
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA EM ECONOMIA

**A evolução da economia Fluminense: formação,
trajetórias, rupturas institucionais e a falta de uma
estratégia de desenvolvimento regional.**

Aluno:

Raphael Marzulo Reis

DRE: 102062635

ramare10@hotmail.com

Orientador:

Prof. René Louis de Carvalho

renecarv@centroin.com.br

Rio de Janeiro

Março 2009

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho a meus pais Roland da Silva Reis e Jocilene de Moraes Marzulo e aos meus irmãos Daniel Marzulo Reis e Bruna Marzulo Reis, que em tudo me ajudam nesta vida e que sem eles não teria chegado a lugar nenhum.

Agradeço ao Professor René Louis de Carvalho, que com seus ensinamentos e sugestões me orientou, possibilitando a conclusão deste trabalho. Agradeço também aos demais Professores e Funcionários do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que com o seu trabalho e dedicação fazem desta casa, sem dúvida, uma instituição de referência no estudo da ciência econômica, nunca se deixando fugir a noção da responsabilidade, para com a sociedade, devida por um cidadão que dentre tantos outros teve o privilégio de ter seu estudo financiado pelo povo brasileiro.

Raphael Marzulo Reis

ÍNDICE

Introdução.....	4
Capítulo 1 – Fundamentação Teórica.....	8
1.1. – Assunção Teórica.....	9
1.2. – Instituições, Estado e Economia.....	10
1.3. – A dimensão institucional do processo de desenvolvimento econômico.....	13
1.4. – Ações institucionais de incentivo ao desenvolvimento econômico.....	15
1.5. – Estratégias de desenvolvimento e articulação entre agentes econômicos.....	17
Capítulo 2 – A Economia Fluminense: Formação e Trajetória.....	20
2.1. – A Formação da Economia Fluminense.....	21
2.2. – O Esvaziamento Econômico Fluminense.....	25
2.3. – A Economia Fluminense nas décadas 1980 e 1990.....	35
Capítulo 3 – Rio de Janeiro: Características e Rupturas Institucionais.....	40
3.1. – O Fim do Rio de Janeiro Capital.....	41
3.2. – O novo Estado da Guanabara.....	45
3.3. – A Fusão da Guanabara com o Rio de Janeiro.....	52
3.4. – Trajetória e Perspectivas pós ruptura institucional.....	54
Conclusão.....	57
Referências Bibliográficas.....	59

INTRODUÇÃO

O Rio de Janeiro, desde sua criação, caracterizou-se como espaço de articulação e sede do poder nacional. De acordo com Lessa apud Osório (2005) isto se deveu inicialmente ao fato da vinda da família real, que coloca o Rio como principal porto e centro militar do país e posteriormente a instalação aqui da capital da república o consolida como centro cultural, político e econômico brasileiro.

Obedecendo a essa dinâmica nacional, o Rio de Janeiro será o local aonde irão se instalar as sedes das principais empresas públicas e privadas do país, e devido a isto, se tornará o centro financeiro do país.

Em 1919, São Paulo consolida-se como principal centro industrial brasileiro, concentrando por volta de 33% do valor bruto da produção industrial em contrapartida a 28% do Rio de Janeiro. No período que vai de 1919-2000 o Rio de Janeiro irá sofrer uma perda em sua participação relativa no valor bruto da produção industrial caindo para terceira posição em 2000 com 7,3% ante 9,7% da Minas Gerais e 45,3% de São Paulo.

Até os anos 1960 os efeitos negativos, da perda relativa de participação na produção industrial, são atenuados pelo fato do Rio de Janeiro ser a capital da república, pois a ascensão do poderio econômico paulista não alterou o centro de gravidade do poder político, o que por si só, era um fator de atração de investimentos, e manutenção do dinamismo carioca.

De acordo com Osório (2006):

“[...] apesar de a cidade do Rio de Janeiro apresentar uma contínua perda de posição relativa comparativamente a São Paulo no correr de todo século XX, entre 1920/1960 o dinamismo carioca se mantém próximo ao da média nacional. Isto se deve ao fato de, o antigo Distrito Federal, como sede do poder, continuar a atrair e gerar investimentos nesse período.”

A partir de 1960, segundo Osório (2005), com a transferência da capital para Brasília o Rio de Janeiro sofre uma ruptura em sua dinâmica institucional que o levará a adentrar num processo de erosão de sua importância e dinamismo econômico. Entretanto, segundo o autor, este processo tardará a ser percebido, sobretudo em razão do forte crescimento econômico nacional durante as décadas de 1960 e 1970, o que somente irá ocorrer nos anos 1980 com a crise do modelo de crescimento econômico nacional e a crise fiscal que se instaura.

De acordo com Osório (2005):

“O fato de no território carioca as atenções voltarem-se para a temática nacional, a descrença com a transferência (Efetiva) da Capital em 1960 e a forma como se organiza institucionalmente esta cidade, fazem com que, na segunda metade dos anos 1950, as reflexões e proposições sobre os rumos e estratégias da cidade do Rio de Janeiro, pós-transferência da Capital, ocorram de forma bastante pobre e com pouca importância social, e também, que ocorra, a partir de 1960, uma demora na percepção da efetividade e conseqüências desse processo.”

Com a forte redução do ritmo de crescimento da econômica nacional causada pelo esgotamento do modelo de crescimento implantado no período militar, agravam-se no Rio de Janeiro as conseqüências da ruptura institucional causada pela transferência da capital.

A manutenção de um sentimento de capitalidade, baseado na descrença da transferência de fato da capital para Brasília, faz com que a articulação das elites políticas e econômicas da região fluminense se dêem quase que exclusivamente em torno de temáticas nacionais, não ocorrendo elaboração ou mesmo debate a respeito de uma estratégia consistente de desenvolvimento econômico e social.

Este vazio nos debates de estratégias de desenvolvimento regional, dará espaço para a emergência de práticas políticas regionais clientelistas e populistas, no governo estadual fluminense pós-1980 o que acentuará o distanciamento do Rio de Janeiro do processo de crescimento econômico nacional, que acarretará num processo contínuo de perda da

importância econômica relativa do estado, além de suas derivações sociais como redução na oferta de empregos, e piora nos indicadores sociais como violência, qualidade de vida, dentre outros.

Como objetivo geral, este trabalho pretende analisar o processo de perda da importância econômica relativa do Estado do Rio de Janeiro no período que se dá pós-1960, sabendo que este processo se inicia no início dos anos 1920. Especificamente, pretende-se analisar como a ruptura institucional causada pela transferência da capital para Brasília aliada a ausência de uma estratégia de desenvolvimento regional foi relevante neste processo.

A hipótese que norteia o trabalho é a de que a acentuação do processo de perda da importância econômica relativa, no período pós-transferência da capital, é resultado da ausência de um projeto de desenvolvimento econômico e social regional, o qual deve ser elaborado e capitaneado pelas forças políticas e econômicas que dirigem o Estado do Rio de Janeiro.

A metodologia utilizada no trabalho será de revisão bibliográfica da literatura econômica relativa aos aspectos institucionais presentes no processo de desenvolvimento econômico tanto local quanto nacional, e à economia do Estado do Rio de Janeiro na sua formação, história e marcos institucionais.

Além desta introdução, a monografia será composta por três capítulos mais uma conclusão. O primeiro capítulo fará a fundamentação teórica do tema abordado, apresentando os principais conceitos teóricos da literatura econômica utilizados no trabalho. O segundo irá fazer uma revisão bibliográfica da literatura sobre economia fluminense, ressaltando sua formação, aspectos históricos e marcos institucionais, mostrando como a economia se formou de maneira atrelada ao Estado e tendo seu crescimento amplamente dependente de questões institucionais. O terceiro capítulo, fará uma análise da evolução econômica fluminense pós-transferência da capital mostrando como que a partir da ruptura institucional causada pela perda da capitalidade a economia fluminense entra em declínio e tem claramente evidenciado seu processo de perda da importância econômica relativa iniciado nos anos 1920. A conclusão, a partir dos elementos colocados nos capítulos anteriores, irá demonstrar como a ausência de um projeto de

desenvolvimento econômico regional foi decisiva no processo de perda da importância econômica relativa do Estado do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo tem como objetivo apresentar o ferramental teórico utilizado na elaboração deste trabalho, e será dividido em cinco partes.

A primeira parte fará uma apresentação da assunção teórica que rege o trabalho, mostrando e definindo como fatores de mercado e fatores políticos-institucionais se apresentam no processo de desenvolvimento econômico.

A segunda parte irá definir o conceito de instituições e suas implicações econômicas, bem como demonstrar como o Estado é a instituição mais relevante no processo de desenvolvimento econômico.

A terceira parte irá analisar a dimensão institucional presente no processo de desenvolvimento econômico, demonstrando que instituições e crescimento econômico são conceitos “umbilicalmente” relacionados.

A quarta parte fará uma análise das principais ações institucionais que devem ocorrer para que o processo de desenvolvimento econômico flua em sua plenitude.

Por fim, a quinta parte tem irá apresentar as estratégias de desenvolvimento econômico regional e as articulações entre os agentes econômicos locais em busca deste objetivo.

1.1. – ASSUNÇÃO TEÓRICA

De acordo com a análise de Dulci (2002), o processo de desenvolvimento econômico é influenciado por dois tipos de fatores. São eles:

- (i) Fatores de mercado, ou seja, as características que determinada região possui e que não foram diretamente criadas por ação estatal, mas sim por razões naturais ou históricas. Por exemplo, o nordeste brasileiro é uma região que possui potencial para instalação de atividades industriais, intensivas em trabalho, dado o baixo custo da mão-de-obra existente.

- (ii) Fatores políticos-institucionais, que são as características que determinada região possui que são ou foram criadas por meio de ação estatal que, na maioria dos casos, buscam compensar a carência ou inexistência de fatores de mercado necessários ao processo de desenvolvimento econômico. Por exemplo, apesar do baixo custo da mão-de-obra no nordeste ser um fator de mercado atrativo à instalação de indústrias, a carência de outros fatores de mercado como proximidade a mercados consumidores e dificuldade de acesso a insumos e matérias primas, podem dificultar a localização de investimentos na região. Podemos citar como exemplos de fatores políticos-institucionais: criação de agências de desenvolvimento local, concessão de benefícios fiscais, subsídios à produção, criação de barreiras de proteção à produção local, financiamento de projetos a juros subsidiados, dentre outros.

A assunção teórica que sustenta a hipótese central deste trabalho, é a de que o Estado através de suas instituições exerce papel determinante no desenvolvimento econômico regional.

1.2. – INSTITUIÇÕES, ESTADO E ECONOMIA.

Em North apud Morais (2006) o conceito de instituições é apresentado como:

“[...] um conjunto de regras, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento [...]”. Ainda segundo Morais (2006), as instituições aparecem na sociedade para reduzir as incertezas, os custos de transação e operar a cooperação entre os agentes econômicos.

Pode-se ainda entender o conceito de instituições, de acordo com Hodgson (2001), como: *“[...] sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e embutidas que estruturam as interações sociais. Linguagem, moeda, lei, sistemas de pesos e medidas, convenções de trânsito, maneiras à mesa, empresas (e outras organizações) são todas instituições.”*

As instituições irão apresentar comportamento dependente da combinação de interesses e projetos ideológicos e culturais. Logo, tanto as instituições sociais quanto as instituições específicas relacionadas à economia terão seu comportamento determinado por relações políticas de poder e ideologia, dadas em seu interior.

De acordo com Sindzingre apud Morais (2006), o processo de desenvolvimento econômico será moldado a partir de uma composição particular entre instituições, interesses e forças políticas e econômicas. A partir daí, entende-se que o Estado é a instituição mais importante no processo de desenvolvimento econômico no sistema capitalista.

As relações econômicas terão como fundamento as instituições estabelecidas numa sociedade. Serão estas instituições que irão orientar as atividades econômicas, sendo assim o mercado não terá autonomia frente às demais instituições, pelo contrário, seu perfeito funcionamento dependerá do modo com que às formas institucionais se encontram numa determinada sociedade.

