participação na economia nacional e baixas taxas de crescimento econômico experimentado pelo Rio de Janeiro, denominado pelos analistas da época como “esvaziamento econômico”, já abordado no Capítulo I

deste trabalho, prosseguiu após a criação do Estado da Guanabara. Entre 1960 e 1965, a participação da economia do estado em relação à renda interna nacional sofreu ligeira queda no período. Entretanto, também é notável o fato de que, no mesmo período, também ocorreu queda da participação da economia fluminense em relação ao mesmo indicador, e, até mesmo, da própria economia paulista, conforme abaixo:

| <b>Participação na renda interna brasileira</b> |             |             |
|---|-------------|-------------|
| <b>Unidade Federativa</b>                       | <b>1960</b> | <b>1965</b> |
| Distrito Federal / Guanabara                    | 12,25%      | 11,69%      |
| São Paulo                                       | 35,42%      | 34,86%      |
| Estado do Rio de Janeiro                        | 4,91%       | 4,87%       |

**Fonte:** MOTTA, 2001 (p. 269)

Em um período de aumento do peso da indústria no produto interno brasileiro, isto indica uma tendência nacional de redução da importância relativa dos centros industriais tradicionais, com crescentes inversões de capital industrial em regiões periféricas, acompanhando o perfil dinâmico da política industrial desenvolvimentista, como o pólo automobilístico alocado no chamado ABC Paulista, e a instalação, em 1961, da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC) na cidade homônima da Baixada Fluminense.

Em uma análise mais aprofundada do deslocamento geográfico das indústrias na Guanabara, o Censo Industrial de 1960 apontava que as localidades que concentravam a maior parcela do valor da produção industrial e das maiores quantidades de estabelecimentos e trabalhadores fabris eram áreas suburbanas mais afastadas, como Méier, Inhaúma, Piedade, Irajá, Pavuna, Madureira, Penha, Anchieta e Realengo, sendo a maior parte destas integrada às regiões centrais através da Avenida Brasil. De acordo com ABREU (1990), o adensamento populacional e a expansão das unidades fabris nas áreas fronteiriças da Guanabara, tais como Pavuna e Anchieta, tiveram seus efeitos irradiados para os municípios vizinhos da Baixada Fluminense, ampliando o grau de desenvolvimento urbano dos mesmos. Portanto, a tendência que se consolidava no panorama industrial carioca era a do gradual esvaziamento das áreas urbanizadas centrais em contraste ao aumento das plantas industriais instaladas na periferia do espaço urbano, ao longo das principais vias de transportes e comunicação, principalmente devido às maiores possibilidades de expansão, conforme apontado por pesquisas realizadas no segmento produtivo da economia da Guanabara em fins da mesma década (FREITAS FILHO, 2004). Cabe ressaltar que tal processo não era



exclusividade do Rio de Janeiro, sendo observado também em São Paulo, apesar da idéia de “esvaziamento econômico” da capital paulista nunca ter sido amplamente proposta como a da capital carioca.

Em síntese, no caso específico da cidade do Rio de Janeiro, ocorreu uma combinação dos fatores conjunturais próprios do modelo de industrialização do Governo Kubitschek, que perdurou em certos aspectos ao longo da década de 1960, e da própria estrutura urbano-institucional do Estado da Guanabara explicada anteriormente, resultando em um maior investimento industrial efetuado no vizinho Estado do Rio de Janeiro, ainda mais facilitado pela integração econômica inter-regional promovida pelas políticas públicas nacionais.

Os ramos industriais consolidados na economia municipal do Rio de Janeiro nas décadas de 1920 e 1930 ainda predominavam nos distritos industriais cariocas, indício de que os segmentos dinâmicos da economia nacional na década vigente, como automobilístico, elétrico, eletrônico e siderúrgico, não floresceram no município. Em 1960, “os dez ramos industriais que possuíam então as maiores participações sobre o valor total da produção industrial da Guanabara eram: alimentos, têxtil, metalurgia, química, produtos farmacêuticos e medicinais, editorial e gráfica, vestuário, minerais não metálicos e bebidas” (PEIXOTO, 2004, p.33), representando cerca de 76% do valor da produção industrial do estado. Esse caráter conservador da indústria da Guanabara destoava do processo de industrialização do resto do país, direcionado para ramos industriais de maior dinamismo, p que afastava investimentos privados vultosos na capacidade produtiva do estado. Como aponta PEREZ (2007): “Se o poder federal incentivara o estabelecimento de indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis, a economia carioca, baseada em indústrias de bens de consumo não-duráveis, ficava fora das prioridades desse investimento”. A política industrial do Governo Lacerda, portanto, foi desenvolvida justamente no sentido de dinamizar o parque industrial e atrair capital em larga escala, apesar de não ter obtido o êxito esperado, como será analisado posteriormente. Ainda contando com o segundo maior parque industrial do país no início da década, cerca de 73% da renda interna do estado originava-se no setor terciário, demonstrando uma vocação carioca para a prestação de serviços e para o comércio em geral muito maior do que para a produção industrial propriamente dita (MOTTA, 2001).

A questão a ser feita neste ponto do trabalho é a seguinte: Dada a conjuntura desenvolvimentista da época e as estruturas urbana e industrial deficientes do Estado Guanabara, o poder público local, personificado pelo governador Carlos Lacerda, poderia ter adotado uma postura mais rígida perante o processo de deterioração da importância industrial carioca? As medidas de política econômica, com foco na industrialização em larga escala, foram tomadas da maneira mais adequada ou outras diretrizes deveriam ser discutidas? Ou ainda, até que ponto as características estruturais da indústria da Guanabara, mesmo que divergentes dos ideais pregados pelo modelo desenvolvimentista, eram realmente prejudiciais ao desenvolvimento econômico do estado, historicamente fundamentado no setor terciário? As respostas só poderão ser obtidas após a análise detalhada das políticas públicas do Governo Lacerda e seus resultados práticos, assunto abordado no Capítulo 3 do trabalho.

## CAPÍTULO III – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARLOS LACERDA

A proposta do último capítulo deste trabalho é estudar as principais realizações do primeiro governo do Estado da Guanabara, promovidas pelo governador Carlos Lacerda. Apesar de sua imagem de personagem político polêmico e radical, foi nítido seu empenho em administrar o estado de forma eficiente. Lacerda transformou a Guanabara em um “canteiro de obras” e modificou profundamente as instituições e órgãos do governo estadual, em uma ampla reforma administrativa. Também tentou conter o esvaziamento econômico adotando uma política industrial que incentivasse a criação de pólos dinâmicos em território carioca. Mesmo com todo os empreendimentos e obras realizadas, os resultados dessas políticas públicas devem ser analisados e discutidos, de maneira a verificar até que ponto os objetivos foram alcançados.

A análise efetuada nesta parte do trabalho aborda o governo de Carlos Lacerda seguindo três linhas de enfoque das políticas públicas. Primeiramente, ocorre a análise da reforma institucional dos órgãos públicos e do corpo administrativo ocorrida durante o governo de Carlos Lacerda. A segunda seção do capítulo aborda as obras públicas realizadas pelo governo estadual, que ainda marcam a paisagem urbana do Rio de Janeiro. O conjunto dos projetos urbanísticos do período retrata a preocupação do governador em solucionar os problemas cotidianos da cidade do Rio de Janeiro, um dos principais pilares de sustentação de sua campanha eleitoral. Posteriormente, é enfocada a política industrial do governo da Guanabara, concentrada na reversão do quadro de queda constante da participação da indústria carioca no produto industrial nacional apresentado nas últimas décadas. Por fim, são analisados os resultados concretos dessas políticas, questionando a validade e o êxito das mesmas.

### **1) A reforma administrativa**

Assim que Carlos Lacerda tomou posse do governo da Guanabara, em fins de 1960, deu início a um rigoroso remodelamento da máquina pública estadual. Com a criação do novo Estado da Guanabara, pretendia-se criar também uma nova linha de

gestão pública baseada na excelência e eficiência administrativa. Este novo modelo de gestão idealizado por Lacerda representava a ruptura com as linhas de gestão dos governos anteriores da cidade do Rio de Janeiro, profundamente marcados pela influência do governo federal, outrora sediada no município.

