



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PROGRAMA ACADÊMICO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
MESTRADO EM ECONOMIA

VINÍCIOS VENTURA DE OLIVEIRA EMERICK

**POBREZA E SUBDESENVOLVIMENTO SOB O MANTO DAS RENDAS  
PETROLÍFERAS – UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO  
NORTE FLUMINENSE, A PARTIR DA REALIDADE DE CAMPOS DOS  
GOYTACAZES**

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2020

VINÍCIOS VENTURA DE OLIVEIRA EMERICK

**POBREZA E SUBDESENVOLVIMENTO SOB O MANTO DAS RENDAS PETROLÍFERAS – UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE FLUMINENSE, A PARTIR DA REALIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, ao Programa Acadêmico de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Christiane Senhorinha Soares Campos.

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

E53p Emerick, Vinícios Ventura de Oliveira  
Pobreza e subdesenvolvimento sob o manto das rendas petrolíferas – uma análise do processo de desenvolvimento do Norte Fluminense, a partir da realidade de Campos dos Goytacazes / Vinícios Ventura de Oliveira Emerick ; orientadora Christiane Senhorinha Soares Campos. – São Cristóvão, SE, 2020.  
156 f. : il.

Dissertação (mestrado em Economia) – Universidade Federal de Sergipe, 2020.

1. Economia. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Crescimento negativo (Economia). 4. Disparidades econômicas regionais. 5. Norte Fluminense (RJ : Mesorregião). 6. Campos dos Goytacazes (RJ). I. Campos, Christiane Senhorinha Soares, orient. II. Título.

CDU 338.1(815.3)

VINICIOS VENTURA DE OLIVEIRA EMERICK

**POBREZA E SUBDESENVOLVIMENTO SOB O MANTO DAS RENDAS PETROLÍFERAS – UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE FLUMINENSE, A PARTIR DA REALIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, ao Programa Acadêmico de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Christiane Senhorinha Soares Campos (Orientadora)  
NUPEC/ Universidade Federal de Sergipe

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Ricardo Lacerda de Melo  
NUPEC/ Universidade Federal de Sergipe

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> José Luis Vianna da Cruz  
Universidade Federal Fluminense/ Programa de mestrado e doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2020

Aos meus pais, pelo amor, pela dedicação,  
pelo carinho e, especialmente, pelo suporte a  
todas as minhas escolhas.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por terem me amparado em mais uma etapa na minha vida. Não posso deixar de agradecer pelo amor, pela compreensão e pela paciência, especialmente nesses dois últimos anos, que minimizaram os efeitos da distância e da saudade de casa. Sou grato por todo o suporte prestado, inclusive o financeiro, que permitiu minhas idas e vindas entre Campos e Aracaju.

À professora Christiane Campos que me aceitou como orientando, que me acolheu e me permitiu permanecer com meu objeto de estudo, contribuindo de um modo imensurável para esta pesquisa, assim como para meu aprendizado e crescimento como estudante e pesquisador. Tornei-me admirador de sua sabedoria e de seu propósito de vida que conciliam o mundo acadêmico com o real, e nos incentivam a lutar por um mundo melhor. Muito obrigado pela experiência vivenciada, pelo carinho, pela atenção e pela dedicação e, sobretudo, pela amizade que me transmitiu calma, confiança e conforto em diversos e distintos momentos, sempre me incentivando prosseguir com meus objetivos.

Ao professor Ricardo Lacerda pelo vasto conhecimento transmitido nas disciplinas de Teorias de Desenvolvimento e Economia Brasileira, pelos comentários tecidos no exame de qualificação, pela atenção e pela solicitude quando nós (alunos) precisamos. Ao professor José Luís Vianna por ter aceitado a participar da elaboração deste trabalho, contribuindo com referências e orientações sobre a temática regional do Norte Fluminense. Agradeço pela conversa que tivemos em sua casa, que me aguçou a refletir sobre diversos aspectos e elementos que compõem o processo desenvolvimento dessa região.

Ao professor Roberto Moraes, que também me recebeu em sua casa, proporcionando uma longa conversa sobre o percurso do processo de desenvolvimento percorrido pela região. Naquela tarde, eu percebi a importância de compreender a interação de determinados elementos no processo de desenvolvimento deste território, assim como a conversa me estimulou a ampliar o meu olhar sobre outras perspectivas de análise de estudo desta região.

À professora Marcela Pessôa que me encorajou a seguir a carreira acadêmica, que me incentivou a entrar no mundo da pesquisa por meio de suas lutas sociais e sua paixão pela causa regional do Vale do Jequitinhonha, mesmo sentimento que eu compartilho pelo Norte Fluminense. Sou grato pela amizade, pela inspiração, pelo companheirismo e pelos conselhos prestados nos momentos de angústias e aflição.

Aos meus companheiros de mestrado, que me receberam e me deram forças nos momentos mais difíceis dessa jornada. Agradeço, especialmente, ao meu amigo Gilmar Agostinho, pela cordialidade nesse período, pelas discussões calorosas sobre conjectura econômica e o emblemático debate entre desenvolvimentismo e neoliberalismo, que me ajudou sem dúvidas a interpretar a perspectiva neoliberal, só lamento por não ter me convencido a aderir seu ao pensamento.

Agradeço a Genebaldo Bandeira pela atenção, pela consideração e por sempre me ouvir e apontar a solução nos momentos mais críticos. Também agradeço à Waleska Carvalho, amiga fiel e de longa data; à Ana Mônica Franco, sempre presente mesmo com a distância e o tempo; a Cleber Schmitt, que torce pelo meu sucesso; e a Carlos Nascimento, que me deu suporte e me aguentou “chorando as pitangas” nesse período.

Aos meus familiares pelo carinho oferecido, mesmo com minhas longas ausências.

As todas as pessoas que contribuíram de maneira direta e indireta na elaboração deste trabalho, aos professores do NUPEC e aos colegas que convivi durante este tempo.

Por fim, agradeço pela oportunidade da realização deste trabalho por meio da bolsa que me foi concedida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

*“O subdesenvolvimento, como o deus Jano, tanto olha para frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma catástrofe social. Somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper a sua lógica perversa. Elaborar esse conhecimento é tarefa para a qual devem contribuir as universidades”.*

*Celso Furtado*

## RESUMO

A dinâmica socioeconômica e a ocupação territorial do Norte Fluminense foram determinadas historicamente pela produção de cana de açúcar, que se alicerçou na concentração fundiária e na exploração intensiva da força de trabalho a baixos custos. A partir da década de 1990, concomitantemente à implantação das políticas neoliberais, ganha destaque na região a expansão de exploração e produção de petróleo e alguns dos municípios que a compõem passaram a ter os maiores níveis de orçamento *per capita* do país. Apesar de toda riqueza gerada por esta atividade econômica, o processo de acumulação de capital não foi suficiente para reduzir a desigualdade socioeconômica criando uma situação *sui generis* para a análise teórica e para a gestão pública, que alguns estudiosos da região caracterizam como “O desafio da abundância”. Trata-se de uma situação incomum porque em geral o problema econômico consiste em lidar com a escassez de recursos, e este contexto evidenciou que a abundância de renda monetária em um determinado território, por si só, também não resulta na elevação substancial dos indicadores socioeconômicos e na redução da pobreza, pelo contrário. Neste sentido, a partir da constatação de que o desenvolvimento no Norte Fluminense é marcado pela manutenção, reprodução e intensificação das desigualdades socioeconômicas, o presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise dos fatores tanto regionais quanto nacionais que influenciaram o processo de desenvolvimento nesta região, em um contexto histórico em que o acúmulo de capital com diferentes matrizes de produção não conseguiu minimizar a desigualdade econômica na região. Partindo-se de uma abordagem estruturalista pretende-se analisar o desenvolvimento regional numa perspectiva teórica e empírica, adotando os seguintes procedimentos: a) revisão bibliográfica para compreender o desenvolvimento econômico e os elementos históricos que influenciaram o processo de desenvolvimento regional; e b) estatística descritiva para evidenciar a análise teórica com a realidade socioeconômica do Norte Fluminense a partir da década de 1990, além de verificar as repercussões da economia petrolífera. O município de Campos dos Goytacazes foi escolhido como recorte espacial para retratar o exemplo das contradições que este processo de acumulação engendrou na região. Vale salientar, que o Norte Fluminense convive com a existência concomitante de elementos regionais e nacionais que acarretam neste território um crescimento especializado e o torna dependente de decisões ligadas ao interesse do capital financeiro, de modo que o processo de acumulação de capital não resulta no efetivo desenvolvimento econômico, sob a perspectiva furtadiana. Destarte, embora o Norte Fluminense tenha gerado um imenso volume de riqueza durante as últimas décadas, observa-se por meio da análise histórico-estrutural que a estrutura socioeconômica regional ainda permanece caracterizada pela reprodução e permanência dos aspectos do subdesenvolvimento como desigualdade social, altos níveis de pobreza e baixo dinamismo econômico.

**Palavras-Chaves:** Desenvolvimento econômico, desenvolvimento regional, subdesenvolvimento, Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes.

## ABSTRACT

*The socioeconomic dynamics and territorial occupation of North Fluminense were historically determined by the production of sugar cane, which has enabled land concentration and the intensive exploitation of the labor force at low costs. Since the 1990s, with the implementation of neoliberal policies, the region has gained prominence and expansion of oil exploitation and production and some of the cities that comprise it have higher levels of per capita budget in the country. Despite all the wealth generated by this economic activity, the process of capital accumulation was not sufficient to reduce socioeconomic inequality, creating a *suis generis* situation for theoretical analysis and public management, which some researchers in the region characterize as "The challenge of abundance". In general, this is an unusual situation because the economic problem consists in dealing with the scarcity of resources, and in this context, it has been shown that the abundance of monetary income in a specific territory also does not result in a substantial increase in socioeconomic indicators and the reduction of poverty it occurs the opposite. In this sense, based on the observation that development in the North of the State of Rio de Janeiro is marked by the maintenance, reproduction, and intensification of socioeconomic inequalities, the present study aims to analyze of both regional and national factors that influenced the contradictory development process in this region, in a historical context in which the accumulation of capital with the different production matrixes has not managed to minimize the economic inequality in the region. Starting from a structuralism approach, we intend to analyze regional development from a theoretical and empirical perspective, adopting the following procedures: a) bibliographic review to understand the economic development and the historical elements that influenced the regional development process; and b) descriptive statistics to show the theoretical analysis with the socioeconomic reality of North Fluminense from the 1990s, also besides, to note the repercussions of the oil economy. Campos dos Goytacazes city was chosen as a spatial feature to portray the example of the contradictions that this accumulation process engendered in the region. It might also be observed that North Fluminense coexists with the concomitant existence of regional and national elements that lead to specialized growth in this territory and make it dependent on decisions related to the interest of financial capital, so that the capital accumulation process does not result in the effective economic development, from a Furtadian perspective. Thus, although North Fluminense has generated an immense volume of wealth during the last decades, it is noted through the historical-structural analysis that the regional socioeconomic structure remains characterized by the reproduction and permanence of aspects of underdevelopment such as social inequality, high levels poverty and low economic dynamism.*

**Keywords:** *economic development, regional development, underdevelopment, North Fluminense, Campos dos Goytacazes.*

## LISTA DE SIGLAS

ADP – ATIVIDADES DIRETAMENTE PRODUTIVAS  
BC – BANCO CENTRAL  
BIRD – BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO  
BNDE – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E SOCIAL  
CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE  
CFS – CAPITAL FIXO SOCIAL  
FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL  
FUNDECAM – FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DE CAMPOS  
IAA – INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL  
II PND – II PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
IDH – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO  
IDHM – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL  
IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA  
IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA  
NF – NORTE FLUMINENSE  
OMC - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO  
OMPETRO – ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO  
PAC – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO  
PAM – PRODUÇÃO AGRÍCOLA MUNICIPAL  
PDP – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO  
PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO  
PITCE – POLÍTICA INDUSTRIAL TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR  
PROALCOOL – PROGRAMA NACIONAL DO ÁLCOOL  
PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO  
RAIS – RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS  
SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA  
SUDENE – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE  
VAB – VALOR ADICIONADO BRUTO

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa da Região Norte Fluminense.....	97
Figura 2: Mapa da área de distribuição geoeconômicas do Norte Fluminense .....	108

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Percentual de investimento público em relação ao PIB (%), entre os anos de 1950 a 2018 .....	85
Gráfico 2: Distribuição setorial, em %, do produto interno bruto (PIB) de Campos dos Goytacazes, de 2002 a 2017 .....	119
Gráfico 3: Trajetória da população de Campos dos Goytacazes de 1980 a 2010 .....	126

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição das rendas petrolíferas da região Norte Fluminense, em %, de acordo com a participação de cada município, entre 1999 a 2018.....	109
Tabela 2: Distribuição setorial, em %, do produto interno bruto (PIB) no Norte Fluminense e em Campos dos Goytacazes, de 1920 a 2010.....	114
Tabela 3: Distribuição da composição do setor industrial, em %, do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes e Macaé, de 1970 a 1996.....	116
Tabela 4: Distribuição, em %, do produto interno bruto (PIB) do estado do Rio de Janeiro, de 2002 a 2017.....	121
Tabela 5: Participação, em %, da atividade industrial do Norte Fluminense em relação ao estado do Rio de Janeiro e a distribuição da participação municipal na atividade industrial, em %, entre 2002 a 2017.....	122
Tabela 6: Número populacional de Campos dos Goytacazes, Norte Fluminense, Rio de Janeiro e Brasil, 1991 a 2010.....	125
Tabela 7: Renda per capita em Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro e Brasil, 1991/ 2000/ 2010.....	127
Tabela 8: Proporção da população extremamente pobre e pobre de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro e Brasil, 1991/ 2000/ 2010.....	128
Tabela 9: Evolução da População economicamente ativa (PEA), população ocupada e taxa de desocupados para Campos dos Goytacazes, Norte Fluminense, Rio de Janeiro e Brasil, 1991 a 2000.....	129
Tabela 10: Evolução do número de empregos, segundo grande setor da atividade econômica, para Norte Fluminense e Campos dos Goytacazes, 1991/ 2000/ 2010/ 2017.....	131
Tabela 11: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Gini para Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro e Brasil, 1991/ 2000/ 2010.....	133

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>xi</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>xii</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	<b>xiii</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>xiv</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UM DEBATE ENTRE AS PERSPECTIVAS ESTRUTURALISTA E NEOLIBERAL</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1. (Sub) desenvolvimento sob a perspectiva de Furtado</b> .....	<b>26</b>
2.1.1. Caracterização de um fenômeno histórico a partir do aumento sustentado da produtividade e do acúmulo de capital.....	26
2.1.2. Compreensão da origem e manifestação do subdesenvolvimento de acordo com os elementos da tradição histórico-estruturalista .....	33
<b>2.2. Desenvolvimento sob a perspectiva liberal e neoliberal</b> .....	<b>40</b>
2.2.1. O processo de destruição criadora e o papel da democracia no processo de desenvolvimento na perspectiva de Schumpeter.....	40
2.2.2. O papel da liberdade no desenvolvimento de acordo com as perspectivas de Hayek e Friedman .....	47
<b>3. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA</b> .....	<b>59</b>
<b>3.1. As principais contribuições do desenvolvimento regional: o debate do desenvolvimento desequilibrado</b> .....	<b>61</b>
<b>3.2. As teses que influenciaram o processo de desenvolvimento brasileiro</b> .....	<b>66</b>
3.2.1. A industrialização acelerada e o processo de desenvolvimento de forma concentrada.....	72
3.2.2. A política de desenvolvimento e a questão regional brasileira .....	76
<b>3.3. A decadência do Estado desenvolvimentista e a ascensão das políticas neoliberais no Brasil</b> .....	<b>79</b>
<b>3.4. O Brasil no contexto da mundialização do capital e o abandono do debate sobre o desenvolvimento regional</b> .....	<b>86</b>
<b>4. NORTE FLUMINENSE, TERRITÓRIO MARCADO PELA RIQUEZA E DESIGUALDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DE CAMPOS DOS GOYTACAZES</b> 96	
<b>4.1. Metamorfose do Norte Fluminense: a sucumbência do complexo sucroalcooleiro e o florescimento da economia petrolífera</b> .....	<b>99</b>
<b>4.2. Os principais desdobramentos do desenvolvimento do Norte Fluminense diante o novo contexto regional na década de 1990</b> .....	<b>104</b>

<b>4.3. Opulência e miséria no município de Campos dos Goytacazes: uma análise das contradições do processo de acumulação de capital .....</b>	<b>113</b>
<b>4.4. Ponderações acerca do processo de desenvolvimento econômico no Norte Fluminense.....</b>	<b>134</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>147</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A dinâmica socioeconômica e a ocupação territorial da região Norte Fluminense foram determinadas historicamente pela produção de cana de açúcar, que se alicerçou na concentração fundiária e na exploração intensiva da força de trabalho a baixos custos. A partir da década de 1990, ganha destaque na região a exploração de petróleo e alguns dos municípios que a compõem passam a ter os maiores níveis de orçamento *per capita* do país (CRUZ, 2004). Apesar de toda riqueza gerada por esta atividade econômica, o processo de acumulação de capital não foi suficiente para reduzir a desigualdade socioeconômica criando uma situação *sui generis* para a análise teórica e para a gestão pública, o que alguns estudiosos da região caracterizam como “O desafio da abundância” (PIQUET *et al.*, 2007).

No âmago das Ciências Econômicas trata-se de uma situação pouco comum porque em geral o problema econômico consiste em lidar com muitas demandas socioeconômicas em um cenário onde os recursos são escassos. No entanto, a análise da história econômica recente do Norte Fluminense evidencia um contexto assinalado pela abundância de renda monetária em um determinado território que, por si só, não resulta na elevação substancial dos indicadores socioeconômicos e na redução da pobreza. Neste ponto de vista, nos parece pertinente questionar os fundamentos do processo de desenvolvimento nesta região.

Para realizar um estudo desta complexidade utilizou-se uma perspectiva teórico-metodológica que entenda que os fenômenos são interdependentes, de modo que não se pode compreender um processo de desenvolvimento regional, sem considerar o desenvolvimento capitalista nas escalas nacional e mundial. Neste sentido, levamos em conta que a adoção das políticas neoliberais no Brasil, provocadas pelo novo contexto histórico marcado pelos aspectos da globalização, impactou diretamente no setor petrolífero, considerando a ruptura do monopólio estatal de extração e produção de petróleo e gás no país. Com efeito, a Petrobras passou a competir com empresas de capital privado nacional e estrangeiro por meio de um sistema de concessões e partilhas, ou seja, a empresa estatal buscou caminhos para se tornar um *player* no mercado internacional de óleo e gás.

Ademais, como condicionantes e resultado destas políticas neoliberais desenrolou-se um conjunto de transformações no papel do Estado, particularmente neste segmento de atividade econômica, que antes era considerado estratégico para o desenvolvimento no padrão de acumulação desenvolvimentista, que havia predominado no país desde a primeira metade do século XX. A ausência de autonomia do Estado-nacional sobre a utilização desta atividade

econômica reflete no esvaziamento em relação ao projeto nacional de desenvolvimento para o país, o que implicou no predomínio da ação mercado. Cabe ressaltar, que “o processo de desenvolvimento é, portanto, um fenômeno relacionado com o surgimento das duas instituições fundamentais no sistema capitalista: o Estado e o Mercado” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.5). Neste sentido, quando o Estado abdica da condução do desenvolvimento, o mercado assume a função de promover esse processo.

Para o Norte Fluminense a década de 1990 é vigorosamente marcada pelos desdobramentos da transformação das políticas macroeconômicas no país, ainda que esse debate seja polissêmico, consideramos observar os efeitos da dissociação entre Estado e Mercado nessa região. Assim, o fim do período desenvolvimentista representa a cessão dos créditos concedidos à decadente indústria sucroalcooleira e a ascensão do novo ciclo econômico propulsionado pela economia petrolífera. Embora, a Petrobras não deixe de realizar investimentos na região, nota-se que a mudança da legislação, em 1997, estabelece o abrupto paradoxo da geração de um imenso volume de riqueza, acompanhado de desigualdade social, dos altos níveis de pobreza e do baixo dinamismo econômico.

Observa-se que Campos dos Goytacazes é o caso nítido das contradições que este processo de acumulação engendra, uma vez que a transformação do município em um território do petróleo<sup>1</sup> não implicou em desenvolvimento na perspectiva estruturalista utilizada por Furtado (2000). Neste sentido, levamos em conta que a adoção das políticas neoliberais no Brasil impactou diretamente na atuação do Estado-nacional e, conseqüentemente, na redução da importância da indústria petrolífera como uma estratégia de desenvolvimento. Como resultado, o conjunto de transformações macroeconômicas vão intensificar as desigualdades da estrutura socioeconômica dessa região.

Sendo assim, a partir da constatação de que o desenvolvimento do Norte Fluminense é marcado pela manutenção, reprodução e intensificação das desigualdades socioeconômicas, pretendem-se compreender quais são os aspectos que contribuíram para que ocorresse o fortalecimento destas contradições. Diante disso, o problema que orienta essa pesquisa consiste em analisar: quais são os aspectos que contribuíram do ponto de vista regional - como a formação socioeconômica regional - e os elementos macroeconômicos no âmbito nacional, que condicionaram esse processo de desenvolvimento a partir da década de 1990?

---

<sup>1</sup> Considera-se o território do petróleo o conjunto dos municípios produtores da bacia de Campos, pertencentes às mesorregiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, que são impactados pelas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural e pelo aumento do volume de compensações financeiras (*royalties* e participações especiais).

Haja vista que a região experimentou um processo de acumulação de capital o qual não refletiu em desenvolvimento econômico, percebe-se que há uma complexidade de fatores regionais e nacionais que robustecem as especificidades do subdesenvolvimento no Norte Fluminense. No âmbito regional, verifica-se a presença de uma especialização produtiva, seguida pela concentração e polarização espacial da principal atividade econômica regional, além da leitura dos baixos indicadores socioeconômicos. Do ponto de vista nacional, a década de 1990 representa o período de transição de um Estado desenvolvimentista para um Estado neoliberal e das alterações das políticas macroeconômicas para inserir o mercado brasileiro num contexto de mundialização do capital, tensionando transformações na estrutura produtiva, no tecido urbano e no mercado de trabalho. Consequentemente, essa mudança no caráter do Estado e da condição da política econômica impacta diretamente na execução das políticas setoriais no processo de desenvolvimento do país (CANO, 2017).

A existência concomitante desses elementos regionais e nacionais culminou na relação de interação entre os diferentes fatores, que derivaram uma singularidade ao processo de desenvolvimento regional. Nesse cenário, o processo de desenvolvimento que é contraditório tornou-se ainda mais, tendo em vista que seus problemas estruturais foram revigorados pelo novo ciclo de crescimento especializado e dependente de decisões que transcendem ao local. Deste modo, nota-se que ausência das políticas de planejamento orientadas pelo Estado nacional reflete na impossibilidade de consolidar projetos capazes de viabilizar o processo de desenvolvimento econômico – produção de excedente com redistribuição de renda e redução das desigualdades regionais e sociais -, conforme perspectiva furtadiana.

Em face dessas circunstâncias, o objetivo geral desta dissertação é analisar tanto os fatores regionais quanto os elementos nacionais que influenciaram o processo de desenvolvimento na região Norte Fluminense, diante do contexto histórico marcado pelas políticas neoliberais, em que o acúmulo de capital de diferentes matrizes de produção não conseguiu minimizar a desigualdade econômica na região. Para tal fim, buscou-se nos objetivos específicos: i) discutir as concepções das teorias de desenvolvimento por diferentes perspectivas, enfatizando aquelas que mais influenciaram as políticas macroeconômicas no período recente; ii) caracterizar o desenvolvimento regional brasileiro, especialmente, destacando as controvérsias do processo de desenvolvimento a partir da década de 1990; e iii) observar o processo de desenvolvimento econômico ocorrido na região Norte Fluminense, estabelecendo o município de Campos dos Goytacazes como recorte espacial.

Alguns autores vêm investigando o processo de desenvolvimento na região Norte Fluminense, como Cruz (2003), que buscou investigar o processo pelo qual as elites regionais se apropriaram dos recursos dos projetos nacionais implantados na região entre 1970 e 2001. O autor constata que o território foi fechado permitindo o monopólio dos mecanismos de exercício da representação política regional e da articulação das escalas de poder. Nesse cenário, os grandes projetos comandados pelas elites agropecuárias e agroindustriais foram responsáveis pelos mecanismos de produção e reprodução das desigualdades, da pobreza e da exclusão social neste território.

Já Piquet e Serra (2007) reuniram uma coletânea de estudos que examinaram os processos de transformação da atividade petrolífera em nível regional, evidenciando os impactos nos espaços ocasionados pela extração de petróleo e gás. Os autores também demonstraram as variáveis que influenciaram o desenvolvimento da região Norte Fluminense a partir da instalação do complexo petrolífero. Por fim, os autores concluem que embora seja uma região constituída por municípios que detêm os maiores orçamentos per capita do país, a ausência de projetos regionais em relação ao futuro pode culminar em equívocos e incertezas.

Diferentemente das abordagens e metodologias utilizadas dos trabalhos apresentados acima, o presente estudo parte de uma associação entre elementos teóricos, históricos e empíricos, justamente, para empregar a perspectiva multiescalar com a finalidade de compreender a natureza e a função de elementos que engendraram determinadas especificidades no padrão do desenvolvimento no Norte Fluminense. Além da abordagem histórica, considerando que não há estudos utilizando a abordagem estruturalista, propõe-se expor as características do fenômeno, a partir da perspectiva furtadiana, sobretudo, analisando a consolidação e a intensificação dos aspectos do subdesenvolvimento na região. Alicerçado nesta perspectiva, busca-se confrontar com as teorias econômicas que preconizam a promoção do desenvolvimento econômico por meio das forças do livre de mercado e de um Estado mínimo, para compreender o processo de transformação do desenvolvimento no espaço analisado.

Na perspectiva estruturalista, o desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que se caracteriza pelo aumento sustentado da produtividade, inserido em um sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico, que produz transformações estruturais na oferta e uma expansão e diversificação na demanda (FURTADO, 2000). Nesta abordagem, o Estado tem papel relevante, uma vez que a

velocidade do desenvolvimento econômico é determinada pela existência ou ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Na concepção desta corrente de pensamento econômico, à medida que a produtividade aumenta o fluxo da renda real (quantidade de bens e serviços à disposição da coletividade) também cresce, por outro lado, o aumento simultâneo das remunerações é o que ocasiona reações propensas a modificar o perfil de demanda. Assim, para compreender o processo de desenvolvimento é essencial conhecer tanto o processo de aumento de produtividade como o comportamento dos agentes que utilizam a renda, mediante a expansão desta (FURTADO, 2000).

Todavia, no contexto neoliberal, o Estado interventor é visto como mecanismo capaz de limitar o mercado, colocando em risco a liberdade econômica e política. Na abordagem neoliberal, o Estado tem como principais funções garantir a estabilidade macroeconômica, por meio do controle de emissão monetária e contenção do orçamento, e criar as condições para a expansão da acumulação de capital (CAMPOS *et al.*, 2015). Dessa maneira, à medida que o neoliberalismo se torna hegemônico diversas medidas de cunho ortodoxo – privatizações, reformas fiscais, elevação de taxas de juros e corte de gasto público - foram disseminadas em várias partes do globo sob o argumento de que só o mercado era capaz de promover a prosperidade econômica (ANDERSON, 1995).

No Brasil este processo não foi diferente, a implantação das políticas neoliberais implicou numa redução do papel do Estado como investidor em áreas econômicas e sociais. E o segmento de petróleo e gás foi um dos primeiros a ser afetado por estas políticas com a quebra do monopólio estatal, no final da década de 1990. No Norte Fluminense, a economia do petróleo foi responsável por reforçar o padrão desigual da dinâmica espacial do desenvolvimento, haja vista que a atividade econômica criou dois grupos de municípios com diferentes impactos da indústria extrativa: o primeiro que vivenciou mudanças na estrutura produtiva, por conseguinte, a partir da concentração de investimentos e de transformações no mercado de trabalho; e o segundo apenas é beneficiado com *royalties* e participações especiais pela extração de petróleo da bacia de Campos, na qual se circunscrevem.

Para conduzir o presente trabalho, adotou-se o método estruturalista para examinar o fenômeno concreto do desenvolvimento no Norte Fluminense, considerando que os processos de desenvolvimento nunca são desencadeados por um único elemento, e sim, por um conjunto de fatores que convergem. Na verdade, há uma convergência de um conjunto de elementos que viabilizam ou criam obstáculos no processo de desenvolvimento, assim, o método

estruturalista permite compreender quais são esses fatores que convergem em determinado contexto histórico para alavancar ou não esse processo de desenvolvimento. Justamente, por partir do pressuposto que uma estrutura é consolidada por um conjunto de elementos interdependentes, e que a alteração de um dos elementos implica na mudança no conjunto da estrutura (RICHARDSON, 1999).

O próprio conceito de desenvolvimento requer uma análise múltipla, entendendo que esses elementos estão interligados – considerando que “o desenvolvimento econômico é um processo de transformação que implica mudanças nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional ou cultural” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.9) -, por isso há necessidade de formular um sistema integrado de diversos elementos que estão mutuamente constituídos, desse modo, o método nos permite compreender a realidade pela sua totalidade (MISSIO, JAYME JR e OREIRO, 2015).

Em outras palavras, o método nos oferece a construção de modelos que são capazes de explicar as relações a partir de estruturas, descrevendo a realidade social como todo. Em consequência do objetivo do presente trabalho apresentar-se com uma postura crítica à abordagem neoliberal, a perspectiva estruturalista é adequada porque justifica uma forma alternativa de investigação do processo de desenvolvimento econômico na região.

A compreensão da existência de estruturas engendradas - pelo processo de acumulação de capital e difusão do progresso técnico - consegue explicar a razão pela qual a região não conseguiu dizimar os aspectos do subdesenvolvimento. Além do mais, o objeto analisado possui características complexas e em constante mudança, o que cria a necessidade de uma abordagem que consiga explicar as realidades sociais e institucionais. Para Bresser (2009, p. 179), “na esfera social, causas e consequências não se distinguem claramente, e a consequência quase sempre retroalimenta a causa presumida”. De forma semelhante, a realidade social é intrinsecamente histórica porque está em permanente mudança, e através da observação da realidade econômica histórica percebem-se regularidades, previsões e tendências da realidade social.

O município de Campos dos Goytacazes foi escolhido como recorte espacial, por vivenciar as características contraditórias que o processo de desenvolvimento pode materializar, bem como por apresentar as particularidades significativas do Norte Fluminense, tendo em vista que o processo de acumulação de capital ampliou o Produto Interno Bruto (PIB), mas, não gerou elevação do padrão de vida da população, o que levanta o questionamento se houve desenvolvimento a partir da perspectiva estruturalista.

Também, o município é considerado polo regional, em termos demográficos e por apresentar segmentos voltados para comércio e prestação de serviços como educação e saúde. Para definir o recorte temporal, levou-se em consideração o contexto de transformações na condução da política macroeconômica que resultaram na transição da matriz produtiva (mudança da atividade monocultora para exploração e produção de petróleo e gás natural) e o novo modelo de desenvolvimento adotado em escala nacional, que se iniciou desde o início dos anos 1990 até os dias atuais. Além do mais, justifica-se o período selecionado para compreender como que esse conjunto de mudanças macroeconômicas vai intensificar as desigualdades nesse município.

Partindo de uma abordagem qualitativa e quantitativa, em razão de o fenômeno do desenvolvimento ser analisado tanto a partir das suas características quanto da mensuração dos seus impactos, sobretudo, na escala regional e municipal. No que tange ao tipo de pesquisa, este estudo se caracteriza como sendo explicativo (RICHARDSON, 1999), uma vez que busca analisar o fenômeno e apontar seus efeitos, tendo em vista que o objetivo desta pesquisa é analisar os fatores regionais e nacionais que influenciaram o processo de desenvolvimento do Norte Fluminense a partir dos anos 1990. A relevância desse tipo de pesquisa deve-se ao fato de que ela se propõe, diante do contexto histórico em que o acúmulo de capital não foi suficiente para promover o desenvolvimento, explicar as contradições desse processo e apontar os desdobramentos socioeconômicos na região.

Para cumprir com esta finalidade, os métodos de procedimentos aplicados abarcaram a revisão bibliográfica, com intuito de identificar os elementos históricos regionais que influenciaram no processo de desenvolvimento do país e, sobretudo, do Norte Fluminense, bem como analisar as políticas macroeconômicas implementadas a partir da década de 1990 que afetaram a região. Também foi utilizada a estatística descritiva para apontar algumas consequências do processo contraditório da acumulação de capital na região, particularmente no município de Campos dos Goytacazes, já que se trata de um polo regional.

A dissertação foi dividida em três capítulos, além desta introdução e considerações finais. No primeiro capítulo foi realizada a revisão bibliográfica, examinando a problemática do desenvolvimento econômico, a partir de diferentes contribuições teóricas, enfatizando aquelas que mais influenciaram a macroeconomia no período recente. Primeiramente, analisou-se a abordagem do processo de desenvolvimento pelo enfoque analítico e histórico realizado pelo pensamento estruturalista de Furtado e, posteriormente, demonstrou-se a

discussão do desenvolvimento na ótica do pensamento neoliberal por intermédio das leituras de Hayek e Friedman.

No segundo capítulo trataram-se os elementos históricos que influenciaram o processo de desenvolvimento brasileiro, a partir da década de 1930 até os dias atuais. Nesse contexto, buscou-se realizar a caracterização do desenvolvimento regional, partindo de um debate teórico para analisar a experiência brasileira, e nesse contexto deu-se ênfase as abordagens dos efeitos de encadeamento do setor industrial, conforme as contribuições de Hirschman (1961). Em seguida, demonstrou-se a mudança do padrão do desenvolvimento brasileiro realizado no início dos anos 1990, destacando as controvérsias do processo de desenvolvimento do país no contexto neoliberal.

No terceiro capítulo buscou-se analisar o fenômeno de desenvolvimento econômico no Norte Fluminense, salientando os efeitos da economia petrolífera tanto ocasionados pelo âmbito regional quanto pelo âmbito nacional. Primeiramente, buscou-se compreender o passado recente da região, entre as décadas de 1970 e 1980, para evidenciar a decadência da indústria sucroalcooleira e ascensão da economia petrolífera. Por último, foi realizado um levantamento dos indicadores socioeconômicos, utilizando o recorte temporal o município de Campos dos Goytacazes, para fortalecer a análise teórica com a realidade socioeconômica da região.

Por fim, são tecidas as considerações finais, validando a utilização do método estruturalista com os resultados evidenciados pela análise histórico-estrutural realizada no Norte Fluminense. Compreende-se que o subdesenvolvimento na região é uma conformação estrutural resultante da combinação de características externas e internas dessa região, que cristalizam e contribuem para sua perpetuação.

## **2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UM DEBATE ENTRE AS PERSPECTIVAS ESTRUTURALISTA E NEOLIBERAL**

A abordagem estruturalista, na perspectiva furtadiana, compreende que a teoria de desenvolvimento econômico busca explicar, do ponto de vista macroeconômico, “as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e se utiliza o produto social” (FURTADO, 2009, p.19). Ademais, a abordagem também compreende que o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, sendo consolidado pelo próprio desenvolvimento capitalista, ou melhor, conformado por estruturas sociais marcadas por grande heterogeneidade tecnológica, que aprofundaram e criaram fatores de propagação deste fenômeno.

Nesta perspectiva, Furtado aponta que a saída para condição do subdesenvolvimento está contida no ato de planejar o desenvolvimento, que necessita da associação entre as dimensões política e cultural da sociedade sob a coordenação da atuação planejada do Estado buscando a superação daquele fenômeno. Vale salientar, que o processo de desenvolvimento econômico nesta abordagem é mais que um processo meramente econômico, na realidade, trata-se de um “processo social e cultural que exige capacidade criativa e muita iniciativa” (CARLEIAL, 2009, p.48). No Brasil, o Estado configurou-se como uma força propulsora do crescimento econômico e do progresso do país, fomentando o processo de industrialização como estratégia para produzir transformações estruturais nos componentes da oferta e da demanda, durante o século XX.

Por outro lado, a abordagem neoliberal resgatou os pressupostos ortodoxos, particularmente a concepção de que o crescimento econômico é resultado da livre atuação dos agentes individuais e maximizadores de suas escolhas, incumbindo o Estado em exercer um papel mais restrito e desassociado da esfera produtiva da economia. Os adeptos desta perspectiva formularam críticas à atuação do Estado desenvolvimentista brasileiro, sobretudo, no que tange a perda de dinamismo econômico provocada pela ineficiência da incorporação de mudanças tecnológicas e do aumento de produtividade. Assim, a inserção do neoliberalismo no país, durante a década de 1990, postulou como objetivo de sanar essas deficiências por meio da livre concorrência, considerando que a excessiva proteção do Estado elimina a possibilidade de obter níveis de maior produtividade.

Diante dessas duas abordagens que mais influenciaram a implementação das políticas macroeconômicas recentemente no Brasil, o primeiro capítulo tem a finalidade de discutir as concepções de desenvolvimento econômico por diferentes perspectivas teóricas. Para tanto, o capítulo está organizado em duas seções: a primeira trata-se da abordagem do processo de desenvolvimento pelo enfoque analítico e histórico realizado pelo pensamento estruturalista; a segunda refere-se à discussão do desenvolvimento na ótica do liberalismo schumpeteriano, bem como do pensamento neoliberal, a partir das leituras de Hayek e Friedman.

## **2.1. (Sub) desenvolvimento sob a perspectiva de Furtado**

O desenvolvimento econômico é compreendido como um fenômeno histórico caracterizado pelo aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, que fomenta um processo de acumulação de capital e de progresso técnico. Ou seja, uma vez que os países ou estados-nação realizam sua revolução capitalista, o desenvolvimento econômico tende a ser automático ou autossustentável, diante dos mecanismos de mercado que incentivam o contínuo aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos (FURTADO, 2000).

Neste sentido, os dois fatores essenciais para determinar o desenvolvimento são: a taxa de acumulação de capital em relação ao produto nacional e a capacidade de incorporação de progresso técnico à produção (BRESSER-PEREIRA, 2006). Sendo assim, o desenvolvimento manifesta-se por causa do aumento de produtividade do conjunto econômico complexo, em que os fenômenos de crescimento provocam transformações na estrutura por meio de mudanças nas relações e proporções internas do sistema econômico (FURTADO, 2000).

### **2.1.1. Caracterização de um fenômeno histórico a partir do aumento sustentado da produtividade e do acúmulo de capital**

As alterações na forma de produzir em conjunto com modificações na distribuição e na utilização de renda são os elementos básicos para assimilar o conceito de desenvolvimento econômico. Pelo lado da oferta, verifica-se que o aumento da produtividade física em relação ao conjunto das forças de trabalho de um sistema econômico ocorre por meio da introdução

de mecanismos mais eficientes de utilização de recursos, os quais estão diretamente relacionados à acumulação de capital e ao progresso tecnológico.

Por outro lado, observa-se que a composição da demanda – expressão do sistema de valores da coletividade – é influenciada pela realocação de recursos promovida pelo aumento do fluxo de renda. “[...] Desta forma, o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão de valores de uma coletividade” (FURTADO, 2000, p. 104).

O conceito de riqueza material apresenta-se como um conjunto formado por membros de uma coletividade nacional, reunidos por uma dependência dos seus interesses materiais. A partir deste conceito, Furtado (2000) elenca Smith por reconhecer a nacionalidade como o marco determinante para um conjunto de interesses econômicos (principalmente para o processo de acumulação de capital), em que o Estado-nação é capaz de homogeneizar todas as outras formas de organização social.

Além do mais, por intermédio da unificação dos conceitos de estoque de bens e de fluxo de serviços, criou-se o conceito complexo de renda, o qual corresponde à remuneração dos fatores utilizados na produção de bens e serviços. A renda pode ser: a) constituída como custo de produção; ou b) vista como o poder de compra criado no processo de produção. Assim, nos dois casos, trata-se de um fluxo de pagamentos efetuados a um conjunto de fatores de produção, vale ressaltar que o ponto de partida da ideia de desenvolvimento baseava-se no conceito vago de progresso.

A formulação do conceito de fluxo de renda por unidade de força de trabalho utilizada tornou-se relevante porque representa o melhor indicador do processo de desenvolvimento de uma economia, principalmente, por ser passível de expressão quantitativa. O aumento do fluxo de renda é resultado tanto de modificações nas técnicas de produção quanto do aumento da dotação de capital por pessoa ocupada do conjunto de elementos que formam um sistema econômico nacional. Porém, se um conjunto econômico apresenta uma estrutura simples – se sua procura não é diversificada –, utiliza-se apenas o conceito de crescimento.

Embora o processo de desenvolvimento caracterize-se do mesmo fenômeno descrito acima, observam-se as repercussões no conjunto econômico de estrutura complexa, que inclui o subconjunto especializado. Em outras palavras, quando a expansão do fluxo de renda ocasiona um aumento da produtividade perante a acumulação de capital, e com o avanço do progresso tecnológico, verifica-se uma série de modificações nas relações e proporções internas do sistema econômico.

Dessa forma, o aumento de produtividade cria uma população que tenha renda superior à que havia previsto, por conseguinte, as modificações da demanda global serão originadas pela forma de distribuição de renda adicional e pelas elasticidades-renda da procura de bens de consumo (FURTADO, 2000). Sob este aspecto, o aumento da produtividade média do fator trabalho, em um conjunto complexo, culmina em alterações estruturais, tendo como resultado final o processo de desenvolvimento.

Contudo, explicita-se que as modificações do sistema econômico não possuem uma relação única entre o elemento motor (aumento de produtividade) e a cadeia de decisões por ele induzidas. Na realidade, existem fatores de várias ordens que intervêm nesse processo<sup>2</sup>, entretanto, pode-se afirmar que as decisões de oferta e de demanda têm o mesmo impulso. Em vista disso, é importante distinguir o impulso inicial e os mecanismos de propagação desse impulso, o autor salienta que não é fácil diferenciar estes dois aspectos no processo de desenvolvimento econômico, por outro lado, é:

[...] é necessário distinguir a invenção, que é uma modificação qualitativa única, de sua difusão sob diversas formas, a que chamaremos de inovações. Além disso, a difusão de uma invenção favorece outras invenções. Se bem que todas essas interdependências tornem extremamente complexa a análise, para compreender o processo de desenvolvimento é indispensável identificar os agentes responsáveis pelas decisões estratégicas e reconhecer os fatores estruturais que condicionam a propagação dos efeitos e tais decisões (FURTADO, 2000, p. 106).

A diversificação da procura e o aumento de produtividade fazem parte do esquema macroeconômico do desenvolvimento, em que ambos contribuem para modificação da estrutura do sistema econômico. Neste sentido, o desenvolvimento econômico é compreendido tanto pelo processo de aumento da produtividade quanto pelo comportamento dos agentes diante a expansão da renda. Desse modo, o aumento de produtividade física do trabalho é reflexo do processo de acumulação de capital e do aprimoramento das técnicas de produção.

De acordo com Furtado (2000), observar as relações entre aumento de produtividade do trabalho e de acumulação de capital é imprescindível para captar os empecilhos que o processo de desenvolvimento pode experimentar nas suas fases iniciais. O desenvolvimento apresenta-se sob a forma de introdução de combinações mais produtivas dos fatores de produção. Essas novas combinações exigem quase sempre uma oferta de fatores em

---

<sup>2</sup>Furtado (2000) cita o exemplo hipotético de uma indústria siderúrgica que tem aumento de imprevisto de produtividade, mas, não se interessa em reduzir os preços de seus produtos. Portanto, a modificação da demanda dependerá apenas da forma que esses lucros adicionais serão utilizados no futuro. Em alternativa, o autor supõe o caso de uma siderúrgica que repassa o aumento de produtividade, através da queda dos preços de seus produtos, neste caso, há elevação da eficiência marginal de investimentos.

proporções distintas das que antes prevaleciam. “As alterações nas proporções em que entram os fatores nas novas combinações fazem-se na direção de maiores doses de capital por unidade de mão de obra ou recursos naturais [...]” (FURTADO, 2000, p. 125).