Dado que o Estado é, para a economia, a mais importante instituição do sistema capitalista, é ele quem poderá oferecer serviços essenciais ao processo econômico tais como, um sistema de leis, justiça e defesa da propriedade.

De acordo com North (1990), a criação e amadurecimento de instituições estatais será o ponto central do processo de desenvolvimento econômico, pois sem a presença de

instituições capazes de atuar na prestação dos serviços necessários à economia não se é possível obter êxito neste processo.

Portanto entende-se que somente o Estado e as instituições que o conformam, detêm o poder de solucionar os conflitos existentes no processo de desenvolvimento econômico, logo será o Estado a peça fundamental para o êxito deste processo.

As instituições são peças fundamentais ao processo de desenvolvimento econômico e seu dinamismo é indissociável às políticas públicas que lhe dão suporte. Será o Estado, através de suas instituições, que irá influenciar o comportamento dos atores econômicos para que o desenvolvimento econômico seja possível. Segundo Morais (2006):

“O Estado pela sua abrangência e legitimidade, se apresenta como entidade privilegiada para o exercício de catalisação de forças através de sua atuação como coordenador, em última instância, de estratégias empresariais, como também na consolidação dos pactos necessários à concretização destas, destacando as potencialidades de uma integração dinâmica entre estrutura industrial e as estratégias empresariais. Desta forma, um papel governamental mais ativista pode ser um fator decisivo para um crescimento industrial mais acelerado.”

De acordo com Evans (2004), sem a presença do Estado, o Mercado uma das instituições-chave do sistema capitalista não funciona. A existência de divisão do trabalho, que é um dos fundamentos teóricos do Mercado, é dependente da existência concomitante de uma estrutura institucional que regule as complexas interações entre agentes econômicos.

A estrutura do Estado será de incentivo ao processo de desenvolvimento econômico a partir do momento em que, sua burocracia interna estiver voltada para a busca da eficiência econômica. Ou seja, para que o processo de desenvolvimento econômico obtenha êxito, é necessário que o Estado conceda incentivo e reduza riscos dos empresários melhorando as condições de investimento para que então o capital privado possa ser canalizado a projetos que irão levar ao aumento da eficiência econômica da economia local em busca da competição no mercado internacional.

Segundo Morais (2006) a burocracia estatal deve, para garantir que o desenvolvimento econômico aconteça, executar políticas de impacto no sistema econômico que o capital privado, via Mercado, não teria condições de executar. São estas:

- (i) a estabilidade de preços;
- (ii) eficiência do sistema tributário;
- (iii) fontes de financiamento de longo-prazo;
- (iv) investimento em pesquisa e desenvolvimento;
- (v) qualificação da mão-de-obra;
- (vi) regulação e concessões de serviços públicos;
- (vii) investimentos em infra-estrutura.

A partir daí o Estado, através de seu aparato institucional, assegura ao capital privado um ambiente político-institucional propício ao investimento, e então o processo de desenvolvimento econômico alcançará seu êxito.

1.3. – A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

De acordo com Conceição (2007), instituições e crescimento econômico são conceitos “umbilicalmente” vinculados. A noção de instituições viabiliza a partir de raízes históricas e estruturais, distintas trajetórias de crescimento econômico tanto nacional quanto local. Para Conceição (2007):

“O processo de crescimento econômico, em que pese o amplo espectro de instituições [...] tem uma referência na ação individual dos agentes [econômicos], que revela necessária e fundamentalmente a importância das firmas, organizações, e, portanto, do ambiente microeconômico na definição das diferentes trajetórias [de crescimento].”

Entende-se a partir daí que, tanto as instituições como os atores econômicos são fundamentais no processo de desenvolvimento econômico de uma região. Isto em razão de que segundo North e Hodgson apud Conceição (2007) o processo de desenvolvimento econômico é contínuo e tem raízes históricas profundas.

O processo de desenvolvimento econômico, para que ocorra, necessita da construção de um ambiente micro e macro economicamente adequado as suas necessidades. E esta construção é de responsabilidade tanto do Estado como dos agentes econômicos.

Como dito no item anterior, a ação governamental tem papel decisivo na solução de conflitos entre instituições, o que tornará estas instituições mais específicas, eficientes e duradouras. De acordo com North apud Conceição (2007) sociedades com instituições mais eficientes tendem a ser mais exitosas no processo de desenvolvimento econômico e por conseqüências mais ricas. As instituições existente hoje em determinada sociedade, são quem, via de regra, explicarão melhor as diferenças de desempenho econômico vis-à-vis outra nação.

De acordo com Zysman apud Conceição (2007), as instituições são importantes porque determinam diferentes trajetórias de desenvolvimento econômico. Para o Autor:

“[...] as instituições não são neutras e podem proporcionar explicações sobre trajetórias específicas [de desenvolvimento econômico]. Assim uma dada estrutura política e institucional induz à formação de uma lógica de mercado que orienta e dirige a trajetória de crescimento [econômico].”

As mudanças político-institucionais, são essenciais na definição da trajetória do processo de desenvolvimento econômico. De acordo com North apud Conceição (2007):

“[...] a mudança econômica de longo prazo é uma consequência cumulativa” de inúmeras decisões de curto prazo tomadas por políticos e empresários, que, direta ou indiretamente, determinam a performance econômica.”

Ainda de acordo com North, as instituições são importantes, porque assumem papel mais relevante que as mudanças tecnológicas no processo de desenvolvimento econômico.

De acordo com Conceição (2007), o ideário institucionalista está mais próximo do campo analítico heterodoxo do que do *mainstream* neoclássico. Isto em razão de que seus princípios teóricos originam-se da oposição aos conceitos de equilíbrio, otimalidade e racionalidade substantiva, amplamente defendidos pela economia neo-clássica.

1.4. – AÇÕES INSTITUCIONAIS DE INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

A inserção do Estado como propulsor do desenvolvimento econômico é fruto de um processo contínuo de transformações institucionais. Estas transformações devem ocorrer nos âmbitos administrativo, financeiro, patrimonial e político do Estado. Tais transformações só serão possíveis, via de regra, a partir da ascensão de uma nova classe dirigente, de postura modernizante, com interesses homogêneos em (re)formular um projeto local de crescimento e desenvolvimento econômico.

De acordo com Abu-El-Haj apud Morais (2006), três medidas estatais, de implementação de reformas administrativa, financeira e patrimonial, são imediatas para a direção do processo de desenvolvimento econômico:

- (i) nomeações para cargos predominantemente técnicas que priorizem a qualidade administrativa do Estado;
- (ii) disciplina da administração pública, para o funcionamento das instituições governamentais;
- (iii) recuperação das finanças públicas e da capacidade de investimento do Estado.

No que tange ao campo político, um fator importante é a continuidade no poder político do ideário modernizante, pois isto irá possibilitar a (re)formulação e implementação de um projeto de desenvolvimento econômico local.

A ação estatal deve ter como foco principal a remoção dos entraves ao investimento privado com ações de redução, as barreiras burocráticas, as deficiências na infra-estrutura, do atraso tecnológico, da falta de financiamento e da carência de mão-de-obra especializada, dentre outros. Todas as deficiências acima citadas devem ser alvo de políticas públicas.

Para Moulaert apud Osório (2005), “[...] o ponto central (da reforma estatal) seria a criação de uma dinâmica institucional que permitisse a construção de um processo orgânico de desenvolvimento econômico e social.”.

O Estado deve, direta ou indiretamente, fornecer serviços que fomentem o dinamismo econômico local, através da construção de infra-estrutura, formação de zonas industriais, serviço de transporte, energia-elétrica e urbanização. Para tal, devem ser criados órgãos e empresas estatais que se ocupem da promoção do desenvolvimento atuando no planejamento e execução das metas estabelecidas.

Em Morais (2006), nota-se que a existência de um sistema de inovação é fundamental para o desenvolvimento econômico local, tal sistema deve ser composto de uma instituição que tem como objetivos:

- (i) apoiar a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico;
- (ii) dar suporte às atividades de informação e extensão tecnológica do setor produtivo;
- (iii) contribuir à capacitação de recursos humanos;
- (iv) criar programas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico;
- (v) promover ações de fortalecimento à ciência;
- (vi) contribuir para a política de ciência e tecnologia do estado.

Em suma, deve haver uma aliança entre Estado, ciência e setor produtivo, em busca do fomento à pesquisa e desenvolvimento, visto que este é um fator crucial para o sucesso dos projetos de investimento e desenvolvimento econômico. As parcerias público-privadas devem ser amplamente utilizadas para o cumprimento deste objetivo.

A constituição de companhias de planejamento e desenvolvimento econômico são fundamentais para o financiamento de projetos de longa maturação que são cruciais ao desenvolvimento econômico, porém, poucos atrativos ao capital privado. A reforma financeira do Estado, objetivando um menor comprometimento das receitas públicas com o pagamento de dívida e custeio da máquina pública, permitirá, um direcionamento crescente de recurso públicos a investimentos, sobretudo de infra-estrutura.

1.5. – ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO E ARTICULAÇÃO ENTRE AGENTES ECONÔMICOS.

No que tange o aspecto institucional do desenvolvimento econômico, resta fazer uma referência às estratégias de desenvolvimento implementadas no âmbito local, e a articulação entre os agentes econômicos, esses entendidos como governo local, empresas e população na construção de um ambiente propício ao crescimento econômico e na distribuição dos excedentes de riqueza gerados.

De acordo com Oliveira (2007), a lógica da localização dos investimentos é orientada pela busca de fatores de produção que apresentem maior dinamismo e que incorporam tecnologia mais moderna. A qualificação da mão-de-obra, a oferta de infraestrutura logística, meios de comunicação sofisticados e um sistema de inovação regional que permitam uma rápida movimentação de mercadorias e um baixo custo de produção são fatores decisivos na decisão de localização de um investimento produtivo.

Segundo Milton Santos apud Oliveira (2007), *“Os lugares se distinguem pela capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos”*, isso imbui ao governo local a responsabilidade da destinação de esforços no aparelhamento do território para o oferecimento de vantagens ao capital produtivo e sua conseguinte atração.

Para Oliveira (2007), a lógica da inserção de uma região na economia global tem por base as expectativas dos agentes econômicos quanto à sua capacidade de crescimento e desenvolvimento. Daí conclui-se que o poder local, deve não somente promover o investimento necessário a adequação do território e oferecimento de vantagens ao capital privado, mas também, transmitir aos agentes econômicos, a noção de que o território está pronto e equipado para o crescimento econômico.

A gestão do território, entendida pelo conjunto de medidas e iniciativas capitaneadas pelos agentes econômicos locais, que tem o objetivo do aparelhamento da região para a atração de investimentos produtivos, revela-se a principal tarefa a ser desempenhada pelos detentores do poder local.

Entretanto, como colocado por Oliveira (2007), o desafio da gestão do território é a de que este processo tenha a participação da sociedade e que seja voltado não somente para a defesa dos interesses do capital, mas para os interesses da população como um todo. As

políticas de gestão do território, devem ser voltadas à criação de condições de desenvolvimento econômico e social, atendendo as necessidades de rentabilidade do capital, porém sempre subordinando-se aos interesses da sociedade.

Furtado apud Oliveira (2007) define o conceito de desenvolvimento econômico como sendo um *“aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social”*. De outra forma Grzybowski apud Oliveira (2007) define o conceito de desenvolvimento econômico como uma *“transformação de estruturas, relações e processos econômicos, políticos e culturais, para que a sociedade tenha novas bases de vida”*.

A partir dos conceitos expostos acima Oliveira (2007) conclui que as ações públicas de instrumentalização do território não devem buscar pura e simplesmente o atendimento aos interesses dos empreendimentos, mas sim uma distribuição ampla das riquezas geradas no território para a geração de mudanças que produzam novas bases de vida para a população.