Em uma capital com intensa vida política, com eleitores fiéis polarizados entre alguns poucos partidos políticos, era de extremo interesse do governo federal que existissem dispositivos legais que subjugassem o governo municipal do Distrito Federal às diretrizes políticas federais. De acordo com o artigo 26 da Constituição Federal de 1946, o prefeito da capital da República, no caso, o Rio de Janeiro, seria nomeado pelo próprio Presidente da República, sendo passível de demissão caso o Poder Federal assim determinasse. Além disso, cabia ao Senado Federal julgar os vetos do prefeito sobre as decisões da Câmara dos Vereadores, conforme a Lei Orgânica de 1947.

A intenção da construção de um ambiente político modelado de acordo com a batuta federal no Rio de Janeiro era de diminuir e neutralizar questões políticas locais, de forma a tranquilizar a administração federal instalada na cidade, para que o foco fosse mantido nos assuntos de relevância nacional. Entretanto, a estrutura política formada propiciava relações clientelistas e troca de favores entre os governos municipal e federal. Muitas vezes, cargos do Executivo municipal eram utilizados pelo prefeito como moeda de troca, de forma a obter aprovação de vetos junto ao Senado Federal. Por exemplo, “em 1950, três anos após a nova Lei Orgânica, podiam ser contabilizados 12 senadores que tiveram seus filhos, genros ou irmãos nomeados pelo prefeito para cargos municipais com excelentes salários de Cr\$ 12 mil” (PEREZ, 2007, p.80). Esse tipo de relação também se estendia aos vereadores, que negociavam ora com o prefeito, ora diretamente com o Senado, demandando obras e investimentos de pequeno porte em suas comunidades de origem.

A rede clientelista criada resultava em perda de eficiência da máquina pública municipal, visto que cargos importantes eram ocupados por pessoas sem as qualificações técnicas necessárias. Mais do que isso, as trocas de favores governamentais comprometiam o bom emprego das verbas públicas. Um bom exemplo ocorreu na gestão do prefeito Alim Pedro (1954-55), que em julho de 1955 teve a lei número 820 aprovada. Essa lei determinava a execução de diversos projetos de cunho

urbanístico, incluindo construção de hospitais, rodovias e vias expressas, além do aumento da alíquota do IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações, semelhante ao ICMS atual) de 2,7% para 4%, representando aumento de quase 50% da arrecadação obtida com este imposto, o principal componente das receitas públicas municipais (PEREZ, 2007). Entretanto, o aumento do montante da arrecadação do período foi destinado, quase que integralmente, ao aumento das despesas com o funcionalismo público, estimulado pelo papel de moeda política exercido pelos cargos públicos. Conclusão: a maioria das obras planejadas não saiu do papel devido ao excesso de gastos no orçamento.

O jogo político entre os membros do governo municipal e federal prosseguiria nos próximos mandatos, reduzindo o espaço de manobra da prefeitura quanto à destinação das verbas arrecadadas. O prefeito Negrão de Lima (1956-58) pediu auxílio ao próprio presidente Juscelino Kubitschek, devido à insuficiência de recursos para a conclusão de obras como o Túnel Santa Bárbara, Elevado da Perimetral e Avenida Radial Oeste, mesmo tendo o Rio de Janeiro a terceira maior arrecadação tributária do país, perdendo apenas para a União e o Estado de São Paulo. Já o prefeito Sá Freire (1958-1960), declarou que encontrou a prefeitura do Distrito Federal “em uma situação totalmente anômala, no que respeita à distribuição e lotação de pessoal” (SÁ FREIRE *apud* PEREZ, 2007, p.99). Era natural, portanto, que um governante de caráter radical, opositor ao populismo, como Carlos Lacerda ao assumir o governo da Guanabara em 1960, desejasse exterminar o clientelismo e reverter a situação de impotência da máquina pública perante a teia política local.

A promulgação da Constituição do Estado da Guanabara, em 27 de março de 1961, marcou o início da “revolução” do modelo público administrativo da gestão de Carlos Lacerda. A mesma consolidava, em seus diversos artigos, a supremacia do Poder Executivo, representado pela figura do governador, sobre os demais poderes no estado. Confiava ao governador poder de veto pleno ou parcial (vetando itens específicos) sobre projetos de lei e exigia maioria absoluta ou até de dois terços de presença em sessões da Câmara dos Vereadores para a tomada de decisões, acirrando as disputas políticas dos partidos envolvidos, enfraquecendo o Poder Legislativo estadual.

O clientelismo e a negociação de cargos públicos também foram alvos de medidas legais constitucionais. Entre elas, podem ser destacadas: a proibição da efetivação de funcionários públicos interinos; a declaração de bens anual e obrigatória de funcionários que ocupavam cargos de confiança na hierarquia administrativa; a proibição da deliberação sobre assuntos envolvendo funcionalismo público nos 180 dias antecedentes às eleições estaduais; e o ingresso em carreira pública somente mediante concurso, esta última a mais famosa medida em relação ao funcionalismo público do Governo Lacerda, que perdura até hoje. Não só o fim do clientelismo, como também a excessiva carga sofrida pelo orçamento público com os gastos com pessoal foi tratada na Constituição de 1961. A respeito deste último assunto, era disposto um teto de 60% das receitas do Estado para as despesas com o funcionalismo. Também foi determinado que o Poder Legislativo não poderia alterar a despesa para um nível maior do que o indicado na proposta orçamentária do Poder Executivo. Ainda estava expresso que qualquer aumento de despesa deveria ser coberto por um aumento equivalente nas receitas, através da elevação das alíquotas tributárias.

Ainda sobre a Constituição, é importante ressaltar que a mesma criou um ambiente normativo que permitiria uma posterior reforma estrutural do Poder Executivo estadual. O artigo 45 determinava que os serviços públicos essenciais, quando não fossem prestados diretamente pelo Estado, o seriam por autarquias estatais ou sociedades de economia mista (com participação acionária majoritária do governo), indicando a abertura do caminho rumo à descentralização administrativa, essencial para a otimização da eficiência pública, na opinião de Lacerda. Assim, em dezembro de 1962, foi aprovada a lei 263/62, contendo uma série de medidas que iniciaram formalmente a “Reforma Administrativa” do Governo Lacerda. Novas secretarias foram criadas, como a Secretaria da Justiça, de Serviços Sociais, de Serviços Públicos e de Governo. Mais importante ainda, quatro novas companhias públicas surgiram: a Companhia de Habitação Popular (COHAB); a Companhia Estadual de Telefones (CETEL); a Companhia Estadual de Águas da Guanabara (CEDAG) e Companhia de Limpeza Urbana (CELURB). Estas se juntaram às já existentes COPEG, CTC e COCEA, companhias responsáveis pelo progresso, transporte e abastecimento da Guanabara, respectivamente (PEREZ, 2007). A divisão de tarefas públicas entre diversos órgãos geridos por tecnocratas foi a principal característica da reestruturação administrativa ocorrida na Guanabara durante a primeira metade da década de 1960.

Outra medida promovida pelo Governo Lacerda visando a descentralização da gestão pública foi a criação de regiões administrativas em diversas áreas da cidade do Rio de Janeiro, de acordo com aspectos geográficos e demográficos das mesmas: “A solução que preconizamos é a da administração local, agrupando bairros em regiões administrativas, regidas por um administrador” (LACERDA *apud* PEREZ, 2007, p. 165). Através dessa estrutura de poder, pretendia-se diluir as tarefas da administração pública entre homens de confiança do governador, com qualificação técnica adequada e conhecimento das regiões a serem administradas, de forma que a máquina pública pudesse solucionar os problemas regionais com eficiência e rapidez, sem sobrecarregar a administração central da Guanabara. Além disso, as regiões administrativas representavam um estreitamento dos laços do governo estadual com a população dos bairros e comunidades cariocas, dada a presença de um representante do Poder Executivo *in loco*.