Assim, a elevação de renda real é considerada como reflexo do aumento de produtividade, entretanto, há casos que a expansão de renda não ocorre, por exemplo: o mecanismo de preço nos mercados internacionais (FURTADO, 2000). O autor explica que a elasticidade-preço da demanda por produtos e a posição no mercado internacional são responsáveis por anular ou diminuir parcialmente os efeitos da expansão de renda. Este efeito é fruto da retenção dos ganhos do aumento de produtividade no exterior acarretado pela deterioração dos termos de troca no comércio internacional, ou seja, se os produtos externos tornam-se mais caros que os internos, o excedente originado pelo aumento de produtividade é utilizado para liquidar a diferença gerada pela deterioração dos termos de intercâmbio.

Em contrapartida, o aumento de produtividade também pode causar diversificação da procura, o que Furtado (2000) considera como elemento motor do desenvolvimento. Com efeito, a existência da possibilidade de aumentar e de diversificar a demanda por bens representa a expansão da capacidade produtiva e do mercado interno. No entanto, se a demanda não se diversifica como o caso no qual a população tem suas necessidades satisfeitas, percebe-se uma capacidade produtiva ociosa. Ademais, quando o aumento do fluxo de renda concentra-se em mãos de um grupo minoritário, o processo de desenvolvimento tende-se a romper, devido esta minoria buscar parte dos bens que consome no exterior.

Desse modo, verifica-se que em ambos os casos a procura interna não é diversificada, ou seja, não há modificações da estrutura do sistema de produção que auxiliem no processo de desenvolvimento econômico. Furtado (2000) salienta que a base do desenvolvimento está inserida na criação do excedente econômico e nas formas de dominação social, onde a acumulação de capital tem sua origem na capacidade de criar excedente. De outro modo, a coletividade humana consegue produzir mais do que o necessário à sobrevivência, entretanto, a forma que se apropria do excedente e a posição do grupo dominante são relevantes para que haja mudanças estruturais no sistema econômico.

Tendo como exemplo o aumento ocasional da produção, percebe-se que se todo fruto do aumento da produção fosse revertido em consumo, as condições de vida da população iriam melhorar temporariamente, porém, não haveria nenhuma transformação da capacidade produtiva. Assim, “a forma de utilização do excedente de produção e a posição social do

grupo que dele se apropria constituem elementos básicos do processo social que engendra o desenvolvimento” (FURTADO, 2000, p. 158).

Bresser-Pereira (2006) aponta que a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento como principal fator para determinar o grau e avanço do desenvolvimento capitalista. Como visto acima, a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico são imprescindíveis para este processo, no entanto, necessitam de instituições formais (políticas e leis) e informais (práticas sociais ou hábitos) para garantir tal condição. Para o autor, cada sociedade nacional deve adotar suas próprias estratégias baseadas nessas instituições e políticas econômicas, que permitam uma inserção na competição internacional aumentando a probabilidade de possuir taxas de desenvolvimento mais altas. Sob este aspecto,

[...] o processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico, são fundamentais para o desenvolvimento: que o Estado, na sua qualidade de principal instituição normativa de uma sociedade moderna, torna-se, na sua outra qualidade de instituição organizacional, o instrumento por excelência de ação coletiva da nação para promover o desenvolvimento econômico se está é suficientemente forte para formular uma estratégia nacional [...] (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.2).

Portanto, o processo de crescimento de uma economia sinaliza-se por meio da existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento, no qual os agentes econômicos estão desempenhando papéis para garantir a competição econômica com as demais nações. A constituição de estados nacionais foi relevante para a consolidação de mercados seguros, cultivando condições necessárias para que os empresários investissem no setor industrial e progresso técnico.

Traçando um paralelo entre as características gerais entre a economia comercial e a industrial, verifica-se que a primeira era caracterizada pelo investimento no mercado em longa distância e expansão das fronteiras. No entanto, nota-se que os comerciantes que dão origem à burguesia moderna ainda são limitados em relação ao investimento em manufaturas, permanecendo no modo de produção tradicional (BRESSER-PEREIRA, 2006). Por outro lado, a economia industrial circunscrita no sistema capitalista necessita da intensificação de capitalização do processo produtivo, de modo que a renda adicional gerada é reintroduzida no circuito econômico para este não se interrompa, o que só ocorre se for assegurada por um Estado-nação. “Assim, o planejamento, concebido em termos amplos como coordenação das decisões que interessam ao conjunto da coletividade, surge como forma superior de organização das economias industriais” (FURTADO, 2000, p. 180).

Certamente, a moderna teoria econômica do desenvolvimento definiu que as “instituições positivas” estimulassem o processo de desenvolvimento por meio do processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico (BRESSER-PEREIRA, 2006). Analisando o processo de desenvolvimento mediante o contexto histórico, a partir do exame de concepções à base de fases – ou concepções faseológicas do desenvolvimento, Furtado (2000, p. 153) aponta para a relevância de compreender o “[...] papel dos fatores não-econômicos que interferem nos processos de desenvolvimento e das características específicas das atuais economias subdesenvolvidas”.

Para o autor, contudo, ainda trata-se de um enfoque limitado, pois os sistemas econômicos históricos foram definidos como *tipos ideais*<sup>3</sup>. Ou seja, todas as sociedades necessariamente deveriam passar por fases em seu processo de evolução, considerando os efeitos positivos das ideias de progresso. Diante desta perspectiva, Furtado (2000) menciona Rostow<sup>4</sup> como exemplo de autor responsável por elaborar seus estudos baseado no argumento no qual o desenvolvimento é alcançado pela superação de cinco fases.

Assim, a primeira fase consiste numa economia com base agrícola, onde a estrutura social apresenta grande rigidez, o que limita a mobilidade social. Além do mais, nesta etapa a estrutura do poder político está controlada pelos proprietários de terra. Na segunda fase é visto que as transformações são provocadas pela influência do processo de produção, pelo avanço dos mercados mundiais e pela concorrência internacional nesses mercados. O plano político é coordenado pela representação do Estado-nação, cujos aspectos são centralizador e eficaz.

A terceira etapa é considerada crucial, dado que reflete as alterações qualitativas nas estruturas econômicas conhecida como o início da decolagem, nessa fase pode haver dois impulsos iniciais: o primeiro refere-se à alteração do plano político (mudança de grupos tradicionais por progressistas); e o papel do fator exógeno que desempenha papel de agente catalisador que intervém no momento oportuno. A quarta etapa compreende-se a partir da continuação da decolagem, que é marcada pela marcha para a maturidade – processo no qual resulta em importantes alterações na composição da população ativa – e constitui relevantes alterações nas atitudes da população. Por último, a quinta etapa consiste no consumo em

---

<sup>3</sup> O conceito “tipo ideal” de Weber refere-se a uma construção abstrata do pesquisador, o qual enfatiza aspectos que deseja estudar daquele dado objeto (ou fenômeno) de estudo. Por ser fruto de seleção de aspectos individualizados e enfatizados, os tipos serão “ideais”, ou seja, não reproduzem a realidade tal como ela é em si mesma.

<sup>4</sup> Rostow foi um economista e professor de história econômica estadunidense, que lançou a obra *Etapas do Desenvolvimento Econômico: um manifesto não comunista* em 1960. No seu livro, o autor decompôs a história do desenvolvimento de cada economia de acordo com um determinado conjunto de etapas.

massa, que é resultado da acumulação da riqueza ou edificação de um Estado-providência responsável por financiar uma rápida expansão de consumo em grande escala.

Dessa maneira, o desenvolvimento desenrola-se a partir da superação de uma série de fases em que Rostow atribui condições necessárias, que o país deve reunir para o processo de desenvolvimento ocorrer de forma rápida e estável. Todavia, Furtado (1974) observa que existem diferentes formações sociais originadas e acentuadas pelo próprio mecanismo de reprodução do sistema capitalista. Na verdade, verifica-se que o mundo foi marcado por grande heterogeneidade tecnológica e desigualdades na produtividade do trabalho, sendo intensificadas pela forma que o capitalismo industrial propagou-se.

Com a Revolução Industrial, o incremento da produtividade dos transportes e da criação do comércio exterior de bens industriais, formou-se um complexo sistema de divisão internacional do trabalho, o que culminou em modificações na utilização dos recursos em escala mundial. O ponto de partida para identificar os tipos particulares de estrutura socioeconômicas surgidas nesta época se dá por meio da análise dos “[...] aumentos de produtividade do trabalho engendrados pela simples realocação de recursos visando a obter vantagens comparativas estáticas no comercial internacional [...]” (FURTADO, 1974, p. 78).

Sob esta perspectiva, demonstra-se que há uma interdependência existente entre a evolução da técnica nos países industrializados e as condições históricas que favoreceram o processo de desenvolvimento. A incorporação da técnica nos equipamentos industriais, o perfil da demanda global de bens de consumo como determinante na composição do investimento e o reflexo da estrutura do aparelho produtivo são resultantes do processo histórico (FURTADO, 2000). Além do mais, o progresso técnico e o acelerado processo de acumulação de capital permitiram o crescimento significativo da produtividade do trabalho como resultado da especialização geográfica (FURTADO, 1974).

Para Furtado (2000), o fato da transposição destes elementos para outro contexto histórico acarretou numa nova problemática: a propagação da técnica moderna para o mundo subdesenvolvido. A expansão da economia industrial europeia em direção às regiões com sistemas econômicos seculares (de natureza pré-capitalista) permitiu a criação de estruturas dualistas originando o fenômeno do subdesenvolvimento, onde uma parte organizou-se na base da maximização do lucro e da adoção de modernas formas de consumo; enquanto a outra parte permaneceu nas formas pré-capitalistas de produção.

Desta maneira, para compreender a natureza das economias subdesenvolvidas é necessário considerar as diferentes formas que elas manifestam-se, diferentemente da lógica

empregada por Rostow. Além do mais, o subdesenvolvimento é visto como “um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, 2000, p. 197).

### 2.1.2. Compreensão da origem e manifestação do subdesenvolvimento de acordo com os elementos da tradição histórico-estruturalista

Furtado (1974) assevera que para compreender o subdesenvolvimento é essencial identificar os tipos particulares de estruturas socioeconômicas, que se formaram por meio da divisão do trabalho estabelecida no rearranjo do uso da força de trabalho disponível. De acordo com o autor, o subdesenvolvimento é preponderado pelas formações sociais marcadas por grande heterogeneidade tecnológica, que aprofundaram e criaram fatores de propagação deste fenômeno.

Nesse cenário, o ponto de partida para compreender a origem do subdesenvolvimento está na realocação dos recursos almejando desenvolver vantagens comparativas internacionais. Furtado (2000) explana que o comércio exterior é considerado um artifício para que o processo de desenvolvimento efetive-se, dado que possui aspectos relacionados: à elevação da produtividade econômica (mediante a expansão dos mercados e especialização), à força motora capaz de provocar mudanças nas estruturas, e por último, como canal de transmissão de progresso técnico.

Contudo, a expansão das relações comerciais externas não deve ser compreendida como elemento suficiente para alcançar o desenvolvimento, Furtado (1974) ressalta que a “lei das vantagens comparativas”, elaborada por Ricardo<sup>5</sup>, corroborava a sólida especialização internacional, que é a origem da divisão internacional do trabalho. Assim, os países líderes do processo de industrialização especializavam-se em atividades consideradas mais produtivas e eficientes, ao passo que outras nações especializavam-se na exploração de recursos naturais - por não exigir esforço tecnológico.

Desta forma, o capitalismo industrial determinou uma relação complexa entre centro e periferia caracterizada pela disparidade da difusão do progresso técnico no modo de produção e pelo fato de que o excedente criado na periferia não se articulava com o processo de

---

<sup>5</sup> Furtado (2000, p. 234) salienta que “a teoria das vantagens comparativas criadas pelo comércio internacional é um simples aspecto da teoria estática do equilíbrio geral [...] na posição de equilíbrio resultante, a procura de importações seria igual à renda gerada pelas exportações”.

acumulação de capital (FURTADO, 1974). Além do mais, a heterogeneidade estrutural foi fomentada pelo nível tecnológico empregado, sendo responsável por aprofundar e por reproduzir o subdesenvolvimento.

Furtado (2000) critica a teoria do comércio internacional em virtude do enfoque dado ao equilíbrio estático pelo qual os preços de mercado refletem os custos de oportunidade dos fatores, ignorando a existência de diferenças qualitativas na tentativa de equacionar o problema como individual. Na verdade, os preços não são capazes de indicar os custos de oportunidade, o que elimina a análise das vantagens comparativa num plano de decisão isolada. Deve-se, portanto, buscar pelo conjunto das decisões relacionadas com a alocação de recursos e com a formação de capital para o investimento visando o mercado interno e externo.

Segundo Furtado (2000), o subdesenvolvimento pode ser identificado em várias formas e em diferentes estágios, sendo “[...] o caso mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com larga faixa de economia de subsistência, coexistência esta que pode perdurar, em equilíbrio estático” (FURTADO, 2000, p. 203). Neste caso, o comércio exterior pode assumir diversas formas de acordo com as características da atividade exportadora e o modo que se inseriu na estrutura econômica preexistente.

Tendo como exemplo um país que exporta produtos agrícolas empregando técnicas de agricultura rudimentares ou com quase nenhum emprego do fator capital, percebe-se quando ocorre um aumento de produtividade econômica imediatamente observa-se uma expansão do consumo, que é atendida pela elevação das importações. Conforme Furtado (2000), se o comércio externo é controlado por uma oligarquia culturalmente voltada ao exterior, cria-se uma tendência de concentração de renda e hábitos de consumos supridos pelas importações.

O outro exemplo identificado é visto em economias em que a atividade de exportação é baseada em grandes plantações, que utilizam de novas técnicas e de alterações na forma de organização da produção. Neste sentido, o nível de salários está sujeito à elasticidade da oferta de mão de obra, que desencadeia as seguintes consequências: a) se houver abundância, o aumento de produtividade é transformado em benefício aos proprietários em forma de lucros, que podem ser investidos na expansão da produção, consumo pessoal ou exportá-los; ou b) em caso de escassez, pode ocorrer a elevação dos salários reais e promover uma formação do mercado interno.

Por último, existe a situação de um país que possui como atividade econômica a exploração de recursos minerais com a finalidade de exportação por intermédio de grupos estrangeiros que introduzem novas técnicas. Neste caso, o volume de mão de obra absorvido é pequeno e as consequências para o sistema econômico dependem necessariamente da ação de investimento do Estado, já que a massa de lucros gerada não permanece na economia local.

Furtado (1974) elucida que o aumento de incrementos da produção não é resultado da transformação da agricultura de subsistência em comercial. Na realidade, a criação de excedente econômico é gerada pela existência do comércio externo, sustentada pela inserção da atividade econômica num sistema de divisão social do trabalho mais amplo. O excedente adicional pode permanecer quase totalmente no exterior ou ser parcialmente apropriado em seu interior, diversificando os hábitos de consumos das classes dirigentes por meio de importações. Assim, esta utilização do excedente originou as formações sociais compreendidas como economias subdesenvolvidas. Também existem os casos de sistemas econômicos subdesenvolvidos que são considerados mais complexos, visto que a economia pode ser configurar em três setores:

[...] um principalmente de subsistência; outro, voltado sobretudo para a exportação; e o terceiro, como um núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficientemente, diversificado para produzir parte dos bens de capital de que necessita [...] (FURTADO, 2000, p. 203).

Considerando a estrutura apresentada acima, verifica-se que, de um lado, o setor de subsistência caracterizado pelo pequeno fluxo monetário gerado e pelo baixo dinamismo econômico, por outro, o setor externo inserido em atividades ligadas diretamente à exportação de produtos primários, sendo considerada atividade com maiores ganhos de incrementos de produtividade. Ainda poderia ser observado um terceiro setor ligado ao ramo industrial responsável por produzir manufaturas para o mercado interno, o que tornava o tipo de estrutura subdesenvolvida mais complexa do que a simples coexistência de empresas estrangeiras num sistema pré-capitalista.

Nas estruturas subdesenvolvidas de grau inferior (simples), o setor externo é considerado o único elemento capaz de induzir transformações estruturais no sistema econômico, tendo em vista que a massa de salários é gerada exclusivamente por esta atividade. Assim, quando ocorre a expansão do setor externo observa-se uma modificação no perfil da demanda e uma absorção de fatores antes utilizados na atividade de subsistência com um nível de produtividade maior.

No entanto, a presença do setor industrial relacionado ao mercado interno nas estruturas subdesenvolvidas de grau superior (mais complexas) implica na alteração da dinâmica econômica do local. Nota-se que a existência deste núcleo permite o processo de acumulação, que capacita a indução de transformações estruturais no sistema econômico. Furtado (2000, p. 201) explica que “[...] podem surgir reações cumulativas, tendentes a provocar transformações estruturais no sistema [...] o fator dinâmico básico continua a ser a procura externa; a diferença está em que a ação desta é multiplicada internamente [...]”.

No momento em que a renda monetária aumenta por causa do setor externo, os lucros do setor industrial ligado ao mercado interno também crescem e são investidos na indústria local, deste modo, cria-se uma expansão do fluxo circular de renda interno. O setor de subsistência sofre uma redução da importância de sua participação na economia, enquanto a indústria nacional inicia o processo de intensificação até alcançar o ponto que produz equipamentos para desenvolver-se.

Os países que possuem elevado grau de diversificação industrial e permanecem com a estrutura ocupacional tradicional acabam experimentando fases prolongadas de crescimento do produto global. Contudo, não há redução do grau de dependência externa e de heterogeneidade estrutural, que são considerados como aspectos estruturais.

A diversidade estrutural é fruto tanto da natureza econômica quanto dos fatores de ordem tecnológica, o que permite a reprodução e a torna autossustentável. Além do mais, verifica-se que na estrutura econômica subdesenvolvida o desequilíbrio de fatores de produção, isto é, a existência permanente de um descompasso entre oferta e demanda dos fatores provocados pela articulação entre o perfil de demanda e as formas das funções de produções. Diante dessas circunstâncias, considera-se a importância das formas de produção, pois:

[...] além de traduzirem o horizonte de possibilidades técnicas, condicionam a distribuição da renda. Assim, a própria orientação técnica, ao reforçar as estruturas subdesenvolvidas as tendências à concentração da renda, cria obstáculos à difusão das inovações e contribui para reproduzir o chamado desequilíbrio no nível de fatores (FURTADO, 2000, p. 208).

Traçando um esboço do esquema do subdesenvolvimento, constata-se que o setor “avançado” é aquele em que a técnica capitalista já foi incorporada ao processo de produção e é destinado ao mercado externo e interno; enquanto outro é chamado de “atrasado”. Sob este aspecto, o grau de subdesenvolvimento é mensurado pela importância do setor atrasado na

economia, e a primeira condição para que o desenvolvimento seja concebido é através do avanço da participação do setor avançado no produto global.

Furtado (2000) elucida que a superação do subdesenvolvimento depende: a) da intensidade da acumulação do setor avançado; b) da orientação do progresso técnico; e c) do incremento da população em idade de trabalhar no conjunto da economia. Em vista disso, as condições mínimas para potencializar o desenvolvimento são dadas pelo crescimento mais do que proporcional do setor avançado e pela estabilidade (ou aumento) da proporção de mão de obra empregada no setor avançado.

Portanto, a existência dos setores “avançado” e “atrasado” em conjunto com os desequilíbrios de fatores torna o fenômeno do subdesenvolvimento resultado de novas condições históricas, que são responsáveis por criar obstáculos na absorção do setor pré-capitalista, e tornam o *dualismo*<sup>6</sup> numa característica estrutural fixa. A interdependência do modo de produção reproduz e perpetua os aspectos de uma estrutura econômica pré-capitalista, de modo que o excedente criado no setor capitalista dependa exclusivamente das condições de vida do “setor não-capitalista” (FURTADO, 2000).

Não obstante, o autor ressalta que não se deve considerar a liquidação da estrutura dualista – transformar o total da mão de obra em assalariados do setor capitalista – como causa suficiente para suprimir o subdesenvolvimento. Na verdade, observa-se que a eliminação do “[...] subdesenvolvimento esteve sempre acompanhado de um ascenso crescente à autonomia de decisões da coletividade local com respeito à utilização dos fluxos de renda gerados pelo sistema produtivo, inclusive o excedente [...]” (FURTADO, 2000, p. 220).

Furtado (2009) designa como fase superior do subdesenvolvimento quando o núcleo industrial é capaz de produzir os próprios bens de capital, onde o mercado interno passa a expandir-se por meio de um processo de substituição de manufaturas que antes eram importadas. Como resultado, o processo produtivo fica circunscrito na reprodução exata dos bens importados anteriormente, eliminando a possibilidade de uma transformação na estrutura econômica.

O processo de industrialização por substituição de importações inicia-se após a primeira fase de industrialização movida pela expansão das exportações primárias. Neste

---

<sup>6</sup> O dualismo utilizado por Furtado (2000) refere-se à coexistência do modo de produção capitalista com outro modo de produção não capitalistas, como pode ser a agricultura artesanal de subsistência no quadro do desenvolvimento, isto é, em economias que não podem ser concebidas fora de certo sistema de relações internacionais que engendra o fenômeno da dependência.

momento, a economia vivencia o aumento da renda interna ocasionado pelo volume do setor exportador e, conseqüentemente, a diversificação da procura por bens de consumo.

Furtado (2000) define a segunda fase da industrialização equivalente ao período em que são realizados investimentos na produção de bens de capital provocados pela diversificação da demanda e pelas alterações dos preços relativos. O crescimento dos investimentos industriais cria fatores de pressão sobre a capacidade de importação, contraindo-a e alavancando novas tensões estruturais na economia.

Sendo assim, para que o setor industrial seja o mecanismo propulsor do desenvolvimento primeiramente deve estar estruturado, de modo que a utilização da capacidade produtiva seja igual a realização de investimentos no conjunto da economia. Os investimentos “[...] poderão orientar-se no sentido da substituição de importações, aumentando a sua eficácia, sem que nesse processo esteja elemento propulsor de desenvolvimento. Esse passa a originar-se diretamente na diversificação estrutural” (FURTADO, 2000, p. 179).

Em linhas gerais, nota-se que embora houvesse um crescimento do setor industrial ligado ao mercado interno, o aumento do produto ainda não poderia ser considerado suficiente para promover uma alteração na estrutura produtiva de um país. Na verdade, a diferenciação estrutural originada pelo processo de substituição de importações é vista para Furtado (2000) como condição necessária, porém, não suficiente para propulsionar o desenvolvimento estável. Assim, como o processo de desenvolvimento afetava um pequeno grupo da população, conservava-se a importância do setor de subsistência para economia.

Adiante, deduz-se que a transferência dos modelos de consumo tende a inviabilizar a liquidação da estrutura subdesenvolvida por meio do mecanismo da autonomia de decisões conjunta do sistema econômico. Furtado (1974) esclarece que a existência de uma classe dirigente voltada aos padrões de consumo de países com alto nível de acumulação de capital e de uma cultura cujo elemento é o progresso técnico impossibilitou modificações na estrutura econômica do conjunto complexo.

Na realidade, os processos de produção e de circulação, mutuamente, resultaram na dependência cultural que acentuaram a base de perpetuação das estruturas subdesenvolvidas, o que Furtado (1974) denominou como *modernização*. Assim, conhecer a matriz institucional que define as proporções internas do sistema econômico é fundamental para compreender a forma de apropriação do excedente criado pelo comércio exterior. Além do mais, a esfera da circulação reflete o processo de dominação cultural que é determinado pela forma de

utilização desse excedente, condicionando e reproduzindo a forma social ao estabelecido padrão cultural.

Nesta perspectiva, a relação entre os países “cêntricos” e “periféricos” apresenta-se como um grau de complexidade maior do que prevista anteriormente, considerando na medida em que “[...] os países ‘periféricos’, ao especializarem-se, transformavam-se em importadores de novos bens de consumo, fruto do progresso tecnológico nos países ‘cêntricos’ [...]” (FURTADO, 2000, p. 256). Como consequência, ao invés de ocorrer o aumento da produtividade média do país “periférico” com crescimento da taxa de salário, apura-se uma elevação dos gastos em consumo e alteração significativa do padrão de vida de uma classe minoritária.

A modernização materializa-se quando as economias subdesenvolvidas alcançam a fase mais avançada, isto é, quando os países experimentam a industrialização para atender o mercado interno. Nesta fase, os bens de consumo, que antes eram importados, são produzidos para os grupos sociais modernizados. Furtado (1974) afirma que é neste contexto que o problema origina-se, considerando que a tecnologia incorporada aos produtos importados não está relacionada com o nível de acumulação de capital, e sim com o perfil da demanda do setor modernizado da economia.

O processo de transplantação de modelos de consumo das economias “cêntricas” para os subsistemas periféricos indica que quanto maior for o progresso técnico e a diversificação do consumo, maiores são as possibilidades de ocorrer um processo de desenvolvimento dependente. Aliás, origina-se uma heterogeneidade estrutural organizada na necessidade de aumentar permanentemente o coeficiente de capital no setor que produz para minoria, desta forma, o processo mimético de produção de bens impossibilita a ampla difusão do progresso técnico nas áreas da economia dependente (FURTADO, 2000).

Destarte, para compreender a natureza do subdesenvolvimento exige-se buscar as raízes de determinadas condições históricas, que evidenciam tanto o processo interno de exploração quanto o processo externo de dependência. Para Furtado (1974), o subdesenvolvimento é visto como fenômeno em que consiste num processo de forças capazes de reproduzir-se no sistema capitalista, sem alterar as estruturas sociais preexistentes.

No caso da América Latina, especificamente, a realidade brasileira, a característica mais significativa é a tendência estrutural de não possibilitar o acesso da massa da população aos benefícios da acumulação e do progresso técnico. Nesse sentido, na história econômica

latino-americana teria predominado a modernização do consumo dos grupos dirigentes, suprimindo qualquer forma de oposição ao processo de desenvolvimento desigual.

Para esta perspectiva teórico-metodológica, o Estado tem papel fundamental seja na perpetuação do subdesenvolvimento seja na construção de um projeto nacional que viabilize a promoção do desenvolvimento. Neste sentido, não há como dissociar desenvolvimento e Estado na abordagem estruturalista. Mas esta associação entre Estado e desenvolvimento é uma das mais controversas do debate econômico. Numa perspectiva oposta, os autores que alicerçam o pensamento liberal e neoliberal argumentam que a intervenção do Estado é o grande obstáculo ao desenvolvimento.

## **2.2. Desenvolvimento sob a perspectiva liberal e neoliberal**

### **2.2.1. O processo de destruição criadora e o papel da democracia no processo de desenvolvimento na perspectiva de Schumpeter**

Em oposição aos pensadores da escola neoclássica, Schumpeter (1988) discorda que o processo de desenvolvimento seja fruto do progresso acumulativo linear. Ainda conservando a base liberal do pensamento econômico, o autor distancia-se da concepção que o desenvolvimento seja resultado do avanço da combinação dos fatores de produção. Na verdade, o processo de desenvolvimento inicia-se a partir da ruptura do estado de equilíbrio, o qual é preconizado pelos neoclássicos.

Sendo assim, para compreender o desenvolvimento econômico, Schumpeter (1988) parte do pressuposto que as causas da mudança econômica realizadas no sistema capitalista são atingidas por meio do “fluxo circular”. Na realidade, o mecanismo econômico configura-se pela propriedade privada, divisão do trabalho e livre concorrência num Estado organizado comercialmente, em que o “fluxo circular” representa um modelo de economia estacionário, baseado em atividades econômicas que se sucedem de forma constante.

O “fluxo de renda” representa o modo de vida econômica na posição de equilíbrio onde são determinados os preços e as quantidades de bens, sendo descritas como uma adaptação aos dados existentes em qualquer momento. Contudo, a vida econômica também

experimenta modificações, que são capazes de alterar o próprio curso tradicional da economia, configurando-se como “mudança revolucionária”.

Para Schumpeter (1961), a natureza do capitalismo é estabelecida por meio do modo ou método de transformação econômica, o qual é determinado pelo caráter evolutivo do sistema capitalista, afastando a ideia do caráter estacionário. Em vista disso, o processo de destruição criadora torna-se elemento essencial para verificar como o sistema é constituído, assim como importante para evidenciar sua função de propagação do capital.

As “mudanças revolucionárias” decorrem de “novas combinações” da função de produção que são qualitativamente diferentes de alterações de preferências dos indivíduos no cotidiano. Então, o desenvolvimento consiste no processo de evolução econômica que se caracteriza pelas rupturas da situação presente a partir da introdução de inovações transformadoras, que são capazes de alterar o funcionamento do sistema econômico.

De fato, o impulso que põe e mantém em funcionamento a máquina capitalista “[...] procede dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos bens de mercado e das novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista” (SCHUMPETER, 1961, p. 83).

As mudanças ocorridas são estimuladas pelas forças internas do sistema econômico, que desencadeia uma descontinuidade dos canais de fluxos, deslocando permanentemente a posição de equilíbrio (SCHUMPETER, 1988). Por isso, deve-se compreender tanto a natureza das modificações quanto os fenômenos apresentados durante este processo, dado que são elementos centrais para determinar a origem do processo de desenvolvimento econômico.

Desta maneira, Schumpeter (1988) procura demonstrar o esquema do processo do desenvolvimento, conforme: a origem das inovações, os agentes responsáveis pela produção e a forma que estão inseridos no sistema econômico. Primeiramente, percebe-se que o autor elimina a possibilidade da inovação ser fruto do desejo das preferências individuais, já que se trata de uma súbita mudança dos dados em que os empresários não necessitam mudar a técnica de produção. Na verdade,

[...] esse caso não oferece nenhum outro problema além de uma mudança nos dados naturais, nem requer nenhum método novo de tratamento; razão pela qual desprezaremos qualquer espontaneidade das necessidades dos consumidores que possa existir de fato, e admitiremos que os gostos são ‘dados’” (SCHUMPETER, 1988, p. 48).

A despeito de reconhecer a importância das novas necessidades manifestadas pelos consumidores e a pressão exercida sob a estrutura produtiva, Schumpeter (1988) assevera que

é a partir do âmbito da produção que as firmas empenham-se para combinar diferentes insumos e forças para produzir novos bens. Acresce-se a isso, o fato que, os consumidores são educados ou ensinados a desejarem “coisas novas”, isto é, são induzidos a almejarem bens com aspectos diferentes ou semelhantes que já detinham o hábito de utilizar.

O conceito de novas formas de produzir – chamadas de inovações ou de “novas combinações” – engloba cinco casos: a) introdução de um novo bem; b) introdução de um novo método de produção; c) abertura de um novo mercado; d) conquista de uma nova oferta de matérias primas ou bens semimanufaturados; e o e) estabelecimento de uma nova organização industrial (SCHUMPETER, 1988). Para o autor, os meios de produção necessários para atingir novas combinações estão inseridos, ou melhor, empregados em atividades que formam o “fluxo circular”.

Diante de novas formas que possam realizar as novas combinações, as atividades econômicas são direcionadas para realocar os recursos existentes em prol do novo processo produtivo. Conseqüentemente, Schumpeter (1988) consegue designar o conceito de desenvolvimento econômico, distinguindo-o de mero crescimento – o qual se limita aos processos de adaptação dos dados, sem nenhum fenômeno de ordem qualitativamente novo.

Sob esta perspectiva, o desenvolvimento será iniciado por intermédio de dois elementos. Primeiramente, pela presença do empresário, cuja ação está relacionada à capacidade de criar “novas combinações”, forçando o sistema econômico a percorrer novos caminhos; e, por fim, é o crédito que desempenhará a função, “[...] por meio do qual quem quer realizar novas combinações sobrepuja os produtores do fluxo circular no mercado dos meios de produção requeridos [...]” (SCHUMPETER, 1988, p.52).

O empresário possui a função social de revolucionar o sistema de produção por meio da introdução de uma invenção ou de uma nova possibilidade tecnológica. Assim, por intermédio da abertura de novas fontes de suprimento de insumos, novos canais de distribuição ou reorganização do sistema industrial o empresário torna-se capaz de produzir uma nova mercadoria ou modernizar um método antigo (SCHUMPETER, 1961).

Já o crédito é o meio pelo qual as “novas combinações” são realizadas quando concedidas a figura do empresário, gerando novos canais de distribuição. Na prática, o crédito é a criação de poder de compra transferida ao empresário, que consiste em uma modificação do sistema econômico em prol dos investimentos dos empresários. De acordo com Schumpeter (1988, p. 74), “[...] significa confiar-lhe forças produtivas. É só assim que o

desenvolvimento econômico poderia surgir a partir do mero fluxo circular em equilíbrio perfeito [...]”.

No entanto, Schumpeter (1961) observa que a própria força motriz do sistema capitalista pode atuar de forma contrária à existência do processo econômico, de modo que se originam elementos transformadores das condições atuais para uma civilização socialista. Neste sentido, o autor evidencia os meios pelos quais resulta no fortalecimento do sistema socialista em detrimento do sistema capitalista.

Primeiramente, destaca-se a perda do dinamismo do empresário inovador ou o obsolescimento da função do empresário. Neste caso, se a evolução do sistema capitalista tornar-se um processo totalmente contínuo (automático) ou se romper, isto é, se os métodos de produção alcançarem uma condição de perfeição em que não se admite novos melhoramentos, entende-se que o sistema econômico alcançou um estado mais ou menos estacionado, no qual o empresário perde totalmente o interesse de realizar “novas combinações”. Deste modo, o progresso tende a se alterar de forma mecanizada e despersonalizada, orientada pela grande unidade industrial burocrática e colaborando para socialização da produção, o que impede a ação individual da figura do empresário capitalista.

Em segundo lugar, evidencia-se que o declínio do processo concorrencial possibilita a constituição de grandes unidades produtivas e, conseqüentemente, a destruição da camada protetora da sociedade capitalista. Para Schumpeter (1961), a eliminação dos pequenos produtores do circuito econômico enfraquece o quadro institucional, destruindo a propriedade privada e a liberdade de contrato que constituem a base do sistema capitalista. Por último, o autor destaca que a formação de uma atmosfera hostil é consequência de uma organização de indivíduos pertencentes a uma camada de intelectuais hostis<sup>7</sup>, que se origina no seio da sociedade mediante a difusão de ideias contrárias ao sistema capitalista.

Em síntese, o mesmo processo econômico que solapa a posição da burguesia – redução da importância do empresário inovador, destruição das camadas de instituições e a criação da atmosfera hostil – decompõe também, atuando de dentro, a própria força do capitalismo (SCHUMPETER, 1961). Entretanto, o autor salienta que os aspectos do sistema capitalista ainda estão vivos, por exemplo, a empresa conserva-se na ativa e a liderança da burguesia permanece como a mola propulsora do progresso econômico.

---

<sup>7</sup> Schumpeter (1961, p. 182) explica que o advento das “[...] condições favoráveis à hostilidade contra um sistema social ou a um ataque específico contra ele tenderão, em todos os casos, a provocar o aparecimento de grupos que as explorarão. No caso da sociedade capitalista, todavia, há um outro fato que deve ser notado: ao contrário de qualquer outro tipo de sociedade, o capitalismo, inevitavelmente e em virtude da sua própria civilização, cria, educa e subvenciona um interesse oculto de inquietação social [...]”.

Assim sendo, para compreender o desenvolvimento econômico, o autor distancia-se da abordagem histórica e constrói uma teoria explicitando as causas da mudança econômica realizadas no sistema capitalista, por meio do “fluxo circular”. Para tanto, Schumpeter (1988) interpreta o desenvolvimento econômico como objeto da história econômica, que compõem parte da história universal.

Todavia, para o autor, existe uma relação de dependência fundamental entre o aspecto econômico com as demais relações no mundo, o que impede que a mudança econômica seja explanada somente pelas condições econômicas prévias. Neste sentido, as condições econômicas precedentes não são suficientes para determinar o estado econômico de uma nação, mas apenas para definir a situação total antecedente.

Logo, a análise e a exposição, a partir da história econômica, tornam-se problemáticas devido à redução dos fatos que constituem a base da interpretação econômica da história. Segundo Schumpeter (1988, 44), “[...] descrever o processo econômico continua sendo história, mesmo que a verdadeira causalidade seja largamente não-econômica”.

Apesar de Schumpeter definir o desenvolvimento econômico a partir de uma abordagem descolada com a perspectiva histórica, elaborando um conceito que se ajusta a qualquer tempo ou lugar, observa-se que o autor não desconsiderava a importância da análise histórica. Com efeito, a valorização da história permite a compreensão de outros aspectos da vida social que influenciam o sistema econômico, como o papel da democracia.

A teoria da liderança competitiva<sup>8</sup> ajusta-se perfeitamente ao método democrático, porém, sinalizam-se algumas ressalvas sobre o processo democrático. A primeira delas é que a democracia não é governada pelo povo, na verdade, a democracia é representada pela escolha de aceitar ou recusar aqueles que governarão (SCHUMPETER, 1961). Assim, o autor rompe com os pressupostos da doutrina clássica da democracia, em que o desejo pelo bem comum é estabelecido pela vontade do povo orientado pela fé.

Schumpeter (1961) busca construir sua crítica por meio da dúvida em que o povo seja capaz de produzir efetivamente uma vontade autônoma e racional comum a todos. Para o autor, é impossível que diferentes sujeitos alcancem um consenso sobre o bem comum, “[...] ficamos ainda obrigados por necessidade prática a atribuir à vontade do indivíduo uma independência e uma qualidade racional que são absolutamente irrealistas [...]” (SCHUMPETER, 1961, p. 309).

---

<sup>8</sup> Schumpeter (1961) explana que a democracia representa o sistema em que o povo aceita ou recusa aqueles que o governarão, baseado em um sistema de concorrência livre entre os possíveis líderes pelo voto do eleitorado.

O autor explica que o indivíduo deixa sua racionalidade quando entra no âmbito político, a partir deste momento, toda ação é realizada em torno de seus pré-conceitos e elementos não racionais. Além do mais, alguns fatores agravam o desempenho do cidadão na política: o desconhecimento das regras do jogo político e a falta de compreensão dos procedimentos eleitorais. As possibilidades dos indivíduos serem explorados pelas lideranças ou grupos que disputam o poder aumentam à medida que a capacidade e manifestação da vontade espontânea são influenciadas pelas lideranças ou grupos que disputam o poder.

Sendo assim, para Schumpeter (1988, p. 328), “[...] o método democrático é um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Neste contexto, a democracia é compreendida como uma instituição que regula a disputa entre os diferentes grupos políticos pelo poder. A partir desta perspectiva, elimina-se qualquer objetivo relacionado com a busca pelo bem comum, ou seja, são excluídas as finalidades da democracia e das decisões públicas.

Schumpeter (1961) ressalta que as ações políticas podem ser coordenadas pelos próprios interesses dos políticos. Além do mais, a democracia é enfraquecida pela necessidade constante de conciliar a política com as exigências da batalha política, sendo a legislação e a administração subprodutos da luta pelos cargos políticos. As decisões são tomadas em movimentos realizados pelos partidos que buscam manter-se no poder.

O cidadão, portanto, não tem a capacidade de determinar uma função social específica para política, uma vez que ela é ditada exclusivamente pela disputa de votos. A eleição torna-se instrumento essencial para o funcionamento deste modelo democrático, sendo a função do povo eleger e formar um governo. Entretanto, o autor também preconiza que o sistema democrático pode experimentar dificuldades ocasionadas pelas posições de lideranças políticas sem experiência ou competência especializada, isto é:

[...] o método democrático cria políticos profissionais, a quem transforma em administradores e *estadistas* amadores. Carecendo de conhecimentos necessários para enfrentar essas tarefas [...] juízes que desconhecem a lei e diplomatas que não sabem francês, desmoralizando o serviço público e desencorajando os melhores elementos que poderiam por ele sentir-se atraídos [...] (SCHUMPETER, 1961, p. 350).

Como resultado, os políticos estrategistas conseguem sobreviver aos fracassos, superando aqueles que possuem habilidades e seriam “casos de sucesso” na administração do

país. Em outras palavras, a legitimidade do governo eleito é definida por meio da habilidade em persuadir e manipular o apoio do eleitorado em seu favor.

Schumpeter (1961) ainda salienta a relação que subsidia a democracia e a liberdade individual, na realidade, o método democrático não assegura necessariamente maior medida de liberdade individual do que qualquer outro método. Porém, para o autor, o exercício do autogoverno deve preservar a ação individual para que se mantenha a esfera privada, sem a interferência de outros agentes econômicos ou do próprio Estado. Ademais, a liberdade garante o direito legal dos indivíduos candidatarem-se, resultando numa considerável margem de expressão para todos.

Por fim, Schumpeter (1961) elenca quatro circunstâncias para o êxito do método democrático, alicerçados em grandes nações industrializadas. Primeiramente, assevera-se que a democracia prospera em ambientes sociais onde são realçados em determinados aspectos como o material humano da política, o qual deve ser constituído a partir de uma quantidade suficiente de indivíduos com as necessárias qualidades e padrões morais.

A segunda condição refere-se ao campo real de decisões políticas, a proporção da extensão do campo político não deve ser tão ampla, além de depender das limitações gerais do método democrático e das circunstâncias individuais de cada caso. Schumpeter (1961) pontua que as decisões políticas não necessitam circular por toda esfera democrática, apenas deve existir o tratamento racional na tomada da decisão, de modo que assegure a ausência de manifestações sentimentais.

Desta maneira, o autor reforça que a limitação das atividades do Estado não é condição necessária para o pleno funcionamento da democracia, pelo contrário, é o método democrático que permite que todas as funções do Estado não sejam sujeitas ao sistema político. Tendo como exemplo os países considerados democráticos, Schumpeter (1961) cita alguns casos apresentados como: a independência do judiciário, a autonomia de universidades e a criação de órgãos, que possuem suas próprias normas e são totalmente insubordinados ao aparato político.

A terceira condição recomenda que o arcabouço do governo democrático na moderna sociedade estrutural esteja bem estruturado burocraticamente, de forma que todos os âmbitos da atividade pública desfrutem dos serviços prestados. Schumpeter (1961) reforça que não basta que a burocracia seja eficiente na administração pública, mas também deve cumprir a função de orientar os políticos e criar seus próprios princípios. Neste sentido, no âmbito econômico o autor deixa evidente que a democracia deve ser mesmo restrita, uma vez que a

definição da política econômica não cabe à população, mas, sim, aos governos e às instituições.

Por último, a quarta condição elucidada, resume-se no autocontrole democrático no qual pondera que o método democrático não é capaz de funcionar plenamente, ao menos que todos os importantes grupos políticos subordinem-se de forma espontânea. Para Schumpeter (1961, p. 357), “os eleitores comuns devem respeitar a divisão do trabalho entre si e os políticos que elegem [...] e necessitam compreender que, uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua”.

Deste modo, o governo democrático é realizado com sua máxima capacidade desde que todos os interesses relevantes sejam condicionados com os princípios estruturais da sociedade. Schumpeter (1961) conclui que toda vez que surgirem elementos capazes de ameaçar a democracia e dividi-la em dois campos, os interesses entram em conflito culminando em um governo democrático deficiente.

Também se observa que o método democrático, na perspectiva de Schumpeter (1961), é minimalista e procedimental, devido à relação reducionista entre o governo e o povo referente ao processo eleitoral. A democracia fica circunscrita aos procedimentos que regulam a disputa poder, neste sentido, para estabelecer a liderança competitiva necessita-se de conservar algumas liberdades individuais, por exemplo, o direito de candidatar-se e a liberdade de expressão. Por meio deste ponto de vista, Hayek (2010) e Friedman (1984) asseveram que a falta de liberdade política produz sérias consequências para a sociedade capitalista, com efeito, os ideais políticos e suas ações passam a ser orientadas pelas instituições políticas, que corroem e destroem a base de uma sociedade considerada livre: a liberdade.