Os equívocos cometidos pelos agentes econômicos detentores do poder local em suas políticas de gestão de território está na elaboração de projetos de desenvolvimento econômico que não contemplam os mecanismos de distribuição da riqueza e gestão participativa do território.

Assim, de acordo com Milton Santos apud Oliveira (2007) é preciso repensar as relações que organizam os territórios, uma vez que, o interesse das empresas está voltado para o uso do território e dos fatores de produção que ele pode oferecer. As empresas apresentam maior interesse em territórios detentores de recursos sociais, naturais e técnicos disponíveis e prontos para o uso.

De acordo com Oliveira (2007):

“[...] antes interessava ao capital ‘dominar’ o território, atuando nele como ‘pólo de desenvolvimento’, subordinando nele todos os agentes à sua própria lógica, hoje a localização, baseada nas redes de comunicação e tecnologias avançadas, dispensa o domínio e faz prevalecer o uso instrumental do território.”

A questão inerente a ação dos poderes públicos é a de como a gestão do território deve ser conduzida de forma a atrair os capitais e promover o desenvolvimento econômico para então distribuir esta riqueza gerada à população, vencendo as amarras históricas do patrimonialismo que caracterizam a administração pública.

CAPÍTULO 2 – A ECONOMIA FLUMINENSE: FORMAÇÃO E TRAJETÓRIAS

Este capítulo tem por objetivo, fazer uma breve apresentação da trajetória da economia fluminense desde sua formação até a segunda metade da década de 1990. Para isto, o capítulo será dividido em três partes, fora esta introdução.

Na primeira parte, demonstra-se a inserção da economia fluminense no espectro nacional a partir da instalação da capital em 1763, da vinda da família Real em 1808 e da expansão da lavoura de café no século XIX.

A segunda parte, será uma apresentação do processo de perda de participação relativa da economia, denominado esvaziamento econômico, a partir da decadência da lavoura cafeeira e do esvaziamento setor industrial, mantida entretanto, a dinâmica econômica através do componente autônomo gerado pela manutenção na cidade do Rio de Janeiro da Capital Federal.

A terceira parte, será uma análise da crise implementada na economia fluminense a partir dos anos 1980, em razão do afloramento dos problemas estruturais gerados pela perda da centralidade política e econômica agora nítida em razão da crise econômica nacional. Será brevemente analisado também, o processo de inflexão positiva, pós-1996 patrocinado pela exploração da atividade petrolífera na bacia de Campos.

2.1. – A FORMAÇÃO DA ECONOMIA FLUMINENSE

A inserção do território fluminense na economia colonial adquire relevância quando em 1763 se dá a transferência da capital de Salvador para o Rio de Janeiro. Este movimento de transferência é explicado pela necessidade de um maior controle da atividade mineradora e pelo fato do Rio de Janeiro ter havido se consolidado como importante região portuária em razão de suas atividades de abastecimento dos navios que faziam da defesa da região sul da colônia.

A instalação da nova capital foi fator decisivo no incremento da atividade econômica do território fluminense que terá na atividade portuária, na produção de cana-de-açúcar, na cafeicultura e no fato de ser sede administrativa da colônia sua força principal de desenvolvimento econômico, urbano e social. O Rio de Janeiro vai adquirindo, a partir de então, papel central no que se refere aos temas políticos e econômicos da colônia.

De acordo com Cano apud Silva (2004):

“[...] tendo em seu porto marítimo a principal porta de entrada e saída dos mais importantes fluxos da atividade mineradora do século XVIII, e da cafeeira no século XIX e passando, também, a ser sede do governo central a partir de 1763, a Guanabara certamente usufrui parte importante do excedente gerado por tais economias, assim como se beneficiou de boa parcela do gasto público.”

A vinda da Corte Portuguesa para a cidade do Rio de Janeiro em 1808 é dita por Silva (2004), como um divisor de águas na história do Brasil e especificamente do território fluminense. Este marco institucional resultou em grandes transformações no que se refere a ordem econômica, urbana e social da colônia e da cidade do Rio de Janeiro.

Em razão da vinda da Família Real, diversos investimentos foram realizados no espaço que hoje comporta a cidade do Rio de Janeiro, em 1815, a cidade foi elevada à condição de capital do Reino de Portugal, Brasil e Algarves. A condição colonial que era motivadora de entraves à economia, entre eles, o monopólio do comércio internacional pela metrópole, chamado de exclusivo metropolitano, foi gradualmente sendo superada pela

liberalização dos portos, do comércio, a criação do primeiro banco e o incremento da circulação monetária.

Como capital do império, o Rio de Janeiro passa a atrair um crescente fluxo de capitais e pessoas, além de haver significativa melhora, na infra-estrutura urbana e na oferta de serviços, o que davam a cidade o status de centro dinâmico da economia colonial.

Segundo Silva (2004), a cafeicultura representou o mais importante ciclo econômico brasileiro no período anterior à industrialização. A economia cafeeira permitiu mudanças de grande abrangência na economia do país e principalmente nas suas regiões produtoras.

Foi no Rio de Janeiro, especificamente no Vale do Paraíba, que a cafeicultura teve seu primeiro sucesso como atividade agroexportadora. De acordo com Lessa (2000), “foi a ampliação da oferta de café fluminense que criou o mercado mundial do produto.”.

O ápice da produção cafeeira fluminense se dará entre as décadas de 1820 e 1870 onde o Rio se tornará o maior produtor e exportador mundial de café. De acordo com Lessa (2000) a produção de café irá “injetar densidade econômica ao interior fluminense” principalmente na região do Vale do Paraíba.

Em 1834 a cidade do Rio de Janeiro é elevada à condição de Município-Neutro, havendo assim uma separação institucional entre a cidade do Rio de Janeiro e seu interior delimitando, portanto, o raio de alcance dos gastos públicos, o que segundo Silva (2004) irá acentuar as desigualdades estruturais existentes entre o Rio de Janeiro capital e seu interior.

Nesta nova divisão institucional caberá à velha-província fluminense a produção primária agro-exportadora de cana-de-açúcar e café principalmente através de latifúndios escravistas, enquanto à Capital caberá a função de centro comercial e logístico, praça financeira e ofertante de serviços urbanos diversos. De acordo com Oliveira apud Silva (2004) era nítida a subordinação do “campo” perante a “cidade”, as decisões políticas, de financiamento e de comercialização se davam na cidade e logo a produção agrícola estaria subordinada à atividade mercantil e não o contrário.

No século XIX, a atividade agrícola exportadora era a principal fonte de divisas para o território fluminense. No entanto, organização da produção num sistema escravocrata resultaria em uma séria e problemas estruturais que levariam a lavoura fluminense a um grave processo de decadência.

De acordo com Cano apud Silva (2004) *“ao se instituir como escravista e não superar esta condição, o café do Vale do Paraíba assinava seu próprio atestado de óbito”*. O modelo fluminense operava a custos crescentes, primeiramente em razão do alto custo da mão de obra escrava, que com a proibição do tráfico negreiro se acentuava ano após ano. E em segundo lugar, a carência de terras propícias à cultura de café no Vale do Paraíba fazia com que a produção fluminense não fosse capaz de atender a demanda, incentivando assim a ascensão de outras áreas produtoras em São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo.

Apesar dos entraves estruturais à produção cafeeira fluminense, a cidade do Rio de Janeiro, manteve seu papel comercial na atividade exportadora, sendo principal porto para o escoamento da produção e mantendo assim o caráter comercial da economia carioca. Estima-se que na época, cerca de quarenta por cento do valor da saca de café era composto por comissões, fretes e carretos o que evidência a clara tributação da atividade mercantil à atividade produtora.

A partir de 1870, há a ascensão da produção cafeeira paulista, esta que operava custos menores que a fluminense, este fator irá desencadear num brutal declínio da cafeeira fluminense que rapidamente será ultrapassada pela paulista. Segundo Silva (2004) os efeitos da derrocada cafeeira fluminense só não se perceberam mais graves em razão de que em solo carioca se constituíra a mais moderna rede comercial e urbana do país. Para Cano apud Silva (2004):

“[...] as regiões cafeeiras do Espírito Santo, do Vale do Paraíba Paulista e de parte de Minas Gerais ainda permaneceram por muitos anos como tributárias do comércio, das finanças, do transporte, do Estado e do Porto do Rio de Janeiro, transferindo a essa região, portanto, parte de seu excedente.”

Segundo Silva (2004) a cidade do Rio de Janeiro era, por excelência, espaço do gasto público. A condição de capital política e econômica dava ao Rio de Janeiro a possibilidade de contar com este importante componente autônomo de desenvolvimento, fundamental para a sustentação da renda local.

A partir da década de 1870 inicia-se no Rio de Janeiro, uma expansão industrial sem precedentes na economia local, baseada na adoção de trabalhadores livre e assalariados e na utilização de máquinas movidas à força motriz. Grandes projetos industriais são erguidos na cidade, principalmente nos setores têxtil, metalúrgico, alimentício e químico, que tinham como característica a grande dimensão física e necessidade de capital.

Com a bancarrota da cafeicultura fluminense, o capital financeiro foi obrigado a diversificar seu portfólio de investimentos, o que facilitou o investimento em projetos industriais. A Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, era o grande instrumento de canalização dos recursos oriundos da cafeicultura para a nova indústria.

Nas primeiras décadas do século XX já se encontrava sediada no Rio de Janeiro o mais importante parque industrial brasileiro. A estrutura produtiva fluminense era bem diversificada, porém, se encontrava concentrada nos setores têxtil e alimentício.

Já no início da terceira década do século XX São Paulo destrona o Rio de Janeiro como centro industrial nacional, a razão para isto, deve-se ao fato de que São Paulo soube aproveitar sua capacidade de importar e de ter seu parque industrial voltado para produção em setores mais novos e avançados tecnologicamente. Em pouco tempo, a indústria fluminense iria se render à paulista vendo seu mercado interno, anteriormente cativo, ser tomado pelos produtos paulistas.

Entretanto, a economia fluminense manteve a posição de segundo *locus* da indústria brasileira, e suas perdas se deram em caráter relativo e não real. Uma vez que, a economia continuava crescendo e se diversificando, apesar de que em taxas menores que a economia paulista e por vezes que a nacional.

O processo de perda da centralidade econômica é atenuado pelo fato de o Rio de Janeiro estar consolidado como centro administrativo, político e financeiro do país. Esta condição dá ao Rio de Janeiro um dinamismo próprio resultante da localização do poder e do componente autônomo do crescimento dado pelo gasto público.

2.2. – O ESVAZIAMENTO ECONÔMICO FLUMINENSE

A partir da década de 1930, com a mudança no padrão de acumulação capitalista, motivada pela crise instaurada no decorrer do *crack* de 1929, São Paulo consolida-se no cenário Brasileiro como pólo Industrial do país. De acordo com Silva (2004):

“[...] a economia paulista foi aumentando, progressivamente, sua importância na economia nacional, tornando-se o mais importante centro polarizador de recursos humanos e produtivos do país.”.

Nesta época, o governo brasileiro, em resposta à crise, adotou um plano de ação que iria incentivar a produção de bens intermediários e de capital, o que beneficiaria a indústria paulista. Nos anos que se sucederiam aos anos 30 o Brasil construiria um padrão de crescimento marcado pela modernização e rápida urbanização.

O plano de industrialização Brasileiro pode ser dividido em dois períodos principais: o primeiro vai de 1930 a 1955 e é chamado de industrialização restringida que de acordo com Cardoso de Melo apud Silva (2004):

“[...] respondeu por um grande esforço de industrialização, tendo em vista que as bases técnicas e de acumulação serem insuficientes para que se implantasse, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, o que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.”

