

Os desafios do Norte e do Noroeste Fluminenses frente aos grandes projetos estratégicos

Big strategic projects in Rio de Janeiro's northern and northwestern regions: challenges to be faced

José Luis Vianna da Cruz*

O artigo se propõe chamar a atenção – ante às grandes intervenções econômicas sobre o território, em curso e anunciadas, nas frentes de ação governamental e empresarial, para o Norte (NF) e Noroeste (NOF) Fluminenses – para alguns aspectos que devem ser levados em conta, com o intuito de evitar o ocorrido em outras experiências semelhantes, já conhecidas e avaliadas, que geraram, ao lado da geração de riquezas, passivos ambientais e sociais, alguns difíceis de reverter, capazes de comprometer o futuro da sociedade.

In view of the ongoing big economic interventions, both at governmental and entrepreneurial levels, in the northern and northwestern regions of the State of Rio de Janeiro, the study focuses on some aspects to be considered in order to prevent what has happened in similar, well-known and well-evaluated experiences which have generated, along with wealth growth, environmental and social handicaps, some of which difficult to revert, and others likely to jeopardize the future of society itself.

Palavras-chave: Grandes projetos. Impactos territoriais. Projetos estratégicos. Planejamento territorial.

Key words: Big Projects. Territorial impacts. Strategic projects. Territorial planning.

O artigo se propõe chamar a atenção para – ante as grandes intervenções econômicas sobre o território, em curso e anunciadas, nas frentes de ação governamental e empresarial, para o Norte (NF) e Noroeste (NOF) Fluminenses – alguns aspectos que devem ser levados em conta, para se evitar o ocorrido em outras experiências semelhantes, já conhecidas e avaliadas, que geraram, ao lado da geração de riquezas, passivos ambientais e sociais, alguns difíceis de reverter, capazes de comprometer o futuro da sociedade (ARAÚJO, 1997).

Inicialmente, será abordada a diferenciação interna entre às duas regiões, como base para se pensar nos impactos e nos desafios para o seu enfrentamento, levando-se em conta as particularidades que distinguem os seus municípios. Em seguida, serão apresentados os grandes empreendimentos em curso e previstos, bem como algumas ameaças que tais projetos podem trazer, tendo como referência as condições herdadas

* Cientista Social. Mestre; Doutor em Planejamento Urbano e Regional, pelo IPPUR/UFRJ, com especialização, em nível de Doutorado, em Planejamento do Desenvolvimento Regional, pela Universidade de Tecnologia e Ciências Humanas Lille 1, França. Professor adjunto; Diretor do ESR-Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal Fluminense, em Campos dos Goytacazes/RJ.

e os recursos presentes nas duas regiões. Finalmente, serão apontadas as demandas que tais ações impõem, quando se tem como parâmetro a possibilidade de um processo de forte crescimento econômico se traduzir em desenvolvimento, do ponto de vista ambiental, econômico, social e cultural.

Reconhecendo a pertinência da proposta do CIDE e com o objetivo de contribuir para a discussão sobre a reformulação da divisão regional do Estado do Rio de Janeiro, em decorrências das mudanças sócio-espaciais promovidas pela dinâmica econômica recente, o artigo terá como referência as diferenciações produzidas no território das duas regiões pela dinâmica econômica recente.

I. A região Noroeste Fluminense foi criada em 1987, no Governo Moreira Franco, pelo desmembramento da região Norte Fluminense, após décadas de reivindicação regionalista nesse sentido, na busca da “independência” com relação ao Norte Fluminense, mais particularmente com relação a Campos dos Goytacazes, que monopolizava a atenção e os recursos dos da iniciativa privada e dos governos estadual e federal. No Censo Demográfico do IBGE de 1991, aparece com 9 municípios, possuindo 13, atualmente. Os quatro municípios novos foram criados a partir de distritos de municípios já existentes. Sua ocupação econômica tradicional se deu pelo café, erradicado nas décadas de 40 e 50, após a crise dos anos 30, e pela pecuária leiteira, principalmente, de baixa rentabilidade. Dispõe de alguma produção remanescente de café, de uma produção de pedras ornamentais em Sto. Antonio de Pádua, que é um dos dois pólos micro-regionais existentes na região; e de uma estrutura significativa de produção leiteira, industrial, e de comércio e serviços, em Itaperuna, o outro pólo micro-regional (GRABOIS, 1996; SOFFIATI, CRUZ, 1997; CRUZ, TERRA, 1997).