Este tipo de relação entre o povo e o governo era intermediada pelos vereadores da Câmara e deputados da Assembléia, que acabaram tendo sua rede de poder local minada pelas administrações regionais implantadas pelo governo estadual a partir de 1961, gerando descontentamento político principalmente por parte do PTB, o partido político de maior influência entre as comunidades e bairros mais pobres e isolados do Rio de Janeiro. Entre junho e dezembro de 1961, já haviam sido criadas sete regiões administrativas, cada uma agregando bairros de formação geopolítica e/ou demográfica semelhante: Campo Grande, São Cristóvão, Lagoa, Jacarepaguá, Bangu, Paquetá e Vila Isabel. Em 1963, o número de regiões administrativas estabelecidas pelo governo já chegava a 21, incluindo Tijuca, Méier, Copacabana e Santa Cruz, por exemplo, número este que permaneceu até o final do mandato de Carlos Lacerda.

## **2) A reforma urbana**

“A primeira preocupação é elaborar um programa mínimo de investimentos para restituir o Rio à condição de cidade. Esse programa de investimentos constituirá a base do plano de ação do nosso governo.” (LACERDA, 1960, *apud* PEREZ, 2007, p.202)

Durante a campanha eleitoral para o posto de governador do Estado da Guanabara em 1960, Carlos Lacerda apostou em um discurso extremamente focado na resolução dos diversos problemas urbanos que afligiam a sociedade carioca no período. Trânsito caótico, saúde pública ineficiente, déficit de escolas e problemas no abastecimento de água eram alguns dos principais assuntos abordados por Lacerda em seus comícios. A estratégia política deste enfoque de campanha era “humanizar” a figura do candidato da UDN, considerado o partido político da classe média, tornando-o solidário aos problemas enfrentados pelo cidadão comum, em uma tentativa de captar votos das comunidades mais pobres do Rio, tradicionalmente adeptas dos candidatos petebistas.

Mais do que uma simples jogada política visando a atração de votos, as promessas do candidato Carlos Lacerda relativas à transformação do panorama urbano da Guanabara também eram motivadas pela própria ideologia do político. Lacerda acreditava piamente na necessidade de uma maior intervenção do governo para solucionar os problemas crônicos da infra-estrutura urbana do Rio de Janeiro. Sem a iniciativa e investimento público, não haveria canais para a execução de projetos e obras objetivando melhorias no trânsito, na educação e na questão habitacional, entre outros. Portanto, assim que Lacerda assumiu o governo da Guanabara em fins de 1960, iniciou uma fase da administração pública do Rio de Janeiro marcada por grandes esforços e investimentos direcionados ao empreendimento de diversos projetos elaborados por especialistas empenhados na otimização da estrutura urbana do município.

É importante ressaltar que, ao ser empossado como governador da Guanabara, Lacerda tinha conhecimento da existência de um grupo de tecnocratas qualificado na elaboração e condução de projetos públicos já nos quadros de governo das gestões anteriores dos prefeitos do Distrito Federal. Entretanto, o potencial desse corpo técnico, formado, basicamente, por engenheiros especializados em diversas áreas, não havia sido explorado de maneira adequada até então devido ao panorama político peculiar, descrito anteriormente, que acabava limitando significativamente a disponibilidade de recursos a serem empregados nas obras e projetos públicos. Muitos destes tecnocratas acabaram sendo incorporados à gestão de Carlos Lacerda, esperando-se que “adotassem as soluções que vinham preconizando” (PEREZ, 2007, p.203).



Portanto, em contraposição aos períodos anteriores, marcados pelos obstáculos políticos aos investimentos públicos, ao longo dos 5 anos da gestão Lacerda, recursos vultosos foram destinados ao empreendimento de projetos que já haviam sido elaborados anteriormente, além de diversos projetos idealizados ao longo do período. As obras iniciadas buscavam soluções para os problemas urbanos apontados pelo novo governador durante a sua campanha eleitoral. Apenas entre 1961 e 1964, foram investidos Cr\$ 184 bilhões (GUANABARA, 1965, *apud* PEREZ, 2007, p.307) pelo governo estadual em saneamento, abastecimento, transporte, comunicação, saúde, educação, segurança, habitação e desenvolvimento econômico, representando mais do que toda a despesa do orçamento estadual da década de 1950. Apesar desta comparação não levar em consideração o índice inflacionário entre os dois períodos, já é possível verificar a evolução da racionalização dos gastos públicos promovida pelo corpo técnico do Governo Lacerda.

Assim como Carlos Lacerda era caracterizado como personagem político polêmico e radical, algumas medidas implementadas em sua estratégia de reformulação urbana do Rio de Janeiro também o eram, embora alguns autores contemporâneos as considerarem “medidas corajosas que caracterizaram uma política eficaz” (IBRAHIM, 2004). Neste sentido, sua política para lidar com o problema da favelização existente em determinadas áreas da cidade foi o principal alvo de controvérsias e críticas ao governo estadual do período. Conforme dados de censo realizado no ano de 1960, existiam nada menos que 147 favelas no Rio de Janeiro, abrigando pouco mais de 300 mil moradores, em sua maioria jovens, analfabetos e sem emprego formal (PEREZ, 2007). Inicialmente, optou-se por uma abordagem de melhoria das condições de vida nas favelas já existentes de maneira paulatina, através da criação de Associações de Moradores, implantação de rede de esgoto e rede elétrica regular, entre outras medidas, tudo isso sob a batuta da Coordenação de Serviços Sociais do governo da Guanabara.

Entretanto, já em meados de 1962, essa política demonstrava-se insuficiente para o problema da favelização, visto que não impedia a expansão das favelas já existentes e nem a criação de novas favelas pela cidade, de maneira que foi adotada uma política mais radical, buscando resultados imediatos, como era do agrado do governador Carlos Lacerda. Essa nova política baseava-se na remoção total das favelas existentes, com a alocação de todos os seus moradores em conjuntos habitacionais, construídos

especificamente com a finalidade de abrigá-los. Para a viabilização desse projeto ambicioso, foram selecionados, para a construção dos conjuntos habitacionais, terrenos de custo mais baixo, localizados ao longo da Avenida Brasil e na Zona Oeste do município. Os recursos foram obtidos através da própria receita tributária estadual, de empréstimos junto à órgãos financeiros internacionais e de um sistema de financiamento imobiliário em que o próprio favelado removido pagava a nova moradia ao governo em 10 anos. Também foi criada a Companhia de Habitações Populares (Cohab), para a administração do processo. Entre os maiores conjuntos habitacionais criados, destacam-se o de Vila Kennedy, em Senador Câmara, e Vila Aliança, em Bangu. Logicamente, a remoção de moradores de comunidades habitadas há décadas foi um processo um tanto quanto traumático. Os casos dos desmontes das favelas do Esqueleto (Tijuca) e Pasmado (Botafogo), em especial, atraíram inúmeras críticas por parte da opinião pública. Além disso, as áreas das favelas demolidas, especialmente, na Zona Sul, logo foram alvo de especulação imobiliária, dando lugar a edifícios residenciais.

Apesar da construção dos conjuntos habitacionais em áreas próximas às novas zonas industriais, existem divergências entre autores quanto ao aproveitamento da mão-de-obra dos mesmos pelas fábricas instaladas nas redondezas. Enquanto ASSUNÇÃO (2004) argumenta que os conjuntos de apartamentos da periferia do Rio de Janeiro foram construídos justamente com o intuito de abrigar os trabalhadores industriais, PEREZ (2007) ressalta que a mão-de-obra neles presente era tipicamente favelada, ou seja, não-qualificada e acostumada a serviços marcados pela informalidade (“biscates”), de maneira que acabou não sendo explorada pela indústria de forma significativa.

Através de empréstimos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do reajuste da tarifa da água cobrada ao cidadão (congelada desde 1947), Lacerda pôde financiar obras importantes para a resolução dos problemas de saneamento básico e abastecimento de água que afligiam a população carioca há décadas. No início da década de 1960, a rede de esgoto da cidade se expandia da Zona Sul e do Centro até o bairro do Encantado, apenas. E mesmo o sistema sanitário existente era bastante antiquado, sendo o trecho mais moderno até então, referente aos bairros de Copacabana e Ipanema, reformado pela última vez na década de 1930. Os problemas de abastecimento de água eram ainda mais crônicos, pois a demanda por

água das zonas residenciais já havia ultrapassado há tempos a capacidade de oferta das estações de tratamento e distribuição.