### 2.2.2. O papel da liberdade no desenvolvimento de acordo com as perspectivas de Hayek e Friedman

Hayek (2010) busca compreender e alertar sobre os desdobramentos das forças que criaram o nacional-socialismo na Europa, durante o século XX. A partir dos regimes totalitaristas que pairavam o continente europeu naquela época, o autor argumenta sobre uma ameaça real contra as ideias básicas que a sociedade moderna foi constituída – o liberalismo dos séculos XVIII e XIX e o individualismo. Assim, os princípios preconizados pelos

fundadores da filosofia liberal foram “[...] aos poucos abandonados por aquela liberdade de ação econômica sem a qual a liberdade política e social jamais existiu no passado [...]” (HAYEK, 2010, p. 39). Ademais, o processo contínuo de mudanças estruturais é visto como uma nova forma de escravidão à medida que a sociedade caminha em direção ao socialismo.

A obra, *O caminho da servidão*, indica a tendência moderna de ruptura com toda evolução da civilização ocidental, renunciando o preceito do individualismo (HAYEK, 2010). Observa-se que a trajetória do desenvolvimento expressava-se na libertação dos indivíduos das restrições que os mantinham condicionados a determinados padrões. Em *Capitalismo e Liberdade*, Friedman (1988) afirma que a defesa do conceito de “socialismo democrático” era realizada por aqueles que condenavam a eliminação da liberdade individual, mas, procuravam adotar um sistema de organização política sem liberdade.

Segundo Hayek (2010), a elaboração de uma tese coerente com a defesa de liberdade econômica transformava-se em resultado do livre desenvolvimento das atividades econômicas, que obtinham como subproduto imprevisto e não planejado. O autor evidencia que o desenvolvimento da ciência e o estímulo da criatividade foram frutos da liberdade individual, e que a partir da liberdade industrial e o acesso ao crédito estabeleceram-se os novos caminhos para o conhecimento.

Conseqüentemente, o trabalhador do mundo ocidental passou a experimentar um grau de conforto material, segurança e independência que não eram vistos anteriormente. As implicações deste processo desenrolam-se na medida em que as ações eliminam os obstáculos à liberdade individual, tornando o indivíduo capaz de satisfazer um número maior de suas necessidades.

Hayek (2010) ressalta que apesar da descoberta de grandes mazelas pela elevação do padrão de vida da sociedade, não houve nenhuma classe que não tenha sido beneficiada de modo considerável pelo progresso geral. No entanto, a velocidade do desenvolvimento alcançado tornou-se demasiadamente lenta na percepção do indivíduo ambicioso, o autor explana que a sociedade absorveu uma nova consciência de poder sobre seu próprio destino, questionando as possibilidades de aprimoramento da qualidade de vida. Sendo assim,

[...] os princípios que haviam possibilitado esse avanço no passado começaram a ser considerados obstáculos à rapidez do progresso, a serem eliminados imediatamente, e não mais as condições para a preservação e o desenvolvimento do que já fora conquistado (HAYEK, 2010, p. 42).

O princípio fundamental do liberalismo pressupõe que as forças espontâneas da sociedade sejam capazes de fomentar a concorrência, cuja ação produz os maiores benefícios

possíveis. Entretanto, a crescente impaciência do lento progresso da política liberal provocou a adoção de políticas econômicas de cunho não liberal, que acelerou o progresso econômico. Assim, a ambição da sociedade em conquistar cada vez mais uma melhoria social resultou no abandono gradual das políticas liberais.

Para Hayeck (2010, p. 44), “[...] passou-se a acreditar cada vez mais que não poderia esperar maior progresso dentro das velhas diretrizes e da estrutura geral que permitiram os avanços anteriores [...]”. Neste sentido, o autor pontua que houve uma perda da “consciência” de tudo do que dependia da existência do sistema liberal e, por conseguinte, sucedeu-se na inversão do rumo do capitalismo: o sistema tradicionalmente norteado pela ação individualista e pelo mecanismo autônomo foi substituído pela condução coletiva e “consciente” de todas as forças sociais com a finalidade de alcançar os objetivos preestabelecidos.

Embora, houvesse recomendações dos grandes pensadores sobre as consequências do coletivismo, por exemplo, ameaça à liberdade, o novo “socialismo democrático” passou a adotar uma estratégia atrelada à promessa de “uma nova liberdade”. O socialismo caracterizado francamente autoritário comprometeu-se com o discurso da liberdade como meio pelo qual se buscou reduzir o conflito entre os princípios socialistas e liberais (HAYECK, 2010). No entanto, o autor salienta que o socialismo democrático é a grande utopia das últimas gerações, na verdade, o compromisso de maior liberdade dos socialistas era o caminho da servidão.

A promoção da igualdade e do bem-estar social passou a ser compreendida como meio mais efetivo de ampliar as liberdades individuais, em que o Estado propôs-se a promover os objetivos desejados. Entretanto, o que ocorreu foi a intensificação das políticas estatais e do paternalismo nos países democráticos, que substituiu a liberdade e a ação individual pelo bem-estar (FRIEDMAN, 1988). Na realidade, quando os indivíduos buscam justiça social e maior igualdade, também representa a abolição da base do sistema capitalista: a eliminação da iniciativa privada e da propriedade privada dos meios de produção. Desta forma, cria-se um “sistema de economia planejada” em que o papel do empresário é realocado para o órgão central de planejamento, contradizendo a doutrina liberal (HAYEK, 2010).

Nesta perspectiva, Friedman (1988) salienta que a organização econômica desempenha um papel duplo na promoção de uma sociedade livre. Se, por um lado, a liberdade econômica é um meio em si própria, de outro, é um instrumento indispensável para alcançar a liberdade política. Portanto, a organização econômica determina a concentração ou dispersão de poder econômico, além de promover diretamente a liberdade econômica – dado

que o capitalismo competitivo é capaz de separar e controlar o poder político do poder econômico.

Conforme Hayek (2010), o liberalismo está alicerçado na convicção de que a concorrência é a melhor forma de alocar os recursos escassos, de modo que os esforços humanos sejam empregados de maneira eficiente e coordenados pelas forças do livre mercado. Todavia, o autor ressalta a importância de uma estrutura legal cuidadosamente elaborada para manter os frutos positivos do funcionamento da concorrência perfeita e enfatiza que nem as normas legais estão isentas de falhas. Aliás,

[...] tampouco deixa de reconhecer que, sendo impossível criar condições necessárias para tornar efetiva a concorrência, seja preciso recorrer a outros métodos capazes de orientar a atividade econômica. Todavia, o liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais [...] (HAYEK, 2010, p. 58).

Assim, os liberais reconhecem a indispensabilidade da correção da eficácia do mercado por instituições, e por meio da legislação garantir o princípio do direito da propriedade privada e da liberdade de contrato. Em suma, nenhum arcabouço legal tem condições suficientes para criar a eficácia compreendida pela concorrência, mas, em sua ausência, torna-se necessário a ação de autoridades para reparar os desvios oriundos de externalidades positivas e negativas.

Sob outra perspectiva, Friedman (1988) reforça que além de preservar a lei e a ordem, reforçar os contratos privados e os mercados competitivos, o governo deve proteger a liberdade individual contra seus inimigos externos, mas também contra seus próprios compatriotas. O governo deve ser distribuído para que se evite a concentração de poder, de modo que garanta os efeitos da variedade e da diversificação da ação humana.

Para Hayek (2010, p. 61), “[...] a criação de uma estrutura adequada ao funcionamento benéfico da concorrência estava longe de ser completada quando, em toda a parte, os estados começaram a substituí-la por um princípio diferente e inconciliável [...]”. Assim, o pensamento não se empenhava em propiciar a concorrência e de complementar-lhe a ação, porém, trocá-la totalmente por uma economia dirigida.

Além do mais, o embate contra a concorrência resulta numa situação que não satisfaz os planejadores nem os liberais e ainda o torna uma espécie de organização sindicalista na qual a concorrência é parcialmente suprimida, originando monopólios regulados pelas ações de planejamento. Acresce-se a isso, o fato de que, os dois métodos são fracos e ineficientes quando são implementados separadamente, isto é, “planificação e concorrência só podem ser

combinadas quando se planeja visando à concorrência, mas nunca contra ela” (HAYEK, 2010, p. 63).

Já Friedman (1988) reforça que nenhuma economia dirigida jamais poderá reproduzir a variedade e a diversidade da ação humana, considerando que durante o processo de homogeneização dos padrões de vida levam os governos a substituir progresso por estagnação. A uniformidade retira a “[...] variedade essencial para a experimentação que pode trazer os atrasados do amanhã por cima da média de hoje” (FRIEDMAN, 1988, p. 13).

No entanto, Hayek (2010) explica que os defensores da planificação asseveram que o planejamento é inevitável porque as circunstâncias são incontroláveis e nos obrigam substituir a concorrência pelas políticas de planejamento. Em outras palavras, a concorrência tende a ser paulatinamente eliminada pela concentração de poder econômico, engendrada pelas inovações tecnológicas. Porém, o autor reforça que é por meio da forma de intervenção do poder público - políticas protecionistas - que se leva a concentração de mercado.

O surgimento da condição monopolística indica a ausência de alternativas equivalentes e impossibilita à realização da liberdade efetiva de troca, Friedman (1988) afirma que excluindo o caso de monopólio natural<sup>9</sup>, os monopólios originam-se por meio de ações governamentais planejadas. Para o autor, quando o governo toma medidas que afetam o desempenho do livre mercado, na realidade, criam-se condições favoráveis para o estabelecimento de monopólios.

Hayek (2010) demonstra que se a criação de monopólios fosse produto da evolução do sistema capitalista ou do avanço da tecnologia, a manifestação da concorrência imperfeita aconteceria nos países cujo sistema econômico fosse mais maduro. Entretanto, o autor contesta essa afirmação, considerando que no final do século XIX, os primeiros casos de monopólios surgiram em países recentemente industrializados, como Estados Unidos e Alemanha.

Na verdade, conforme Hayek (2010), os surgimentos de cartéis e de sindicatos foram promovidos pela política econômica deliberadamente incentivada pelo governo nesses países. Em que, “[...] com a ajuda do Estado, a primeira grande experiência de ‘planejamento científico’ e ‘organização consciente da indústria’ fez surgir monopólios gigantes, apresentados como consequências inevitáveis [...]” (HAYEK, 2010, p. 67).

---

<sup>9</sup> Considera-se monopólio natural nos casos em que os há grandes custos fixos e custos marginais pequenos. Os monopólios naturais são caracterizados por serem referentes a bens exclusivos e com pouca ou nenhuma rivalidade.

O autor parte do pressuposto de que as ações empregadas pelo governo coagiram as forças do livre mercado, em que a realização de políticas protecionistas e de controle de preço foi responsável por reproduzir os mecanismos inevitáveis à formação do capitalismo monopolístico. Assim, Hayek (2010) refuta a tese que o advento dos monopólios seja provocado pelos desdobramentos da evolução tecnológica ou do sistema capitalista e, veementemente, condena a ação planejadora central.

Em casos que o monopólio é considerado de ordem técnica, ou seja, quando as condições técnicas resultam em monopólio, como produto natural das forças de mercado, Friedman (1988) pontua que há apenas três alternativas à disposição: a) monopólio privado; b) monopólio público; ou e c) regulação pública. Dentre as três opções, o autor escolhe, como o menor dos males, o monopólio privado.

De acordo com o autor, os elementos de uma sociedade não são estáticos, pelo contrário, existe um dinamismo dos fatores econômicos que estão em rápida mudança. Por este ponto de vista, a execução de um monopólio público ou regulação estatal seria menos sensível à transformação do que o monopólio privado, já que é mais fácil de ser eliminado pela concorrência. Apesar disso, Friedman (1988) ainda reconhece a existência de casos, *ipso facto*, do monopólio público.

Neste caso, o que não pode ocorrer é a justificativa de criar uma legislação tornando ilegal qualquer incentivo dado ao mercado competitivo para este setor. Por conseguinte, [...] se é um monopólio técnico, ninguém será capaz de competir com o governo. Se não é, não é, não há razão para que o governo se envolva em tal atividade. A única maneira de descobrir é dar liberdade às outras pessoas para entrarem no negócio (FRIEDMAN, 1988, p. 35).

Segundo Hayek (2010), o processo econômico necessita da adoção do método da concorrência, como único meio de conduzir a atividades dos agentes econômicos de forma eficaz. Neste sentido, o planejamento ou o controle eficiente não é alcançado pela centralidade da decisão, uma vez que ninguém possui a capacidade de equilibrar todos os fatores que influenciam a escolha de enésimos indivíduos.

É por meio do mecanismo de sistema de preços, que os agentes são beneficiados com as informações que necessitam para atingir um ajuste efetivo de suas escolhas aos dos demais. Além mais, o sistema registra de forma automática e impessoal todos os efeitos das ações individuais, isto é, o sistema é ao mesmo tempo o resultado das decisões individuais e orientação para estas (HAYEK, 2010).

Para Friedman (1988), as empresas e o dinheiro cumprem importantes papéis na economia, em que as numerosas e complexas decisões são tomadas pelos indivíduos, orientados pela técnica de mercado para obter a cooperação entre as ações individuais. Tanto que em uma economia simples (com poucos agentes) ou complexa (com firmas e dinheiro), a cooperação é o resultado da ação estritamente individual e voluntária. Por isso, as empresas necessitam ser privadas em que as partes contratantes sejam indivíduos e os indivíduos sejam livres para escolher participar ou não das trocas específicas.

Ao contrário da abordagem de sistema de preços, que desempenham uma função eficiente na transmissão de informações entre os indivíduos, os sistemas coletivistas buscam organizar-se de modo que as atividades sociais estejam em função de um objetivo específico. Hayek (2010) salienta que a liberdade individual é ameaçada, uma vez que a organização coletiva não reconhece as esferas autônomas e os objetivos individuais como soberanos.

Neste sentido, em sociedades totalitárias não há meios apropriados de discussão livre e cooperação voluntária, o que se aplica é um sistema de coerção das atividades individuais. Outro aspecto específico da ação do planejamento central é a tendência de exigir ou reforçar uma conformidade substancial (FRIEDMAN, 1988). Sob este aspecto, Hayek (2010) demonstra que o “bem comum” não pode ser definido por intermédio de uma única finalidade, considerando que o bem-estar dos indivíduos está associado a diversos aspectos inumeráveis e dentro de uma infinita variedade de combinações.

Friedman (1988) observa que as decisões realizadas em conformidade com a condição da organização política planejada tende a não realizar a satisfação dos indivíduos, assim como a fragmentação e a ineficiência do sistema social. Hayek (2010) pontua que os “fins sociais” e a ação comum limitam as decisões dos indivíduos em propósitos comuns e criam organizações para tais fins, sendo a eficácia deste mecanismo dependente do grau de consenso entre as pessoas.

Para Hayek (2010), o Estado é uma dessas organizações, no qual a liberdade individual é suprimida pelo controle direto dos recursos da nação. Ainda que exista o planejamento para se alcançar o estágio de “bem comum” ou “bem-estar”, o autor observa que esses objetivos ocultam a ausência de um verdadeiro planejamento entre os indivíduos. Friedman (1988) ressalta que só há dois meios de coordenar as atividades econômicas: pela coerção – que é a técnica usada pelo Estado totalitário – e pela cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica de mercado.

A tendência do planejamento assegura a imposição de determinadas decisões, já que o consenso formado pelas escolhas individuais é substituído pela força coercitiva, invalidando o planejamento com democracia. Hayek (2010) defende que a democracia deve ser regida por normas fixas, com objetivo de não se tornar um poder arbitrário. A concretização jurídica da liberdade representada pelo estado de direito respalda que todas as ações do governo são regidas por normas previamente estabelecidas e divulgadas, concedendo que cada indivíduo consiga planejar suas atividades individuais com base nesse conhecimento.

Friedman (1988) destaca a importância do governo como meio essencial em determinar as “regras do jogo”, ou seja, ocupar a função de legislador e árbitro para interpretar e impor as regras estabelecidas. Além do mais, a necessidade da existência do governo surge porque a liberdade absoluta é impossível, a instituição deve mediar os conflitos pelas liberdades dos diversos indivíduos. Em síntese,

[...] a organização de atividade econômica através da troca voluntária presume que se tenha providenciado, por meio do governo, a necessidade de manter a lei e a ordem para evitar a coerção de um indivíduo por outro; a execução de contratos voluntariamente estabelecidos; a definição do significado de direitos de propriedade, a sua interpretação e a sua execução; o fornecimento de uma estrutura monetária (FRIEDMAN, 1988, p. 33).

Dessa forma, os princípios conhecidos como o estado de direito minimizam os efeitos das ações arbitrárias das autoridades, impedindo que o governo invalide os esforços individuais. Hayek (2010) elucida que o Estado necessita limitar-se em apenas definir normas aplicáveis a situações gerais, ou seja, de modo imparcial e que garanta a liberdade individual em qualquer tempo e lugar.

Quando o planejamento é executado em determinado setor econômico, verifica-se que há uma agressão ao estado de direito, dado que envolve um ato discricionário da autoridade. Para Hayek (2010), a planificação envolve necessariamente uma discriminação intencional entre as necessidades de diferentes pessoas, permitindo que o indivíduo realize aquilo que o outro deve ser limitado à ação dentro dos objetivos do planejamento, portanto, criam-se os obstáculos às diferentes ações dos indivíduos com distintas finalidades ao planejado.

Tendo como exemplo a ação governamental de igualdade material ou substantiva intencional entre os indivíduos em determinada sociedade, constata-se que a igualdade formal, perante a lei, torna-se contraditória. Isso ocorre porque a política planificada “[...] envolve necessariamente uma discriminação intencional entre as necessidades particulares de diferentes pessoas, e permite que um indivíduo realize aquilo que outro deve

ser impedido de realizar [...]” (HAYEK, 2010, p. 94). Assim, proporcionar resultados iguais para pessoas diferentes, inevitavelmente, fere o princípio da igualdade perante a lei – o Estado de direito. Segundo Friedman (1988), a ação de sistemas coletivos – comunista socialista ou do estado de bem-estar social – impõe o princípio de que alguns podem decidir por outros para justificar o paternalismo.

Deste modo, para que o Estado de direito cumpra seu papel na realidade social, primeiramente, as normas devem ser aplicadas, sem exceção, de forma que elas sejam universalmente aplicadas. Segundo o autor, o estado de direito deve provocar uma limitação no âmbito legislativo, no qual o Direito formal restringe-se a constituição de normas gerais excluindo toda legislação que vise diretamente determinados indivíduos ou ações coercitivas.

O produto final tem que ser em geral uma lei aplicável a todos os grupos, sem que haja atos legislativos para grupos específicos (FRIEDMAN, 1988). Hayek (2010) preconiza que é a partir do sistema de concorrência, que a justiça se apresenta de forma neutra, sem discriminar as ações individuais.

O que se nos apresenta não é a escolha entre um sistema em que cada um receberá o que merece de acordo com um padrão absoluto e universal de justiça [...] é a escolha entre um sistema em que a vontade de poucos decida a quem caberá isto ou aquilo e outro em que essa parcela dependa [...] da habilidade e iniciativa dos indivíduos e, também em parte, de circunstâncias imprevisíveis [...] (HAYEK, 2010, p. 113).

Na verdade, os indivíduos têm mais liberdade de escolher suas possibilidades sociais no regime de concorrência do que no sistema político organizado, além da presença de liberdade assegurar que os indivíduos possam se esforçar para alcançar melhores condições de vida. Hayek (2010) ainda afirma que as desigualdades geradas por forças impessoais são mais bem suportadas e afeta bem menos a dignidade do indivíduo do que quando é intencional.

A relação de igualdade de tratamento asseverada nos sistemas planejados induz aos indivíduos características desiguais, considerando o exemplo, em que um homem pode preferir um emprego que permita mais tempo para o lazer, enquanto outro prefere um cargo com mais responsabilidade. No final do mês, se ambos receberem a mesma quantia de salário, suas rendas seriam desiguais. Por isso, que as desigualdades das operações do livre mercado são necessárias com a finalidade de produzir a igualdade de tratamento ou para satisfazer as preferências individuais (FRIEDMAN, 1988).

Hayek (2010) demonstra a ideia que a liberdade é apresentada pela interação entre segurança econômica e justiça, levando em consideração que são raros os casos em que uma

seja independente da outra. Entretanto, o autor pondera que o conceito de segurança é ambíguo e vago, uma vez que se houvessem esforços de toda sociedade para conquistá-la, ao invés de possibilitar maior sensação de defesa, criar-se-ia condições ameaçadoras para a própria segurança e liberdade.

O autor explica que a segurança econômica manifesta-se em dois aspectos: a) a segurança limitada – refere-se ao caso em que pode ser conquistada por todos, por meio de legítimas aspirações; e b) a segurança absoluta – na qual uma sociedade livre não pode ser conquistada para todos e que não deve ser concedida como um privilégio.

Essas duas espécies de segurança são: em primeiro lugar, a salvaguarda contra graves privações físicas, a certeza de que um mínimo, em termos de meio de sustento, será garantido a todos; e, em segundo lugar, a garantia de um certo padrão de vida, ou da situação relativa de uma pessoa ou um grupo de pessoas em relação a outras – ou, em poucas palavras, a segurança de uma renda mínima e a segurança da renda específica que se julga que cada um merece (HAYEK, 2010, p. 127).

A primeira forma de segurança pode ser colocada em prática, sem que se ponha em risco a liberdade geral, também é possível garantir a todos um mínimo suficiente para conservar a saúde e sua capacidade de trabalho (HAYEK, 2010). De forma análoga, é justificável que o Estado não deixe de prestar assistência aos indivíduos quando ocorrem eventualidades de natureza imprevisíveis, em que o indivíduo não pode se precaver contra as consequências geradas.

No entanto, o autor alerta para as situações em que o planejamento econômico traz falsos efeitos para liberdade, como exemplo, a proteção de indivíduos ou grupos contra perdas que impõem duras privações, sem justificção moral, e que não podem ser separadas no sistema de concorrência. O estímulo de viabilizar a segurança de forma mais ampla interfere nas leis de funcionamento do mercado, tornando a insegurança ainda maior e, conseqüentemente, aumentando a disparidade entre os privilegiados e os menos favorecidos.

Além do mais, o indivíduo é remunerado por méritos subjetivos, ao invés de alcançar seus resultados objetivos pelo esforço individual. Hayek (2010) realça que no cenário com determinados aspectos homogeneizados, a ação individual não se empenhará ao máximo, a menos que seu interesse esteja explicitamente envolvido. Para o autor, a maioria das pessoas necessita de pressão externa para se esforçar o máximo sua capacidade, portanto, a aplicação de ações panificadoras apenas corrói a eficiência das forças de mercado, eliminando a segurança e liberdade.

Hayek (2010) conclui que é importante alcançar um consenso, em que os princípios da liberdade sejam resgatados e reinseridos no sistema econômico. Na realidade, o livre mercado torna-se capaz de remover os obstáculos criados pelas ações governamentais “[...] e liberar a energia criadora dos indivíduos, em lugar de inventar novos mecanismos para ‘guiá-los’ ou ‘dirigi-los’ – criar condições favoráveis ao progresso, ao invés de ‘planejar o progresso’ [...]” (HAYEK, 2010, p.221). Dessa forma, o princípio orientador, por meio de liberdade para o indivíduo, é a única política que de fato conduz ao progresso.

Friedman (1988) preconiza que uma das virtudes da sociedade livre é permitir que as ações individuais pudessem desenvolver-se, em vez de se tornarem subordinadas aos interesses materialistas. Com este raciocínio, o autor pondera que as sociedades capitalistas são menos materialistas do que as coletivistas, o que se torna uma ameaça à preservação e à expansão das liberdades dos indivíduos. Apesar das instituições livres ditarem um ritmo mais lento de progresso, tal caminho trata-se de uma via mais segura que elimina o poder coercitivo do Estado.

Sob este aspecto, compreende-se que abordagem neoliberal não considera as falhas das forças de mercado do próprio sistema capitalista, que resultam na concentração de mercado. A ausência de liberdade econômica e de política é o principal argumento utilizado para evidenciar o lento progresso econômico, além de condenar a ação do Estado como indutor do desenvolvimento do sistema capitalista.

A experiência brasileira demonstra que o processo de desenvolvimento intensificou-se com a introdução das políticas econômicas desenvolvimentistas em meados do século XX. Com o objetivo de alavancar o progresso econômico da nação, o setor industrial tornou-se força motriz do processo de desenvolvimento econômico, conforme a perspectiva de Furtado (2000). Desta forma, o pensamento estruturalista centrou sua análise na tentativa de eliminar os estrangulamentos externos, alocando os investimentos em setores considerados estratégicos, de modo que o planejamento e a intervenção do Estado são os principais instrumentos para alavancar o desenvolvimento (IANNI, 1991). Contudo, as disparidades regionais foram intensificadas, levando em consideração que as políticas desenvolvimentistas não tiveram tanta ênfase na redução das desigualdades socioeconômicas internas.

A partir da década de 1990, o estado desenvolvimentista vai sendo paulatinamente desmontado, ao passo que as teses neoliberais vão ganhando espaço nas políticas econômicas brasileiras, sobretudo, a partir do pensamento monetarista da escola de Chicago. Os principais efeitos foram a abertura da economia comercial e financeira, a ausência do apoio estatal na

economia e, por fim, uma completa transformação na estrutura produtiva do país, além de estabelecer o investimento direto como principal fomentador do processo de desenvolvimento no Brasil. Porém, as políticas neoliberais também não foram capazes de reduzir as desigualdades regionais, pelo contrário, a liberalização acentuou a concentração, a desindustrialização e as desigualdades sócio-espaciais. De modo que ainda segue sendo uma necessidade fundamental do país promover o desenvolvimento econômico e reduzir as múltiplas formas de desigualdade.

Ao demonstrar as duas teorias que influenciaram a trajetória do desenvolvimento brasileiro, pretendeu-se evidenciar os fatores que compõem objeto de estudo o qual será aprofundado ao longo dos próximos capítulos. Assim, para dar seguimento ao processo de compreensão acerca do debate do desenvolvimento brasileiro, primeiramente, necessita-se realizar um levantamento das teorias que influenciaram o desenvolvimento regional no país e, posteriormente, ressaltar os desdobramentos produzidos.

### **3. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA**

O desenvolvimento econômico não é um fenômeno sobre o qual haja consenso, nem do ponto de vista do debate teórico, nem do âmbito da execução de políticas econômicas a serem adotadas para promovê-lo. A experiência brasileira retrata essa pluralidade de compreensões, sobretudo, o elo entre o projeto de desenvolvimento e o caráter do Estado. Entretanto, esse processo não é simplesmente teórico, mas, sim, respaldado pelo processo de acumulação conduzido pelo Estado com a participação do mercado. Ou seja, a natureza do Estado e a forma de organização desse mercado condicionam o processo de desenvolvimento econômico.

Analisando a historiografia brasileira a partir de meados do século XX até os anos 1960, observa-se a gradual consolidação do mercado interno como setor dinâmico da economia brasileira, considerando-se as importantes transformações estruturais econômicas ocorridas durante esse período. Iniciou-se, assim, o processo desenvolvimentista brasileiro caracterizado pelo incentivo de uma série de mecanismos que foram responsáveis por articular e expandir o setor industrial no país (FURTADO, 2007).

A atividade industrial foi pontuada por Prebisch (1949) como único meio para se alcançar os frutos do progresso técnico e elevar o nível de vida das massas na América Latina, contrariando a divisão internacional do trabalho que reservava ao continente o papel de produtor e de exportador de produtos primários. De acordo com Furtado (2009), a marcha para industrialização do conjunto da economia brasileira representou a necessidade de buscar alternativas ao modelo clássico de crescimento extensivo às exportações.

A história econômica brasileira nos revela que o país vivenciou um intenso processo de industrialização desencadeado entre as décadas de 1930 de 1960, orientado pelo Estado interventor e desenvolvimentista (CANO, 2008). No entanto, as condições históricas e o processo de industrialização acirraram as disparidades já preexistentes entre as regiões brasileiras, em termos de renda *per capita*, crescimento demográfico, atividade econômica e mercado de trabalho.

Do ponto de vista teórico, a formulação de políticas de desenvolvimento para o Brasil foram influenciadas pelas análises de Hirschman e de Furtado, que criticavam o processo de desenvolvimento econômico a partir de pressupostos da teoria do equilíbrio geral. Para Hirschman (1961), a estratégia de desenvolvimento concentrava-se na ação de provocar uma sequência de desequilíbrios no sistema econômico, propagando e criando novos efeitos em

cadeia. Já Furtado (2000) deriva o conceito de desenvolvimento econômico do aumento de produtividade do conjunto econômico complexo, em que as modificações da estrutura do sistema ocorrem tanto nas formas de produção quanto na distribuição e utilização da renda.

Neste sentido, o processo de industrialização latino-americano em geral, e brasileiro em particular, foi defendido pelos estudiosos da Comissão Econômica da América Latina e Caribe (CEPAL), tendo o Estado como principal agente promotor do desenvolvimento. Com efeito, naquele contexto a intervenção estatal era relevante, dado que cumpria o papel de direcionar as inversões para o setor produtivo, de modo que tanto a capacidade de acumulação de capital nacional não se transformasse em consumo prematuro, quanto os investimentos estrangeiros fossem encaminhados para o aumento da produtividade da capacidade produtiva (PREBISCH, 1949).

Entretanto, observa-se que o modelo desenvolvimentista apresentou seus limites em meados da década de 1970 e início dos anos 1980, devido ao cenário internacional e aos desequilíbrios internos<sup>10</sup> que procederam à estagnação econômica dos países periféricos (LIMA e SIMOES, 2010). Na América Latina, os países experimentaram uma série de prescrições orientadas pelo Consenso de Washington em 1989, sugerindo um conjunto de reformas: desregulação dos mercados, privatizações, ortodoxia macroeconômica e aposta no dinamismo do investimento estrangeiro (FIORI, 2001).

Dessa maneira, a partir dos anos 1990, com o processo neoliberal e a crescente mobilidade do capital, a velocidade das transformações territoriais acentuaram-se, sobrepondo as concepções e funções entre as diferentes escalas espaciais (local, urbano, nacional e internacional). Em outras palavras, a análise do desenvolvimento regional foi alterada, debilitando as escalas intermediárias, ao passo que as escalas extremas - local e global - tornaram-se as hegemônicas na perspectiva regional (DINIZ, 2002).

Diante desse contexto, o presente capítulo tem como atribuição examinar a origem e os desdobramentos das políticas desenvolvimentistas no Brasil, bem como promover o debate sobre a mudança do padrão do desenvolvimento brasileiro realizado no início dos anos 1990. Contudo, primeiramente, será exposta a perspectiva do desenvolvimento desequilibrado elaborada por Hirschman (1961), uma vez que as políticas de desenvolvimento brasileiro são interpretadas por intermédio dos efeitos de encadeamento do setor industrial.

---

<sup>10</sup> Endividamento externo, altos níveis de inflação, concentração de renda e pobreza – e questões urbanas.

### **3.1. As principais contribuições do desenvolvimento regional: o debate do desenvolvimento desequilibrado**

Hirschman (1961) compreende que a manifestação do desenvolvimento econômico é dada por uma embaraçada série de círculos viciosos entrelaçados, que compõem as mais diversas condições do sistema capitalista. Entretanto, quando o processo de desenvolvimento se inicia, o círculo entrelaçado torna-se em uma figura espiral ascendente, desde que os pré-requisitos e as condições de desenvolvimento estejam presentes. Para tanto, o desenvolvimento não ocorre devido à utilização de forma correta dos recursos ou pela busca de aptidões latentes, considerando a combinação entre a atividade empreendedora e o capital.

Na verdade, verifica-se a necessidade de procurar pressões e processos de incentivos, que culminam na maior soma possível destes recursos. O autor explana que se a utilização dos recursos escassos for alocada na distribuição uniforme entre os setores, o resultado final será um estrangulamento do processo de desenvolvimento. Segundo Hirschman (1961, p. 21), “[...] planejar o desenvolvimento consiste então primordialmente no assentamento de uma série de planos desenvolvimentistas”, que deve criar mecanismos não espontâneos para sair da condição de subdesenvolvido.

Sob este aspecto, é relevante salientar a importância do agente coordenador, o qual é responsável por organizar e efetivar a interação entre muitos fatores, recursos e aptidões para se retirar os entraves do processo de desenvolvimento. Para o autor (1961), a falta de confiança na tomada de decisões nas economias subdesenvolvidas constitui-se como barreiras capazes de surtir efeitos piores do que obstáculos físicos, carências ou imperfeições.

Tendo como exemplo a determinação do investimento nas economias desenvolvidas, observa-se que existe uma conexão entre as economias existentes e as oportunidades de inversão, que se tornam num processo automático. Em contrapartida, nos países subdesenvolvidos verifica-se que há dificuldades em estabelecer esse tipo de ligação, a confiança do empresário, na qual é salientada pela incapacidade de tomar decisões desenvolvimentistas e levá-las adiante (HIRSCHMAN, 1961). Desse modo, a elaboração de planos desenvolvimentistas ou processos de incentivos, por meio do agente coordenador, elimina a insegurança e incentiva a ocorrência da decisão de inversões produtivas.

O investimento configura-se como força capaz de compensar as dificuldades típicas dos países subdesenvolvidos mediante o efeito contagiante de mais inversões, sendo denominado de efeito completivo do investimento. Ao revigorar o sistema econômico de uma

nação, o investimento torna-se “[...] um ator multifário na cena econômica. O seu desempenho simultâneo, como gerador de rendas e criador de capacidade, constitui-se a base da moderna teoria do desenvolvimento [...] e de regulador de investimento adicional [...]” (HIRSCHMAN, 1961, 71).

A partir do momento em que os novos elementos são canalizados para o processo de desenvolvimento, o efeito completivo é responsável por desfazer o círculo vicioso. Contudo, à proporção que a economia alcance patamares mais alto de desenvolvimento, o efeito completivo passa a perder importância devido ao volume dos investimentos tornarem-se menor do que a quantidade empregada inicialmente. Por outro lado, Hirschman (1961) destaca a presença de outros fatores que podem agir positivamente ou negativamente no processo de desenvolvimento, o que reforça a tese da importância de uma teoria da estratégia do desenvolvimento.

No entanto, ao invés de elaborar um modelo rígido de desenvolvimento, o autor busca identificar a força que atua em prol do desenvolvimento – a habilidade para o investimento – para definir a estratégia necessária, além de compreender como a presença de outras forças pode incentivar ou paralisar o processo de desenvolvimento. Considerando a perspectiva do desenvolvimento desequilibrado, Hirschman (1961) explica que o desenvolvimento é visto como uma cadeia de desequilíbrios, no qual representa uma engrenagem de encadeamento de causas e efeitos para a consolidação do desenvolvimento econômico.

Neste aspecto, a estratégia apresentada diferencia-se do conceito de desenvolvimento equilibrado, que se baseia na tese em que o desenvolvimento ocorre pela realização simultânea das atividades econômicas. De acordo com esta abordagem, o desenvolvimento é fomentado exclusivamente pela procura, no qual é orientado pela necessidade de se manter o ritmo das diversas partes da economia em desenvolvimento com objetivo de não ocorrer problemas relacionados ao suprimento.

Em contrapartida, Hirschman (1961) defende que a política de desenvolvimento deve ser pautada por uma sucessão de sequências e repercussões acerca das tensões, desproporções e desequilíbrios, o que elimina a concepção de equilíbrio. Conseqüentemente, “[...] cada movimento da série é induzido por um desequilíbrio prévio e gera, por sua vez, um novo desequilíbrio, que exige uma nova movimentação [...]” (HIRSCHMAN, 1961, p. 108). Na realidade, observa-se que as economias externas são criadas pela capacidade do investimento completivo na produção, o que fomenta a ação de autoinvestimento.

O processo de desenvolvimento é compreendido pelo encadeamento de investimentos em diversos setores que originam economias externas por meio do efeito complementar, portanto, a característica promotora das inversões não é proveniente dos adicionais de rendimento ou poupança, porém, do contato direto. Em outras palavras, a capacidade complementar é a técnica que representa qualquer situação no qual um aumento da demanda da utilidade de um determinado setor baixa o custo marginal da produção de outro setor. Assim,

[...] podemos definir a capacidade complementar: qualquer situação na qual um aumento da produtividade de A e o conseqüente acréscimo na sua produção provoca uma procura intensificada da utilidade B e no seu preço corrente [...] a conexão entre A e B pode se dar também porque o uso acrescido de A gere maior procura de B [...] (HIRSCHMAN, 1961, p.109).

Para o autor, o efeito da capacidade complementar retrata uma definição de investimento induzido, uma vez que a inversão induzida por meio da capacidade complementar estimula a realização da transformação real da economia subdesenvolvida. Com efeito, o investimento induzido cumpre o papel semelhante ao multiplicador keynesiano - fomentar uma série de investimentos subsequentes e ocasionar um movimento desenvolvimentista mediante a criação de desequilíbrios *ad infinitum*.

Os desequilíbrios são responsáveis em orientar a dinâmica do desenvolvimento econômico, uma vez que cada movimento da sequência é incentivado por um desequilíbrio anterior e, como resultado, cria-se um novo desequilíbrio. Desta forma, a atividade econômica consegue usufruir das economias externas originadas pela expansão anterior e origina novas economias externas, que serão utilizadas por outras atividades econômicas, ressaltando o aspecto da complementaridade.

No entanto, Hirschman (1961) salienta a necessidade de evidenciar os obstáculos ao desenvolvimento, como a ausência dos serviços públicos e os problemas relacionados à infraestrutura, que auxiliam na perpetuação do enclave ou da paralisação do processo de crescimento. Neste sentido, o autor destaca a importância da tomada de decisões de investimentos que priorizem uma série de projetos pelos quais surtam efeitos favoráveis na economia, por exemplo: o investimento em projetos alicerçados em *capital fixo social (CFS)*<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Hirschman (1961, p.131) define o Capital Fixo Social abrangendo os serviços básicos (serviços públicos: educação e saúde pública; até transporte, comunicação, suprimento de energia elétrica e água), sem os quais as atividades primária, secundária e terciária não poderiam funcionar.

A realização de investimentos em *atividades diretamente produtivas (ADP)*<sup>12</sup> dependem *a priori* de investimentos em CFS, uma vez que as inversões colaboram para o funcionamento e estimulam atividades econômicas. A elaboração de projetos é efetivada por meio de mecanismos que busquem combinar as sequências entre CFS e ADP, sendo recomendada a maximização das atividades produtivas e minimização dos custos.

Entretanto, Hirschman (1961) alerta que o processo de desenvolvimento não é desejado pelo equilíbrio, mas sim pelos desequilíbrios originados pelos incentivos e pelas pressões que induzem o processo de desenvolvimento. Ademais, a política desenvolvimentista está relacionada a dois processos de incentivos das atividades diretamente produtivas: os efeitos em cadeia retrospectiva ou *backward linkages effects* e os efeitos em cadeia prospectiva ou *forward linkages effects*.

De acordo com Hirschman (1961), o primeiro refere-se ao estímulo da produção interna de *inputs* para suprir as necessidades de atividades consideradas não primárias, isto é, investimento em setores fornecedores de insumos, que procurem atender a produção interna e atividades ligadas à exportação; enquanto o segundo trata-se do incentivo da utilização da produção como *inputs* em gerar novas atividades, ou seja, provocar novos investimentos que direcionem a produção em alguma nova atividade econômica, acompanhando a cadeia retrospectiva que resulte na “pressão da procura”.

A partir da instalação da *indústria principal* espera-se que o efeito de encadeamento - a combinação das cadeias retrospectiva e prospectiva - resulte na criação de indústrias adicionais (indústrias satélites). Hirschman (1961) explana que as indústrias satélites são criadas pela existência de economias externas e pela complementaridade, conquanto, primeiramente é necessário avaliar o grau de interdependência entre os setores. Em vista disso, o autor reitera a relevância de elaborar uma sequência eficiente, que eleve ao máximo as decisões de investimento induzido.

A falta de interdependência setorial e, conseqüentemente, os baixos efeitos de encadeamento, são uma das principais circunstâncias que constituem as economias subdesenvolvidas. Para Hirschman (1961), além da agricultura e das atividades extrativistas, as tradicionais atividades industriais (têxteis, alimentícias, material de construção) presentes nesses países demonstram o tipo enclave de desenvolvimento, uma vez que o processo de produção permanece enclausurado pela natureza da economia torna-se exclusivamente importadora ou exportadora de alguns bens específicos.

---

<sup>12</sup> Hirschman (1961) compreende que as atividades diretamente produtivas quaisquer atividades ligadas ao setor primário, secundário e terciário.

Diante desse contexto, o autor reforça que as políticas de industrialização estão relacionadas à produção de bens intermediários e de bens de consumo final, propiciando os efeitos das cadeias retrospectiva e prospectiva, além de ser fundamentais para o processo de desenvolvimento econômico. As inversões realizadas em setores que culminem em efeitos retrospectivos representam “[...] não só da produção secundária para primária, como também da terciária retroagindo para ambas – a secundária e a primária [...]” (HIRSCHMAN, 1961, p. 174). Por conseguinte, apresenta-se uma estratégia de desenvolvimento pautada em um modelo de formação de capital fundado nos efeitos prospectivos por meio de incentivos das indústrias mestres que maximizem os resultados do encadeamento produzido.

Contudo, Hirschman (1961) sinaliza que o progresso econômico não se manifesta em toda parte ao mesmo tempo, indicando a concentração espacial do desenvolvimento ao redor dos pontos originários iniciais. Ao analisar o processo de desenvolvimento, verifica-se que o desenvolvimento é necessariamente não equilibrado no sentido geográfico, então o progresso em um determinado ponto define pressões, tensões e compulsões em direção às localidades subsequentes, o que resulta na formação de áreas (países ou regiões) desenvolvidas e subdesenvolvidas.

De fato, esse fenômeno ocorre devido às forças de transmissão do desenvolvimento enfraquecer ou por concentrar-se numa zona privilegiada, criando espaços denominados de regiões atrasadas. Assim, para explicar o curso do processo desenvolvimentista, o autor propõe que os investimentos devem estar concentrados no ponto inicial durante determinado período e a partir da expansão deste polo de desenvolvimento ocorrerão dois tipos de forças: os efeitos fluentes (*trickling-down*) e os efeitos de polarização (*polarization effects*) (HIRSCHMAN, 1961).

Para melhor compreensão dos resultados dos efeitos, Hirschman (1961) divide um país em duas regiões: norte e sul, sendo a primeira considerada desenvolvida e a segunda subdesenvolvida. O desenvolvimento da região norte apresentará uma série de consequências econômicas sobre a região sul, sendo algumas favoráveis e outras adversas. As implicações favoráveis caracterizam os efeitos fluentes, que podem ser caracterizadas pelo aumento do investimento do norte no sul ou na absorção dos desempregados sulistas pela região norte, aumentando a produtividade marginal do trabalho e os níveis de consumo *per capita* do sul.

Por outro lado, os efeitos desfavoráveis são identificados como efeitos de polarização, por exemplo, o aumento da competitividade do norte e seu poder de barganha, além do processo seletivo de migração. Ainda assim, Hirschman (1961) compreende que os efeitos

fluentes são superiores aos de polarização, permitindo que a região atrasada cresça por meio da expansão da região desenvolvida. Porém, o autor ressalta a importância da política econômica intervencionista para corrigir o descompasso entre os efeitos *trickling-down* e *polarization* acarretadas pelas forças de mercado.