No período que vai de 1956 a 1980 o Brasil passaria pela etapa de industrialização mais complexa de sua história, denominada, a etapa pesada de industrialização. Desta fase podemos ressaltar como principais períodos os enumerados a seguir:

O primeiro período é o contemporâneo ao Plano de Metas de Juscelino Kubitschek que se dá entre os anos de 1956 e 1961. Este plano foi marcado por um grande esforço de crescimento industrial do país, e preconizava um crescimento da capacidade produtiva industrial, antes mesmo, de haver demanda. De acordo com Cardoso de Melo apud Silva

(2004) o plano de metas *“implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados”*.

O segundo período é o que vai de 1968 a 1974, denominado “Milagre Econômico Brasileiro”. Nesta fase o país apresentou taxa média anual de crescimento econômico superior aos 10% a.a.. O motor deste crescimento econômico acelerado foi o setor industrial que no período apresentou taxa de crescimento médio de 12,7% a.a. seguido pelo setor terciário com 9,8% a.a. e pelo setor agrícola com 4,6% a.a.

De maneira resumida, Silva (2004) afirma que o “milagre econômico” foi resultante dos seguintes fatores:

- (i) adoção de políticas fiscal e monetária menos restritivas, o que levou, entre outros efeitos, ao aumento da liquidez e do crédito na economia.
- (ii) reformas institucionais que realizadas pela equipe econômica no período 1964-1967 auxiliaram na construção das bases para a recuperação da dinâmica em 1968.
- (iii) A capacidade ociosa da indústria permitiu a rápida retomada do crescimento sem necessidade de grandes investimentos
- (iv) o modelo concentrador de renda beneficiou a expansão de alguns setores, em especial os de produtos duráveis de consumo
- (v) a conjuntura internacional favorável à captação de recursos no mercado financeiro internacional.

Posteriormente iremos demonstrar como o “Milagre Econômico” foi um importante atenuante dos efeitos do esvaziamento econômico ocorrido no estado do Rio de Janeiro. Cabe lembrar que no período do “Milagre Econômico” São Paulo se consolidou como centro industrial brasileiro, através da expansão e diversificação do seu parque industrial e pela conquista do mercado interno nacional, transformando as diversas economias regionais em economias complementares a paulista.

Nas primeiras décadas do século XX a economia fluminense já apresentava taxas de crescimento menores que a paulista e que a média nacional, enfatizando, a existência de um

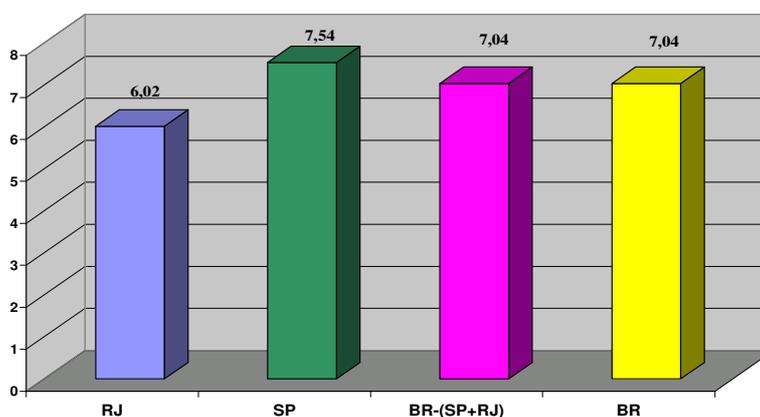
processo de esvaziamento relativo. Entretanto, como afirma Silva (2004) a assimetria das taxas de crescimento, por si só, não significa um processo de decadência econômica, visto que não obstante sofrer um processo de esvaziamento relativo a economia fluminense continuava se expandindo e diversificando.

Participação do ERJ na Renda Nacional

Setores/Ano	1939	1949	1959	1970	1975	1980
Agropecuária	0,06	0,06	0,05	0,02	0,02	0,02
Indústria	0,27	0,19	0,15	0,15	0,13	0,12
Serviços	0,28	0,27	0,24	0,21	0,2	0,18
Total	0,21	0,20	0,18	0,16	0,15	0,13

Fonte: FGV (1972) e FIBGE (1987) apud Silva (2004)

Taxa de Crescimento Médio do PIB Regional: 1939-80 (% a.a)



Fonte: IPEADATA (2004) apud Silva (2004)

A tabela acima deixa claro o perfil de esvaziamento econômico, predominante na economia fluminense no período que vai de 1939 a 1980, nesta fase o Estado do Rio de

Janeiro apresenta perda de participação relativa em todos os setores da economia. Porém como podemos verificar no gráfico acima, apesar das perdas relativas, a economia do Estado do Rio de Janeiro apresentou crescimento econômico na casa dos 6% a.a. no mesmo período.

Ainda de acordo com o exposto acima a tabela de participação do Estado do Rio de Janeiro na renda nacional, demonstra que apesar de todos os setores da economia fluminense apresentarem perda de participação relativa, todos também, apresentam crescimento econômico positivo apesar de inferior ao paulista e a média nacional.

Taxa de Crescimento Setorial por Região: 1939-80 (% a.a)

Região	Agropecuária	Indústria	Serviços
Rio de Janeiro	2,2	6,9	5,8
São Paulo	3,0	9,8	7,0
BR-(RJ+SP)	4,8	9,4	7,2
Brasil	4,4	9,1	6,8

Fonte: IPEADATA (2004) apud Silva (2004)

No período 1939-1980 todos os setores da economia fluminense apresentaram boa expansão econômica, entretanto como veremos nas tabelas a seguir, sempre menores que a média nacional o que resulta em um forte processo de perdas relativas.

Taxas de expansão do PIB agrícola por região, por períodos (% a.a)

Região	1939-80	1939-56	1956-80
Rio de Janeiro	2,2	3,8	1,0
São Paulo	3,0	5,4	1,3
BR-(RJ+SP)	4,8	4,8	4,8
Brasil	4,4	4,9	4,0

Fonte: IPEADATA (2004) apud Silva (2004)

Taxas de expansão do PIB industrial por região, por períodos (% a.a)

Região	1939-80	1939-56	1956-80
Rio de Janeiro	6,9	4,1	9,0
São Paulo	9,8	8,2	10,9
BR-(RJ+SP)	9,4	4,6	13,0
Brasil	9,1	6,0	11,3

Fonte: IPEADATA (2004) apud Silva (2004)

Taxas de expansão do PIB serviços por região, por períodos (% a.a)

Região	1939-80	1939-56	1956-80
Rio de Janeiro	5,8	4,9	6,4
São Paulo	7,0	4,7	8,6
BR-(RJ+SP)	7,2	5,1	8,7
Brasil	6,8	5,0	8,2

Fonte: IPEADATA (2004) apud Silva (2004)

O PIB agrícola fluminense apresenta crescimento de 2,2% a.a. no período que vai de 1939-1980 sendo a média nacional 4,4% e a paulista 3,0%a.a.. O PIB industrial fluminense apresenta crescimento de 6,9%a.a. contra 9,1% da média nacional e 9,8% da paulista e por fim o PIB terciário fluminense apresenta crescimento de 5,8%a.a. contra 6,8% da média nacional e 7,0% da média paulista.

Vale ressaltar que no período analisado, a economia fluminense passou por mudanças institucionais profundas, sendo estas a transferência da capital em 1960 e a fusão

dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara 1974 temas estes que iremos explorar mais detalhadamente no decorrer deste trabalho.

Porém, de antemão podemos salientar que o setor governo sempre teve importância fundamental para a economia fluminense, seja como fonte de empregos e massa salarial, ou seja, como agente de desenvolvimento econômico e investidor em grandes projetos regionais. De acordo com Silva (2004):

“[...] é preciso salientar que a importância estatal para a economia urbana fluminense ultrapassava os limites referentes às chamadas atividades terciárias, tendo em vista que o setor secundário da região era, em larga escala, constituído por capital público.”.

Com a transferência da capital a cidade do Rio de Janeiro foi elevada à condição de cidade-estado, passando a usufruir do privilégio da dupla tributação sobre mercadorias e serviços. Essa condição especial para arrecadação de receitas tributárias, que terminaria em 1974 com a fusão, atenuaria os efeitos negativos da perda da capitalidade, uma vez que, segundo Silva (2004):

“[...] a região passou a usufruir novas receitas, empregos e toda estrutura necessária à administração estadual. A cidade do Rio de Janeiro passou a viver peculiar situação de ser simultaneamente estado e município da federação brasileira. Com isso, os impactos referentes à transferência de expressivo contingente de empregados e de receita para Brasília foram, de certo modo, atenuados.”

Podemos destacar que a dinâmica regional fluminense, no período 1939-1980, esteve atrelada ao movimento da economia nacional, expansão e diversificação, mesmo que apresentando taxas inferiores de crescimento se comparada à economia paulista e a média nacional.

Como dito anteriormente, nas décadas iniciais do século XX o Rio de Janeiro apesar da expansão e diversificação de seu parque industrial apresentou taxas de

crescimento inferiores à paulista e a média nacional. Neste mesmo período São Paulo consolida-se como epicentro da economia brasileira, sendo detentora, do maior e mais dinâmico parque industrial do país.

Embora apresentando crescimento inferior ao paulista e nacional o Rio de Janeiro continuou recebendo investimentos industriais no período que vai de 1939-1980 destacando-se os principais a seguir:

- Companhia Siderúrgica Nacional (1941);
- Companhia Vale do Rio Doce (1942);
- Companhia Nacional de Álcalis (1943);
- Fábrica Nacional de Motores (1948);
- Petrobrás (1953);
- Fronape (1954);
- Furnas (1957);
- Rede Ferroviária Nacional (1958);
- Eletrobrás (1961);
- Companhia Brasileira de Recursos Minerais (1968);
- Telebrás e Nuclebrás (1974).

Apesar dos investimentos industriais realizados em território fluminense, não foi possível à economia do Rio de Janeiro reverter o ciclo de esvaziamento econômico relativo frente à economia paulista e nacional. Um dos motivos deve-se ao fato de que os investimentos industriais realizados em território fluminense davam maior importância a indústria de base e a produção de bens intermediários, além de serem notadamente capitaneados pelo capital estatal.

No mesmo período, a indústria paulista, capitaneada pelo capital privado nacional e estrangeiro, focava seus investimentos em setores tecnologicamente mais avançados e mais dinâmicos. Devido a isto o capital paulista iria abarcar um volume maior de ganhos no crescimento econômico brasileiro, uma vez que, a economia fluminense tinha seus investimentos voltados para setores industriais “ultrapassados” enquanto a economia paulista se desenvolvia através de investimentos em setores dinâmicos e modernos.

De acordo com Silva (2004):

“Não obstante apresentar forte expansão, a indústria fluminense passou por dificuldades referentes à sua capacidade de acompanhar, mais de perto, a expansão brasileira e, especialmente, a paulista. Vale destacar que no período de ‘concentração’ industrial em território paulista (até os anos 1970), a indústria estadual acompanhou a trajetória do conjunto formado pelas demais economias regionais, ou seja, experimentou redução relativa em sua participação no VTI nacional.”

Ainda de acordo com o autor:

“Contudo, ao longo dos anos iniciais do processo de desconcentração industrial (anos 1970), quando a ‘periferia nacional’ conseguiu, em algum grau, recuperar importância na produção nacional, a indústria fluminense continuou seu caminho de perdas de participação, sofrendo, inclusive, a segunda maior perda relativa do país entre 1975-80.”

Fica nítida como a pujança industrial paulista se torna superior à fluminense, entretanto, é claro também, que apesar de passar por um grave processo de esvaziamento econômico, no período que vai de 1930 a 1980, verifica-se que o esvaziamento econômico industrial fluminense é apenas relativo, uma vez que, a indústria fluminense ainda mantém uma trajetória de crescimento e diversificação da capacidade produtiva.

Como dito anteriormente, o setor terciário fluminense também se inclui na trajetória de perda econômica relativa sofrida pela economia fluminense, apesar de seus efeitos terem sido percebidos mais recentemente.