Para a resolução destes problemas, o governador Carlos Lacerda foi enérgico e não mediu esforços ao longo dos 5 anos de sua gestão, mesmo com a pouca visibilidade política que este tipo de obra atrai, dado que a maior parte das estruturas construídas permanece enterrada abaixo da superfície. Ao todo, para atender às demandas sanitárias, foram construídos 600 quilômetros de galerias de esgoto, cobrindo, principalmente, a Zona Norte e Zona Oeste da cidade, além da construção de um interceptor oceânico na Zona Sul, que passou a escoar o esgoto da orla, entre Copacabana e Ipanema. Para suprir as carências no abastecimento de água, ocorreram as obras da adutora de Jacques-Acari, terminada em 1962, que aumentou em 20% a capacidade do sistema de abastecimento, e da célebre adutora do Rio Guandu, concluída apenas no início de 1966, que simplesmente dobrou a adução total de água. Esta última obra foi não só considerada a maior obra da gestão Lacerda, que obteve empréstimos junto ao BID totalizando cerca de US\$ 36 milhões apenas para financiar sua construção, como também da história da cidade do Rio de Janeiro, servindo ainda hoje como elemento fundamental para o sistema carioca de abastecimento de água. Além disso, a rede de distribuição de água foi expandida em quase 1.000 quilômetros. Apesar de todo o vulto e importância social e urbana das obras de expansão da rede de abastecimento de água do Rio de Janeiro, é importante ressaltar, conforme o faz PEREZ (2007), que seu impacto positivo direto para o desenvolvimento industrial da cidade foi mínimo, dado que as fábricas instaladas já previam a instabilidade do fornecimento público de água, de maneira que obtinham este recurso através de meios próprios, como exploração de nascentes ou perfuração de poços.

No campo da educação, Lacerda também promoveu alterações radicais em um quadro extremo de déficit de vagas nas instituições públicas de ensino primário e médio, como ocorria no início de 1961, na Guanabara. Carlos Flexa Ribeiro, dono do tradicional colégio particular Andrews, foi nomeado Secretário da Educação e traçou um plano de aumento do número de vagas disponíveis no ensino público baseado, no curto prazo, em otimização da carga horária, de maneira que mais alunos pudessem utilizar o mesmo espaço letivo ao longo do período. Em médio prazo, novas escolas foram construídas seguindo regras arquitetônicas que reduziam seu custo de produção,

como tubulações expostas e janelas com persiana de madeira, sem vidro, possibilitando um aumento de 60% no número de escolas públicas de ensino primário e 100% no de ensino médio. Essas abordagens, combinadas, resultaram em aumento expressivo do número de vagas nas escolas públicas ao longo dos 5 anos da gestão Lacerda. No ensino superior, Lacerda reuniu as instituições superiores do antigo Distrito Federal e formou a Universidade do Estado da Guanabara (UEG), precursora da atual Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Outros fatos memoráveis no campo do incentivo a educação e cultura foram as construções da Sala Cecília Meireles e do Museu da Imagem e do Som.

Na área da saúde pública, Carlos Lacerda também atuou de maneira enérgica. Com cerca de 5% do total dos investimentos de sua gestão destinados à área, novos anexos foram construídos em todas as principais unidades de saúde do Rio de Janeiro, como os hospitais Miguel Couto, Souza Aguiar, Salgado Filho e Rocha Faria, resultando em uma ampliação de cerca de 1.300 leitos na capacidade de atendimento público (IBRAHIM, 2004). Além disso, houve reestruturação e modernização dos equipamentos do Corpo de Bombeiros, incluindo seu destacamento de salvamento marítimo.

Por fim, é imprescindível ressaltar a remodelagem urbanística ocorrida no Rio de Janeiro na primeira metade da década de 1960, com especial atenção para as transformações empreendidas pelo corpo técnico de engenheiros do Governo Lacerda na malha viária do município. O conjunto de estradas, túneis, viadutos e parques concluídos ou projetados no período são, sem sombra de dúvidas, o maior legado visível do período, sendo rapidamente incorporados ao cotidiano do cidadão carioca. As maravilhas de concreto construídas não apenas foram o símbolo da modernidade e da ruptura com o passado urbano caótico que Carlos Lacerda tanto exaltava, como também representaram significativas melhorias no trânsito carioca, além de fornecerem sólidas conexões entre a cidade e os subúrbios em contínua expansão. O crescente número de automóveis circulando pelas ruas do Rio de Janeiro demandava mais espaço para o tráfego e eram necessárias vias que permitissem a comunicação dos bairros e comunidades da Zona Norte e Zona Oeste com o Centro e a Zona Sul do município, que concentravam geograficamente o grosso dos postos de trabalho e dos núcleos de lazer do cidadão, mantendo o fluxo subúrbio-centro ativo tanto em dias de semana quanto nos

fins de semana. Entre as grandes obras viárias que atenderam a essas finalidades, podemos citar os túneis Rebouças e Santa Bárbara, os viadutos dos Fuzileiros, dos Marinheiros, do Rio Comprido e de Benfica e as avenidas Radial Oeste e Marechal Rondon. Muitos destes projetos foram elaborados ou até mesmo iniciados em governos anteriores, porém não empreendidos ou não concluídos devidos às causas já apresentadas anteriormente. E para posteridade, a gestão Lacerda ainda legou o estudo realizado pelo urbanista grego Constantinos Doxiadis. O trabalho consistia na elaboração de eixos viários que proporcionassem a integração econômica da Guanabara às regiões vizinhas de Niterói (capital do então Estado do Rio de Janeiro), da Baixada Fluminense e do Porto de Sepetiba, além de eixos viários internos que conectassem localidades mais afastadas. O chamado Plano de Urbanização resultou nos rudimentos dos projetos da Linha Vermelha, Linha Amarela e das atuais linhas de metrô do Rio de Janeiro (IBRAHIM, 2004). E, sem deixar de lado a natureza exuberante da cidade, é digna de menção a construção do Parque do Aterro do Flamengo, maior área de lazer urbana da América do Sul.

### **3) A política industrial**

O cerne da política econômica estadual no Governo Carlos Lacerda consistia em um conjunto de medidas visando o estímulo à atividade industrial nos limites da Guanabara. É importante ressaltar, mais uma vez, que, ao longo do período da gestão de Lacerda, a primeira metade da década de 1960, o pensamento econômico hegemônico brasileiro era a crença na indústria como principal meio sustentável de desenvolvimento econômico, tanto em nível nacional, como regional. As mentes das lideranças nacionais estavam imersas na ideologia desenvolvimentista, adotada como política econômica oficial do governo federal por Juscelino Kubitschek, em fins da década de 1950.

Além disso, havia a forte crença de que as indústrias locais estavam se transferindo para o Estado do Rio de Janeiro, devido à falta de terrenos disponíveis e infra-estrutura adequada. Assim, o planejamento econômico do governo da Guanabara foi traçado buscando a atração e retenção de grandes indústrias no estado, com considerações bem menos significativas a respeito do desenvolvimento do setor de serviços, que concentrava a maior parcela da renda e da força de trabalho do mesmo.

Historicamente, por ter exercido o posto de Distrito Federal por décadas e sempre ter sido um dos portos mais importantes do país, o Rio de Janeiro desenvolveu uma clara vocação econômica baseada nas dinâmicas do comércio, principalmente, do setor financeiro e das empresas públicas. Entretanto, essa vocação parecia passar despercebida na elaboração das metas estaduais de política econômica, ou ficava em segundo plano perante as aspirações desenvolvimentistas de impulsionar a indústria carioca de volta às lideranças nacionais. Maurício Dominguez Perez sintetiza bem o paradoxo do desenvolvimento da Guanabara, durante o período do Governo Lacerda:

“A maioria da população ativa [da Guanabara], cerca de 73%, trabalhava no setor terciário; o estado era o centro da vida cultural do país; possuía uma clara vocação turística; abrigava a mais importante Bolsa de Valores do país e o núcleo do setor financeiro, com as sedes dos principais bancos. Apesar de todo esse panorama, vivia-se então na firme certeza de que o motor do desenvolvimento se daria por meio da industrialização.” (PEREZ, 2007, p.212)

A criação da Companhia Progresso do Estado da Guanabara (COPEG), em outubro de 1961, foi o passo inicial para a concretização das políticas estaduais de incentivo à indústria. Através de uma autarquia, era possível agir de uma maneira mais ativa e presente no fomento à indústria do que um banco criado especificamente para isso, por exemplo. A Companhia recebeu, ao longo do Governo Lacerda, cerca de Cr\$ 10 bilhões, angariando recursos através de empréstimos, letras hipotecárias e depósitos à prazo. Agia não só por meio da concessão de crédito para financiamento de capital fixo e capital de giro das empresas do segmento industrial, como também através de estudos técnicos que analisavam a viabilidade econômica da ação industrial na Guanabara e do fornecimento de infra-estrutura básica, como acesso à rede elétrica e pavimentação das vias de acesso, para as principais instalações industriais (MOTTA, 2001).