Sofre, desde os anos 60, uma séria crise de emprego, pela ausência de reconversão produtiva, pela baixa rentabilidade da sua pecuária, pela desertificação das suas terras, exauridas pelas formas de produção do café e pelo manejo da pecuária; e, desde os anos 80, pela decadência da agroindústria sucroalcooleira polarizada por Campos dos Goytacazes, mas que possuía plantações de cana e unidades industriais em alguns municípios da região. Na região, somente Pádua e Itaperuna mantêm algum dinamismo econômico – com a extração de pedras ornamentais, na primeira; vestuário, laticínio e metal-mecânica, na segunda, principalmente – fortalecida pela estrutura de comércio e serviços decorrentes da condição de pólos, e, no caso de Itaperuna, acrescido recentemente, do crescimento do setor de saúde em função da regionalização do Sistema Único e do setor de Ensino Superior, fruto do vertiginoso processo de interiorização das unidades particulares. Na estrutura do emprego, o emprego público, em órgãos federais, estaduais e municipais, aparece com um peso desproporcional. Alguns dos seus municípios aparecem nas últimas colocações do IDH-M e do IQM do Estado do Rio de Janeiro. A estagnação econômica, os níveis de pobreza e a falta de perspectiva de emprego dominam o cenário socioeconômico regional (CRUZ, 2003).

O Norte Fluminense é constituído por nove municípios, polarizados por Campos dos Goytacazes e Macaé, sede das suas duas micro-regiões. Herdeiro de 400 anos de monocultura canavieira, tem como pólo mais antigo o município de Campos dos Goytacazes, que chegou a ser, na primeira metade do século XX, o segundo maior produtor de cana do país, permanecendo até hoje o de maior área de lavoura de cana. O outro pólo micro-regional é Macaé, desde a década de 70 a sede do complexo extrativista petrolífero. A decadência sofrida pelo complexo açucareiro desde os anos 60, interrompida no período do Proalcool e aprofundada desde o final dos anos 80, provocou, em Campos dos Goytacazes, uma situação de estagnação, desemprego (estima-se que foram perdidos mais de 20.000 postos de trabalho no complexo) e pobreza, que veio a agravar o tradicional quadro de concentração de renda decorrente de sua estrutura econômica, até o surgimento das condições para a sua superação, decorrentes do vertiginoso aumento das rendas petrolíferas municipais.

A extração do petróleo adicionou *royalties* aos orçamentos municipais desde 1985. Mas, com o aumento vertiginoso da produção, a duplicação do percentual dos *royalties*, a partir de 1998, e o acréscimo das participações especiais, o volume de recursos acrescidos aos orçamentos municipais, particularmente dos nove municípios produtores – dos quais cinco se encontram no Norte Fluminense (nenhum no NOF) – transformou esses municípios em entes federativos milionários, com fantástica capacidade orçamentária de investimento. Esses recursos têm sido utilizados, via de regra, de forma centralizada, o que vem gerando descompasso no atendimento das demandas antigas e novas, decorrentes da pressão sobre a infraestrutura urbana, sobre a inclusão social, dos segmentos tradicionalmente excluídos e dos contingentes atraídos pelas oportunidades geradas pela dinâmica extrativista petrolífera. Em consequência, ao mesmo tempo em que alguns problemas são enfrentados, muitos problemas antigos e novos persistem ou se agravam. O que estaria em formação seria um enclave territorial dinâmico, composto pelos municípios que usufruem de milionárias rendas orçamentárias e de volumoso investimento em capital fixo, cercado por um conjunto de municípios pobres, sem recursos (SERRA, PATRÃO; INFOROYALTIES; BOLETIM Petróleo, Royalties e Região).

Os municípios da periferia dos municípios ricos do Norte Fluminense são duplamente penalizados: i) pela decadência das atividades econômicas históricas, ligadas às culturas da cana e do café, sem que tenha ocorrido sua substituição por qualquer outra atividade econômica capaz de atender à demanda por emprego, e ii) pela capacidade de polarização dos municípios ricos, que torna desinteressante os investimentos fora deles.