No período que vai de 1930 a 1980 o setor terciário fluminense perde participação relativa em seus principais ramos, como podemos detectar na tabela a seguir:

Participação do ERJ na Renda Terciária Nacional por Ramos Seleccionados

Setores/Ano	1939	1949	1959	1970	1975	1980
Total dos Serviços	0,28	0,27	0,24	0,21	0,2	0,18
Comércio Interno	0,26	0,21	0,16	0,15	0,16	0,13
Transp. e Comun.	0,27	0,27	0,27	0,19	0,17	0,14
Inter. Financeira	0,38	0,28	0,26	0,25	0,26	0,23
Adm. Pública	0,35	0,42	0,37	0,27	0,24	0,21

Fonte: IBGE (Contas Nacionais) apud Silva (2004)

O setor de comércio sai de 26% de participação em 1939 para 13% em 1980, o setor de Transporte e Comunicações de 27% em 1939 para 14% em 1980 o setor de intermediação financeira de 38% em 1939 para 23% em 1980 e a administração pública de 35% em 1939 para 21% em 1980. No total o setor de serviços fluminense sai de 28% de participação relativa em 1939 para 18% em 1980.

Não obstante uma grande perda de participação relativa do setor fluminense há no estado do Rio de Janeiro um aumento no número de pessoas alocadas no setor terciário, o que por si só, irá acarretar uma percepção mais grave da perda de participação deste setor.

Especialmente, no que se refere à administração pública, podemos perceber que a perda da participação relativa se inicia a partir de 1960 com a transferência da capital para Brasília. Isto se deve ao fato de que o gasto público, se tornara ao longo dos anos um componente autônomo importante para o PIB fluminense, transformando-se, num sustentáculo da economia fluminense.

De acordo com Silva (2004)

“Vale destacar que de 1939 até a transferência da capital (1960), o produto ‘governo’ fluminense expandiu-se 7,6% ao ano. Esse mesmo produto, em território paulista, expandiu-se 6,8% a.a, enquanto a média nacional e a conjunto das demais economias regionais atingiram, em ordem, 6,0% e 4,7% anuais. No intervalo 1960-80, a taxa de expansão setorial fluminense foi de 5,5% a.a, inferior à paulista (8,1% a.a), à nacional (7,8% a.a) e das demais economias regionais (9,4% a.a).”

Taxas de crescimento do PIB Administração Pública (em % a.a)

Região	Rio de Janeiro	São Paulo	Brasil	BR – (RJ+SP)
1939-60	7,6	6,8	6,1	4,8
1960-80	5,0	8,1	7,8	9,4
1939-80	6,4	7,5	6,9	7,0

Fonte: IPEADATA (2004) apud Silva (2004)

Outro importante setor que sofreu perdas relativas foi o setor financeiro. O Rio de Janeiro foi a primeira grande praça financeira do país, pois desde o século XIX sediou as principais instituições financeiras do país, bem como a primeira bolsa de valores.

O motivo pelo qual o Rio de Janeiro era a capital financeira do país se devia ao fato que os principais bancos e órgãos públicos estavam aqui instalados. Na medida em que São Paulo se consolida como centro econômico do país e Brasília como centro político, e havendo a transferência da sede dos principais bancos públicos para a nova capital, a praça do Rio de Janeiro passa a não ser mais atrativa ao capital financeiro, que por sua vez irá se instalar em São Paulo.

O histórico de negociação no mercado de capitais é um bom indicador da migração do capital financeiro do Rio de Janeiro para São Paulo como podemos verificar a seguir:

Participação no Mercado Acionário Brasileiro – RJ e SP - 1940-79

Bolsa	1940	1945	1949	1959	1969	1974	1979
RJ	0,62	0,54	0,28	0,33	0,58	0,47	0,43
SP	0,35	0,43	0,69	0,63	0,4	0,52	0,57
BR	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: IBGE (Anuário Estatístico do Brasil, vários anos) apud Silva (2004)

2.3. – A ECONOMIA FLUMINENSE NAS DÉCADAS 1980 E 1990.

As décadas de 1980 e 1990 representaram a ruptura com o modelo nacional desenvolvimentista implantado na econômica Brasileira desde os anos 1950. De acordo com Celso Furtado apud Silva (2004) o ideário de construção de uma nação moderna e desenvolvida foi interrompido neste período.

A década de 1980 foi marcada pelo recrudescimento inflacionário, desequilíbrio no endividamento externo e pelo baixo crescimento do produto nacional, fatos estes decorrentes, sobretudo, do choque do petróleo de 1979 e da elevação da taxa de juros norte-americana.

A década de 1990 é marcada na estabilização da economia brasileira a partir da adoção das premissas estabelecidas no consenso de Washington, que são: estabilidade monetária, austeridade fiscal, redução da intervenção do Estado na economia, liberalização comercial e financeira. Nesta época de acordo com Silva (2004) a inflação foi elevada à condição de principal problema da economia brasileira.

Nestas duas décadas a economia fluminense vê seu processo de esvaziamento econômico se converter de relativo para real, em todos os seus setores, principalmente, na década de 1980 e também já na última metade da década de 1990 presencia o que pode ser chamado de um processo de inflexão positiva econômica, principalmente, em razão do crescimento acelerado da extração mineral, especificamente, petrolífera.

Os anos 1980 podem ser considerados para a economia brasileira, como os anos de sua mais profunda crise econômica. Como dito por Silva (2004) a economia fluminense era, altamente, dependente do nível de atividade interna da economia do país, logo, a crise econômica nacional se converte numa profunda crise econômica regional. Para o autor:

“[...] quando o padrão de expansão da economia brasileira foi rompido, a região fluminense teve, quase que imediatamente, sua capacidade expansiva atingida, não se constituindo surpresa a continuidade, durante a década, de sua trajetória de perdas de participação na renda do país.”

A década de 1980 também foi marcada pela mudança no padrão de crescimento populacional do território fluminense, o Rio de Janeiro que até então apresentava crescimento populacional acima da média nacional, passou a apresentar crescimento inferior ao registrado no país. Porém, mesmo assim, em razão da forte crise vivida pela economia regional, não foi possível manter o nível de renda per capita, sobretudo, em função do fraco desempenho do PIB regional.

Pode-se dizer que a década de 1980 foi o período no qual eclodiram na economia fluminense, os problemas estruturais resultantes do esvaziamento econômico que antes não eram percebidos em razão: 1) do Rio de Janeiro ser primeiramente a capital federal, 2) de pós-transferência da capital o Rio de Janeiro ter sido elevado à condição de cidade-estado e 3) do alto crescimento econômico apresentado pela economia nacional até os anos 1980.

Com a perda da capitalidade em 1960, a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro em 1974 e com a desaceleração da economia brasileira em 1980, a economia fluminense irá adentrar na mais grave crise econômica de sua história. Como dito por Silva (2004):

“Assim, a já percebida sensação de esvaziamento econômico, foi acentuada durante os anos 1980, tendo um agravante: seu perfil relativo transformou-se, em alguns setores, para real, ou seja, não resultante apenas de descompasso entre taxas de expansão regional e nacional [...]”

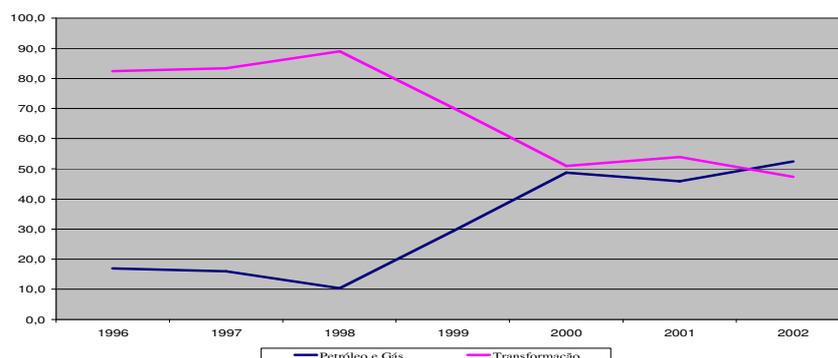
Entre os anos 1930 e 1980 as empresas estatais alcançaram papel de destaque na esfera produtiva da economia fluminense. Com a redução do gasto/investimento público a partir dos anos 1980, as estatais sediadas em território fluminense contribuíram muito para o esvaziamento econômico estadual.

Outro lado do esvaziamento econômico apresentado pela economia fluminense foi o chamado esvaziamento financeiro. Nos anos 1980 e início dos anos 1990, o Rio de Janeiro sofre uma redução acentuada em seu sistema financeiro, que como sabemos, se iniciou nos anos 1960 com a transferência dos bancos públicos para a nova capital Brasília e com a instalação em São Paulo de várias instituições financeiras privadas em razão da dinâmica da acumulação capitalista nacional.

Para a economia Brasileira a década de 1990 foi marcada pela adoção das premissas do Consenso de Washington. A política econômica Brasileira adotada nesta época alcançou seus objetivos, em relação à estabilização monetária, porém ao custo do baixo crescimento no produto interno nacional, aumento do desemprego, alto endividamento público e fragilidade externa.

Em relação à economia fluminense, o período dos anos 1990, foi marcado pela continuidade do processo de esvaziamento econômico em todos seus setores, sendo a única exceção a inflexão positiva, engendrada pelo crescimento da atividade petrolífera na bacia de campos. De acordo com Silva (2004) a partir de 1990, a economia fluminense apresenta sinais de recuperação econômica, indicando que poderia estar em curso uma trajetória de inflexão positiva do processo de esvaziamento econômico.

Participação da Indústria de Transformação e da Produção de Petróleo no PIB industrial Fluminense – 1996-2002 (em %)



Fonte: CIDE (2004) apud Silva (2004).

Analisando o gráfico acima, vemos que a recuperação industrial fluminense, é fortemente induzida pela atividade petrolífera, sendo que a indústria de transformação fluminense manteve sua trajetória de esvaziamento econômico ao longo da década de 1990.

Para Silva (2004):

“[...] a participação do estado do Rio de Janeiro no valor da produção da indústria de transformação brasileira reduziu-se de 8,2% para 6,5% entre 1990-2000, cabendo destacar, a título de comparabilidade, que a participação estadual no

valor da produção da indústria extrativa do país aumentou de 48,4% para 72,3%, neste intervalo [...]”

A importância da atividade petrolífera para a economia fluminense, também se dá, no que diz respeito às finanças públicas. Os *royalties* e as compensações financeiras pagas às comunidades pertencentes ao seu ciclo produtivo alcançam cada vez mais papel importante nas economias regionais fluminenses. Uma ressalva deve ser feita, à contribuição deste setor à economia fluminense, no que diz respeito à tributação do ICMS. Como salientado por Silva (2004) a contribuição aos cofres públicos seria bem maior caso a tributação passasse a ser feita na origem da cadeia e não mais no destino como é atualmente.

Vale ressaltar que apesar de maior produtor de petróleo e gás nacional, o Rio de Janeiro possui apenas duas refinarias, o que possibilita transbordamentos aos centros consumidores e processadores do petróleo e gás fluminense.

“A evidente inflexão positiva, ao se limitar a poucos setores terciários e à extração mineral, demanda políticas públicas e privadas que almeje seu transbordamento para o conjunto dos demais setores da economia fluminense, com especial destaque para a indústria de transformação, agricultura e comércio. Por fim, queremos ressaltar a necessidade da sociedade fluminense, como um todo, se voltar mais efetivamente para o debate e a proposição de soluções acerca dos problemas regionais. O país não pode (e não deve) lembrar do Rio de Janeiro apenas quando se fala de seu carnaval, de suas praias, de cultura, do samba e de petróleo e, cada vez mais, da violência metropolitana.”

Silva (2004)

É inegável que a economia fluminense passou por uma trajetória de inflexão positiva na segunda metade da década de 1990. Porém como ressaltado por Natal (2004) a economia fluminense não entrou em um processo de espetacular crescimento econômico,

pelo contrário, a dita inflexão econômica, positiva, é verificada em relação ao período anterior de degradação da economia.