Além da COPEG, outra entidade que representava a intervenção do Governo Lacerda na economia estadual era o Banco do Estado da Guanabara (BEG). Sucessor do Banco da Cidade do Rio de Janeiro, o BEG foi “adotado” por Carlos Lacerda como o principal mecanismo de financiamento do desenvolvimento econômico da Guanabara. O governador investiu diversos esforços políticos para possibilitar a expansão da, até então, modesta instituição: obteve licença para a abertura de diversas agências, inclusive

em São Paulo e Belo Horizonte; centralizou toda a folha de pagamento das repartições públicas estaduais no banco; fez da abertura de conta-corrente no BEG um pré-requisito para o cadastro de todos os fornecedores e licitantes do Estado; pressionou o Congresso e conseguiu a aprovação de um projeto de lei que permitia que depósitos judiciais em geral fossem depositados não apenas nos bancos federais, como também nos estaduais; e proporcionou a abertura de capital do banco. Através dessas medidas, o capital do BEG cresceu espantoso 7.000% ao longo da gestão Lacerda, chegando a cerca de Cr\$ 8 bilhões em 1965. Apenas na primeira metade da década, o número de acionistas aumentou cerca de 65% e o número de depósitos cresceu, aproximadamente, 34 vezes (IBRAHIM, 2004). O destino prioritário dos recursos obtidos era o financiamento das grandes obras públicas da reforma urbana promovida pelo governo estadual do período, em especial aquelas relacionadas às melhorias da malha viária e do abastecimento de água da Guanabara. Entretanto, o crédito industrial também era estimulado através de condições especiais para obtenção de empréstimos com prazos dilatados e taxas de juro mais baixas.

O diagnóstico usual da crise da indústria carioca era de que a saída do capital industrial para localidades fora do Estado da Guanabara derivava da limitação geográfica do mesmo. A Guanabara era um estado cujos limites geográficos coincidiam com os do município do Rio de Janeiro, legado deixado pelo período em que o Rio foi a capital do Brasil, de maneira que sua área se estendia por apenas 1.182 km<sup>2</sup>. Para efeito de comparação, o menor estado “regular” da Federação, Sergipe, compreendia uma área de 21.910 km<sup>2</sup>, o novo Distrito Federal, uma área de 5.802 km<sup>2</sup>, e até mesmo o município de São Paulo era mais amplo, ocupando uma área de 1.523 km<sup>2</sup>. Essa característica singular da Guanabara acabava restringindo a expansão das indústrias no estado, ainda mais se for levado em consideração o fato de que as plantas industriais haviam crescido em espaço físico consideravelmente desde o início do século, devido à introdução de conceitos como maquinaria pesada e linha de produção. Portanto, as indústrias pesadas modernas, símbolos do modelo desenvolvimentista e consideradas as locomotivas para a retomada do crescimento econômico, demandavam terrenos maiores, indisponíveis em grandes quantidades na hipertrofiada parcela oriental do estado. A Zona Sul do município era essencialmente residencial, densamente povoada e sem infra-estrutura ou terrenos disponíveis para abrigar grandes indústrias; o Centro ostentava os grandes edifícios comerciais, escritórios de grandes bancos e sedes e filiais

de empresas dos mais diversos ramos; a Zona Norte, principalmente São Cristóvão e alguns bairros dos subúrbios, como Bonsucesso, Irajá, Penha e Madureira, crescia de maneira desordenada, apresentando residências de média e baixa renda, juntamente com as fábricas dos gêneros tradicionais da indústria carioca, como o têxtil, vestuário, calçados, farmacêutico e alimentício. Cabe ressaltar que, no período do Governo Lacerda, os entornos da Avenida Brasil mais próximos ao Centro do município já se encontravam saturados do ponto de vista econômico, sendo ocupados por fábricas de médio porte e grandes armazéns e lojas basicamente atacadistas. A grande maioria dos terrenos disponíveis nas áreas citadas, independente do tamanho e infra-estrutura oferecida, acabava sendo alvo de especulação imobiliária, elevando seu preço e criando entraves para investimentos coordenados pela ação pública.

A solução para a expansão industrial no período, dada a ótica da indisponibilidade de terrenos propícios, foi a ocupação das terras ociosas situadas na Zona Oeste da cidade. Este acabou sendo o ponto focal para a intervenção estadual na economia. Inspirado na política de zonas industriais que Juscelino Kubitschek implementou com sucesso em Belo Horizonte na década de 1940, quando era prefeito dessa cidade, Carlos Lacerda determinou a criação de duas delas: uma ao longo da Avenida Brasil, com cerca de 250 mil metros quadrados, e outra na região de Santa Cruz, com cerca de 7,2 milhões de metros quadrados. Essa última, inclusive, além de concentrar a maior área destinada à ocupação das indústrias pesadas, estava dotada de uma excelente estrutura para atender à demanda: conectava-se à Zona Norte e Centro do Rio de Janeiro através da Avenida Brasil, ao Vale do Paraíba e Estado de São Paulo através da Via Dutra e ao Porto de Sepetiba através do ramal ferroviário de Mangaratiba. Além disso, situava-se no entorno do Rio Guandu, o que garantia o fornecimento de água para a região. A Região Administrativa de Santa Cruz também contava com uma estrutura de serviços urbanos razoáveis, apresentando escolas, hospitais, lojas e bancos, de forma que havia condições de abrigar a mão-de-obra necessária para o funcionamento das fábricas que porventura ali se instalassem (PEIXOTO, 2004).

Através da recém-criada COPEG, diversos terrenos foram adquiridos nessas regiões, sendo os mesmos loteados e repassados à iniciativa privada através de um sistema de financiamento junto à própria autarquia ao longo de todo o mandato do



governador. Com essa medida de “povoamento industrial” de zonas determinadas especificamente para esse fim, Lacerda esperava lograr êxito na atração e retenção do capital industrial dentro dos limites territoriais da Guanabara.

#### **4) Os resultados das políticas públicas**

O objetivo desta seção do trabalho é analisar, sempre que possível através de dados estatísticos concretos, os resultados reais das principais políticas públicas implementadas ao longo da gestão de Carlos Lacerda como governador do recém-criado Estado da Guanabara, na primeira metade da década de 1960. A seção está estruturada de acordo com as análises efetuadas nas demais seções do Capítulo III, abordando as reformas administrativa e urbana e a política industrial do período.

Este estudo foi conduzido de maneira a observar o desenvolvimento da crise industrial sofrida pelo município do Rio de Janeiro, antes como Capital Federal e, posteriormente, como Estado da Guanabara. A proposta do estudo é efetuar uma análise crítica das medidas tomadas pelo primeiro governador da Guanabara, Carlos Lacerda, visando à contenção dessa crise da indústria local, conhecida como esvaziamento econômico. Entretanto, é importante levar em consideração as políticas adotadas pelo governo em relação aos demais aspectos da vida urbana do Rio de Janeiro no período, de forma a ponderar não apenas os resultados da política econômica, mas da gestão de Carlos Lacerda como um todo.