Os municípios do NF beneficiados com as rendas petrolíferas possuem elevado poder de realização e de atração de investimentos, a partir de fundos próprios de fomento. Ao mesmo tempo, a condição de *commodity* estratégica para economia mundial, alcançada pelo etanol, e o aumento da demanda mundial por açúcar, tendem

a contemplar o NF, pela tradição e pela disponibilidade de terras e de recursos para o plantio da cana. Mais ainda, alguns municípios da região, principalmente Campos dos Goytacazes e Quissamá, já se preparam para o período pós-petróleo – desenvolvem ousados programas de industrialização com recursos orçamentários próprios – tendo em vista a tendência dos investimentos em capital fixo da economia petrolífera se concentrarem, como já acontece, na faixa litorânea que vai de Macaé a Marica. Já Macaé, dado o poder de polarização do complexo petróleo-gás, tem dificuldades em implementar ações para um futuro sem petróleo.

Com isso, chegamos a um critério hoje decisivo para a segmentação territorial no interior das duas regiões: aquela entre os municípios “ricos”, em decorrência das rendas petrolíferas; e a outra, a dos municípios “pobres”, sem essas rendas e penalizados pela herança histórica agravada pela polarização dos “ricos”.

Essa segmentação é decisiva frente aos empreendimentos que se anunciam para a região, diferenciando os municípios em relação à sua capacidade de atração, de gestão e de interlocução com relação aos investimentos voltados para o crescimento econômico:

- municípios “pobres” (com herança socioeconômica problemática e sem capacidade de fomento do desenvolvimento). Região NOF (todos): Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, Italva, Laje do Muriaé, Natividade, Varre-Sai, Porciúncula, Sto. Antônio de Pádua, Cambuci, Miracema, Itaocara, Aperibé, S. José de Ubá. Região NF: Cardoso Moreira, S. Fidelis, S. Francisco do Itabapoana, Conceição de Macabu;
- municípios “ricos” (com herança socioeconômica problemática, porém com capacidade própria de fomento do desenvolvimento). Região NOF: nenhum. Região NF: Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Macaé, Quissamá, Carapebus.

II. Acredita-se que esse recorte permita aquilatar a capacidade dos municípios em se apropriar dos benefícios dos novos projetos, através da capacidade de planejamento, de elaboração e de implementação de políticas públicas, pela utilização de recursos próprios.

As grandes intervenções aqui consideradas, pelas probabilidades de serem implementadas, são: 1) o plantio generalizado, em grande escala, de eucalipto, para a produção de celulose, no NOF; 2) a expansão generalizada, em larga escala, do plantio de cana, voltado principalmente para a produção de etanol; 3) a industrialização diversificada fomentada pelas administrações municipais, principalmente em Campos dos Goytacazes e Quissamá; e em Macaé, em menor escala; 4) a passagem de um mineroduto de grande capacidade dirigido a um porto, que será construído em S. João da Barra, na divisa com Campos dos Goytacazes; 5) a construção de um centro de apoio *offshore*, ao sistema de extração de petróleo, no litoral de Campos dos Goytacazes, na

divisa com Quissamã; 6) e de um estaleiro, em Quissamã, no outro lado da divisa com Campos dos Goytacazes, em frente ao Centro de apoio *offshore* (NETRAD, 2007).

Mesmo que os três últimos projetos ainda estejam em fase de licenciamento ambiental, há fortes indícios de que serão concretizados. Os três primeiros, no entanto, já são suficientes para produzir significativos e impactos, pela sua difusão no espaço regional, pelo porte e pela natureza estratégica dos mesmos. Ao lado dos postos de trabalho a serem criados, desde o momento das obras de implantação, são esperados fortes impactos – tendo em vista o “desaparelhamento” da maioria dos municípios – sobre o meio ambiente; na estrutura fundiária; sobre a infraestrutura urbana, pela capacidade de atração de mão de obra; sobre a distribuição da renda; sobre a problemática da inclusão social.

É importante que se tenha uma percepção clara a respeito das condições existentes nos municípios, a partir das diferenciações agrupadas na segmentação aqui proposta, para que se possa dimensionar o passivo a ser corrigido e as medidas preventivas e antecipadas que se devem tomar, antes que o conjunto dessas intervenções no território das duas regiões se traduza no agravamento das condições negativas herdadas e no surgimento de novos e incontornáveis problemas. E, finalmente, para que o crescimento econômico cumpra sua promessa de desenvolvimento, o que só ocorre quando as oportunidades de trabalho e renda são acessíveis, principalmente, à população local, nos seus mais diversos extratos, em condições dignas, e quando os recursos agregados são alocados nas prioridades públicas e sociais, gerando qualidade de vida, bem-estar e sustentabilidade ambiental, econômica, social e cultural.