A inflexão positiva da economia fluminense é marcada, pelo avanço da atividade petrolífera na composição do produto interno bruto regional. De acordo com Natal (2004) as atividades ligadas ao setor petróleo são as que irão apresentar as mais elevadas taxas de crescimento e participação na economia estadual, puxando para cima, a participação do setor secundário e diminuindo a participação do terciário na economia fluminense.

Ainda segundo Natal (2004) a inflexão economia positiva fluminense é função de investimentos privados, muitos deles financiados por capitais públicos, sobretudo no setor de rodovias e concessões públicas e pela instalação no Rio de Janeiro das agências reguladoras nacionais, originárias do processo de privatização ocorrido no cenário nacional na década de 1990.

Entretanto, apesar da inflexão positiva, a economia do Rio de Janeiro, por não apresentar nenhuma espetacular taxa de crescimento econômico no período, pouco tem alterada sua participação relativa na economia nacional, continuando, portanto, a apresentar participações anteriores as verificadas em tempos progressos.

CAPÍTULO 3 – RIO DE JANEIRO: CARACTERÍSTICAS E RUPTURAS INSTITUCIONAIS

O capítulo final deste trabalho tem por objetivo, fazer uma análise da economia fluminense a partir da ruptura institucional ocorrida com a transferência da capital para Brasília e posteriormente com a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. Para tal, o capítulo será dividido em quatro partes, descritas a seguir:

A primeira parte fará uma abordagem sobre a economia fluminense e o debate político no período imediatamente anterior à transferência da capital e sua posterior conclusão.

A segunda parte fará uma análise da política econômica implementada no Estado da Guanabara, imediatamente após a transferência da Capital, pelos governos Carlos Lacerda e Negrão de Lima.

A terceira parte fará uma breve apresentação do contexto no qual ocorreu a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro e seus desdobramentos para a economia fluminense.

A quarta parte fará uma análise da trajetória percorrida pela economia fluminense pós ruptura institucional e uma apresentação das perspectivas de desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro.

3.1. – O FIM DO RIO DE JANEIRO CAPITAL

Desde que constituído como Distrito Federal brasileiro, o Rio de Janeiro, foi sempre definido como um espaço de articulação nacional. Com o advento da República Brasileira, se consolidou na cidade do Rio de Janeiro, segundo Osório (2005), um modelo de espaço mínimo ao jogo político local, seguindo o padrão americano estabelecido em Washington.

A administração da cidade ficava a cargo do Prefeito, que deveria ser nomeado pelo Presidente da República, e que este, poderia ser demitido *ad nutum*. Além disto, a Câmara Municipal não teria a prerrogativa de analisar os vetos do Prefeito, cabendo ao Senado Federal tal função.

De acordo com Osório (2005):

“Na capital, quando o prefeito vetasse alguma lei votada na Câmara local, tal veto seria analisado pelo Senado Federal. Isso fazia com que, na cidade do Rio de Janeiro, a política viesse a ter pouca autonomia e houvesse dificuldade na organização de uma lógica institucional local, por sua imbricação com a esfera federal.”

A cidade do Rio de Janeiro apresentava uma lógica diferenciada em relação aos outros municípios brasileiros de subordinação ao governo federal. Esta lógica diferenciada seria segundo Motta apud Osório (2005), a de que os atores regionais ao mesmo tempo em que apresentavam preocupações com traços marcadamente nacionais, também davam espaço a uma lógica localista e fragmentária, que visava representar interesses específicos de bairros e sindicatos. Segundo Osório (2005):

“É importante, ainda, ressaltar que se, de um lado, não é possível eleger o prefeito e a Câmara de Vereadores está destituída do poder de veto, de outro, os habitantes dessa cidade podem eleger deputados federais e senadores, o que gera ambigüidades, amplia o espaço do jogo político nacional na região e, entendo, contribui para a fragmentação do jogo local.”

Ainda de acordo com Osório (2005), este processo de nacionalização da política local, dificultaria a articulação de um projeto econômico-social estratégico, tendo em vista, as diferenças de visão das elites econômicas e políticas fluminenses no plano nacional, que por consequência teria seus desdobramentos no plano estadual, principalmente na grave crise econômica dos anos 1980.

Entretanto, apesar da falta de um projeto local de desenvolvimento econômico, a cidade e o Estado do Rio de Janeiro, se mantiveram como espaços de investimentos públicos e privados, inclusive, sediando sedes de empresas públicas e privadas, nacionais e multinacionais, mantendo assim certo nível de dinamismo econômico.

“[...] apesar de a cidade, e também o antigo Estado do Rio, vir perdendo a partir de 1880 a centralidade econômica e industrial e de o Distrito Federal ter perdido a liderança industrial já em 1919 [...], a cidade do Rio de Janeiro, e mesmo a região como um todo, manteria seu dinamismo econômico-social, não apresentando até os anos 1960 uma taxa de crescimento do PIB muito diferente da existente para o Brasil e demais regiões, excetuando-se São Paulo”

Osório (2005)

Ainda segundo Osório (2005) dada a centralidade econômica da cidade do Rio de Janeiro, baseada no setor terciário, como sede de empresas públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, centro financeiro, sede do poder e centro cultural, têm suas questões locais de maior relevância, tanto econômicas, quanto sociais, amplificadas para o âmbito nacional.

A partir de 1956 inicia-se, um debate sobre o rumo da institucionalidade fluminense quando da transferência definitiva da capital para Brasília. É instaurada no Congresso Nacional, em 1958, uma comissão para organizar a institucionalizar a nova capital e definir os rumos da futura ex-capital.

Entretanto, como citado por Osório (2005), a descrença com relação à transferência da capital era presente, fato este, que não suscitava aos debates quanto ao destino da nova institucionalidade da ex-capital a merecida atenção e que por consequência não se chegava a nenhuma definição.

Inicialmente são apresentadas duas propostas de maior relevância, a primeira é a criação do Estado da Guanabara e a segunda é a fusão da ex-capital com o Estado do Rio de Janeiro. Em 1958, com o acirramento dos debates, a proposta de fusão se apresenta com maior força no debate político, sendo defendida inclusive, pela Federação das Indústrias do Distrito Federal.

Dentre os argumentos em defesa da fusão, estão segundo Osório (2005):

- (i) O exíguo território da cidade do Rio de Janeiro traria dificuldades à geração de energia, produção agrícola e abastecimento além da falta de terrenos para as indústrias de maior porte.
- (ii) A unificação das estruturas administrativas públicas, possibilitaria ganhos de escala e economia de recursos, ampliando, a capacidade de investimento estadual.
- (iii) O fim do privilégio de dupla tributação da cidade do Rio de Janeiro, que por ser Distrito Federal, se valia dos impostos municipais e estaduais para aplicação num pequeno território.
- (iv) Na constituição do Estado do Rio de Janeiro, estaria previsto, que na transferência da capital, haveria a fusão entre os dois territórios.

Dentre os argumentos dos que defendiam a criação do Estado da Guanabara, estão segundo Osório (2005):

- (i) Para que houvesse sinergias econômicas do novo Estado com a velha província não seria necessária a criação de um único estado.
 - (ii) Com a criação do Estado da Guanabara, a região não perderia as funções de grande cidade a qual vinha exercendo.
-

- (iii) O Rio de Janeiro continuaria a ser a capital de fato, e que, portanto, a transferência da capital lhe traria o benefício da autonomia com a manutenção da capitalidade.

A definição da institucionalidade carioca só viria em 12 de abril de 1960, com a aprovação do projeto de lei do Deputado Federal San Tiago Dantas, com a criação do Estado da Guanabara, dias antes à transferência da capital para Brasília. Tal atraso segundo Osório (2005) deveu-se:

“Assim, a inexistência de uma legislação que tornasse possível definir com exatidão a situação desse território após a transferência da capital pode ser atribuída, em parte, aos impasses, incertezas e interesses políticos que qualquer mudança atravessa – sobretudo em um momento em que se redefine um novo papel institucional formal da ‘grande capital do Império e da República’ – e ao já ressaltado caráter ambíguo da identidade política da capital republicana.”

Dentro deste ambiente de indefinição institucional, se criou o Estado da Guanabara, às pressas, e com lacunas institucionais que resultarão em profundos problemas estruturais que serão decisivos na trajetória econômica fluminense, principalmente, no período pós-milagre econômico.

3.2. – O NOVO ESTADO DA GUANABARA

Com a Lei San Tiago Dantas de 12 de abril de 1960 fica definida a criação do Estado da Guanabara, no território antes ocupado pela capital federal. Foram marcadas eleições para outubro de 1960, onde os cidadãos guanabarinos iriam eleger seu governador, que viria a tomar posse em dezembro do mesmo ano.

Para o governo provisório do novo Estado foi designado, pelo então Presidente Juscelino Kubitschek, o diplomata Sette Câmara que ocupava o cargo de Chefe da Casa Civil e era homem de confiança do Presidente. Apesar do debate em torno da formação de uma nova institucionalidade no novo Estado da Guanabara, mais tarde em 1976, como citado por Osório (2005), Kubitschek justifica a escolha de Sette Câmara a partir da idéia de um governador provisório apolítico e desvinculado dos interesses locais em jogo.

O governo Sette Câmara, assume o Estado da Guanabara num momento em que a ex-capital, já presenciava uma aceleração em sua perda de participação relativa na economia nacional, em especial, no setor industrial. Segundo Osório (2005):

“A Guanabara, portanto, encontra-se em uma posição de acentuada perda de participação na indústria nacional em um momento em que as políticas e atenções estavam voltadas para o desenvolvimento desse setor, tanto no plano nacional [...] como no plano internacional [...].”

Além do fraco desempenho econômico, no âmbito da administração pública o novo Estado também não ia bem, de acordo com Osório (2005) a máquina pública se encontrava com problemas de gestão, a infra-estrutura física do necessitava de grandes investimentos, principalmente, em razão do crescimento urbano desordenado.

Neste contexto, a administração Sette Câmara realiza algumas intervenções emergenciais a fim de contornar alguns problemas no Estado e constrói uma proposta de políticas e ações a serem implementadas pelo próximo governo eleito.

Em resumo, a proposta de Sette Câmara previa para a economia o incremento da atividade portuária, o desenvolvimento do setor industrial e do turismo, para a infra-estrutura, investimentos em água, saneamento, telefonia, e rede viária, no âmbito social,

investimentos em saúde e educação e por fim, para a administração pública, uma reestruturação da máquina pública local e de sua capacidade de arrecadação. Como veremos a diante, as propostas de Sette Câmara, serão, ressalvadas as devidas diferenças, seguidas por seus sucessores Carlos Lacerda e Negrão de Lima.

Em julho de 1960, Carlos Lacerda, político da UDN que tem toda sua vida política construída na cidade do Rio de Janeiro, lança sua candidatura ao governo do Estado da Guanabara. Além disto, segundo Osório (2005), Lacerda era dentro da UDN o principal fiador da concomitante campanha de Jânio Quadros à Presidência da República, e ambos viriam a ser eleitos em outubro de 1960.

A campanha de Lacerda baseou-se nas deficiências administrativas e de infraestrutura existentes no novo Estado, o então candidato, apresentava-se como um renovador e modernizador da máquina pública local e da infra-estrutura do Estado, que segundo Osório (2005):

“Tendo em vista a preocupação com as deficiências de infra-estrutura da cidade, a fragilidade de sua máquina administrativa e a relação que se faz entre isso e a falta de autonomia na gestão local, a campanha de Lacerda enfatiza menos o seu tradicional discurso ideológico nacional e, mais, a possibilidade de a cidade do Rio de Janeiro, com uma gestão impessoal e modernizadora da UDN, vir a sofrer um processo de recuperação infra-estrutural e econômica que permitisse reafirmá-la nacionalmente.”