##### *a) Resultados da reforma administrativa*

Através das medidas administrativas efetivadas em seu governo, Lacerda obteve êxito em reformular o quadro de todo o funcionalismo público. Anteriormente amparada em um sistema de influências e clientelismo, a máquina administrativa estatal passou a ser formada a partir da meritocracia e competência profissional, com os cargos sendo ocupados mediante processo de concurso público. Esse conceito transmite a idéia de redução do número de servidores, devido à extinção de cargos burocráticos desnecessários e ineficazes. Entretanto, com a progressiva expansão da máquina pública devido ao interesse de Carlos Lacerda em promover uma maior influência do governo

estadual em todos os setores da sociedade carioca, foi justamente o oposto que ocorreu. Foram realizados 268 concursos públicos ao longo da gestão Lacerda, contrastando com os 48 concursos que haviam sido instituídos na década anterior, resultando na contratação de quase 16 mil homens e mulheres em 5 anos de governo.

Através da otimização da eficiência administrativa e da racionalização do orçamento público, o aumento nos quadros do governo não resultou em elevação relativa das despesas públicas com a remuneração de pessoal. Inclusive, as medidas de restrição de gastos permitiram que a parcela do funcionalismo público na composição das despesas estaduais caísse de 54% para 14% entre 1960 e 1965 (PEREZ, 2007). Isso sem mensurar os ganhos de produtividade, eficiência e rapidez no cumprimento de tarefas nas mais diversas áreas da burocracia estadual, que certamente representou um enorme benefício para o cidadão carioca.

A descentralização do poder público mediante a criação de regiões administrativas também pode ser considerada uma política de sucesso. Não só estreitou os laços do governo central com as comunidades mais afastadas de sua influência política, como permitiu que os investimentos públicos fossem direcionados para os focos locais das mazelas da vida urbana carioca. Se no início do Governo Lacerda “os investimentos realizados por intermédio da administração descentralizada perfaziam menos de 50% do total, (...) em 1964, esses mesmos investimentos chegavam a 86,6% do total” (PEREZ, 2007, p.182 e 183). No caso dos setores da administração pública que mais influenciam o bem-estar do cidadão das comunidades mais pobres, a Saúde e o Saneamento Básico, esse percentual chegava a 100%, demonstrando a determinação do governo na resolução dos problemas *in loco*, independente da classe social dos beneficiados.

#### *b) Resultados da reforma urbana*

Com Carlos Lacerda à frente do governo do Estado da Guanabara, o Rio de Janeiro sofreu profundas transformações em seu tecido urbano. Foi um período marcado por construções grandiosas, planejadas meticulosamente para atender às demandas mais urgentes dos cidadãos cariocas, rendendo ao município a alcunha de “Canteiro de

Obras”. E, de todas as medidas promovidas visando à melhoria da qualidade de vida na cidade, a política adotada para o problema da favelização foi a mais polêmica.

Algumas favelas removidas durante a primeira metade da década de 1960: Esqueleto, Pasmado, Maria Angu, Bom Jesus e Brás de Pina. No total, 30 favelas, a maioria nos subúrbios da Zona Norte e que abrigavam cerca de 40 mil moradores, foram removidos no período. A idéia original consistia em realocar todo esse contingente nos recém-inaugurados conjuntos habitacionais Vila Kennedy e Vila Aliança, ambos na, até então despovoada, Zona Oeste do município. O assentamento inicial foi realizado com sucesso para as famílias que aceitaram a transferência. Entretanto, com o passar dos anos, os conjuntos habitacionais foram abandonados à própria sorte pelos governos posteriores. Sem o apoio tempestivo por parte das autoridades, logo se transformaram em novas favelas.

Os demais investimentos urbanos do governo obtiveram melhores resultados no cumprimento dos objetivos propostos. A obra mais dispendiosa do Governo Lacerda, a construção da adutora do Rio Guandu, dobrou a capacidade total de adução de água do sistema de abastecimento da Guanabara, regularizando a oferta de água para os crescentes subúrbios da Zona Norte. Cerca de 600 quilômetros de galerias de esgoto e 900 quilômetros de tubulações para distribuição de água tratada foram construídos (IBRAHIM, 2004). Na área da educação, a expansão da rede pública de ensino foi notável. Cerca de 200 novas escolas primárias foram construídas, além de ter havido um incremento do número médio de salas de aulas por escola, devido às novas normas arquitetônicas, que buscavam diminuir os custos de construção e aumentar o número de vagas por estabelecimento. O número de alunos matriculados no ensino primário elevou-se de cerca de 230 mil, em 1961, para mais de 420 mil, em 1965. Cerca de 20 novas instituições do ensino médio foram criadas e houve a formação da Universidade do Estado da Guanabara. Para a saúde do cidadão carioca, Lacerda contribuiu com a expansão da rede de atendimento em 30%, além da promoção de diversas campanhas de vacinação. A área construída hospitalar praticamente dobrou e os principais hospitais do Rio de Janeiro foram ampliados no período (PEREZ, 2007).

Durante o período, ainda foram concluídas diversas obras que expandiram a malha viária da cidade. Algumas dessas obras derivavam de projetos elaborados em

gestões anteriores, mas que nunca haviam sido iniciados de forma concreta. Foram inaugurados cerca de 20 viadutos, entre eles os dos Marinheiros, dos Fuzileiros, de Manguinhos e João XXXIII; cerca de 6 quilômetros de túneis foram perfurados, incluindo o Túnel Santa Bárbara em sua totalidade; a Avenida Brasil foi prolongada e teve diversos trechos duplicados e pavimentados; e foi aberta a Avenida Radial Oeste, entre outras realizações de menor porte. Além de todas as obras concluídas no período, o Governo Lacerda ainda deixou como legado os planos urbanísticos que fundamentaram os projetos das linhas do metrô, Linha Vermelha e Linha Amarela.

### *c) Resultados da política industrial*

Conforme explicado anteriormente, as principais medidas do governo de Carlos Lacerda relativas à política econômica industrial giraram em torno da delimitação de zonas industriais com acesso adequado à infra-estrutura básica para instalação de unidades fabris em áreas periféricas da Guanabara. Tal política era apoiada pela oferta de crédito industrial de baixo custo proporcionada pela COPEG e pelo BEG, visando facilitar a aquisição, por parte do capital industrial, dos lotes disponibilizados para venda. Entretanto, os resultados práticos acabaram sendo aquém do esperado.

Os lotes situados no entorno da Avenida Brasil, totalizando cerca de 240 mil metros quadrados, foram vendidos em sua totalidade, ainda acompanhando o vetor tradicional de expansão da economia carioca, afastando-se de maneira gradual do Centro do município através dos subúrbios da Zona Norte. Entretanto, o resultado do loteamento em Santa Cruz foi muito aquém do esperado, pois, conforme Maurício Dominguez Perez aponta, “somente conseguiram vender 5% dos lotes (o distrito de Santa Cruz dispunha de 7,2 milhões de metros quadrados), ou seja, uma parte ínfima do proposto” (PEREZ, 2007, p.217).

O crédito industrial fornecido pela COPEG e pelo BEG acabou sendo desvirtuado de seu principal propósito. Desenvolvido para o financiamento da instalação da indústria pesada nas zonas industriais, acabou sendo destinado, em sua maior parte, ao financiamento de capital de giro de pequenas e médias empresas dos ramos tradicionais da indústria carioca. Além disso, “os financiamentos de capital fixo

da COPEG, no período 1962-65, significaram algo em torno de 5,5% do total do investimento privado no período 1962-64” (OSORIO, 2005, p.163), logo o crédito foi concedido em uma escala muito reduzida, de forma que não apresentou impacto significativo no incentivo à indústria carioca.

O único empreendimento industrial de porte considerável iniciado no estado na primeira metade da década de 1960 em decorrência direta da política de zonas industriais na região de Santa Cruz foi a criação da Companhia Siderúrgica da Guanabara (COSIGUA), que foi organizada pelo poder estadual e incorporada ao patrimônio da empresa privada Gerdau na década subsequente e, ainda hoje, é uma das principais plantas siderúrgicas do país. Os demais investimentos na região foram incipientes ao longo da década de 1960, o que pode ser evidenciado através da análise da evolução do peso relativo da Zona Oeste no panorama industrial da Guanabara:

**Participação da Zona Oeste na indústria da Guanabara**

| <b>Indicador</b>             | <b>1960</b> | <b>1970</b> |
|------------------------------|-------------|-------------|
| Mão-de-obra industrial       | 8,31%       | 10,56%      |
| Estabelecimentos industriais | 8,50%       | 11,20%      |
| Valor da produção industrial | 6,86%       | 9,66%       |

**Fonte:** IBGE *apud* PEIXOTO, 2004 (p. 56)

Frente às expectativas de que a Zona Oeste viesse a se tornar um pólo de atração e retenção de indústrias de base que alavancasse o crescimento econômico da Guanabara, a evolução da região, após análise dos indicadores expostos, acabou não sendo satisfatória em vista dos incentivos e esforços envidados pelo Governo Estadual para seu desenvolvimento.