III. Os passivos herdados e aqueles que estão sendo gerados pelas novas condições da economia regional do Norte e Noroeste Fluminenses, apresentam-se nos seguintes campos: i) econômico: a ausência de postos de trabalho na economia do Noroeste para a demanda estocada e vegetativa da FT; o estoque de mão de obra desempregada pela crise da agroindústria sucro-alcooleira, no Norte Fluminense; a concentração da terra, com grandes extensões de terra ao lado de uma infinidade de minifúndios; ii) ambiental: a desertificação das terras agrícolas do NOF; a extinção de 95% da cobertura vegetal de florestas no NOF; iii) urbano: a cobertura ainda defasada da infraestrutura urbana; habitação deficiente; cobertura de educação e saúde defasadas; iv) social: elevados índices de desigualdade social, concentração da renda, pobreza, desemprego e exclusão, mormente no NOF (CRUZ, 2003).

Para enfrentar as ameaças presentes nos grandes impactos das intervenções em curso e previstas, no território do Norte e do Noroeste Fluminenses, alguns parâmetros devem ser considerados. A diversidade dos aspectos abarcados pela herança de problemas e pelas intervenções, já em curso, aponta para a necessidade de um planejamento do desenvolvimento regional, com visão estratégica – de curto, médio e longo prazos – integrada entre os níveis de governo, entre as regiões, entre o rural e o urbano; e inter-setorial, entre as diversas escalas da administração pública e as instituições de

controle social; e entre o administrativo, o econômico, o ambiental, o urbano, o social e o cultural; considerando os constrangimentos da economia internacional e nacional (ALBUQUERQUE, 1997).

O poder de polarização e de concentração dos complexos petrolífero, do etanol e do eucalipto, coloca, na ordem do dia, o desafio de uma economia complementar e flexível - mas, também, autônoma, diversificada e alternativa – em relação a esses complexos, com fortes segmentos voltados para a população de baixa renda, os micro e pequenos negócios, apoiados por crédito de caráter popular, assistência técnica, jurídica e institucional. Tanto o planejamento quanto a dinamização econômica devem levar em consideração as diferenças históricas, estruturais e conjunturais, dos municípios das duas regiões, mas devem ter como horizonte uma economia pós-petróleo articulada regionalmente, capaz de oferecer oportunidades aos moradores da região, particularmente aos segmentos populares (SEN, 2000).

Finalmente, porque não utilizar os recursos dos royalties para um plano regional de desenvolvimento, fomentando uma economia integrada e sustentável? No quadro atual, ou *todos* perdem ou *todos* ganham, pois os municípios mais favorecidos tendem a ser o desaguadouro das mazelas dos municípios penalizados.

A seguir, uma síntese das reflexões realizadas neste artigo.

Municípios "pobres"	Empreendimentos presentes/futuros	Oportunidades	Ameaças	Demandas
Região NOF (todos): Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, Italva, Laj e do Muriaé, Natividade, Varre-Sai, Porciúncula, Sto. Antônio de Pádua, Cambuci, Miracema, Itaocara, Aperibé, S. José de Ubá	Eucalipto Etanol: B. Jesus do Itabapoana	Geração de trabalho e renda	Monocultura, destruição ambiental, concentração da terra, concentração da renda, exclusão social, ausência de planejamento	- Planejamento (empresas, sociedade, Governos. Municipal, Estadual e Federal): recuperação e preservação ambiental; outras culturas; outras atividades econômicas; desconcentração fundiária; emprego/trabalho permanente - Políticas de inclusão social e econômica: renda mínima; infraestrutura; economia popular; escolarização, qualificação - Protagonismo/Controle social sobre recursos
Região NF: Cardoso Moreira, S. Fidélis, S. Francisco do Itabapoana, Conceição de Macabu	Etanol	Geração de trabalho e renda	Polarização em Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e S. J. da Barra provoca emigração intensa, exclusão social e territorial, concentração da terra; padrão "monocultural"	