Dentre as ponderações sobre o papel do governo no processo de desenvolvimento econômico, Hirschman (1961) considera que o Estado deve intervir em situações de problemas de oferta no curso desigual do progresso dos setores, principalmente, naquelas áreas onde o capital privado não atua. Neste sentido, o governo deve assumir o planejamento e a coordenação de todo o processo em regiões atrasadas, incentivando o desenvolvimento de setores-chave da economia, com prioridade para aqueles cujos efeitos de encadeamento são maiores.

Sendo assim, o investimento público desempenha a função de induzir o processo de desenvolvimento, lembrando que no caso do desenvolvimento desequilibrado, as áreas mais dinâmicas são favorecidas, entretanto, os efeitos *trickling-down* são potencializados para as regiões atrasadas, alcançando no longo prazo a equidade nacional. No caso brasileiro, observam-se os aspectos similares entre a teoria do desenvolvimento preconizada por Hirschman e a experiência brasileira durante o período desenvolvimentista (1950-1980), em outras palavras, houve uma preocupação em romper com os enclaves por meio dos efeitos em cadeia, tendo o Estado como papel condutor desse processo.

### **3.2. As teses que influenciaram o processo de desenvolvimento brasileiro**

O processo de desenvolvimento brasileiro foi estimulado pela ação estatal, a partir da instauração das políticas industriais que concederam à economia brasileira mecanismos mais eficazes de defesa aos problemas econômicos internacionais – fatores como crises e o estrangulamento externo. Decerto, buscaram-se meios alternativos para eliminar a dependência da exportação de produtos primários, o que desencadeou na alteração do próprio modelo de desenvolvimento, superando as características agroexportadoras (LIMA e SIMÕES, 2010).

Conforme Tavares (2000), o modelo agrário exportador tradicional de desenvolvimento “para fora” preconizava que o setor externo constituía-se como o principal vetor de progresso econômico, sendo composto por duas variáveis básicas: exportação e

importação. Dessa forma, as exportações eram responsáveis pela geração de importante parcela de renda nacional e pelo financiamento do crescimento da economia, ao passo que as importações eram a fonte de suprimento dos vários tipos de bens e serviços destinados à parte da demanda interna.

Contudo, o papel desempenhado pelo setor externo neste modelo em economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento foi qualitativamente distinto do processo de desenvolvimento dos países centrais<sup>13</sup>. Assim, “o grau de difusão da atividade exportadora sobre o espaço econômico de cada país dependia da natureza do processo produtivo desses bens primários e do seu maior ou menor efeito multiplicador e distribuidor de renda” (TAVARES, 2000, p. 220).

Nos países da América Latina, embora o setor externo tenha exercido papel de centro dinâmico de toda economia - atuando como único componente autônomo de crescimento da renda -, a diversificação da capacidade produtiva era estritamente restrita, haja vista a estreita base formada por um ou dois produtos primários. Como resultado, geralmente, o desenvolvimento estava fadado ao estabelecimento de indústrias destinadas ao mercado interno (tecido, calçados, vestuário e etc.), mas, de baixo nível de produtividade.

Além disso, Tavares (2000) destaca que as possibilidades de irradiação do mercado interno sujeitavam-se aos moldes de produção adotados e pela compreensão do fato do setor externo ser ou não um enclave de propriedade estrangeira. Vale ressaltar, que Hirschman (1961) relaciona o tipo encravado do desenvolvimento ao desaparecimento dos lucros nos países produtores agrícolas e/ou de minérios, uma vez que as companhias estrangeiras não realizam inversões na indústria, por causa do baixo encadeamento econômico das atividades primárias.

No que tange ao papel desempenhado pelas importações, percebe-se que a variável também é qualitativamente distinta entre o centro e periferia, já que nas economias centrais as importações constituíam-se praticamente em suprir as necessidades de alimentos e matérias-primas que não eram produzidas em quantidade suficiente; enquanto nas economias periféricas, a variável importação deveria compor os bens de consumo industrializados e os bens de capital necessários para impulsionar o investimento induzido (TAVARES, 2000).

Nota-se, assim, que a reduzida atividade industrial em conjunto com o setor agrícola de subsistência era insuficiente para fomentar a atividade interna e criar uma própria dinâmica

---

<sup>13</sup> Segundo Tavares (2000), o setor externo era preponderante nos países centrais, entretanto, notam-se diferenças qualitativas substanciais entre os países centrais e periféricos. Além do mais, observa-se que a variável exógena era combinada com a variável endógena: investimento autônomo acompanhando com inovação tecnológica, o que permitiu a diversificação e integração da capacidade produtiva interna.

econômica. Acresce-se isso, o fato de que, o papel do setor externo como promotor de desenvolvimento acarretou na permanência do crescimento econômico atrelado ao comportamento da demanda por produtos primários, salientando o caráter dependente das economias latino-americanas.

Para Tavares (2000), a essência do problema do desenvolvimento “para fora” estaria vinculado às características engendradas pela divisão internacional do trabalho e ao próprio processo de desenvolvimento das economias líderes, o qual transportava para periferia uma divisão do trabalho social totalmente distinta do centro. Deste modo, nos países desenvolvidos não havia uma divisão nítida entre a capacidade produtividade destinada à produção do mercado interno e externo, ao passo que nas economias periféricas estabeleceu-se um esquema dual de divisão de trabalho<sup>14</sup>.

De forma análoga, Prebisch (1949) busca abordar o fenômeno da deterioração dos termos de troca a partir da compreensão do comportamento das condições do comércio em relação ao aumento relativo da produtividade entre os artigos primários e os industriais. Conforme Furtado (2000, p.152), a deterioração dos termos de troca fundamenta-se em “outro perfil de base histórica do desenvolvimento da economia moderna sugerido por Raúl Prebisch, que parte da análise da propagação da tecnologia moderna e repartição dos frutos do progresso técnico [...]”.

Na verdade, Prebisch (1949) se contrapõem à teoria das vantagens comparativas formuladas por David Ricardo, ao demonstrar a existência de uma correlação de forças que favorecia os países técnico-produtivos, enquanto determinava posição de inferioridade aos países primários (produtores de *commodities*). Neste sentido, a economia contemporânea mundial estaria dividida em duas partes: a primeira caracterizada como centro dinâmico, que já comandava o desenvolvimento tecnológico; ao mesmo tempo que a periferia seria vasta e heterogênea. Assim, o fenômeno da concentração de renda em escala mundial manifestava-se por meio da deterioração persistente dos termos de intercâmbio estabelecida pela relação centro e periferia (FURTADO, 2000).

Segundo Prebisch (1949), os preços dos produtos primários tendiam a cair em relação aos preços dos produtos industrializados ao longo prazo devido as seguintes suposições: i) pela baixa elasticidade-renda da demanda por produtos primários, em relação à alta

---

<sup>14</sup> Segundo Tavares (2000, p. 221), “[...] o setor exportador era (e continua sendo) um setor bem definido da economia, geralmente de alta rentabilidade econômica, especializado em um ou poucos produtos dos quais apenas uma parcela reduzida é consumida internamente. Já o setor interno, de baixa produtividade, era basicamente de subsistência, e somente satisfazia parte das necessidades de alimentação, vestuário e habitação da parcela da população monetariamente incorporada aos mercados consumidores”.

elasticidade-renda dos produtos industriais, que altera os preços relativos desses dois produtos; e ii) pela baixa elasticidade-renda dos produtos exportados pela periferia e pela alta elasticidade-renda dos produtos exportados pelos países centrais, que reproduz pressão sobre os custos de produção – em que os salários do centro seriam reajustados, enquanto na periferia permaneceriam baixos.

Em síntese, o ponto de partida para compreender o desequilíbrio entre o centro e a periferia é a partir das modificações ocasionadas pelo próprio progresso técnico, em outras palavras, “[...] são transformações, por um lado, nas formas de produzir e na demanda e, por outro, no modo como a população ativa se distribui para satisfazer essa demanda dentro de cada país e no âmbito da economia mundial” (PREBISCH, 2000, p. 181). Deste modo, não existem condições para que o grupo de países periféricos consiga alcançar o desenvolvimento, apenas observa-se, que as forças atuantes do subdesenvolvimento são reforçadas pela tendência da deterioração dos termos de troca.

Percebe-se que os benefícios da divisão internacional do trabalho não são propagados de forma uniforme entre centro e periferia, pelo contrário, criam-se desequilíbrios entre as regiões do mundo. De acordo com Prebisch (1949, p.48), “[...] as grandes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia em medida comparável ao que lograram desfrutar as populações dos grandes países [...]”. É a partir dessa tese, que o autor propõe a industrialização como mecanismo social de elevar o padrão de vida das massas na América Latina por meio do aumento da produtividade, além de possibilitar os propulsores do desenvolvimento econômico pela maior inserção no comércio exterior.

No caso do desempenho do desenvolvimento brasileiro, Furtado (1951) aponta para três fatores seculares que foram decisivos no país: i) uma persistente piora na relação de troca; ii) uma elevação não menos persistente da taxa cambial; e iii) uma inflação crônica do meio circulante, motivada em grande parte por déficits orçamentários. Embora, os três elementos estejam interligados, o autor destaca que a piora das relações de troca é a principal força de desequilíbrio e responsável por gerar a desvalorização da moeda e a inflação.

As vantagens da industrialização para o Brasil representou: i) maior grau de independência da economia do país *vis-à-vis* das flutuações do mercado internacional de produtos primários; ii) as mudanças na estrutura agrícola; e iii) a integração das diversas economias do país em uma unidade econômica (FURTADO, 1950). Assim, “a primeira metade do século XX constitui, para economia brasileira, longa e incerta marcha na busca de

uma alternativa ao modelo clássico de crescimento extensivo à base de exportações” (FURTADO, 2009, p. 205).

Com efeito, a América Latina deveria buscar seus próprios caminhos para o desenvolvimento, de modo que a verdadeira situação dos assuntos latino-americanos fosse levada em consideração, ao invés de adotarem teorias e modelos fundamentados nas experiências dos países centrais. Trata-se de determinar uma espécie de papel corretivo em relação a essas teorias e a introdução de elementos dinâmicos necessários para adaptá-las a condição dos países periféricos (PREBISCH, 1968).

Com este objetivo, a industrialização tornou-se o meio pelo qual a renda nacional poderia ser incrementada na América Latina, ao criar um mercado de trabalho mais produtivo em relação às ocupações em atividades de baixa produtividade (PREBISCH, 1949). Para tanto, é necessário o planejamento orientado pela administração pública, por meio de metas e projetos específicos, principalmente para evitar a dicotomia entre os problemas correntes e os problemas do desenvolvimento (PREBISCH, 1968).

A elaboração de um programa geral de desenvolvimento carece de algumas decisões iniciais, como exemplo, determinar a taxa de crescimento que a economia deverá atingir, bem como estabelecer o nível de investimento correspondente. Sendo assim, um dos objetivos do planejamento central é definir os investimentos que devem ser realizados em cada um dos setores da economia, conforme sua ordem de prioridade (CEPAL, 2000).

Com esta finalidade, exigir-se-ia uma estimativa antecipada tanto sobre a futura demanda de exportações quanto da demanda interna (bens de consumo, bens intermediários e bens de capital), além de estabelecer a fração da demanda que será suprida pelos produtos importados ou nacionais. Também se constata que é relevante compreender de que modo os investimentos realizados podem ser financiados, por meio do volume de poupança interna ou pela participação do capital estrangeiro; por isso, atenta-se para os prováveis aumentos de renda, tendências de consumo, nível de poupança interna e como atuação do capital estrangeiro.

De acordo com a CEPAL (2000), cada um dos aspectos mencionados abarca distintas possibilidades que pressupõem orientações diversas de política econômica aplicável. Por exemplo, a produção pode orientar, com maior ou menor intensidade, a realização de um programa de substituição de importações, de acordo com as hipóteses formuladas sobre o comércio exterior. Para Furtado (1951), a consolidação de uma economia respaldada pelo mercado interno representava que uma parcela crescente da renda nacional iria desligar-se das

flutuações do mercado externo, além do crescimento dos núcleos urbanos e a influência destes sobre a estrutura agrícola.

O novo modelo de desenvolvimento “voltado para dentro” centrou-se no processo de substituição de importações, mediante ao um acréscimo substancial dos preços relativos das importações, o que gerou um estímulo à produção interna substitutiva. Deste modo, a capacidade existente foi substituída por boa parte dos bens que antes eram importados e, posteriormente, utilizou-se as divisas para alcançar do exterior os bens de capital e as matérias-primas indispensáveis à instalação de novas unidades industriais destinadas a continuação do processo de substituição (TAVARES, 2000).

Suzigan (2000) complementa que o modelo de desenvolvimento brasileiro também se apoiou na expansão do mercado interno (consumo mais investimento) e, por fim, nas exportações de produtos manufaturados. Ainda, segundo o autor, o processo de desenvolvimento apenas se tornou viável por causa da mudança do regime político<sup>15</sup> em 1930 e, conseqüentemente, das novas orientações da política econômica voltada à industrialização, que culminaram em novos arranjos institucionais, mudanças na estrutura produtiva, desenvolvimento da infraestrutura e do desenvolvimento científico e tecnológico.

Contudo, o processo de industrialização agravou as desigualdades regionais, tendo em vista que a industrialização ocorreu de forma acelerada e concentrada espacialmente no Centro-Sul, ao passo que nas demais regiões perduraram-se um menor dinamismo econômico, sobreposto por um menor desenvolvimento capitalista (CANO, 2007). O debate acerca dos desequilíbrios regionais ganhou força a partir de meados dos anos 1950, com a acentuação das diferenças regionais e a vertiginosa urbanização, que inseriu a questão do desenvolvimento regional no amplo debate sobre o desenvolvimento econômico (ARAUJO, 2009).

Considerando as diferenças empíricas do processo de desenvolvimento brasileiro, dividiu-se o trabalho em duas subseções. Primeiramente, para analisar o desenvolvimento concentrado a partir de políticas industriais que adensou o crescimento no Centro-Sul do país e, posteriormente, as tentativas de minimização desse efeito por meio da política regional e o fim do período desenvolvimentista no Brasil.

---

<sup>15</sup> Suzigan (2000) explica que a mudança do regime político, o fim da hegemonia política da oligarquia, influenciou a inserção da industrialização na agenda política e da política econômica do país a partir da década de 1930.

### 3.2.1. A industrialização acelerada e o processo de desenvolvimento de forma concentrada

A crise prolongada nos anos 1930 representou a ruptura do modelo primário-exportador, a qual ficou marcada pela profundidade do desequilíbrio externo e as medidas adotadas pelo governo<sup>16</sup>, com objetivo de defender o mercado interno dos efeitos da crise do mercado internacional (TAVARES, 2000). Para Cano (2012), a política estatal sinalizou a defesa do nível de emprego e renda, além da construção de uma política de industrialização a qual permitiu o país ingressar em formas economias mais modernas e progressistas.

Na realidade, identifica-se que a mudança do padrão de acumulação pelo crescimento para dentro é realizado pelo deslocamento do centro dinâmico, conforme observado por Furtado (2007). Assim, o investimento autônomo passa a ser determinante tanto para o nível de renda e de emprego quanto para a intensificação do processo de industrialização. Além disso, Ianni (1991) explana que os novos padrões específicos das relações e instituições do tipo capitalista foram criados ou reestabelecidos, eliminando a liderança e a organização oligárquica que perduravam no país.

Suzigan (2000) afirma que a base do poder oligárquico começou a desmoronar desde a crise do café, e os fatos históricos como a Grande Depressão e a Revolução de 1930 representam a ruptura da hegemonia política da oligarquia do país. Neste contexto, a política econômica, ainda que prestasse auxílios à agricultura, estava concentrada em ampliar um conjunto mais amplo de interesses, nos quais incluía a industrialização na agenda política e na política econômica do Brasil. Para análise do processo de desenvolvimento econômico, trata-se da transformação do caráter do Estado e seu papel na condução da promoção do desenvolvimento.

Cano (2012) pontua que a construção de um novo Estado redesenhou as políticas econômicas com instrumentos necessários para ocorrer o processo de industrialização – controle cambial, nova política de comércio exterior, de crédito, de juros e tributária, além da organização de normas para reger os contratos e o mercado de trabalho por meio de uma legislação política, social e trabalhista. Ademais, Ianni (1991) observa que houve uma resignificação do papel dos agentes políticos no sentido de reestruturar o papel do Estado, a

---

<sup>16</sup> Segundo Tavares (2000), o governo sancionou medidas que consistiam em restrições e controle de importações, elevação da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques.

partir da reformulação, redimensionamento e integração dos órgãos preexistentes ou pela criação de novos<sup>17</sup>.

Diante desse contexto histórico, entre 1930 a 1945, a ação do poder público exerceria condições para formalizar, em novos níveis, as condições de troca e funcionamento das forças produtivas do mercado, portanto,

[...] o governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos. Além disso, promulgou leis e decretos. E incentivou a realização de debates, em nível oficial e oficioso sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais, tecnológicos e outros. As medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional. Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral [...] (IANNI, 1991, p. 34).

De modo geral, para Fonseca (2012), o compromisso na defesa da industrialização pelo Estado tinha como propósito gerar crescimento econômico para atingir uma sociedade com melhor: distribuição de renda, igualdade social e soberania nacional. Para tanto, o *desenvolvimentismo* passou a ser compreendido como ideologia constituída em um projeto que determina o desenvolvimento econômico como a principal meta do governo, no qual suas ações e políticas industriais são pautadas para alcançar esse fim.

A ação estatal em promover o processo de industrialização cristalizou as possibilidades de superar as forças do subdesenvolvimento enraizadas no país. Como resultado, “a importância das exportações como principal determinante (exógeno) do crescimento foi substituída pela variável endógena do investimento, cujo montante e composição passaram a ser decisivos para a continuação do processo de desenvolvimento” (TAVARES, 2000, p. 224).

Por outro lado, de acordo com a CEPAL (1951), o processo de desenvolvimento está associado à expansão da industrialização, pois o setor traz em si um elemento dinâmico que a produção primária não é capaz de reproduzir. Em outras palavras, numa economia primária os processos produtivos estão circunscritos aos estágios iniciais da cadeia produtiva, ao passo que o fomento do setor industrial permite abarcar etapas subsequentes.

*There is, in fact, a dynamic element in industry which is not found to a comparable extent in primary production. The latter, as its name would imply, covers the initial*

---

<sup>17</sup> Consequentemente, criou-se um novo Estado com aspecto interventor e desenvolvimentista, por intermédio de um sistema de planejamento e administração pública (CANO, 2017). Dentre dos diversos órgãos e federal elenca-se: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), Ministério da Educação e Saúde (1932), Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), Conselho Federal do Comércio Exterior (1934), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), Conselho Nacional de Petróleo (1938), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (1938), Companhia Siderúrgica Nacional (1942), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (1942), Companhia Nacional de Alcalis (1942) e Superintendência da Moeda e do Crédito (1945).

*phases of the productive process, while industry accounts for subsequent stages. Because of this position of two activities, the increase in industrial activity stimulates primary production [...] (CEPAL, 1951, p. 49).*

Em vista disso, percebe-se que a atividade industrial tem a função de estimular o setor primário, porém, o caso contrário não se realiza. Neste sentido, os encadeamentos “para frente” e “para trás” da indústria, preconizados por Hirschman (1961), seriam superiores aos efeitos provocados pelo setor primário. Desta forma, as transformações da estrutura produtiva e o desenvolvimento locomovem-se lado a lado, sendo conduzidos por planos econômicos<sup>18</sup> a partir da década de 1950, que buscaram florescer a indústria nacional por meio dos efeitos de encadeamento.

Cano (2007) sintetiza que nos anos 1930 a 1955, o setor industrial foi norteado pelo aspecto restringindo das importações, sendo assim, a economia brasileira acelerava sua produção de bens não duráveis, seguido em menor escala pelos bens intermediários e pela reduzida presença dos bens duráveis e de capital. Contudo, a partir da década de 1950 ocorre uma industrialização mais pesada, dando ênfase aos bens duráveis, conduzida pela ação estatal. Conforme Lima e Simões (2010), as políticas recomendadas pelo Plano de Metas – determinadas pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960) – salientaram a necessidade de criar novas plantas industriais para dinamizar o território nacional, uma vez que os investimentos em bens de consumo duráveis permitiam potencializar a geração de efeitos de encadeamento.

Por exemplo, Cano (2007) demonstra como o esforço de substituição de importações de produtos metálicos determinava o ritmo dos ramos de mecânica, material de transporte e material elétrico, desencadeando importantes efeitos “para trás” e expandindo o setor metalúrgico. Para autor, “o processo de urbanização do país [...] forçava a expansão industrial mais diretamente a ele relacionado, ou seja, cimento, madeira, vidro, cerâmica e outros produtos demandados pela construção civil e por obras públicas” (CANO, 2007, p. 78).

Para Tavares (1998), os setores líderes da industrialização pesada estabeleceram a partir do Plano de Metas, destacando-se os setores produtores de bens duráveis de consumo e de bens de capital. Na realidade, a liderança concentra-se nos setores de material de transporte e de material elétrico, uma vez que sua expansão é favorável, tanto para indústria de bens de

---

<sup>18</sup> Dentre de alguns planos econômicos pode-se citar: Plano de Metas (1956-1960), Plano de Ação Econômica do Governo (1964) e II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979).

consumo duráveis, quanto para a indústria metalúrgica que complementa internamente sua produção de bens de capital.

Além disso, estes setores tem um peso significativo para a produção industrial, pois representam o modo que o processo de acumulação do setor privado industrial<sup>19</sup> é realizado. Assim, quando o grande capital internacional assume a condução da montagem da indústria de material de transporte e de material elétrico, ocorre uma convergência da expansão industrial que norteia o padrão de acumulação de capital - no qual o investimento público é complementar ao investimento privado estrangeiro e arrastam em conjunto o investimento privado nacional (TAVARES, 1998).

Dessa maneira, o Estado é incumbido de efetuar o investimento complementar<sup>20</sup>, auxiliando o processo de expansão da indústria automobilística e de material elétrico pesado, os quais são “[...] elementos de expansão recíproca com fortes efeitos de encadeamento sobre metalurgia, mecânica e materiais de construção” (TAVARES, 1998, p.78). Sob este aspecto, a autora preconiza a importância de grandes investimentos, realizados num conjunto reduzido de setores, que retroalimentem a própria taxa de expansão intra-setorial da indústria e da expansão de sua base produtiva. Com efeito, os setores líderes são capazes de propagar maiores efeito da acumulação de capital, em virtude da garantia da demanda induzida pelas empresas estatais, pelos grandes construtoras e pelas próprias empresas internacionais em aumentar sua capacidade produtiva.

Por conseguinte, a década de 1950 é marcada pela compreensão do fato de que o investimento na indústria de bens de capital, de bens duráveis e na infraestrutura é relevante para dar continuidade ao processo de crescimento econômico e, conseqüentemente, o desenvolvimento do Brasil. Também cabe destacar que a promoção do desenvolvimento passou a contar com a participação do capital externo, que intensificou o investimento e a expansão da estrutura industrial brasileira (CANO, 2017). Neste sentido, o país engatava no processo de mundialização do capital produtivo, acelerando o curso de sua industrialização promovida pelo Estado nacionalista (ARAÚJO, 2009).

Cano (2015) elenca que em fins de 1950 o governo brasileiro elaborou projetos de infraestrutura e indústria de base no país<sup>21</sup>, que seriam financiados pelo Banco Nacional de

---

<sup>19</sup> Tavares (1998) pontua que, entre 1955 e 1959, o investimento industrial cresceu 22% a.a., sendo arrastado pelos investimentos das indústrias de material elétrico e mecânico.

<sup>20</sup> O investimento complementar pode ser composto tanto na órbita das grandes empresas públicas industriais, quanto na esfera dos investimentos públicos convencionais: em estradas, energia, combustíveis e siderurgia (TAVARES, 1998).

<sup>21</sup> Segundo Cano (2015, p. 453), “a Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU) elaborou 41 projetos nas áreas de transporte, energia e indústria de base, e entre suas sugestões havia a da criação de um Banco para repassar os

Desenvolvimento (BNDE) instituído em 1952. Também se criou grandes empresas estatais para duas áreas mais emblemáticas – energia elétrica e petróleo – a Petrobras em 1953 e Eletrobras em 1954. Ademais, dentro das políticas realizadas naquele período, nota-se a construção de Brasília como política de ocupação do interior; também se observa a constituição de importantes instituições de suporte ao desenvolvimento regional - Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959.

Para Lima e Simões (2010, p. 29), a criação da SUDENE “[...] representa o esforço em conceder os chamados equivalentes de soberania elaborados por Hirschman a determinada região do país”. Araujo (2009) explana que a questão regional é evidenciada pela forma desigual que a indústria vinha ocupando o território nacional, salientando as diferenças regionais. Então, a partir de 1950, a situação dos desequilíbrios regionais torna-se ainda mais robusta pelas políticas de investimento implementadas anteriormente. Diante desse cenário, a discussão do desenvolvimento nacional é ampliada com a integração do debate sobre o desenvolvimento regional no Brasil.

### 3.2.2. A política de desenvolvimento e a questão regional brasileira

A despeito da falta de que o Estado brasileiro tenha participado e alinhado as políticas desenvolvimentistas com as recomendações dos principais teóricos do desenvolvimento regional<sup>22</sup> pouca importância foi dada para a redução das disparidades regionais (LIMA e SIMÕES, 2010). De modo, que as regiões Sudeste e Sul foram impactadas positivamente devido aos sistemas de transportes desenvolvidos e a forte integração econômica estabelecida nesta macrorregião (DINIZ, 2002).

Tal fato desenrola-se porque o processo de desenvolvimento não ocorre de maneira igual e simultânea, pelo contrário, trata-se de um processo irregular que fortalece determinadas áreas ou regiões. Neste sentido, carece-se de analisar a dinâmica regional para evidenciar “[...] as inter-relações existentes dentro e entre diferentes localidades e sua

---

recursos externos pleiteados junto aos EUA (recursos do *Eximbank* e do *BIRD*) e administrar recursos internos para o financiamento restante daqueles projetos”.

<sup>22</sup> Após a Segunda Guerra Mundial, o debate sobre o planejamento econômico regional foi amplamente realizado por diversos autores - François Perroux, Jacques-R Boudeville, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e Douglas North – com intuito de alavancar o desenvolvimento nos países periféricos (LIMA E SIMÕES, 2010).

importância para coesão da economia nacional” (LIMA E SIMÕES, 2010, p.5). No caso brasileiro, Diniz (2002) compreende que a expansão industrial e o desenvolvimento do sistema de transportes montaram as bases para o processo de concentração econômica regional, além do estabelecimento de uma divisão inter-regional do trabalho no Brasil.

Oliveira (2006, p. 39) explica que “a divisão regional do trabalho que se forja segue, basicamente, as linhas de força da própria divisão internacional do trabalho em que se enquadra a nova nação e sua nova economia”. Neste sentido, a “questão regional” emerge na forma da disparidade crescente entre as várias regiões, que poderia ser compreendida pela relação centro-periferia da abordagem cepalina – exportação de manufaturas/ importação de matérias-primas versus exportação de matérias-primas/ importação de manufaturas. Entretanto, para o autor, a região pobre exportava capital tanto na forma de triangulação mencionada por Furtado, quanto na criação de empresas-filiais das matrizes no Nordeste, tornando o contrário – a exportação de capitais do Centro-Sul brasileiro para o Nordeste – irrelevante.

Desta forma, o agravamento dos desequilíbrios gerados pelo processo de industrialização realçou a relevância de elaborar políticas públicas para minimizar as disparidades setoriais e regionais existentes no espaço brasileiro. Lima e Simões (2010) consideram o II PND como plano direcionado ao combate dos desequilíbrios regionais, já que o projeto consistia em manter uma estratégia de altas taxas de crescimento e descentralização dos investimentos por meio de incentivos fiscais e creditícios.

A nova etapa baseou-se em elencar mecanismos para realizar a integração nacional, utilizando como aporte teórico os efeitos “para frente” e “para trás” (*linkage effects*) da cadeia produtiva e os de efeitos de fluência (*trickling-down effects*) e polarização (*polarization effects*) entre as diferentes regiões (LIMA E SIMÕES, 2010). Na verdade, o governo empenhou-se para completar o processo de industrialização do país, mediante ao estímulo do aumento da capacidade energética, da produção de insumos básicos e de bens de capital, associando a ideia dos efeitos em cadeia para substanciar as carências em determinados setores industriais.

Fonseca e Monteiro (2007) salientam que além da descentralização regional dos investimentos efetivados pela ação pública, o crescimento induzido pelo setor de bens duráveis de consumo, realizado nas décadas anteriores, exigia fatores atrativos locais, como mão de obra qualificada e mercado consumidor encontradas no eixo entre São Paulo e Rio de Janeiro. No entanto, os novos ramos dependiam de fatores de localização

determinantes, como fontes de matérias-primas, recursos minerais e hídricos, isto é, insumos disseminados pelo território nacional<sup>23</sup>.

Neste sentido, a produção de insumos e de bens de capital teria como objetivo estimular os bens necessários para completar o processo de industrialização, bem como superar o subdesenvolvimento (FONSECA e MONTEIRO, 2007). De um lado, os efeitos “para frente” e “para trás” seriam responsáveis por abrir novas possibilidades do setor industrial em diferentes locais, transformando-se na expansão do emprego e, conseqüentemente, na criação de demanda por bens e serviços. Por outro lado, realizar-se-iam os efeitos de fluência (*trickling-down*), que aumentam as compras e os investimentos nas regiões atrasadas, principalmente, se as economias possuírem uma relação de complementaridade com o centro dinâmico.

Por consequência, os efeitos fluência necessitam ser maiores que os efeitos de polarização (concorrência entre as duas regiões), cabendo ao Estado implantar uma política econômica de investimentos públicos para sustentar tal situação. Não obstante, os efeitos não ocorreram de forma favorável à região Nordeste, uma vez que o desenvolvimento da região manifestou-se de forma dependente ao centro econômico nacional, diante do aumento dos vazamentos em benefício da região Sudeste (LIMA E SIMÕES, 2010).

Em contrapartida, em meados da década de 1970 e início de 1980, as recomendações políticas asseveradas pelo modelo desenvolvimentista alcançaram seu limite, considerando os determinantes da conjectura econômica daquela época<sup>24</sup>. Nesse cenário, a tese pela qual o agente estatal era responsável por promover o desenvolvimento econômico foi sendo abandonada, enquanto o discurso neoliberal expandia-se. Assim, as ideias que a excessiva intervenção estatal distorcia o processo de alocação dos recursos propagaram-se e difundiram a ideia que as estratégias de crescimento deveriam eliminar a participação do Estado interventor e planejador (LIMA e SIMÕES, 2010).

As ações de desenvolvimento regional também perderam força, bem como as instituições destinadas às formulações e execução de políticas públicas dirigidas às regiões menos favorecidas. Diante desse ponto de vista, os problemas regionais passaram a ser debatidos exclusivamente pela escala local, priorizando políticas que buscassem desenvolver potencialidades locais sem necessariamente integrar o território nacional (LIMA e SIMÕES,

---

<sup>23</sup> Os autores (2008) citam os casos de minério de ferro de Carajás (Pará), Itaipu (Paraná), carvão (Santa Catarina e Rio Grande do Sul), petróleo (bacias do nordeste e Rio de Janeiro), fertilizantes potássicos (Sergipe), soda de cloro/sal-gema (Alagoas) e fosfato (Minas Gerais), dentre outros.

<sup>24</sup> De acordo com Lima e Simões (2010), o cenário econômico daquela época era composto pelas condições adversas do âmbito internacional (choques do petróleo, aumento da taxa de juros, restrições de financiamentos) e pelos desequilíbrios macroeconômicos do país (inflação, endividamento, crise fiscal e etc.).

2010). Como resultado, a partir da década de 1980, o Estado tornou-se mais ausente em relação ao projeto de desenvolvimento e direcionado a buscar o equilíbrio macroeconômico da nação.

Suzigan (2000) salienta que o nacional-desenvolvimentismo e o intervencionismo estatal perderam espaço na economia brasileira, abandonando o projeto nacional de industrialização. A coordenação de planos e os programas setoriais de investimentos foram descartados, bem como os condicionantes do desenvolvimento industrial que foram desmantelados. Na verdade, apresentou-se o novo modelo de desenvolvimento, liderado pelas livres forças do mercado, que deveria reestruturar a economia brasileira e retomar o caminho do crescimento econômico, de acordo com a perspectiva teórica neoliberal (CANO, 2008).

Em relação ao antigo padrão de desenvolvimento, os investimentos foram realizados e guiados pelo Estado como meio de promover o desenvolvimento econômico da nação. À medida que a economia brasileira experimentou o processo de abertura econômica, a introdução do investimento direto estrangeiro passou a ocupar a antiga função do Estado em estabelecer a decisão sobre o investimento, desta maneira, a importância do investimento setorial desapareceu.

### **3.3. A decadência do Estado desenvolvimentista e a ascensão das políticas neoliberais no Brasil**

A partir dos anos 1980, a ideologia *desenvolvimentista* perdeu sua capacidade de influenciar o pensamento econômico brasileiro, considerando o que havia sido realizado nas décadas anteriores. Do ponto de vista ideológico, Bielschowsky (2014) pontua que a transição do pensamento sucedeu-se em resposta ao desequilíbrio econômico do país – aceleração inflacionária, profunda crise externa e fiscal, que levaram a estagnação econômica – o que se transformou no enfraquecimento do Estado desenvolvimentista. Por consequência, a elaboração de projetos e o debate sobre as perspectivas de desenvolvimento econômico foram eliminados pela instabilidade macroeconômica e debilitação da ação estatal.

No contexto mundial, Ianni (1997) observa que ocorreu uma nova divisão internacional do trabalho e da produção<sup>25</sup> marcada pelos novos meios de comunicação, dado

---

<sup>25</sup> Para o Ianni (1997, p.11), “a nova divisão transnacional do trabalho e produção implica outras e novas formas de organização social e técnica do trabalho, de mobilização da força de trabalho, quando se combinam trabalhadores de distintas categorias e especialidades, de modo a formar-se o trabalhador coletivo desterritorializado”.

que o período é assinalado pelo desenvolvimento e crescimento dos serviços de tecnologia e informação. Além do mais, o autor pontua que ocorreu a expansão das corporações internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC) – que instituíram e expandiram as bases sociais e as polarizações necessárias para o ideário neoliberal.

Neste sentido, os ideais e as práticas neoliberais em toda parte do mundo, inclusive no Brasil, passaram a orientar as políticas econômicas regidas por essas três instituições multilaterais, conforme Ianni (1997, p. 261), formou-se “[...] a santíssima trindade guardiã do capital em geral, um entre ubíquo, como um deus”. Com efeito, estabeleceu-se um processo de transmissão das diretrizes formuladas pelas agências multilaterais para nortear a formulação das políticas dos governos nacionais e das grandes corporações. Assim, o discurso convencional influenciou o Estado converter-se em uma agência para o ajustamento das práticas e políticas da economia nacional às exigências estabelecidas pela economia global.

Diante desse cenário, o liberalismo que havia tornado-se posição secundária, perante o *mainstream* keynesiano entre o pós-guerra e os anos 1970 no mundo ocidental, retomou na vida socioeconômica brasileira. O vazio de projetos e de políticas de investimento tornaram-se os reflexos da dissolução da hegemonia desenvolvimentista no país, ao passo que a corrente neoliberal ganhava espaço para se estabelecer (BIELSCHOWSKY, 2014). Na essência, o neoliberalismo defende a eficiência econômica nas livres forças de mercado respaldado pela tomada da decisão individual, portanto, a intervenção estatal é compreendida como obstáculo para o aumento da produtividade e crescimento.

Anderson (1995) descreve que o neoliberalismo surgiu após a II Guerra Mundial como reação teórica e política contra o Estado interventor e de bem-estar, alicerçado pelo pensamento de Hayek (2010 [1944]). O combate às políticas keynesianas, as quais haviam deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado, representa a retomada do crescimento por meio da estabilidade monetária e pela restituição dos incentivos essenciais para o equilíbrio macroeconômico. Assim, as políticas de liberalização econômica – privatizações, austeridade fiscal, desregulamentação, livre comércio, entre outras – eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos.

A partir do final da década de 1970, a política neoliberal foi executada nos países desenvolvidos com intuito de revigorar o sistema capitalista mundial, entretanto, tais políticas não se transformaram em altas taxas de crescimento estáveis. Para Anderson (1995), embora tenha se realizado novas condições institucionais criadas em favor do capital, a taxa de

acumulação não se reverteu em investimentos na estrutura produtiva, visto que a desregulamentação criou condições mais propícias para inversão especulativa do que produtiva. Segundo o autor, “durante os anos 1980, aconteceu uma verdadeira explosão dos mercados de câmbios internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de mercadorias reais” (ANDERSON, 1995, p.7).

Contudo, o processo de expansão do neoliberalismo ao redor do mundo permaneceu em vigor, buscando novas áreas. No Brasil, o início dos anos 1990 caracteriza a instauração dos aspectos da hegemonia neoliberal crescente nos últimos anos nos países da América Latina, de modo que o processo realizou-se “[...] asfixiando a criatividade intelectual e aprisionando o pensamento político e econômico das elites latino-americanas durante essa década” (FIORI, 2001, p.7). O marco nesta região é dado pelo fim da Guerra Fria e pela realização do Consenso de Washington em 1989 na capital dos Estados Unidos, com objetivo de listar uma série de reformas econômicas para os países latino-americanos prescritos pelas agências multilaterais.

Segundo Williamson (1993), no artigo, “*What Washington means by policy reform*”, formulou-se um conjunto de medidas necessárias para América Latina por meio de um consenso. Para o autor, trata-se de o único meio para que uma reforma econômica seja bem sucedida, uma vez que a conformidade da política econômica proposta permite alcançar êxito, independentemente, do partido político que esteja em exercício, além de limitar os possíveis danos que podem ocorrer pela tomada de decisão pelo agente público. Dessa forma, foram definidas dez medidas: disciplina fiscal, prioridades do gasto público, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual.

No Brasil, a estratégia neoliberal orientada pelo Consenso baseou-se em dois objetivos: a estabilização macroeconômica e a obtenção de um ambiente econômico pró-mercado, conforme Carcanholo (2010). Na verdade, a primeira meta seria responsável por estabilizar a inflação e as contas públicas, enquanto a segunda instituiu as bases para uma economia de livre mercado, criando maior concorrência entre os fluxos de capitais e retomando o investimento e crescimento por meio das reformas estruturais.

As políticas neoliberais foram apresentadas de forma mais sustentada após a eleição de Collor em 1990 e nos próximos governos<sup>26</sup> pela desregulamentação da economia e abertura dos mercados. Para tanto, foram executadas reformas nas áreas fiscal e administrativa, ruptura

---

<sup>26</sup> Além de Collor em 1990, observam-se as políticas implementadas pelo governo de Itamar Franco (1992-1994) e nos dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002).

dos monopólios públicos, privatizações de empresas estatais e flexibilização das relações de trabalho (CANO, 2007). “No caso da reforma do Estado [...] a variante correta do ponto de vista econômico e social seria a de reorientar o Estado para permitir a recuperação da capacidade do gasto e do investimento público no campo social e da infraestrutura [...]” (BELLUZZO E ALMEIDA, 2002, p. 280).

Bresser-Pereira (1997) explica que a reforma do Estado, particularmente, enfatizou-se na administrativa porque a conjectura econômica mundial nos anos 1990, estabelecida pela nova ordem, criou novas necessidades para os países no contexto globalizado. Assim, almejava-se uma administração pública moderna e eficiente, que fosse compatível com o sistema capitalista contemporâneo e voltado para o suprimento das necessidades dos cidadãos (além da garantia da ordem interna, que houvesse o provimento de educação, saúde e realizar políticas sociais compensatórias). Consequentemente, houve uma profunda mudança do caráter do Estado brasileiro, transformando a administração pública, considerada burocrática, em administração gerencial.

Com efeito, as reformas impulsionariam o Estado para desempenhar funções que o mercado não é capaz, como exemplo, a garantia da realização de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos. Em outras palavras, caberia ao Estado a função de financiar esses projetos por meio de organizações públicas não-estatais (BRESSER-PEREIRA, 1997). No entanto, segundo Cano (2017), o efeito da reforma administrativa culminou no fechamento de diversos órgãos, que implicaram na dispensa de funcionários e abandono de várias funções, além de desmornar os sistemas de planejamento e controle de investimentos privados e restrições sobre algumas políticas sociais.

Ao analisar os desdobramentos das transformações na economia brasileira durante os anos 1990, observa-se que a desregulamentação econômica gerou uma expansão da financeirização a partir do aumento da valorização do capital especulativo em detrimento do produtivo, gerando exacerbados lucros para o sistema financeiro, além do endividamento privado e público. Acresce-se, em relação a isso, o fato de que, a política econômica foi conduzida de forma autônoma pelo Banco Central (BC), definindo decisões sobre taxa de juros, crédito e taxa de câmbio, sem analisar ou refletir as consequências para a sociedade brasileira (CANO, 2017).

Ademais, o novo ajuste macroeconômico estabelecido durante os anos 1990, dirigido pelo BIRD, manteve as políticas ortodoxas centradas no corte do gasto público, taxa de juros elevada, controle restritivo do crédito e equilíbrio orçamentário (CANO, 2007). Carcanholo

(2010) salienta que: a política cambial é conduzida pelo regime flutuante, com atuação do BC para estabilizar as oscilações da cotação; a política monetária é utilizada para manter um regime de metas inflacionárias (a taxa de juros é o meio pelo qual se controla as possíveis pressões inflacionárias); e a rígida política fiscal mantém os megassuperávits primários, para o pagamento do serviço da dívida pública. Desse modo, essas políticas econômicas estabeleceram o tripé macroeconômico que vem sendo utilizado na economia brasileira nas últimas décadas como a solução para os problemas do país.

Cano (2007) reitera que as políticas de estabilização em conjunto com as reformas permitiram a funcionalidade do novo modelo em voga, entretanto, o autor destaca a criação de efeitos negativos para população como: i) o aumento do desequilíbrio fiscal e financeiro do Estado – formou-se uma rigidez na estrutura orçamentária, na qual o compromisso com o pagamento de juros impôs a redução de gastos correntes e investimentos público, reduzindo a qualidade dos serviços públicos; ii) processo de desindustrialização ocasionado pela valorização do câmbio e pela abertura comercial; iii) forte aumento da carga tributária, piorando a distribuição de renda; e iv) a reforma trabalhista e a reforma do sistema da previdência, intensificando as desigualdades no mercado de trabalho.

No que tange a inserção do Brasil no comércio internacional, nota-se um amplo e intenso processo de abertura externa que abrangia tanto do ponto de vista comercial – eliminação de barreiras alfandegárias – quanto do ponto de vista financeiro – desregulamentação para os fluxos de capitais estrangeiros (CARCANHOLO, 2010). Assim, a abertura comercial representava um mecanismo capaz de incrementar a produtividade da indústria brasileira<sup>27</sup>, enquanto a liberalização financeira significava a criação de novos fluxos de investimentos que deveriam contribuir para a retomada do desenvolvimento do país, dado o aumento do volume de inversões estrangeiras no Brasil.

Cano (2007, p.26) pontua que o discurso político utilizado da abertura e do processo de globalização culminou em “[...] numerosas concessões comerciais e de serviços aos desenvolvidos, ao passo que a expansão prometida de nossas exportações foi menos que proporcional”. Neste sentido, Cano (2017) critica que a adesão ao livre comércio do país levou ao rebaixamento de tarifas, eliminação de outras regras protecionistas e restrições ao comércio internacional, que contribuíram para o enfraquecimento do capital nacional e destacaram a incapacidade dos bens brasileiros de concorrer em igualdade com o mercado internacional.

---

<sup>27</sup> Considerando que sua inserção no mercado internacional incentivaria o aumento de competitividade de bens e serviços nacionais em relação aos outros países.