Já a zona industrial delimitada na Avenida Brasil, apesar da alta taxa de ocupação, acabou não atraindo nenhum investimento vultoso, abrigando unidades fabris de pequeno e médio porte ligadas, principalmente, aos ramos industriais mais tradicionais. Dessa maneira, a tentativa de utilização de zonas industriais como pólo de atração de segmentos industriais pesados para a Guanabara acabou não alcançando os efeitos previstos.

Em uma análise mais ampla dos indicadores da indústria carioca, é possível identificar evolução em termos absolutos. No final da década de 1960, o número de estabelecimentos industriais da Guanabara era 50% maior do que aquele observado no

início da mesma. Já o número de pessoal ocupado e o valor da produção do setor industrial apresentaram evolução de, respectivamente, 27% e 127% no mesmo período (IBGE *apud* PEIXOTO, 2004). É importante ressaltar que, no governo subsequente de Negrão de Lima (1965-70), a política industrial estadual não sofreu alterações significativas, portanto é válida a interpretação de tais resultados como fruto, mesmo que indireto, das medidas implementadas pelo Governo Lacerda.

Entretanto, quando a mesma análise do parágrafo anterior é efetuada de maneira comparativa aos indicadores econômicos nacionais, os resultados mais uma vez apontam para o insucesso da proposta básica da política industrial do Governo Lacerda. No mesmo período da análise anterior, de 1960 a 1970, a quantidade de pessoal ocupado no setor industrial da Guanabara em relação ao total brasileiro e a representatividade do valor da produção industrial carioca na produção industrial nacional sofreram redução, demonstrando falha na tentativa de fortalecimento da indústria da Guanabara frente ao cenário econômico nacional:

| <b>Participação da Guanabara na indústria nacional</b> |             |             |
|--|-------------|-------------|
| <b>Indicador</b>                                       | <b>1960</b> | <b>1970</b> |
| Mão-de-obra industrial                                 | 9,82%       | 8,31%       |
| Valor da produção industrial                           | 9,57%       | 8,36%       |

**Fonte:** IBGE *apud* PEIXOTO, 2004 (p. 46)

Por fim, também é importante analisar se houve alteração do perfil industrial carioca, visto que um dos objetivos das políticas do Governo Lacerda era a transformação da Guanabara em pólo de empreendimentos da indústria pesada, ramo em florescimento no cenário econômico nacional devido à política desenvolvimentista do período. Em 1960, os segmentos da indústria pesada de maior importância para a economia da Guanabara eram metalurgia, química e minerais não metálicos, representando, em conjunto, cerca de 21,5% do valor da produção industrial do estado. Já em 1970, os principais segmentos pesados da indústria carioca eram química, metalurgia e mecânica, que respondiam por 25% do mesmo indicador. Em linhas gerais, houve evolução da importância da indústria pesada dentro do panorama industrial da Guanabara, porém ainda de forma inferior ao restante do país. Para efeito de comparação, estes mesmos segmentos industriais pesados mencionados anteriormente (química, metalurgia, mecânica e minerais não metálicos) correspondiam a cerca de 26,5% do valor total da produção industrial brasileira, em 1960, e 33%, em 1970.

Assim, ao final da análise dos resultados das políticas industriais, é possível concluir que os seguintes objetivos traçados não foram atingidos: (i) Acréscimo da participação da indústria da Guanabara no valor bruto da produção industrial nacional; (ii) Atração de empreendimentos no segmento da indústria pesada, aumentando a participação de tais ramos na produção industrial carioca, seguindo a tendência desenvolvimentista nacional; (iii) Consolidação da Zona Oeste do Rio de Janeiro como principal pólo de desenvolvimento industrial do município; e (iv) Ocupação significativa das zonas industriais elaboradas, mediante intervenção da COPEG e concessão de créditos por parte do BEG.

## CONCLUSÃO

O processo denominado de esvaziamento econômico da economia carioca tem sido alvo de diversos debates e obras de autores renomados nas últimas décadas. Diversas questões são discutidas a respeito desse tema, colocando em prova idéias tradicionalmente aceitas, como a própria validade da existência de um “esvaziamento” da indústria do Rio de Janeiro. Independente dessas discussões, o presente trabalho teve a intenção de descrever a evolução da economia do município, tanto enquanto Distrito Federal, quanto Estado da Guanabara, como base para a crítica da política industrial do governo de Carlos Lacerda, assim como sua execução e resultados.

Conforme demonstrado ao longo da dissertação, o Rio de Janeiro apresentou queda de sua importância relativa na produção industrial nacional a partir da segunda década do Século XX, perdendo para São Paulo o posto de pólo industrial líder brasileiro. Ao mesmo tempo em que a indústria paulista superava a carioca em diversos indicadores econômicos, ocorria um processo de deslocamento espacial das unidades fabris do Rio de Janeiro em direção à periferia do município e, em alguns casos pontuais, em direção às cidades vizinhas do Estado do Rio de Janeiro, que crescia em taxas superiores à média nacional (mesmo que impulsionado por investimentos públicos). Tal deslocamento foi encarado, de maneira unânime na ocasião, como fuga do capital industrial do Rio de Janeiro em busca de melhores condições locais, sendo denominado pelos estudiosos da época como “esvaziamento econômico”, termo este que perdura ainda em discussões recentes.

Em sua obra, OSORIO (2005) aponta diversos fatores que ajudaram a formar a errônea visão corrente da época de que o problema do crescimento da economia carioca aquém da média nacional seria resolvido mediante uma política industrial que estimulasse a atração e retenção de indústrias pesadas e de bens de consumo durável. Dentre estes, destacam-se o pensamento econômico nacional, amparado nas idéias desenvolvimentistas da industrialização pesada como principal meio de crescimento econômico, e a importância atribuída às políticas públicas como maneira de promover o desenvolvimento industrial, independente das características culturais, sociais e



econômicas locais e dos processos históricos em andamento. Assim, era forte a crença de que, ao prover o capital industrial com terrenos disponíveis e infra-estrutura adequada, o poder público estaria proporcionando à indústria carioca crescimento de forma endógena e auto-sustentável, aumentando de forma significativa sua participação na produção industrial nacional.

O autor ainda ressalta que a idéia hegemônica de esvaziamento econômico do Rio de Janeiro, que pautou as políticas públicas do período, desconsiderava fatos relevantes a respeito da conjuntura econômica da época. Um desses fatos é de que a industrialização no Brasil, a partir da década de 1950, encontrava-se direcionada para o segmento de bens de consumo duráveis e indústria de base, ramos incipientes e sem tradição no cenário industrial carioca. Assim, qualquer tentativa de promoção do desenvolvimento industrial nos moldes desenvolvimentistas na Guanabara acabaria dificultada pela falta de predisposição dos agentes industriais cariocas em relação aos segmentos mais dinâmicos, sendo provável que a execução de tal política fosse infrutífera, ainda mais em comparação com os resultados industriais obtidos por estados como São Paulo e Minas Gerais. Outro fato relevante desconsiderado na época é que o crescimento experimentado pela indústria do Estado do Rio de Janeiro se devia, em grande parte, aos investimentos federais efetuados no estado, como a criação da CSN e da REDUC. Assim, havia a percepção errônea de que o Estado do Rio de Janeiro apresentava condições estruturais adequadas para o desenvolvimento industrial, de forma que crescia de maneira acelerada e atraía unidades fabris originalmente localizadas na Guanabara, enquanto, na verdade, apenas os setores impulsionados pelo capital público permitiam que as taxas de crescimento elevadas fossem observadas. De fato, “ao excluirmos o setor metalúrgico dos resultados das décadas de 1940 e 1950, o crescimento da indústria do antigo Estado do Rio de Janeiro cai para percentuais inferiores ao da média nacional” (OSORIO, 2005, p.137).