Lacerda propõe então, uma política de austeridade fiscal, recuperação da infra-estrutura urbana, principalmente em relação à oferta de água, energia, moradia e organização do sistema viário e socialmente ênfase na política educacional. Além disto, para gerar os recursos necessários ao seu plano de governo, Lacerda propunha uma reestruturação fiscal da máquina pública a fim de aumentar sua capacidade de arrecadação.

Já no poder, a partir de dezembro de 1960, Lacerda despense a maior parte de seus esforços na recuperação da infra-estrutura urbana do Estado e na educação. Além disto, a fim de viabilizar financeiramente sua obra, procura racionalizar os gastos públicos a partir de uma reforma administrativa. Para Osório (2005):

“Para Lacerda, do ponto de vista da gestão, o símbolo mais expressivo de sua obra modernizadora seria o Banco do Estado da Guanabara (BEG), organizado com base na lógica do mérito e da impessoalidade, com a exigência de que todos os seus servidores e dirigentes, exceto o presidente, fossem funcionários de carreira.”

Seguindo seu programa modernizador, Lacerda convoca concursos públicos, para contratação de por volta 15 mil servidores, sendo sua maioria, para atuar na área da educação. Por outro lado, Lacerda busca ampliar a capacidade de arrecadação do Estado através da elevação da carga tributária referente ao Imposto de Vendas e Consignações, e das taxas cobradas por serviços públicos, água e esgoto.

Como citado por Osório (2005):

“[no] período Lacerda, sua empreendedora gestão – presente na memória carioca até os dias atuais – centrou-se em três elementos-chave: a modernização e reestruturação administrativa; a elevação da alíquota do IVC e da taxa de água e esgoto; e a obtenção de recursos externos para investimentos.”

No que tange a economia, a política de Lacerda foi centrada no fomento industrial e na criação de distritos industriais, para tal função, foi criada a Companhia Progresso do Estado da Guanabara (Copeg), com relação ao setor terciário, sua política estava voltada para o desenvolvimento do turismo na Guanabara.

De acordo com Osório (2005) a opção de Lacerda por determinar a Indústria como foco principal de sua política de fomento econômico deveu-se, pois:

- estava-se no auge da segunda revolução industrial e das políticas de substituição de importação pregadas pela Cepal;
 - o setor industrial tinha forte presença nos debates sobre os rumos econômicos, não só da cidade do Rio de Janeiro, mas, também, do antigo Estado do Rio;
 - os efeitos de encadeamento nos setores terciário e primário propiciados pelo setor industrial e sua potencialidade exportadora;
-

-
- a expressiva aceleração de perda de participação da indústria instalada na cidade do Rio de Janeiro relativamente à Brasileira;
 - o equívoco causado pela análise de que a perda de participação da indústria carioca seria causada pela falta de terrenos e infra-estrutura do território do novo Estado da Guanabara;
 - a crença de que, apesar da transferência da capital, o Rio de Janeiro iria de manter como capital de fato, e logo como centro político, econômico e cultural, sediando empresas públicas e privadas, tanto já existentes como as que viessem a ser criadas;

A Copeg, como órgão central de execução da política econômica industrial do governo Lacerda, terá como função a criação dos distritos industriais de Santa Cruz e das Bandeiras (Av. Brasil), o financiamento do capital fixo e do capital de giro, e o suporte técnico ao desenvolvimento industrial do setor secundário guanabarina, visando atender, principalmente as pequenas e médias empresas.

Além da Copeg, Lacerda propõe a criação de uma usina siderúrgica, chamada de Companhia Siderúrgica da Guanabara (Cosigua), que ficaria instalada no distrito industrial de Santa Cruz. A idéia segundo Osório (2005), é a de que a usina serviria de alavanca à revitalização do processo industrial no estado como indústria de base.

Apesar dos esforços e dos planos de desenvolvimento, a política de distritos industriais pretendida por Lacerda não logrou êxito. A falta de um fluxo contínuo de recursos financeiros para a Copeg, limitou a ação da companhia na aquisição de terrenos para a formação dos distritos industriais, uma vez que, dado o relacionamento ruim entre governo estadual e governo federal, não foi possível a cessão de áreas federais para a composição dos distritos industriais.

“[...] a política relativa aos distritos industriais não só apresenta uma dimensão muito menor da que fora proposta no início, como também, não consegue lograr êxito na ocupação do distrito industrial de Santa Cruz, representando a área total ocupada nos dois distritos cerca de 1% da área total proposta inicialmente.”
Osório (2005)

Para o setor turístico, também não houve êxito na política de fomento pretendida por Lacerda, sobretudo, em razão da falta de apoio do governo federal, em específico do financiamento do BNDE. Ainda em se tratando de política econômica, cabe lembrar que a intenção de Lacerda de estabelecer no Porto de Rio de Janeiro, uma zona de livre comércio, foi impossibilitada em razão das dificuldades de relacionamento entre os governos estadual e federal.

As grandes realizações de Lacerda, pode-se dizer foram, as obras de modernização da infra-estrutura do Estado e as reformas administrativas da máquina pública. Como dito por Osório (2005) as obras de Lacerda, equacionam o problema do abastecimento de água, da escassez de energia, ampliam a rede primária de ensino e proporcionam uma considerável melhora na rede viária da Guanabara. Os investimentos realizados por Lacerda, foram baseados na crença, de que a transferência da capital seria mais lenta do que de fato o foi.

“Não podemos deixar de salientar, ainda, que, para Lacerda, como candidato a Presidente da República [em 1965], seria confortável utilizar a agenda local de modernização da infra-estrutura urbana e de reversão do “esvaziamento industrial” que, dizia-se, a Guanabara vinha apresentando.”

Osório (2005)

O governo Lacerda, apesar dos êxitos alcançados na reformulação da infra-estrutura e na máquina pública estadual, agiu de forma reativa no que tange a formulação de uma estratégia de desenvolvimento econômico local, agindo sempre na tentativa da manutenção da Guanabara como capital de fato, apesar da transferência, e não buscando uma lógica autônoma independente. De acordo com Osório (2005) isso se dá pelo fato da descrença sobre a consolidação de Brasília como capital e da morosidade na transferência das funções administrativas federais da Guanabara para a nova capital na década de 1960.

Em outubro de 1965 é eleito pela coligação PTB-PSD Negrão de Lima, que havia ocupado o cargo de Prefeito da Capital no período entre 1956 e 1958, por indicação do então presidente Juscelino Kubitschek. Como prefeito Negrão de Lima elabora um plano de obras públicas e cria a Superintendência de Urbanização e Saneamento (Sursan), órgão este

que teria papel importante nos governos estaduais da Guanabara tanto de Lacerda como do próprio Negrão de Lima.

Logo que assume o governo, Negrão de Lima tem como prioridade o equacionamento financeiro do Estado, que agora, encontrava-se com dificuldades para honrar suas dívidas de curto-prazo com servidores e fornecedores.

De acordo com Osório (2005) Negrão não encontra grandes dificuldades em equacionar os entraves financeiros do governo e logo retoma a política de investimentos iniciados no governo Lacerda, apesar de ser declarado opositor ao governo anterior. A política adotada por Negrão de Lima, será, como no governo anterior, de modernização da infra-estrutura urbana e de desenvolvimento industrial focado na criação de distritos industriais.

Negrão de Lima enfatiza a interligação entre infra-estrutura urbana e desenvolvimento econômico do território, e aos poucos, vai substituindo o discurso da Guanabara como capital de fato da República pela ênfase na formação de uma nova unidade federada autônoma e independente.

Assim como Lacerda, Negrão de Lima foi um grande operador da política de modernização da infra-estrutura urbana e da reforma da máquina pública, além de persistir, ainda que sem grande êxito, na política de distritos industriais, criando, por exemplo, o distrito industrial Fazenda Botafogo.

A diferença crucial entre Carlos Lacerda e Negrão de Lima, está no fato de que o governo do primeiro é marcado pelos constantes embates e falta de cooperação entre governo federal e governo estadual, dificultando em muito, sobretudo, a eficácia da política industrial e a criação do nó logístico do porto da Guanabara.

O governo Negrão de Lima buscou o alinhamento com o governo federal, por hora, militar, e esta articulação possibilitou ao Estado usufruir de uma fonte contínua de recursos antes pouco utilizada, o BNDE. O governo estadual consegue equacionar as dificuldades financeiras do projeto e inicia a construção do metrô carioca.

De acordo com Osório (2005):

“Tendo em vista a política de continuidade administrativa, a manutenção do processo de estruturação e modernização da máquina estadual e a política de

cooperação com o governo federal, a Guanabara conseguiu manter-se em boa situação, do ponto de vista das disponibilidades de recursos para investimentos[...]”

A Copeg, criada então por Lacerda, passa a atuar como fomentador também do setor imobiliário, através de convênio firmado com o Banco Nacional da Habitação (BNH) e também amplia sua oferta de crédito a indústria a partir de convênios com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e com a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME).

Apesar, de agora contar com uma fonte contínua de recursos, a Guanabara, não tinha de acordo com Osório (2005) uma adequada análise das potencialidades econômicas do território, sobretudo, no setor secundário, e nem das interações econômicas que poderiam ser realizadas ou desenvolvidas, principalmente, com a economia paulista. Como poderá se perceber, os recursos alocados e a política econômica executada, não foram capazes de reverter o processo de perda de participação relativa da região no tocante à industrial nacional e paulista.

O governo Chagas Freitas que sucede Negrão de Lima, irá não só manter a política equivocada de distritos industriais como aumentá-la, o que *per si*, é um indicador da falta de uma análise profunda das potencialidades da economia da Guanabara e da manutenção do esvaziamento econômico industrial carioca.

3.3. – A FUSÃO DA GUANABARA COM O RIO DE JANEIRO

Em 1974, após 14 anos da transferência da capital, é definida de maneira autoritária e por força de Lei a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. No período pós-milagre, assume a presidência o General Geisel que faz a opção de uma política econômica de crescimento, através do ideário da construção de um “Brasil Grande”.

De acordo com Motta (2001) o General Geisel via o Estado da Guanabara como uma aberração, já que, embora sendo apenas uma grande cidade, tinha privilégios e força política própria e de direito de um ente federativo estadual, o que por si só, já era um empecilho estratégico ao projeto do Governo Geisel.

A fusão foi encarada pelos militares como uma missão e para tal comando foi designado o Almirante Faria Lima, militar, sem experiência política e econômica sobre os problemas específicos dos dois estados que seriam fundidos.

De acordo com Motta (2001) já no início da fusão se colocaram três grandes desafios: O primeiro seria a própria junção de dois entes federados tão politicamente e economicamente distintos, a segunda era a influência direta que o projeto nacional de “Brasil Grande” do Governo Geisel exercia sobre as mazelas estaduais do novo ente federativo e a terceira recaía sobre a capacidade da figura do Almirante Faria Lima, em cumprir a missão da fusão.

Com o fechamento do regime militar em 1968, o Governo Médici, apressou a transferência de órgãos públicos federais sediados no Rio de Janeiro para Brasília, em busca, da afirmação da nova capital como sede do poder nacional. Concomitantemente, o Governador da Guanabara Chagas Freitas, se valeu do seu plano de aumento da autonomia estadual frente ao governo federal para aumentar o distancia entre as duas esferas administrativas.

A idéia do Governo Geisel, era criar no novo Estado do Rio de Janeiro, um pólo de crescimento econômico capaz de vir a dividir com São Paulo a liderança do capitalismo nacional. A integração política dos dois estados, Guanabara e Rio de Janeiro, era segundo Motta (2001) a formula institucional para se realizar a consolidação econômica.

O governo Geisel então concentra grandes projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) no estado do Rio de Janeiro, são estes, as usinas nucleares de Angra dos Reis, centros de pesquisa da Petrobras (Cenpes) e da Eletrobrás (Cepel) além de comandos militares de grande importância.