Continua

Continuação

Municípios "ricos"	Empreendimentos presentes/futuros	Oportunidades	Ameaças	Demandas
Região NOF: -	-	-	-	-
Região NF: Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Macaé, Quissamã, Carapebus	Petróleo, gás, etanol, infraestrutura de logística, industrialização diversificada, "novos" serviços	Geração de trabalho e renda; novos negócios; diversificação econômica, social, cultural	Imigração intensa; stress urbano; padrão "monocultural" e de "enclave"; concentração fundiária e de renda; "insustentabilidade"; exclusão social; fragilidade do planejamento;	- Planejamento Estratégico, Integrado, inter-setorial (empresas, sociedade, Governos Municipal, Estadual e Federal); recuperação e preservação ambiental; outras culturas; desconcentração fundiária; desconcentração urbana - Políticas de inclusão social e econômica: renda mínima; infraestrutura; economia popular; escolarização, qualificação - Protagonismo/Controle Social sobre recursos

Referências

ALBUQUERQUE, Francisco. *Metodologia para el desarrollo economico local*. Instituto Americano y del Caribe de Planificación Económica y social. Santiago, Chile: ILPES/CEPAL, 1997.

ARAÚJO, Tânia B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Estudos Avançados*, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, USP, v. 11, n. 29, p. 7-36, jan./abr. 1997.

BOLETIM NEED. Observatório Sócio-Econômico do Norte Fluminense. CEFET, UFF, UENF, ISECENSA, UFRRJ. Campos dos Goytacazes: CEFET Campos, 2001-2006.

BOLETIM Petróleo, Royalties e Região. Campos dos Goytacazes: CEPECAM/UCAM Campos, diversos.

CARVALHO, Ailton; TOTTI, Maria Eugenia (Orgs.). *Formação histórica e econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: FAPERJ; Garamond, 2006.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO - IQM. CIDE. Secretaria de Estado de Planejamento do Rio de Janeiro.

CRUZ, José Luis Vianna. *Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense entre 1970 e 2000*. Tese (Doutorado) - IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

_____. Emprego, crescimento e desenvolvimento econômico: notas sobre um caso regional. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p.16-25, jan./abr. 2003a.

_____; TERRA, Denise C. T. *Estudo de potencialidades de desenvolvimento das Regiões Norte e Noroeste Fluminenses*. Campos dos Goytacazes, RJ: CEFET Campos, 1997. Xerocopiado.

_____. Desenvolvimento do Norte/Noroeste Fluminense: problematizando o consenso. *Vértices*, Campos dos Goytacazes, RJ, ano 1, n. 1, p. 27-36, dez./97.

_____. Mercado de Trabalho e Exclusão em Campos dos Goytacazes, RJ. *Boletim Técnico do SENAC*, v. 18, n. 3. Rio de Janeiro: SENAC, p. 159-178, set./dez., 1992.

_____. Trabalho, renda e desenvolvimento local: algumas questões. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p.16-25, jan./abr. 2001.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – FIBGE.

GRABOIS, José (Coord.). *O papel da pequena produção na organização de um espaço periférico: o caso do Noroeste Fluminense*. Rio de Janeiro, Relatório de pesquisa, 1996. Xerocopiado.

IDH-M. PNUD-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ONU.

INFOROYALTIES. Campos dos Goytacazes: CEPECAM/UCAM Campos, diversos.

NETRAD. Estudo comparado das políticas de fomento à industrialização em Campos dos Goytacazes e Quissamã, pelas administrações municipais. Campos dos Goytacazes, RJ: FENORTE/UFF, 2006/2007. Xerocopiado.

PERFIS SÓCIO-ECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS DO RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE, diversos.

PESSANHA, Roberto; SILVA NETO, Romeu (Orgs.). *Desenvolvimento econômico do Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC Editora, 2004.

PIQUET, Rosélia. *Mudança tecnológica e mudança regional: uma região brasileira em foco*. Montevideú: [s.n.], 2002. Xerocopiado.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRA, Rodrigo V.; PATRÃO, Carla. Impropropriedades das normas de distribuição territorial dos royalties no Brasil. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SOFFIATI, Aristides A.; CRUZ, José Luis Vianna da. *Bases históricas das regiões Norte e Noroeste Fluminenses*. Campos dos Goytacazes, RJ: 1997. Xerocopiado.