Enquanto isso, o conjunto de características que formaram historicamente a identidade do Rio de Janeiro enquanto metrópole nacional foi relegado a segundo plano durante a análise e formulação das políticas econômicas do Governo Lacerda. Com o posto de Capital Imperial e, posteriormente, de Distrito Federal, o Rio naturalmente se consolidou como sede dos principais órgãos do poder público federal e, conseqüentemente, como moradia de funcionários públicos dos mais diversos escalões.

Aliado à localização litorânea, o que sempre garantiu à cidade seu lugar como um dos portos mais importantes do país, o Rio de Janeiro desenvolveu uma vocação cosmopolita irreversível, sendo o mais dinâmico centro urbano do ponto de vista político, cultural e econômico do Brasil até o início do Século XX. Mesmo perdendo a liderança industrial para São Paulo, o Rio prosseguiu como mais importante pólo econômico do setor terciário brasileiro, devido ao efervescente comércio desenvolvido ao longo do Século XIX, ao posto de centro financeiro nacional, sediando a Bolsa de Valores, e à condição de cidade sede de grandes empresas nacionais, internacionais e públicas, como Petrobras, Vale do Rio Doce, Embratel e BNDE. Conforme demonstrado anteriormente, o setor de serviços continuou sendo o carro-chefe da economia carioca de maneira absoluta ao longo de todo o Século XX, sendo possível encarar o setor industrial como um complemento da economia para o atendimento das demandas imediatas da população residente.

Levando em consideração o exposto acima, é válido concluir que a política industrial do Governo Lacerda, apesar de apoiada nos mais completos estudos e dados analíticos disponíveis e de acordo com o pensamento econômico hegemônico da época, não foi planejada sob o foco correto, ou seja, considerando as características econômicas locais desenvolvidas pelo Rio de Janeiro ao longo de sua história. Os especialistas do governo elaboraram as medidas básicas de forma reativa às pressões desenvolvimentistas propagadas, mesmo que indiretamente, pelo governo de Juscelino Kubitschek e pelo próprio pensamento econômico dominante, devido à “precária reflexão e massa crítica existente no Rio capital sobre a realidade local” (OSORIO, 2005, p.176). Um maior crescimento econômico da Guanabara poderia ser obtido caso as potencialidades do setor de serviços fossem efetivamente exploradas pelo poder público. É interessante ressaltar, neste sentido, que Carlos Lacerda, em sua campanha política pelo cargo de Governador da Guanabara, utilizou esse tipo de abordagem ao enunciar que uma das propostas de seu governo seria incentivar a criação de um “porto livre”, ou seja, uma espécie de zona franca com isenção de taxas no Porto do Rio de Janeiro, de maneira a fomentar o comércio no território da Guanabara. Entretanto, tal proposta acabou não sendo executada em seu governo devido às tensões políticas do Governo Estadual com o Governo Federal, administrador do Porto, e à urgência de se promover políticas econômicas priorizando o desenvolvimento do setor secundário carioca, em detrimento do setor terciário.

Assim, o trabalho conclui que a falha da política industrial de Carlos Lacerda ao não atingir os objetivos de resgatar a importância industrial da Guanabara na produção nacional e de fazer o estado retomar taxas de crescimento econômico superiores ao Estado do Rio de Janeiro e de São Paulo ocorreu devido a dois motivos principais. O primeiro deles seria o diagnóstico de que um esvaziamento econômico de fato ocorria, o que levou à busca por soluções ineficientes para a resolução do real problema da crise relativa da indústria carioca. A fuga de capitais devido aos problemas espaciais e institucionais do Rio de Janeiro, como concentração de terrenos e altos custos tributários e de mão-de-obra, não ocorreu em volume significativo, sendo os investimentos federais o principal estimulante do desenvolvimento econômico das regiões vizinhas. Isso acabou desvirtuando o foco e reduzindo a eficiência da política de zonas industriais e deixando de lado a apreciação dos demais focos potenciais de desenvolvimento carioca, como o setor de serviços, comércio e sistema financeiro. O segundo motivo da falha da política industrial lacerdista seria a própria ineficiência de sua execução. Conforme os dados disponibilizados no Capítulo III, os recursos empregados no financiamento do capital industrial e na oferta de terrenos mais baratos para instalações fabris acabaram sendo muito aquém do planejado. Somado a isso, a existência de tensões políticas do Governo Estadual com o Governo Federal acabou prejudicando uma maior articulação entre os agentes econômicos e sociais e impedindo a atração de possíveis investimentos federais de porte significativo no território da Guanabara.

O legado urbano deixado pelo Governo Lacerda às gerações futuras é inegável e irrefutável. Os túneis Rebouças e Santa Bárbara, as avenidas Radial Oeste e Marechal Rondon, o Viaduto dos Marinheiros, a adutora do Rio Guandu e o Parque do Aterro do Flamengo, entre outras construções urbanas, perduram como parte essencial da vida do carioca moderno, sendo memórias vivas e pulsantes das obras realizadas naquele período. Entretanto, o legado deixado pelas políticas industriais de Lacerda aos estudiosos da história econômica do Rio de Janeiro é tão presente quanto qualquer outro monumento de concreto, povoando diversas discussões e análises da crise econômica carioca que se estendeu até as últimas décadas do Século XX. A cidade do Rio de Janeiro, durante a primeira metade da década de 1960, experimentou, pela primeira vez em sua história, uma unidade política com preocupações e objetivos exclusivamente locais, e não nacionais, como anteriormente. Apesar disso, a política econômica

implementada na época acabou não sendo desenvolvida em torno das características sócio-econômicas singulares da Guanabara, tornando o empreendimento industrial frustrado e servindo como exemplo para os governantes posteriores.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964. In ABREU, Marcelo de Paiva (org). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1899-1989**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990, p. 197-212.

ASSUNÇÃO, Fábio Rodrigo Amaral de. **A Fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara: Aspectos Econômicos e Políticos**. 2004, 51 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

BRASILEIRO, Ana Maria. **A Fusão: análise de uma política pública**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1979.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses. Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FREITAS FILHO, Almir Pita. **A indústria do Rio de Janeiro no início da década de 1960 e o pensamento dos industriais cariocas sobre a “Fusão” (1960-75)**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <<http://www.rj.anpuh.org/Anais/2004/indice2004.htm>> Último acesso em 5 de abril de 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>> Último acesso em 20 de março de 2008.

IBRAHIM, Emílio. Lembrando Carlos Lacerda. **Tribuna da Imprensa**. Rio de Janeiro, 29 de abril de 2004. Disponível em <[http://www.emilioibrahim.eng.br/art\\_4-39\\_lacerda.shtml](http://www.emilioibrahim.eng.br/art_4-39_lacerda.shtml)> Último acesso em 12 de agosto de 2008.

MARTINHO, Clarisse Antoun. **O Esvaziamento Econômico do Rio de Janeiro e a Fusão de 1975**. 2006, 44 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

MESENTIER, Leonardo Marques de. O esvaziamento econômico do Rio de Janeiro, mas também de São Paulo. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, v. 7 n. 2, p. 35-49, set. 1993.

MOTTA, Marly Silva da. **Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

OSORIO, Mauro. **Rio nacional Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

PAVIANI, Aldo. **Brasília, capital da esperança ou ilha da fantasia?** Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/minhacidade/mc021/mc021.asp>>

PEIXOTO, Sandro Garcia Duarte. **Política Industrial do Estado da Guanabara de 1960 a 1965**. 2006, 58 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

PEREZ, Maurício Dominguez. **Lacerda na Guanabara: a reconstrução do Rio de Janeiro nos anos 1960**. Rio de Janeiro: Odisséia Editorial, 2007.

SANMARTINI, Giulio. **Alguns fatos e uma inverdade**. Belluno (Itália), 2004. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=282JDB008>> Último acesso em 28 de abril de 2007.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.

\_\_\_\_\_. Lacerda, Carlos. **Verbetes Biográfico**. Rio de Janeiro: FGV. <[http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_htm/2684\\_5.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2684_5.asp)> Último acesso em 29 de agosto de 2007.