Em relação à reforma administrativa, a instauração do Estado mínimo provocou o encerramento de vários órgãos públicos, ao passo que se iniciou a criação de Organizações Sociais (OS), Fundações e Institutos de pesquisa para fornecer os serviços que anteriormente eram realizados pelo aparato estatal. Também foram lançadas Agências Reguladoras Nacionais<sup>28</sup>, como a Agência Nacional de Petróleo (ANP), com intuito de regular e fiscalizar os setores considerados relevantes na economia brasileira. De acordo com Cano (2017, p. 21), a ação concedeu “[...] mandato fixo de seus dirigentes – que em geral, vem da área privada do próprio setor -, e cujo objetivo maior é fazer uma ‘administração técnica’ e evitar a ‘ingerência da política’, mas que introduzem a ingerência privada [...]”.

O argumento da ineficiência estatal também foi utilizado para justificar a privatização de ativos públicos, considerando que ocorreria tanto a redução dos custos para a máquina pública quanto à queda dos preços de bens e serviços para os consumidores. Diante desse contexto, privatizaram-se empresas estatais, jazidas de petróleo e outras instituições públicas, sendo o Banco Nacional de Desenvolvimento e Social (BNDS) encarregado de gerenciar as transações (CANO, 2017).

De modo geral, para Cano (2007), as mudanças da década de 1990 trouxeram efeitos parcialmente positivos e de curto prazo, ou seja, apenas no início do período. O autor enfatiza que a economia brasileira foi integralmente onerada pelas medidas do Plano Real, que elevaram o nível crescimento das dívidas externa e interna e a perturbação da produção nacional. Ademais, embora o plano econômico tenha alcançado êxito no combate à inflação, o novo modelo macroeconômico exige altas taxas de juros e câmbio valorizado para manter a estabilidade econômica e torna-se totalmente vulnerável ao cenário externo.

Nestas circunstâncias, a alta da taxa de juros: i) subordina a inversão do setor público, que imobiliza o orçamento público e elimina qualquer possibilidade de política de desenvolvimento; e ii) torna a decisão do investimento privado fadada a incerteza do movimento da economia global e limitada, internamente, por causa dos elevados juros. Por outro lado, a variável investimento também é drasticamente afetada pelo setor externo, pois qualquer choque internacional que sensibilize as finanças internacionais ou a deterioração do balanço de pagamentos motiva a fuga de capital, crise cambial e recessão (CANO, 2007).

---

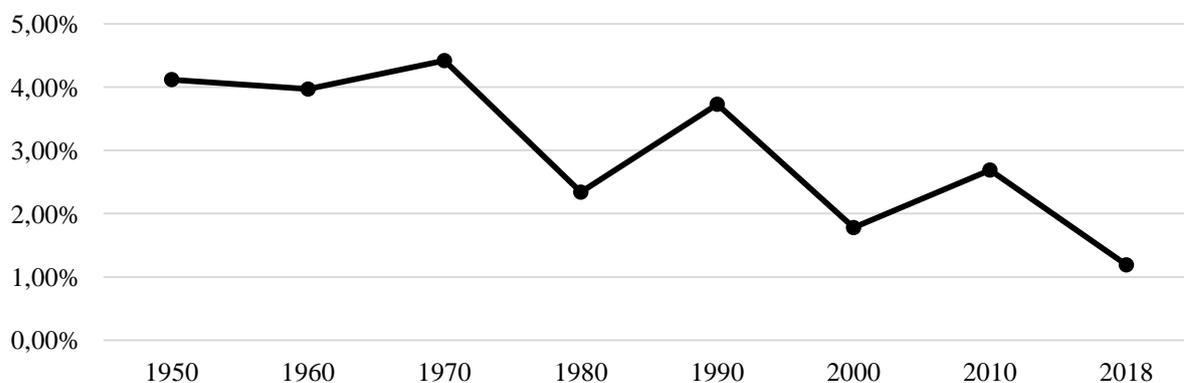
<sup>28</sup> No período entre 1996 a 2005 foram criadas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional de Cinema (Ancine) e Agência Nacional de Aviação (Anac).

A inserção das políticas neoliberais ocasionaram diversos prejuízos para o Brasil, entretanto, o maior deles foi a forte diminuição do controle do Estado sobre setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. A soberania nacional consolidada no período desenvolvimentista foi desmontada com a abertura comercial e financeira, que criou “uma verdadeira ‘camisa de força’ para a política econômica, impedindo ou dificultando a realização de suas políticas específicas, dado que estas não conseguem compatibilizar suas metas e instrumentos com os da macroeconomia [...]” (CANO, 2017, p.23).

Desta maneira, a partir da década de 1980, a economia brasileira experimentou o gradativo abandono das políticas de desenvolvimento no âmbito nacional e regional, que inclusive culminou no encerramento de instituições regionais de planejamento. Após a instauração do ideário neoliberal, observa-se que o quadro do desenvolvimento brasileiro agravou-se pelo baixo nível de investimento e crescimento, além do desaparecimento das políticas em prol de um efetivo desenvolvimento regional (CANO, 2007).

Analisando os dados sobre a participação do investimento público correspondente ao Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, entre os anos de 1950 até 2018, conforme o Gráfico 1, nota-se que nos primeiros anos, o percentual se manteve próximo a 4%, alcançando o maior nível em 1970, com 4,42%. Já durante a década de 1970, o percentual de investimento público reduziu drasticamente, apresentando uma recuperação entre 1980 até 1990. No entanto, a partir dos anos seguintes, com a mudança institucional e as transformações na economia brasileira, o comportamento da variável apresenta-se com declínios e picos menores do que os valores iniciais, indicando uma queda e maior volatilidade do padrão do investimento público no Brasil.

**Gráfico 1: Percentual de investimento público em relação ao PIB (%), entre os anos de 1950 a 2018**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Os dados nos mostram uma redução da esfera pública na composição do investimento, ou seja, com o enfraquecimento da política nacional desenvolvimentista gerou uma alteração no enfoque da discussão sobre desenvolvimento e espaço, tornando relevante apenas as categorias de território e local. Os papéis do Estado nacional e da escala regional deixaram de ser o cerne da política regional, dando lugar a um discurso pautado em outras escalas e com outros agentes promotores do desenvolvimento. Nota-se que o debate sobre os desequilíbrios regionais deixou de ser pautado pela escala nacional, com efeito, as políticas procuraram desenvolver apenas as potencialidades da escala local por meio de ações pontuais, o que dificulta a criação de uma integração do espaço brasileiro e a superação do subdesenvolvimento (LIMA e SIMOES, 2010).

Diniz (2002) pontua que as transformações da discussão sobre o desenvolvimento regional estão interligadas pelas modificações ocasionadas pelo processo de globalização e, conseqüentemente, pelas escalas territoriais. Sob este aspecto, percebe-se que houve o enfraquecimento do papel do Estado como agente responsável pelo desenvolvimento nacional, por conseguinte, as ações relacionadas à redução de desequilíbrios regionais implicaram no surgimento do debate, em torno de outras categorias espaciais, como território, fortalecendo políticas de desenvolvimento territorial e local.

Adiciona-se a isso, o fato de que, o fenômeno da globalização vem alterando as estruturas produtivas, as relações técnicas e sociais de produção e os padrões organizacionais locais, que expandem o comércio internacional e inter-regional de bens, além de alterar a natureza da produção, consumo e comércio de serviços. Inclusive com o crescimento do comércio de serviços à distância ocorre o aumento de fluxos de capitais (financeiros) e de pessoas, que aceleram a integração mundial (DINIZ, 2000).

### **3.4. O Brasil no contexto da mundialização do capital e o abandono do debate sobre o desenvolvimento regional**

O processo de globalização e a crescente mobilidade desencadearam conseqüências como “o aumento da velocidade das mudanças territoriais, acentuando a contradição entre o capital imobilizado e o capital móvel [...]” (DINIZ, 2002, p. 243). Para o autor, a globalização tende a comprimir o espaço-tempo e anular o espaço físico, isto é, as diferentes escalas territoriais – local, urbano, regional, nacional e internacional – são sobrepostas,

enfraquecendo as escalas intermediárias e, por conseguinte, o fortalecimento dos extremos: global e local.

Brandão (2007) ressalta que a escala local busca realizar as exigências ditadas pelo processo de globalização, portanto, criam-se ações para tornar o *locus* receptivo e conquistador dos agentes econômicos. Neste sentido, as diferentes hierarquias (considerado em variadas escalas) são completamente refutadas, ignorando suas especificidades como sua natureza estrutural, seus elementos históricos e dinâmicos. Na verdade, presencia-se a cristalização de um grande consenso, respaldado pelo “pensamento único localista”, que contribui para reprimir o debate sobre a função das escalas intermediárias no processo de desenvolvimento econômico.

A dimensão local passa a ser compreendida como o único aspecto dinâmico do território porque se embasa na tese de potencialidade latente, de modo que os locais tornam-se atrativos ao processo de acumulação de capital e abrem novos espaços para sua reprodução, ou seja, os territórios transformam-se em meios para o uso e exploração do capital em função dos seus fins. O território transfigura-se em elemento central no processo de desenvolvimento produtivo local, no qual as economias locais são recriadas em conformidade com a articulação mundial capturadas por meio de novas formas de organização. Assim, permitindo a conexão com as forças do mercado global e viabilizando a realização do interesse de grupos empresariais (LISBOA e CONCEIÇÃO, 2007).

Tal fato associa-se ao contexto da mundialização do capital, que se trata de uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que controlam seu desempenho e sua regulação. O estilo de acumulação passa ser realizado pelas novas formas de centralização dos gigantescos capitais financeiros e administrado anonimamente, assim, singularizando “o novo capitalismo” de fins do século XX (CHESNAIS, 1996). Para Lisboa e Conceição (2007, p.117), “a mundialização do capital revaloriza as vantagens locacionais, reforçando a competitividade entre os lugares, dessa forma, manifesta sua iminência em todos os lugares [...] colocando suas vantagens localizacionais a serviço do momento da reprodução”.

Em vista disso, a escala local apresenta-se como território dinâmico, empreendedor e com capacidade de receber investimentos externos, no qual deve ser potencializado tanto pela habilidade de captar recursos quanto pela mobilização dos seus atores sociais (LISBOA e CONCEIÇÃO, 2007). Em contrapartida, o horizonte temporal e a valorização do capital industrial tende-se a reduzir cada vez mais, permitindo a mudança repentina das estratégias

dos grandes grupos mundiais e a preferência à liquidez, além de revelar o aspecto das ações de curto prazo (CHESNAIS, 1996).

Também se derivam as novas formas agressivas de tensionar o aumento de produtividade do capital em nível microeconômico e a integração internacional dos mercados financeiros (CHESNAIS, 1996). Lisboa e Conceição (2007) explicam a existência de uma forma aparente do desenvolvimento local, que consiste no discurso do empreendedorismo e da participação autônoma por meio de políticas descentralizadoras, as quais são capazes de racionalizar os recursos, de forma que o conhecimento local possibilite a redução do custo de investimento em função das vantagens presentes naquele território.

Nesta perspectiva é relevante destacar que o Estado possui a função de empreendedor, isto é, atrair o investimento, transformando-se numa espécie de gabinete para viabilização de estratégias de empreendimentos (LISBOA e CONCEIÇÃO, 2007). Além disso, a política econômica de uma nação deve estar alinhada à liberalização e desregulamentação, que assegura sua inserção no mercado mundial em tempo real, contribuindo para integração internacional dos mercados financeiros (CHESNAIS, 1996).

Em síntese, Diniz (2002) explica que, de um lado, a escala global caracteriza-se pela circulação do capital e das informações; de outro, a escala local é onde se estabelece as relações de produção, a complementaridade e a governança. É neste sentido, que o desenvolvimento local ganha destaque no debate do desenvolvimento, por reforçar as iniciativas locais como estratégia para alcançar o desenvolvimento socioeconômico. Todavia, o fenômeno de articulação do local com o global, sem a mediação do nacional, pode acarretar no processo de intensificação das desigualdades entre as diferentes regiões de um mesmo país.

No âmbito da perspectiva da teoria do desenvolvimento elaborada por Furtado (2009), a valorização da escala local como o cerne da problemática do desenvolvimento econômico implicou na perda da análise da relação centro e periferia. Nota-se que no cenário mundial, a discussão do subdesenvolvimento calcada nas desigualdades engendradas pela divisão internacional do trabalho é abandonada, transformando a caracterização dos países subdesenvolvidos em países em desenvolvimento. Na escala nacional observa-se que o foco do desenvolvimento regional – o debate acerca dos desequilíbrios regionais – deixou de ser pautado pelo Estado nacional, o que acarretou na permanência das raízes históricas do subdesenvolvimento, considerando a divisão inter-regional. Neste sentido, percebe-se que não

se trata apenas de uma mudança do ponto de vista teórico, mas, de uma transformação da política econômica elaborada pelo Estado.

No caso brasileiro, a situação apresenta-se de forma ainda mais dramática, dado seu caráter desigual e com marcantes heterogeneidades estruturais – produtivas, sociais e regionais – acentua as forças do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador (BRANDÃO, 2007). “Isso significa que, ao invés de homogeneização dos espaços econômicos nacionais, o processo de globalização pode aumentar as diferenças entre as regiões de um mesmo país” (DINIZ, 2002, p. 244).

Teoricamente, observa-se que a economia brasileira inseriu-se no processo de mundialização do capital, no qual é denominado “como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas” (CHESNAIS, 1996, p.32). Sob este aspecto, os países capitalistas perderam a capacidade de conduzir seu próprio desenvolvimento de modo independente e autocentrado, além de não conseguir prosseguir com suas próprias políticas.

Por exemplo, a condução pelo viés neoliberal das políticas macroeconômicas contribuiu para retirada da função desenvolvimentista do Estado brasileiro, além de torná-lo menos instrumentalizado e incapaz de dar conta do amplo processo de concentração e centralização dos capitais em nível mundial (POCHMANN, 2004). Para Brandão (2007, p. 159), “essa abrangente transnacionalização da economia tornou ainda mais intensa a grande complexidade existente no Brasil das relações entre firmas, estruturas de mercado, padrões de concorrência, patrimônio empresarial e fortunas pessoais”.

Com o enfraquecimento fiscal, financeiro e executivo, a soberania do Estado nacional foi substituída pela autonomia das escalas locais, porém, o poder local não é capaz de elaborar estratégias de desenvolvimento nem de enfrentar as adversidades do cenário externo, considerando que os locais não tem controle dos instrumentos macroeconômicos. Além do mais, o debate sobre o desenvolvimento regional foi deslocado para uma guerra fiscal entre as unidades da federação, influenciado a decisão de investimento (CANO, 2007).

Com o ponto de vista contrário, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) assevera que na segunda metade dos anos 2000 o Estado brasileiro volta utilizar políticas para estruturar o desenvolvimento e explorar as potencialidades da economia nacional (IPEA, 2010). Assim, observam-se três ações com caráter de projeto nacional de cunho desenvolvimentista:

i) crescimento com redistribuição de renda pela via de consumo de massa – Plano Plurianual (PPA 2004 – 2007); ii) investimentos em infraestrutura – Programa de Aceleração Do Crescimento (PAC); e iii) inovação – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), Programa Desenvolvimento Produtivo (PDP), Plano Brasil Maior (BIELSCHOWSKY, 2014, p. 121).

Neste sentido, a estratégia do desenvolvimento estaria calcada em três frentes de expansão – produção e consumo de massa; utilização de recursos naturais; e investimentos em infraestrutura – nos quais seriam potencializados pelo processo de inovação e inversões nos encadeamentos produtivos tradicionais (BIELSCHOWSKY, 2014). De acordo com o IPEA (2010), nesse período desenhou-se o renascimento de um novo período desenvolvimentista para economia brasileira, marcado pela oportunidade histórica em romper com as amarras do desenvolvimento.

Contudo, ainda que houvesse um debate sobre a estratégia de um novo desenvolvimentismo pautado em políticas macroeconômicas com redução de desigualdade, maior eficácia do governo e maior eficiência dos mercados, o novo desenvolvimentismo não apresenta nenhuma ação efetiva de desenvolvimento (GONÇALVES, 2012a). Pelo contrário, nota-se a redução de inversões em setores estratégicos da atividade econômica, no qual a política econômica utilizada contribuiu para redução da capacidade investimento e a perda de autonomia da economia brasileira (FILGUEIRAS, 2006).

Gonçalves (2012a) explica que o novo desenvolvimentismo afasta-se da literatura sobre o desenvolvimento econômico e as experiências históricas comparadas. Na concepção desenvolvimentista, o papel pró-ativo do Estado calcava-se na política industrial, enquanto no novo desenvolvimentismo torna-se subsidiária ou secundária. Na verdade, a política macroeconômica é mais relevante do que a política industrial e as outras políticas estruturantes, sendo assim, o Estado deve efetuar políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas para manter o processo de desenvolvimento econômico.

No entanto, os principais resultados das políticas neoliberais foram a intensificação da dependência tecnológica e financeira do país, o que agravou tanto a vulnerabilidade externa da economia brasileira quanto a fragilidade financeira do Estado. A instabilidade da dinâmica macroeconômica é fruto da natureza do modelo neoliberal periférico, que necessita dessa vulnerabilidade e fragilidade para reproduzir a lógica do capital financeiro, além da sua própria reprodução (FILGUEIRAS, 2006). O modelo é compreendido como periférico

[...] porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. E, por fim, o modelo tem o

capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica (GONÇALVES, 2012a, p. 19).

Nesse contexto, o papel das exportações passou a ser relevante para o funcionamento do modelo neoliberal periférico, no qual o crescimento econômico tornou-se interdependente do desempenho do comércio internacional. Com efeito, as exportações voltaram a ser elemento central da dinâmica econômica, que apesar de reduzir a vulnerabilidade externa no curto prazo, observa-se que no longo prazo amplia a possibilidade de estrangulamento externo<sup>29</sup> (FILGUEIRAS, 2006). Assim, o desempenho da economia brasileira fica atrelado aos ciclos do comércio internacional, inviabilizando uma nova fase de crescimento econômico sustentado.

Segundo Gonçalves (2012b), nota-se que no cenário brasileiro não houve grandes transformações ou reversão de tendências estruturais e políticas desenvolvimentistas a partir dos anos 2000. Neste cenário, o debate do desenvolvimento econômico é denominado pelo autor como nacional-desenvolvimentismo às avessas, considerando as consequências observadas na economia brasileira<sup>30</sup> e a incerteza em relação à futura trajetória do país. Com efeito, a perspectiva do novo desenvolvimentismo se distancia do nacional-desenvolvimentismo, enquanto o enfoque da estabilização macroeconômica aproxima o novo desenvolvimentismo do Consenso de Washington (GONÇALVES, 2012a).

Além do mais, “no novo desenvolvimentismo a ênfase exagerada na influência da política macroeconômica compromete a definição de formulações e análises mais profundas a respeito de questões estruturais” (GONÇALVES, 2012a, p. 18). Para Filgueiras (2006), a política econômica se mantém circunscrita em perdurar a livre mobilidade de capital por meio das taxas de juros elevadas, superávits fiscais primários elevados e crescente carga tributária, ao passo que o Estado concede financiamentos à produção de exportação, redução ou eliminação de impostos ou concessão de subsídios.

No que tange a questão regional brasileira, o Estado assumiu um perfil “bipolar” em relação ao desenvolvimento regional, considerando o novo pacto federativo estabelecido pela constituição de 1988. Assim, criou-se um compromisso com a redução das desigualdades regionais, ao mesmo tempo que se verifica o corte do financiamento do desenvolvimento a

---

<sup>29</sup> Para Filgueiras (2006, p. 199), “o agravamento da vulnerabilidade no longo prazo se associa diretamente, também à natureza das exportações brasileiras no que se refere à sua composição, isto é, ao fato dela ser constituída, principalmente, de produtos de baixo conteúdo tecnológico – intensivos em trabalho e recursos naturais, em especial *commodities* ou produtos associados à Segunda Revolução Tecnológica”.

<sup>30</sup> Desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica, desnacionalização, perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural, maior concentração de capital e dominação financeira (Gonçalves, 2012b).

partir de cortes de recursos com essa finalidade (CARLEIAL, 2014). Consequentemente, os recursos e os instrumentos disponíveis são insuficientes para superar as desigualdades regionais, além de sua atual distribuição não atender as necessidades brasileiras – dado que há concentração de tais recursos nas regiões litorâneas e em determinados municípios (CARLEIAL, 2009).

Como exemplo de tais instrumentos, percebe-se que as políticas industriais criadas a partir de dos anos 2000 possuem a tese das cadeias produtivas e a necessidade do adensamento produtivo, conforme a tese de Hirschman. Entretanto, Carleial (2014) aponta para o fato de que as políticas não foram comprometidas com a questão regional brasileira, isto é, não houve nenhuma preocupação com as possíveis modificações regionais e com as transformações da divisão inter-regional do trabalho.

Vale ressaltar, que a elaboração de políticas voltadas para questões da estrutura produtiva e dos encadeamentos pra a frente e para a trás permanecem centrais no pensamento do desenvolvimento regional, tendo em consideração, que “[...] o adensamento das estruturas produtivas via investimentos complementares é o único meio de reduzir os vazamentos inter-regionais de recursos [...]” (CARLEIAL, 2009, p. 64). Portanto, se essas políticas não estão alinhadas a um projeto de desenvolvimento de longo prazo, elas apenas se tornam compensatórias aos territórios e reforçam a vigente divisão inter-regional brasileira (CARLEIAL, 2014).

Diante desse contexto, o papel da política pública se sobressai porque evidencia os efeitos de contrabalancear ou até reverter à tendência dos desequilíbrios regionais brasileiros. Com este objetivo, a construção de um projeto nacional de desenvolvimento pautado na questão regional brasileira torna-se cada vez mais relevante, além de avançar no sentido de disseminar de forma mais equânime o desenvolvimento nacional (CARLEIAL e CRUZ, 2012). Para Brandão (2007), o poder público deve cumprir o papel-chave nesse processo, sendo responsável por elaborar táticas e estratégias que resgatem a ideia do projeto nacional e das ações planejadas.

As políticas públicas devem estar pautadas na reconstrução da própria escala nacional por meio do conceito de multiescalaridade - compreendendo as diferentes escalas entre o local e o global -, que podem alcançar dialeticamente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) de uma nação subdesenvolvida como o Brasil (BRANDÃO, 2007). Na realidade, “[...] as políticas regionais de desenvolvimento pressupõem uma compreensão dos

objetivos nacionais de desenvolvimento e que é preciso considerar, ao se fazer um plano de desenvolvimento regional, o conjunto da economia nacional” (CARLEIAL, 2014, p. 4).

De forma semelhante, Furtado (1992) já demonstrava preocupação com o futuro incerto do país, uma vez que a perspectiva neoliberal interrompeu a construção de um sistema econômico nacional e um projeto de desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno. O processo de formação de um Estado nacional se rompeu de modo precoce, sem que tenha finalizado o processo de difusão dos níveis de produtividade e do progresso tecnológico, além de perdurar as profundas disparidades regionais. Com efeito, engendra-se a inviabilização do país como projeto nacional, ora:

[...] a partir do momento em que o motor de crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas (FURTADO, 1992, p. 32).

Neste sentido, os sistemas econômicos dos países subdesenvolvidos não iriam resistir ao perderem a força coesiva originada pelo mercado interno, o que implicaria o predomínio dos interesses das empresas multinacionais. Assim, a alocação das atividades econômicas conduziria as tensões inter-regionais em níveis vultosos, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria. Sob este aspecto, Furtado (1992) salienta a relevância de articular uma estratégia de resistência contra o pensamento hegemônico neoliberal: no Brasil trata-se do estímulo do potencial produtivo interno e da integração dos mercados regionais à consolidação de uma vontade política coletiva e transformadora.

Por essa razão, torna-se relevante compreender as transformações econômicas ocorridas no país, especificamente, a partir do início do século XXI. Uma vez que a inserção em uma nova ordem mundial, por meio das políticas neoliberais e do processo de globalização, nos permite extrair importantes elementos para elaborar uma reflexão sobre o rumo do processo de desenvolvimento econômico do país. Dentre uma delas, elenca-se o modo de atuação do Estado, o qual era responsável por um projeto nacional de desenvolvimento e passa a ocupar a função gerencial, preocupando-se exclusivamente com a questão macroeconômica.

Com efeito, a compreensão do subdesenvolvimento – como um processo histórico autônomo do sistema capitalista, sendo fruto da análise estrutural e do processo de acumulação de capital dos países “atrasados” – é impelido para o ideário neoliberal. Nessa perspectiva, a expansão do desenvolvimento é asseverada pela liberdade individual e pela racionalidade, os quais se traduzem como condição *sine qua non* para que o progresso seja

cristalizado. Neste sentido, as políticas econômicas concentraram-se em uma série de reformas, especialmente em privatizações e na liberalização comercial, que culminaram em um processo de transformações do setor produtivo nacional e das estratégias de desenvolvimento econômico.

Em outras palavras, a ascensão do neoliberalismo, em conjunto com o processo de mundialização do capital permitiram a consolidação da hegemonia política neoliberal como pensamento único, retomando a propulsão do desenvolvimento, exclusivamente, pela utilização da técnica baseado na ortodoxia econômica. Dessa forma, a discussão do desenvolvimento regrediu ao movimento mecânico e natural das livres forças de mercado orientado pelos interesses individuais. Empiricamente, os territórios e suas escalas passaram a ser responsáveis pelo seu desenvolvimento, buscando revigorar suas potencialidades produtivas e eficientes latentes em seus espaços.

Nesse cenário, as mudanças institucionais potencializaram as raízes históricas do subdesenvolvimento brasileiro, dado que seus efeitos não se realizaram de forma homogênea no país, afetando de forma diferenciada tanto em termos setoriais quanto em termos espaciais. Tendo como exemplo, uma das principais consequências socioeconômicas que assolou o país na década de 1990 foram o desemprego estrutural e a deterioração das condições do mercado de trabalho. No que tange ao espaço, a aniquilação da escala regional do debate sobre o desenvolvimento regional e urbano eliminou completamente a possibilidade da existência do planejamento estratégico inter-regional e do papel do Estado na coordenação desse processo.

Ainda vale ressaltar, que o processo de desenvolvimento não ocorre de forma uniforme e concomitante nas escalas espaciais, no qual o processo de acumulação engendra desequilíbrios, resultando em espaços diferenciados ocasionados pela concentração do desenvolvimento. Nesse cenário, as políticas neoliberais vão tendo rebatimentos mais intensos em uns do que em outros territórios, conseqüentemente, esses espaços refletem a síntese da nova forma de acumulação de capital sem a presença do Estado-nacional. Associa-se, tal condição, a reprodução de diferentes especificidades em territórios circunscritos na mesma unidade da federação, como é o caso do Rio de Janeiro. O estado fluminense ocupa uma área de 43.750.423 km<sup>2</sup>, distribuídos em oito regiões de governo – Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Serrana, Baixadas Litorânea, Médio Paraíba, Centro-Sul Fluminense e Costa Verde – que configuram seu desenvolvimento desigual inter-regional provocados pelos seus fatos históricos, econômicos, sociais, culturais e geográficos.

Diante desse contexto, a região Norte Fluminense representa um caso evidente da transição do padrão da estrutura produtiva e do desenvolvimento brasileiro vivenciado na década de 1990, haja vista que o dinamismo da economia regional, que era fomentada pela atividade sucroalcooleira assistida pelo Estado nacional, é realocado pela expansão da atividade extrativa mineral de petróleo propiciada pela privatização e pela abertura econômica. Dessa forma, essa região materializa a transformação do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal, de uma forma explícita e em um curto prazo de tempo, no qual a leitura dos indicadores socioeconômicos e da própria dinâmica social apontam para os efeitos dessa transformação. Apesar da região ter se adequado às práticas neoliberais e a nova atividade econômica gerar um grande volume de riquezas, o novo processo de acumulação de capital não foi suficiente para reduzir a desigualdade socioeconômica, sinalizando a importância de compreender a dinâmica e os efeitos deste desenvolvimento.

Ao apresentar os elementos centrais da história econômica brasileira, buscou-se compreender a trajetória do desenvolvimento e a transfiguração das práticas do Estado nacional-desenvolvimentista para ações neoliberais, com a finalidade de observar as modificações da realidade socioeconômica do Norte Fluminense no próximo capítulo. Sendo assim, para dar continuidade ao estudo, com enfoque no desenvolvimento regional, primeiramente, carece-se realizar um levantamento da historiografia da região e, por fim, levantar os indicadores socioeconômicos com intuito de verificar as repercussões da economia petrolífera.

#### **4. NORTE FLUMINENSE, TERRITÓRIO MARCADO PELA RIQUEZA E DESIGUALDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

A região Norte Fluminense destaca-se, nacionalmente, pela sua história econômica, que retrata parte da formação socioeconômica do Brasil, uma vez que a região recebeu as primeiras atividades econômicas desenvolvidas no processo de colonização do país. As políticas de povoamento foram realizadas no início do século XVI, introduzindo o plantio de cana-de-açúcar, cuja difusão determinou os caminhos que o desenvolvimento socioeconômico percorreu nos seguintes séculos (ROSENDO e CARVALHO, 2004).

O território do Norte Fluminense abrangia a área correspondente às atuais mesorregiões Norte e Noroeste fluminense até 1987, quando a região Noroeste foi desmembrada por causa dos fatores sociais, econômicos e políticos consolidados pelas ações da elite açucareira sediada em Campos dos Goytacazes (CRUZ, 2006). A partir da década de 1990, a antiga microrregião açucareira de Campos é denominada de microrregião de Campos, enquanto o município de Macaé, antes pertencente à microrregião açucareira de Campos, passa a compor a microrregião de Macaé, que se destaca pela condição de sede do complexo de extração de petróleo da Petrobras (CRUZ, 2003).

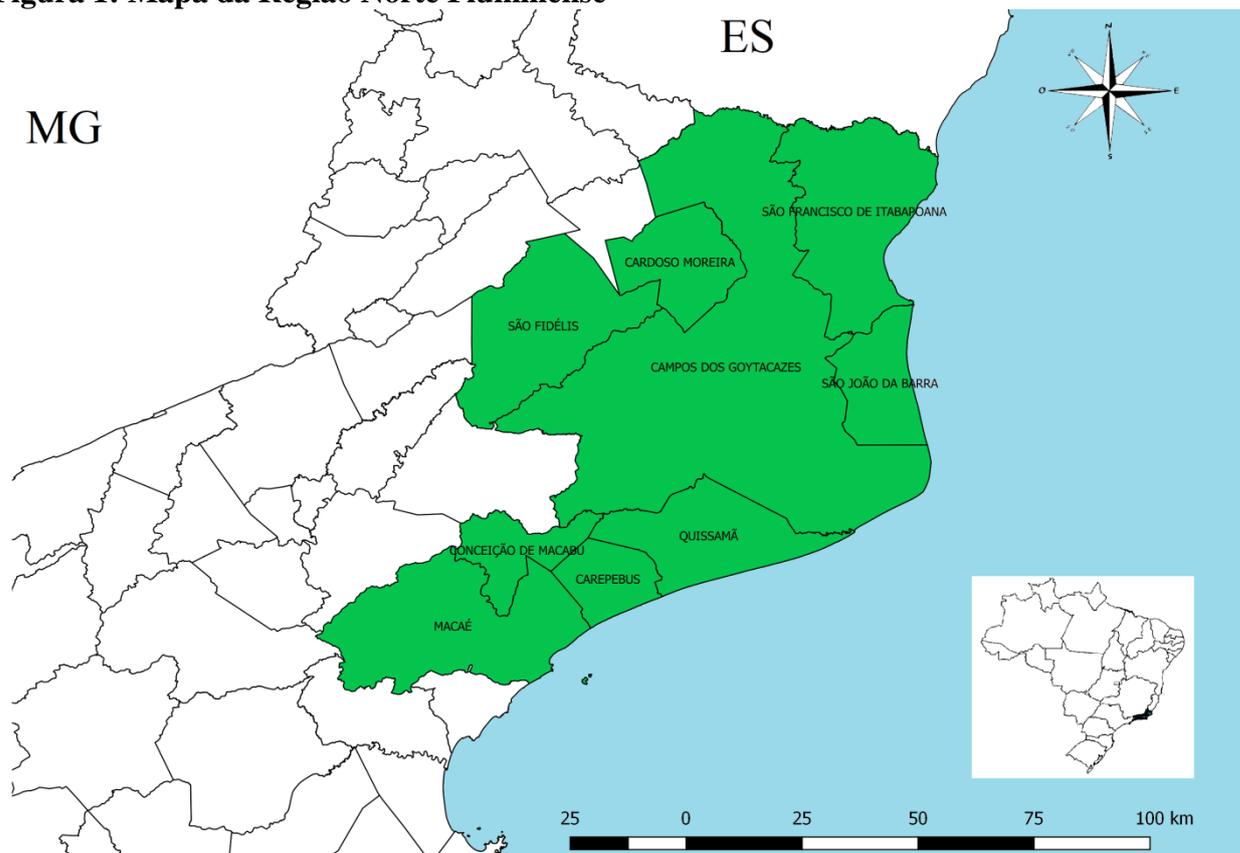
Cruz (2004) explana que a nova dinâmica regional foi decorrente do ciclo de modernização do complexo sucroalcooleiro, da redemocratização com reforço das administrações municipais e da introdução do complexo de extração de petróleo, que levaram à ampliação espacial do movimento de desmembramento de municípios. Nesse contexto, a nova divisão regional foi reforçada por aspectos específicos locais, assim, a antiga região ao norte do estado do Rio de Janeiro foi dividida em duas mesorregiões: o Norte Fluminense e o Noroeste Fluminense.

A partir da nova formação das regiões ainda ocorreram algumas emancipações, o Norte Fluminense passou de seis para nove municípios, e o Noroeste Fluminense de dez para treze municípios, segundo os Censos de 1991 e 2000 (CRUZ, 2003). Atualmente, conforme a Figura 1, o Norte Fluminense possui uma área territorial de 9.730 km<sup>2</sup>, apresentando uma população estimada, em 2017, de 948.195 de pessoas<sup>31</sup>, que representa 5,5% do total dos habitantes fluminenses.

---

<sup>31</sup> Segundo estimativas do total da população municipal divulgada em 2018 pelo IBGE.

**Figura 1: Mapa da Região Norte Fluminense**



Fonte: Elaboração própria no QGIS a partir de dados do IBGE.

O Norte Fluminense (NF) é composto pelos municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra. O PIB regional, em 2017, produziu o equivalente a 671.362.364 bilhões de reais, contribuindo com 7% da composição do PIB estadual fluminense (IBGE, 2020). As atividades econômicas com maior destaque no PIB do NF foram os setores da indústria e de serviços, porém, a liderança de tais setores representa um dinamismo econômico recente na região.

Analisando seu processo histórico, percebe-se que a monocultura exerceu papel de principal atividade dinâmica, sendo definida como “vocação regional” pelos projetos nacionais e elites locais (CRUZ, 2004). Entretanto, no início dos anos 1990, a extra o de petróleo tornou-se alternativa   decadente agroindústria açucareira, modificando a dinâmica espacial do desenvolvimento regional. Piquet (2003) afirma que desde o primeiro choque do petróleo, em 1973, foram realizados volumosos investimentos na produ o do setor

sucroalcooleiro com objetivo de criar e induzir combustíveis alternativos<sup>32</sup>. Conjuntamente, ocorreram inversões na tentativa de buscar mecanismos para aumentar a produção interna de petróleo, de modo que amenizasse o impacto negativo no saldo da balança comercial pela redução de importações da *commodity*.

Para tanto, foram efetuados grandes investimentos estatais na busca da viabilização de exploração e produção de petróleo (E&P) na Bacia de Campos, que permitiram a descoberta de poços com volume comercial a partir de 1974. A Petrobras iniciou a exploração e produção na região em 1977, sob o regime de monopólio, que perdurou até o final da década de 1990, quando foi promulgada a lei do Petróleo, diante do contexto de desregulação e abertura da economia brasileira. Para a região Norte Fluminense, a década de 1990 representou o fim do ciclo desenvolvimentista, cessando os repasses de recursos e os investimentos pelo Estado nacional, ao passo que a economia petrolífera tornou-se a principal atividade dinâmica regional e responsável por grandes transformações nesse espaço.

De fato, o crescimento da economia petrolífera trouxe para região um impressionante volume de investimentos em capital fixo na construção do complexo extrativista, além de vultosos montantes de recursos financeiros originados pelos *royalties*. Tais investimentos e recursos fortaleceram condições para que o Norte Fluminense fosse compreendido como uma das regiões brasileiras com maior potencial de desenvolvimento (CRUZ, 2004). Todavia, o processo de desenvolvimento da região representa um caso de paradoxo, de acordo com Cruz (2004, p.23), “[...] tal paradoxo expressa-se na combinação de pobreza e subdesenvolvimento com recursos territoriais e financeiros fantásticos”.

Neste sentido, apesar de toda riqueza gerada, o processo de acumulação de capital não foi suficiente para reduzir a desigualdade socioeconômica ou desencadear os efeitos do desenvolvimento sob a perspectiva de Furtado (2000). Adiciona-se a isso, o fato de que, as transformações na economia nacional passaram a delinear os principais desafios para propulsão do processo de crescimento e desenvolvimento econômico no país. As medidas de ajuste fiscal e controle monetário restringiram as políticas desenvolvimentistas tanto pela escala nacional quanto pela escala regional, considerando a extinção de um plano nacional de desenvolvimento e a das políticas regionais.

Diante do exposto, o presente capítulo tem o objetivo de analisar tanto os elementos nacionais quanto os fatores regionais que influenciaram o processo desenvolvimento ocorrido no Norte Fluminense, além dos rebatimentos da economia petrolífera nesse território. Em

---

<sup>32</sup> O Programa Nacional do Alcool (Proálcool) é um exemplo desses investimentos, que destinou volumosos recursos para que o parque industrial fosse reestruturado e modernizado (PIQUET, 2003).

seguida, busca-se caracterizar, a partir de dados empíricos, a região e, especialmente, o município de Campos dos Goytacazes, utilizado como exemplo para apontar os aspectos contraditórios que o processo de desenvolvimento apresenta nessa região.

#### **4.1. Metamorfose do Norte Fluminense: a sucumbência do complexo sucroalcooleiro e o florescimento da economia petrolífera**

O cultivo de cana-de-açúcar desempenhou o papel de principal atividade dinâmica do Norte Fluminense, percorrendo por diferentes ciclos econômicos, desde inícios do século XVI até meados do século XX. Inicialmente, a região desenvolveu suas primeiras atividades relacionadas à pecuária e às lavouras de subsistências, que foram suplantadas pela formação da economia açucareira do Norte Fluminense, com moldes de produção colonial mercantil-escravista. No final do século XIX, a estrutura produtiva da região é transformada, a partir da introdução de métodos e técnicas de produção de moldes capitalistas, que permitiram a incorporação de novas tecnologias e concentração de capital, além da consolidação de um sistema produtivo heterogêneo (ROSENDO e CARVALHO, 2004).

Ao longo do século XX, consolidou-se a indústria sucroalcooleira – produção de açúcar e álcool –, representada pelas usinas de açúcar e pela figura do usineiro, assim, ocorreu a concentração das atividades produtivas no setor açucareiro, em conjunto com o estabelecimento das novas relações de produção. De acordo com Rosendo e Carvalho (2004, p. 62), “[...] criou uma estrutura econômica e social perversa, em que prevaleceu a forte concentração de renda e a continuidade de oligarquias locais de um lado e, de outro, a proletarização da mão de obra e o surgimento de populações periféricas”.

Vale salientar, que no escopo da divisão do trabalho realizada no início do século XX estabeleceu-se uma posição periférica para região, sobretudo, a partir da década de 1930, quando se intensificou o processo de substituição de importações do país regionais (ROSENDO e CARVALHO, 2004). Consequentemente, a concentração de investimentos, nas grandes metrópoles do Sudeste do país, como São Paulo e Rio de Janeiro, ocasionou fortes desequilíbrios regionais.

A inexistência de políticas para o desenvolvimento industrial para o Norte Fluminense contribuiu para a criação de obstáculos na tentativa de diversificação das atividades econômicas na região, reforçando a tese da produção açucareira como vocação regional,

compreendida por Cruz (2003).<sup>33</sup> Neste sentido, com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)<sup>34</sup>, em 1930, a região recebeu novos volumes de investimentos públicos, que tornou o município de Campos dos Goytacazes como o maior produtor de açúcar do Brasil. No entanto, o auge da produção sucroalcooleira ocorreu na segunda metade da década de 1970, quando também houve estímulos pelo Programa Nacional do Alcool (Proálcool)<sup>35</sup>, possibilitando a indústria sucroalcooleira um parque industrial reestruturado e modernizado.

Cruz (2006) pontua que os investimentos realizados pela política desenvolvimentista foram orientados por parte das elites locais, que buscaram realizar uma estratégia de cunho regionalista pela qual conseguiram defender a definição e representação dos seus interesses. Como resultado, a ação das elites açucareiras acarretou o “fechamento da região”, o que “[...] viabilizou a reprodução de uma economia regional extremamente concentrada e polarizada em termos de renda e mercado de trabalho” (CRUZ, 2004, p. 87).

Contudo, o projeto de desenvolvimento do Norte Fluminense alicerçado pela economia agroaçucareira enfrentou seu período crítico a partir da década de 1980, uma vez que as condições do cenário nacional – baixo dinamismo e crescimento econômico, atrelado ao um processo inflacionário com crescente endividamento externo – inviabilizaram o crédito para novos investimentos no setor sucroalcooleiro (ROSENDO e CARVALHO, 2004). Além do mais, historicamente, esse setor possui problemas de autorregulação, sendo a ação estatal essencial para sua sobrevivência. Portanto, a partir do momento em que iniciaram as mudanças institucionais no Brasil, o setor ainda organizado de forma incipiente foi fragilizado e desarticulado pela desregulação, sobressaindo à lógica da concorrência perfeita (AZEVEDO, 2004).

Na verdade, o fim do período desenvolvimentista refletiu-se em estagnação econômica para o Norte Fluminense, visivelmente, provocada pelo colapso do setor sucroalcooleiro. Nas últimas décadas do século XX, a cadeia produtiva do açúcar era responsável por 70% da

---

<sup>33</sup> Cruz (2003) compreende que o Norte Fluminense conviveu com a identidade territorial formada por parte das elites locais. Para o autor, o sentimento saudosista baseava-se no “passado glorioso”, projetando a produção de açúcar como potencial para se alcançar o cenário nacional. Sendo assim, para retornar a pujança da região, as elites locais assumiram a condição de representantes dos interesses regionais, ocupando uma posição de autoridade legítima, estando acima das diversas escalas dos poderes públicos constituídos.

<sup>34</sup> Segundo Azevedo (2004), a criação do IAA é um exemplo do Estado interventor, a partir dos anos 1930, em que a ação estatal buscava administrar e realizar investimentos no setor, por meio de cotas de produção e administração de preços.

<sup>35</sup> De acordo com Rosendo e Carvalho (2004), o Proálcool consistiu em um programa de estímulo à produção de álcool, fomentado pelo Governo Federal, cujo objetivo era estimular a sua produção e consumo, enquanto combustível alternativo ao petróleo, tendo em vista a minimização dos efeitos negativos produzidos pelos choques do Petróleo nos anos 1973 e 1979. A produção do álcool, como combustível alternativo, fazia parte da política energética do país e buscava diminuir os efeitos negativos produzidos na balança comercial, em função da importação de petróleo.

renda regional, tal condição salienta o caráter predominante da atividade econômica e o grau de dependência do setor na região naquela época. As consequências imediatas foram o fechamento de inúmeras usinas, o elevado desemprego e a precarização das relações trabalhistas. Também se observa que determinados segmentos relacionados à complementaridade<sup>36</sup> do setor sucroalcooleiro foram afetados pela crise econômica estabelecida (ROSENDO e CARVALHO, 2004).