Entretanto, dado às crises do petróleo em 1973 e 1979 aliada a dificuldade da Guanabara se integrar ao interior do Estado, sobretudo em razão do forte componente político carioca, a cidade do Rio de Janeiro, saiu como a grande perdedora da fusão, visto que com a fusão, a capacidade arrecadadora da cidade foi diminuída, e a devida compensação fiscal, prometida pelo governo federal, não foi realizada.

Segundo Motta (2001) o caráter autoritário da fusão e o débito não honrado do governo federal com o Estado do Rio de Janeiro, e, sobretudo, com a cidade do Rio de Janeiro, fez com que a nova unidade vive-se num sentimento de abandono das autoridades federais e que até os dias atuais, faz com que a transferência da capital e depois a fusão da Guanabara com o Rio de Janeiro, sejam os “bodes expiatórios” dos fracassos atribuídos à economia fluminense.

3.4. – TRAJETÓRIAS E PERSPECTIVAS PÓS RUPTURA INSTITUCIONAL

A economia fluminense apresenta no período 1970-2005 o pior desempenho econômico dentre todas as economias estaduais nacionais. Tal desempenho também se mostra se examinados separadamente os resultados das taxas de evolução da indústria de transformação, do setor de serviços, e a evolução do emprego na administração pública.

Osório (2008) afirma que o dinamismo da economia fluminense esteve extremamente ligado à lógica e trajetória da economia brasileira. Até os anos 1960, a dinâmica fluminense, deriva do fato da região ser o centro do poder, da cultura, das finanças e de sediar diversas empresas estatais e multinacionais.

Assim, a transferência da capital para Brasília em 1960, significa uma ruptura institucional que irá alterar a trajetória e as perspectivas de desenvolvimento da economia fluminense.

Segundo Osório (2008), com a transferência da capital as forças centrífugas que atuam sobre a economia fluminense passam a ser mais fortes que a capacidade de atração de investimentos dinâmicos do estado. A transferência da capital aliada a estratégias equivocadas de desenvolvimento, como os distritos industriais e a preocupação excessiva com o setor agropecuário, colocarão a economia fluminense numa consistente trajetória de esvaziamento e decadência econômica e social.

Para Natal (2007) a falta de competitividade industrial e a redução dos gastos federais na economia fluminense contribuíram de modo decisivo para o processo de decadência sofrido pela economia fluminense. Ainda de acordo com Natal (2007) a crise econômica somada ao agravamento dos problemas sociais no novo estado denotam que o problema sofrido pelo atual Estado do Rio de Janeiro transborda do campo econômico para uma crise verdadeiramente societária.

A supremacia apresentada pela economia paulista fazia com que os demais Estados tivessem na economia nacional o papel de produzir apenas o que o Estado de São Paulo não produzia ou então aquilo que a ele se pudesse vender. Neste cenário, a economia fluminense se mostrou frágil diante da pujante economia paulista, ampliando seu caráter de dependência em relação à economia nacional.

Entretanto, segundo Natal (2007), a economia fluminense se beneficia do crescimento acelerado apresentado tanto pela economia nacional quanto pela economia paulista, o que irá mascarar os problemas estruturais presentes no Estado do Rio de Janeiro e que irá contribuir para a grave crise desencadeada nos anos 1980 na economia fluminense.

A partir de meados dos anos 1990, a economia fluminense que se encontrava em estado quase que terminal, segundo Natal (2007), porém começava a apresentar sinais de reversão deste quadro.

O sucesso do plano real, a agenda liberal, e as privatizações, injetam recursos na economia fluminense capazes de propiciar ao Estado do Rio de Janeiro uma trajetória inflexão econômica.

Para Natal (2007), parte substantiva do processo de inflexão econômica vivida pelo Estado do Rio de Janeiro a partir da segunda metade da década de 1990 se deve por parte das grandes empresas aqui instaladas e de decisões tomadas pelo governo federal, sobretudo em relação à distribuição dos royalties do petróleo.

De fato, houve cooperação e participação do governo estadual e do empresariado local, porém, é notório que no caso do Rio de Janeiro, as forças locais não detêm a mesma capacidade de investimento e alavancagem econômica que o governo federal e as grandes empresas multinacionais.

Em razão disto, a inflexão econômica apresentada pela economia fluminense a partir de segunda metade da década de 1990, não pode ser entendida como um processo endógeno de desenvolvimento econômico, uma vez que, a participação dos atores locais neste processo ainda não é condição decisiva para que ele ocorra.

Neste momento as perspectivas para a economia do Estado do Rio de Janeiro são otimistas. Há uma agenda de investimentos previstos, em virtude da reaproximação do governo estadual com o governo federal, e uma pré-disposição do governo estadual em enfrentar os problemas estruturais presentes na máquina pública estadual.

No entanto para que as expectativas otimistas se confirmem é necessário por parte dos atores regionais se construa uma estratégia de desenvolvimento para fomentar o crescimento econômico e desenvolvimento social.

Para Osório (2008), as ações a serem desenvolvidas devem contemplar, a fim de compensar desvantagens competitivas do território: uma redução da carga tributária, a simplificação da burocracia no relacionamento entre setor público e privado e uma política de crédito e fomento aos investimentos produtivos.

Ainda para Osório (2008) deve-se construir uma aliança entre os atores regionais, são estes, governos local, empresários, universidades e demais setores da sociedade, a fim de aproveitar o momento positivo e solidificar as bases para o desenvolvimento econômico e social sustentável do Estado do Rio de Janeiro.

Natal (2007) ressalta, que também é importante levar em conta que o ciclo recente de dinamismo econômico apresentado pela economia fluminense, beneficiou em maior grau a parcela com maior nível de escolaridade da população, uma vez que, a pujança se apresentou nas atividades de telecomunicações e extração de petróleo e gás. Assim cabe ao governo estadual, atentar para a questão social a fim de solidificar as bases para o crescimento econômico, porém visando a apropriada distribuição da riqueza e inclusão social.

CONCLUSÃO

A partir da análise da trajetória da economia fluminense, desde sua formação até a segunda metade da década de 1990, pode-se constatar que a dinâmica econômica do território fluminense, foi fortemente atrelada à presença dos signos da capitalidade.

Como capital do país, o Rio de Janeiro estabeleceu-se como sede do poder político e econômico nacional, sendo sede dos principais órgãos públicos e empresas públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

Mesmos, que o processo de acumulação capitalista empreendido no país a partir da década de 1950, tenha privilegiado o parque industrial paulista, a dinâmica econômica fluminense foi mantida pelo fato de que na cidade do Rio de Janeiro se encontrar o centro das decisões econômicas e políticas do país, sendo São Paulo, até 1960, seu parque industrial.

Esta ótica de capitalidade, não permitiu que o Rio de Janeiro, ao contrário de São Paulo ou até Minas Gerais, tivesse um pensamento de desenvolvimento local desatrelado à economia nacional, sendo o Rio de Janeiro, sempre a arena onde o pensamento nacional nasce e se consolida.

Com a transferência da capital para Brasília, em 1960, o Rio de Janeiro, que desde a década de 1920 perdeu a liderança da produção industrial para São Paulo, tem nessa ruptura institucional aberta uma lacuna de sua vocação. Pois se por um lado, São Paulo, estabelece como centro do poderio econômico e financeiro nacional, Brasília passa a ser, a partir da ascensão dos militares, sede do poder nacional.

O então Estado da Guanabara, criado a partir da transferência da capital, tem sua política econômica orientada em função da manutenção da centralidade nacional e do sentimento de capitalidade, o que irá acarretar um problema estrutural grave à economia fluminense, que é a falta de um projeto local de desenvolvimento econômico, capaz, de avaliar as potencialidades regionais de economia e desenvolve-las sem a necessidade do componente autônomo federal.

Os governos que irão suceder no Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, Negrão de Lima e Chagas Freitas, irão apostar sempre na recuperação da centralidade, através do fomento de uma política equivocada de distritos industriais, sem avaliação real das

potencialidades econômicas locais, da reforma da máquina pública estadual e da modernização da infra-estrutura urbana, tendo como premissa, a certeza de que a manutenção da Guanabara como capital de fato e recuperação da centralidade econômica, dependia de uma infra-estrutura urbana moderna.

Portanto, concluí-se que, a falta de uma análise profunda sobre as potencialidades da economia fluminense, excluindo-se os signos de capitalidade, culminou na falta de uma estratégia local de desenvolvimento econômico, que resultou e ainda resulta num agudo processo de esvaziamento econômico. Apesar de na segunda metade da década de 1990, ter havido uma inflexão positiva no crescimento econômico fluminense, ela se dá principalmente através da exploração petrolífera na bacia de Campos, que não obstante, é uma atividade pouco capaz de gerar encadeamentos para a economia local, dado o estado de atraso da economia fluminense, principalmente, frente à economia paulista, que esta sim acaba sendo a grande tributária do crescimento da atividade petrolífera fluminense, seja através do fornecimento de equipamentos, seja através da tributação sobre o consumo do óleo e gás.

Resta aos detentores do poder político e econômico regional fluminense a tarefa de definir uma estratégia de desenvolvimento local capaz de formar as bases para o crescimento econômico sustentável e para a solução dos problemas sociais presentes no Estado. Essa definição, sem dúvida, deverá passar por uma maior participação da sociedade na gestão do território regional, bem como a identificação e aproveitamento das potencialidades e características peculiares apresentadas pela economia do Estado do Rio de Janeiro, no que tange a sua inserção na economia nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONCEIÇÃO, O.A.C., **A dimensão institucional do processo de desenvolvimento econômico: Inovações e mudanças institucionais, rotinas e tecnologia social.** Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo, 2007.

DULCI, O.S., Itinerários do capital e seu impacto no cenário inter-regional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol.: 17 – nº 50 pp. 89-102, São Paulo, 2002.

EVANS, P.B., **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial.** Ed. UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

HODGSON, G., A evolução das instituições: uma agenda para a pesquisa teórica futura. **Econômica.** Vol.: 3 – nº 1, pp. 97-125, 2001.

LESSA, C., **O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca da auto-estima.** Record, Rio de Janeiro, 2000.

MENEZES, A.S.B., **Aglomerções Industriais no Nordeste: Fatores Sociais e Institucionais na realocação recente da indústria.,** Dissertação (Doutorado em Economia), IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

MORAIS, J.M.L., **Mudança Institucional e Desenvolvimento: Uma abordagem institucional-evolucionária da política industrial do Estado do Ceará.,** Dissertação (Doutorado em Economia), IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

MOTTA, M.S., A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. In: **Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro.** (Org.) FREIRE, A.; SARMENTO, C.E.; MOTTA, M.S.. Ed. Fundação Getúlio Vargas, pp. 19-56, Rio de Janeiro, 2001.

NATAL, J., **Inflexão econômica e dinâmica espacial pós-1996 no Estado do Rio de Janeiro.** Nova Economia, Belo Horizonte, 2004.

NATAL, J., A economia fluminense em três tempos. **Revista Economia Fluminense.** Ano III – nº 6 pp. 54-58, Rio de Janeiro, 2007.

NORTH, D.C., **Institutions, institutional change and economic performance.** Ed. Cambridge University, Cambridge, 1990.

OLIVEIRA, F.J.G., Reestruturação econômica, planos de desenvolvimento e mudanças territoriais no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Economia Fluminense.** Ano III – nº 6 pp. 06-16, Rio de Janeiro, 2007.

OSÓRIO, M., **Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense.,** Ed. SENAC Rio, Rio de Janeiro, 2005.

OSÓRIO, M., **A crise do Rio e suas especificidades.**, IE/UFRJ (Série de Seminários de Pesquisa), Rio de Janeiro, 2006.

OSÓRIO, M., Estado do Rio de Janeiro: trajetória e perspectivas. **Revista Economia Fluminense**. Ano IV – nº 7 pp. 50-54, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, R.D. **Rio de Janeiro: crescimento, transformações e sua importância para a economia nacional 1930-2000.**, Dissertação (Mestrado em Economia), UNICAMP, Campinas, 2004.