Desta forma, o fim do ciclo desenvolvimentista representou a ruptura do padrão de dominação e de desenvolvimento regional, hegemonizado pelas elites açucareiras, segundo Cruz (2006), a região foi dominada pelo “esvaziamento econômico”, evidenciando suas condições desiguais por meio dos bolsões de miséria, volume de desemprego e êxodo rural. Contudo, a derrocada das elites locais implicou no processo de abertura da região, que evidenciou o discurso da diversificação econômica, concomitante com a expansão da economia petrolífera na região.

No início dos anos 1970, o Norte Fluminense apresentava perspectivas de existência de grandes reservas de petróleo economicamente exploráveis em sua costa litorânea, que resultaram em buscas e perfurações na Bacia de Campos<sup>37</sup> (CRUZ, 2003). Segundo a Petrobras (2020), o início da produção comercial *offshore* ocorreu em 1977, após o mapeamento de três campos com níveis suficientes para comercialização do mineral<sup>38</sup>. Piquet (2003) elucida que a descoberta das reservas de petróleo na região foi incentivada pelo primeiro choque do petróleo, em 1973, para reduzir a dependência externa do produto. Também, cabe destacar, que o desenvolvimento de pesquisa e a exploração de petróleo foram realizados por meio das ações do II PND, que abrangeu a economia fluminense, com objetivo de modernizar sua estrutura produtiva (SILVA, 2004).

Os investimentos em capital fixo ocorreram em Macaé, que foi o município mais afetado fisicamente pelas novas instalações, sendo o complexo composto por: pela sede da Petrobras, o parque de Tubos, o porto de Imbetiba e o terminal de Cabiúnas, além de equipamentos como plataformas e embarcações. Durante a década de 1980, período ascendente da produção, a implantação do complexo petrolífero absorveu um grande

---

<sup>36</sup> O setor sucroalcooleiro na região possuía efeito de arrasto – que induzem a criação de outras atividades complementares – em setores como de metalurgia e de fornecimento de máquinas e ferramentas.

<sup>37</sup> A Bacia de Campos é a principal área sedimentar já explorada na costa brasileira. Ela se estende das imediações da cidade de Vitória (ES) até Arraial do Cabo, no litoral do Rio de Janeiro, em uma área de aproximadamente 100 mil quilômetros quadrados (PETROBRAS, 2020).

<sup>38</sup> O primeiro campo com volume comercial descoberto na Bacia de Campos foi Garoupa, em 1974, a 124 metros de profundidade. No ano seguinte descobrimos o campo de Namorado e, em 1976, o de Enchova. Era o começo de uma longa série. O caminho era o mar: em 13 de agosto de 1977, a Bacia de Campos deu início à sua produção comercial *offshore* em Enchova (PETROBRAS, 2020).

contingente da força de trabalho regional, somado ao fluxo de trabalhadores altamente qualificados e especializados, que vieram de fora da região (CRUZ, 2003).

Oliveira (2003) afirma que a ampliação da exploração da Bacia de Campos deu grande impulso a retomada do crescimento industrial no estado fluminense, provocando importantes mudanças na sua economia e no seu território. Em outras palavras, a atividade extrativista ocasionou modificações para além da economia regional do Norte Fluminense, mobilizando uma complexa rede de logística, de empresas fornecedoras de equipamentos e serviços para extração de petróleo e gás.

Para Piquet (2003), a indústria petrolífera contém fortes efeitos de encadeamento no espaço, que podem desencadear um ciclo virtuoso de mudanças estruturais ou, pelo contrário, permanecer como mero “enclave” na região em que se localize. No caso do Norte Fluminense, o empreendimento da Petrobras produziu transformações súbitas e radicais na organização do território, culminando em profundas mudanças na estrutura populacional, no emprego, na malha urbana, no quadro político e na cultura local (PIQUET, 2012).

Neste sentido, as profundas alterações na estrutura produtiva podem ser observadas na dinâmica econômica social do Norte Fluminense no final da década de 1980. Conforme Piquet (2010), o eixo econômico do Norte Fluminense transformou-se de uma base agroindustrial açucareira, calcado em modo de produção retrógrado, para um segmento do setor extrativo mineral de práticas empresariais modernas. No entanto, Cruz (2004, p.88) compreende o enclave da economia petrolífera na região, uma vez que a crise do setor sucroalcooleiro:

[...] descortinou uma região de população pobre e pouco dinâmica em termos da geração, acesso e distribuição de emprego e renda. A extração de petróleo, apesar de ter gerado um número elevado de empregos no início das suas atividades, não apresentava sinais significativos dos seus impactos em meados da década de 80, restringindo-se esses, praticamente, a Macaé e seu entorno.

Tanto que ao observar o número de empregos do setor sucroalcooleiro, entre meados de 1980 a 2001, houve uma queda de 70% de postos de trabalho, criando uma oferta de mão de obra com o perfil inadequado para se inserir nas novas atividades econômicas da região. Cabe destacar, que ocorreu um processo de migração para o mercado de trabalho urbano, porém, tratou-se de indivíduos desqualificados com baixos níveis de educação e condições precárias de vida (CRUZ, 2004). Para ilustrar tal situação, Cruz (2004) utiliza dados

disponibilizados pela Fundação Getúlio Vargas, em 2001<sup>39</sup>, sobre o índice de indigência – o percentual da população com renda *per capita* inferior a 80 reais. O município de Campos dos Goytacazes passou de 30,8%, em 1970, para 52,3%, em 1991, ou seja, houve uma variação positiva de mais do que a metade do percentual de pessoas indigentes no município. Nos anos 2000, a região Norte Fluminense apresentou-se como território com as proporções mais altas do estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente, os resultados da economia petrolífera não lograram uma influência no estado fluminense, dado que a produção ainda era limitada e os custos de exploração eram altos para a Petrobras. A expansão e intensificação da economia petrolífera ocorreram apenas no início dos anos 1990, a partir da exploração comercial de dois novos campos de produção<sup>40</sup>, que potencializaram a escala comercial em grandes proporções, alavancando a produção petrolífera do país (OLIVEIRA, 2003).

Para o Norte Fluminense, a década de 1990 apresentava-se como promissora, pois se acreditava que existiam oportunidades capazes de criar mecanismos relevantes para promover o desenvolvimento econômico da região. A esperança no novo ciclo econômico fundamentou-se nos possíveis efeitos multiplicadores da indústria petrolífera e no aumento dos gastos públicos (por causa dos *royalties*), com a perspectiva de reestruturar os setores tradicionais da economia regional (ROSENDO e CARVALHO, 2003).

Contudo, os efeitos dessa transformação revelaram-se particularmente desiguais, considerando que a extração petrolífera manifestou-se como enclave para o Norte Fluminense, conforme a perspectiva de Hirschman (1961). Assim, a nova atividade não foi capaz de produzir os efeitos em cadeia, e as consequências significativas da economia petrolífera limitaram-se ao município de Macaé e em seu entorno. Com efeito, trata-se de um padrão de desenvolvimento concentrado, polarizado e excludente, tanto em termos espaciais quanto em termos sociais (CRUZ, 2006; PIQUET, 2003; SERRA, 2004).

De fato, a indústria petrolífera tem o potencial de encadeamento, entretanto, no caso do Norte fluminense, a atividade não foi capaz de irradiar os benefícios para o conjunto de municípios, como são evidenciados nos estudos realizados para região. Compreende-se que esse padrão desigual de desenvolvimento tende a agravar-se com a desregulação e a abertura da economia, e com a redução da política pública conduzida pelo Estado nacional.

---

<sup>39</sup> Segundo Cruz (2004, p.85), a referência do estudo é o “MAPA do fim da fome. Rio de Janeiro: FVG/IBRE/CPS, julho, 2001. As medidas de pobreza utilizadas nesse estudo se baseiam no conceito de renda domiciliar *per capita*”.

<sup>40</sup> Os campos de Marlin Sul e Albacora Leste.

#### **4.2. Os principais desdobramentos do desenvolvimento do Norte Fluminense diante o novo contexto regional na década de 1990**

O Norte Fluminense, no início da década de 1990, foi marcado pelo discurso da diversificação econômica, representado pela extração de petróleo como principal fator diversificador da economia regional (CRUZ, 2004). Diante desse cenário, as atividades petrolíferas foram responsáveis pela formação de uma nova economia na região - produzindo importantes mudanças estruturais produtivas e incorporando novas atividades econômicas -, além de criar novos processos sociais que foram capazes de interferir nas relações que coordenaram a utilização do território (OLIVEIRA, 2003).

O início do século XXI parece apontar para um novo ciclo de crescimento econômico para o Norte Fluminense, pautado pela recente expansão e dinâmica da economia petrolífera. Durante os anos 2000, a Bacia de Campos tornou-se a maior produtora de óleo e gás natural do país, sendo responsável por 82,5% da produção nacional, em 2002; enquanto no mesmo ano a produção de gás natural concentrou-se em 44,3% do volume produzido (ROSENDO e CARVALHO, 2004). Em termos de fluxos financeiros, a atividade petrolífera, na região, movimentou cerca de 5,38 bilhões de reais, com gastos em custeio efetivados pela Petrobras; o nível de investimento no setor foi de 2,6 bilhões de dólares, em 2002 (CRUZ, 2003).

Como resultado, o aumento de inversões na ampliação da produção petrolífera na Bacia de Campos criou e fortaleceu o setor da indústria extrativa de petróleo no estado do Rio de Janeiro, cuja dinâmica passou a afetar os aspectos socioeconômicos e políticos do Norte Fluminense. Em vista disso, as mudanças estruturaram-se no crescimento da atividade petrolífera, simultaneamente à decadência da indústria sucroalcooleira, que deslocaram o núcleo dinâmico da economia regional de Campos dos Goytacazes para Macaé (TOTTI e PEDROSA, 2006).

Oliveira (2003) pontua que a crescente decadência da atividade da cana-de-açúcar e as oportunidades criadas pela atividade extrativista levaram os municípios do Norte Fluminense, especializados na economia canavieira, a buscar alternativas ao setor sucroalcooleiro. Neste sentido, surgiram tanto perspectivas de modernizar e diversificar as atividades agrícolas, fundada nos recursos do petróleo e na base universitária que já existia no norte do estado, quanto pela possibilidade de propiciar o desenvolvimento de uma base industrial ligada ao setor petroquímico.

Contudo, conforme Cruz (2004, p. 94), o impacto mais significativo para região é a arrecadação de *royalties* e participações especiais, que injetam um grande volume de recursos nos orçamentos municipais da região, “uma vez que proporcionam poder de fogo e autonomia para investimentos em políticas públicas, dentre as quais as de fomento às atividades econômicas”. Cruz (2006) afirma que com a Constituição de 1988 e com o novo pacto federativo, os municípios conseguiram centralidade na intermediação de recursos e na execução de políticas públicas.

Sob este aspecto, criou-se um aumento representativo no repasse de recursos às administrações locais, assim como um aumento na promoção de políticas públicas, principalmente, relacionadas aos novos direitos sociais. Para o Norte Fluminense, as novas condições somaram-se aos repasses de *royalties*, transferidos às prefeituras da região, que criaram um maciço volume de recursos (CRUZ, 2006). Vale salientar, que a distribuição de *royalties* para produção petrolífera *offshore* não era destinada para as esferas subnacionais, mas, a partir de 1985, com a Lei nº 7.453/1985, houve a regulamentação dos municípios como beneficiários (SERRA, 2004).

Para Cruz (2004), ainda que, desde a década de 1980, os municípios do Norte Fluminense recebessem reforço no orçamento por causa dos *royalties* da extração de petróleo da bacia de Campos, é a partir de 1999, que os recursos ganham um volume exuberante nos orçamentos municipais. O aumento do volume de recursos transferidos foi decorrente de modificações na legislação, em relação aos critérios e cálculos dos valores repassados aos cofres municipais (LEAL e SERRA, 2004).

Na verdade, trata-se da promulgação da Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como *Lei do Petróleo*, que dispõe diretrizes sobre a política energética no novo contexto regulatório setorial. Nesse cenário, estabeleceram-se as seguintes transformações na regulação do setor petrolífero: o fim do monopólio estatal sobre as atividades de prospecção e extração de petróleo; a constituição da Agência Nacional de Petróleo (ANP) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE); a ampliação da alíquota do *royalty*; e a alteração da forma de rateio e a criação do novo instrumento compensatório das participações especiais (SERRA, 2005).

Assim, o fim do monopólio estatal da Petrobras culminou em licitações de blocos para exploração e produção de petróleo por empresas multinacionais no país<sup>41</sup>, impulsionado pela

---

<sup>41</sup> Nos dias 15 e 16 de junho de 1999 ocorreu a primeira rodada de licitação de blocos de exploração, que permitiu o direito das multinacionais atuar na área. Segundo a ANP (2020), 14 companhias efetivamente apresentaram suas ofertas. Além da Petrobras, 10 novas companhias, oriundas de 6 países diferentes, saíram

modificação da legislação e das normas que regulam o setor extrativista (OLIVEIRA, 2003). Vale salientar, que a Petrobras não deixou de realizar investimentos na região, a empresa se adequou as regras do mercado de óleo e gás, se tornando um *player* como as demais estrangeiras. De acordo com Rosendo e Carvalho (2004), se, por um lado, os investimentos na exploração de petróleo na Bacia de Campos são realizados pela Petrobras; por outro, as inversões acontecem por meio do ingresso de inúmeras empresas, sobretudo, estrangeiras, que são atraídas pelas oportunidades de negócios. Dessa forma, a ruptura do monopólio estatal,

[...] se traduziu em uma nova onda de investimentos no setor e novas *majors* petrolíferas passam a operar diretamente, ao lado da Petrobras, na produção *offshore*. Com isso, mais empresas se instalam em Macaé, atuando à montante como fornecedoras de máquinas, equipamentos, peças, componentes e materiais de transporte às petroleiras e à jusante atendendo à demanda do mercado formado pelos empregados diretos da Petrobras, das empresas terceirizadas, além dos postos de trabalho indiretamente gerados em setores como construção civil, do comércio e de serviços [...] (PIQUET, 2004, p.30).

Cruz (2004) mostra que, inicialmente, durante a década de 1980, a Petrobras chegou a operar com 10.000 funcionários diretos. Porém, com o processo de reestruturação da empresa, em busca da integração aos padrões de maior eficiência e produtividade, houve uma redução no número dos trabalhadores diretos, além da utilização da contratação da força de trabalho por terceirização<sup>42</sup>. Já em meados da década de 2000, o complexo petrolífero empregava 40.000 trabalhadores, entre uma parte de funcionários da Petrobras e o restante alocado nas prestadoras de serviços e fornecedoras (CRUZ, 2006).

Todavia, o perfil da demanda por mão de obra da economia petrolífera na região constituiu-se de absorção de trabalhadores qualificados, em níveis técnicos e superior, o que modificou as perspectivas do mercado de trabalho regional<sup>43</sup>. Acresce-se a isso, o fato de que, a mão de obra liberada pelo declínio do complexo sucroalcooleiro não foi incorporada pela dinâmica da economia petrolífera, somados ao crescimento vegetativo da População Economicamente Ativa (PEA), entre 1970-1991, do Norte Fluminense (CRUZ, 2004).

Na realidade, a implantação do complexo de extração e produção de petróleo e gás, em Macaé, concentrou os investimentos de capital fixo e instalações de equipamentos, tornando-

---

vitoriosas e ingressaram no mercado brasileiro (7 se tornaram operadoras). Neste leilão venceram as empresas: *Agip, Amerada Hess, British Borneo, BP, Esso, Kerr-McGee, Shell, Texaco, Unocal e YPF*. É importante ressaltar que a partir desta data mais quatorze rodadas de licitação ocorreram, sendo a última concluída em 2019. Atualmente, existem duas rodadas em andamento e duas em planejamento.

<sup>42</sup>

<sup>43</sup> No Norte Fluminense, a força de trabalho era composta, tipicamente, por indivíduos semiquualificados, ao passo que os trabalhadores qualificados buscavam oportunidades em outras regiões (CRUZ, 2004).

se o novo polo regional (CRUZ, 2003; PIQUET, 2004). Apesar de não haver nenhuma instalação de beneficiamento, uma grande quantidade de empresas de fornecimento de bens e serviços à economia petrolífera e algumas unidades industriais de produção de estruturas e equipamentos se instalaram no município (PIQUET, 2003).

Por outro lado, Cruz (2016) destaca que, em um segundo momento, ocorreu a expansão territorial da economia petrolífera, com o aumento das rendas petrolíferas e com os novos investimentos, reflexos da Lei do Petróleo, a partir dos anos 2000. Tal processo realizou-se ao longo do litoral fluminense – iniciando-se em Macaé, abrangendo a mesorregião das Baixadas Litorâneas, até Niterói, na região metropolitana –, sendo compreendida como *região do petróleo*, ponderando as transformações, em termos da territorialização das instalações físicas, dos impactos demográficos e urbanos e da geração de trabalho (OLIVEIRA, 2003; PIQUET, 2004; CRUZ, 2012; CRUZ e TERRA, 2018).

Em termos estritamente econômicos, o crescimento da indústria petrolífera impactou positivamente no dinamismo econômico estadual e regional, tendo em vista os efeitos do desenvolvimento da atividade industrial e o incremento criado pela participação na distribuição dos *royalties* (ROSENDO E CARVALHO, 2004). Entretanto, considerando os desdobramentos da economia petrolífera no Norte Fluminense e os indicadores socioeconômicos, observa-se que o padrão de desenvolvimento manifestou-se de forma concentrada e polarizada.

Primeiramente, o investimento de capital fixo na construção do complexo petrolífero concentrou a estrutura produtiva no município de Macaé em seu entorno, o que deslocou o tradicional centro dinâmico de Campos dos Goytacazes para Macaé. Assim, a região Norte Fluminense que já era polarizada pela concentração dos recursos destinados ao setor canavieiro, em Campos dos Goytacazes, permaneceu polarizada e concentrada pela formação do complexo petrolífero no município de Macaé.

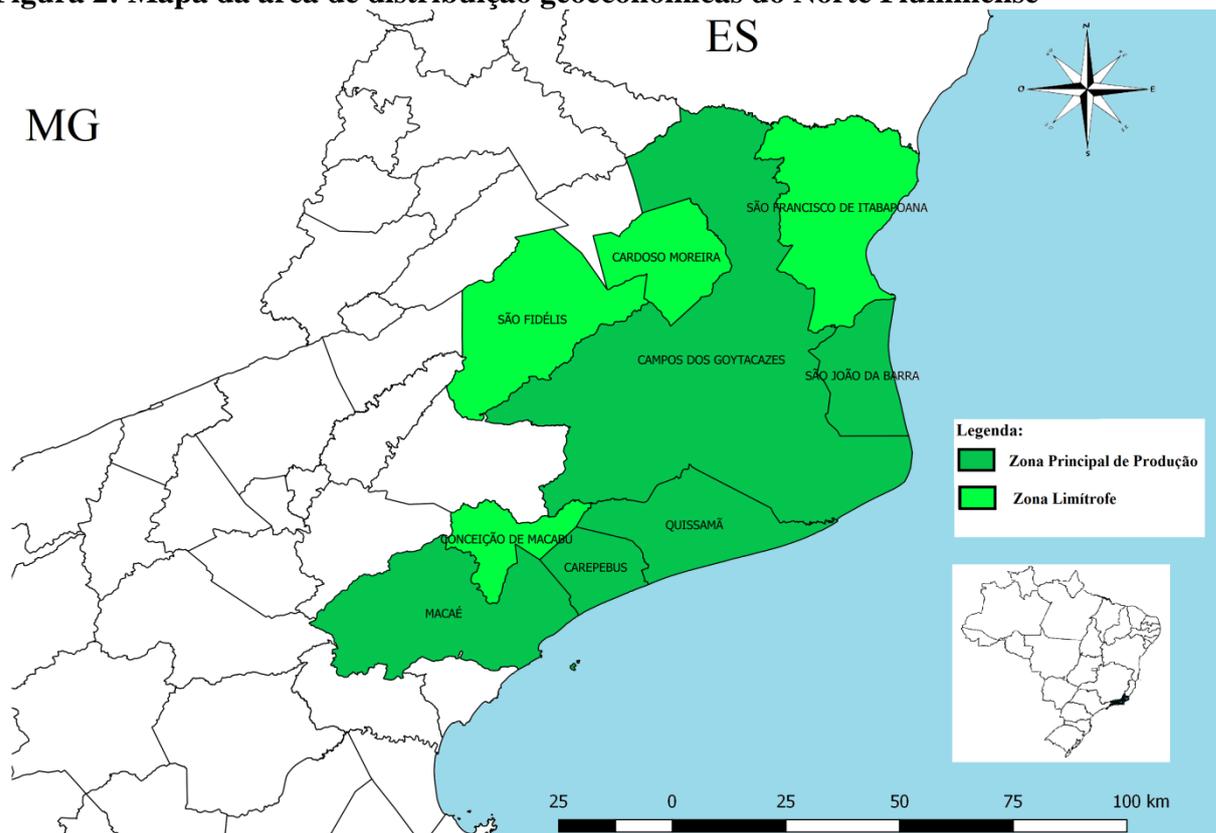
Em um segundo momento, a partir da Lei de Lei nº 9.478, de 1997, os investimentos em capital fixo foram reforçados ao redor do polo petrolífero, e os demais municípios foram beneficiados pelas compensações financeiras. Porém, as regras de rateio *royalties*<sup>44</sup> ocorrem

---

<sup>44</sup> A partir do ano de 1986 foram instituídos conceitos referentes à região geoeconômica através da Lei nº 7.525, de 1986, que introduziu os conceitos de área geoeconômica dos Estados e Municípios confrontantes. Assim, os efeitos de indenização passaram a ser calculados sobre o valor do recurso natural extraído, considerando confrontantes com poços produtores os Estados, Territórios e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços. Dentre os novos conceitos, destacaram-se a divisão em três zonas: a) zona principal de produção; b) zona de produção secundária; e c) zona limítrofe à zona de produção principal.

de forma desigual, inclusive, na própria região (CRUZ, 2006; SERRA, 2004; PIQUET, 2003). De acordo com a Figura 2, no caso do Norte Fluminense, os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra são integrados a zona principal de produção<sup>45</sup>, enquanto Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itaboraana são enquadrados na zona limítrofe<sup>46</sup> à zona de produção principal.

**Figura 2: Mapa da área de distribuição geoeconômicas do Norte Fluminense**



Fonte: Elaboração própria no QGIS a partir de dados do IBGE.

Sendo assim, alguns municípios são denominados produtores “[...] não necessariamente por serem efetivamente impactados pelas atividades de exploração e produção (E-P), mas sim em função de suas projeções territoriais na plataforma continental” (SERRA, 2004, p.17). Para Braga, Serra e Terra (2007), formou-se um seletto grupo de municípios produtores de petróleo designados como *petrorrentistas*, que vivem de rendas

<sup>45</sup> São os próprios municípios confrontantes com poços marítimos produtores ou municípios onde estiverem localizadas três ou mais instalações do tipo industriais (processamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo-se os dutos) e instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento do petróleo e gás (portos, aeroportos, almoxarifados, armazéns e escritórios).

<sup>46</sup> São os municípios contíguos aos municípios que a integram, bem como os municípios que, embora não atendendo ao critério de contiguidade, sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural, segundo critérios adotados pelo IBGE.

petrolíferas (*royalties* e participações especiais), sem que haja impactos diretamente da exploração e produção de petróleo em seus territórios.

Neste sentido, a economia do petróleo cristaliza mais um efeito polarizador na região, uma vez que a dinâmica apresenta-se de forma segregadora, em termos socioespaciais, permitindo a reprodução de um conjunto de municípios periféricos (CRUZ, 2011). Conforme a Tabela 1, apesar dos municípios de Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana ser beneficiados pelas rendas petrolíferas, nota-se que esses municípios têm uma proporção ínfima, quando comparada aos municípios petrorrentistas do Norte Fluminense.

**Tabela 1: Distribuição das rendas petrolíferas da região Norte Fluminense, em %, de acordo com a participação de cada município, entre 1999 a 2018**

Município	1999	2004	2009	2014	2018
Campos dos Goytacazes	42,9%	43,9%	47,1%	44,9%	34,8%
Carapebus	5,5%	3,7%	2,5%	2,8%	3,1%
Cardoso Moreira	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,6%
Conceição de Macabu	0,8%	0,5%	0,4%	0,5%	0,7%
Macaé	30,8%	36,7%	33,0%	34,9%	44,4%
Quissamã	13,0%	8,0%	7,4%	6,2%	5,8%
São Fidélis	0,9%	0,7%	0,5%	0,6%	0,9%
São Francisco de Itabapoana	0,9%	0,7%	0,5%	0,6%	0,9%
São João da Barra	4,7%	5,4%	8,2%	9,0%	8,7%
<b>Total da Região Norte Fluminense</b>	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Info *Royalties*.

O grupo dos petrorrentistas é composto pelos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, que concentram uma média de 79% dos recursos, seguidos de Carapebus, Quissamã e São João da Barra que somam, cerca de 20% das rendas da região. Os demais municípios alocados na zona limítrofe de produção – Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana – têm a soma do percentual das rendas apenas a uma média, aproximadamente, de 3%, durante o período analisado. Tais resultados indicam a baixa capacidade de investimento proveniente das receitas petrolíferas, em relação aos demais municípios do Norte Fluminense, assim como os impactos dos efeitos concentradores e polarizadoras da distribuição das rendas petrolíferas. Por conseguinte, na região, salientou-se uma nova área periférica, alijada tanto dos investimentos em capital físico do complexo petrolífero quanto das benesses das rendas petrolíferas.

Cruz (2012) explana que o poder das forças de concentração e polarização tende gerar, localmente, um excedente de força de trabalho, que são formados pelos fluxos de migratórios e residentes antigos não incorporados ao mercado de trabalho. Na verdade, o grande volume de investimentos, em capital fixo, dinamizou os setores de serviços, construção civil e a implantação de equipamentos urbanos e de serviços públicos, atraindo um contingente populacional. Além do mais, o súbito crescimento econômico sucedeu-se em um adensamento da malha urbana, pressionando a infraestrutura e os serviços públicos, culminando em caos urbano – expansão de moradias precárias, da pobreza e da miséria, o nível de desemprego e subemprego, da exclusão social.

Dessa forma, ainda que se realize uma volumosa injeção de recursos e investimentos nas instalações e equipamentos, verifica-se que o desenvolvimento ocorreu de forma concentrada e segregada, em termos sociais e espaciais, agravando a hierarquia e a seletividade entre municípios contemplados e municípios excluídos. Segundo Cruz (2012, p.12), “a ausência de intervenção planejada com políticas públicas multissetoriais de base territorial permitiu a ocorrência de desordem e de caos urbano, de uma população ‘sobrante’, de ‘favelização’ e de violência [...]”.

De acordo com Cruz (2011), os três condicionantes que orientam o processo de desenvolvimento desigual da região consistem: i) na natureza extrativista da economia petrolífera regional; ii) no desafio da abundância das rendas petrolíferas; e iii) na dinâmica regional desarticulada com o processo de desenvolvimento nacional. Diante desse contexto, reforça-se a necessidade da reflexão sobre o curso do processo de desenvolvimento regional, primordialmente, acerca das transformações da dinâmica da economia petrolífera ocasionada no território, bem como as ações de planejamento regional relacionadas ao plano de desenvolvimento nacional.

Apesar de Rosendo e Carvalho (2004) compreenderem a atividade petrolífera como um potencial de expressivo crescimento econômico para a região Norte Fluminense, por meio dos seus efeitos multiplicadores e de encadeamento, como exemplo, os setores de construção civil e serviços, Piquet (2003) alerta para os casos de enclaves, conforme o efeito limitado de encadeamento para o território em seu redor. Além do mais, a indústria petrolífera é dominada por segmentos e empresas de alta tecnologia e de grande porte, que mobilizam elevados volumes de capital, com menor potencial de geração de emprego do que muitos que compõem a indústria de transformação (SILVA, 2009).

No Norte Fluminense, a dinâmica da economia petrolífera consiste em apenas extrair o petróleo do fundo do mar e transportá-lo para unidades de beneficiamento e distribuição fora da região, com efeito, não houve a criação dos efeitos em cadeia, conforme a perspectiva de desenvolvimento de Hirschman (1961). Assim sendo, segundo Cruz (2004), a limitação à atividade de extração mineral explica o restrito alcance regional e a reduzida ação dos efeitos positivos da economia petrolífera - em termos da geração e distribuição espacial e social do trabalho e da renda para sua força de trabalho.

Por outro lado, as compensações financeiras dos municípios petrorrentistas, que poderiam funcionar como recursos alternativos não são utilizados para promover uma estrutura produtiva integrada à economia petrolífera (CRUZ, 2004). Como exemplo, em 2001, a criação, pelos governos municipais, da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (OMPETRO)<sup>47</sup> refletiu na possibilidade de uma instituição local ser responsável por delinear estratégias que permitissem a diversificação econômica (PIQUET, 2004). Entretanto, estudos revelam que a organização não reverteu totalmente suas rendas em investimentos, uma vez não houve nenhuma transformação da estrutura produtiva na região (BRAGA, SERRA e TERRA, 2007; PIQUET, 2004).

Com efeito, os municípios da OMPETRO permaneceram convivendo com a abundância de recursos públicos e com a ausência de projetos ligados ao planejamento regional. Serra (2007a) pontua que municípios petrorrentistas tornaram-se reféns das rendas petrolíferas, criando economias locais frágeis fomentadas pela incapacidade institucional e má gestão dos recursos. Neste sentido, a experiência da instituição local representa as consequências do novo padrão de desenvolvimento brasileiro, compreendido por Brandão (2007, p. 36), que consiste em valorizar os microprocessos e as microdecisões, ao passo que refuta “os aspectos políticos, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a nação e o espaço nacional”.

Observa-se que, o Norte Fluminense foi cenário de grande intervenção estatal, durante as décadas de 1970 e 1980, no qual repercutiram em decisivos impactos na configuração socioespacial da região. Neste aspecto, os investimentos em setores estratégicos, como da matriz energética, conduziram planos de modernização da agroindústria sucroalcooleira (Proálcool) e o projeto de busca de autossuficiência na extração de petróleo na região (CRUZ, 2004). Contudo, a partir da década de 1990, quando a concepção da escala local ganhou poder

---

<sup>47</sup> Atualmente, a OMPETRO é composta por onze municípios do estado do Rio de Janeiro, entre eles são: São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Armação de Búzios, Cabo Frio, Arraial do Cabo e Niterói. Nota-se, que a OMPETRO é formada por municípios de diferentes mesorregiões do estado do Rio de Janeiro.

ilimitado no debate sobre o desenvolvimento urbano e regional (BRANDAO, 2007), a região perdeu a ação do estado em planejar e executar os grandes investimentos públicos, principalmente, no setor petrolífero que ainda se apresentava como promissor para as próximas décadas.

A mudança do caráter do Estado e o processo de abertura comercial e financeira permitiram que a potencialidade da indústria petrolífera fosse integralmente subserviente ao capital externo, interrompendo o processo de desenvolvimento nacional, como é destacado por Furtado (1992). Na nova ordem mundial, o sistema capitalista volta a ser regido, exclusivamente, pelas livres forças de mercado, uma vez que a ausência de liberdade econômica é compreendida como o principal fator para explicação do lento progresso econômico (HAYECK, 2010; FRIEDMAN, 1988).

Entretanto, a indústria do petróleo trata-se de recurso não renovável, com alto poder estratégico e sua exploração necessita de um domínio de tecnologia de ponta, na qual as corporações operam de modo globalizado, organizando o espaço de maneira seletiva. Em outras palavras, as áreas produtoras funcionam apenas como campos de fluxos, por meio de uma logística – redes de unidades industriais, portos, dutos, aeroportos, circulação de bens e pessoas – para atender os interesses da economia petrolífera, portanto, não são empreendimentos voltados para atender o desenvolvimento regional (PIQUET, 2007).

Em vista disso, a atividade apresenta-se ambígua, considerando sua capacidade estratégica a soberania de qualquer Estado Nacional<sup>48</sup>, ao mesmo tempo que reproduz para as áreas produtoras a condição de simples territórios de extração de riqueza, com relevância secundária (PIQUET, 2012). Ademais, com abertura econômica, o papel do investimento direto estrangeiro fomentou as expectativas, que as empresas estrangeiras seriam as protagonistas de um novo padrão de desenvolvimento - a partir de uma base produtiva de maior conteúdo tecnológico, atuando como agentes modernizadores da estrutura empresarial brasileira (PIQUET, HASENCLEVER, SHIMODA, 2016).

Todavia, a reestruturação produtiva brasileira resultou no crescimento do número de empresas estrangeiras e o declínio das empresas de propriedade nacional, diante o contexto da mundialização do capital. Nas últimas décadas, evidenciou-se a preferência dos grandes grupos empresariais internacionais por liquidez a imobilizar e alocar investimentos em capital industrial, salientando o caráter das ações de curto prazo (CHESNAIS, 1996).

---

<sup>48</sup> Piquet (2012) salienta o caráter que o petróleo é capaz de gerar rupturas drásticas no plano internacional, seus aspectos geopolíticos, econômicos e tecnológicos são os mais estudados e divulgados.

Neste sentido, compreende-se por que a mudança no padrão do desenvolvimento brasileiro, a partir dos os anos de 1990, teve e ainda tem grande impacto na região Norte Fluminense, dado que as políticas econômicas inseridas nesse período tendem a acentuar o padrão desigual de desenvolvimento nesse território. Com efeito, o grande volume de investimentos pela economia petrolífera e a adoção das políticas neoliberais implicaram em um conjunto de transformações no papel do Estado, particularmente, neste segmento de atividade econômica, considerada estratégica para o desenvolvimento de uma nação.

A presença conjunta dos fatores regionais e nacionais fortaleceu que este território vivenciasse um crescimento especializado e, atualmente, dependente de decisões sobre investimentos que não pertencem aos atores locais. Desta forma, verifica-se que não existem mecanismos ou projetos capazes de promover o desenvolvimento econômico de forma efetiva, de acordo com a perspectiva de Furtado (2000), nem elementos suficientes para propulsionar o desenvolvimento regional, conforme a abordagem de Hirschman (1961).

#### **4.3. Opulência e miséria no município de Campos dos Goytacazes: uma análise das contradições do processo de acumulação de capital**

Em função dos elementos anteriormente analisados, o município de Campos dos Goytacazes foi escolhido para retratar as singularidades do desenvolvimento do Norte Fluminense, bem como demonstrar que o processo de acumulação de capital não gerou a elevação do padrão de vida da maioria da população. Para tanto, buscou-se analisar os aspectos econômicos, como o produto interno bruto municipal e a composição setorial do setor industrial, fornecido pelo IBGE; informações sobre distribuição de renda e desigualdade social, entre os anos de 1991, 2000 e 2010, também disponibilizados pelo IBGE com base no CENSO; e dados sobre o mercado de trabalho, fornecidas pela Relação de Anual de Informações Sociais (RAIS).

Segundo o IBGE (2020), Campos dos Goytacazes possui área de 4.031,989 km<sup>2</sup>, sendo o maior município em extensão territorial do estado fluminense<sup>49</sup>. Atualmente, representa a maior população fora da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, com estimativa de 507.548 pessoas, em 2019. De acordo com dados do último Censo em 2010, a densidade demográfica era de 115,16 hab/km<sup>2</sup>, a taxa de escolarização, entre 6 a 14 anos, de 97,3% e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,716.

---

<sup>49</sup> Segundo dados obtidos pelo IBGE (2020), o município de Campos dos Goytacazes ocupa aproximadamente 9% do território do estado do Rio de Janeiro, sendo o maior município em extensão territorial.

Para Cruz e Azevedo Neto (2016, p. 2), a formação socioeconômica, política e cultural do município foi pautada pelos recursos naturais encontrados em seu solo e subsolo, “[...] as oportunidades de extração e produção de riquezas no setor primário da economia, seja no âmbito da agricultura ou no da extração mineral, sempre estiverem presentes nas suas conjunturas de dinamização econômica”. A Tabela 2 apresenta informações sobre a distribuição setorial do Produto Interno Bruto (PIB) da região Norte Fluminense e de Campos dos Goytacazes, de 1920 a 2010. Nota-se que atividade agropecuária possuía um peso relevante na dinâmica econômica da região NF e do município, respectivamente, com 58,3% e 56,8%, em 1920.

**Tabela 2: Distribuição setorial, em %, do produto interno bruto (PIB) no Norte Fluminense e em Campos dos Goytacazes, de 1920 a 2010**

Local	Setor	1920	1970	1980	1996	2000	2010
Norte Fluminense	Agropecuária	58,3%	23,4%	17,3%	4,6%	2%	0,6%
	Indústria	9,5%	28,2%	27,3%	51,9%	56,1%	58,9%
	Serviços	28,7%	40,5%	49,2%	33,4%	30,9%	32,0%
	Administração pública	3,6%	7,9%	6,3%	10,0%	11,0%	8,5%
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Campos dos Goytacazes	Agropecuária	56,8%	21,8%	15,5%	7,4%	1,3%	0,4%
	Indústria	10,6%	27,8%	28,8%	13%	60,8%	68,2%
	Serviços	29,3%	42,7%	48,2%	62,3%	28,5%	23,7%
	Administração pública	3,4%	7,8%	7,5%	17,2%	9,4%	7,7%
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Contudo, ao longo do período analisado, o setor agropecuário perdeu participação na composição do PIB, tendo em vista que a região vivenciou um ciclo de crescimento econômico calcado na modernização conservadora do setor sucroalcooleiro, em conjunto com as inversões de exploração e produção de petróleo na bacia de Campos. A participação do setor agropecuário regional caiu de 58,3% para 0,6%, apresentando uma variação de 98,97%, enquanto o município Campos dos Goytacazes apresentou uma queda de 56,8% para 0,4%, representando uma variação positiva de 98,2%, entre 1920 a 2010. O declínio da atividade agropecuária foi intensificado durante o período desenvolvimentista, quando a região vivenciou o ciclo de crescimento econômico calcado na modernização conservadora do setor sucroalcooleiro, em conjunto com as inversões de exploração e produção de petróleo na bacia de Campos.

As políticas do setor sucroalcooleiro controladas pelas elites locais, no período desenvolvimentista, contribuíram para a especialização produtiva e o fechamento da região

(CRUZ, 2003). Dessa forma, o perfil da produção agrícola do Norte Fluminense foi marcado pela extinção de plantações tradicionais, como: milho, arroz, café, mandioca, feijão e banana, resultando na expansão monocultura canavieira (SOUZA E PONCIANO, 2006). Os rebatimentos dos grandes investimentos nesta atividade econômica ainda repercutem até os dias atuais no perfil da agricultura do município, salientando que a cultura de cana de açúcar ainda ocupa, aproximadamente, 97,5% do total da área plantada no município de Campos dos Goytacazes, em 2018, segundo dados da Produção Agrícola Municipal (PAM).

Entretanto, com o fim do período desenvolvimentista e, conseqüentemente, com a redução dos recursos para custeio das políticas agrícolas, o setor agrícola vem perdendo participação na composição da produção interna bruta tanto na região quanto no município campista. Em 2010, a atividade representou apenas 0,6% e 0,4%, respectivamente, da participação percentual do PIB regional e municipal, como exemplo do declínio dessa atividade econômica em Campos, nota-se que a área plantada, em hectares, foi reduzida em 74%, entre 1990 a 2018.

Por outro lado, a participação do setor industrial começou a avançar no NF, a partir da década de 1970, pelos resultados dos investimentos na ampliação da capacidade industrial das usinas de açúcar a álcool, assim como as inversões realizadas na instalação do complexo petrolífero, em Macaé, pelo Estado nacional. No entanto, o setor industrial de Campos dos Goytacazes, entre os anos 1980 e 1996, apresentou uma queda de 55%, enquanto a região NF manifestou um crescimento de 90% da participação no PIB regional. Acredita-se que tal resultado foi consequência do desmonte do complexo sucroalcooleiro, ao passo que o crescimento industrial da região foi provocado pela indústria extrativa petrolífera.

Ao examinar a distribuição do setor industrial do Norte Fluminense, especificamente dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, procurou-se compreender minuciosamente como ocorreram as transformações nesse setor, entre 1970 a 1996, período o qual a série é disponibilizada pelo IBGE, conforme a Tabela 3. A compreensão da participação setorial de cada município é relevante, pois se tratam das duas cidades consideradas, atualmente, polos regionais no Norte Fluminense, além de colaborar para percepção da transformação da matriz produtiva na região. Ao longo desse período, o setor de transformação e extrativa mineral no Norte Fluminense experimentou uma variação positiva de 5,96%, seguido de um crescimento de 14,9% do setor de construção e uma queda de 85,9% do serviço de utilidade pública.

No entanto, averiguando o comportamento de transformação e extrativa mineral nos municípios verifica-se que houve um movimento oposto de cada município. Ou seja, Campos dos Goytacazes exibiu uma queda de 78% para 62,8%, indicando um declínio de 19,4% da sua produção extrativa mineral e de transformação, ao passo que Macaé expandiu de 65,2% para 85,5%, apresentando um crescimento de 31,1%. Cabe destacar, que o intervalo considerado foi marcado pela construção do complexo petrolífero em Macaé, o que explica a expansão do setor industrial de transformação e extrativa mineral no município; enquanto Campos dos Goytacazes, a partir de 1985, vivenciou o processo de redução dos investimentos públicos na indústria sucroalcooleira, sucedendo-se no desmonte desse segmento no município campista.

**Tabela 3: Distribuição da composição do setor industrial, em %, do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes e Macaé, de 1970 a 1996**

Nível geográfico	Setor Industrial	1970	1980	1996
<b>Norte Fluminense</b>	Transformação e extrativa mineral	78,8%	68,6%	83,5%
	Construção	13,4%	24,9%	15,4%
	Serviços de utilidade pública	7,8%	6,5%	1,1%
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Campos dos Goytacazes</b>	Transformação e extrativa mineral	78,0%	76,8%	62,8%
	Construção	12,8%	17,8%	29,6%
	Serviços de utilidade pública	9,2%	5,4%	7,7%
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Macaé</b>	Transformação e extrativa mineral	65,2%	60,4%	85,5%
	Construção	27,6%	33,9%	14,0%
	Serviços de utilidade pública	7,2%	5,7%	0,5%
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Os segmentos da indústria de construção e de serviços de utilidade pública também acompanharam as novas tendências de cada município. Em Campos dos Goytacazes, diante da queda da indústria de transformação e extrativa mineral, a participação do valor agregado dos segmentos de construção e de serviços de utilidade pública aumentaram sua participação, já em Macaé ocorreu a dinâmica contrária, à medida que o setor de transformação e extrativa mineral ampliou-se, os setores de construção e de serviços públicos tiveram seus pesos reduzidos na participação do setor industrial.

Com efeito, o crescimento da indústria de transformação e extrativa mineral do Norte Fluminense é corroborado pela expansão realizada em Macaé, que é provocado tanto pelo aumento do volume da extração e produção do mineral, quanto pela criação de novas atividades industriais relacionadas ao setor. Os efeitos do desenvolvimento da indústria petrolífera no município foram capazes de reduzir as consequências da derrocada do setor

sucroalcooleiro em Campos dos Goytacazes, em termos de composição de produto interno bruto (PIB).

Acresce-se a isso, o fato de que, a expansão da economia petrolífera ocorreu de forma concentrada espacialmente, abarcando Macaé e em seu entorno. Cruz (2003, p.281) pontua que a escolha da instalação do complexo da Petrobrás nesse município seguiu as razões da diminuição dos custos e da otimização dos diversos aspectos da nova atividade econômica. “Por isso, e, talvez, pelo fato de que Campos já concentrava historicamente os investimentos públicos e privados regionais e estava em pleno *boom* de atração de recursos públicos, nesse momento, foi decidida a instalação do complexo extrativista em Macaé”.

Em vista disso, o município de Campos dos Goytacazes foi excluído da efetivação de grandes investimentos em capital fixo, à medida que a atividade sucroalcooleira declinava por causa do desmonte das políticas setoriais agrícolas. Desde os finais da década de 1980, a agroindústria encontrava-se em processo de encolhimento, acentuado pelo “[...] desmonte do Estado interventor, financiador e empresário, que realizou uma abertura comercial radical, num prazo curto, o que levou à derrocada de um conjunto de ramos da economia dependente do Estado” (CRUZ, 2003, p. 270).

Nesse cenário, o aparato estatal foi sendo extinto, refletindo no encerramento de diversos órgãos de pesquisa e instituições de desenvolvimento na região, ligados à agroindústria sucroalcooleira. Após a derrocada industrial campista, a participação do valor agregado do setor industrial, em Campos dos Goytacazes, retomou apenas no início dos anos 2000, período posterior à promulgação da Lei do Petróleo, que determinou a quebra do monopólio da Petrobras e reestruturação do setor no país. Consequentemente, a lei permitiu que ocorresse um processo de ampliação da extração e produção mineral da bacia de Campos, ao mesmo tempo que também provocou a intensificação das compensações financeiras – *royalties* e participações especiais – para os municípios produtores.

Nas últimas duas décadas recentes, de acordo com o Gráfico 2, a distribuição setorial de Campos dos Goytacazes é sinalizada pela alta participação do setor industrial, porém, não se pode afirmar que o setor da indústria campista é arrastado somente pelo aumento da produção física da atividade extrativa mineral na bacia de Campos. Vale salientar, que o valor adicionado agregado da indústria incorpora o repasse das compensações financeiras, portanto, os altos valores industriais no município são resultados do grande volume desses recursos

destinados a Campos dos Goytacazes<sup>50</sup>. Por isso, não se deve desconsiderar o peso das indústrias de transformação, de serviços de utilidade pública e de construção, principalmente, esta última, que tem grande influência no PIB industrial.

O setor de serviços ocupou a posição de segunda atividade econômica com maior participação do valor agregado, de 2002 a 2014, contribuindo, em média, com 25% entre o período observado. Em terceiro lugar, nota-se o setor de administração pública, colaborando com menos de 10% na participação do produto interno do município no mesmo intervalo estudado. A participação do valor agropecuário, durante o período observado, demonstra o papel irrelevante que o setor passou a ter na contribuição do produto interno municipal, que é diferentemente do que cumpriu historicamente no município. O setor da agropecuária era o mais dinâmico e alicerçou ciclos de crescimento em Campos dos Goytacazes, porém, recentemente sua contribuição é muito pequena, tornando-se quase impossível de visualizar graficamente.

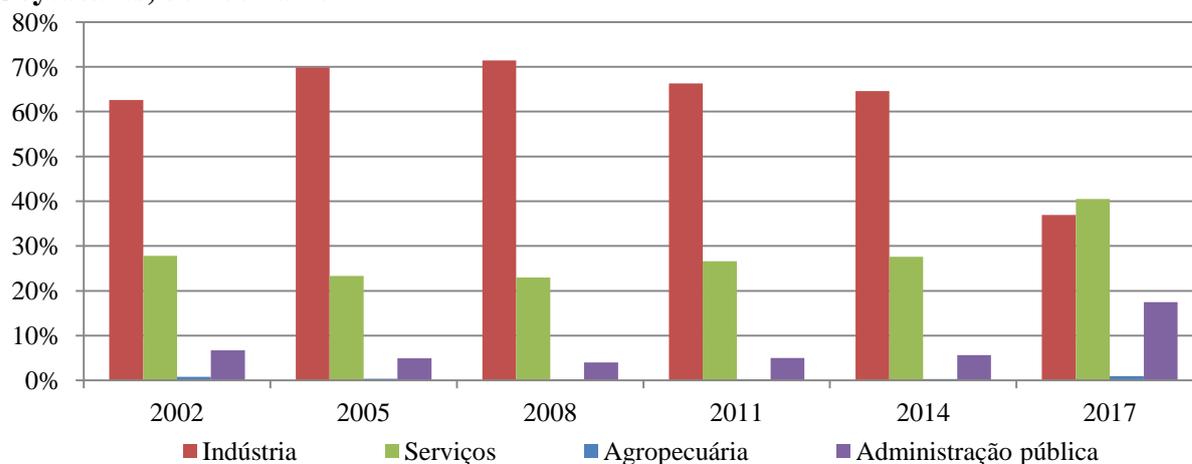
O Gráfico 2 também evidencia que os setores da indústria, de serviços e da administração pública sofreram uma grande alteração, em 2017, quando a participação do setor industrial foi reduzida, no mesmo momento que a participação dos setores de serviços e de administração pública cresceu. Tal efeito foi consequência da crise do petróleo<sup>51</sup>, em 2014, que foi responsável por diminuir o valor das rendas petrolíferas, conseqüentemente, desencadeando diversos desdobramentos no município de Campos, segundo Cruz e Azevedo Neto (2016).

---

<sup>50</sup> Costa (2013) chama atenção para o fato do valor adicionado industrial (VAB) não ser desmembrado em indústrias extrativas, indústrias de transformação, indústrias de fornecimento de serviços públicos e construção civil, em nível municipal. Além disso, a receita de *royalties* e participações especiais é contabilizada no VAB industrial.

<sup>51</sup> A crise é deflagrada pelo colapso dos preços de comercialização da *commodity* no mercado mundial. De acordo com Pessanha (2015), o barril de petróleo, em junho de 2014, era cotado aproximadamente na faixa de US\$ 111,87, porém, em janeiro de 2015, o preço do barril caiu para US\$ 48,42. Para os municípios fluminenses altamente dependentes da economia petrolífera desencadeou um processo com efeitos negativos, como a quebra nos orçamentos municipais, incapacidade de cumprir contratos e interrupção de investimentos em infraestrutura.

**Gráfico 2: Distribuição setorial, em %, do produto interno bruto (PIB) de Campos dos Goytacazes, de 2002 a 2017**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados próprios do IBGE.

O efeito da crise do petróleo ao final de 2014 salientou a preocupação em relação ao futuro da saúde financeira das administrações locais na região. Em Campos dos Goytacazes houve tentativas de diversificação econômica propiciadas pela acentuação das rendas petrolíferas – *royalties* e participações especiais – da extração do mineral, que deram autonomia ao poder público local de fomentar novas atividades econômicas. Por exemplo, no município foi criado o Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM), pela prefeitura municipal, com a finalidade de financiar investimentos no setor industrial, serviços e agropecuária.

Nesse contexto, o fundo foi responsável por injetar uma massa de recursos nos segmentos produtivos dos municípios, entretanto, as inversões não apresentaram resultados positivos na transformação produtiva do município, conforme Azevedo Neto, Hasenclever e Cruz (2015)<sup>52</sup>. Por outro lado, ainda que, o fundo não tenha se consolidado na estrutura produtiva do município, não se deve descartar a presença do *royalty* e das participações especiais como condicionante de determinadas atividades econômicas em curto prazo, especialmente, as atividades industriais que receberam grande volume de recursos, além dos gastos públicos realizados.

<sup>52</sup> Para os autores, a utilização dos recursos do FUNDECAM não seguiu um plano ou uma estratégia de desenvolvimento do município, diante do quadro da elevada dependência das rendas petrolíferas. “Do valor financiado pelo Fundecam até dezembro de 2013, em valores reais, cujo total atingiu o valor de R\$ 380,095 milhões, uma parte destes contratos ficou inadimplente [...] totalizando o valor de R\$ 143,235 milhões, até dezembro de 2013 [...]” (AZEVEDO NETO, HASENCLEVER e CRUZ, 2015, p.122).

Ademais, Campos dos Goytacazes se manteve como centro regional, uma vez as rendas petrolíferas, a infraestrutura existente e sua posição estratégica contribuíram com o adensamento das redes:

[...] de logística de distribuição e armazenamento de mercadorias; de atacado e varejo, particularmente de *shopping centers*; de hospedagem e alimentação; de ensino profissional e tecnológico; e de diversos para atividade *offshore*. Observa-se um grande impulso na construção civil para moradia, negócios e infraestrutura (CRUZ e TERRA, 2018).

Neste sentido, a abundância dos repasses de *royalties* contribuiu para a elevação da arrecadação municipal, para os investimentos em infraestrutura e para criação de empregos diretos e indiretos, caracterizando um novo ciclo econômico, conforme preconizaram Rosendo e Carvalho (2004). Todavia, apesar do crescimento econômico experimentado nos últimos anos, verifica-se que não houve mudanças significativas na estrutura produtiva do município, pelo contrário, a crise do petróleo salientou o caráter de uma economia municipal especializada no rentismo. Em outras palavras, a redução do valor da *commodity* acarretou em grande perda da participação do setor industrial, o que demonstra a dependência do município em relação às rendas provenientes da extração e produção mineral de petróleo.

Para confirmar tal validação, buscou-se verificar a participação do número de atividades industriais do Norte Fluminense e de Campos dos Goytacazes em relação ao estado do Rio de Janeiro, justamente, para compreender se houve os possíveis efeitos de encadeamento industrial por meio da economia petrolífera, como Piquet (2004) e Hirschman (1961) asseveraram. Mas, antes de prosseguir com a análise, primeiramente destacou-se a participação setorial do estado do Rio de Janeiro para entender, de forma breve, a dinâmica fluminense nas últimas décadas.

Para Silva (2004), uma das maiores marcas conhecidas da economia fluminense é seu alto grau de metropolização, uma vez que a estrutura social-urbana regional consolidada<sup>53</sup> favoreceu a acentuação das atividades econômicas na região metropolitana. Ademais, o padrão de ocupação espacial do território fluminense é altamente urbano, dados do Censo de 2010 mostram que apenas 3% da população fluminense vivem em áreas rurais, o que explica a baixa participação agropecuária na composição do PIB estadual. Em contrapartida, o setor de serviços destacou-se pela grande participação no produto interno fluminense, alcançando níveis superiores a 65%, entre 2002 a 2017, segundo a Tabela 4.

---

<sup>53</sup> Silva (2004) destaca a separação, institucionalizada em 1834, entre a cidade do Rio de Janeiro e o interior fluminense, e na condição de capital (imperial e da república) exercida pelo território carioca durante quase dois séculos.

Já o setor industrial ocupou a segunda posição, destacando-se pela produção da indústria extrativa, entre 2002 a 2014, tendo quase o dobro de participação do setor de transformação. Entretanto, em 2017, como mostrado antes, a situação da indústria extrativa reverteu-se, indicando o período de recessão da economia petrolífera e, conseqüentemente, da redução das atividades industriais no estado do Rio de Janeiro. No que tange ao valor agregado da produção do setor de serviços, identifica-se um crescimento a partir de 2011, quando o setor industrial começou a perder participação no valor da produção estadual.

**Tabela 4: Distribuição, em %, do produto interno bruto (PIB) do estado do Rio de Janeiro, de 2002 a 2017**

Setor	Participação no valor adicionado bruto (%)					
	2002	2005	2008	2011	2014	2017
<b>Agropecuária</b>	<b>0,61%</b>	<b>0,54%</b>	<b>0,42%</b>	<b>0,49%</b>	<b>0,49%</b>	<b>0,52%</b>
<b>Indústria</b>	<b>27,4%</b>	<b>32,8%</b>	<b>33,9%</b>	<b>31,1%</b>	<b>29,6%</b>	<b>18,6%</b>
Indústria extrativa	9,8%	16,1%	18,9%	16,1%	15,2%	5,0%
Indústria de transformação	7,1%	8,9%	8,9%	6,9%	6,3%	6,7%
Serviços de utilidade pública	3,2%	3,2%	2,0%	2,6%	1,9%	2,7%
Construção	7,3%	4,7%	4,1%	5,4%	6,2%	4,2%
<b>Serviços</b>	<b>72,0%</b>	<b>66,6%</b>	<b>65,7%</b>	<b>68,4%</b>	<b>69,9%</b>	<b>80,9%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação CEPERJ.

Anteriormente, o estado fluminense vivenciou perdas na participação na produção nacional, diante do contexto econômico, durante a década de 1980, que se prolongou até meados dos anos 1990 (SILVA, 2004). Segundo Natal (2004), a crise que se instalou no território fluminense foi “longeva, complexa e profunda”, marcada pela ausência de competitividade industrial, redução do gasto público federal no estado, salientando a questão social e os conflitos de natureza federativa. A partir de meados dos anos 1990, os sinais de recuperação econômica sobressaíram, salientando uma possível inflexão positiva na trajetória de esvaziamento da economia estadual (NATAL, 2004; SILVA, 2004). Com efeito, a retomada do crescimento foi fruto da atividade extrativa mineral, ou seja, da extração petrolífera, que atingiu diretamente a região Norte Fluminense, especificamente, o município de Macaé.

Na Tabela 5 demonstra-se a distribuição do número de atividades econômicas do setor industrial em relação ao estado do Rio de Janeiro, destacando a contribuição do Norte Fluminense e Campos dos Goytacazes, nota-se que atividade econômica da indústria extrativa está concentrada na região, equivalendo mais de três quartos da atividade industrial do estado, de 2002 a 2017. De fato, Macaé concentrou mais da metade da participação do número de atividades econômicas relacionadas ao setor extrativo, de 2002 a 2017, o que evidencia a

aglomeração da economia petrolífera no município. Por outro lado, Campos dos Goytacazes e os demais municípios<sup>54</sup> possuem contribuições ínfimas para o segmento, não atingindo nem 1% da atividade extrativa mineral fluminense, durante todo o período observado.

**Tabela 5: Participação, em %, da atividade industrial do Norte Fluminense em relação ao estado do Rio de Janeiro e a distribuição da participação municipal na atividade industrial, em %, entre 2002 a 2017**

Setor	Atividades Econômicas Setoriais (%)					
	2002	2005	2008	2011	2014	2017
<b>Indústria (NF)</b>	<b>82,45%</b>	<b>88,83%</b>	<b>70,23%</b>	<b>75,66%</b>	<b>78,52%</b>	<b>76,19%</b>
<b>Indústria extrativa (NF)</b>	<b>64,32%</b>	<b>68,17%</b>	<b>49,48%</b>	<b>58,47%</b>	<b>58,56%</b>	<b>58,23%</b>
Campos dos Goytacazes	0,77%	0,64%	0,42%	0,52%	0,68%	0,61%
Macaé	63,34%	67,40%	48,83%	57,83%	57,76%	56,69%
Demais municípios do NF	0,21%	0,13%	0,23%	0,13%	0,42%	0,93%
<b>Indústria de Transformação (NF)</b>	<b>4,17%</b>	<b>4,91%</b>	<b>5,70%</b>	<b>5,40%</b>	<b>5,73%</b>	<b>6,30%</b>
Campos dos Goytacazes	2,01%	2,23%	2,29%	1,83%	1,91%	1,60%
Macaé	1,65%	2,30%	3,10%	3,26%	3,32%	4,06%
Demais municípios do NF	0,51%	0,39%	0,32%	0,31%	0,50%	0,64%
<b>Serviços de utilidade pública (NF)<sup>55</sup></b>	<b>3,32%</b>	<b>4,79%</b>	<b>3,44%</b>	<b>3,98%</b>	<b>4,48%</b>	<b>3,06%</b>
Campos dos Goytacazes	2,07%	3,52%	2,83%	2,59%	3,34%	1,90%
Macaé	1,14%	1,16%	0,59%	1,36%	1,10%	0,98%
Demais municípios do NF	0,11%	0,11%	0,02%	0,03%	0,04%	0,18%
<b>Construção (NF)</b>	<b>10,64%</b>	<b>10,96%</b>	<b>11,61%</b>	<b>7,81%</b>	<b>9,75%</b>	<b>8,60%</b>
Campos dos Goytacazes	2,57%	2,89%	3,49%	3,59%	2,62%	2,57%
Macaé	7,38%	7,24%	6,85%	2,90%	5,96%	5,74%
Demais municípios do NF	0,69%	0,83%	1,27%	1,32%	1,17%	0,29%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação CEPERJ.

Ao analisar a participação da indústria de transformação fluminense na região, verifica-se que as proporções das atividades econômicas referentes a este setor são bem menores do que o percentual da indústria extrativa, o que aponta para especialização nas primeiras etapas da cadeia petrolífera. Piquet (2010) explica que o setor petrolífero é composto por dois grandes segmentos - *upstream* ou montante e *downstream* ou jusante<sup>56</sup>. Na região, do ponto de vista industrial, compreende-se que há concentração da primeira etapa da sequência produtiva do petróleo (*upstream*), visto que a indústria de transformação regional tem baixa participação nas atividades do estado, apontando para que a produção extraída da bacia de Campos seja beneficiada (*downstream*) fora da região Norte Fluminense.

<sup>54</sup> Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Quissamã, São Fidélis, São João da Barra e São Francisco do Itabapoana.

<sup>55</sup> Compreende-se “serviços de utilidade pública” como geração e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana.

<sup>56</sup> O primeiro refere-se às fases de exploração, desenvolvimento e produção; enquanto o segundo abarca transporte, refino e distribuição.

Pela análise das atividades setoriais no estado do Rio de Janeiro e na região NF, nota-se que as variações da participação da indústria extrativa não têm sido acompanhadas pela da indústria de transformação, que evidencia os baixos efeitos de encadeamento, sobretudo, no que se tange à transformação da estrutura produtiva regional do Norte Fluminense. Em outros termos, a indústria petrolífera se tornaria responsável por criar incentivos de novos investimentos para a reprodução de novas atividades econômicas na região, dando estímulo para cadeia retrospectiva e prospectiva, conforme preconizado por Hirschman (1961).

De forma complementar, Piquet (2007, p. 23) pontua que o petróleo contém fortes efeitos de encadeamento que podem propiciar “processos de mudanças estruturais, uma vez que a *commodity* constitui uma fonte privilegiada de recursos naturais capaz de fornecer divisas, energia e insumos a partir das quais é possível dar início ao processo de industrialização”. No entanto, a partir de 2002, percebe-se que a atividade da indústria extrativa permanece como primeiro segmento relevante da cadeia industrial fluminense, obtendo crescimentos significativos até meados de 2014.

Em contrapartida, o percentual da indústria de transformação não sofreu grandes alterações na participação estadual ao longo do período observado, aliás, parece apontar indícios que a economia petrolífera não foi capaz de originar indústrias adicionais ou indústrias satélites, por meio da criação de economias externas e complementaridade<sup>57</sup>. Neste sentido, entende-se que o encadeamento não teve forças suficientes porque não houve transformação da estrutura produtiva dos demais municípios, além de constatar que a matéria-prima é apenas extraída, ou seja, ela é beneficiada fora da região. Acrescenta-se a isso, o fato de que, a indústria petrolífera acompanha a lógica da teoria de localização, fundamentada na racionalidade microeconômica, que busca obter no fator locacional a minimização de custos de operação.

Direcionar, portanto, as etapas subsequentes do processo extrativo mineral – refino, distribuição e comercialização - para locais onde já havia sido instalado um complexo de atividades industriais, assegurou os ganhos em economia de escala desse segmento. Para região, esse processo explica o motivo pelo qual o petróleo é beneficiado fora da região e por que a atividade petrolífera está concentrada em Macaé. Se as atividades petrolíferas fossem

---

<sup>57</sup> É importante salientar que não se desconsidera a relevância de segmento industrial de transformação – naval, metalúrgica e siderúrgica - na análise industrial do estado do Rio de Janeiro. Entretanto, não se pode afirmar, a partir dos dados obtidos, que os setores são arrastados exclusivamente pela indústria extrativa de petróleo. Ademais, Sobral (2013, p.83) ressalta que “o atual padrão de acumulação não está conduzindo a uma reestruturação necessária que ative as potencialidades ocultas/latentes e conduza a uma competitividade sistêmica. Ao contrário, aproveita-se de uma brecha aberta para a expansão de atividades associadas à tendência recente de especialização da estrutura produtiva e reprimarização da pauta exportadora em nível nacional”.

distribuídas ao conjunto dos municípios na região, ainda que o processo produtivo fosse limitado apenas à extração, os efeitos da indústria petrolífera seriam menos desiguais para os municípios da região, porém, o custo de operação seria muito maior.

Em vista disso, compreende-se que a configuração da estrutura produtiva da cadeia do petróleo no Norte Fluminense foi estabelecida a partir da redução de custos dos fatores produtivos, e não por utilizar a expansão do setor industrial como instrumento de desenvolvimento regional, conforme demonstrado no Capítulo 2. Na realidade, a ocupação desse segmento seguiu a racionalidade neoclássica, indicando que, mesmo no período desenvolvimentista, a implementação da indústria-chave (no caso, a indústria petrolífera) não utilizou da estratégia desenvolvimentista. Assim, esse setor espalhou-se, de acordo com a otimização de recursos, o que evidencia do ponto de vista desenvolvimentista, que não houve uma preocupação com o desenvolvimento regional do Norte Fluminense.

Conforme explicado antes, apesar da análise da participação do valor agregado campista apontar a preponderância do setor industrial, o número de atividades industriais extrativas está concentrado em Macaé, salientando a ausência de encadeamento e o caráter de enclave. Em síntese, a indústria petrolífera apenas criou elo com esse município, em termos de estrutura produtiva, ao passo que os demais municípios da região, inclusive Campos dos Goytacazes, participam da indústria petrolífera apenas pela ótica financeira. Observa-se que os municípios rentistas são caracterizados por não terem nenhuma atividade econômica que sustente o processo de acumulação de capital.

Antes de prosseguir a análise, considerou-se que o indicador econômico ainda é restrito para uma análise mais profunda, portanto, buscou-se captar mais elementos explicativos da transformação petrolífera, no município e na região, como informações sobre as transformações na demografia, no mercado de trabalho e na renda. Sob este aspecto, pretende-se compreender os efeitos da mudança de base produtiva regional, considerando não só a implantação da atividade de exploração e produção de petróleo, mas também a expansão do volume das rendas petrolíferas, de modo que possa captar os rebatimentos socioeconômicos.

Como exemplo, o grande volume de recursos das rendas petrolíferas originou um *boom* populacional, atraindo um grande contingente populacional alimentado pela expectativa de obter melhor qualidade de vida, uma vez que uma maior capacidade de investimento público estimula áreas como: educação, saúde, obras de infraestrutura urbana e etc. Analisando o número populacional de Campos dos Goytacazes, Norte Fluminense e Brasil,

segundo IBGE (2020), percebe-se que ao longo do período de 1991 a 2010, a população total de Campos dos Goytacazes saltou de 389.109 para 463.731 habitantes, isto é, houve um crescimento de 19%. Contudo, o resultado do município é inferior ao que ocorreu na região NF (39%), no estado do Rio de Janeiro (25%) e no país (30%).

Na Tabela 6 observa-se que o crescimento populacional da região Norte Fluminense é bastante expressivo em relação aos demais níveis geográficos. Observa-se que a população regional passou de 611.576 para 849.515 habitantes em aproximadamente 20 anos. As alterações no perfil demográfico da região foram ocasionadas pelas atividades de extração mineral de petróleo, Cruz (2004) ressalta que, embora houvesse efeitos positivos como a presença de grandes investimentos, também ocorreu impactos negativos como a degradação da infraestrutura urbana e imigração.

Observando as alterações da população urbana e rural do NF e de Campos, verifica-se que, entre 1991 a 2000, houve um crescimento da população urbana à medida que a população rural sofreu uma redução. Contudo, entre 2000 a 2010, ocorreu um aumento significativo da população urbana, respectivamente, de 15% para o município e de 26% para região, ao passo que a população rural em Campos cresceu em 5%, e na região apresentou uma queda de 3%. O descompasso entre as variações de população urbana e rural apontam para a existência de fluxos migratórios de outras regiões brasileiras, fortalecendo a ideia que o novo ciclo econômico da economia petrolífera atraiu indivíduos em busca da inserção do mercado de trabalho e dos benefícios provocados pelas receitas petrolíferas.

**Tabela 6: Número populacional de Campos dos Goytacazes, Norte Fluminense, Rio de Janeiro e Brasil, 1991 a 2010**

Nível geográfico	1991		2000		2010	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
<b>Campos dos Goytacazes</b>	324.667	64.442	364.177	42.812	418.725	45.006
<b>Norte Fluminense</b>	484.346	127.230	594.713	104.070	748.680	100.835
<b>Rio de Janeiro</b>	12.199.641	608.065	13.821.466	569.816	15.464.239	525.690
<b>Brasil</b>	110.990.990	35.834.485	137.953.959	31.845.211	160.924.140	29.823.591

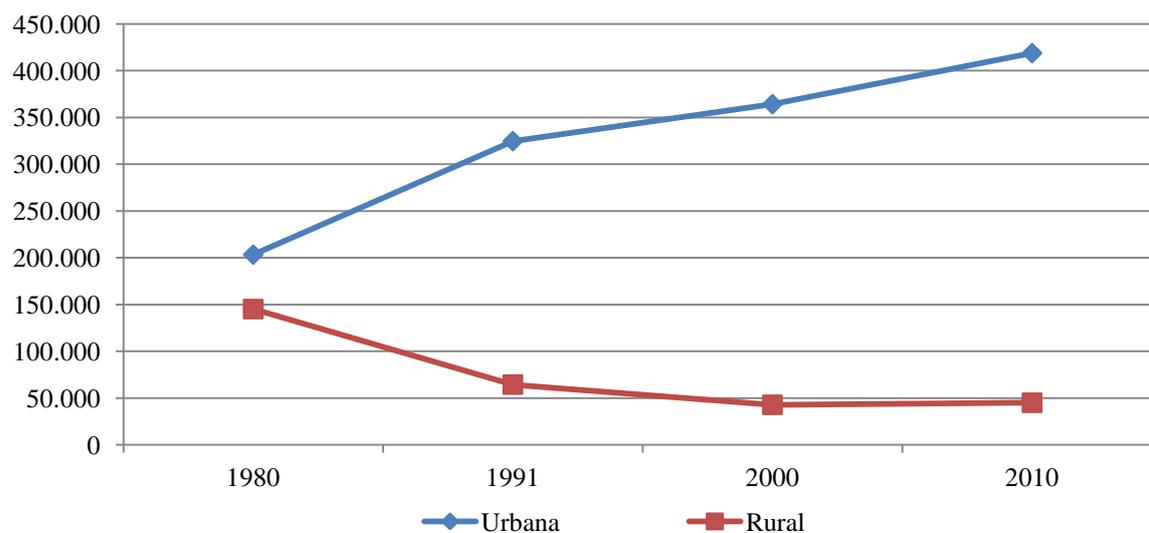
Nível geográfico	1991		2000		2010	
	Urbana (%)	Rural (%)	Urbana (%)	Rural (%)	Urbana (%)	Rural (%)
<b>Campos dos Goytacazes</b>	83,4%	16,6%	89,5%	10,5%	90,3%	9,7%
<b>Norte Fluminense</b>	79,2%	20,8%	85,1%	14,9%	88,1%	11,9%
<b>Rio de Janeiro</b>	95,3%	4,7%	96,0%	4,0%	96,7%	3,3%
<b>Brasil</b>	75,6%	24,4%	81,2%	18,8%	84,4%	15,6%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IBGE.

Faria (2006) salienta que o crescimento demográfico não ocorreu de forma homogênea, o que evidencia o indicador da dinâmica desigual entre os municípios da região, conforme foi visto pela diferença da variação do crescimento populacional entre o município de Campos dos Goytacazes e o Norte Fluminense. O estado do Rio de Janeiro é altamente urbanizado, sendo 96,7% de sua população concentrados em áreas urbanas, enquanto a população rural era de 3,3%, segundo informações do último Censo realizado em 2010. A proporção da população rural fluminense em 2010, aproximadamente, foi quatro vezes menor que a população rural no país; também se verificou que existe uma tendência de concentração do meio urbano no Norte Fluminense, onde houve uma queda de 21% da população rural e um crescimento de 55% da população urbana entre 1991 a 2010.

No primeiro período, entre 1991-2000, o Norte Fluminense experimentou uma queda de 18% da população rural, ao passo que a população urbana cresceu em 23%; no segundo período, entre 2000-2010, a população rural diminuiu em 3%, ao mesmo tempo que a urbana aumentou em 26%. Inicialmente, pode-se caracterizar que o primeiro período foi marcado tanto pelo decréscimo da atividade sucroalcooleira quanto pela intensificação da atividade petrolífera, enquanto o segundo ainda aponta significativamente para extração mineral. No município de Campos dos Goytacazes, a situação é semelhante ao contexto regional, pois existe uma tendência de redução da população no meio rural, desde a década de 1980 a 2000, conforme o Gráfico 3.

**Gráfico 3: Trajetória da população de Campos dos Goytacazes de 1980 a 2010**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Já a partir dos anos 2000, a população rural se mantém relativamente estabilizada, o que significa que as poucas atividades desenvolvidas no rural em Campos dos Goytacazes ainda mantém essa população no campo. Entretanto, o crescimento da população urbana é bastante expressivo, indicando que a dinâmica econômica municipal foi influenciada pela expansão da capacidade de investimento público pelas rendas petrolíferas, que atraiu esse crescimento populacional. Tanto que analisando a evolução da renda *per capita* no município, constata-se que, apesar do grande volume de recursos destinados a Campos dos Goytacazes, o nível de renda por pessoa não acompanhou o mesmo movimento.

De acordo com a Tabela 7, a evolução da renda *per capita* média, em termos nacionais, alterou de R\$ 447,60 para R\$ 793,90, que representou um crescimento de 77% da renda *per capita* média das duas últimas décadas. No que tange à análise estadual, salienta-se que os resultados fluminenses apresentaram-se maiores que as médias nacional e municipal, além de acompanharem a tendência de elevação do nível de renda *per capita*. A renda *per capita* do estado do Rio de Janeiro cresceu 71%, entre 1991 e 2010, passando de R\$ 608,80 para R\$ 826,04 entre 1991 a 2000; e de R\$ 826,04 para R\$ 1.039,30 entre 2000 a 2010. Em Campos dos Goytacazes, também houve melhora dos indicadores de renda *per capita*, aumentando de R\$ 371,75 para R\$ 490,87 no primeiro período; e de R\$ 490,87 para R\$ 682,59 no segundo período, no total uma elevação de 84%.

**Tabela 7: Renda per capita em Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro e Brasil, 1991/2000/ 2010**

<b>Nível geográfico</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Campos dos Goytacazes</b>	371,75	490,87	682,59
<b>Rio de Janeiro</b>	608,80	826,04	1.039,30
<b>Brasil</b>	447,60	592,50	793,90

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

A despeito do crescimento da renda *per capita* média municipal, verificou-se que os valores ficaram abaixo da média nacional e estadual, refletindo os aspectos de baixo dinamismo econômico, uma vez que o município se inseriu na dinâmica da economia petrolífera apenas como um município rentista, ao mesmo tempo que o município atraiu um grande volume de população. O desenvolvimento da indústria petrolífera na região pode ter intensificado a desigualdade socioeconômica, durante o período analisado, por meio da atração de pobreza proveniente dos fluxos migratórios, o que provavelmente acentua o efeito da pobreza nessa região.

Posto que a renda *per capita* apenas considere a razão entre volume de recursos monetários e o número de habitantes, pode-se destacar que a renda *per capita* não reflete em distribuição de renda. Dessa forma, a tabela 8 demonstra o percentual de extremamente pobres e de pobres<sup>58</sup> para buscar compreender as condições de vida da população. Ao longo do período analisado, a proporção de extremamente pobres e de pobres vem reduzindo gradativamente, especialmente, no segundo período (2000-2010), no qual é marcado pela redução nacional de 47% da população extremamente pobres e 46% da população pobres<sup>59</sup>.

O Rio de Janeiro apresentou percentuais menores da população em condições de extrema pobreza e pobreza, bem inferiores que a média nacional e ao município de Campos dos Goytacazes. O estado fluminense também reduziu a pobreza no período analisado, sendo de 1991 a 2010, a extrema pobreza passou de 7,24% para 1,98% da população extremamente pobre, uma queda de 73%; enquanto a proporção de pobres caiu de 22,94% para 7,23%, ou seja, um declínio de 68%.

**Tabela 8: Proporção da população extremamente pobre e pobre de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro e Brasil, 1991/ 2000/ 2010**

Nível geográfico	% de extremamente pobres			% de pobres		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
<b>Campos dos Goytacazes</b>	15,66	6,47	3,67	42,13	23,75	13,49
<b>Rio de Janeiro</b>	7,24	3,64	1,98	22,94	13,65	7,23
<b>Brasil</b>	18,6	12,5	6,6	38,2	27,9	15,2

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Segundo os dados do IBGE, Campos dos Goytacazes demonstra suas particularidades, uma vez que se distancia da realidade socioeconômica do estado do Rio de Janeiro, tendo quase o dobro da porção de população estadual de extremamente pobres e pobres. Destaca-se para o alto percentual de 42,13% em 1991 de população pobre, sendo maior que média nacional. O município também reduziu o contingente populacional de pobreza e extrema pobreza, acompanhando as altas quedas em nível nacional e estadual, 77% no primeiro período (1991-2000); e 68% no segundo período. Contudo, o município campista ainda permanece em situação discrepante da realidade estadual, o que evidencia a necessidade de

<sup>58</sup> Consideram-se indivíduos extremamente pobres, aqueles com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, com base em agosto de 2010. Já a proporção dos indivíduos pobres, refere-se a proporção com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010.

<sup>59</sup> Vale destacar, que a redução da população extramente pobre está relacionada ao conjunto de fatores que não estão associados à região, dentre os quais, elencam-se as políticas de distribuição de renda, a valorização do salário mínimo e o controle da inflação. Neste aspecto, evidencia-se o esforço de redução da extrema pobreza nesse período neodesenvolvimentista.

compreender as especificidades que ainda perduram neste território e são responsáveis em perpetuar as condições de pobreza.

Para compreender as transformações durante a década de 1990, utilizaram-se informações sobre a evolução da população economicamente ativa (PEA) e a população ocupada e taxa de desocupados disponibilizados pelo IPEA nos anos de 1991 e 2000, conforme a tabela 9. Percebe-se que a PEA de Campos dos Goytacazes teve uma variação de crescimento em 19%, proporção menor que as escalas regional (30%), estadual (25%) e nacional (33%).

A população ocupada campista apresentou uma variação positiva de apenas 6%, enquanto o Norte Fluminense exibiu um percentual de três vezes maior que Campos dos Goytacazes. A diferença entre o município e a região poderia estar associada à desestruturação da estrutura produtiva sucroalcooleira e ao crescimento regional desigual provocado pela economia petrolífera, que ampliou e concentrou a demanda por trabalhadores nos arredores do município de Macaé.

Analisando a taxa de desocupados, entre 1991 a 2000, verifica-se que a taxa expandiu em todos os níveis analisados, o município de Campos dos Goytacazes passou de 6,3% para 16,2%, indicando uma variação positiva de 158% da taxa de desocupados, enquanto o Norte Fluminense de 150%; estado do Rio de Janeiro de 134%; e Brasil de 182%. A elevada taxa de desocupados pode ser explicada pela transformação e reestruturação produtiva que o país experimentou no início dos anos 1990, orientada pelas políticas neoliberais.

**Tabela 9: Evolução da População economicamente ativa (PEA), população ocupada e taxa de desocupados para Campos dos Goytacazes, Norte Fluminense, Rio de Janeiro e Brasil, 1991 a 2000**

Nível geográfico	PEA		População Ocupada		Taxa de desocupados (%)	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
<b>Campos dos Goytacazes</b>	151.012	179.522	141.535	150.472	6,3%	16,2%
<b>Norte Fluminense</b>	238.235	310.036	224.298	264.744	5,9%	14,6%
<b>Rio de Janeiro</b>	5.381.680	6.703.839	4.987.719	5.555.968	7,3%	17,1%
<b>Brasil</b>	58.456.125	77.467.473	55.293.313	65.629.892	5,4%	15,3%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IPEA.

Em contrapartida para o início dos anos 2000, segundo dados disponibilizados pela PNUD (2020) para o município de Campos dos Goytacazes, entre 2000 e 2010, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais passou de 62,34% em 2000 para 61,38% em 2010.

Ao mesmo tempo, sua taxa de desocupação passou de 14,59% em 2000 para 10,19% em 2010. Compreende-se que no município campista, o primeiro período é marcado pela desaceleração econômica do desmonte do complexo sucroalcooleiro, enquanto o segundo período é marcado pela queda da taxa de desocupação, evidenciando uma retomada no crescimento das atividades no município campista.

Para complementar a análise, utilizou-se informações sobre a quantidade de empregos gerados disponibilizados pela RAIS devido à restrição, em termos de comparação dos dados analisados. Os períodos, entre 1991-2000 e 2000-2010, foram disponibilizados por órgãos de pesquisa e metodologias diferentes, o que impede que haja inferências ou constatações, entre os distintos períodos, de forma minuciosa. Neste sentido, a Tabela 10 apresenta a evolução do número de empregos, segundo grande setor da atividade econômica, para Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes e Macaé, nos anos de 1991, 2000, 2010 e 2017.

O setor agropecuário é um único segmento que revelou o mesmo comportamento em todos os anos observados, em outras palavras, existe uma redução contínua do número de empregos relacionado ao agropecuário na região NF e no município de Campos, exceto Macaé que apresenta um crescimento ínfimo nas últimas décadas. Apesar do período de 1991 a 2000 indicar um crescimento dos postos de trabalho, observa-se que a partir dos anos 2000 o setor vem perdendo participação na dinâmica econômica regional e em Campos, demonstrando o mesmo comportamento de dados relacionados ao setor apresentados anteriormente.

No Norte Fluminense, entre 1991-2000, o setor industrial sofreu uma queda de 40%, ao passo que os setores do comércio e serviços cresceram, respectivamente, 70,9% e 46,2%, a construção civil apresentou uma variação positiva de 146,7%. Em Campos dos Goytacazes, no mesmo período, o setor industrial apresentou um declínio de 55%, enquanto o setor de construção civil 240% e de comércio cresceu em 52%. Já em Macaé, destacaram-se o declínio do setor industrial em 29% e o crescimento dos setores de construção civil (119%) e serviços em (139%), acompanhando a tendência regional.

Nota-se que a queda da quantidade de empregos do setor industrial é refletida tanto na região quanto no município campista, devido ao fato da redução do número de empregados do setor sucroalcooleiro, ao passo que a economia petrolífera não possui as mesmas condições para criar um grande número de postos de trabalhos nesse segmento<sup>60</sup>. Também, compreende-

---

<sup>60</sup> É importante ressaltar que durante esse período não houve um processo de substituição de contratação do setor sucroalcooleiro pelo setor petrolífero, considerando que são setores bastante distintos: um enquadrado no setor

se que o crescimento da participação do setor terciário foi uma das consequências da transformação na estrutura produtiva brasileira realizada nos anos 1990, por isso o número de postos de trabalhos no setor de comércio e serviços passaram a ter grande participação na atividade econômica regional e do município analisado.

**Tabela 10: Evolução do número de empregos, segundo grande setor da atividade econômica, para Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes e Macaé, 1991/ 2000/ 2010/ 2017**

Grande Setor	Norte Fluminense				Campos dos Goytacazes				Macaé			
	1991	2000	2010	2017	1991	2000	2010	2017	1991	2000	2010	2017
<b>Indústria</b>	25.691	15.413	53.226	44.968	13.415	6.015	10.237	7.126	10.346	7.360	41.652	35.057
<b>Const. Civil</b>	3.196	7.884	18.048	13.413	951	3.233	8.091	4.004	2.044	4.470	7.559	8.944
<b>Comércio</b>	11.136	19.029	41.226	41.493	8.008	12.189	23.322	24.519	2.519	5.170	14.440	12.760
<b>Serviços</b>	34.950	51.104	110.585	124.087	22.403	22.887	43.614	48.255	8.598	20.569	51.675	56.792
<b>Agropecuária</b>	1.069	5.203	4.055	3.025	647	3.410	2.116	1.399	282	406	449	443
<b>*</b>	4.648	7	-	-	2.398	7	-	-	1.576	-	-	-
<b>Total</b>	<b>80.690</b>	<b>98.640</b>	<b>227.140</b>	<b>226.986</b>	<b>47.822</b>	<b>47.741</b>	<b>87.380</b>	<b>85.303</b>	<b>25.365</b>	<b>37.975</b>	<b>115.775</b>	<b>113.996</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RAIS.

\* Não classificado

Além do mais, a atividade petrolífera passa a demandar bens e serviços que fomentam outras atividades econômicas, como é o exemplo dos setores de comércio, serviços e, principalmente, de construção civil, que abarca desde grandes obras de infraestrutura até empreendimentos da construção residencial. Contudo, o intenso crescimento de contratações desse setor em Campos dos Goytacazes está relacionado com o grande volume de mão de obra com baixa qualificação liberada pela indústria sucroalcooleira, que foi alocada em ocupações como a construção civil e em atividades informais.

Durante a primeira década do século XXI, a região destacou-se pelo novo ciclo de crescimento econômico, a quantidade de empregos em quase todos os setores praticamente dobrou, exceto no setor agropecuário. Assim, a indústria retomou fôlego com um crescimento de 245,3% do número de empregos, seguido pelos setores de construção civil (128,9%), comércio (116,6%) e serviços (116,4%). De forma semelhante, o certo dinamismo econômico é observado em Campos dos Goytacazes, uma vez que o número de emprego floresceu nos setores de construção civil (150%), comércio (91%), serviços (91%) e industrial (70%). De forma análoga, o município de Macaé também exhibe os efeitos positivos do novo ciclo

---

agroindustrial tradicional da economia, bastante ligado às áreas rurais, e, outro, ligado à indústria globalizada e a serviços altamente complexos e especializados (PIQUET, TAVARES e PESSOA, 2017).

econômico, tendo um intenso crescimento dos postos de trabalhos no setor industrial (466%), no setor de comércio (179%) e serviços (151%).

A recuperação do número de empregos do setor industrial deve-se ao fato da segunda expansão da economia petrolífera na região tencionada pela Lei do Petróleo em 1997. Percebe-se que o número ocupações industriais na região cresce aproximadamente três vezes, enquanto em Campos dos Goytacazes não alcança nem o dobro do número de empregos no mesmo segmento, refletindo os efeitos da concentração e polarização do mercado de trabalho dessa região. De fato, ao analisar o número de empregos do setor industrial do Norte Fluminense e Macaé, percebe-se que, em 2010 e em 2017, o município foi responsável por empregar 78% da mão de obra industrial da região<sup>61</sup>, o que evidencia a concentração de postos de trabalhos no município.

Por outro lado, os setores de comércio, de serviços e de construção civil permaneceram aquecidos na região devido à dinâmica produtiva da economia petrolífera e, provavelmente, no município de Campos dos Goytacazes pela inserção maciça das rendas petrolíferas, que ampliou a capacidade investimento municipal. Já em Macaé, além do aumento da capacidade orçamentária, as mudanças ocorreram pelo novo *boom* do setor produtivo, que influenciou positivamente os demais segmentos.

No próximo período, entre 2010-2017, percebe-se o arrefecimento da dinâmica regional provocado pela queda do preço do petróleo. No mercado de trabalho houve uma redução do número de empregos dos setores da indústria de 15,5%, da construção civil de 25,7%, além da redução do crescimento dos setores de comércio (0,6%) e serviços (12,2%) em relação aos períodos anteriores. Entretanto, no município campista, o número de demissões nos setor secundário apresentou-se de forma ainda mais intensa: 30% do setor de industrial e 51% do setor de construção civil, ao passo que o setor de serviços indicou um pequeno crescimento de 5% e o de serviços 11%. A disparidade evidenciada dos setores da indústria e de construção civil no período de crise entre a região e o município é explicada pela concentração de investimentos da economia petrolífera em Macaé, durante o período desenvolvimentista.

Na realidade, o município de Campos dos Goytacazes só consegue se inserir na lógica da economia petrolífera, por intermédio das rendas petrolíferas, que o permitiram expandir suas atividades econômicas, assim como o número de postos de trabalhos. No entanto, trata-se

---

<sup>61</sup> O estudo de Souza e Terra (2015) evidencia o nível de dependência do mercado de trabalho de mão de obra exógena nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, os resultados apontam que o nível de dependência pode alcançar até cerca de 60%, como é o caso de Macaé.

de um dinamismo econômico atrelado exclusivamente a esfera financeira, ou seja, uma economia dependente do volume de recursos repassados ao município, que oscila de acordo com o cenário internacional. Em contrapartida, a região apresenta uma menor diminuição dos postos de trabalho por causa do município de Macaé que concentra a atividade produtiva petrolífera e, ainda que no período de crise, consegue manter determinado nível de emprego e dinamismo econômico.

Por fim, a Tabela 11 reúne informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Coeficiente de Gini para complementar a análise socioeconômica do estudo. Analisando-se o IDH do Brasil, verifica-se que o índice exibiu crescimento nas últimas décadas analisadas, saltando de 0,5 para 0,61 entre 1991 e 2000; e 0,61 e 0,71 entre 2000 e 2010. Em termos estaduais, o IDH também cresceu saindo de 0,57 em 1991 para 0,76 em 2010, uma variação de 33%.

No geral, o Brasil e o estado do Rio de Janeiro passaram de posições de IDH baixo para IDH alto durante 1991 a 2010. Em Campos dos Goytacazes, o IDH era menor que a média nacional em 1991, superando o IDH nacional em 2010, porém, o índice ainda permaneceu menor que a realidade fluminense. Ao longo do período observado, verificou-se que houve um crescimento de 42%, todavia, não se pode afirmar que crescimento dos indicadores do município foi, exclusivamente, orientado pela nova atividade econômica.

**Tabela 11: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Gini para Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro e Brasil, 1991/ 2000/ 2010**

Nível geográfico	1991		2000		2010	
	IDH	GINI	IDH	GINI	IDH	GINI
<b>Campos dos Goytacazes</b>	0,50	0,62	0,61	0,56	0,71	0,55
<b>Rio de Janeiro</b>	0,57	0,61	0,66	0,60	0,76	0,59
<b>Brasil</b>	0,49	0,63	0,61	0,59	0,73	0,53

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

O índice de Gini indica o grau de desigualdade social de determinado nível geográfico, no Brasil houve uma queda de 0,63 para 0,53, representando uma diminuição na desigualdade social do país de 16%, de 1991 a 2010. No estado fluminense também ocorreu o decréscimo do índice, de 0,61 para 0,59, que corresponde a uma variação 3%. Desse modo, não se verificam significativas transformações na estrutura socioeconômica do Rio de Janeiro. Em Campos dos Goytacazes, a situação é semelhante ao nível nacional, o índice vem decrescendo durante o período analisado, indicando desconcentração de renda para a população campista, entretanto, o índice nacional apresenta condições melhores do que os níveis estadual e

municipal, revelando a alta concentração de renda no estado do Rio de Janeiro e em Campos dos Goytacazes.

#### **4.4. Ponderações acerca do processo de desenvolvimento econômico no Norte Fluminense**

No caso do Norte Fluminense, a mudança da matriz produtiva ocorrida na região fomentou as esperanças da população em experimentar o desenvolvimento econômico, modificando as estruturas preexistentes da região. Em outras palavras, a economia petrolífera representou a possibilidade de romper com os elementos estruturais do subdesenvolvimento, revertendo-se em benefícios para massa da população provocada pelo processo de acumulação de capital e do progresso técnico. Entretanto, por meio da análise socioeconômica da região, especialmente, de Campos dos Goytacazes, percebeu-se que não houve melhorias substanciais na estrutura socioeconômica regional e municipal.

Diante dessa perspectiva, a observação empírica evidenciou que os aumentos de renda per capita, índices de qualidade de vida e desigualdade social apenas acompanharam as tendências do contexto nacional e estadual, sem haver alguma mudança de caráter extraordinário ocasionado pela economia petrolífera. A partir da análise do contexto regional e dos desdobramentos da economia petrolífera, nota-se que há a ausência de interdependência setorial no território do Norte Fluminense, uma vez que os efeitos multiplicadores da indústria do petróleo não se desencadearam.

Considerando que a microrregião de Macaé fosse o ponto inicial de transmissão de desenvolvimento, assim, a expansão deveria ocorrer, por meio dos efeitos fluentes contra os efeitos polarizadores, permitindo que as áreas atrasadas (Campos dos Goytacazes e os demais municípios) se desenvolvessem. Porém, percebe-se que a composição industrial não é diversificada, ou seja, a indústria extrativa permanece com maior peso de atividade industrial na região, exclusivamente, situada no município de Macaé.

Dessa forma, a transformação do Norte Fluminense, em termos de estrutura produtiva, foi engendrada por uma economia petrolífera, com aspectos de enclave, isto é, trata-se de uma atividade econômica que contém condicionantes incapazes de culminar em efeitos multiplicadores. Na prática, a nova atividade econômica manifestou-se de forma centralizada, concentradora e polarizadora, tanto em termos espaciais como socioeconômicos (CRUZ, 2004). Em Campos dos Goytacazes, ainda que, o valor adicionado industrial se apresentasse

como setor líder do município entre 2002 a 2014, compreende-se que a atividade é composta de pequenas indústrias – processamento de matérias-primas agrícolas, abatedouros, fabricação e engarrafamento de bebidas, produção de cerâmica vermelha (SILVA NETO *et al.*, 2018) – e apenas ganha pujança com o repasse das rendas petrolíferas.

Apesar do grande volume de recursos oriundos da extração e produção de petróleo na região, as condições socioeconômicas do Norte Fluminense estão bem abaixo da média do estado fluminense, salientando as mazelas acarretadas pela especialização produtiva e a desigualdade regional dentro da mesma unidade da federação. O processo de extração de petróleo da bacia de Campos tornou-se contraditório porque ao invés de eliminar a estrutura historicamente consolidada pelo açúcar, transformou-se em um território especializado na extração da *commodity*, propagando-se com o mesmo caráter monocultor vivenciado pela atividade canavieira.

Neste sentido, se, por um lado, a análise sobre a dinâmica econômica regional ressalta a importância da economia petrolífera, considerando sua influência positiva na criação de empregos formais e com remuneração média mais elevada; por outro, salienta-se que o desenvolvimento regional foi materializado de forma desigual, criando novas formas de polarização, onde o processo de acumulação de capital não foi capaz de minimizar as desigualdades existentes. Dessa forma, a breve análise dos aspectos socioeconômicos da região demonstrou que Macaé centraliza o dinamismo econômico regional, concentrando o mercado de trabalho e os investimentos no capital produtivo.

Ademais, a indústria petrolífera é uma atividade econômica vulnerável, tendo em vista que a geração de riqueza é proveniente de um recurso natural não renovável e finito (PIQUET, 2007). Por outro lado, a tomada de decisões sobre os investimentos do setor não depende da organização dos atores locais, mas, sim, de articulações relacionadas com fatores geopolíticos e globais, isto é, a indústria petrolífera possui um caráter instável e a dinâmica econômica regional fica condicionada a fatores externos. Conseqüentemente, o território do petróleo encontra-se vulnerável a conflitos geopolíticos e de volatilidade dos preços internacionais (PIQUET, TAVARES e PESSOA, 2017).

Nos últimos anos, presenciaram-se os rebatimentos da crise da economia petrolífera na região, desde a queda da participação industrial na região, assim como a queda dos números de empregos do setor industrial, principalmente, da construção civil que absorve grande

contingente de mão de obra.<sup>62</sup> Na verdade, o preço da *commodity* sofreu uma brusca alteração no mercado internacional, a partir de 2014, que impactou no arrefecimento da economia local, provocado pela retirada de investimentos no setor. Em Campos dos Goytacazes, uma das principais consequências foi a crise fiscal municipal, que salientou o caráter de dependência dos municípios petrolerrentistas na região, como é evidenciado pelo estudo de Cruz e Azevedo Neto (2016).

Nazareth, Araujo e Oliveira (2018) demonstram o grau de dependência das receitas petrolíferas em 18 municípios<sup>63</sup>, enquadrados na zona de produção principal do estado do Rio de Janeiro. No ano de 2016, essas prefeituras alcançaram, aproximadamente, 15% de dependência do repasse de *royalties* e participações especiais, em relação sua receita total. Os municípios com maior grau de dependência foram: Maricá e São João da Barra, respectivamente, com 44% e 37%. O município de Campos dos Goytacazes apresentou o grau de dependência acima da média, correspondendo a 17%, enquanto seu indicador de investimento realizado, em relação ao repasse de *royalties* e participações especiais é de 0,6. Contudo, os autores advertem que, na legislação em vigor, não há nenhuma lei direcionando as rendas petrolíferas para a realização de investimentos, o que explica a carência de projetos públicos com a finalidade de promover a justiça intergeracional no Norte fluminense. Ademais, percebe-se que a legislação está sendo cada vez mais flexibilizada, enquadrando-se aos moldes do mercado financeiro em um cenário de mundialização do capital.

Desde o final da década de 1980, quando a região vivenciou a passagem do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal, o Norte Fluminense experimentou o *laissez-faire*, marcado pela retirada da ação estatal em planejar e coordenar os investimentos na região. Com efeito, o padrão de desenvolvimento brasileiro passou a ser interligado com a forma que o capital estrangeiro passou a enquadrar-se no país, extinguindo a possibilidade dos investimentos a ser realizados e orientados pelo Estado. Assim, à medida que a economia brasileira experimentou o processo de abertura econômica, o papel do investimento direto estrangeiro passou a ocupar a antiga função do Estado nacional.

---

<sup>62</sup> Vale destacar, que o presente estudo não desconsidera os fatores da crise política e econômica no cenário nacional, que gerou recessão econômica, queda dos níveis de produção e emprego e forte redução da receita pública. Porém, buscamos salientar os efeitos do segmento petrolífero, uma vez que a crise no estado fluminense e em seus municípios foi acentuada pela dinâmica da economia petrolífera mundial, além da elevada dependência produtiva do setor industrial e financeiro do ramo petrolífero.

<sup>63</sup> Angra dos Reis, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Duque de Caxias, Itaguaí, Macaé, Maricá, Niterói, Paraty, Quissamã, Rio das Ostras, Rio de Janeiro, São João da Barra, Saquarema.

Nesse cenário, o debate sobre o desenvolvimento na perspectiva das múltiplas escalas deixou de ser compreendido como parte de uma estratégia de desenvolvimento do país, suplantando a relevância das escalas nacional e regional. A hegemonia da escala local sobrepujou o papel planejamento do desenvolvimento regional, respaldando-se na percepção das dinâmicas produtivas específicas dos territórios ou das cidades em questão. Por conseguinte, “o problema-chave seria então criar condições de infraestrutura e institucionais específicas, capazes de alimentar a capacidade das pequenas e médias empresas de participar ativamente das cadeias globais de valor” (PIQUET, 2012, p. 58).

A criação da OMPETRO e do FUNDECAM são exemplos que refletem a iniciativa, em voga, do desenvolvimento local, a partir dos anos 1990 inseridos no Brasil. A instituição local e o fundo são baseados na expectativa de transformar as rendas petrolíferas em investimentos produtivos, que pudessem fomentar a estrutura produtiva e diversificar economicamente a região, sem a presença da atuação do Estado nacional. No entanto, no caso da OMPETRO, a organização passou a atuar em defesa da permanência das atuais regras de rateio, para manter o abastado nível de renda (SERRA, 2007b; SARMENTO, 2012); ao passo que o FUNDECAM não apresentou resultados significativos, uma vez que os recursos empregados para promover a diversificação industrial no município não reduziu a dependência das rendas petrolíferas (AZEVEDO NETO, HASENCLEVER e CRUZ, 2015).

Diante desse contexto, reforça-se a tese defendida por Hirschman (1961), em ressaltar a presença da política econômica intervencionista, para corrigir o descompasso entre os efeitos *trickling-down* e *polarization* provocados pelas forças de mercado. Adiciona-se a isso, o fato de que, o petróleo é um importante recurso para o desenvolvimento do país, considerando sua capacidade retroalimentar um processo de industrialização. Todavia, as execuções das políticas neoliberais obstruíram e ainda obstruem o grau de autonomia de decisão desse espaço nacional, que poderia derivar um projeto de desenvolvimento regional, articulado com um projeto de desenvolvimento nacional.

Diante dos futuros efeitos da mundialização do capital no Brasil, Furtado (1992, p. 35) já asseverava que a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas, em um país em formação como é o caso do Brasil, conduziria quase, necessariamente, “as tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional”. No caso do Norte Fluminense, a política deliberadamente concebida com fim desenvolvimentista foi paralisada, de forma abrupta, sem que ainda houvesse a integração do

seu sistema econômico com o nível nacional, além de impedir alterações qualitativas na estrutura da região.

Em suma, compreende-se que a consolidação da economia petrolífera cristalizou-se em forma de enclave, criando uma configuração da estrutura produtiva regional com quase nenhuma articulação com o setor petrolífero, principalmente, devido a atividade econômica está restrita ao processo de extração mineral. Em contrapartida, percebe-se que o processo de acumulação de capital a partir das rendas petrolíferas, que originaram a situação *suis generis* do desafio da abundância, não foi capaz de modificar a estrutura socioeconômica da região (PIQUET, 2007; SERRA, 2007a).

Neste sentido, ao longo deste capítulo buscou-se evidenciar como a história do Norte Fluminense, especificamente do município de Campos dos Goytacazes, é marcada pelo processo contraditório de pobreza e de abundância. A desigualdade e a contradição estão presentes nesse território desde a formação histórica dessa região, atuando como forças capazes de reproduzir os condicionantes do subdesenvolvimento. A análise histórico-estrutural realizada permitiu identificar que a estrutura regional não foi transformada, pelo contrário, revelou que até durante o período desenvolvimentista não houve grandes alterações estruturais e que no período neoliberal ocorreu a intensificação desse processo contraditório na região.

Neste caso, as adversidades advindas da reprodução do processo histórico do subdesenvolvimento no Norte Fluminense perduram as tensões sociais inerentes neste território. A inexistência de uma ação determinada pelo plano político traduz-se na inexequibilidade do mercado em alcançar uma solução para a estrutura subdesenvolvida da região e do contexto brasileiro. Destarte, percebe-se que a racionalidade individual preconizada pelo neoliberalismo é incapaz de compreender os elementos históricos que compõem o sistema de natureza complexa que engendra o processo de desenvolvimento nessa região em particular e no país como um todo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou como objetivo geral analisar tanto os fatores regionais quanto os elementos nacionais que influenciaram no processo de desenvolvimento na região Norte Fluminense. Partindo de uma perspectiva teórico-metodológica que permitiu compreender que os fenômenos são interdependentes, procurou-se entender o processo recente de desenvolvimento regional do Norte Fluminense, considerando o desenvolvimento capitalista nas escalas nacional e mundial. Vale salientar, que a maior parte dos estudos realizados sobre o Norte Fluminense parte da própria análise da região, enquanto a presente dissertação inicia-se da teoria geral para o local.

Nesse cenário, estabeleceu-se como ponto de partida de observação do fenômeno em uma perspectiva estruturalista e o papel do Estado nesse contexto, bem como a análise das políticas macroeconômicas adotadas em um contexto neoliberal, que alteraram os padrões de desenvolvimento vigentes no Brasil. E a partir deste debate teórico e seus rebatimentos na experiência brasileira é que se insere o novo ciclo da indústria petrolífera na região ocorrida nos anos 1990, quando se intensificou o processo de extração mineral e ampliou o volume de recursos financeiros na região. Neste sentido, espera-se de ter contribuído para região, a partir do debate de fora para dentro, além de compreender a estrutura socioeconômica e os possíveis elos com a estrutura produtiva regional.

Os desdobramentos da nova fase de crescimento regional, a partir da economia petrolífera, reproduziram efeitos contraditórios do desenvolvimento, salientando os aspectos peculiares de uma estrutura subdesenvolvida. Dessa forma, a discussão acerca das distintas concepções de teorias do desenvolvimento proporcionou um aprofundamento da análise, uma vez que identificou os elementos da economia política, que vieram implicar em mudanças no contexto nacional brasileiro, diante da transformação do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal, no final do século XX.

O arcabouço teórico principal do debate de desenvolvimento realizado nesta pesquisa foram as obras de Furtado (1974; 2000), que reúnem esforços para captar os elementos do estruturalismo, que evidenciam a construção do Estado-nacional desenvolvimentista brasileiro, tal como identificar as características intrínsecas do subdesenvolvimento. Assim, partiu-se da compreensão que o subdesenvolvimento é um fenômeno resultado de um processo histórico autônomo do sistema capitalista, no qual a investigação de determinadas condições históricas ressaltam as forças que são capazes de perdurar as estruturas sociais

preexistentes, como exemplo, a heterogeneidade estrutural e a tendência de exclusão da massa da população aos benefícios da acumulação e do progresso técnico.

Sob essa perspectiva, o Estado-nacional e o Mercado são vistos como as duas instituições essenciais para o processo de desenvolvimento econômico, no qual o processo de acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico dos fatores de produção realizam-se sob a coordenação dessas instituições. Por consequência, consolidou-se no país o período desenvolvimentista, alicerçado pela lógica de que o Estado deveria assumir o caráter de instituição organizacional e normativa da nação, enquanto o mercado fosse o meio pelo qual se alcançaria o objetivo econômico, mediante da concorrência perfeita que orientasse a divisão do trabalho e a alocação dos recursos produtivos (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Em contrapartida a essa abordagem, a concepção neoliberal atrofia essa perspectiva integradora entre o Estado-nacional e o mercado, na medida em que há uma concentração de poder de decisão no mercado, tornando o Estado um viabilizador dos processos de acumulação demandados pelo mercado. Ao analisar abordagens do pensamento liberal e neoliberal, verifica-se que o Estado não exerce a função de atuar como agente propulsor do desenvolvimento econômico, pelo contrário, para esse processo realizar-se o Estado-nacional, imprescindivelmente, necessita abdicar do papel de intervir e de planejar o sistema econômico.

Tendo em vista que, a base do capitalismo é a propriedade privada e a liberdade de contrato, que devem ser protegidos por um método democrático minimalista e procedimental, pois essa ação democrática os conserva da erosão de poderosas forças sociais (SCHUMPETER, 1961). De forma semelhante, Hayek (2010) e Friedman (1984) também compreendem que a intervenção estatal cria a ausência de liberdade, originando efeitos negativos para sociedade capitalista, dentre eles, a corrosão e a destruição da base de uma sociedade fundada pela liberdade de escolha.

Diante desse contexto, a instauração da era neoliberal no Brasil refletiu na eliminação do principal fator que estabelece maior ou menor grau de desenvolvimento capitalista – a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento, conforme Bresser-Pereira (2006). No cenário brasileiro, as políticas neoliberais vão tendo rebatimentos mais intensos em determinadas regiões do que outras, por exemplo: o Norte Fluminense trata-se do caso de uma região que se inseriu na lógica neoliberal, de forma explícita e em curto prazo. A materialização da passagem do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal retrata

nessa região a síntese do processo de acumulação de capital liberal, também sendo um caso exemplar dos desdobramentos do ingresso do neoliberalismo no Brasil.

O desenvolvimento econômico é um processo sobre o qual não existe um consenso, nem do ponto de vista teórico, nem em termos empíricos, no que tange as políticas adotadas visando sua aceleração. Analisando a experiência brasileira, encontra-se uma pluralidade de compreensões sobre o vínculo entre o projeto de desenvolvimento e o caráter do Estado. Todavia, esse processo não é meramente teórico, na verdade, refere-se fundamentalmente ao processo de acumulação conduzido pelo Estado com a participação do mercado. Por conseguinte, a natureza do Estado e a forma de organização desse mercado, que influenciam decisivamente no processo de desenvolvimento econômico.

Com base no debate teórico realizado, pretendeu-se alcançar a compreensão do processo de desenvolvimento brasileiro, tendo como finalidade combinar o subsídio teórico com a experiência brasileira, assim como articulá-los com o rebatimento na questão regional. Sob este aspecto, o capítulo 2 buscou caracterizar o desenvolvimento regional brasileiro, realçando os dois períodos mais importantes para a análise da historiografia nacional recente – o desenvolvimentismo e o neoliberalismo.

Em termos de políticas de desenvolvimento regional, o período que foi assinalado pela ação estatal em fomentar encadeamento do setor industrial por meio dos efeitos retrospectivos e prospectivos, de acordo com a perspectiva de Hirschman (1961). Contudo, o processo de industrialização, inicialmente, ocorreu de forma acelerada e concentrada, acentuando os desequilíbrios regionais preexistentes, que se consolidaram ao longo da formação econômica do Brasil, conforme Furtado (2007). Assim, a partir de 1950, a questão regional tornou-se o cerne das políticas desenvolvimentistas com a finalidade de reduzir as disparidades entre as estruturas inter-regionais engendradas, desde a inserção do país aos moldes capitalistas até o recente processo de industrialização concentrado.

Em que pese as contradições socioeconômicas e político-culturais do processo de desenvolvimento conduzido pelos governos militares este foi interrompido em meados da década de 1970 e início de 1980, quando as medidas do modelo desenvolvimentista se tornaram restritas pelo cenário mundial adverso e pelos desequilíbrios macroeconômicos do Brasil naquela época. Acrescenta-se a isso, o fato de que, a ascensão neoliberal já pairava ao redor do mundo, disseminando o discurso no qual o Estado interventor é o grande obstáculo do crescimento econômico. Como resultado, o projeto nacional de desenvolvimento

desapareceu do debate sobre o processo de desenvolvimento econômico brasileiro, sendo substituído pela discussão do equilíbrio macroeconômico do país.

Ademais, do ponto de vista teórico, as escalas que ganham ênfase nos estudos de desenvolvimento são a global e a local (BRANDÃO, 2007). Se contrapondo a essa perspectiva dicotômica entre a fluidez dos mercados globais e a supervalorização do local propôs-se o resgate da perspectiva multiescalar, que abordagem estruturalista possibilita, entendendo que há uma interdependência dos processos locais, regionais, nacionais e mundiais. A emblemática do desenvolvimento passou a ser caracterizada pela valoração dos recursos da escala local, desconsiderando os diversos aspectos que englobam as demais escalas. Com efeito, na perspectiva local, o processo de desenvolvimento é compreendido, exclusivamente, pela potencialização de um conjunto de forças endógenas presentes em determinado local. Em vista disso, o debate do desenvolvimento, em termos teóricos e analíticos, passou a ser realizado de forma “uniescalar”, ignorando todas as questões pertinentes ao processo de desenvolvimento econômico.

Sendo assim, o debate teórico-histórico realizado nos dois primeiros capítulos contribuiu para criar o alicerce analítico com o intuito de compreender as recentes transformações no Norte Fluminense. Depreende-se que o período desenvolvimentista foi calcado pelo pensamento histórico-estrutural da realidade econômica, manifestando a ação estatal em modificar a estrutura subdesenvolvida brasileira. Porém, com a inserção das políticas neoliberais, retomou-se a tese no Brasil de um sistema econômico homogêneo e totalmente integrado, refutando as peculiaridades concebidas em épocas e condições históricas distintas (FURTADO, 1992).

A despeito do resultado do período desenvolvimentista ter produzido efeitos negativos para o Brasil, principalmente, em termos sociais, é importante reconsiderar a importância da existência de esforços combinados entre o fortalecimento da economia nacional e o papel do Estado nesse processo. Sobretudo, diante do contexto de vertiginosas e profundas transformações do sistema econômico internacional, que estabeleceram um novo padrão de acumulação capitalista associado ao processo de mundialização do capital, conforme Chesnais (1996).

Diante dessas circunstâncias, almejou-se com o terceiro capítulo demonstrar o processo de desenvolvimento econômico no Norte Fluminense, evidenciando tanto os elementos nacionais quanto os regionais que o influenciaram. Neste sentido, escolheu-se o município de Campos dos Goytacazes para salientar, por intermédio da leitura dos indicadores

socioeconômicos e da transformação da região, os efeitos contraditórios manifestados no Norte Fluminense.

No âmbito nacional, buscou-se salientar a transformação do caráter do Estado-nacional, haja vista que o Norte Fluminense foi um território marcado pela presença da ação estatal, que permitiu a modernização do setor sucroalcooleiro, a descoberta de poços com níveis comerciáveis da bacia de Campos e a instalação do Complexo petrolífero, durante o período desenvolvimentista. Cabe ressaltar, que o investimento nesses setores tratou-se de um conjunto de políticas desenvolvimentistas realizadas pelo Estado, que integravam o plano nacional de desenvolvimento.

Todavia, a partir dos anos 1990, assistiu-se a ascensão de um Estado gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1997) preocupado com medidas de ajuste fiscal e controle monetário. Para o Norte Fluminense, a transformação representou a redução do investimento público direcionado ao desenvolvimento regional do norte do estado do Rio de Janeiro, que passou a contar cada vez mais com o investimento estrangeiro. Além do mais, a quebra de monopólio estatal da extração de petróleo representou o abandono de uma plausível estratégia de desenvolvimento econômico, considerando que o petróleo é altamente relevante para soberania de qualquer Estado nacional. Principalmente, em virtude de ser um recurso pelo qual existe a possibilidade de fomentar a oferta e demanda por bens e serviços, diversificando a cadeia produtiva e potencializando os efeitos multiplicadores de renda e emprego (PIQUET, 2012).

Em termos regionais, procurou-se compreender a natureza dos elementos presentes neste território que influenciaram o processo de desenvolvimento regional desigual, a partir da análise dos rebatimentos da economia petrolífera no Norte Fluminense. Utilizando a historiografia regional e a leitura dos dados socioeconômicos entende-se que o desenvolvimento ocorreu de forma concentrada e polarizada, aglomerando as atividades produtivas do setor petrolífero em Macaé. Embora, o método de procedimento da estatística descritiva para investigar a composição industrial da região apresente limites ocasionados pela ausência de dados municipais mais específicos sobre a região, percebe-se que não houve grandes transformações na estrutura produtiva da maioria dos municípios, incluindo Campos dos Goytacazes, provocada pela atividade petrolífera.

Na verdade, por um lado, compreende-se que a mudança manifestou-se em forma de enclave, sobretudo, na integração com a exploração e produção de petróleo e na sustentabilidade futura, considerando que a economia petrolífera não tem quase nenhuma

articulação com o restante da estrutura produtiva regional, além da atividade que está totalmente circunscrita no processo de extração mineral. Por outro, observa-se que petrorentismo nos municípios produtores de petróleo promovidos pela expansão dos recursos de *royalties* e participações especiais repassados às prefeituras dos municípios produtores da bacia de Campos caracterizou a situação *suis generis* do desafio da abundância (PIQUET e SERRA, 2007).

No entanto, o processo de acumulação de capital não foi capaz de mudar a estrutura socioeconômica da região, sob este aspecto questionaram-se os fundamentos do processo de desenvolvimento nesta região. Neste sentido, os três capítulos desta pesquisa procuram realizar uma associação entre elementos teóricos, históricos e empíricos, com a finalidade de abordar, de forma inter-relacionada, as categorias de subdesenvolvimento e das desigualdades regionais, em uma abordagem estruturalista, buscando identificar as características gerais do processo de desenvolvimento. Assim, pelo método histórico-estruturalista, constatou-se que o aspecto do subdesenvolvimento é engendrado pela condição histórica dessa região e condicionado pelo caráter do Estado, que ao se adequar ao paradigma neoliberal fica impossibilitado de implementar um projeto nacional de desenvolvimento, ainda que de forma associada ao capital internacional como ocorrera anteriormente.

Ao escolher Campos dos Goytacazes como retrato desse processo, buscou-se demonstrar como a história do município é marcada por contrastes provocados por esse desenvolvimento. De modo que, as contradições e as desigualdades nesse processo são estruturais na história do conjunto de municípios do Norte Fluminense. Provavelmente, os resultados da análise realizada para o município campista também são semelhantes à situação de outros municípios da região que estão associados ao processo de desenvolvimento rentista, sobretudo, aqueles que ainda apresentam estruturas subdesenvolvidas, ou seja, boa parte dos municípios brasileiros.

De fato, o município e a região são marcados historicamente pela perpetuação de determinados elementos de natureza complexa que compõem a estrutura dessa região, como exemplo, o baixo grau de dinamismo econômico. Também se compreende que o processo de desenvolvimento, nos marcos do neoliberalismo, ocorreu com excesso de renda monetária e baixos indicadores socioeconômicos configurando-se uma circunstância *suis generis* na região, entretanto, a estrutura produtiva permaneceu com baixa capacidade de geração de emprego e dinamismo econômico, apontando para a existência de uma estrutura típica do subdesenvolvimento.

O encadeamento teórico realizado pelo método estruturalista na dissertação permitiu compreender que a estrutura regional é formada por um sistema complexo de fenômenos interdependentes. Assim, percebe-se que a situação singular materializada na região não criou os aspectos contraditórios do desenvolvimento, mas, sim, permitiu que esses fatores fossem reforçados perante o contexto neoliberal. Caso contrário, se fosse uma circunstância derivada de uma formulação de um problema conjuntural, os notórios desdobramentos negativos da economia petrolífera seriam apontados somente depois da eclosão da crise do segmento nos últimos anos.

Nesse cenário, enfatiza-se que o fenômeno do desenvolvimento trata-se de uma questão estrutural no Norte Fluminense, lembrando que no próprio período desenvolvimentista as características do subdesenvolvimento não foram rompidas. Se a estrutura já não se configurasse de modo desigual, os efeitos do período neoliberal seriam menores, porém, concretiza-se exatamente do modo contrário, os resultados são mais nocivos porque encontram uma estrutura subdesenvolvida assinalada pelo processo de desenvolvimento regional concentrado e polarizado.

Com efeito, o subdesenvolvimento no Norte Fluminense é uma conformação estrutural resultante da combinação de características externas e internas dessa região, que cristalizam e contribuem para sua perpetuação. Externamente foram destacados: a natureza da lógica de atuação da indústria petrolífera, que está articulada ao cenário mundial; os efeitos da mundialização do capital, que vêm alterando a dinâmica do processo de acumulação do sistema capitalista nas últimas décadas. Internamente compreenderam-se: o desequilíbrio estrutural regional; a heterogeneidade tecnológica e socioeconômica engendrada desde a formação econômica regional; o dualismo estrutural; e o excedente estrutural de mão de obra.

Analisando a região por intermédio da percepção do fenômeno em sua totalidade e das relações de interdependência entre os elementos da estrutura, compreende-se o verdadeiro significado do subdesenvolvimento e o papel do Estado-nacional em mediar as relações entre a estrutura interna e externa. Diante desta abordagem, constata-se que as condições estruturais e históricas são imprescindíveis para se alcançar a compreensão sobre um processo de desenvolvimento em uma perspectiva mais ampla, como Furtado propôs, principalmente, no sentido de criar contribuições no debate do desenvolvimento econômico.

Destarte, o método histórico-estruturalista permitiu que fosse aprofundada a compreensão deste fenômeno evidente, que marcou a história da região do Norte Fluminense e de grande parte do território brasileiro, e que ainda se encontra presente, atual e

contemporâneo. Por isso, ressalta-se a importância da realização de estudos, críticas e revisões que permitam enxergar a estrutura regional de forma pormenorizada, com a finalidade de fomentar reflexões e políticas públicas que possam vencer a resistência do conjunto de forças complexas que compõem o subdesenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. *In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARAÚJO, T.B. Desenvolvimento regional no Brasil. *In: FURTADO, C. et al. (Orgs.). O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste de hoje.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

AZEVEDO, H.J. Uma análise da cadeia produtiva da cana de açúcar na região Norte Fluminense. *In: PESSANHA, R.M.; SILVA NETO, R. (Orgs.). Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense.* Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004.

AZEVEDO NETO, J. A. ; HASENCLEVER, L. ; CRUZ, J. L. V. O desafio da diversificação econômica e o papel do Fundecam - Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes/RJ. *Terceiro Milênio*, v. ANO II, p. 109-124, 2015.

BELLUZZO, L. G; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Org.). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.* Brasília: IPEA, 2014.

BRANDÃO, C. A. **Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas: Editora UNICAMP, 2007.

\_\_\_\_. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Caderno Metropolitano*, v.19, n. 38, jan/abr, 2017.

BRAGA, T.M.; SERRA, R.; TERRA, D.C.T. Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos. *In: PIQUET, R.;SERRA, R. (Orgs.). Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância.* Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. P. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público.* v.1, n.1, jan/abr, 1997.

\_\_\_\_. O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico. **Fundação Getúlio Vargas**, 2006.

\_\_\_\_. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. **Revista de Economia Política**, v.29, n.2 (114), p. 163-191, São Paulo, 2009

CAMPOS, C. S. S.; CAMPOS, R. S.; CASTILHOS, C. C.. Estado mínimo para quem e para quem?. *In*: CONCEIÇÃO, A.L.; SANTOS, F. O. (Org.). **A natureza imperialista do capital e a falácia do fim da crise**. 1ªed. São Cristovão - SE: Editora UFS, 2015, v. I, p. 113-149.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

\_\_\_\_. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

\_\_\_\_. Da década de 1920 à de 1930: transição rumo à crise e à industrialização no Brasil. **Revista de Economia**, v.13, n.3b, set/dez, 2012.

\_\_\_\_. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, jul/set, 2015.

\_\_\_\_. Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimento. Texto para discussão n. 304. Unicamp. IE, Campinas, junho de 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8650933>. Acesso em 01/08/2019. Acesso em 01/08/2019.

CARCANHOLO, M. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. *In*: MAGALHAES, J. P. D. A. *et al.* (Org.). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARLEIAL, L. M. F. Celso Furtado e a questão regional. *In*: FURTADO, C. *et al.* (Orgs). **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste de hoje**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

\_\_\_\_. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional**, v.1, n.1, jan/jun, 2014.

CARLEIAL, L; CRUZ, B. **A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo**. Texto para discussão do IPEA, Rio de Janeiro, 2012.

CEPAL. Estudo econômico da América Latina. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_. **Economic Survey of America Latina 1949**. New York: United Nations Department of Economic Affairs, 1951.

CEPERJ. **Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/>. Acesso em 10/02/2020.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, R.L. *Impactos do recebimento dos royalties do petróleo nos municípios confrontantes com a Bacia de Campos (RJ): um foco na dinâmica do mercado de trabalho formal*. Dissertação de mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2013.

CRUZ, J.L.V. Origem, natureza e persistência das desigualdades. *In*: CARVALHO, A.M.; TOTTI, M.E.F. (Orgs.). **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

\_\_\_\_. Modernização produtiva, crescimento econômico e pobreza no Norte Fluminense (1970-2000). *In*: PESSANHA, R.M.; SILVA NETO, R. (Orgs.). **Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense**. Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004.

\_\_\_\_. *Projetos Nacionais, Elites Locais e Regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense*. Tese de doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_. A retomada do crescimento brasileiro e a reestruturação do espaço regional no Norte do Estado do Rio de Janeiro. **Vértices**, v.14, n. 1 (especial), Campos dos Goytacazes, 2012.

\_\_\_\_. Os desafios da construção do desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, nº 2, Rio de Janeiro, 2013.

\_\_\_\_. Grandes investimentos e a reestruturação do espaço regional no Norte Fluminense. *In:* CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO (CODE), II, 2011, Brasília. *Anais...* Brasília: IPEA, 2011.

\_\_\_\_. Dinâmica socioeconômica e territorial no estado do Rio de Janeiro contemporâneo. *In:* GERSCHMAN, S.; SANTOS, A.M.S.P. (Orgs.). **Saúde e Políticas Sociais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

\_\_\_\_. Análise do perfil ocupacional da população de baixa renda de Campos – RJ. *In:* Piquet, Rosélia. (Org.). **Textos apresentados no Seminário Acumulação e Pobreza em Campos: uma região em debate**. Rio de Janeiro: PUBLIPUR/UFRJ, 1986.

Cruz, J.L.V.; TERRA, D.C.T. Impactos territoriais da indústria petrolífera na bacia de Campos, RJ. *In:* PIQUET, R.; PINTO JUNIOR, H.Q. **Transformações em curso na indústria petrolífera brasileira**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2018.

CRUZ, J.L.V.; AZEVEDO NETO, J.A. Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Petróleo, Royalties e Região**, v. ANO XIII, p. 2-7, 2016.

DINIZ, C. C. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. *Desenvolvimento em Debate*. Painel: Distribuição de renda: redução das disparidades regionais. 2002.

\_\_\_\_. Global-Local: interdependência e desigualdades ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2000.

FARIA, T. P. Gênese da rede urbana no Norte e Noroeste Fluminenses. *In:* CARVALHO, A.M.; TOTTI, M.E.F. (Orgs.). **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

FILGUEIRAS, L. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In:* Eduardo M. Basualdo; Enrique Arceo. (Org.). **Neoliberalismo y Sectores Dominantes - tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, v. 1, p. 179-206.

FIORI, J. L. Introdução: depois da retomada da hegemonia. *In*: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C. (Orgs.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

FONSECA, P. C. D. Do progresso ao desenvolvimento: Vargas na primeira república. *In*: BASTOS, P. P. Z; FONSECA, P. C. D. F. (Orgs.). **A Era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

FONSECA, P. C. D; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, vol. 28, nº1, jan/mar, 2007.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1988.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2009

\_\_\_\_\_. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril e S.A Cultural, 2000.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 2007.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. Formação de capital e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, n.3, v.6, 1951.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**, v.122, 2012a.

\_\_\_\_\_. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v.31, 2012b.

HAYEK, F. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010.

HIRSCHMAN, A. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

\_\_\_\_. **A era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia Estatística**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/ipp/brasil>. Acesso em 01/02/2020.

INFOROYALTIES. **Info Royalties**. Disponível em: <https://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acesso em 01/02/2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Perspectivas de Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010.

LEAL, J.A.A; . SERRA, R.V. Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 2002, Nova Friburgo. *Anais...* Nova Friburgo: ANPEC, 2002

LIMA, A. C; SIMÕES, R. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 12, p. 5-19, 2010.

LISBOA, J. B; CONCEIÇÃO, A. L. Desenvolvimento local como simulacro do envolvimento: o novo-velho sentido do desenvolvimento e sua funcionalidade para o sistema do capital. **Terra Livre**, ano 23, v.2, n.29, ago/dez, 2007.

MISSIO, F.J; JAYME JR, F.G; OREIRO, J.L. The structuralist tradition in economics: methodological and macroeconomics aspects. **Revista de Economia Política**, Campinas, v. 34, p. 247-266, 2015.

NATAL, J.L.A. Inflexão econômica e dinâmica espacial pós-1996 no Estado do Rio de Janeiro. **Nova Economia**, n.14, v.3, setembro-outubro, 2004.

NAZARETH, P.A.; ARAUJO, N.Q.; OLIVEIRA, H.D. O Rio de Janeiro e as rendas petrolíferas: a crise e dos desafios do pré-sal. *In: PIQUET, R.; PINTO JUNIOR, H.Q. Transformações em curso na indústria petrolífera brasileira*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2018.

OLIVEIRA, F. As contradições do ão Globalização, nação, região, metropolização. DINIZ, C.C.; CROCCO, M. (Orgs.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

OLIVEIRA, F.J.G. *Reestruturação produtiva e regionalização da economia no território fluminense*. Tese de doutorado em Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

PETROBRAS. **Petrobras**. Disponível em: <https://petrobras.com.br/pt/>. Acesso em 15/02/2020.

PIQUET, R.P.S. Mudança econômica e novo recorte regional no norte fluminense. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, X*, 2003, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

\_\_\_\_. Norte Fluminense: mudanças e incertezas na era do petróleo. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 6, n. 9, Salvador, 2004.

\_\_\_\_. O lugar do regional na indústria do petróleo. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**, v.14, n.1, mai, 2012.

\_\_\_\_. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. *In: PIQUET, R.; SERRA, R. (Orgs.). Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

\_\_\_\_. A cadeia produtiva do petróleo no Brasil e no Norte Fluminense. **Revista de desenvolvimento econômico**, n. 22, ano XIII, 2010.

PIQUET, R. P.; HASENCLEVER, L.; SHIMODA, E. O desenvolvimento e a política de conteúdo local na indústria petrolífera: visões divergentes. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 12, n. 24, p. 1-26, jan./abr. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/3194>>. Acesso em: 2020.

PIQUET, R. P.; TAVARES, E.; PESSOA, J.M. Perfil do emprego nos setores açucareiro e petrolífero do Norte Fluminense no período 1970-2010. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v.38, n.132, p.131-148, jan/jun, 2017.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, n.3, ano 3, set. 1949.

\_\_\_\_. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_. **Política dinâmica de desenvolvimento para América Latina**. Rio de Janeiro: Presença, 1968.

POCHMANN, M.. **Reestruturação Produtiva: Perspectivas de Desenvolvimento Local com Inclusão Social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/>. Acesso em 20/02/2020.

RAIS. **Relação Anual de Informações Sociais**. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>. Acesso em 01/02/2020.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social – métodos e técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSENDO, R.C.S.S.; CARVALHO, A.M.. Formação econômica da região Norte Fluminense. *In*: PESSANHA, R.M.; SILVA NETO, R. (Orgs.). **Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense**. Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004.

SARMENTO, M.P. *Organização dos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos – OMPETRO: Agência de desenvolvimento ou organização lobista?* Dissertação de mestrado em planejamento regional e gestão de cidades, Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2012.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_. **A teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1988.

SERRA, R.V. Sobre o advento dos municípios “novos ricos” nas regiões petrolíferas nacionais. *In*: PESSANHA, R.M.; SILVA NETO, R. (Orgs.). **Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense**. Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004.

\_\_\_\_. Sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quases sortudas regiões produtoras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.9, nº 1, São Paulo, 2007b.

\_\_\_\_. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governos locais. *In*: PIQUET, R.;SERRA, R. (Orgs.). **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007a.

SILVA, R.D. *Estrutura industrial e desenvolvimento regional no estado no Rio de Janeiro (1990-2008)*. Tese de doutorado em Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2009.

\_\_\_\_. *Rio de Janeiro: Crescimento, Transformações e sua Importância para a Economia Nacional (1930 – 2000)*. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2004.

SILVA NETO, R; HENRIQUES, D. M; FILHO, P.G.R; CHAGAS, F.M. FRANÇA, J.F.Q. Economia e finanças. *In*: SILVA NETO, R; LIRA, R.A; FRANÇA, J.F.Q; FONSECA, H.G.C. (Orgs.). **Campos dos Goytacazes: perfil 2018**. Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.

SOBRAL, B. L. B. A falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da industrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n.1, fev, 2013.

SOUZA, P. M; PONCIANO, N.J. O perfil da produção agrícola na região Norte Fluminense: uma análise das alterações ocorridas no período de 1970 a 2000. *In*: CARVALHO, A.M; TOTTI, M.E.F. (Org.). **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond. 2006.

SOUZA, J; TERRA, D. C. T. Indústria petrolífera, mercado de trabalho e nível de dependência da mão de obra exógena nos municípios produtores de petróleo da bacia de Campos, RJ. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.17, n.1, p. 123-143, 2015.

SUZIGAN, W. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. **História econômica & história de empresas**, vol.2, 2000.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_. **Ciclo e crise; o movimento recente da industrialização brasileira**. Campinas: UNICAMP, IE, 1998.

TOTTI, M.E.F; PEDROSA, P. Região norte fluminense: terra de contrastes. CARVALHO, A.M.; TOTTI, M.E.F. (Orgs.). **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

WILLIAMSON, J. Democracy and the “Washington Consensus”. **World Development**, vol.21, n.8, 1993.

\_\_\_\_\_. Development strategy for Latin America in the 1990s. *In*: IGLESIAS, E. V. (Org.). **The legacy of Raul Prebisch**. Washington: Inter-American Development Bank, 1994.